

**PROGRAMY AKTYWIZACJI EKONOMICZNEJ W AKTUALIZACJI PLANU KRAKOWA**





## PROGRAMY AKTYWIZACJI EKONOMICZNEJ W AKTUALIZACJI PLANU KRAKOWA

Artykuł omawia jeden z kierunków aktualizacji planu miasta Krakowa. Przedstawia kryteria wyboru obszarów miasta korzystnych dla inwestycji oraz proponuje metodę konstruowania programów tzw. aktywizacji ekonomicznej dla tych obszarów. Fundamentem programu jest skomputeryzowana baza danych, stanowiąca podstawę dla regulacji przestrzennej. Numeryczny zapis informacji i decyzji ma zrationalizować proces planowania, zwłaszcza w warunkach dużej dynamiki rynku nieruchomości. Program aktywizacji ekonomicznej ma stymulować rozwój gospodarczy obszaru przy pełnym poszanowaniu indywidualnych potrzeb inwestorów i instytucji oraz publicznych potrzeb miasta, usprawniając pracę planisty i realizatora planu.

Prezentowany tekst zawiera omówienie zasadniczych problemów poruszonych w pracy pt. **"Kryteria wyboru i delimitacji obszarów miasta dla potrzeb programów aktywizacji ekonomicznej oraz metoda ich konstruowania"**, wykonanej na zlecenie dr arch. Zygmunta Ziobrowskiego - generalnego projektanta planu Krakowa. Opracowana przez zespół w składzie: arch. Krzysztof Bojanowski - zagadnienia przestrzenne i metodologia planistyczna, dr Władysław Brzeski - ekonomika nieruchomości oraz dr Krzysztof Görlich - polityka rozwoju miasta, podejmuje ona jeden z wątków przyjętej strategii planistycznej, stanowiącej istotny element polityki rozwoju miasta Krakowa w dynamicznych uwarunkowaniach, rodzącej się gospodarki rynkowej. Ta nowa strategia planistyczna została zarysowana w dokumencie pt.: **"Opinia dotycząca zakresu i problematyki zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa"**<sup>1</sup>. Stał się on punktem wyjścia dla roboczych spotkań wielodyscyplinarnego grona specjalistów, zaproszonych do opracowania bardziej szczegółowych zasad implementacji wybranych kierunków działania w ramach obranej strategii, a jednym z nich było określenie **zasad działania programów aktywizacji ekonomicznej na wybranych obszarach miasta Krakowa**.

### Ogólny zarys strategii prac nad zmianą planu

Praca jest pochodną przyjętej strategii, w tym założeń aktualizacji planu, którymi są:

1. **Uznanie aktualności generalnych zasad rozwoju miasta, a zwłaszcza założeń do planu miasta Krakowa, zatwierdzonych w 1988 roku.**
2. **Wprowadzenie selektywnych zmian w fazie projektu planu w wyniku weryfikacji jego zakresu i problematyki (poprzez poszerzenie i pogłębienie niezbędnych analiz) przy zachowaniu kompleksowości planu.**
3. **Wprowadzenie nowych tendencji wyrażonych w przygotowywanych ustawach i aktach prawnych, jednak przy zachowaniu zgodności z aktualnym stanem prawnym.**

Oczekuje się, że spełnienie tych założeń powinno zaspokoić bieżące i perspektywiczne potrzeby gospodarki przestrzennej miasta, które implikują niezbędny zakres i problematykę zmian w obrębie planu. Wśród **bieżących potrzeb** wymieniane są zmiany dotyczące wybranych części miasta, polegające na aktualizacji (usunięciu sprzeczności lub doprowadzeniu do zgodności) ustaleń planu względem:

- doraźnych a uzasadnionych zamierzeń i działań inwestycyjnych,
- opracowywanych planów szczegółowych i innych akceptowanych koncepcji,
- bieżącej polityki inwestycyjnej oraz zabezpieczenia interesów rządowych i gminy Kraków.

Do ważnych potrzeb bieżących zaliczono konieczność **reinterpretacji zapisu ustaleń planu**. Jej zadaniem ma być zwiększenie elastyczności w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przy uściśleniu warunków ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz pełniejszego zabezpieczenia interesów publicznych. Wśród **potrzeb perspektywicznych**, pojawia się konieczność uściślenia zamierzeń rozwiązań w zakresie:

- kształtowania terenów otwartych oraz wybranych obszarów przeznaczonych dla zainwestowania z punktu widzenia poprawy wentylacji i mikroklimatu miasta,
- problemów infrastruktury; uzbrojenia, ogrzewania, racjonalizacji transportu,
- efektywnego wykorzystania terenów stanowiących własność komunalną lub Skarbu Państwa oraz zabezpieczenia terenów dla perspektywicznych zadań inwestycyjnych tych podmiotów.

Do potrzeb perspektywicznych związanych ze zmianą planu zalicza się wreszcie zwiększenie efektywności ekonomicznej poprzez racjonalną gospodarkę przestrzenną na wybranych obszarach charakteryzujących się potencjalnie wysoką atrakcyjnością dla inwestycji. Dla tych obszarów proponuje się wykonanie programów aktywizacji ekonomicznej, a wnioski z nich płynące powinny być wprowadzone do planu.

Do ważnej części pracy nad planem należy także dopracowanie polityki rozwoju miasta i uściślenie instrumentów jej realizacji w następujących sferach: ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, gospodarki nieruchomościami, komunikacji, gospodarki komunalnej, inwestycji publicznych.

Zakres prac nad zmianą planu Krakowa odzwierciedla zatem trzy grupy potrzeb.

1. Potrzeby bieżące, wymagające doraźnego przystosowania planu do nowych okoliczności.
2. Potrzeby perspektywiczne związane z racjonalizacją w sferach: transportu, kanalizacji, ciepłownictwa i wentylacji miasta, wymagające zmiany planu w oparciu o szersze analizy i bardziej udokumentowane koncepcje.
3. Potrzeby perspektywiczne wynikające z konieczności zwiększenia efektywności ekonomicznej wybranych terenów, wymagające zmiany planu w oparciu o programy specjalne.

Ocena realizacji wymienionych potrzeb (jakości zmian w planie) będzie zależeć od tego, w jakim stopniu nowy, zmieniony plan spełni następujące kryteria:

- tworzy szanse dla miasta Krakowa w konkurencji krajowej i międzynarodowej,
- integruje miasto jako funkcjonujący organizm,
- minimalizuje konflikty (HiS - Kraków, turystyka - zanieczyszczenia, ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych - interesy indywidualne i instytucji),
- tworzy szanse na ekonomiczny rozwój miasta,
- zabezpiecza indywidualne interesy obywateli,
- zabezpiecza interesy gminy i państwa.

