

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-488-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Zbigniew Grzymala: Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
Marcin Broł: Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji	21
Andrzej Raszkowski: Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
Marian Maciejuk: Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
Joanna Kosmaczewska: Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
Alina Kulczyk-Dynowska: Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego	81
Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka: Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
Marcin Feltynowski: Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
Stefan Zawierucha: O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym	112
Cezary Brzeziński: Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny	121
Piotr Zawadzki: <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast	131
Grzegorz Maśloch: Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	140
Sławomira Hajduk: Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym	149
Ewa M. Boryczka: Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast	157
Bożena Kuchmacz: Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
Janusz Jędraszko: Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

Justyna Adamczuk: Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego	189
Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar: Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju	200
Agnieszka Krześ: Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty	211

Summaries

Zbigniew Grzymała: The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
Marcin Broł: Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory	33
Andrzej Raszkowski: Territorial identity in terms of local development	43
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
Anna Jasińska-Biliczak: Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
Marian Maciejuk: The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government	71
Joanna Kosmaczewska: Territorial embeddedness as a local development factor	80
Alina Kulczyk-Dynowska: Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park	90
Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka: Local economy of the city in the holistic perspective	99
Marcin Feltynowski: Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
Stefan Zawierucha: About waste management at the local level	120
Cezary Brzeziński: The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community	129
Piotr Zawadzki: City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
Grzegorz Maśloch: Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
Sławomira Hajduk: Innovations in spatial management at the local level.....	156
Ewa M. Boryczka: The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres	167
Bożena Kuchmacz: Social activity as a factor of local development.....	178
Janusz Jędraszko: Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat	188

Justyna Adamczuk: Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat	199
Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar: Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
Agnieszka Krześ: Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects	220

Ewa M. Boryczka

Uniwersytet Łódzki

KONCEPCJA *TOWN CENTRE MANAGEMENT* W PROCESIE REWITALIZACJI OBSZARÓW ŚRÓDMIEJSKICH POLSKICH MIAST

Streszczenie: Współczesne miasta borykają się z wieloma problemami. Jak wskazują badania, skala degradacji polskich miast jest niezwykle duża, a szczególne miejsce wśród terenów zdegradowanych zajmują dzielnice śródmiejskie. Wymagają one aktywnej polityki zmierzającej do zaspokojenia różnorodnych potrzeb mieszkańców, w tym skutecznych działań rewitalizacyjnych, których celem ma być wzmocnienie ich pozycji konkurencyjnej i zdolności do konkurowania z innymi miastami. Przedmiotem artykułu w kontekście degradacji dzielnic śródmiejskich jest koncepcja *Town Centre Management* oraz możliwości jej wykorzystania jako instrumentu rewitalizacji miast.

Słowa kluczowe: miasto, degradacja obszarów miejskich, śródmieście, rewitalizacja, koncepcja *Town Centre Management*.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.16

1. Wstęp

Konkurencja gospodarcza między jednostkami samorządu terytorialnego oraz różnicowanie poziomu gospodarczego należą do kluczowych elementów przyciągających inwestorów oraz nowych mieszkańców i użytkowników do miast. Konkurencyjność miast uzależniona jest w dużym stopniu od istniejących zasobów, lecz także w dużej mierze od polityki i sprawności władz samorządowych, co decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej [Muzioł-Węclawowicz 2009]. Rynkowy charakter gospodarki powoduje, że przedsiębiorstwa szukają dla siebie jak najatrakcyjniejszych miejsc pod lokalizację i rynki zbytu. W tej sytuacji władze samorządowe mają do odegrania dwojaką rolę. Z jednej strony mają działać w celu przyciągnięcia nowych inwestycji, co przyczynia się do rozwoju miasta. Pełnią zatem funkcję generatora popytu na inwestycje, na nowe miejsca pracy, oraz oferenta dostępnych zasobów, w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów. Z drugiej strony władze samorządowe są dostarczycielami usług, a także mają stać na straży i zabezpieczać tzw. dobro wspólne mieszkańców (m.in. chronić środowisko, dziedzictwo kulturowe materialne i niematerialne, rozwiązywać problemy społeczne itp.). W tej sytuacji nasila się konku-

rencia między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, która odgrywa coraz większą rolę w pozyskiwaniu inwestorów oraz przyciąganiu nowych mieszkańców i użytkowników. Od skuteczności i efektywności działań władz terytorialnych zależy rozwój miasta i jakość życia jego mieszkańców [Parysek 2005, s. 136; Czarniawska 2002, s. 2-16]. Jednostki samorządu terytorialnego stają się więc obszarami, które wymagają aktywnego zarządzania, aby rozwijały się w sposób zrównoważony, nadążając przy tym za zmieniającymi się potrzebami ludności.

