

KATARZYNA ŚWIERCZEWSKA-PIETRAS*

ROLA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PROCESIE TWORZENIA LOKALNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI KRAKOWA

THE ROLE OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE PROCESS OF DEVELOPING KRAKOW LOCAL REVITALIZATION PROGRAMMES

Streszczenie

Partycypacja społeczna stanowi niezbędny element w tworzeniu programów rewitalizacji dla problemowych i często zdegradowanych obszarów miast, ponieważ zmiany, jakie na nich zachodzą, dotyczą bezpośrednio zamieszkałą na ich terenach społeczność. Bezpośrednie włączenie społeczności lokalnej w proces rewitalizacji stwarza możliwość dyskusji na otwartym forum, wymianę poglądów, czy zaproponowanie rozwiązań dla obszarów kryzysowych każdego programu. Warunkiem dobrej dyskusji jest jednak świadomość społeczeństwa o procesie rewitalizacji, o jego znaczeniu i skutkach, jakie za sobą niesie. Dlatego tak istotna jest rola jednostek samorządów jako realizatorów i częściowo wykonawców programów rewitalizacji, które zapewniają mieszkańcom odpowiednią informację o działaniach i krokach, jakie zamierzają podjąć w stosunku do obszarów kryzysowych. Celem pracy jest przedstawienie sugestii i propozycji społeczności lokalnych oraz instytucji z obszarów przeznaczonych do rewitalizacji w pierwszej kolejności w ramach Miejskiego i Lokalnych Programów Rewitalizacji.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, rewitalizacja, Lokalny Program Rewitalizacji

Abstract

Social participation constitutes an inevitable element in developing revitalization programmes for problematic and often degraded urban areas, as the changes which take place in such areas directly influence the residing community. Direct engagement of the local community in the process of revitalization allows for a discussion on an open forum, exchanging opinions or proposing solutions for crisis areas of each programme. However, a condition for a good discussion is the society's awareness of the revitalization process, its significance and of the effects it brings. Therefore, the role of self-government units as entities implementing and partly performing the revitalization programmes is extremely important, because they provide the citizens with proper information about actions and steps they are going to take with regard to crisis areas. The aim of this work is to present suggestions and proposals by local communities and institutions from areas designated for revitalization, first of all within the framework of the City Revitalization Programme and Local Revitalization Programmes.

Keywords: social participation, revitalization, Local Revitalization Programme

* Mgr Katarzyna Świerczewska-Pietras, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej, Instytut Geografii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

1. Istota, cel i znaczenie procesów partycypacji społecznej w rewitalizacji

W literaturze przedmiotu pojęcie rewitalizacji przyjmuje się jako kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający lub znacznie utrudniający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta [1, 4].

Rewitalizacja to proces wielokierunkowy, rozłożony w czasie. Jego horyzont zwykle obejmuje dziesięć do piętnastu lat, a w szczególnych, znanych przypadkach nawet więcej. Ze względu na złożoność tego procesu nie powinno się utożsamiać rewitalizacji, choć jest to dość częste, tylko z projektami renowacji budynków. Jak zauważa Skalski [5], rewitalizacja to kompleksowe pojęcie obejmujące nie tylko sprawy techniczne, do których zaliczyć można remonty, modernizacje, rewaloryzacje, ale również sprawy gospodarcze i przede wszystkim społeczne. Według Kotusa [3] mieszkańcy są członkami samorządu terytorialnego i tym samym podmiotami w procesie rozwoju lokalnego. Zatem ważnym aspektem w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych, w tym wdrażaniu projektów, jest bezpośrednio zaangażowanie mieszkańców w tworzenie i realizację projektów zawartych w Lokalnych Programach Rewitalizacji.

Według Bukowskiego [2], w zależności od stopnia i sposobu wywierania wpływu na decyzje podejmowane przez władze lokalne mieszkańcy mogą uczestniczyć w sprawach gminy poprzez:

1. Informowanie władz miasta, urzędników oraz swoich przedstawicieli w radzie miasta czy gminy o lokalnych problemach wymagających rozwiązania.
2. Konsultowanie proponowanych przez władze i lokalnych decydentów propozycji rozwiązań i projektów decyzji odnoszących się do lokalnych spraw i problemów.
3. Doradztwo mieszkańców jako lokalnych ekspertów.
4. Współuczestnictwo w politycznym procesie uzgadniania zarówno priorytetów i wizji rozwojowych, jak i sposobów ich rozwiązywania.
5. Współdecydowanie – dzielenie się z władzami lokalnymi odpowiedzialnością za podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących mieszkańców.