Zadanie zmiany planu ogólnego, aby mogło spełnić opisane potrzeby i kryteria wymaga zatem podjęcia prac w trybie odpowiadającym poszczególnym ich grupom. I tak, w pierwszej kolejności proponuje się podjęcie prac nad 1. grupą potrzeb, które obejmują:

1. **Dokonanie odpowiednich analiz i zaproponowanie merytorycznych, doraźnych zmian w planie.**
2. **Dokonanie, nie zmieniającej meritum planu, reinterpretacji ustaleń planu.** (Ma ona stworzyć bardziej elastyczne możliwości podejmowania decyzji lokalizacyjnych, a także zwiększyć czytelność i jednoznaczność ustaleń planu.)
3. **Wprowadzenie procedur pośrednich, ułatwiających proces przygotowania inwestycji od uzyskania informacji z planu do decyzji o pozwoleniu na budowę.**

W podobnie pilnym trybie proponuje się podjęcie prac nad sformułowaniem polityk rozwoju w dziedzinie gospodarki przestrzennej i komunalnej. Dają one podstawę do pełniejszej weryfikacji w dalszym etapie prac nad zmianą planu w ramach realizacji 2. grupy potrzeb, który obejmie wybrane problemy planistyczne, takie jak:

1. Uściślenie terenów otwartych i określenie warunków zabudowy na wybranych terenach przeznaczonych do zainwestowania o kluczowym znaczeniu dla wentylacji miasta.
2. Weryfikacja koncepcji kanalizacji na obszarze miasta.
3. Weryfikacja koncepcji systemu transportu.
4. Weryfikacja koncepcji ogrzewania miasta.
5. Opracowanie koncepcji wykorzystania terenów i urządzeń stanowiących własność komunalną i własność Skarbu Państwa.
6. Opracowanie koncepcji programu inwestycji komunalnych i rządowych

Za niemniej pilne uznano także rozpoczęcie wstępnych prac nad zmianą planu w ramach 3-ciej grupy potrzeb, dotyczącej programów aktywizacji ekonomicznej w wybranych obszarach miasta. Prace te uznano za ważne z uwagi na konieczność dopuszczenia w dalszym etapie znacznych odstępstw od ustaleń obecnie obowiązującego planu oraz stworzenie możliwości dla przeprowadzenia pogłębionej analizy problemu.

### **Cel, zakres i problematyka**

Przedstawiony zarys strategii prac nad zmianą planu pozwolił na określenie celu i zakresu opracowania, które miało być uściśleniem zasad implementacji jednego z kierunków, pozostającego w ramach tej samej strategii planistycznej. Dlatego przypomnienie przedsięwzięć związanych z aktualizacją uznano za użyteczne, bo ukazujące rozległość niezbędnego obszaru informacji, jak i głębokość wzajemnych powiązań. **Opracowanie zasad działania programów aktywizacji ekonomicznej na wybranych obszarach miasta Krakowa, które było celem pracy**, wymagało bowiem uwzględnienia wyników innych prac nad zmianą planu: tych zakończonych oraz będących w trakcie opracowywania, niekiedy także antycypacji wątków jeszcze nie podjętych.

Zakres informacji niezbędnych dla zbudowania zasad działania programu planistycznego o charakterze specjalnym, jakim jest przygotowanie selektywnej aktywizacji ekonomicznej miasta, wykraczał poza zakres samej pracy. Przyjęto, że będzie obejmował dwa wzajemnie uwarunkowane pola "makro" i "mikro". Zakres pierwszego obejmował będzie zagadnienia w skali miasta, projektu planu ogólnego, a jego zadaniem byłoby: **określenie kryteriów wyboru i delimitacji obszarów korzystnych z punktu widzenia możliwości wprowadzania programów aktywizacji ekonomicznej**. Z kolei zakres "mikro" ograniczono do zagadnień w skali fragmentu miasta, a więc projektu planu szczegółowego, którego zadaniem było: **określenie metody konstruowania i wdrażania programów aktywizacji ekonomicznej na wybranych obszarach miasta**.

Podjęta problematyka pracy była zatem szeroka, co wynika z wieloaspektowej natury samego planowania, jak i konieczności uwzględnienia możliwie szerokiego zakresu informacji niezbędnych w procesie tworzenia projektu planu. Istotnym poszerzeniem problematyki był fakt, że opracowywane zasady miały mieć charakter wzorcowy - "modelowy". Wprowadzanie programów aktywizacji ekonomicznej na wybranych obszarach miasta ma bowiem stanowić w perspektywie jeden z głównych kierunków obranej strategii planistycznej, rozumianej jako organizujący i inspirujący element polityki rozwoju miasta Krakowa.

### **Zasady działania programów aktywizacji ekonomicznej - założenia**

Cel, zakres i problematyka wskazały, że zasady działania programów aktywizacji ekonomicznej powinny stanowić nowe, spójne narzędzie planistyczne o cechach wzorca - "modelu". Niezależnie od stopnia powtarzalności i dwuetapowego charakteru, wynikającego z kolejnych faz implementacji, pożądaną cechą modelu powinna być jego "otwartość". Cecha ta wydawała się podstawową z uwagi na przedmiot i podmiot planowania, rozumianego jako proces informacyjno-decyzyjny o szczególnie złożonej strukturze i czasie działania. Otwartość modelu, czy inaczej: podatność na zmiany opracowywanych zasad będzie korzystna z uwagi na ilość i zakres niezbędnych informacji oraz zróżnicowany czas ich dostępności. Obok informacji typowych dla warsztatu planistycznego, konieczne będzie uwzględnienie danych z zakresu ekonomiki nieruchomości, pochodzących z rynku nieruchomości i aktualnej polityki miasta w tym zakresie. Potrzeba dynamicznego ujęcia tych danych wskazywała, że ich aktualność, tym samym weryfikacja i adaptacja zasad działania programów aktywizacji, będzie niejednokrotnie musiała być dokonana na etapie konstruowania lub wdrażania tych programów w konkretnych obszarach miasta. Prócz otwartości modelu, rozumianego jako szczególny "serwomechanizm", otwartość zasad to także czytelność i jednoznaczność procesu; klarowność stosowanych form zapisu oraz procedur, której potrzeba wynika z konieczności uwzględnienia wielopodmiotowości procesu planowania. Współuczestnikami procesu konstruowania i wdrażania programów będą bowiem podmioty reprezentujące znacznie zróżnicowane profesje, poziomy wiedzy planistycznej i merytorycznej, zakresy kompetencji, wreszcie różne cele wraz z ich motywacjami. Obok wielodyscyplinarnego zespołu planistów, aktywnym współuczestnikiem