2. Zaniebane dzielnice polskich miast

Liczne badania prowadzone w Polsce w ostatnich latach wskazują bardzo duży problem degradacji obszarów zurbanizowanych polskich miast. Jednak mimo prowadzonych badań i prób szacunków skala degradacji substancji materialnej miast, a także degradacji społecznej i gospodarczej jest w Polsce nierozpoznana. Wśród najbardziej dotkliwych w odczuciach mieszkańców i władz lokalnych wskazuje się degradację obszarów pełniących funkcje mieszkaniowe, mieszkaniowo-usługowe, szczególnie skoncentrowane w dzielnicach śródmiejskich, które powstały przed 1945 rokiem¹. Ponadto w przestrzeni polskich miast zauważa się problem degradacji wielkich osiedli mieszkaniowych, terenów poprzemysłowych oraz terenów pokolejowych, które stanowią znaczący potencjał rozwojowy.

Jak wskazują wyniki najnowszych badań (tab. 1), śródmieścia stanowią główne obszary problemowe miast. Przez dziesiątki lat stare dzielnice zlokalizowane w centralnych obszarach miast były powszechnie zaniebdywane. Przyczyną zaniebdań była m.in. gospodarka epoki socjalizmu lekceważąca wartości ekonomiczne i symboliczne historycznych centrów miejskich [Muzioł-Węclawowicz 2009], polityka rozbudowy miast „na zewnątrz”, gdzie inwestycje realizowane były głównie w związku z budową wielkich osiedli mieszkaniowych oraz infrastrukturą techniczną je obsługującą. Ponadto obiekty mieszkaniowe, głównie kamienice, posiadały bardzo złożoną strukturę własności, a w wyniku tzw. dekretu o przymusowym kwaterunku z 1945 r. w wielu obiektach utworzono mieszkania komunalne. Wskutek braku inwestycji oraz wielokrotnie braku działań podtrzymujących istniejący stan tych obiektów powiększały się dysproporcje w standardzie mieszkań w dzielnicach śródmiejskich i nowych blokach w nowo powstających osiedlach z wielkiej płyty. Następowala negatywna selekcja. Mieszkańcy bardziej zamożni, bardziej przedsiębiorczy i zaradni przenieśli się do nowych dzielnic, a w śródmieściach zostawali ludzie starsi, mniej zaradni, rodziny wielodzietne, a także ludzie z tzw. marginesu społecznego. Tworząca się niekorzystna struktura społeczna pogłębiała już i tak trudną sytuację niedokapitalizowanych obszarów centrum miasta. Kondycji zasobów komunalnych nie poprawiały trudności w zamianie mieszkań, niskie czynsze oraz przywiązanie osób starszych do zamieszkiwanych od wielu lat mieszkań, co doprowadzało do sytuacji, że wykorzystanie tych mieszkań było i jest nieefektywne.

¹ Szeroki zakres badań był realizowany m.in. w ramach projektu badawczego realizowanego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w latach 2007-2009 [Jarczewski 2009, s. 57-63].

Tabela 1. Obszary zdegradowane wymagające rewitalizacji w polskich miastach

Typ obszaru zdegradowanego	Powierzchnia terenów zdegradowanych (w ha)	Odsetek terenów zdegradowanych	Tereny zdegradowane w ogólnej powierzchni terenów zainwestowanych i zurbanizowanych w miastach	Uwagi
Stare dzielnice śródmiejskie	62 337	51,8	11,0%	Wskazywane przez prawie wszystkie miasta
Blokowiska	14 883	12,4	2,6%	Bardzo zróżnicowane kryteria wyznaczania obszarów kryzysowych
Tereny poprzemysłowe	24 034	20,0	4,2%	Wartość minimalna, z innych szacunków nawet 40 000 ha
Tereny powojkowe	4 000	3,3	0,7%	Plus około 1500 ha w zasobie AMW
Tereny pokolejowe	15 000	12,5	2,6%	Optymistyczne plany PKP, w tym rozwój 100 dworców multimodalnych
Suma	120 255	100,0	21,2%	-

Źródło: [Jarczewski 2009, s. 57-63; Węclawowicz (2012)].

