

*Craig Young, Sylwia Kaczmarek*

## **ŁÓDŹ: SPOSÓB ZARZĄDZANIA MIASTEM**

Spojrzenie brytyjskie\*

Niniejszy artykuł jest analizą systemu zarządzania miastem po reformach politycznych i gospodarczych 1989 r. na przykładzie Łodzi. Autorzy komentują przydatność dla Łodzi zaprezentowanych punktów widzenia. Głównym celem jest prezentacja wstępnej analizy charakteru i roli kluczowych organizacji zaangażowanych w zarządzanie lokalne i rozwój gospodarczy miasta oraz podanie głównych charakterystyk ich strategii.

### **1. WPROWADZENIE**

Niewiele miejsca poświęcono w literaturze zmianom w sposobach zarządzania miastem pod koniec XX w. (por. Harvey 1989, Mayer 1995 oraz pozostałe odniesienia patrz przegląd autorstwa Halla i Hubbarda 1996). Kluczowym elementem zmian zachodzących na Zachodzie (Harvey 1989, Mayer 1995, Leitner, Garner 1993) jest widoczne przejście w sposobie zarządzania na szczeblu lokalnym od podejścia typu „menedżerskiego” (polegającego głównie na administrowaniu zasobami) do podejścia typu „przedsiębiorczego” (gdzie stymuluje się rozwój i przekształcenia w obrębie organizmu miejskiego). Pociągnęło to za sobą reorientację celów: z zapewnienia odpowiedniego poziomu dobrobytu i świadczenia usług na podejście skierowane bardziej na zewnątrz, które ma wspomagać lokalny rozwój gospodarczy. Sektor państwowy nabrał cech sektora prywatnego, takich jak: skłonność do podejmowania ryzyka, zastosowanie bodźców, promocja i motywowanie zyskiem, tzn. stał się bardziej

---

\* Badania, których wyniki prezentuje ten artykuł, przeprowadzono z pomocą British Council Polska. Stanowią one fragment współpracy naukowej między Uniwersytetem w Manchesterze i Uniwersytetem Łódzkim. Tekst powstał jako wynik współpracy autorów oraz kolegów z Katedry Geografii Miast i Turyzmu UŁ, którym dziękujemy niniejszym za okazaną pomoc.

„przedsiębiorczy”. Koncentracja dotyczy zatem lokalnego rozwoju gospodarczego, często z wykorzystaniem spółek państwowo-prywatnych, które wprowadzają prywatny kapitał do procesów rozwoju. Zainteresowanie skupia się wokół rozwoju gospodarki lokalnej i jej zdolności do przyciągania inwestycji oraz tworzenia miejsc pracy. Władze lokalne chcą tak zmobilizować miejscowe zasoby, aby skutecznie przyciągnąć środki z zewnątrz, działając na coraz bardziej konkurencyjnym rynku. Dlatego też angażują się one w reklamę – promocję miasta (patrz np. Ashworth, Voogd 1990, Gold, Ward 1994, Madsen 1992), ulepszanie jakościowe produktu, jakim jest konkretne miejsce, a także rozwój sterowany dostępem do nieruchomości (patrz Healey i in. 1992).

W krajach zachodnich w proces zarządzania rewitalizacją obszarów zagrożonych ekonomicznie coraz szerzej włączają się miejscowi przedsiębiorcy. Lokalni liderzy dołączyli do elit politycznych, tworząc różne spółki o charakterze publiczno-prywatnym, zacierając różnice pomiędzy tymi sektorami (patrz Peck 1995). O ile w Stanach Zjednoczonych historia tego rodzaju współpracy jest długa, to w Wielkiej Brytanii zwiększony udział przedsiębiorców rozpoczął się w latach osiemdziesiątych, pod wpływem inicjatyw i zachęt ze strony rządu Partii Konserwatywnej. Skupienie na działaniu sił rynku, jako rozwiązaniu problemów miasta, stopniowo przerodziło się w nowy aparat wsparcia w postaci agencji o charakterze niewybieralnym (Bassett 1996). W ten sposób w Wielkiej Brytanii pojawiły się nowe organizacje, które zajęły się problemami miast. Są wśród nich Korporacje ds. Rozwoju Miasta (Urban Development Corporations – UCDs), których celem było szybkie doprowadzenie do ponownego rozwoju zaniedbanych obszarów miejskich oraz Rady ds. Szkolenia i Przedsiębiorczości (Training and Enterprise Councils – TECs), utworzone w celu zwiększenia potencjału rynku pracy. Wykorzystując subwencje publiczne, organizacje te włączyły lokalne elity przedsiębiorców, którzy mieli wprowadzić element przywództwa i rozszerzyć wpływ sił rynkowych.

Geografowie miast skupili się w swoich badaniach zarówno na zmianach w instytucjach miejskich, które miały wpływ na przekształcenia zachodzące w przestrzeni miasta, jak też na przekształceniach w samym środowisku miejskim (Harvey 1989). Biorąc pod uwagę znaczenie organizacji prywatnych i półprywatnych w regeneracji miasta, o czym już wspomniano, koncepcja **zarządzania** lokalnego wychodzi poza analizę roli lokalnego **zarządu**, obejmując badania quasi-autonomicznych organizacji pozarządowych i sektora prywatnego oraz ich rolę w zarządzaniu zmianami w miastach. W celu wyjaśnienia tych zmian oraz wyciągnięcia ogólnych wniosków nt. sposobów zarządzania miastem przygotowano wiele opracowań. Dotyczą one przedsiębiorczości (np. Harvey 1989, Leitner, Garner 1993), koalicji na rzecz rozwoju miasta (np. Logan, Molotch 1987), teorii systemu miejskiego



(np. Stoker, Mossberger 1994) oraz analizy skuteczności stosowania różnorodnych przyjętych polityk (np. Bassett 1996). Koalicje na rzecz rozwoju miasta koncentrują się na powstaniu lokalnych zrzeszeń, które czerpią korzyści gospodarcze z rozwoju miasta. Analiza teorii systemu miejskiego poświęcona jest budowaniu koalicji, luźnego lub nieformalnego partnerstwa kilku grup interesów, które działają na rzecz wykonania szczególnych decyzji szczebla zarządzającego, a przez to poprawienia zdolności państwa do realizacji własnych strategii. Teoria skuteczności przyjętych polityk pozwala na większą płynność w zarządzaniu miastem i skupia się na związkach pomiędzy grupami interesu a poszczególnymi elementami państwa na szczeblu lokalnym (Bassett 1996).

Jednak każdy z tych teoretycznych punktów widzenia został skrytykowany. Najnowsza literatura zakwestionowała wartość jakiegokolwiek ogólnego „modelu” zwrotu ku przedsiębiorczości (Hall, Hubbard 1996). Zastosowanie analizy koalicji lokalnej na rzecz wzrostu i analizy systemu okazały się problematyczne, w szczególności przy zastosowaniu pomysłów opracowanych na podstawie doświadczeń USA w Wielkiej Brytanii (patrz dyskusja Bassett 1996). Wielu autorów zgadza się, że istnieje potrzeba prowadzenia dalszych badań zmian zachodzących w miastach, jeżeli chcemy pokazać złożoność drogi rozwoju sposobów zarządzania miastem (Boyle, Hughes 1995, Hall, Hubbard 1996, Bassett 1996).

Kolejnym problemem związanym z zarysowanymi tu podejściami teoretycznymi, aczkolwiek nie potwierdzonym jeszcze w literaturze, jest fakt, że opierają się one wyłącznie na doświadczeniach państw zachodnich. Charakterystyczną cechą miast Europy Środkowej i Wschodniej i byłego ZSRR, obserwowaną po zmianach politycznych w roku 1989, jest odwołanie się do samorządu lokalnego. Pomimo zainteresowania samorządem lokalnym (np. Elander 1995, 1996, Jensen, Plum 1993, Coulson 1995), niewiele zastanawiano się nad zmienną naturą zarządzania na szczeblu lokalnym i jego rolą w lokalnym rozwoju gospodarczym w Europie Środkowej i Wschodniej (patrz Hardy, Rainnie 1996, Ave, Corsico 1993, Kuus 1996, Mitchneck 1995a, 1995b). Z punktu widzenia możliwości udzielenia pomocy w lokalnym rozwoju gospodarczym, istotne jest zrozumienie charakteru zmian gospodarczych i politycznych okresu post-socjalistycznego. Zarządzanie lokalne pełni bardzo ważną rolę w restrukturyzacji gospodarki lokalnej, aby mogła ona stawić czoła uwarunkowaniom gospodarki rynkowej.