procesu będzie realizator planu: Wydział Architektury Urzędu Miasta lub odpowiedniej terytorialnie Dzielnicy. Działając z mandatu samorządu terytorialnego, zadaniem obydwu podmiotów jest łagodzenie sprzeczności pomiędzy interesem publicznym a indywidualnymi celami instytucji oraz obywateli, ale również stymulowanie ich aktywności gospodarczej poprzez umożliwienie udziału w różnych fazach procesu tworzenia i implementacji programów aktywizacji ekonomicznej miasta, co dla ich powodzenia ma przecież pierwszorzędne znaczenie. Wydawało się, że tak pojęta otwartość na partycypację pozostawać będzie w zgodzie z kierunkiem zmian ustrojowych w Polsce; z wprowadzaniem wolnej w granicach prawa gospodarki rynkowej, z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności osobistej oraz swobody działalności gospodarczej bez względu na formy własności, z rozdzieleniem administracji rządowej od samorządowej, z równością wszystkich podmiotów wobec prawa. Założony poziom współuczestnictwa w procesie planowania, uwzględnia nową rolę samorządu w tworzeniu lokalnej polityki przestrzennej, wychodzi na przeciw obserwowanym już tendencjom oraz zjawiskom występującym w gospodarce przestrzeni, jest w zgodzie z intencjami obowiązujących i przygotowywanych regulacji prawnych. Uznano, że w opracowywaniu zasad spełniających opisane założenia pomocnym będzie skorzystanie z doświadczeń planistycznych, płynących z prac wykonanych ostatnio dla obszaru miasta Krakowa. Były to prace podejmujące zagadnienie zwiększenia **elastyczności planowania, między innymi poprzez wprowadzanie nowych form zapisu planu, respektującego istniejące podziały własnościowe**<sup>2</sup>. Za pożyteczne uznano także skorzystanie z materiałów trzech ważnych międzynarodowych seminariów, jakie w poprzednim roku miały miejsce w Krakowie. Dotyczyły one zagadnień **ekonomiki nieruchomości, planowania i organizacji inwestowania**, a więc problematyki ściśle związanej z przedmiotem opracowania. Użyteczność materiałów wydawała się tym większa, że pochodziły z krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej i były przystosowane do warunków transformacji gospodarki w Polsce<sup>3</sup>. Za istotne zadanie w konstruowaniu i wdrażaniu programów aktywizacji ekonomicznej uznano stałą obserwację dynamiki rynku nieruchomości. Jakkolwiek jeszcze ułomny, w warunkach rozwijającej się gospodarki rynkowej będzie on spełniał coraz większą rolę w podejmowaniu i realizacji decyzji inwestycyjnych. Powszechnie znanym i godnym zastosowania instrumentem jest tu mapa obrazująca zmiany cen nieruchomości w określonej jednostce czasu (najczęściej roku). "Digitalizacja" takiej mapy, którą umożliwiała dostępna technika komputerowa, stwarza szansę wielorakiego jej zastosowania, w tym znaczące poszerzenie bazy danych dla procesu planowania<sup>4</sup>. Podobnie wskazano na **potrzebę komputeryzacji zapisu programów aktywizacji ekonomicznej dla wybranych obszarów miasta**. Możliwość prowadzenia analizy poszczególnych problemów na niezależnych warstwach zapisu, łatwość syntezy obszernego materiału informacyjnego pozwalająca na symulację i szybką ocenę rozwiązań wariantowych; może istotnie usprawniać warsztat pracy planisty i realizatora planu<sup>5</sup>.

## **Część I. Określenie kryteriów wyboru i delimitacji obszarów miasta korzystnych z punktu widzenia możliwości wprowadzania programów aktywizacji ekonomicznej**

### **Wstępne kryterium wyboru**

Programy aktywizacji ekonomicznej w wybranych obszarach miasta zdefiniowano jako: **zespół warunków umożliwiający zwiększenie efektywności ekonomicznej poprzez racjonalną gospodarkę przestrzenną w terenach charakteryzujących się potencjalnie dużą atrakcyjnością dla inwestycji i działalności gospodarczej**. Określenie kryteriów wyboru takich terenów sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie: **jakie obszary miasta Krakowa reprezentują takie właściwości?**

Pojawiła się w tym miejscu konieczność postawienia dodatkowego i ważnego **pytania o kierunek i rodzaj tych inwestycji**. Odpowiedź mogła bowiem w sposób istotny ograniczyć pole selekcji, stając się niejako **kryterium wstępnym wyboru**. W odróżnieniu od dotychczasowego rozwoju przestrzennego miasta, odzwierciedlającego **ekstensywny** kierunek inwestowania, co jest po części przyczyną aktualizacji planu, za pożądany należy uznać **intensywny** kierunek inwestycji. Wydaje się on być jedynie słuszny z perspektywy rozwoju miasta, tak w aspekcie przestrzennym, jak i ekonomicznym. Wskazuje na to proponowany zakres i problematyka niezbędnych zmian w obowiązującym planie,

skłaniające do refleksji nad potrzebą lepszego doboru inwestycji do specyfiki miasta; jego struktury przestrzennej i funkcji. Przyjmując, że skuteczność intensywnego kierunku inwestowania zależy od doboru rodzaju inwestycji względem miejscowych uwarunkowań, skorzystano tu z analogii jaką dostarcza metoda znana w literaturze angielskojęzycznej jako: "the Highest and Best Use". Jakkolwiek używana do wyceny nieruchomości, opierającej się o spodziewany zysk przy założeniu możliwie najintensywniejszego zagospodarowania, metodę uznano za pomocną w skali "makro", w ogólnym określeniu rodzajów inwestycji korzystnych dla miasta. **Przyjęto, że w szczególnym przypadku miasta Krakowa, w doborze rodzajów inwestycji należy uwzględnić następujące generalne uwarunkowania:**

**a/ wynikające z jego struktury przestrzennej:**

- warunki ochrony środowiska naturalnego, będące pochodną położenia miasta i związanych z nim warunków klimatycznych, a zwłaszcza problemu przewietrzania.
- warunki ochrony środowiska kulturowego, zwłaszcza historycznych form zespołów budowli miejskich i zieleni oraz pojedynczych obiektów zabytkowych,
- warunki kształtowania systemów infrastruktury technicznej, a szczególnie odprowadzania ścieków, ogrzewania oraz transportu indywidualnego i zbiorowego,
- warunki będące pochodną istniejących form tkanki miasta o tradycyjnych typologiach, zróżnicowanych skalach, technologiach i formie architektonicznej,
- warunki będące pochodną istniejących form tkanki miasta, reprezentujących ekstensywny kierunek inwestycji, zwłaszcza w mieszkalnictwie i przemyśle,
- warunki inwestowania wynikające z wyżej wymienionych uwarunkowań w aspekcie występujących form własności.

**b/ wynikające z funkcji miasta:**

- warunki sprawnego działania organizmu miejskiego, gwarantującego mieszkańcom odpowiedni poziom życia (mieszkania, pracy, usług, wypoczynku),
- warunki funkcjonowania miasta jako siedziby władz oraz administracji samorządowej i wojewódzkiej,
- warunki działania miasta Krakowa jako ważnego ośrodka kulturalnego, akademickiego oraz turystycznego o charakterze krajowym i międzynarodowym,
- warunki działania miasta spełniającego rolę ośrodka usługowego o tradycyjnie ukształtowanym w południowym regionie kraju zasięgu oddziaływania,
- warunki działania w dziedzinie produkcji przemysłowej, uwzględniające konieczność istotnych przekształceń strukturalnych,
- warunki działania miasta Krakowa jako specyficznej struktury demograficznej, będącej pochodną wymienionych wyżej funkcji,
- warunki inwestowania wynikające z wyżej wymienionych uwarunkowań w aspekcie sposobu użytkowania istniejących zasobów nieruchomościowych.