Po zmianie ustroju, po 1990 r., degradacja starych dzielnic śródmiejskich uległa jeszcze pogłębieniu. Wciąż pozostaje niewyjaśniona struktura własności wielu śródmiejskich nieruchomości, a silna ochrona praw lokatorów powodowała, że przez lata właściciele nieruchomości nie mogli pobierać rynkowych opłat za najem od lokatorów mieszkań komunalnych. Do tych negatywnych tendencji dołożyć należy negatywne skutki procesów suburbanizacji, które wyraźnie się nasilają, powodując: (1) odpływ mieszkańców (podatników) na obrzeża miasta, co dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego oznacza wzrost liczby użytkowników, którzy korzystają m.in. z infrastruktury, podatki płacąc jednak w innym miejscu; (2) wyludnianie się obszarów centralnych i pozostanie na tym terenie głównie ubogich grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym; (3) obniżenie atrakcyjności śródmieść jako miejsc przebywania, zamieszkania, prowadzenia działalności gospodarczej (efekt głównie wizerunkowy); presję motoryzacyjną i związaną z nią niewydolność miejskich systemów transportowych, która dodatkowo obniża atrakcyjność jakiegokolwiek aktywności w obszarach centralnych miast; (4) przenoszenie się w ślad za mieszkańcami działalności usługowych (m.in. handel wielkopowierzchniowy) na przedmieścia, co dodatkowo stymuluje wykorzystanie indywidualnych środków transportu i zmniejsza konieczność przebywania w centrum miasta; (5) obniżenie

wartości renty gruntowej w wyniku obniżenia rynkowej i funkcjonalnej atrakcyjności śródmiejskich nieruchomości; (6) lukę remontową na niespotykaną skalę².

Negatywne tendencje i zjawiska w przestrzeni polskich miast wzmacniane są dodatkowo cyklicznymi wahaniami koniunktury gospodarczej, kondycją dużych zakładów pracy, małych i średnich przedsiębiorstw czy też ogólną sytuacją społeczno-ekonomiczną miasta. Obszary śródmiejskie są jednak szczególnie ważne z perspektywy mieszkańców miast oraz władz samorządowych. Wymagają one indywidualnego spojrzenia, gdyż poza tym, że są obszarami o wyjątkowej koncentracji problemów gospodarczych, społecznych i materialnych, są elementem tożsamości miast, a także wyjątkowych wartości kulturowych, świadectwem historycznej ciągłości życia miast [Muzioł-Węclawowicz 2009].

3. Rewitalizacja jako proces

Współczesne rozumienie pojęcia rewitalizacji wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz kompleksowego ujęcia różnorodnych dziedzin, które składają się na funkcjonowanie bardzo złożonego organizmu miejskiego. Jest to skoordynowany proces działań prowadzony przez władzę samorządową, społeczność lokalną oraz innych uczestników. Rewitalizacja jest elementem polityki rozwoju lokalnego i ma na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej, występującym tam licznym zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i wprowadzanie zmian jakościowych [Boryczka 2013]. Rozwój miast czy też wybranych obszarów dokonuje się poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę jakości środowiska zamieszkania oraz równoczesną ochronę dziedzictwa narodowego przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju [Ziobrowski, Bryx 2009, s. 7]. W procesie rewitalizacji w wyniku skoordynowanych działań mających na celu przekształcenia struktury funkcjonalnej i przestrzennej zdegradowanych obszarów miast następują przekształcenia bazy ekonomicznej miasta, co stanowi podstawę jego rozwoju. Rewitalizacja obszarów miejskich ma charakter niezwykle złożony i niepowtarzalny, podobnie jak miasta, których ona dotyczy, gdyż są to bardzo indywidualne systemy, na które wpływa wiele różnorodnych czynników. Jest to proces złożony, a wszelkie analizy dotyczące planowanych przekształceń powinny nawiązywać do specyfiki danego obszaru. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza gdy planuje się działania rewitalizacyjne oparte na doświadczeniach innych miast czy krajów.

Rewitalizacja jest jednym z działań polityki miejskiej, ukierunkowanym na ochronę i odnowę wartości kulturowych i ekologicznych przestrzeni miejskich z promowaniem nowych aktywności wzmacniających bazę ekonomiczną miasta, a przede wszystkim aktywności społeczności lokalnej zamieszkującej obszar, którego te działania dotyczą bezpośrednio [Podolak 1998, s. 297]. To społeczność lo-

² Szacuje się, że w wariantcie minimalnym niezaspokojone potrzeby remontowe w skali roku w miastach w zasobach budownictwa wielorodzinnego kształtują się na poziomie prawie 4 mld zł [Muzioł-Węclawowicz 2009, s. 51].

kalna, jej aktywność odgrywa kluczową rolę w procesie rewitalizacji. Pobudzanie aktywności społecznej i ekonomicznej mieszkańców, użytkowników rewitalizowanych obszarów, jest jednym z głównych wyzwań dla samorządów lokalnych, które są w Polsce inicjatorem i koordynatorem działań rewitalizacyjnych. Dopiero efektem tej społecznej i ekonomicznej aktywności są zmiany w tkance materialnej miast.