Niniejszy artykuł jest analizą systemu zarządzania miastem po reformach politycznych i gospodarczych 1989 r. na przykładzie Łodzi. Artykuł komentuje przydatność dla Łodzi zaprezentowanych powyżej punktów widzenia. Głównym celem jest prezentacja wstępnej analizy charakteru i roli kluczowych

organizacji zaangażowanych w zarządzanie lokalne i rozwój gospodarczy miasta oraz podanie głównych charakterystyk ich strategii. Kluczowe pytania brzmią zatem następująco:

- jakie instytucje pojawiły się i jakie są dowody na ich współpracę?
- jaka jest rola sektora państwowego i prywatnego, czy rozróżnienie pomiędzy nimi ulega zatarciu?
- jakie „przedsiębiorcze” działania podjęto, tzn. jaki jest stosunek władz lokalnych do lokalnego rozwoju gospodarczego?
- jakie główne strategie zostały wyłonione i jak można je porównać do doświadczeń na Zachodzie?

Łódź jest ważnym miastem wojewódzkim (ok. 830 000 mieszkańców) zlokalizowanym w centrum Polski. Województwo łódzkie obejmuje 8 miast i 13 gmin, w sumie 1,1 mln ludzi. W XIX w. miasto i jego okolice rozwinęły się gwałtownie, stając się miejscem lokalizacji masowej produkcji tanich tekstyliów, głównie na potrzeby Rosji. Pomimo pewnego zróżnicowania przemysłu, nadmierna jego koncentracja stała się poważnym problemem dla gospodarki lokalnej, kiedy to zmiany polityczne, które miały miejsce w 1989 r. doprowadziły do utraty rynków wschodnich. Niezależnie od prywatyzacji, restrukturyzacji i zróżnicowania, bezrobocie nadal utrzymuje się na poziomie ok. 18%. Najważniejsze zadania to uwolnienie podstaw gospodarki lokalnej od dominacji przedsiębiorstw państwowych oraz promocja małych i średnich przedsiębiorstw (Dziembowska-Kowska 1996). Z tego względu instytucje zarządzania na poziomie miasta odgrywają bardzo istotną rolę, mają bowiem wspierać przedsiębiorców lokalnych i restrukturyzację, przyciągać inwestycje zagraniczne i fundusze z Unii Europejskiej.

## 2. POWRÓT DO SAMORZĄDU LOKALNEGO W POLSCE

Samorząd lokalny przestał istnieć w Polsce po II wojnie światowej. W czasach gospodarki socjalistycznej cała władza scentralizowana była w państwie. Na szczeblu wojewódzkim i lokalnym istniały instytucje państwowe, ale były one zaledwie lokalnymi jednostkami administracyjnymi rządu centralnego. Instytucje państwowe przejęły wiele funkcji państwa wobec obywateli w ciągu całego ich życia – „od kołyski do grobu”. Sytuację tę umocniła reforma administracji dokonana w latach 1973–1975, która zlikwidowała szczebel powiatowy. Przeważał więc silnie scentralizowany system branżowy, który przedkładał interesy danego sektora ponad potrzeby lokalne (Jensen, Plum 1993).

Powrót samorządu lokalnego był jednym z podstawowych aspektów reform dokonywanych po 1989 r. Ustawa o samorządzie lokalnym z 1990 r.

w niewielkim stopniu zmieniła strukturę terytorialną. Państwo składa się z 49 województw nadrzędnych wobec 267 nowych rejonów, które podzielono na 2121 gmin i 819 miast. Jednak kluczowym punktem tych reform było przeniesienie władzy ze scentralizowanego państwa na samorząd lokalny i rozwój struktur lokalnych, co spowodowało konieczność dostosowania interesów branżowych do kontekstu lokalnego. Samorząd lokalny stał się kluczowym aspektem przejścia do demokracji i decentralizacji państwa (Cielecka, Gibson 1995, Coulson 1995).

Dlatego też analizując lokalny rozwój gospodarczy w Polsce, należy uwzględnić bardzo ważny aspekt zarządzania lokalnego, w szczególności ze względu na presję wywieraną na funkcjonowanie samorządu lokalnego. Po pierwsze, nacisk na samorząd lokalny jest kwestionowany politycznie, silne lobby opowiada się za wzmocnieniem władz wojewódzkich. Jeżeli nie powiedzie się przeniesienie większości funkcji państwa na szczebel lokalny, wzrośnie nacisk na recentralizację (Elander 1995, 1996). Po drugie, samorząd lokalny postrzegany jest jako kluczowy czynnik wprowadzenia demokracji. Jednak zmiana na warunki rynkowe nie dokonała się tak gładko, jak to się wydawało, a brak zadowolenia z działalności władz lokalnych może tylko wzmocnić naciski na recentralizację. Po trzecie, samorządy lokalne mają problemy finansowe. Nie wystarcza funduszy z budżetu centralnego, a gromadzenie środków pochodzących z podatków lokalnych okazało się trudne wówczas, kiedy gospodarka boryka się z restrukturyzacją. Sytuację komplikuje fakt, że znaczna część wzrostu gospodarczego wystąpiła w tzw. „szarej strefie”, w której unika się płacenia podatków. To także ogranicza zdolność władz lokalnych do przeprowadzenia zmian i osiągnięcia celów, jakich się od nich oczekuje. H. T. Jensen i V. Plum (1993) opisali to jako sytuację próżni politycznej, w której nowy samorząd lokalny i nowy sektor prywatny walczą o wpływy. Presja tego rodzaju sprawia, że ważne jest zrozumienie powodów sukcesu lub porażki w konkretnych miejscach, aby wskazać najlepsze sposoby rozwiązań i podać przykład innym.

Koncentracja na roli władz lokalnych jest szczególnie istotna w przypadku Łodzi. J. Dziembowska-Kowalska (1996) stwierdziła, że niektórzy przedstawiciele władz wojewódzkich mieli bardzo ekstremalne poglądy wobec gospodarki wolnorynkowej i uważali, że władze miasta i województwa nie powinny aktywnie wspierać zmian strukturalnych, niezależnie od ich kierunku. Przedstawiciele władz lokalnych zgodzili się jednak, że polityka publiczna może promować lokalny rozwój gospodarczy w Łodzi, a w krótkim okresie zarząd miasta uważa swoje działania za istotne. Natychmiast nasuwa się tu porównanie poziomu lokalnego w Polsce i w krajach zachodnich.

### 3. INSTYTUCJE LOKALNE

Rysunek 1 pokazuje główne organizacje zaangażowane w restrukturyzację Łodzi. Niektóre organizacje pojawiły się podczas transformacji gospodarczo-politycznej w Polsce po 1989 r. (np. Agencja Rozwoju Regionalnego, Agencja Rozwoju Przemysłu i firmy prywatne). Pozostałe to albo organizacje, które przekształciły się w nowej sytuacji (jak np. sektor bankowy) lub które ponownie pojawiły się w latach dziewięćdziesiątych, po przerwie w ich funkcjonowaniu w okresie gospodarki socjalistycznej (np. Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa).

Działalność i wymienione organizacje władz lokalnych i wojewódzkich koncentrują się na tych aspektach zarządzania, które mają charakter „przedsiębiorczy” i nie odzwierciedlają pełnej roli tych organizacji.

Większość tych organizacji ma charakter lokalny, działają w mieście lub mieście i województwie. Są też organizacje regionalne (np. Agencja Rozwoju Regionalnego), krajowe (Agencja Rozwoju Przemysłu) oraz międzynarodowe (finansowanie z Unii Europejskiej i współpraca z indywidualnymi krajami). Te ostatnie instytucje zostały uwzględnione z powodu swoich związków z organizacjami lokalnymi, przez szkolenia, doradztwo, oraz pełnionej roli koordynatora w odniesieniu do pozostałych.

Kluczowe organizacje można podzielić na publiczne, mieszane prywatno-publiczne i prywatne. Organizacje publiczne to samorząd lokalny i władze wojewódzkie. Urząd Miasta Łodzi jest przykładem organizacji sektora publicznego zaangażowanej w lokalny rozwój gospodarczy. Sześć jego wydziałów (dane z 1995 r.) zajmuje się przyciąganiem inwestycji zagranicznych i pomocy w lokalnym rozwoju gospodarczym. Rozdział pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym w wielu organizacjach, które zajmują się koordynacją lokalnej przedsiębiorczości i restrukturyzacją, nie jest jasny. Ten aspekt łączy sektor publiczny (władze krajowe i lokalne) i sektor prywatny (firmy prywatne). Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego jest np. finansowana przez państwo, ale obecnie również przez władze lokalne, banki i firmy prywatne. Izba Przemysłowo-Handlowa finansowana jest przez przedsiębiorstwa prywatne i publiczne oraz spółdzielnie, a także Unię Europejską. Koordynuje działalność wielu organizacji sektora publicznego i firm prywatnych.