Analiza powyższych uwarunkowań może służyć ogólnemu określeniu rodzajów inwestycji korzystnych dla miasta, ale także wskazaniu tych jego obszarów, które najlepiej intensywnemu kierunkowi inwestowania będą odpowiadały. **Generalnie stwierdzono, że będą to w pierwszej kolejności obszary, w których forma tkanki miejskiej jest wynikiem ekstensywnego kierunku inwestowania.** Będą to więc najczęściej:

- większe obszary wolne od zainwestowania, położone pomiędzy zdefiniowanymi przestrzennie i użytkowo zespołami miejskimi,
- obszary położone na obrzeżach istniejących zespołów miejskich o niewykształconej formie i funkcji, zwłaszcza mieszkaniowych i przemysłowych,
- obszary położone wewnątrz zespołów mieszkaniowych, wymagających istotnych uzupełnień i przekształceń funkcjonalnych oraz uporządkowania formy,
- obszary położone wewnątrz zespołów przemysłowych podlegających zasadniczym przekształceniom strukturalnym.

○ ile wymieniona grupa obszarów miasta wydawała się przydatna dla inwestycji wprowadzających nowe obiekty, wymieniono drugą, niemniej ważną grupę terenów korzystnych dla intensywnego kierunku inwestycji. Obejmuje ona obszary o zdefiniowanej, tradycyjnie ukształtowanej tkance miejskiej (XIX- i XX-wiecznej), która jest podatna na dość szeroki zakres uzupełnień oraz przekształceń funkcjonalnych i formalnych (plomby, nadbudowy, zagospodarowanie dziedzińców wewnętrznych i oficyn, uwolnienie niższych kondygnacji na cele gospodarcze). Uznano, że o wielkiej atrakcyjności tych terenów mogą

zadecydować spodziewane zyski. Wynikające z położenia w pobliżu ścisłego centrum miasta oraz relatywnie niższego, niż w wypadku budowania nowych obiektów, kosztu pozyskania. Bywa on rezultatem mniejszego ryzyka, na który składają się między innymi: lepiej rozeznane problemy prawne i własnościowe, istniejąca struktura budowlana i infrastruktura techniczna, względnie proste procedury procesu przygotowania i realizacji inwestycji, w końcu odpowiednio krótki czas jej uruchomienia. Obserwacja krakowskiego rynku nieruchomości w ostatnich trzech latach, wskazuje na wielką koncentrację inwestycji w obszarze ścisłego centrum. Doświadczenia płynące z tych obserwacji dowodzą siły oddziaływania mechanizmów rynkowych na decyzje inwestycyjne; na podstawowe znaczenie lokalizacji oraz na dużą atrakcyjność i chłonność istniejących zasobów, także o charakterze zabytkowym, podlegających przecież istotnym ograniczeniom inwestycyjnym. Przyjęto, że z podobnymi tendencjami należy się liczyć w wypadku omawianej wyżej grupy obszarów miasta, które mogą stanowić konkurencję dla inwestycji wprowadzających nowe struktury budowlane, w bardziej odległych terenach miasta. Oczywiście obydwie wymienione grupy obszarów miasta Krakowa reprezentują odmienną ofertę dla potencjalnych inwestorów. Jest ona korzystna z uwagi na swą komplementarność, potrzebną w harmonijnym, przestrzennym i gospodarczym rozwoju miasta. Analiza uwarunkowań inwestycji, wynikających ze struktury przestrzennej Krakowa oraz jego funkcji, wskazuje bowiem na **rozległą gamę potrzeb, których zaspokojenie powinno być jednym z podstawowych czynników motywujących podjęcie działalności inwestycyjnej.** Uznano, że w pracy nie powinno się rozstrzygać, jakie rodzaje inwestycji będą podejmowane w wymienionych obszarach. Rzadko przecież potrzeby w rozumieniu planu są postrzegane jako wystarczający czynnik motywacyjny i są utożsamiane z indywidualnymi celami różnych inwestorów. Przeciwnie, zwłaszcza w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej jest to stałe źródło sprzeczności, dla których podstawową płaszczyzną rozstrzygania konfliktów pomiędzy publicznymi a indywidualnymi celami obywateli oraz instytucji jest "elastyczny plan". Dlatego też, zgodnie z założoną "otwartością" zasad działania programów aktywizacji, nie wydawało się właściwym wskazywanie rodzajów inwestycji a raczej zakreślenie pewnego pola ich wyboru. **Przyjęto, że podstawowego nurtu działań inwestycyjnych należy oczekiwać ze strony indywidualnych inwestorów (instytucji i osób fizycznych: krajowych i zagranicznych), im też należy pozostawić bardziej szczegółowe rozeznanie potrzeb i decyzję co do sposobów ich realizacji.** Obok spodziewanego zysku, który jest funkcją popytu, a więc pogłębionej analizy potrzeb, za ważny czynnik motywujący uznano **politykę inwestycyjną miasta. Jej klarowność, spójność oraz stabilność będzie przecież w powyższych kalkulacjach znajdowała swoje wymierne odbicie. Jest to trzecia, po warunkach przestrzennych i funkcjonalnych, ważna grupa uwarunkowań inwestycji, której zadaniem powinno być: inspirowanie i wspieranie indywidualnych działań inwestycyjnych, ale również zapewnienie możliwie pełnej realizacji celów publicznych.**

Uznając, że praca powinna być wyrazem proinwestycyjnej, polityki miasta, podjęto następnie próbę określenia **podstawowych narzędzi działania w sferze ekonomiczno-prawnej.** Przyjęto, że aktywizację ekonomiczną gmina może prowadzić **bezpośrednio** poprzez własną działalność inwestycyjną lub **pośrednio** poprzez stymulowanie aktywności innych podmiotów gospodarczych. Rozdział pomiędzy własną i stymulowaną działalnością gospodarczą jest zwykle uzależniony od politycznych preferencji gminy, jak również od jej finansowych możliwości, ograniczających zakres inwestycji własnych oraz od pozostających w dyspozycji instrumentów pośrednich i ich efektywności (planistycznych, legislacyjnych, fiskalnych). Obok najlepiej dotąd rozpoznanych instrumentów planistycznych w gestii miasta pozostają więc narzędzia prawne i ekonomiczne, które razem stanowią winny spójne instrumentarium kształtowania strategii rozwoju gospodarczego, w tym polityki inwestycyjnej. Niestety, tak w warunkach krakowskich jak i większości miast polskich nie można było się oprzeć o bieżące i politycznie uzgodnione strategie. Jest to częściowo skutkiem mało jeszcze efektywnego działania samorządów lokalnych, jak również powstawania niezupełnie dotąd czytelnego ustroju gospodarki rynkowo-kapitalistycznej z właściwym mu systemem cen, kosztów, instytucji etc. Dlatego też, omawiając rolę narzędzi prawnych i ekonomicznych w programach aktywizacji ekonomicznej, przyjęto, że będą one podlegały krystalizacji w procesie powstawania i implementacji programów, stając się integralnymi elementami aktualizacji planu. Lista przeszkód, które uniemożliwiają aktualnie



przedstawienie prawnych i ekonomicznych narzędzi jest obszerna. Wymieniono tu zwłaszcza:

1. Brak doświadczeń. W warsztacie planisty i opracowywaniu strategii rozwoju miasta narzędzia te nie miały dotąd istotnego znaczenia wobec odmiennych podstaw ustrojowych i gospodarczych.