Z procesem rewitalizacji nierozzerwalnie związane jest pojęcie gentryfikacji, szczególnie gentryfikacji ekonomicznej i społecznej³. Skutkiem podejmowanych działań rewitalizacyjnych może być więc wzrost wartości materialnej obszaru, rozwój funkcji (handlu, usług), rozwój terenów zielonych, wzrost rangi i poprawa wizerunku miejsca, poprawa jakości życia, funkcjonowania mieszkańców. Oznacza to natomiast poprawę atrakcyjności tego obszaru miasta, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wartości terenu i selekcji jego użytkowników⁴. Jest to jednak naturalny proces, będący konsekwencją m.in. koncentracji inwestycji na wybranym obszarze, podobnie jak skutkiem degradacji tkanki materialnej (m.in. dekapitalizacja zabudowy) jest negatywna selekcja użytkowników. Natomiast pozytywne efekty działań rewitalizacyjnych powinny być impulsem do rozwoju terenów otaczających oraz, przy odpowiedniej skali i konsekwencji w realizacji, dla całego miasta.

W Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., kiedy samorzady lokalne przejęły zadania zarządzania obszarami miast, podejmowane są próby działań rewitalizacyjnych na mniejszą lub większą skalę. Jednak nie wypracowano dotąd jednego modelu programowania oraz wdrażania rewitalizacji. Wynika to m.in. z braku aktywnej polityki państwa w zakresie rewitalizacji obszarów miejskich, w tym szczególnie wsparcia finansowego, przy słabej kondycji finansowej polskich samorządów [Boryczka 2013; Muzioł-Węclawowicz 2009, s. 30-31].

4. *Town Center Management* (TCM)

Idea *Town Centre Management* powstała w Wielkiej Brytanii pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku⁵. Została zaczerpnięta z modeli zarządzania dużymi centrami handlowymi⁶, które skutecznie przyciągały w tym czasie klientów, a także przedsię-

³ Gentryfikacja ekonomiczna oznacza nadawanie większej wartości materialnej danemu obszarowi poprzez różnego rodzaju inwestycje, poprawę jakości życia, nadanie większej rangi jakiemuś miejscu. Oznacza ona więc wzrost atrakcyjności tego miejsca, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wartości terenu i selekcji użytkowników. Gentryfikacja społeczna, która jako proces jest pochodną gentryfikacji ekonomicznej, w konsekwencji oznacza zmianę struktury społeczności zamieszkującej dany obszar [Karwińska 2008, s. 53-54].

⁴ Pojęcie gentryfikacji w literaturze amerykańskiej odnosiło się do rehabilitacji obszarów w centrach miast, która miała przywrócić tym obszarom wartość ekonomiczną, społeczną i kulturową (symboliczną).

⁵ Nazwa TCM została użyta najpierw w 1987 r. w londyńskiej dzielnicy Ilford, gdzie po raz pierwszy pojawiła się osoba odpowiedzialna za zarządzanie śródmieściem.

⁶ TCM został zapoczątkowany przez ogólnokrajową sieć detalistów, prowadzoną przez sieć Marks & Spencer, w celu ochrony handlu detalicznego na głównych ulicach miast, a tym samym warto-

biorców z branży handlowej do położonych w obszarach peryferyjnych miast. Miała na celu poprawę sytuacji w tradycyjnych centrach angielskich miast. Była jedną z prób odpowiedzi na negatywne przemiany miast, które były efektem zmian zachodzących w brytyjskiej gospodarce, także w gospodarce miast. Miała być odpowiedzią na rosnącą konkurencję także ze strony centrów handlowych, które stanowiły zagrożenie gospodarcze dla głównych ulic miast oraz starych rynków. TCM miało poprawić jakość handlu w centrach miast angielskich. „Był kompleksową odpowiedzią na presję konkurencyjną, która obejmowała rozwój, zarządzanie i promocję publicznej, jak i prywatnej przestrzeni i działalności skupionej w centrum miasta” [Baldock 1989]. TCM miało więc służyć wzmocnieniu konkurencyjności i atrakcyjności przedsiębiorstw, głównie związanych z handlem detalicznym, instytucji, organizacji, a także prywatnych inwestorów, którzy wypadają słabiej w porównaniu z nowymi centrami handlu wielkopowierzchniowego, i przynosić im wymierne korzyści [Wells 1991].