Wyłaniający się sektor prywatny również odgrywa rolę w lokalnym rozwoju gospodarczym. Sektor bankowy świadczy usługi bezpośrednio związane z restrukturyzacją. Współpracuje również z organizacjami publicznymi i prywatnymi, pomagając w prywatyzacji i restrukturyzacji. Łódzkie Forum Bankowe (koordynowane przez Urząd Miasta od 1993 r.) łączy władze lokalne, banki i firmy prywatne (zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa) dla lepszej komunikacji pomiędzy sektorem finansowym a przemysłowym.



## Mieszane publiczno-prywatne

### Publiczne

Władze centralne  
Województwo łódzkie – stymulacja i rozwój gospodarki, wspieranie przedsiębiorczości, przyciąganie kapitału zagranicznego, międzynarodowa promocja miasta

8 miast, 13 gmin z Urzędem Miasta Łodzi

Wydż. Gospodarowania Majątkiem Wydział Inwestycji Miejskich

Wydział Strategii Miasta, 1995

6 sekcji ds.: promocji, inwestycji, prywatyzacji, rozwoju przedsiębiorczości, administracji i statystyki

Realizuje „Strategię dla Miasta”

- wspiera przedsiębiorczość lokalną, prywatyzację, miasto i inwestycje zagraniczne. Łączność z sektorem prywatnym – informacja, działania promocyjne, Forum Bankowe, promocja integracji sektora prywatnego, tworzenie nowych instytucji finansowych, np. Regionalnych Funduszy Inwestycyjnych

Zarządza majątkiem państwa

Jednorazowa działalność

np. poprawa handlu detalicznego i infrastruktury ul. Piotrkowskiej

Finansowanie przez Unię Europejską: OUVERTURE PHARE, Struder, JOPP, EXPROM, Interindustry

Poszczególne państwa Unii: brytyjski Fundusz Know-How, Włochy – SEED, Fundacja Polsko-Francuska, European Business Network, EURADA

Uniwersytety

- edukacja techniczna i zawodowa, np. drukarstwo, wzornictwo, moda, odzież, produkcja filmowa, medycyna.

Zaangażowanie w tworzenie polityki

Łódzkie Stowarzyszenie Biznesu

Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa, 1990

- firmy prywatne, państwowe i spółdzielnie finansowane ze środków członków; wspiera restrukturyzację, prywatyzację, handel zagraniczny, szkolenie, więzi międzynarodowe, finansowanie Unii Europejskiej

Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi, 1991

- regionalne centrum zarządzania, kursy dla małych i średnich przedsiębiorstw i przedsiębiorstw państwowych

Fundacja na Rzecz Rozwoju Regionu Łódzkiego, 1992

- doradztwo ekonomiczne, szkolenie, wsparcie finansowe, współpraca krajowa i zagraniczna, restrukturyzacja

Agencja Rozwoju Przemysłu, 1991

- spółka akcyjna; kapitał państwowy na stworzenie regionalnej infrastruktury dla prywatyzacji

Łódzkie Towarzystwo Ekonomiczne

Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, 1992

- spółka akcyjna, utworzona przez banki, RAP, kapitał prywatny, władze lokalne; posiada biura promocji handlu; ma udziały w obiecujących firmach

Izba Rzemieślnicza w Łodzi

- szkolenie rzemieślnicze, promocja produkcji zakładów

Łódzki Oddział Polskiej Izby Turystyki

- międzynarodowa promocja Łodzi

Prywatne

Sektor bankowy od 1989 r.

- zaangażowany w tworzenie infrastruktury dla restrukturyzacji, przyciąganie – ułatwianie inwestycji zagranicznych, kredyty na restrukturyzację sektora publicznego

Międzynarodowe Targi Łódzkie Sp. z o.o., 1989

- organizacja targów profesjonalnych i handlowych, promuje lokalne wyroby i firmy

Teren – Przedsiębiorstwo Rozwoju Miejskiego Sp. z o.o., 1990

- planowanie przestrzenne, miasto i wieś, zagospodarowanie terenu

Interservis, 1991

- organizuje targi i wystawy promujące firmy lokalne

Prywatne biura turystyczne

Krajowa Izba Mody

- promocja przemysłu lekkiego: włókienniczego i odzieżowego; wspiera produkcję i nowe firmy na rynku; składa się z banków, producentów i agencji

Rys. 1. Kluczowe organizacje zaangażowane w restrukturyzację Łodzi



Łódzkie Targi Międzynarodowe i „Interservis” zajmują się organizacją targów krajowych i międzynarodowych, promocją regionu i jego produktów, a firma „Teren” oferuje konsultacje dla deweloperów i planowanie.

Pojawiło się wiele różnorodnych nowych instytucji, organizacji, które wznowiły lub przekształciły swoją działalność, dostosowując się do nowej sytuacji ekonomicznej. Władze lokalne powołały nowe formy organizacji, których działalność zorientowana jest na „przedsiębiorczość”. Ważną rolę odgrywają również organizacje mieszane publiczno-prywatne. Ponadto granica pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym zaciera się ze względu na pojawienie się nowych organizacji prywatnych, które przynajmniej częściowo zorientowane są na restrukturyzację gospodarki lokalnej.

Jak już zauważyliśmy wcześniej, koalicje utworzone na szczeblu miasta (luźne lub nieformalne związki kilku grup interesu, które działają wspólnie na rzecz doprowadzenia do konkretnych decyzji w zakresie zarządzania (Hall, Hubbard 1996) uważane są powszechnie za ważny element „przedsiębiorczości” lub „systemowego” podejścia do zarządzania. Wstępne dane dotyczące zakresu, w jakim koalicje te pojawiły się w Łodzi, pokazano na rys. 2, który prezentuje udokumentowane związki pomiędzy organizacjami. Niektóre z nich to związki krótkookresowe, ale są też koalicje długoterminowe. Przykłady związków krótkookresowych to np. powiązania pomiędzy Polską Izbą Turystyki, spółką Międzynarodowe Targi Łódzkie Sp. z o.o. oraz Wydziałem Strategii Miasta przy organizacji wystaw międzynarodowych promujących turystykę.

Ponownie mamy tu do czynienia z zatarciem granic pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Podjęto próby utworzenia kilku długoterminowych koalicji. Wiele z nich dotyczy wspólnego działania obydwu sektorów na rzecz restrukturyzacji gospodarczej. Niektóre koalicje mają za cel bezpośrednie wspieranie restrukturyzacji, jak np. inicjatywy dotyczące nieruchomości koordynowane przez władze wojewódzkie. Inne zajmują się międzynarodową promocją lokalnego przemysłu (np. umowy promocyjne) lub wspieraniem i rozwojem firm lokalnych (jak np. Łódzkie Forum Bankowe lub konkurs „Łódź proponuje”, promujący produkty lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw). Jak do tej pory, koalicje te mają raczej charakter eksperymentalny i zasięg dość ograniczony, biorąc pod uwagę ich dotychczasowe osiągnięcia, ale są próbami połączenia zaangażowania obydwu sektorów we wspólnych działaniach na szczeblu miasta. Niektóre z nich są próbami wręcz bezpośredniego przeniesienia zachodnich modeli zarządzania miastem i lokalnym rozwojem gospodarczym, ale w Łodzi nie wypracowano jeszcze koalicji na miarę miast USA. Wiele powiązań przedstawionych na rys. 2 ma charakter krótkookresowy, a czasami nawet jednorazowy. Jeszcze raz należy podkreślić, że doświadczenie Łodzi nie jest porównywalne do koalicji na rzecz rozwoju ani perspektyw systemowych, wypracowanych głównie na podstawie doświadczeń miast amerykańskich.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Łódzki Oddział Polskiej Izby Turystycznej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Interservis Sp. z o.o.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sektor bankowy<br>Specjalne finansowanie i usługi dla sektora publicznego<br>Uczestniczy w Łódzkim Forum Bankowym<br>Związki z firmami państwowymi i prywatnymi, wspomagając prywatyzację i restrukturyzację                                                                                 |
| Międzynarodowe Targi Łódzkie Sp. z o.o.<br>Prowadzi targi promujące turystykę razem z miastem i Izbą Turystyki                                                                                                                                                                                                                                           | Urząd Wojewódzki<br>Bezpośrednie zaangażowanie w prywatyzację firm<br>Organizuje targi nieruchomości z Interservis Sp. z o.o.<br>Organizuje Krajowe Forum Dyskusyjne i Radę Programową, która skupia pośredników nieruchomości, naukowców, właścicieli i banki<br>Firmy prywatne                                                                                          | Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa<br>Łączy sektor publiczny i prywatny<br>Zaproponowane Łódzkie Porozumienia Promocyjne i centra biznesu skupiać będą firmy i władze lokalne<br>Zaproponowany Regionalny System Inwestycji wspierany przez miasto, województwo i Agencję Rozwoju Regionalnego |
| Fundacja na Rzecz Rozwoju Regionu Łódzkiego<br>Materiały promocyjne we współpracy z Agencją Rozwoju Regionalnego                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Unia Europejska, np. Struder, poszczególne Izby krajów Unii                                                                                                                                                                                                                                  |
| Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego<br>Skupia banki, Skarb Państwa, władze krajowe i lokalne, kapitał prywatny i instytucje publiczne<br>Współpracuje blisko z władzami krajowymi i lokalnymi<br>Włączona w proponowany System Inwestycji Regionalnych<br>Uniwersytety<br>Szkolenie dla przemysłu<br>Wkład w turystykę i strategię rozwoju gospodarczego | Wydział Strategii Miasta<br>Prowadzi Klub Inwestorów, forum wymiany informacji i miejsce spotkań<br>Prowadzi Łódzkie Forum Bankowe, skupia banki, firmy, Urząd Podatkowy i Urząd Pracy<br>Organizuje konkurs „Łódź proponuje”, promujący małe i średnie przedsiębiorstwa<br>Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości w Łodzi<br>Uniwersytety były zaangażowane w jej powstanie | Teren – Przedsiębiorstwo Zagospodarowania Terenu Sp. z o.o.<br>Plan rozwoju Łodzi                                                                                                                                                                                                            |