2. Brak bazy danych dotyczących istniejących zasobów nieruchomościowych:

- a) kompletnego rozeznania ich struktury własnościowej,
- b) rozpoznania ich struktury użytkowania,
- c) przedłużający się proces przekształceń własnościowych (komunalizacja, prywatyzacja, reprivatyzacja).

3. Trudności oparcia się o obce wzory wobec powodów instytucjonalno-prawnych (np. spory kompetencyjne, konstytucyjne) oraz gospodarczo "niedorozwojowych" (np. emisja obligacji gminnych na giełdzie).

4. Trudności wynikające z konieczności koordynacji czynnika samorządowego (miasta) z rządowym (regionalnym) przy trwającej reformie systemu gospodarczego całego kraju, a zwłaszcza:

- a) podatków lokalnych i opłat (np. brak podatku od nieruchomości "ad valorem"),
- b) niektórych ustaw i przepisów prawnych (O planowaniu przestrzennym, Prawo Budowlane, reprivatyzacyjna itp.).

Pomijając zagadnienie zmian legislacyjnych i regulacji fiskalnych, które do czasu ich przeprowadzenia leżą poza oddziaływaniem gminy i mogą okazać się procesem długotrwałym, za **najistotniejszy problem do rozwiązania uznano zbudowanie niezbędnej bazy danych.**

**W konkretnej sytuacji Krakowa i przyjęcia strategii rozwoju poprzez selektywne wprowadzanie programów aktywizacji ekonomicznej, uznano za konieczność dokonanie sukcesywnej inwentaryzacji istniejących zasobów nieruchomościowych i tworzenie jednolitej (systemowo i technicznie) bazy danych.** Dopiero na tak zbudowanej strukturze informacyjnej miasta można będzie wypracować instrumenty zdolne stymulować działalność gospodarczą i inwestycyjną. Podkreślono, że w chwili obecnej gmina praktycznie nie dysponuje takim instrumentarium. Szczególnie widoczna jest tutaj głęboka dysproporcja w stosunku do miast zachodnich w zakresie wpływów uzyskiwanych z podatku od nieruchomości.

Przyjęto, że baza danych będzie niejako fundamentem dla tworzenia efektywnych narzędzi prawno-ekonomicznych. Budowanie takiej bazy musi antycypować zmiany legislacyjne, które z konieczności mogą być uwzględnione dopiero w trakcie konstruowania lub implementacji programów aktywizacji ekonomicznej.

Najogólniej baza danych powinna obejmować kompletną inwentaryzację istniejących zasobów nieruchomościowych (ziemia, budynki, infrastruktura), a stanowiących własność:

- 1. Komunalną,
- 2. Skarbu Państwa,
- 3. Prywatną,
- 4. Nieruchomości będące w trakcie procesu przekształceń własnościowych.

Geodezyjna i prawna ewidencja obrazująca strukturę własnościową powinna być osnową dla kolejnych "warstw informacyjnych" bazy danych. Pierwszą z nich będzie struktura użytkowania, która powinna odzwierciedlać możliwie aktualny stan funkcjonalny zinventaryzowanych nieruchomości:

- 1. Status aktualnego użytkownika (np. umowa dzierżawna),
- 2. Rodzaj działalności gospodarczej i sposób wykorzystania terenu,
- 3. Aktualny stan zainwestowania i planowany rozwój (np. wydane decyzje ULI, lub o pozwoleniu na budowę).

Trzecią istotną warstwą informacyjną powinna być ewidencja obrazująca ceny nieruchomości. Źródłem potrzebnych danych powinien być "rynek nieruchomości" (weryfikowane ogłoszenia prasowe, biura pośrednictwa, wywiady), jak też szacunkowe wyceny wykonywane przez rzeczoznawców nieruchomości. **Za szczególnie ważne uznano wykonanie pełnego oszacowania nieruchomości będących własnością komunalną. Dobre rozeznanie stanu posiadania gminy, może być jedyną podstawą do prowadzenia jej aktywnej polityki gospodarczej i inwestycyjnej.** Zwrócono uwagę, że nawet w obecnym stanie finansów gminnych, miasto jako podmiot gospodarczy może

uzyskiwać poważne środki z własnych nieruchomości oraz przedsiębiorstw komunalnych poprzez właściwą z punktu widzenia rynku politykę lokalizacyjną (np. rewizja opłacalności utrzymywania własnych zasobów w danej lokalizacji i przenoszenie ich w obszary aktywizacji). Bezpośrednia działalność inwestycyjna miasta powinna być więc ograniczona do tych wybranych obszarów miasta, a zwłaszcza być ogniskowana na uzupełnieniu i usprawnieniu istniejącej infrastruktury.

**W konsekwencji, zarysowując pole wyboru korzystnych rodzajów inwestycji dla obszarów aktywizacji ekonomicznej, uznano za dopuszczalne wszelkiego typu zainwestowanie, które inwestorzy uznają za ekonomicznie uzasadnione, a które pozostawać będą w zgodzie za założoną regulacją przestrzenną opracowaną dla tych terenów.**

Poza zainwestowaniem w infrastrukturę wnoszoną przez miasto, przyjęto, że korzystnymi rodzajami inwestycji w obszarach aktywizacji ekonomicznej będą obiekty:

- handlu i usług,
- biurowe,
- badawczo-wdrożeniowe, tzw. parki technologiczne,
- przemysłowe o niuciążliwej, zaawansowanej technologicznie produkcji lub montażu, z własnymi możliwościami ekspozycji i sprzedaży,
- mieszkaniowe, ograniczone do jednostek mieszkalnictwa zbiorowego (hotele, motele) oraz relatywnie drogiej mieszkań i apartamentów stanowiących uzupełnienie poprzednio wymienionych obiektów.

Generalnie przyjęto, że ze względu na charakter miasta, jego strukturę przestrzenną i funkcjonalną, a także obserwowane trendy, w przeważającej liczbie przypadków należy się liczyć z typem inwestora reprezentującym "mały" i "średni" business. Wielkości przestrzennych parametrów, które definiują ten typ inwestora, należy opracowywać w oparciu o dane Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD). Celem powstania tego banku było wspomaganie gospodarki w krajach dawnego bloku wschodniego, przechodzących etap transformacji ustroju polityczno-ekonomicznego. Należy się liczyć, że finansowanie wielu z inwestycji, podejmowanych także w Krakowie, może być prowadzone przez tę instytucję, co wymagać będzie spełnienia określonych standardów i wymagań.