W kolejnych latach TCM została rozwinięta w kierunku strategicznych działań na rzecz rozwoju sektora publicznego i prywatnego oraz przestrzeni centrów miast, które były podejmowane przy inicjatywie i zaangażowaniu partnerów pochodzących z sektora publicznego, prywatnego oraz sfery społecznej⁷ [Warnaby, Alexander, Medway 1998].

Współcześnie Town Centre Management jest jedną z metod zarządzania centrami miast, która realizowana jest poprzez formalne lub/i nieformalne partnerstwo publiczno-prywatne, skoncentrowane na formułowaniu i realizowaniu konkretnej wizji i strategii, promujące aktywne uczestnictwo różnych partnerów w zarządzaniu, marketingu oraz dostarczaniu zasobów koniecznych do rozwoju. Koncepcja TCM jest elementem systemu zarządzania rozwojem miasta jako odpowiedź na spadek atrakcyjności i konkurencyjności podmiotów funkcjonujących w centrach miast. W ostatnich latach działalność TCM przesunęła się od działań głównie zarządczych i widoczna jest koncentracja uwagi na rewitalizacji i wzmocnieniu przedsiębiorczości w zdegradowanych centrach miast [Otsuka, Reeve 2007, s. 435-459]. Odbyna się więc w ramach TCM formalne i nieformalne wzajemne komunikowanie się i budowanie sieci społecznych, organizacja szkoleń, mających na celu wdrażanie strategii odnowy obszarów centralnych miast [Whyatt 2004, s. 352]. W ramach TCM ma być więc realizowana skoordynowana, proaktywna polityka rewitalizacji, która ma na celu stworzenie z centrum miasta miejsca pożądanego i atrakcyjnego.

Literatura przedmiotu wskazuje, że nie ma jednego, wspólnego dla wszystkich miast, modelu lub formy TCM. W tym samym czasie w różnych miastach Euro-

ści posiadanych przez handlowców nieruchomości zlokalizowanych przy tych ulicach [Otsuka, Reeve 2007, s. 435-459].

⁷ Jako sfera społeczna rozumiani są m.in.: prywatni właściciele nieruchomości, mieszkańcy, organizacje pozarządowe.

py powstawały inicjatywy oparte na idei TCM⁸. W większości modeli zarządzania centrum miasta w różnych krajach spotyka się silną dominację przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co mocno ukierunkowało podejmowane działania rewitalizacyjne na handel, obsługę mieszkańców oraz rozwój lokalnych stowarzyszeń gospodarczych (głównie handlowych) [Coca-Stefaniak i in. 2009, s. 74-80].

Zarządzanie oparte na TCM związane jest zasadniczo z relacjami nieformalnymi pomiędzy uczestnikami procesu rewitalizacji. To bardzo ważny element odróżniający TCM od tradycyjnego modelu administrowania, który charakteryzuje się sztywną i zhierarchizowaną strukturą organizacyjną oraz relacjami o charakterze głównie formalnym. W koncepcji TCM te nieformalne relacje partnerów zwiększają poziom zaufania do animatorów – menedżerów TCM, a gdy dochodzi do formalizacji partnerstwa w ramach TCM, wtedy zasady jego funkcjonowania są ustalone przez wszystkie strony – i w ten sposób o wiele łatwiej akceptowalne⁹.

TCM ma szczególnie duży potencjał, gdyż przedstawia wszechstronne podejście do zaspokajania potrzeb użytkowników i mieszkańców obszarów poddawanych rewitalizacji. Podkreśla on znaczenie partnerstwa i intensywnej współpracy sektora prywatnego i publicznego, a także społeczności lokalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Doświadczenia krajów zachodnich wskazują jednoznacznie, że partnerstwo w ramach TCM ma często wystarczające zdolności organizacyjne, instytucjonalne, aby skutecznie inicjować procesy rewitalizacyjne, począwszy od prostych działań związanych z porządkowaniem przestrzeni, zapewnieniem bezpieczeństwa, do szerokich projektów związanych z długofalową poprawą kondycji gospodarczej i przekształceń urbanistycznych [Otsuka, Reeve 2007, s. 435-459]. TCM przyczynia się do urynkowienia centrów miast, a także wzmocnienia ich elitarności i ekskluzywności. TCM ewoluuje w kierunku działań stanowiących dźwignię ekonomiczną również dla słabszych ekonomicznie przedsiębiorców oraz mieszkańców miast. Rewitalizacja w Polsce rozumiana jest głównie w kontekście przekształceń sfery materialnej, uzupełnionych działaniami o charakterze społeczno-gospodarczym. TCM natomiast ma na celu głównie poprawę kondycji gospodarczej, w wyniku której następuje poprawa sytuacji w sferze społecznej i przestrzennej. TCM, jak podkreśla się coraz częściej w literaturze przedmiotu i jak wykazują badania realizowane w Wielkiej Brytanii, jest jednym z elementów szerszego procesu rewitalizacji miast.

