



TOWN CENTRE MANAGEMENT – KONCEPCJA ZARZĄDZANIA CENTRUM MIASTA NA PRZYKŁADZIE MIAST EUROPEJSKICH

Ewa M. Boryczka

Uniwersytet Łódzki
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska

Streszczenie: W krajach zachodnich tendencje związane z silną degradacją miast, a szczególnie ich obszarów centralnych pojawiły się w połowie XX w. Rozpoczęto intensywne działania naprawcze, których celem było odwrócenie negatywnych tendencji, ożywienie gospodarcze i społeczne miast, a w szczególności śródmieść. Również polskie miasta dotknął problem degradacji miast oraz ich obszarów centralnych. Od dwudziestu lat polskie jednostki samorządu terytorialnego usiłują odwrócić negatywne tendencje zachodzące w miastach, a od niemal dziesięciu lat podejmują próby wykorzystania instrumentów stosowanych z dużym powodzeniem w miastach europejskich.

Artykuł stanowi analizę działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu rewitalizacji śródmieść przy wykorzystaniu koncepcji Town Centre Management na tle doświadczeń z krajów Europy Zachodniej. W artykule podejmuje się próbę identyfikacji przydatności tego podejścia jako narzędzia odnowy miast oraz rzeczywistych możliwości stosowania w polskich uwarunkowaniach społecznych i prawnych.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, miasto, Town Centre Management, degradacja miast

Wprowadzenie

Od wielu lat w polskich miastach obserwuje się postępujący spadek atrakcyjności ich obszarów centralnych na rzecz peryferiów. Wiąże się to z odpływem gospodarstw domowych i działalności gospodarczych do tzw. strefy podmiejskiej lub też do gmin sąsiednich, pozostających w strefie obszaru aglomeracji i jej powiązań funkcjonalnych. Zjawisko pogłębiających się procesów suburbanizacji i dezurbanizacji miast oraz towarzysząca mu zmiana struktury społecznej i gospodarczej w powiązaniu z wieloletnimi zaniedbaniami inwestycyjnymi doprowadziły do degradacji zarówno tkanki materialnej, jak i społeczno-gospodarczej centrów wielu miast.

W krajach Europy Zachodniej tendencje związane z silną degradacją miast, a szczególnie ich obszarów centralnych pojawiły się znacznie wcześniej. Następnie już w latach 70-tych i 80-tych rozpoczęto działania naprawcze, których celem było odwrócenie tych negatywnych tendencji, ożywienie gospodarcze i społeczne całych miast, a w szczególności śródmieść, stanowiących w świadomości mieszkań-

ców obszary o dużej wartości kulturowej. Reakcją było opracowanie metod związanych z zarządzaniem miejscem, aktywizacją lokalnych przedsiębiorców i społeczności oraz wykorzystaniem ich wiedzy, zasobów organizacyjnych i finansowych¹.

Artykuł stanowi analizę działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu rewitalizacji śródmieść przy wykorzystaniu koncepcji Town Center Management na przykładzie Łodzi i Torunia, w świetle doświadczeń z krajów Europy Zachodniej. W artykule podejmuje się próbę identyfikacji przydatności tego podejścia jako narzędzia odnowy miast oraz rzeczywistych możliwości stosowania w polskich uwarunkowaniach społecznych i prawnych oraz poprzez porównania z innymi miastami europejskimi.

Koncepcja Town Centre Management (TCM)

Idea zarządzania centrum miasta powstała w latach 80-tych XX wieku jako zestaw praktyk zarządzania mających na celu poprawę sytuacji starych centrów miast. Idea TCM została zaczerpnięta z modeli zarządzania dużymi centrami handlowymi, które skutecznie wyciągały w tym czasie klientów, a także przedsiębiorców z branży handlowej do położonych w obszarach peryferyjnych miast sklepów wielkopowierzchniowych. TCM został zapoczątkowany przez ogólnokrajową sieć detalistów prowadzoną przez Marks & Spencer w celu ochrony handlu detalicznego na głównych ulicach miast, a tym samym ochrony wartości posiadanych przez handlowców nieruchomości zlokalizowanych przy tych ulicach². TCM miało naśladować modele zarządzania wielkimi centrami handlowymi. Miało ono w obliczu rosnącej konkurencji ze strony wielkopowierzchniowych centrów handlowych zapewnić przetrwanie i rozwój podmiotów gospodarczych funkcjonujących w obszarach śródmiejskich, ale także zapewnić ożywienie społeczności i poprawę jakości przestrzeni miast.