Rys. 2. Związki pomiędzy organizacjami w Łodzi

#### 4. ZARZĄDZANIE NA SZCZEBLU LOKALNYM A LOKALNY ROZWÓJ GOSPODARCZY

Pojawienie się wyraźnie „przedsiębiorczego” podejścia do sposobu zarządzania miastem na Zachodzie charakteryzowało się rosnącym zaangażowaniem władz lokalnych w rozwój gospodarczy. W celu zrozumienia zmian zachodzących w Polsce w okresie po upadku systemu socjalistycznego należy przeanalizować, jakie (jeżeli w ogóle) przedsiębiorcze działania są podejmowane przez władze lokalne.

Relacje pomiędzy władzami lokalnymi a lokalnym rozwojem gospodarczym należy analizować na trzech poziomach: jakie nowe formy organizacji się pojawiły, jakie polityki opracowano oraz jakie działania podjęto w celu zrealizowania tych polityk? Skoncentrujemy się na tych aspektach zarządzania na szczeblu lokalnym, dotyczących lokalnego rozwoju ekonomicznego.

Reforma władz lokalnych przeprowadzona w 1990 r. dała im autonomię w zakresie organizacji wewnętrznej. Na poziomie województwa jako nowe jednostki pojawiły się – Biuro ds. Restrukturyzacji Regionu Łódzkiego, w ramach którego powstał Wydział Promocji. Na szczeblu miasta w 1990 r. utworzono Biuro ds. Inwestycji Zagranicznych, Prywatyzacji i Promocji z Biurem Promocji i Obsługi Cudzoziemców oraz Biurem Promocji Gospodarczej na Rynki Wschodnie. Kolejna reorganizacja nastąpiła w 1995 r., kiedy Biuro ds. Inwestycji Zagranicznych podzielono na trzy wydziały: Gospodarowania Majątkiem, Inwestycji Miejskich i Strategii Miasta. Ten ostatni dzieli się na sześć sekcji: Rozwoju Miasta i Kontaktów Międzynarodowych; Usług Inwestycyjnych; Prywatyzacji; Rozwoju Przedsiębiorczości; Programowania, Analiz i Baz Danych oraz Administracyjno-Organizacyjną. W lokalnym rozwoju gospodarczym uczestniczą również gminy, jednak w stopniu mniejszym niż miasta w województwie. Te instytucje władz regionalnych i lokalnych utworzono specjalnie w celu rozwiązania problemów restrukturyzacji gospodarczej. Uczestniczą one w opracowywaniu polityki w tym zakresie dla regionu/miasta (Kaczmarek 1997). Polityka prezentowana jest w postaci dokumentu, który zazwyczaj zawiera analizę mocnych i słabych stron regionu/miasta, jego potencjału oraz określenie celów strategicznych i krótkoterminowych. Zakres niniejszego artykułu nie pozwala na szczegółową analizę, ale główne dokumenty wymieniono w tab. 1. W ich tworzeniu korzystano z doświadczeń gospodarek rynkowych krajów Zachodu. Wprowadzono też własne, oryginalne strategie rozwoju, które zawierały element niepewności. Istnienie strategii nie oznacza ich realizacji, ale wskazuje na zainteresowanie władz lokalnych rozwojem gospodarczym i określa ich aktywną rolę w tym procesie.

Tabela 1

Główne dokumenty w procesie restrukturyzacji Łodzi, 1991–1995

| Rok  | Dokument                                                  | Autor/zamawiający                        |
|------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1991 | Plan rozwoju przestrzennego miasta                        | Uniwersytet, władze miejskie itd.        |
| 1991 | Szanse dla przemysłu włókienniczego i odzieżowego w Łodzi | Polski Bank Rozwoju                      |
| 1992 | Strategia rozwoju gospodarczego Łodzi                     | Uniwersytet, władze lokalne              |
| 1992 | Stan środowiska w województwie łódzkim                    | Województwo – Wydział Ochrony Środowiska |
| 1993 | Program restrukturyzacji dla regionu                      | Województwo                              |
| 1994 | Strategia dla miasta                                      | Województwo łódzkie                      |
| 1995 | Ziemia obiecana – jeszcze raz                             | Wydział Strategii Miasta                 |
| 1995 | Program rozwoju turystyki                                 | Łódzka Grupa ds. Rozwoju Turystyki       |

Źródło: J. Kaczmarek (1997).

Władze lokalne/regionalne angażują się w rozmaite działania, próbując realizować cele i strategie rozwoju gospodarczego. Można się temu przyjrzeć, analizując działalność jednej ze wspomnianych instytucji.

Urząd Wojewódzki zajmuje się: stymulacją i rozwojem gospodarki, wspieraniem przedsiębiorczości, zachęcaniem kapitału zagranicznego do inwestowania, przygotowywaniem wizyt biznesmenów zagranicznych i rozmowami z partnerami lokalnymi, promocją regionu za granicą, propozycjami współpracy kapitałowej, sprzedażą lub wydzierżawianiem nieruchomości będących własnością państwa.

Jest to przykład bezpośredniego zaangażowania władz wojewódzkich administracji państwa w restrukturyzację gospodarki. Własność państwa (w postaci budynków przemysłowych i ziemi) stała się częścią rynku nieruchomości, gdzie realizuje się jej wartość. Urząd Wojewódzki, we współpracy z „Interservis” Sp. z o.o., organizuje Targi Nieruchomości i prowadzi komputerowy rejestr nieruchomości, który zawiera aktualną ofertę sprzedaży. Inwestorom udziela się pomocy w przejściu przez procedurę dokonania zakupu. W 1996 r. powołano Radę Programową ds. koordynacji targów i utworzenia rynku nieruchomości przez zbliżenie ekspertów ds. nieruchomości, pośredników, agentów, właścicieli nieruchomości i pracowników naukowych (LWW, 1996).

Urząd Miasta Łodzi, a w szczególności Wydział Strategii Miasta angażuje się w podobne działania. W październiku 1994 r. przedstawiono „Strategię miasta”. Określono w niej trzy główne cele: transformację struktury własności na poziomie gospodarki regionalnej, modernizację starzejącej się infrastruktury oraz przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wiele początkowych



działań dotyczyło poprawy jakości infrastruktury miasta, co miało wpływ na jakość „produktu”, jakim jest w tym przypadku lokalizacja. Ostatnio, strategia skoncentrowała się na promowaniu miasta, a jej cele obejmują:

- stworzenie i promowanie pozytywnego obrazu miasta,
- świadczenie usług inwestorom zagranicznym,
- przygotowanie ofert inwestycyjnych miasta,
- zbieranie i udostępnianie informacji o mieście,
- wspieranie lokalnej przedsiębiorczości,
- stworzenie koncepcji prywatyzacji mienia komunalnego.