#### **Kryteria wyboru obszarów aktywizacji ekonomicznej**

Dla wyboru obszarów korzystnych z punktu widzenia programów aktywizacji ekonomicznej, zaproponowano następujące kryteria:

- **planistyczne**, które są tworzone przez **grupę czynników przestrzennych oraz grupę czynników technicznych**,
- **prawno-ekonomiczne**, tworzone przez **grupę czynników obrazujących stan prawno własnościowy oraz grupę czynników rynkowych**.

Analiza obszarów, przeprowadzona przy użyciu proponowanych kryteriów i tworzących je zasadniczych czynników, będzie podstawą w przeprowadzeniu wszechstronnej oceny, ułatwiając wybór terenów najbardziej korzystnych. Za celowe uznano oparcie selekcji o metodę "check list", która przez swą systematyczną formę daje łatwo porównywalny materiał wynikowy analizy. Dla większej czytelności analizy i usprawnienia procedury wyboru, po każdej z rozpatrywanych grup czynników zaproponowano tabelę, w której należy zapisać rodzaj oceny akceptującej oraz sformułować warunki ograniczające.

#### **1. Kryteria planistyczne**

##### **1.1. Grupa czynników przestrzennych:**

a) analiza obszaru przewidzianego w planie ogólnym do zainwestowania pod względem przydatności dla lokalizacji rodzajów inwestycji uznanych za korzystne dla aktywizacji ekonomicznej (reinterpretacja zapisu ustaleń planu).

b) analiza obszaru pod względem efektów przestrzennych zainwestowania oraz ich zgodności z zapisem planu ogólnego w aspekcie ochrony środowiska (przewietrzanie, zieleń, źródła hałasu, emisja gazów i pyłów etc.).

c) analiza obszaru pod względem efektów przestrzennych zainwestowania oraz ich zgodności z zapisem planu ogólnego w aspekcie ochrony dóbr kultury (wskaźnik intensywności zabudowy, powierzchni zabudowanej, wysokości zabudowy).

## 1.2. Grupa czynników technicznych:

- a) analiza obszaru pod względem dostępności komunikacyjnej; efektywności istniejącego i planowanego systemu drogowego przy danym sposobie zainwestowania (duże powierzchnie parkowania)
- b) analiza obszaru pod względem dostępności komunikacyjnej; efektywności istniejącego i planowanego systemu transportu publicznego przy danym sposobie zainwestowania (kolej, tramwaj autobus, główne ciągi piesze)
- c) analiza obszaru pod względem efektywności istniejącego i planowanego systemu infrastruktury technicznej przy danym sposobie zainwestowania (powinna ona dotyczyć możliwie pełnego zakresu sieci: wodnej, kanalizacyjnej, elektrycznej, gazowej, teletechnicznej, ciepłowniczej oraz innych urządzeń sieciowych i instalacji technicznych występujących lub planowanych w ocenianym obszarze)
- d) analiza obszaru pod względem istniejących warunków fizjograficznych, gruntowych, wodnych

## 2. Kryteria prawno-ekonomiczne

### 2.1. Grupa czynników obrazujących stan prawno-własnościowy:

- a) analiza obszaru pod względem % udziału terenów będących własnością komunalną, Skarbu Państwa, prywatną
- c) analiza obszaru pod względem struktury działek budowlanych (ich wielkości i kształtu w aspekcie możliwości parcelacji lub scalenia)
- c) analiza obszaru pod względem aktualnego i planowanego sposobu użytkowania oraz jego zgodności z zapisem planu ogólnego (decyzje ULI, pozwolenie na budowę, wnioski)

### 2.2. Grupa czynników rynkowych:

- a) analiza obszaru pod względem jego odległości od ścisłego centrum miasta oraz innych istotnych funkcjonalnie punktów ciężenia ("rent gradient")
- b) analiza obszaru pod względem występującej struktury cen (ziemi, nieruchomości, czynszów płaconych za lokale użytkowe). Założono, że wzorzec dla analizy i wyboru obszarów powinien służyć grupowej sesji specjalistów, w której podstawowym narzędziem informacyjnym jest mapa planu ogólnego (wraz z niezbędnymi danymi wynikającymi z procesu aktualizacji planu) konfrontowana z rozpatrywanym obszarem podczas wizji lokalnej.

### Delimitacja wybranych obszarów miasta

Delimitacja obszarów wybranych dla programów aktywizacji ekonomicznej wydawała się być potrzebna z formalnego punktu widzenia, ułatwiając techniczną stronę pracy nad konstruowaniem i implementacją programu. **Określenie szczegółowego przebiegu granic takiego obszaru zawsze będzie nosić znamiona decyzji podjętej arbitralnie.** Proponując sposób delimitacji obszarów aktywizacji zwrócono uwagę, że jedną z funkcji procesu planowania jest niwelowanie barier rozwoju miasta, a nie ich tworzenie czy pogłębianie. Problem wytyczania granic staje się bardziej złożony wobec założenia, że aktywizacja w wybranym obszarze powinna mieć korzystne oddziaływanie na działalność gospodarczą i inwestycyjną w terenach sąsiadujących z jej rynkowymi konsekwencjami. Dlatego granice wybranych obszarów powinny przebiegać najczęściej wzdłuż istniejących, trwałych barier rozdzielających tereny miasta niejako już "historycznie". Należą do nich będą bariery:

- **naturalne** (np. linia brzegowa rzeki, linia zarysująca charakterystyczne ukształtowanie lub pokrycie terenu),
- **sztuczne** (nasypy, wykopy, trasy komunikacyjne, które w liniach rozgraniczających tworzą wyraźne podziały przestrzenne i funkcjonalne w istniejącej strukturze tkanki miasta).

Należy przyjąć, że ustalenie granic opracowania dla obszarów aktywizacji powinno być tylko wstępnie ustalane przez zespół przeprowadzający ich analizę oraz wybór. **Zasadnicza delimitacja powinna być dokonana w procesie opracowywania samego programu, uściślając wcześniej podjęte decyzje.** Nie wydaje się natomiast konieczne, aby granice delimitowanego obszaru pokrywały się z administracyjnymi granicami miasta (dzielnic, dzielnic pomocniczych).