Nazwa TCM została użyta po raz pierwszy w 1987³ roku w Ilford (Wielka Brytania), gdzie powołano do życia menadżera centrum miasta, czyli osobę odpowiedzialną za zarządzanie śródmieściem. Menedżer był odpowiedzialny za współpracę wszystkich podmiotów działających na terenie śródmieścia, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Idea Town Centre Management opierała się na zainicjowaniu współpracy różnych podmiotów, głównie z sektora prywatnego w celu ożywienia gospodarczego centrum, które miało odpowiadać na zróżnicowane potrzeby ludności miasta i zapewniać swobodny wybór i dostęp do usług. W jednym miejscu

¹ L. Pancewicz, *Strategie zarządzania obszarami śródmiejskimi*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2010, s. 157.

² N. Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, 2007, s. 435–459.

³ Inne źródła podają, że to Marks & Spencer, użył jako pierwszy określenia TCM w 1980 roku. Jego cel TCM określono jako poprawę jakości działalności handlowej w centrach miast. W tym czasie, pojęcie TCM bardzo silnie oparto o zagadnienia rozwoju sprzedaży detalicznej. Spriddell (1980), za: N. Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, 2007, 435–459.

świadczone miały być różnego rodzaju usługi (poczta, bank, restauracja, biuro podróży) zapewniony dostęp do handlu detalicznego (sklep, apteka) oraz do wydarzeń kulturalnych.

Pod koniec lat 80-tych TCM definiowane jest jako odpowiedź na globalną presję konkurencyjną miast, która obejmuje rozwój, zarządzanie i promocję centrów miast⁴. W kolejnych latach TCM została rozwinięta w kierunku strategicznych działań na rzecz rozwoju sektora publicznego i prywatnego oraz przestrzeni centrów miast, które podejmowane były przy inicjatywie i zaangażowaniu partnerów pochodzących z sektora publicznego, prywatnego oraz ze sfery społecznej⁵.⁶ TCM zostało zatem rozszerzone o zagadnienia i podmioty ze sfery społecznej. TCM ma prowadzić zatem do osiągania korzyści przez wszystkich aktorów procesu regeneracji i rewitalizacji obszarów miejskich.

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 stanowiącym odpowiedź na spadek atrakcyjności i konkurencyjności podmiotów funkcjonujących w centrach miast. W ostatnich latach działalność TCM przesunęła się od działań głównie zarządczych w stronę rewitalizacji i wzmacniania przedsiębiorczości w zdegradowanych obszarach⁷. Brytyjskie TCM bazuje współcześnie na silnej interwencji samorządowej, czyli umocowane jest prawnie w rządowych oraz samorządowych lokalnych strategiach planistycznych. Władze miejskich jednostek samorządowych są stroną inicjującą proces oraz koordynującą, liderującą do czasu przejęcia obowiązków przez partnerstwa publiczno-prywatne lub stronę prywatną.

TCM określana jest poprzez kluczową rolę zarządzania strategicznego, którą odgrywa menedżer centrum miasta. TCM pełni ponadto funkcję gromadzenia i wymiany informacji o rynku, co umożliwi różnym grupom interesu zaangażowanie się w proces planowania strategicznego. Odbywa 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.

⁴ Baldock, J., *Town Centre Management: its importance and nature*, [w:] *Creating the Living Town Centre. Proceedings of conference held at the Business Design Centre*, red. W. Le-Las, M. Bradshaw & P. Robshaw, London 1998, 27 April (London: Civic Trust), za: N. Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, 2007, s. 435–459.

⁵ Jako sfera społeczna rozumiani są m.in.: prywatni właściciele nieruchomości, mieszkańcy, organizacje pozarządowe.

⁶ Warnaby, G., Alexander, A. and Medway, D., *Town centre management in the UK: a review, synthesis and research agenda* *International Review of Retail*, "Distribution and Consumer Research", London 1988, 8 (1).

⁷ N.Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, 2007, s. 435–459.

Jednym z ważnych elementów TCM jest partnerstwo – formalne i nieformalne. Zasada partnerstwa łączy działanie partnerów publicznych i prywatnych w realizacji wspólnie wyznaczonych celów rozwoju i realizacji wyznaczonego planu działania. Sprzyja to nawiązywaniu trwałej współpracy, wymiany doświadczeń, budowania kapitału relacyjnego, sprzyja stabilności i trwałości podejmowanych działań i inwestycji, a także zapewnia aktywny udział każdego z partnerów w realizacji wspólnie określonej wizji rozwoju.