Cele te osiąga się częściowo za pomocą działań specjalnych, zorientowanych na sektor prywatny i współpracę sektora prywatnego i publicznego. Zilustrujmy to dwoma przykładami. Działania promocyjne obejmują m. in. „Jeden dzień w Łodzi”, imprezę organizowaną dla inwestorów zagranicznych, prasy krajowej, dziennikarzy zagranicznych, banków, inwestujących w nieruchomości. Uzyskują oni informacje o mieście i procesie inwestowania. Odbywają się spotkania z prezydentem, inwestorami, Urzędem Celnym i Urzędem Skarbowym, mające usprawnić świadczenie usług firmom zagranicznym. Konkurs „Łódź oferuje” (organizowany od 1994 r.) wyłania najlepsze produkty produkowane przez lokalne małe i średnie przedsiębiorstwa. Wyroby te są reklamowane przez władze miasta, które organizują również serię prezentacji prasowych, radiowych i telewizyjnych. Zwycięzcy wykorzystują znak firmowy konkursu jako symbol jakości.

Gminy regionu (wiejskie) mniej angażują się w podobną działalność. Wyjątkiem jest gmina Rzgów. Po 1989 r. rozpoczął się tu swobodny, nieuporządkowany rozwój handlu detalicznego, przede wszystkim odzieżą. Gmina postanowiła uregulować tę działalność, chcąc ją rozwijać, ale w specjalnym, przeznaczonym do tego miejscu. W ten sposób w 1992 r. powstało Centrum Handlowe „Ptak”, które zorganizowało sprzedaż hurtową i detaliczną odzieży i artykułów włókienniczych oraz świadczyło usługi producentom i handlowcom. Obecnie zajmuje ono 12 ha i skupia 2000 firm odzieżowych, z bezpośrednimi producentami i importerami łącznie. Powierzchnia sprzedaży wynosi 30 000 m<sup>2</sup>. Codziennie przewija się tu ok. 10 000 osób z Polski i zagranicy. Przyjeżdżają także zorganizowane grupy z WNP, krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europy Zachodniej. Planuje się budowę hotelu i supermarketu, odbywają się tu wystawy i targi. To, co się stało, jest w znacznej części zasługą dwóch miejscowych przedsiębiorców (braci Ptak, którzy są obecnie także właścicielami Łódzkiego Klubu Sportowego), gmina zaś zaangażowała się i skorzystała z wyników finansowych. Dzięki temu Rzgów stał się stosunkowo bogatą gminą.

## 5. STRATEGIE REGIONU ŁÓDZKIEGO

Organizacje zaangażowane w lokalny rozwój gospodarczy w Łodzi to nie tylko władze lokalne, ale również instytucje sektora publiczno-prywatnego i prywatnego, o których wspomniano wcześniej. Każda z tych organizacji ma inne cele. Można jednak określić zespół wspólnych problemów, które pojawiają się w kluczowych podejściach do rozwoju lokalnego.

W dobrze rozwiniętych gospodarkach państw zachodnich „powszechna zmiana” w produkcji (Dickens 1992) i towarzysząca jej deindustrializacja stały się głównym elementem strategii przedsiębiorczości. Miasta musiały zareagować na utratę bazy produkcyjnej i wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i inwestycje. Jedną z odpowiedzi była próba przekształcenia miast z ośrodków produkcji na ośrodki konsumpcji. Pociągało to za sobą poprawę jakości infrastruktury budowlanej i zapewnienie atrakcji przyciągających konsumentów (Harvey 1989). Ta tzw. strategia „postindustrialna” jest, do pewnego stopnia, realizowana w Łodzi. Pomimo bezrobocia i biedy jedną z cech społeczeństwa polskiego po 1989 r. było pojawienie się stosunkowo zamożnej, choć jeszcze niezbyt licznej „klasy średniej”, która była w stanie przyjąć wartości konsumenckie Zachodu. Jak już zauważyliśmy, na początku wysiłek władz lokalnych koncentrował się na poprawie standardu wyposażenia i estetyki głównej ulicy handlowej – Piotrkowskiej, a także infrastruktury całego miasta (w szczególności systemu komunikacji). Większość zrealizowanych zagranicznych inwestycji bezpośrednich dotyczyła sektora usług (Dziembowska-Kowska 1996). Gmina Rzgów współpracowała w powstaniu centrum handlowego „Ptak”. Wiązał się z tym rozwój przemysłu odzieżowego.

W Łodzi silnie rozwinął się również sektor bankowości, doprowadzając do powstania regionalnego centrum finansowego. Prowadzi się także badania nad zagadnieniem potencjału turystycznego Łodzi (Liszewski, Kaczmarek 1997), który nie mógł się rozwinąć w produkt turystyczny ze względu na brak inwestycji oraz potrzebę zmiany postrzegania Łodzi, jako celu wypraw zarówno przez przedstawicieli biur i agencji podróży, jak i przez mieszkańców Łodzi.

Próbowano poprawić pozycję konkurencyjną Łodzi, uwzględniając zmieniającą się geografie „przestrzennego podziału konsumpcji” (Harvey 1989). Jednak strategię regionu ciągle koncentrują się na produkcji. Jak zauważa J. Dziembowska-Kowska (1996), całkowite zaniechanie tradycyjnych branż przemysłu byłoby błędem, ponieważ zachowały one w pewnym stopniu przewagę długości okresu istnienia w porównaniu z innymi. Poza tym dominacja przemysłu włókienniczego w rozwoju Łodzi pozostawiła spuściznę w postaci siły roboczej o szczególnych kwalifikacjach, doświadczenie w produkcji tego typu oraz ważne elementy dodatkowe, jak

np. poziom wzornictwa czy drukowania tkanin. Strategie dla regionu łódzkiego skoncentrowały się zatem na wzmocnieniu istniejących mocnych stron przemysłu przez produkcję dobrej jakości tkanin i modnej odzieży, co wiąże się z handlem detalicznym. Sektor odzieżowy jest najpoważniejszym obszarem wzrostu gospodarczego. Artykuły włókiennicze i odzież stanowią 35% sprzedaży regionu. Większość sprzedawana jest do krajów Europy Środkowej i Wschodniej i byłego ZSRR. Podjęto również próby zróżnicowania struktury przemysłu. Pomimo dominacji przemysłu włókienniczego i odzieżowego, przemysł spożywczy, biotechnologia, budownictwo, przemysł chemiczny, maszynowy i funkcje administracyjne nabrały także znaczenia.

W krajach zachodnich koalicje powstałe na rzecz lokalnego rozwoju gospodarczego często były krótkotrwałe, koncentrowały się na osiągnięciu konkretnego celu i reprezentowały wyrywkowe podejście do rozwoju miasta (Hall, Hubbard 1996, Bassett 1996). W Łodzi koalicje takie się pojawiały i są w stadium eksperymentów. Niektóre trwały krótko, jak np. odrodzenie handlu detalicznego i zabudowy ulicy Piotrkowskiej lub współpraca przy organizowaniu targów promocyjnych.

Wiele jest w Łodzi zamiarów długofalowej współpracy sektora prywatnego i publicznego. Odzwierciedla to szczególny kontekst gospodarczy restrukturyzacji i przejście do gospodarki rynkowej. Proces ten wymaga długoterminowego zarządzania gospodarką lokalną, a nie jednorazowych spektakularnych działań. Ponadto ograniczona dostępność centralnych funduszy rządowych, charakteryzująca się mniejszą konkurencją o środki w drodze przetargów, jak to się dzieje w Wielkiej Brytanii, oraz słabo rozwinięty prywatny rynek kapitałowy oznaczają, że mniej jest bodźców do tworzenia krótkotrwałych koalicji na rzecz realizacji tych celów (por. nacisk na przyciąganie kapitału zagranicznego i rozwój oparty na istniejącej infrastrukturze przemysłowej, wykreowanie „okrętów flagowych” rozwoju, przetargi w ubieganiu się o środki od władz miejskich w Wielkiej Brytanii, np. City Challenge lub przetargi w związku z ubieganiem się przez Manchester o organizację Igrzysk Olimpijskich). Celem jest wprowadzenie wszystkich aspektów gospodarki rynkowej, nie tylko wobec konkretnej inwestycji i prywatyzacji, ale wypracowanie przedsiębiorczego podejścia wspartego niezbędną infrastrukturą i kwalifikacjami. W ten sposób, obecnie, koalicje w Łodzi mniej zorientowane są na cele krótkookresowe, związane z przedsięwzięciami rozwojowymi, realizowanymi wspólnie przez sektor publiczny i prywatny, lub przetargi o fundusze z budżetu centralnego. Bardziej interesują się środowiskiem, infrastrukturą i rozwojem w długim okresie i wspomaganiem rozwoju sektora prywatnego. Przykładami są Forum Bankowe, Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, Porozumienia Promocyjne. Ponownie należy podkreślić, iż doświadczenia Łodzi nie są porównywalne z tworzeniem koalicji na rzecz rozwoju, które powstały przede wszystkim na bazie doświadczeń miast w Stanach Zjednoczonych.