## **Część II. Określenie metody konstruowania programów aktywizacji ekonomicznej na wybranych obszarach miasta**

**1. Aktualny stan zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenu (pochodzące z istniejących opracowań i aktualizowane dla wybranego obszaru).**

**2. Aktualny stan prawno-własnościowy (sporządzenie bazy danych dla wybranego obszaru).**

**3. Regulacja przestrzenna obszaru (wykonana w wariantach, uwzględniających warunki ograniczające sformułowane przy wyborze danego obszaru).**

**4. Narzędzia prawno-ekonomiczne (odpowiadające wariantom regulacji przestrzennej, opracowanie instrumentarium stymulowania działalności gospodarczej i inwestycyjnej w wybranym obszarze).**

Zarysowany wyżej zakres programu aktywizacji odzwierciedlał także szczególny algorytm procesu jego konstruowania. Spełniał on założoną "otwartość modelu", który budowany jest hierarchicznie: od informacji charakteryzujących się najmniejszą zmiennością (zapis aktualnego, fizycznego stanu obszaru) po informacje wykazujące się największym stopniem zmienności (czynniki ekonomiczne, jak: ceny rynkowe, stopa procentowa kredytu hipotecznego, koniunktura etc.). Potrzeba takiej właśnie struktury programu wydaje się zresztą niezbędną ze względu na przyczyny wykazane w poprzedniej części pracy. Wśród nich:

- brak niezbędnej bazy danych, której budowanie musi z konieczności być elementem konstruowania samego programu,

- brak podstawowego instrumentarium prawno-ekonomicznego, powiązanego z koniecznością uwzględnienia bieżących zmian ustawowych oraz innych regulacji prawnych i fiskalnych.

Przyjęty zakres i struktura, jego "otwartość" wydają się być pożądanymi cechami programu aktywizacji ekonomicznej jako wzorca, który ma być przydatny niekiedy dla znacznie zróżnicowanych obszarów miasta. Tę przydatność należy upatrywać w kompleksowości programu, który w stosunku do powszechnie stosowanych planów szczegółowych będzie się charakteryzował:

- większą elastycznością (zwłaszcza przestrzenną i programową),

- lepszym przystosowaniem do wymagań efektywnej działalności inwestycyjnej w warunkach gospodarki rynkowej (rozeźnienie stanu prawno-własnościowego i instrumentarium prawno-ekonomiczne).

Korzyści płynące z implementacji programu aktywizacji ekonomicznej o przedstawionej wyżej charakterystyce powinny być odnotowane po stronie gminy i po stronie indywidualnego inwestora, a szczególnie ważne będą tu następujące jego funkcje:

- program jest efektywnym narzędziem planisty, a więc i gminy (poprzez realizatora planu; odpowiednie wydziały Urzędu Miasta), w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej i inwestycyjnej oraz monitorowaniu działalności innych podmiotów w wybranym obszarze,

- program jest kompletnym pakietem informacji, a więc wiarygodną ofertą gminy dla potencjalnych inwestorów; tych już działających w wybranym obszarze, jak i poszukujących korzystnych lokalizacji na terenie miasta, w tym podmiotów zagranicznych,

- program jest dla indywidualnego inwestora jednoznacznym zapisem reguł gry inwestycyjnej w wybranym obszarze; usprawnieniem procesu przygotowania i realizacji inwestycji od uzyskania informacji z planu po decyzję o pozwoleniu na budowę,

- program jest dla potencjalnego inwestora gwarancją stabilności gospodarowania w wybranym obszarze (wykraczającą poza czas realizacji inwestycji) poprzez silniejsze powiązanie interesu indywidualnego z interesem grupowym (z innymi podmiotami inwestującymi w obszarze), wreszcie z interesem miasta i gminy.

Przedstawiając metodę konstruowania programu aktywizacji ekonomicznej, omówione zostały następnie jego kolejne, cztery elementy. W każdym z nich opisane zostały: niezbędne czynności i procedury wraz z wykazem instytucji oraz urzędów współpracujących, finalny produkt danej części opracowania i sposób gromadzenia opracowanego materiału informacyjnego. Omówienie czwartego elementu programu,

dotyczącego opracowania narzędzi prawno-ekonomicznych musiało być ograniczone do bardzo ogólnych, ramowych zasad ich wprowadzania do programu. Będzie on stanowił jego najbardziej zmienną część. Regulacja przestrzenna będzie bowiem na tym etapie opracowania przedmiotem nieraz całkowicie odmiennych interpretacji. Ich różnorodność będzie pochodną poszerzenia zespołu autorskiego o innych uczestników procesu konstruowania programu, których interesy będą często konfliktowe. Wydaje się jednak konieczne, aby konfrontacja poglądów reprezentujących interes publiczny (gminy) oraz indywidualny interes inwestora znalazła wspólną płaszczyznę, stanowiącą jednoznaczną bazę dla podejmowania decyzji inwestycyjnych.

## Wnioski

Prezentowane opracowanie wymagało zapisania podstawowych wniosków, które mogą być pomocne w dalszych pracach nad wprowadzaniem programów aktywizacji ekonomicznej. Pierwsza grupa wniosków dotyczyła niejako technicznej strony implementacji zasad. Druga grupa stała się natomiast rodzajem adresu politycznego; próbą umiejscowienia oraz powiązania problematyki planistycznej, tak w skali "makro" jak i "mikro", z zagadnieniami politycznymi dotyczącymi miasta oraz regionu. Zwrócono tam uwagę, że należy podjąć próbę wyboru co najmniej dwóch obszarów oraz opracowania dla nich programów aktywizacji, które będą "laboratorium doświadczalnym" dla przedstawionej propozycji i dalszego jej doskonalenia jako wzorca dla innych obszarów miasta Krakowa. Wybrane obszary, obok spełnienia opracowanych kryteriów wyboru, powinny charakteryzować się możliwie odmiennymi uwarunkowaniami i potencjałem, co będzie lepszym sprawdzianem działania opracowanych zasad. Zwrócono uwagę, że w wyborze obszarów aktywizacji należy:

- stosować kryteria nie zapominając o sformułowaniu dodatkowych specyficznych uwarunkowań lokalnych,
- posługiwać się mapą projektu planu ogólnego oraz innymi informacjami pochodzącymi z bieżącej aktualizacji planu,
- dokonać wizji lokalnej obszarów,
- podjąć decyzję co do wstępnej delimitacji wybranych obszarów.

W konstruowaniu programów aktywizacji należy założyć, że wybrane dwa obszary będą opracowywane przez dwa niezależne zespoły autorskie przy zachowaniu pełnej koordynacji "poziomej", tj.: stałym przepływie informacji oraz uzgodnionej interpretacji celów i zadań opracowanych tu zasad. Przy pełnym poszanowaniu autorstwa każdego z zespołów, należy przyjąć pewną ich specjalizację, np. jeden z nich jest odpowiedzialny za stronę metodologiczną ("software", kody graficzne etc.), podczas gdy drugi specjalizuje się w identyfikowaniu źródeł informacji dla bazy danych. Ścisła, uzgodniona co do zakresu i problematyki współpraca, powinna poprzez koncentrację wysiłku poszczególnych zespołów dać lepsze jakościowo rezultaty, każdorazowo poddawane wzajemnej krytycznej ocenie.

W konstruowaniu programów aktywizacji ekonomicznej dla dwóch wybranych obszarów za niezbędne należy uznać podzielenie prac na dwa etapy:

etap I, obejmujący elementy 1 i 2, tj. aktualny stan zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenu oraz aktualny stan prawno-własnościowy.

etap II, obejmujący elementy 3 i 4, tj. regulację przestrzenną obszarów oraz narzędzia prawno-ekonomiczne.