⁸ Idea powstała w Wielkiej Brytanii, gdzie można dziś znaleźć 400 różnych, dostosowanych do tamtejszych miast zasad jej działania, a ponadto została adaptowana na grunt hiszpańskich/włoskich/francuskich/niemieckich/austriackich/szwedzkich/duńskich itp. miast, znajdując dla siebie dogodną formułę działania. [Coca-Stefaniak i in. 2009, s. 74-80].

⁹ Sformalizowany TCM funkcjonuje w następujących formach organizacyjnych: (a) specjalnie powołana spółka publiczno-prywatna; (b) wydzielony zespół w strukturze urzędu; (c) specjalnie powołana organizacja pozarządowa (stowarzyszenie, fundacja).

5. *Town Centre Management* w Polsce – przykład Łodzi

Koncepcja TCM w Łodzi powstawała oddolnie, w wyniku bardzo silnej presji społecznej i opinii publicznej, które były skutkiem narastających problemów miasta¹⁰. Problemy współczesnej Łodzi odzwierciedlają badania prowadzone przez OECD, w których Łódź została zaklasyfikowana do grupy polskich miast dużych, lecz zmagających się z problemami atrakcyjności [*Przegląd krajowej polityki...* 2011, s. 42]. Niekorzystna sytuacja demograficzna oraz postępujący proces suburbanizacji spowodowały, że w Łodzi widoczne jest również zróżnicowanie społeczno-przestrzenne. W centrum miasta występują obszary biedy. Nasilają się segregacja społeczna oraz upadek i marginalizacja obszarów starej zabudowy. Łódzki samorząd posiada bardzo duży zasób mienia komunalnego zlokalizowanego głównie w centrum. Sytuację kryzysową centrum miasta pogłębia wciąż nieuregulowany stan prawny przeważającej liczby nieruchomości, w tym komunalnych¹¹. Zabudowa śródmiejska Łodzi charakteryzuje się bardzo złym stanem technicznym zasobów komunalnych oraz przestrzeni publicznych [*Strategia rozwoju miasta Łódź 2020+...* 2013]. Luka reprodukcyjna w zasobach mieszkaniowych będących w dyspozycji miasta Łódź oszacowana została na poziomie 47%. Oznacza to, że niemal połowa komunalnego zasobu mieszkaniowego powinna być, ze względu na zły stan techniczny, wyeliminowana z użytkowania¹².

Pod koniec 2007 r. władze miasta, świadome pogłębiających się procesów degradacji obszarów centralnych Łodzi, w tym szczególnie upadku głównej ulicy miasta, a także na wskutek silnych nacisków środowiska organizacji pozarządowych oraz presji medialnej, zdecydowały o konieczności opracowania strategii rozwoju ul. Piotrkowskiej. Głęboki kryzys oraz widoczna degradacja związane z odplywem ludności, wysaniem przez centra handlowe głównej funkcji ulicy (handlowej) spowodowały konieczność podjęcia kompleksowych działań naprawczych. W lutym 2008 r. powołany został interdyscyplinarny zespół „Sztab Piotrkowska”, składający się z urzędników, przedstawicieli uczelni wyższych, przedsiębiorców funkcjonujących w tym obszarze, przedstawicieli mediów, organizacji pozarządowych, ekspertów oraz mieszkańców ul. Piotrkowskiej, którego celem było opracowanie koncepcji rozwoju tego obszaru. Po wielu miesiącach prac badawczych, burzliwych dyskusji,

¹⁰ Pierwsze próby wdrażania TCM na szerszą skalę rozpoczęły się w 2008 r. w Łodzi oraz w Toruniu, a od lat dyskutuje się o idei TCM także w Bełchatowie oraz Częstochowie.

¹¹ Łódź posiada największą ze wszystkich miast wojewódzkich liczbę komunalnych lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców (w 2009 r. wskaźnik ten wynosił 85,42). Łódź cechuje się ponadto znaczącą koncentracją komunalnych lokali mieszkalnych w centralnej części miasta (22% komunalnego zasobu mieszkaniowego zlokalizowane jest w śródmieściu) [Kucharska-Stasiak, Załęczna, Żelazowski (2011)].