TCM zachęca do współpracy i wymiany dla poprawy wydajności i komunikacji pomiędzy partnerami. Umożliwia partnerom sporządzenie wspólnej wizji i strategii, a także zapewnia aktywny udział każdego z partnerów w realizacji wspólnych działań, ożywia centra miasta poprzez aktywne działania, promocję, inwestycje. Działania, które mają być przeprowadzone, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej angażują partnerów ze wszystkich sektorów: handlu detalicznego, turystyki, kultury, mieszkalnictwa, ochrona środowiska. TCM jest finansowana zarówno przez podmioty sektora publicznego, jak i sektora prywatnego.

TCM jest zjawiskiem wieloaspektowym i w literaturze przedmiotu spotyka się co najmniej trzy główne definicje dotyczące niniejszego zjawiska. Idea TCM rozpatrywana jest jako organizacja, aktywność oraz proces. Podkreśla się, że TCM istnieje jako aktywność nawet wtedy, jeśli nie ma sformalizowanej struktury organizacyjnej, ale TCM uznaje się za organizację, gdy wywołuje ona proces, który inicjuje i określa styl zarządzania, którym właśnie TCM się charakteryzuje.

Koncepcja zarządzania centrum miasta odegrała kluczową rolę w rewitalizacji poprzez działania zawierające zarówno inwestycje w materialną tkankę zdegradowanych dzielnic śródmiejskich, jak i działania skoncentrowane na rozwoju oferty handlowej, usługowej i kulturalnej, a także promocję.

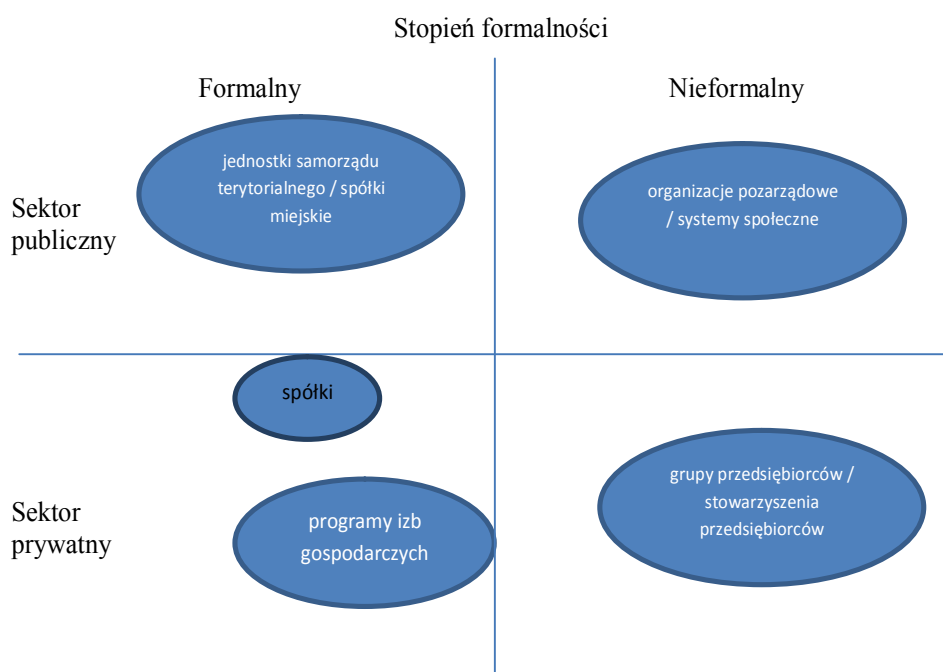
Town Centre Management (TCM) zyskuje coraz większe uznanie jako jeden z kilku mechanizmów rewitalizacji centrów miast w Europie. Jednak w praktyce jego rola, znaczenie, a także forma i modele są bardzo zróżnicowane. Zdolność i efektywność wykorzystania tego instrumentu do ożywiania obszarów centralnych miast zależy od zastosowanego modelu, który powinien być adekwatny do zidentyfikowanych problemów, wyzwań oraz lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych⁸.

TCM w miastach europejskich – matryca zarządzania

Zróżnicowanie TCM wskazuje matryca zarządzania miejskiego, która w literaturze przedmiotu stosowana jest jako narzędzie do klasyfikacji i analizy systemów zarządzania TCM w całej Europie. Osie źródeł finansowania działań rewitalizacyjnych oraz stopień sformalizowania tych działań w ramach TCM są kluczowymi cechami tych systemów zarządzania, niezależnie od ich lokalizacji w przestrzeni

⁸ Odpowiednikiem europejskiego TCM jest amerykański model Business Improvement District (BID), który z kolei jest formą zainicjowanego oddolnie partnerstwa publiczno-prywatnego. Model bazuje na zrzeszeniach kupieckich, które są formą organizacji społecznych posiadających od początku osobowość prawną, zarząd, prezesa i statut.