Wnioski płynące z wykonania bazy danych powinny być uwzględnione w II etapie, w ostatecznym konstruowaniu zasadniczej części programu aktywizacji. Należy założyć, że doświadczenia płynące z konstruowania i nawet częściowej implementacji dwóch "pilotowych" programów powinny być gruntownie przeanalizowane i ujęte w raport porównujący wyniki praktyczne z zasadami stanowiącymi przedmiot niniejszego opracowania.

## Adres polityczny

Prace nad aktualizacją ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Krakowa oraz prace nad programami aktywizacji ekonomicznej w wybranych obszarach miasta dotykają wielu zagadnień politycznych. Dzieje się tak ze względu na fakt, że aktualizacja planu stała się konieczna na skutek zmiany systemu politycznego i gospodarczego kraju w ostatnich latach. Jest zatem sama w sobie procesem politycznym. Ogólna tendencja do

liberalizacji zapisu planu, projektowana transformacja dużych obszarów miasta w oparciu o indywidualną inicjatywę gospodarczą i działalność ściśle komercyjną są tylko wybranymi przykładami, które wymagają współuczestnictwa decydentów politycznych (rad gminnych, wojewody) na wszystkich etapach przygotowania, zatwierdzania i implementacji planu. To współuczestnictwo musi przybierać formę uchwalania polityk oraz podejmowania właściwych decyzji i rozstrzygnięć w oparciu o materiały przygotowane przez planistę. Same decyzje i rozstrzygnięcia mają charakter polityczny i muszą być przez polityków ("władze") podejmowane we właściwym czasie oraz kolejności proponowanej przez planistę i projektanta. To także decydent powinien domagać się argumentacji, której powinien używać w kontaktach z obywatelami. Nie jest więc tylko rzeczą planisty organizowanie partycypacji społecznej. Planiście potrzebny jest dobrze zdefiniowany klient, stawiający wymagania i gwarantujący właściwą implementację planu. W realizacji programów aktywizacji ekonomicznej może nim być Rada Miasta, Wojewoda, Rada Dzielnicy lub lokalna korporacja rozwojowa, tzw. Urban Development Corporation, będąca płaszczyzną współpracy sektora publicznego i prywatnego.

Zarówno ostateczne ustanowienie obszarów aktywizacji ekonomicznej jak i akceptacja szczegółowych rozwiązań planistycznych, a zwłaszcza sprawa szeroko rozumianej infrastruktury publicznej, wymagają decyzji władczych w skali planu ogólnego i regionalnego, i to przed ustanowieniem programu aktywizacji, który jest rodzajem planu szczegółowego wzbogaconego o instrumenty prawno-ekonomiczne. Decyzje wyprzedzające proces planowania w skali szczegółowej to rozstrzygnięcia o fundamentalnym dla rozwoju miasta znaczeniu: budowa lub zaniechanie budowy Kanału Krakowskiego, budowa mostów na Wiśle, Trasa Zwierzyniecka, przeznaczenie terenów HTS i jej strefy ochronnej, lokalizacja nowych wysypisk stałych odpadów etc. Żadnej z tych decyzji nie podejmuje zespół planistyczny, z natury będący zespołem ekspertów, a nie decydentów. To politycy muszą dokonać wyboru przebiegu wielkich tras komunikacyjnych i dużych inwestycji publicznych, odpowiadając za właściwe wykorzystanie środków publicznych na ten cel. Także sfera instrumentów administracyjnych i czysto ekonomicznych pozostaje w rękach gremiów stanowiących o polityce lokalnej i regionalnej. Specyfika struktury władzy terenowej w Polsce, polegająca między innymi na działaniu w tym samym obszarze czynnika samorządowego i rządowego, przestarzałe przepisy o gospodarowaniu przestrzenią, wreszcie nie zawsze jasny zakres kompetencji w gospodarowaniu majątkiem publicznym, powodują, że szereg uprawnień nie jest jeszcze jednoznacznie umiejscowionych. Powstaje zatem konieczność by decyzje polityczne będące warunkiem i konsekwencją tworzenia planu zapadały w zespole wyrażającym uzgodnioną wolę Rady Miasta i Wojewody, a dobra współpraca będzie tu jednym z koniecznych warunków dla fizycznej realizacji budowanych programów.

### Przypisy

<sup>1</sup> Ziobrowski Z., **Opinia dotycząca zakresu i problematyki zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Krakowa**, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1991.

<sup>2</sup> Mowa tu o tzw. "Planie koordynacyjnym" dla zespołu mieszkaniowego Dębni-Zakrzówek w Krakowie, opracowywanym w latach 1985-88 przez zespół autorski: Bojanowski, Deńko, Dunikowski, Miecznikowski, publikowanym w czasopiśmie **Architektura** oraz w pierwszym numerze krakowskiego kwartalnika **Architekt**.

<sup>3</sup> Chodzi tu o seminaria organizowane przy współudziale ICMA (International City Management Association) a finansowane przez US AID (Agency for International Development). Dedykowane planistom i decydentom władz samorządowych w Polsce, dotyczyły one zagadnień ekonomiki miejskiej oraz partycypacji w procesie planowania w warunkach gospodarki rynkowej. Trzecie seminarium, również sponsorowane przez US AID a organizowane przez **Krakowski Instytut Nieruchomości i NAR** (National Association of Realtors) było poświęcone przedstawieniu problematyki procesu inwestowania w mieszkalnictwie. Autorzy niniejszego opracowania brali czynny udział w organizacji wymienionych seminariów jako wykładowcy i konsultanci specjalistów amerykańskich.

<sup>4</sup> Mapy tego typu są dość powszechnie stosowane w wielu miastach USA i krajów Europy zachodniej. Jakkolwiek ich głównym zadaniem jest śledzenie dynamiki zmian na rynku nieruchomości, stworzenie takiej mapy dla celów planistycznych może być także bardzo

użyteczne w podejmowaniu właściwych decyzji gospodarczych i inwestycyjnych wobec istniejących zasobów komunalnych.

<sup>5</sup> Aktualny stan rozwoju sprzętu komputerowego i profesjonalnego oprogramowania stwarzają pełną szansę automatyzacji procesu gromadzenia danych i ich przetwarzania. Stosunkowo duży początkowy koszt unowocześnienia tego procesu, w dłuższym przedziale czasu powinien się okazać kosztem niewielkim, a to na skutek możliwości wielorakiego wykorzystania raz już sporządzonej bazy danych przez różne jednostki organizacyjne Urzędu Miasta oraz inne instytucje działające na terenie miasta. Za konieczne należy uznać określenie standardu technicznego takiego systemu. Powinien on być standardem najbardziej rozpowszechnionym, posiadający możliwie szerokie zastosowanie w sensie terytorialnym i profesjonalnym. Takim standardem wydaje się być w zakresie "hardware" standard IBM i w zakresie "software" AUTOCAD jako najbardziej rozpowszechnione narzędzie inżynierów różnych specjalności.