¹² W zakresie jakości gminnego zasobu mieszkaniowego podstawowym problemem jest jego zły stan techniczny (w 2010 r. prawie 10% budynków mieszkalnych pozostających w dyspozycji miasta posiadało zużycie przekraczające 70% i zostało zakwalifikowanych do wyłączenia i do rozbiórki) [Kucharska-Stasiak, Załęczna, Żelazowski (2011)].

spotkań zespołów eksperckich, które prowadzone były metodami szerokiej partycypacji społecznej, opracowano pierwszą w Polsce „Strategię rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi”. Dokument strategiczny, będący próbą adaptacji idei TCM do warunków determinujących funkcjonowanie miast w Polsce, skoncentrowany był na kompleksowych działaniach rewitalizacyjnych.

Strategia rozwoju ul. Piotrkowskiej obejmowała działania rewitalizacyjne w sferze gospodarczej, społecznej oraz przestrzennej¹³. Wskazane działania wypracowane były metodą środowiskową i stanowiły konsensus wielu różnych stanowisk. Jej celem było wydobycie i promowanie w nowoczesnej formule unikatowych walorów reprezentacyjnej ulicy Łodzi, która ma być miejscem przyjaznym dla mieszkańców i turystów [*Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej...* (2008)].

Niestety, przez sześć lat wdrażania strategii rozwoju ul. Piotrkowskiej udało się zrealizować niewiele z zaplanowanych działań. Brak systemu monitorowania strategii, który miał zostać opracowany jeszcze w 2009 r., nie pozwala na szczegółowe oszacowanie poziomu osiągnięcia celów rozwoju tego obszaru ani efektów realizacji konkretnych działań. Eksperci wskazują jednak, że do 2014 r. zrealizowanych zostanie około 14-16% działań, lecz są to głównie działania ze sfery przestrzennej, a nawet typowo infrastrukturalne. Powodem tak niskiego poziomu realizacji strategii nie jest jednak przeszacowanie możliwości realizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, lecz brak woli politycznej władz miasta, a także brak determinacji w dążeniu do założonych celów. Brak systemu monitorowania w połączeniu z niechęcią w podejmowaniu działań realizacyjnych oraz nowych inicjatyw wśród pracowników urzędu spowodowały, że stosunkowo łatwo było manipulować efektami oraz manifestować pozorowane działania.

Kolejnym elementem przyczyniającym się do negatywnej oceny realizacji strategii był brak środków finansowych w dyspozycji menedżera Piotrkowskiej, który był szefem zespołu wdrożeniowego i odpowiadał za osiągnięcie celów wyznaczonych w strategii. Ta sytuacja uniemożliwiała bezpośrednią realizację inwestycji. Dodatkowo niska świadomość pracowników samorządowych w zakresie zarządzania strategicznego hamowała próby wprowadzenia rozwiązań innowacyjnych. Ponadto współpraca pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym w Polsce jest bardzo słabo rozwinięta. Praktycznie nie funkcjonują żadne formalne wspólne inicjatywy podejmowane przez podmioty gminne i przedsiębiorców lub ich przedstawicielstwa.

Istnieje wiele barier, które uniemożliwiają lub hamują procesy rewitalizacyjne w Polsce, szczególnie te oparte na szerokiej partycypacji społecznej oraz współpracy sektora prywatnego i publicznego, na czym głównie opiera się idea TCM¹⁴. Próby

¹³ Zaplanowane działania zakładały w sferze przestrzennej poprawę jakości przestrzeni publicznej ulicy, a także poprawę dostępności komunikacyjnej. W sferze społecznej przewidziane były poprawa porządku publicznego oraz poprawa atrakcyjności przestrzeni społecznej. W sferze gospodarczej planowano wzmocnienie funkcji centrowczych i metropolitalnych obszaru, a także poprawę atrakcyjności turystycznej [*Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej ...* (2008)].

¹⁴ Uwarunkowania ogólnokrajowe dodatkowo nie służą wspieraniu działań rewitalizacyjnych obszarów miejskich. Istotny jest tutaj brak umiejscowienia rewitalizacji w instrumentarium działań

wdrażania TCM podjęte równoległe, choć w mniejszym zakresie, w Toruniu szybko zakończyły się niepowodzeniem. Łódzkie działania po trzech latach straciły na sile, a po rezygnacji zarówno menedżera Piotrkowskiej, jak i poszczególnych członków jego zespołu spowodowały, że działania w ramach strategii mają dziś charakter wyrywkowy i ograniczają się tylko do kontynuacji rozpoczętych wcześniej inwestycji infrastrukturalnych.