oraz uwarunkowań zewnętrznych. Analiza literatury przedmiotu w tym zakresie pozwala na stwierdzenie, że TCM nie posiada jednego modelu czy też jednej struktury organizacyjnej, ani też jednego schematu powstawania i rozwoju. TCM jest bardzo zróżnicowanym i niejednorodnym systemem zarządzania centrum miasta.⁹



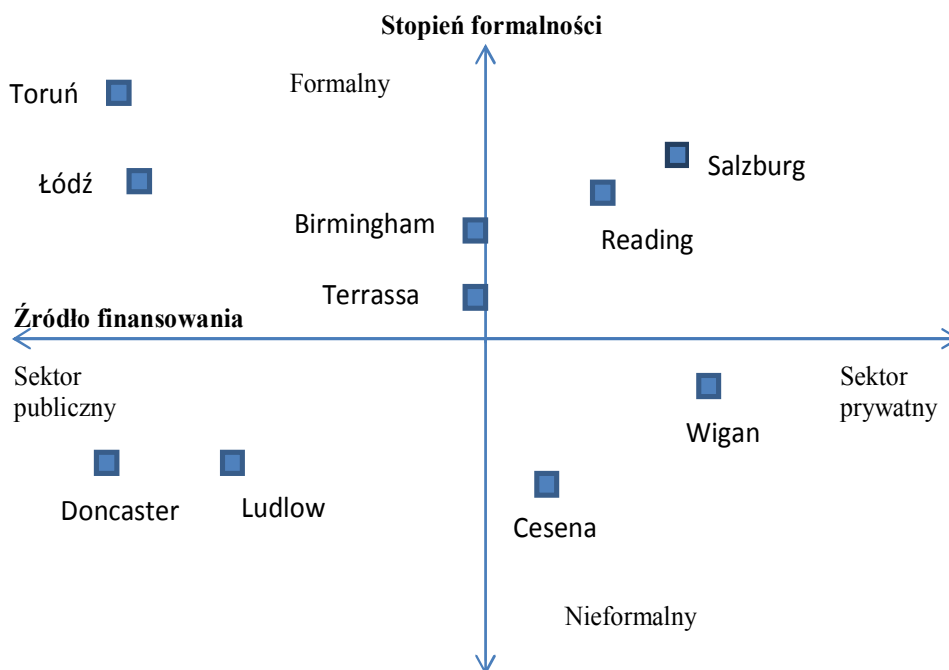
Wykres 1. Matryca zarządzania miejskiego w miastach europejskich

Źródło: opracowanie własne, Coca-Stefaniak J. A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town centre management models: A European perspective*, Cities 2009, 26, s. 74-80.

Od 1987 roku, kiedy po raz pierwszy utworzono stanowisko menadżera centrum miasta w Wielkiej Brytanii powstało ok. 400, a w Szkocji ponad 20 centrów miejskich zarządzanych przez menedżerów. Mogą oni być zatrudnieni przez władze lokalne, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, izbę handlową lub publiczno-prywatną grupę sterującą, która doradza menedżerowi i kieruje jego pracą. Miasta, w których śródmieścia funkcjonują jako zintegrowane publiczno-prywatne organizmy zrzeszone są w Association of Town Centre Management.¹⁰

⁹ Coca-Stefaniak J. A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town centre management models: A European perspective*, "Cities" 26 (2009), s. 74-80.

¹⁰ Obecnie funkcjonuje prawie 400 inicjatyw TCM w ponad 1000 ośrodków miejskich w Wielkiej Brytanii, a także można spotkać przykłady we Włoszech, Francji, Hiszpanii, Szwecji, Norwegii, Austrii, Belgii, Niemczech oraz pierwsze także w Polsce. Association of Town Centre Management – Stowarzyszenie Zarządzania Centrami Miast działa w Wielkiej Brytanii, ATCM (2005), Association of Town Centre Management, <http://www.atcm.org/about/what-is-tcm>



Wykres 2. Matryca zarządzania miejskiego w miastach europejskich

Źródło: opracowanie własne, Coca-Stefaniak J. A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town centre management models: A European perspective*, *Cities* 26 (2009), s. 74-80; Otsuka N. (2004), za: N.Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, *Journal of Urban Design*, Vol. 12. No. 3, październik 2007, 435-459.