W świetle powyższych przesłanek celem pracy jest analiza oraz przedstawienie wyników otwartych debat w procesie tworzenia programów rewitalizacji Krakowa.

2. Partycypacja społeczna w Programach Rewitalizacji Krakowa

Z uwagi na to, że partycypacja społeczna jest powszechnie przyjętą procedurą tworzenia programów rewitalizacji, pierwsze konsultacje dotyczące opracowania Programu Rewitalizacji przeprowadzone zostały w Krakowie na przemysłowym obszarze Zabłocia. Celem warsztatów było uaktualnienie i dostosowanie założeń Programu do oczekiwań społeczności lokalnej oraz wspólna analiza potencjalnych możliwości rozwojowych dzielnicy w oparciu o zgłaszane propozycje projektowe ze strony mieszkańców. W wyniku prac warsztatowych powstały 22 projekty, spośród których wybrano 12 projektów podstawowych, w tym 7 projektów inwestycyjnych oraz 5 projektów nieinwestycyjnych – tzw. miękkich – i 10 wariantowych. Do projektów zaproponowanych podczas warsztatów można zaliczyć przede wszystkim projekt Alej Lipowej, który miał być projektem flagowym obszaru łączącym przemysłowy obszar Zabłocia. Wśród autorów Programu istniała jednakże obawa, że na ul. Lipową wejdą deweloperzy i wprowadzą obiekty niezgodne z jej klimatem. W związku z powyższym ustalono, że należy realizować zalecenia zawarte w Programie Rewitalizacji w ramach udzielania warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Kolejnym projektem było inwentorium, jako dalszy rozwój w kierunku tworzenia pracowni artystycznych w obiektach przemysłowych. Zwrócono również uwagę na fakt, że w kwestii mieszkalnictwa należy opracować biznes plan konserwatorsko-architektoniczny dla wybranych proponowanych kamienic wraz z kosztorysem i wskazaniem ewentualnych możliwości nadbudowania.

Drugi cykl debat odbył się w 2007 r. w ramach prac nad Miejskim Programem Rewitalizacji Krakowa (MPR), w ramach których przeprowadzono spotkania w ośmiu wskazanych w Założeniach do MPR

obszarach. W sumie w spotkaniach wzięło udział 160 osób. Analiza debat pozwoliła na wyłonienie głównych sugestii i propozycji ze strony mieszkańców, jak m.in. [6]:

- a) nawiązanie ściślejszej współpracy między UMK a działającymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi na obszarach przeznaczonych do rewitalizacji w pierwszej kolejności,
- b) uwzględnienie problematyki zachowania krajobrazu kulturowego (np. układu urbanistycznego starego Podgórza, przywrócenia pierwotnych funkcji Krzemionek Podgórskich),
- c) zaproponowanie rozwiązań zwrócenia miasta ku Wiśle, które nie będą polegały wyłącznie na zabudowie bezpośredniego sąsiedztwa rzeki apartamentowcami,
- d) wskazanie różnic pomiędzy rewaloryzacją, rewitalizacją i zagospodarowaniem,
- e) zwrócenie uwagi na działania w kierunku kształtowania struktury społecznej mieszkańców - przede wszystkim w celu zapobieżenia gentryfikacji.

Kolejne otwarte debaty odbyły się w 2008 r. w ramach prac nad Programami Rewitalizacji dla obszaru Starego Miasta i starej Nowej Huty. Wyłonione zostały wówczas kolejne sugestie i pomysły mieszkańców, do których można zaliczyć m.in. [7]:

- a) potrzebę częstszych spotkań konsultacyjnych, które mogłyby odbywać się na poziomie rad dzielnic z udziałem Miasta oraz wykonawcy programów,
- b) zaniepokojenie zawężaniem obszarów przeznaczonych do rewitalizacji,
- c) konieczności opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- d) zasugerowano konieczność uzupełnienia programów rewitalizacji o inne miejskie narzędzia i mechanizmy, które pozwolą realizować działania rewitalizacyjne, np. zachęcające do inwestowania poprzez ulgi dla małych i średnich przedsiębiorców działających na obszarze objętym Programem,
- e) mieszkańcy wskazali na konieczność opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, które są prawem miejscowym i mogłyby wspierać Programy Rewitalizacji, które nie mają mocy prawnej.