Wstępne koncepcje „przedsiębiorczości” kładły nacisk na potrzebę konkurencji między miastami o inwestycje na szczeblu globalnym (np. Harvey 1989). Globalizacja działalności gospodarczej, na czele z takim zjawiskiem, jak turystyka, i coraz większa elastyczność kapitału międzynarodowego i korporacji ponadnarodowych zmusza poszczególne miasta do podkreślenia swojej odrębności, aby móc przyciągnąć inwestorów.

Wynikiem jest zaangażowanie w promocję konkretnej lokalizacji inwestycji i podejście do lokalnego rozwoju gospodarczego zorientowane na zagranicę. Ostatnio przyznano, że strategie zwracają się raczej do wewnątrz, koncentrują na mieście lub regionie, a nie na zagranicy. W regionie łódzkim przyjęto obydwie drogi strategiczne. Są próby promocji tego terenu na skalę międzynarodową, aby przyciągnąć inwestycje lub fundusze. Próby te podjęto w pięciu głównych dziedzinach: turystyce, promocji miasta, przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i funduszy Unii Europejskiej, tworzeniu powiązań międzynarodowych z innymi instytucjami zajmującymi się zarządzaniem miastem i lokalnym rozwojem gospodarczym oraz promocji eksportu. Duży nacisk położono także na wewnętrzną promocję regionu. Dotyczy to inwestycji miejscowych (tj. w infrastrukturę i zabudowę), zaangażowania w restrukturyzację gospodarki regionu, kreowanie zaufania do lokalnych przedsiębiorców oraz wykonywania roli koordynatora i doradcy w lokalnym rozwoju gospodarczym.

Do pewnego stopnia role odgrywane przez te organizacje są podobne do roli, jaką w Wielkiej Brytanii odgrywają władze lokalne (*local authorities* – LAs), Rady ds. Szkolenia i Przedsiębiorczości (TECs) i agencje regionalne, które zajmują się inwestycjami. Zaangażowanie w promocję miejsca, przyciąganie inwestycji, szkolenie i poprawa infrastruktury lokalnej to działalność znana w Wielkiej Brytanii. Jednak kontekst transformacji, przechodzenia do gospodarki rynkowej wymaga istnienia organizacji zaangażowanych w restrukturyzację, które prowadziłyby swego rodzaju unikalną działalność w takich warunkach. Przede wszystkim angażują się one w odmienne procesy niż agencje na Zachodzie. Dla władz lokalnych w Wielkiej Brytanii prywatyzacja dotyczy jedynie części ich działalności (i nieruchomości w przypadku budynków mieszkalnych), nie zajmują się prywatyzacją ziemi i zakładów będących własnością przedsiębiorstw państwowych, jak ma to miejsce w Łodzi. Zaangażowanie władz lokalnych w tworzenie rynku nieruchomości w Łodzi jest jednym z przykładów. Bliska współpraca miejscowych przedsiębiorców i władz lokalnych, zmierzająca do stworzenia mechanizmów i etosu gospodarki rynkowej (jak np. w przypadku Forum Bankowego), także odbiega od tego kontekstu.

Wiele strategii dotyczy poprawy pozycji konkurencyjnej Łodzi, np. w przemyśle wytwórczym lub jako miejsce konsumpcji, ale występują również elementy współpracy z innymi regionami za granicą (patrz rys. 1). Jak



zauważył D. Harvey (1989), przedsiębiorczość zakłada zerową sumę konkurencji pomiędzy miastami, ale może również oferować drogi rozwoju mechanizmu współpracy regionalnej. Współpraca z poszczególnymi krajami Unii Europejskiej i ich organizacjami, jak np. z Izbą Przemysłowo-Handlową, sprowadza do Łodzi doświadczenie w zakresie regeneracji gospodarki miejskiej oraz fundusze. Zaangażowanie w programy finansowane przez Unię Europejską jest bardzo istotne. Biorąc pod uwagę słabo rozwinięte rynki finansowe (krajowy i lokalny) oraz ograniczone fundusze z budżetu centralnego, finansowanie przez Unię Europejską jest prawdopodobnie ważniejsze dla Łodzi niż dla miast na Zachodzie. Koordynacja tego rodzaju powiązań przez łódzkie organizacje jest, w niektórych przypadkach, kwestią podstawową dla ich przetrwania oraz dla powodzenia inicjatyw lokalnych.

Ostatnia sprawa związana z opracowaniem i koordynacją strategii to potrzeba unikania dublowania celów przez różne organizacje. Szczegel wojewódzki i miejski realizują podobne cele. Wszystkie dostępne środki powinny być przeznaczone na te ważne dziedziny, ale bliższa współpraca może przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów. Jak wskazuje K. Bassett (1996), w krajach zachodnich mnożenie się organizacji i instytucji o podobnym zakresie działalności może być albo „korzystne dla zarządzania miastem, albo jest fragmentacją polityki lokalnej i jej dezorganizacją”.

## 6. WNIOSKI

Artykuł ten jest wstępną analizą kluczowych organizacji zaangażowanych w restrukturyzację Łodzi i jej regionu w porównaniu ze zmianami stwierdzonymi w sposobie zarządzania miastem na Zachodzie. Władze lokalne regionu łódzkiego na poziomie gmin, miasta i województwa przynajmniej próbują odgrywać aktywną rolę w lokalnym rozwoju gospodarczym. Ponownie powołano do życia samorząd lokalny (i regionalny), który dostosowuje się do nowej sytuacji gospodarczej w sposób podobny do „przedsiębiorczego” podejścia do zarządzania miastem, z jakim mamy do czynienia na Zachodzie.

Nie chcemy przez to powiedzieć, że to, co dzieje się w Łodzi można dopasować do uproszczonego modelu „przedsiębiorczości” lub że transformacja władz lokalnych została już zakończona. Charakter organizacji i ich działalności różni się nieco od doświadczeń państw zachodnich. Kluczowym przykładem jest bezpośrednie zaangażowanie władz lokalnych w regulację i pomoc w restrukturyzacji gospodarczej, a nie pozostawienie tej transformacji siłom rynku, oraz w realizacji różnych celów przez koalicje. Nie jest dokonywana ocena skuteczności wyraźnie „przedsiębiorczych” strategii

i polityki rozwoju miasta. Zatem, chociaż możliwe jest wskazanie zjawisk, które można określić mianem „przedsiębiorczości”, na obecnym etapie nie jest możliwe dokonanie oceny wpływu tych zjawisk ani odpowiedzenie na pytanie, na ile władze lokalne przyjęły „przedsiębiorczość” jako koncepcję, która na trwałe zwiąże się z ich podejściem do sprawowania władzy. Analiza celów strategicznych pomaga w zrozumieniu podejścia i zamiarów, ale nie pomaga w ich osiągnięciu.

Władze lokalne zaangażowane są we wspieranie restrukturyzacji. Prowadzą one działania wewnętrzne i na forum zagranicznym. Przykładem może być budowa atmosfery zaufania w kontaktach potencjalnych inwestorów zagranicznych z miejscowymi przedsiębiorstwami oraz bezpośrednia pomoc przy prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki. Druga kategoria to promocja handlu zagranicznego, miejsca i przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Pamiętając, że w gospodarce socjalistycznej, centralnie planowanej, władze lokalne odgrywały bardzo niewielką rolę w rozwoju danego regionu, można argumentować, że zmiana ku „przedsiębiorczemu” zarządzaniu miastem została mocniej uwypuklona w Łodzi niż w innych miastach na Zachodzie (patrz Hall, Hubbard 1996, s. 153–155, gdzie kwestionuje się stopień przemian na Zachodzie).