Matryca zarządzania miejskiego wskazuje na bardzo duże różnice w modelach TCM. Dodatkowo widoczne są bardzo zróżnicowania TCM w Polsce i innych krajach europejskich, gdzie polski TCM oparty jest głównie na działaniach jednostek samorządu terytorialnego, które stopniowo zaczynają budować partnerstwo z sektorem prywatnym. Są to jednak wciąż rzadkie przypadki współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Ponadto działania rewitalizacyjne w tych miastach są finansowane głównie ze środków publicznych. Jest to zupełnie inne podejście do tego, które reprezentują miasta europejskie przedstawione w analizie, gdzie w zarządzaniu centrum miasta dominuje sektor prywatny i relacje nieformalne, lub mało sformalizowane, a środki finansowe pochodzą głównie z sektora prywatnego.

TCM w miastach zachodnich – charakterystyka wybranych przykładów

W drugim co do wielkości mieście w Wielkiej Brytanii, czyli w Birmingham, borykającym się z dużymi problemami po upadku przemysłu oraz z silną segregacją społeczną i ekonomiczną ludności, wprowadzono koncepcję TCM, której celem było wzmocnienie bazy konsumpcyjnej oraz stworzenie elitarnego centrum

miasta atrakcyjnego dla turystów i użytkowników miasta. Miasto Birmingham przedstawiło dwie odrębne strategie regeneracji centrum miasta. Pierwszą była rewitalizacja przestrzeni publicznych, której głównym celem było umożliwienie dostępu do centrum przede wszystkim pieszym poprzez budowę szeregu atrakcyjnych przestrzeni publicznych i mostów na wewnętrznej obwodnicy miasta. Drugą strategią były flagowe projekty i inwestycje (m.in. budowa międzynarodowego centrum kongresowego: Brindleyplace, Millennium Point, Centrum Handlowe Arena), które miały być impulsem dla rozwoju inwestycji sektora prywatnego. Najważniejszą rolą działań rewitalizacyjnych centrum Birmingham przy wykorzystaniu TCM było stworzenie atrakcyjnego, czystego i bezpiecznego miejsca. Uznano, że tylko w ten sposób centrum miasta będzie w stanie przyciągnąć zamożnych użytkowników i inwestorów. Bezpieczne i atrakcyjne środowisko było postrzegane jako kluczowy element w podtrzymywaniu aktywności ekonomicznej miasta. W ramach TCM jednostka samorządu terytorialnego Birmingham – lider i jeden z kluczowych źródeł finansowania przedsięwzięć miała za zadanie koordynować działania zainteresowanych partnerów, których to interesy wydają się mieć decydujący wpływ w procesie podejmowania decyzji i realizacji projektów rewitalizacyjnych w Birmingham. Rzeczywiście, badania wykazały, że zrealizowane sztańdardowe projekty przyniosły bardzo duże korzyści, przyciągnęły nowe inwestycje oraz poprawę jakości przestrzeni centrum, jednak nie wpłynęły pozytywnie na sytuację mniej zamożnych grup mieszkańców tych obszarów¹¹.

Drugim przykładem wdrażania koncepcji TCM jest miasto przemysłowe w Wielkiej Brytanii o nazwie Wigan. Liczy ono 85 000 mieszkańców. W wyniku kryzysu przemysłu wydobywczego, maszynowego oraz bawełnianego miasto stało w obliczu poważnych problemów ekonomicznych i społecznych. Jednak w połowie lat 90-tych XX wieku Wigan rozpoczęło serię programów rewitalizacji. Podjęto próbę realizacji dwóch strategii, z których pierwsza polegała na poprawie atrakcyjności przestrzeni publicznych poprzez utworzenie stref pieszych, które obejmowały ochronę zabytkowych budynków, wprowadzenie nowych mebli miejskich oraz tworzenie nowych miejskich lokali użytkowych z przeznaczeniem na działalność rozrywkową i gastronomiczną. Druga natomiast miała wdrożyć TCM jako jeden z projektów rewitalizacji dzielnicy śródmiejskiej. Od samego początku miasto Wigan miało jasny obraz koncepcji TCM, powołanej z inicjatywy władz lokalnych oraz zasad finansowania poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w obszarze śródmieścia (33% ze środków jednostki samorządu terytorialnego, 33% ze środków sektora prywatnego, 33% ze środków izby gospodarczej). Za TCM w Wigan odpowiedzialne było biuro pn. 'Economic Regeneration Office' mające w dyspozycji środki finansowe z 'City Challenge Funding', z którego finansowane były nadzorowane i realizowane projekty rewitalizacyjne. Biuro tworzy z pozostałymi podmiotami z sektora prywatnego i pozarządowego trwałe partnerstwo i jest wyjęte spod bezpośredniej kontroli rady miasta. Biuro swoje działania koncentro-

¹¹ Otsuka N. (2004), za: N.Otsuka, A. Reeve, *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, 2007, 435–459.

wało na poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności poprzez inwestowanie w edukację, szkolenia i możliwości zatrudnienia. Celem była poprawa sytuacji ekonomicznej mieszkańców.