6. Podsumowanie

Współcześnie inicjatywy TCM (aktorzy i instytucje) postrzegane są jako katalizatory zmian i upatruje się w nich bardziej inicjatywy działań rewitalizacyjnych niż związanych tylko z zarządzaniem. TCM odgrywa kluczową rolę w procesie rewitalizacji poprzez podejście strategiczne zawierające, poza działaniami technicznymi mającymi poprawić kondycję tkanki materialnej, silnie rozbudowaną promocję, działania na rzecz rozwoju środowiska przedsiębiorczości, rozwoju funkcji w tym obszarze oraz działania poprawiające jakość elementów środowiskowych [Otsuka, Reeve 2007, s. 435-459]. Jednym z problemów wdrażania polskich programów rewitalizacji jest częsta niechęć władz i administracji samorządowej do partycypacyjnych metod planowania i zarządzania rozwojem. Niemniej gotowość społeczności miejskich do udziału w rozwiązywaniu problemów lokalnych i ich potencjał organizacyjny czy reprezentacyjny w wielu ośrodkach także nie są wysokie. Rewitalizacja może być szkołą partycypacji społecznej rozumianej jako kształtowanie zinstytucjonalizowanej współpracy trójstronnej między samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi oraz lokalnym biznesem. Przykład wielu miast europejskich dowodzi, iż zarządzanie na zasadzie TCM jest bardziej wydajne w przypadku działań rewitalizacyjnych śródmieścia niż w ramach tradycyjnego modelu administrowania.

Literatura

- Boryczka E., *Procesy rewitalizacji i ich konsekwencje dla przekształceń bazy ekonomicznej miasta. Przykład miast poprzemysłowych*, Uniwersytet Łódzki, rozprawa doktorska 2013.
- Coca-Stefaniak J.A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town Centre Management models: A European perspective*, "Cities" 2009, vol. 26, s. 74-80
- Czarniawska B., *A Tale of The Three Cities: Or the Globalization of City Management*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 2-16.
- Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, IRM, Kraków 2009.

rozwojowych. Brak uregulowań prawnych oraz niekorzystna interpretacja przepisów prawa powodują, że jednostki samorządowe boją się rozwiązań innowacyjnych oraz takich, które nie są zapisane w ustawach jako „dozwolone”.

- Karwińska A., *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Kucharska-Stasiak E., Załączna M., Żelazowski K., *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź. Pożądane kierunki zmian*, uml.lodz.pl/get.php?id=3309 [dostęp: 17.11.2011].
- Muzioł-Węclawowicz A., *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] W. Jarczewski (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojskowe*, IRM, Kraków 2009.
- Otsuka N., Reeve A., *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design" 2007, vol. 12, no. 3 (październik), s. 435-459.
- Parysek J.J., *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku. Rozwój i przekształcenia strukturalne*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.
- Podolak S., *Podstawowe pojęcia i definicje*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin*, t. III, Agencja Wydawnicza IGPIK, Kraków 1998.
- Przegląd krajowej polityki miejskiej*, Polska 2011, MRR 2011, s. 42; oryginalna wersja *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing, Warszawa 2011.
- Strategia rozwoju miasta Łódź 2020+. Diagnoza strategiczna*. http://rzecznik.dlalodzi.info/pliki/rzecznik/pisma/strategia_rozwoju_miasta_lodz.pdf [dostęp: 30.08.2013].
- Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009-2020*, s. 6, http://ulicapiotrkowska.pl/data/other/strategia_rozwoju_ulicy_piotrkowskiej_w_.pdf [dostęp: 25.08.2013].
- Warnaby G., Alexander A., Medway D., *Town centre management in the UK: A review, synthesis and research agenda*, "International Review of Retail, Distribution and Consumer Research" 1998, vol. 8, no. 1.
- Wells I., *Town Centre Management: A Future for the High Street?*, Geographical Papers, no. 109, University of Reading, Reading 1991.
- Węclawowicz G., *Charakterystyka głównych trendów i zmian w rozwoju obszarów miejskich Polski – wkład do Background Report (BR)*, będącego podstawą opracowania Przeglądu ODCE Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Documents/Ekspertyza_miasta_GW.pdf [dostęp: 10.07.2012].

THE CONCEPT OF TOWN CENTRE MANAGEMENT IN THE URBAN REGENERATION PROCESS OF POLISH CITIES CENTRES

Summary: Contemporary cities deal with many problems. According to the research the scale of deterioration in Polish cities is high, and central districts occupy a special place among degraded areas. These areas require an active policy aiming at meeting the diverse needs of their residents, including effective urban regeneration activities which main purpose is to strengthen their competitive position and the ability to compete with other cities. The subject of the article in the context of the central districts deterioration is the concept of TCM and the possibility of its use as a tool for urban regeneration.

Keywords: city, urban degradation, central district, regeneration, Town Centre Management concept.