Potwierdza to również odkrycie, że zmiany w sposobie zarządzania miastem w Łodzi są równoległe ze zmianami zachodzącymi na Zachodzie, ponieważ zaciera się podział na sektor publiczny i prywatny. Nie sugeruje to, iż pojawiły się UCDs lub TECs (kluczowe organizacje dla regeneracji miast, np. w Wielkiej Brytanii), ale powstało wiele organizacji – ważnych aktorów lokalnych – które łączą w swojej działalności interesy obydwu sektorów. W tym sensie przejście ku podejściu „przedsiębiorczemu” i instytucjom władz lokalnych, współpraca sektora publicznego z prywatnym oraz pojawienie się sektora prywatnego stanowią podstawowe zmiany w procesie stymulowania rozwoju gospodarczego. Organizacje mieszane obydwu sektorów i sektora prywatnego odzwierciedlają fakt, że władze lokalne ograniczane są limitami budżetowymi, jeżeli chodzi o wpływ, jaki mogą wywierać. Jak już zauważono, stosunkowa słabość pozostawiła polityczną próżnię (Jensen, Plum 1993), w której nowe władze lokalne i sektor prywatny negocjują należne im role. W Łodzi wydawałoby się, że sektor prywatny odegra kluczową rolę, chociaż nie oznacza to, że państwo utraci swój wpływ decydujący. Z doświadczenia Wielkiej Brytanii wynika, że jest wiele dróg rozwoju. Niektóre miasta brytyjskie, np. Manchester, poszły dalej w rozwijaniu podejścia partnerskiego. Inne, jak Glasgow, pozostawiły główny wpływ na miasto w rękach władz lokalnych.

Jeszcze raz podkreślamy, że przypadek Łodzi nie jest podobny do tworzenia koalicji na rzecz rozwoju głównie na podstawie doświadczeń miast amerykańskich. A. DiGaetano i J. Klemanski (1993) sugerują

np., że systemy miejskie są rodzajem zarządzania. Próbuje sklasyfikować te systemy na podstawie różnego podejścia do problemów rozwoju gospodarczego (Bassett 1996). Przyjęte przez nich kryteria definiowania systemu, tj. odniesienie do jego kontekstu (układu społeczno-gospodarczego, który tworzy możliwości lub jest przeszkodą), charakteru systemu (jakie formy te systemy przyjmują) oraz możliwość funkcjonowania systemu (dostępne środki i umiejętność doprowadzenia do realizacji) dałyby odmienną kategorię systemu dla Łodzi niż dla miast na Zachodzie (gdyby można w ogóle taki system określić). Poza tym w Łodzi istnieją bardzo ważne powiązania pionowe. Szczególnie ważne jest finansowanie przez Unię Europejską oraz powiązania z indywidualnymi państwami Unii, rządem centralnym i agencjami krajowymi, np. z Agencją Rozwoju Przemysłu. Proces zarządzania Łodzią nie dotyczy tylko związków poziomych, co podkreśla teoria systemowa, ale łączy elementy powiązań pionowych w sposób nietypowy dla sytuacji na Zachodzie.

Koncentracja K. Bassetta (1996) na teorii sieci polityki być może znajduje lepsze zastosowanie w przypadku Łodzi. Bassett (1996) postrzega lokalny system polityczny jako „serię sieci polityk, rozpychających się o miejsce wokół dość oddzielonych obszarów kluczowej polityki”, z których jedną jest lokalny rozwój gospodarczy. Formułowanie polityki podzielone jest na poszczególne działy, w których są różne związki pomiędzy grupami interesu a elementami państwa, a „Stosunki w tych działach polityki zdefiniować można jako sieć polityki, jeżeli chodzi o uznanie grup interesów przez państwo oraz dotyczy różnych form zinstytucjonalizowanego dostępu i wymiany informacji”. Bardziej szczegółowo należałoby zbadać, na ile stosunki w Łodzi spełniają te kryteria klasyfikacji jako sieć polityki. Problem klasyfikacji komplikuje fakt, że stosunki te są nadal negocjowane.

Wynik negocjacji będzie bardzo istotny ze względu na rolę, jaką pełnić będą władze miejskie w procesie restrukturyzacji gospodarczej, oraz miejsce lokalnych demokratycznych struktur politycznych. Podejście partnerskie i koalicyjne do rozwoju podkreślano w krajach na Zachodzie, jako ważne elementy zarządzania miastem (Harvey 1989, Hall, Hubbard 1996). W Polsce, przejście do samorządu lokalnego ma wzmocnić integrację horyzontalną (Jensen, Plum 1993). Wstępna analiza stosunków między organizacjami w Łodzi przedstawiona w niniejszym artykule wskazuje, że występuje dążenie w tym kierunku i że koncepcje polityki koalicji i partnerstwa uważane są za istotne, w szczególności dla mobilizacji ograniczonych zasobów. Przyjęcie takiego podejścia w Łodzi łączyło się z przyjęciem modeli zachodnich, które czasami były bezpośrednio importowane przez zachodnich konsultantów. Na przykład Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa ma bliskie związki z Lyonem i innymi Izbami w Unii Europejskiej, a łódzka Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości została utworzona z pomocą wyższych

szkół i konsultantów prywatnych z Wielkiej Brytanii za pośrednictwem rządowego programu Know-How Fund.

Daje to możliwości szybkiego powstania odpowiednich organizacji, w szczególności biorąc pod uwagę ograniczone zasoby i czas. Ironią jest, że część wysiłków demokracji lokalnej w Polsce wiąże się z powołaniem instytucji, które na Zachodzie często oskarża się o brak możliwości rozliczania ich i brak reprezentacji demokratycznej (patrz Leitner, Garner 1993, Brownill 1990, Rydin 1993). Jest to chyba charakterystyczne dla bezkrytycznego przyjmowania zachodniego podejścia do zarządzania miastem i jego regeneracją. Próbuąc poradzić sobie ze zmieniającym się otoczeniem gospodarczym i politycznym, władza lokalna ma niewiele czasu lub środków na wypracowanie alternatyw. Należy zauważyć, że planowaniu strategicznemu władz łódzkich towarzyszy konsultacja społeczna (Kaczmarek 1997), ale niewiele dyskutuje się o zarządzaniu miastem i źle byłoby, gdyby powstające organizacje władz lokalnych rozwinęły się w sposób niedemokratyczny. Z pewnością miasta w Polsce powinny zmienić orientację i skierować się ku gospodarce globalnej i silniejszym powiązaniom europejskim. Jednak może to być wyzwaniem dla demokracji lokalnej, jeżeli reorientacja związana będzie z wykształceniem silnej elity politycznej i gospodarczej, skoncentrowanej na interesach przedsiębiorców, majątku i kapitału zagranicznym, skoro społeczeństwo już jest spolaryzowane. Zakres występowania tego zjawiska w Łodzi i innych miejscach w Europie Środkowej i Wschodniej wymaga dalszej analizy.

Niezależnie od przyszłej formy funkcjonowania władz miejskich w Łodzi, ich demokratyczny charakter i zdolność do wprowadzenia zmian zależeć będzie od pozycji Łodzi na tle regionu, w kraju i w kontekście globalnym. Prognozy gospodarcze dla Polski są ogólnie optymistyczne. Kraj poczynił na tyle znaczące postępy w restrukturyzacji gospodarki, że jest bardziej zaawansowany w tym procesie, w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Pozostały jednak problemy, które są szczególnie poważne w niektórych regionach. Polska weszła z systemu gospodarki socjalistycznej w świat, w którym system kapitalistyczny ulega poważnym przemianom w skali globalnej, tzw. przejście od fordyzmu do „postfordyzmu”, co ma poważne implikacje dla miast (patrz, np. Amin 1994). K. Bassett (1996) opisuje spektrum możliwych przyszłych alternatyw polityki miejskiej w świecie postfordyzmu lub pofordyzmu. Zgodnie z M. Mayerem (1992, 1994), prezentuje on „scenariusz optymistyczny”, w którym załamanie fordyzmu pozwala na odrodzenie się indywidualnych miejsc oraz wypracowanie stabilnych i demokratycznych systemów lokalnych. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w ramach „Europy regionów” (podział władzy na bazie regionalnej) może stworzyć Łodzi optymistyczną przyszłość.