Podsumowując, podkreślić należy, że niezależność jednostki koordynującej i realizującej działania rewitalizacyjne w ramach TCM w Wigan pomogły w nawiązywaniu partnerstwa, przyczyniły się do odpolitycznienia działań oraz poprawy ich efektywności.

W tym samym czasie w różnych miastach Europy powstają inicjatywy w oparciu o ideę TCM. W większości tych modeli zarządzania centrum miasta w różnych krajach spotyka się silną dominację przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co mocno skoncentrowało podejmowane działania rewitalizacyjne na handlu, obsłudze mieszkańców oraz rozwoju lokalnych stowarzyszeń gospodarczych (głównie handlowych).¹² Nowe podejście stanowi więc zmianę paradygmatu funkcjonowania miasta na rzecz interwencji oddolnych i dostosowanych do lokalnych warunków inicjatyw.

TCM w miastach polskich – charakterystyka wybranych przykładów

Koncepcja TCM wpisuje się w założenia nowego modelu zarządzania strategicznego rozwojem Polski, jednak jedynie w dwóch miastach w Polsce udało się zaawansowana próba wdrożenia koncepcji TCM. Od 2008 r. równoległe koncepcja wdrażana jest w Łodzi oraz Toruniu. Ponadto od lat dyskutuje się o idei TCM także w Bełchatowie i Częstochowie.

Łódzki TCM powstawał oddolnie, w wyniku bardzo silnej presji społecznej i opinii publicznej, które były skutkiem narastających problemów miasta. 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. W lutym 2008 r. powołany został przy Prezydencie Miasta Łodzi 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. Dokument strategiczny będący próbą adaptacji idei TCM do warunków determinujących funkcjonowanie miast w Polsce skoncentrowany był na kompleksowych działaniach rewitalizacyjnych obszaru głównej ulicy (wraz z kwartałami przyległymi).

Strategia Rozwoju ul. Piotrkowskiej obejmowała działania rewitalizacyjne w sferze gospodarczej, społecznej oraz przestrzennej. Wskazane działania wypracowane były metodą środowiskową i stanowiły konsensus wielu różnych stanowisk i skrajnych pomysłów przedstawianych przez podmioty zaangażowane w proces budowania strategii. Jej celem było wydobycie i promowanie w nowo-

¹² Coca-Stefaniak J. A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town centre management models: A European perspective*, „Cities” 26 (2009), s. 74-80.

czesnej formule unikatowych walorów reprezentacyjnej ulicy Łodzi, która ma być miejscem przyjaznym dla mieszkańców i turystów. Piotrkowska, dzięki planowanemu procesowi rewitalizacji, miała odzyskać blask, stać się ponownie najpopularniejszym miejscem spotkań towarzyskich, centrum kultury, rozrywki, kierunkiem rodzinnych spacerów, ważnym szlakiem turystycznym, a w wydzielonej części – deptakiem i promenadą miasta¹³. Szefem zespołu wdrożeniowego, który miał realizować cele wyznaczone w dokumencie miał być „menadżer Piotrkowskiej”. W skład zespołu wdrożeniowego weszli dyrektorzy wszystkich komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi, w których kompetencjach były zadania zaplanowane do realizacji.

Niestety przez sześć lat wdrażania zapisów strategii rozwoju ul. Piotrkowskiej udało się zrealizować niewiele z zaplanowanych działań. Eksperti wskazują jednak, że do 2014 r. zrealizowanych zostanie około 10-14% działań, ale są to głównie działania ze sfery przestrzennej, a nawet typowo infrastrukturalne.¹⁴