3. Wnioski

Wszystkie spotkania wykazały, że dotychczas nie zdołano uświadomić mieszkańcom problematyki rewitalizacji w sposób wystarczająco zrozumiały i wyczerpujący. Dlatego też spotkania wykorzystano między innymi również w celu przekazania mieszkańcom podstawowych informacji na temat rewitalizacji. Przede wszystkim cel i zadania Programów Rewitalizacji były przez wielu uczestników inaczej interpretowane niż definiują to obowiązujące dokumenty strategiczne – oczekiwano raczej planistycznych koncepcji z konkretnymi rozwiązaniami dla wszystkich przejawów degradacji. Głównym zadaniem w czasie konsultacji było wobec tego wyjaśnienie uczestnikom charakteru Programu, który będzie zawierał z jednej strony nadrzędną strategię przeprowadzenia procesu rewitalizacji, a z drugiej strony określi konkretne typy projektów (nie wskazując jednak rozwiązań urbanistycznych czy architektonicznych).

Uczestnicy wszystkich spotkań życzyli sobie więcej informacji na temat problematyki rewitalizacji. Postulowano, aby informacje te publikowane były w lokalnych mediach, jak również na specjalnie w tym celu stworzonej stronie internetowej¹. Jednym z postulatów było wzmocnienie współpracy między UMK a organizacjami pozarządowymi i instytucjami działającymi w poszczególnych obszarach. Istotnym aspektem powinno być między innymi umożliwienie mieszkańcom i lokalnym instytucjom aktywnej partycypacji w procesie rewitalizacji, aby mogli oni ustosunkować się do planowanych działań oraz zgłosić własne sugestie i pomysły. W trakcie wszystkich spotkań wyrażono życzenie, aby Program przyczynił się do wzrostu znaczenia problematyki rewitalizacji i aby w przyszłych działaniach dziedzictwo kulturowe i ochrona krajobrazu uwzględniane były w większym stopniu. Uczestnicy zwrócili także uwagę na fakt, że w Programie zawarte powinny być propozycje instrumentów, które zagwarantują jego efektywne wdrażanie (m.in. również koncepcja zarządzania Programem po uchwaleniu go przez Radę Miasta).

Przypisy

¹ Strona www.rewitalizacja.krakow.pl została uruchomiona w 2007 r.

1. Essence, aim and significance of social participation processes in revitalization

In reference literature the concept of revitalization is understood as a complex process of regeneration of an urban area, the space, functions and substance of which has been subjected to the process of structural degradation resulting in a crisis situation that makes the proper economic and social development of that area, as well as the sustainable development of the whole city, impossible or significantly hampered [1, 4]. Revitalization is a multi-directional and spread in time process. Its time perspective usually covers ten to fifteen years, and in particular known cases even more. Due to the complexity of that process the revitalization should not be equated with renovations of buildings only, even though it happens quite frequently. As Skalski [5] notes the revitalization is a complex idea that covers not only technical issues, which include repairs, modernizations, restorations, but also economic issues, and first of all social ones. According to Kotus [3] the citizens are members of the territorial self-government and therefore are subjects in the process of local development. Hence, an important aspect in performing revitalization activities, including the implementation of projects, is the direct engagement of the citizens in the development and implementation of projects under Local Revitalization Programmes.

According to Bukowski [2], depending on the extent of their influence on decisions made by local authorities and method of exerting this influence, the citizens may participate in municipality affairs in the following manner:

1. Informing city authorities, officials and their own representatives in the city council or municipality council about local problems that should be solved.
2. Consulting the solutions and drafts of decisions proposed by the authorities and local decision-makers and referring to local issues and problems.
3. Counselling by citizens as local experts.
4. Co-participation in the political process of agreeing both development priorities and visions and methods of their solving.
5. Co-deciding – sharing the responsibility with the local authorities for making decisions in issues concerning the citizens.

In the light of the above premises, the aim of this article is to analyse and present the results of open debates in the process of developing Krakow revitalization programmes.

2. Social participation in Krakow Revitalization Programmes

As social participation is a commonly accepted procedure in the development of revitalization programmes, the first public consultation regarding the preparation of a Revitalization Programme have been performed in Krakow at the post-industrial area of Zabłocie. The aim of the workshops was to update and adapt the Programme's assumptions to the expectations of the local community and jointly analyse the potential development opportunities of the district on the basis of the project proposals submitted by the citizens. The workshops' activities resulted in the emergence of 22 projects. 12 basic projects were selected among them, including 7 investment projects and 5 non-investment projects, the so-called soft projects, and 10 variant projects. The projects proposed during the workshops included first of all the Lipowa Alley Project which was supposed to be the flagship project of that area reflecting the post-industrial nature of the Zabłocie district. The authors of the Programme feared, however, that developers may come to Lipowa Street and introduce objects contradictory to its atmosphere. Therefore, it has been agreed that the recommendations included in the revitalization programme should be taken into account in the process of issuing land development conditions decisions. Another project was an inventory as a next step towards establishing studios for artists in the post-industrial buildings. It has been also noted that as far as residential issues are concerned an architectural and restoration business plan shall be drawn-up for selected proposed tenement houses together with a cost estimation and indication of possible upward extensions.