Jednak zgodnie z opinią, jaką formułują J. Peck i A. Tickell (1994a, 1994b) oraz K. Bassett (1996), należy założyć także sytuację pesymistyczną, w której polityka miejska istnieje w świecie ogólnego braku porządku i trwałych kryzysów („pofordyzm”). W tym scenariuszu miasta zmuszone są do większej konkurencji, gdzie tylko garstka „zwycięzców” stworzy stabilne systemy, które będą w stanie przyciągnąć środki (patrz też Harvey 1989). Umieszczenie Polski na peryferiach Unii Europejskiej (geograficznie i w sensie członkostwa w Unii) i jej walka o dalszy rozwój w kontekście „posocjalizmu” oraz lokalizacja Łodzi w dawnym regionie przemysłowym, oznaczają, że Łódź musi wywalczyć swoją drogę, zgodnie z tym bardziej pesymistycznym scenariuszem. Należy mieć nadzieję, że rozwój sposobów zarządzania miastem przez władze lokalne w Łodzi rozwiąże ten problem w sposób, jaki zapewni odrodzenie gospodarcze i demokrację. Być może pozwoli także na opracowanie strategii, która unikałaby sytuacji „sumy zerowej” w konkurencji polskich miast o środki. Obecnie jednak może być i tak, że sytuacja regionalna, krajowa i globalna utrudnią rozwój sposobu zarządzania miastem w tym kierunku.

#### LITERATURA

- Amin A. (ed.), 1994, *Post-Fordism: A Reader*, Blackwell, Oxford.
- Ashworth G. J., Voogd H., 1990, *Selling the City*, Belhaven Press, London.
- Ave G., Corsico F. (ed.), 1993, *Urban Marketing in Europe*, ed. T. Inontra, Turyn.
- Bassett K., 1996, *Partnerships, Business Elites and Urban Politics: New Forms of Governance in an English City?*, „Urban Studies”, Vol. 33, s. 539–555.
- Boyle M., Hughes G., 1995, *The Politics of Urban Entrepreneurialism in Glasgow*, „Geoforum”, Vol. 25, s. 452–469.
- Brownill S., 1990, *Developing London's Dockland*, ed. P. Chapman, Londyn.
- Cielecka A., Gibson J., 1995, *Local Government in Poland*, [w:] Coulson A. (ed.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots*, ed. E. Elgar, Londyn, s. 23–40.
- Coulson A., 1995, *From Democratic Centralism to Local Democracy*, [w:] Coulson A. (ed.), *Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots*, ed. E. Elgar, Londyn, s. 1–19.
- Dicken P., 1992, *Global Shift*, Methuen, Londyn.
- DiGaetano A., Klimanski J., 1993, *Urban Regimes in Comparative Perspective: The Politics of Urban Development in Britain*, „Urban Affairs Quarterly”, Vol. 29, s. 54–83.
- Dziembowska-Kowalska J., 1996, *Peripheral Industrial Regions in Transition Economies: The Case of the Textile Łódź Region in Poland*, University of Karlsruhe, Karlsruhe, maszynopis.
- Elander I., 1995, *Between Centralism and Localism. On Development of Local Self-Government in Post-Socialist Europe*, „Samorząd Terytorialny”, przygotowane do druku.
- Elander I., 1996, *Local Self-Government and Post-Socialist Transition*, „ECPR Newsletter”, Vol. 7, s. 6–7.

- Gold J. R., Ward S. V. (eds.), 1994, *Place Promotion: The Use of Publicity to Sell Towns and Regions*, Wiley, Chichester.
- Griffin A., 1996, *Lodz – Poland's Second City*, „Business Europa”, January–February, s. 23–27.
- Hall T., Hubbard P., 1996, *The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?*, „Progress in Human Geography”, Vol. 20, s. 153–174.
- Hamal Books, 1996, *Business Guide Łódź '96*, The reference book for investors, Łódź.
- Hardy J., Rainnie A., 1996, *Restructuring Krakow: Desperately Seeking Capitalism*, ed. C. Mansell, London.
- Harvey D., 1989, *The Conditions of Postmodernity*, Basil Blackwell, London.
- Healey P., Davoudi S., O'Toole M., Tavsanoğlu S., Usher D. (eds.), 1992, *Rebuilding the City: Property-Led Urban Regeneration*, E & F. N. Spon, London.
- Jensen H. T., Plum V., 1993, *From Centralised State to Local Government. The Case of Poland in the Light of Western European Experience*, „Environment and Planning”, D: Society and Space, Vol. 11, s. 565–581.
- Kaczmarek J., 1997, *Local Governance and Urban Restructuring in Łódź*, [w:] Liszewski S., Young C. (eds.), *Manchester and Łódź: A Comparison of Urban Restructuring*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe–Uniwersytet Łódzki, Łódź, w przygotowaniu do druku.
- Kuss M., 1996, *The Marketing of Tallin. Estonia*, Referat wygłoszony na Kongresie IGU, Haga, Holandia.
- Leitner H., Garner M., 1993, *The Limits of Local Initiatives: A Reassessment of Urban Entrepreneurialism for Urban Development*, „Urban Geography”, Vol. 14, s. 57–77.
- Liszewski S., Kaczmarek S., 1997, *Łódź's Urban Heritage and Tourist Potential*, [w:] Liszewski S., Young C. (eds.), *Manchester and Łódź: A Comparison of Urban Restructuring*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe–Uniwersytet Łódzki, Łódź, w przygotowaniu do druku.
- Logan J., Molotch H., 1987, *Urban Fortunes*, University of California Press, Berkeley.
- LWW, 1996, *Łódź – Co, gdzie, kiedy?*
- Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa, 1995a, *The Export Catalogue Łódź Region*, Łódź.
- Łódzka Izba Przemysłowo-Handlowa, 1995b, *European Regional Co-operation*, Łódź.
- Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego, 1995, *Catalogue of Goods and Services Offered by Firms from the Łódź Region*, Łódź.
- Madsen H., 1992, *Place Marketing in Liverpool: A Review*, „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 16, s. 633–640.
- Mayer M., 1992, *The Shifting Local Political System in European Cities*, [w:] Dunford M., Kafkalas G. (eds.), *Cities and Regions in the New Europe*, Belhaven, London, s. 101–134.
- Mayer M., 1994, *Post Fordist City Politics*, [w:] Amin A. (ed.), 1994, *Post-Fordism: A Reader*, Blackwell, Oxford, s. 29–45.
- Mayer M., 1995, *Urban Governance in the Post-Fordist City*, [w:] Healey J., Cameron S., Davodi S., Graham S., Madera-Pour A. (eds.), *Managing Cities: The New Urban Context*, London, s. 231–250.
- Mitchneck B., 1995a, *An Assessment of the Growing Local Economic Development Function of Local Authorities in Russia*, „Economic Geography”, Vol. 71, No. 2, s. 150–170.
- Mitchneck B., 1995b, *History, Local Government and Economic Restructuring in Russia*, University of Arizona, Tucson, maszynopis.
- Peck J., 1995, *Moving and Shaking: Business Elites, State Localism and Urban Privatism*, „Progress in Human Geography”, Vol. 19, s. 16–46.
- Peck J., Tickell A., 1994a, *Searching for a New Institutional Fix: The After-Fordist Crisis and Global-Local Disorder*, [w:] Amin A. (ed.), 1994, *Post-Fordism: A Reader*, Blackwell, Oxford, s. 46–59.

- Peck J., Tickell A., 1994b, *Jungle Law Breaks out: Neoliberalism and Global-Local Disorder*, „Area”, Vol. 26, s. 317–326.
- Rydin Y., 1993, *The British Planning System. An Introduction*, Macmillan, Basingstoke.
- Stoker G., Mossberger K., 1994, *Urban Regime Theory in Comparative Perspective*, „Environment and Planning”, C: Government and Policy, Vol. 12, s. 195–212.
- Urząd Miasta Łodzi – Wydział Strategii Miasta, 1996, *Łódź – The Crossroads of Poland*, „Business Europa”, January/February, s. 28–30.

Manchester Metropolitan University  
i Katedra Geografii Miast i Turyzmu UŁ

Craig Young, Sylwia Kaczmarek

#### ŁÓDŹ: URBAN GOVERNANCE AND LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT THE BRITISH PERSPECTIVE

(Summary)

This paper presents a case study of urban governance in Łódź, in central Poland, after the political and economic reforms of 1989. The paper does not set out to explicitly test the theoretical perspectives, but does make some comment on their applicability to Łódź. Its main thrust is to present an initial analysis of the nature and role of the key organisations involved in local governance and local economic development (LED), and to outline the main characteristics of their strategies. The key questions are:

- what institutions have emerged and what evidence is there of co-operation between them?
- what are the roles of the public and private sectors and is there a blurring of this distinction?
- what ‘entrepreneurial’ activities are being undertaken i.e. what is the relationship of the local state to local economic development?
- what are the main strategies which have evolved and how do they compare to the experience of the West?