Toruńskie TCM w 2008 r. powstawało jako inicjatywa władz samorządowych świadomych, że wpisanie Starówki Toruńskiej na listę światowego dziedzictwa UNESCO wymagać będzie działań rewitalizacyjnych oraz skutecznego i profesjonalnego zarządzania. W Toruniu natomiast głównym problemem obszaru śródmieścia była niska dynamika rozwoju gospodarczo-społecznego oraz wyeksploatowana zabudowa, zużyta infrastruktura techniczna Starego Miasta, w tym szczególnie Zespołu Staromiejskiego wpisanego na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Aby rozwiązać ten problem, władze samorządowe miały podjąć działania w celu ożywienia gospodarczego i społecznego oraz odnowy infrastrukturalnej i architektoniczno-urbanistycznej tego obszaru (podniesienie poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego w centrum miasta, aktywizacja i integracja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ochrona dziedzictwa kulturowego Starego Miasta, poprawa estetyki obszaru Starego Miasta, powstanie nowych form aktywności na terenie Starego Miasta oraz podniesienie konkurencyjności działających na jego obszarze przedsiębiorstw; poprawa stanu środowiska w Zespole Staromiejskim)¹⁵. Od 1 stycznia 2009 r. w strukturze Urzędu Miasta Torunia działa Biuro Toruńskiego Centrum Miasta, które odpowiedzialne jest za realizację strategii rozwoju turystyki Torunia i za koordynację oraz realizację projektów o charakterze turystycznym, kulturalnym oraz społecznym.

Podobnie jak w Łodzi, przez pięć lat działania jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie centrum miasta, trudno doszukiwać się większych efektów działań. Samorząd boryka się z nowymi wyzwaniem, niechęcią władz samorządowych i społeczności lokalnej do podejmowania innowacyjnych działań oraz brakiem środków finansowych na realizację zadań.

¹³ Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009-2020, http://ulicapiotrkwowska.pl/data/other/strategia_rozwoju_ulicy_piotrkowskiej_w_.pdf, s. 6.

¹⁴ 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.

¹⁵ Doradztwo Gospodarcze DGA SA. *Koncepcja formalno-organizacyjna przyszłej jednostki zarządzającej Starym Miastem wraz z jej szczegółowymi zadaniami*, marzec 2008, s. 9.

Barriere wdrazania TCM w Polsce

Idea TCM zapoczątkowana w Polsce w 2005 r. w Bełchatowie, dzięki projektowi szkoleniowemu w ramach inicjatywy wspólnotowej Interreg III C TOCEMA EUROPE, spowodowała dyskusję na temat zarządzania centrum miasta, a następnie w innych miastach, takich jak Łódź i Toruń rozpoczęto próby wdrażania Town Centre Management. Z perspektywy wielu lat doświadczeń można podjąć próbę oceny tego instrumentu polityki rozwoju, polityki rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast, a także wskazać kluczowe bariery, które uniemożliwiają skuteczne działania.

Jedną z kluczowych barier skutecznego zarządzania centrami polskich miast jest dominacja tradycyjnego modelu zarządzania obszarem, który funkcjonuje obecnie i który sprowadza się praktycznie do rozdzielnych i właściwie jednostronnie podejmowanych zadań przez służby samorządu terytorialnego. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce związane są przede wszystkim z wypełnianiem wobec mieszkańców gminy ustawowych obowiązków zarządczych, planistycznych i administracyjnych. W modelu tym nie dochodzi do zawiązania skoordynowanej współpracy zarówno w obrębie magistratu i jednostek gminnych, jak i pomiędzy podmiotami publicznymi i podmiotami tzw. sektora prywatnego. Dodatkowo niska świadomość pracowników samorządowych w zakresie zarządzania strategicznego hamuje wielokrotnie próby wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań. Widoczna jest niechęć do wychodzenia pracowników jednostek samorządu terytorialnego poza procedury i przyjęte schematy. Podkreślić jednak należy, że roszczeniowe postawy przedsiębiorców, kupców, czy też szerszej podmiotów gospodarczych nie sprzyja nawiązywaniu współpracy z sektorem publicznym. Można więc stwierdzić, że głównymi wadami tradycyjnego modelu zarządzania obszarem są realizacja przez jednostki samorządowe jedynie zadań wymienionych na liście ustawowych obowiązków jednostki samorządu terytorialnego, brak inicjatyw współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, brak koordynacji działań realizowanych przez oba sektory na jednolitym obszarze. Ta sytuacja skłania do konkluzji, że system zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego sprowadza się do systemu administrowania. Ponadto współpraca jednostki samorządu terytorialnego i podmiotów oraz jednostek ze sfery społeczno-gospodarczej jest realizowana i koordynowana jednak przebiega ona głównie w oparciu o procedury regulowane kodeksem postępowania administracyjnego i wewnętrznymi zarządzeniami prezydenta. Nie wybiega ona zakresem ponad ustawowe zadania samorządu terytorialnego. 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”.