The second round of debates took place in the year 2007 within the scope of works on the Krakow City Revitalization Programme (CRP). Meetings have been organized at eight areas indicated in the CRP Assumptions. In total 160 persons participated in these meetings. The analysis of the debates allowed to select the main suggestions and proposals on the part of citizens, which included among others the following [6]:

- a) establishing closer cooperation between Municipality of Krakow and institutions and non-governmental organizations acting on areas designated for revitalization in the first round,
- b) taking into account the issues of preserving cultural landscape (e.g. the urban layout of the old Podgórze, restoring primary functions of Krzemionki Podgórskie),
- c) proposing solutions of 'turning the city towards the Vistula River' which shall not consist only in covering the direct neighbourhood of the river with apartment buildings,
- d) indicating differences between restoration, revitalization and development,
- e) drawing attention to activities directed at shaping the social structure of citizens, first of all in order to prevent gentrification.

The next open debates took place in the year 2008 within the scope of works on the revitalization programmes for the area of Old Town and the 'old' Nowa Huta. Further suggestions and ideas by the citizens emerged, which included among others the following [7]:

- a) the need for more frequent consultation meetings, which could take place at the level of district councils with the participation of the City and the Contractor of programmes,
- b) anxiety caused by areas designated for revitalization being restricted,
- c) necessity to prepare local master plans,
- d) it was suggested that the revitalization programmes should be supplemented with other city tools and mechanism which shall allow to implement the revitalization activities, e.g. by encouraging investments through reliefs for small and medium-sized enterprises acting on the area covered by an LRP,
- e) the citizens indicated the necessity to draw-up master plans which constitute local law and might support the LRP which are only programmes and do not possess any legal power.

3. Conclusions

Basically, all the meetings have shown that so far the citizens had not yet been made aware of the revitalization issues in a sufficiently comprehensible and comprehensive manner. Therefore, those meetings have been also used among other things to provide the citizens with basic information about revitalization. First of all the aim and tasks of the Revitalization Programmes were interpreted by many participants in a different way than defined in the binding strategic documents – they expected rather design concepts with definite solutions for all manifestations of degradation. Hence, the main task during the consultations was to explain the participants the nature of the Programme which shall, on one hand, include the overriding strategy for performing the revitalization process, and, on the other hand, define specific types of projects (not indicating, however, urban or architectural solutions). The participants of all meetings wished more information on the revitalization issues. It was postulated to publish such information in local media, as well as on a website established for this purpose¹. Another postulate was to strengthen the cooperation between the Municipality of Krakow and non-governmental organizations and institutions acting on particular areas. An important element shall among other things be enabling the citizens and local institutions to actively participate in the revitalization process so that they could address the planned activities and propose their own suggestions and ideas. During all the meetings the participants have expressed the wish that the Programme should contribute to increasing the significance of revitalization issues and to taking into consideration to a larger extent the cultural heritage and landscape protection in future activities. The participants have also stressed the fact that the Programme should include proposals of instruments which would guarantee its effective implementation (among other things also the Programme management concept after its adoption by the City Council).

Endnotes

- ¹ The www.rewitalizacja.krakow.pl website was launched in 2007.

Literatura/References

- [1] Bilert A., *Centrum staromiejskie w Żarach. Problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice 2004.
- [2] Bukowski A., *Partycypacja społeczna*, www.rewitalizacja.krakow.pl, Kraków 2008.
- [3] Kotus J., *Partycypacyjna droga rozwoju lokalnego (na przykładzie polskich samorządów terytorialnych)*, [w:] *Przemiany społeczno-gospodarcze Polski lat dziewięćdziesiątych*, Parysek J., Rogacki H. (red.), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1998.
- [4] Parysek J.J., *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.
- [5] Skalski K., *Vademecum rewitalizacji dawnych dzielnic mieszkaniowych*, Poradnik dla Rady i Zarządu Miasta, Wydanie II, Kraków 2004.
- [6] Świerczewska-Pietras K., *Raport z konsultacji społecznych czerwiec 2007*, Materiał przygotowany na potrzeby prac nad Miejskim Programem Rewitalizacji Krakowa, Kraków 2007.
- [7] Świerczewska-Pietras K., *Raport z konsultacji społecznych czerwiec 2008*, Materiał przygotowany na potrzeby prac nad Lokalnym Programem Rewitalizacji dla obszaru Starego Miasta i „starej” Nowej Huty, Kraków 2008.