Kolejną barierą wdrażania TCM w polskich jednostkach samorządu terytorialnego jest wielokrotnie brak woli politycznej władz miasta, a także brak determinacji w realizacji założonych celów. Brak systemu monitorowania działań rewitalizacyjnych w polskich samorządach w połączeniu z niechęcią do podejmowania działań realizacyjnych oraz nowych inicjatyw wśród pracowników urzędu spowodowały, że stosunkowo łatwo było manipulować efektami oraz manifestować po-

zorowane działania. Ponadto brak w polskich jednostkach samorządowych podejścia strategicznego, czyli długookresowego, nastawionego na realizację celów. Dominują wciąż działania reaktywne. Dodatkowo niska świadomość pracowników samorządowych w zakresie zarządzania strategicznego hamuje próby wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań.

Ponadto współpraca pomiędzy sektorem 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. Bardzo rzadko dochodzi do zawiązania skoordynowanej trwałej współpracy zarówno w obrębie urzędu, jednostek gminnych, jak i pomiędzy podmiotami publicznymi oraz podmiotami tzw. sektora prywatnego. Współpraca z organizacjami pozarządowymi odbywa się na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, i w praktyce sprowadza się do dystrybucji środków publicznych na wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Dobry klimat współpracy między jednostką samorządu terytorialnego oraz podmiotami z sektora prywatnego oparty był w przypadku Łodzi o nieformalne relacje.

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

Podsumowanie

Współcześnie inicjatywy TCM 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 środowiskowych¹⁶. Analiza matrycy zarządzania miejskiego pozwala na stwierdzenie, że TCM można rozwijać i wdrażać, dostosowując ją do indywidualnych wymagań środowiska lokalnego. Ponadto przykład wielu miast europejskich dowodzi również, iż zarządzanie na zasadzie TCM jest bardziej wydajne w przypadku działań rewitalizacyjnych śródmieścia niż w ramach tradycyjnego modelu administrowania. Źródłem sukcesu jest tutaj pełna koordynacja działań rewitalizacyjnych wśród różnych interesariuszy obszaru objętego zarządzaniem.

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 TCM. Próby wdrażania TCM podjęte równoległe, choć w mniejszym zakresie, w Toruniu zakończyły się szybko niepowodzeniem. Łódzkie działania po trzech latach straciły na sile, a po rezygnacji zarówno menadżera Piotrkowskiej, jak i poszczególnych

¹⁶ Otsuka N., Reeve A., *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, Journal of Urban Design, Vol. 12. No. 3, 2007, s. 435–459.

członków jego zespołu, spowodowały, że działania w ramach strategii mają dziś charakter wyrwykowy i ograniczają się tylko do kontynuacji rozpoczętych wcześniej inwestycji infrastrukturalnych. Mimo trudności we wdrażaniu TCM nie należy rezygnować z tego narzędzia, ale udoskonalać je i sukcesywnie wykorzystywać.

Literatura

1. Association of Town Centre Management, 2005, <http://www.atcm.org/about/what-is-tcm>
2. Coca-Stefaniak J. A., Parker C., Quin S., Rinaldi R., Byrom J., *Town centre management models: A European perspective*, "Cities" 26 (2009), s. 74-80
3. Czarniawska B., *A Tale of The Three Cities: Or the Globalization of City Management*, Oxford University Press, Oxford, 2002
4. Doradztwo Gospodarcze DGA SA. *Koncepcja formalno-organizacyjna przyszłej jednostki zarządzającej Starym Miastem wraz z jej szczegółowymi zadaniami*, marzec 2008
5. Otsuka N., Reeve A., *Town Centre Management and Regeneration: The Experience in Four English Cities*, "Journal of Urban Design", Vol. 12. No. 3, październik 2007
6. Pancewicz Ł., *Strategie zarządzania obszarami śródmiejskimi*, [w:] *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. Lorens P., Martyniuk-Pęczek J., Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2010
7. *Strategia rozwoju ulicy Piotrkowskiej w Łodzi na lata 2009-2020*, http://ulicapiotrkowska.pl/data/other/strategia_rozwoju_ulicy_piotrkowskiej_w_.pdf,
8. 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, 8 (1)

TOWN CENTRE MANAGEMENT AS BASED ON EUROPEAN CITIES

Abstract: Major urban degradation, city centres in particular, in Western countries became an issue in mid-20th century. Action was taken to reverse the negative trends and bring both economic and social recovery of the city, especially its centre. Polish towns are no exception. For twenty years, Polish local administrative units have tried to reverse the negative trends, and, for nearly ten, have made attempts to implement methods used successfully in other European cities. This article is an analysis of effort made by local administrative units aimed at city centre regeneration using Town Centre Management, in comparison to the experience gained by Western European countries. An attempt to assess the usefulness of such approach as a tool in city regeneration is made in this article, by identifying its advantages and disadvantages, as well as practical usage within Polish social and legal conditionality.

Keywords: regeneration, city, Town Centre Management, city degradation