

Kwestia bezpieczeństwa w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii

Abstract. *The security issue in managing the development of modern cities.* In this article the article will discuss some aspects of the safety of residents in managing the development of the modern metropolis. Will also be presented examples of system solutions for safety operation of infrastructure, fight against social pathologies and social security.

1) Zdzisław Sirojć, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej – Curie, Janusz Soboń, Akademia Morska w Szczecinie.

Po 11 września 2001 roku na bezpieczeństwo mieszkańców wielkich miast zaczęto zwracać szczególną uwagę. Celem terrorystów stał się bowiem atak na jak największe skupiska ludzi, jakimi są metropolie.

Zarządzanie rozwojem współczesnych metropolii polega przede wszystkim na efektywnym gospodarowaniu jej zasobami, w szczególności ludzkimi, materialnymi i finansowymi. Obejmuje także kwestię bezpieczeństwa mieszkańców. Jest podstawowym zadaniem każdej władzy. Z jednej strony to realizacja potrzeb mieszkańców przejawiająca się w postaci żądań wyborców, z drugiej zaś wyraz humanistycznego aspektu zarządzania współczesnymi metropoliami, w którym życie i zdrowie człowieka stanowią najwyższą wartość.

Pod pojęciem bezpieczeństwa mieszkańców będziemy pojmować zespół warunków umożliwiających im funkcjonowanie w życiu społecznym, w szczególności gwarantujących ochronę ich życia, zdrowia i mienia. Bezpieczeństwo może przejawiać się w różnych formach, np. możemy mówić o bezpieczeństwie ekologicznym, socjalnym, energetycznym, fizycznym, psychicznym, sanitarnym, finansowym, technicznym itp.

Celem artykułu jest przedstawienie niektórych aspektów bezpieczeństwa mieszkańców w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii. Omówione zostaną przykłady systemowych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa funkcjonowania infrastruktury, walki z patologiami społecznymi czy bezpieczeństwa socjalnego. Ważnym czynnikiem rozwoju metropolii jest kapitał materialny, na który składają się: produkcyjny majątek trwały i infrastruktura. Szczególną rolę odgrywa w nich infrastruktura techniczna, tj.:

- sieć energetyczna,
- wodociągi i kanalizacja,
- instytucje sanitarne,
- transport.

Na działalność systemów energetycznych wielkich metropolii składają się trzy elementy:

- zasilanie w energię,
- jej przetwarzanie,
- dostarczanie przetworzonej energii odbiorcom.

Problemy, jakie wiążą się z bezpieczeństwem energetycznym metropolii, sprowadzają się do:

- budowy elektrowni i sieci przesyłowych zapewniających produkcję i dostarczanie energii / rozwój energii atomowej zapewnia odpowiednią jej ilość, może być jednak zagrożeniem dla metropolii, czego doświadczyły: Harrisburg, Czelabińsk i Kijów /,
- dostosowania przesyłanej energii do arytmiczności potrzeb mieszkańców / dobowych, miesięcznych /,
- utrzymania optymalnego stanu sieci elektrycznej.

Deficyt energii elektrycznej zdarza się często, bowiem rozwój energetyki nie nadąża za rozwojem metropolii. Przykładem tego jest Lagos, gdzie wielokrotnie zdarzały się przerwy w dostawach prądu. W tropikalnym klimacie przestawały działać klimatyzatory, wentylatory, lodówki.

Istotnym problemem współczesnych metropolii jest zapewnienie mieszkańcom odpowiedniej ilości wody pitnej przez miejskie wodociągi. Wiele metropolii odczuwa jej brak, np. Los Angeles, Meksyk czy Delhi. Racjonalna gospodarka wymaga oparcia na bilansie wody: z jednej strony – określenia największego popytu na wodę, z drugiej – możliwości jej dostarczenia. Istotna jest także jakość dostarczanej wody, z którą problemy mają nie tylko szybko rozwijające się metropolie Azji i Afryki.

Na prowadzenie racjonalnej gospodarki wodnej w metropoliach ma wpływ czytelny system odpowiedzialności za sprawne funkcjonowanie i rozwój wodociągów. Warto tu przytoczyć przykład Paryża. W latach 80. zdecydowano się tam na mieszany model zarządzania siecią wodociągową i stacjami uzdatniania wody. Odpowiedzialność za magistrale wodne przejęła spółka SAGEP / Towarzystwo Gospodarki Mieszkaniowej /, kontrolowana przez władze miejskie. Odpowiedzialność za rozprowadzenie wody i utrzymanie sieci wodociągowej przekazano firmom prywatnym: SLE / Liońskiemu Towarzystwu Wodnemu / i CGE /Generalnej Spółce Wodnej /, w których udziały miały też władze miejskie. System ten przyniósł następujące korzyści:

- zwiększenie wydajności pracy o 40%,
- wprowadzenie informatycznego systemu zarządzania,
- wprowadzenie zaawansowanych technologii w systemach monitoringu i kontroli².

Dla wielu metropolii, szczególnie z wyższych szerokości geograficznych, istotną kwestią jest zapewnienie mieszkańcom energii cieplnej. System ciepłownictwa wymaga znacznych nakładów, ale w dużych skupiskach miejskich staje się opłacalny.

Podobnie wygląda problem dostaw gazu do wielkich metropolii. Problemem jest zapewnienie jej stabilności. Zmienność zapotrzebowania różnych odbiorców łagodzona jest jednak poprzez stosowanie zbiorników wyrównawczych.

W sensie funkcjonalnym z wodociągami związana jest kanalizacja. Służy ona do odprowadzania ścieków oraz wód do oczyszczania. Na proces ten składają się następujące etapy:

- odprowadzanie ścieków,
- ich przepompowywanie,
- oczyszczanie i dezynfekcja,
- gospodarcze wykorzystanie.

2) W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wyd. Arkady, Warszawa 1999, s. 263.

Problemem jest także gospodarka odpadami. Stosowane są tu różne metody unieszkodliwiania odpadów komunalnych:

- gromadzenie i segregacja na składowiskach / potem ewentualna ich rekultywacja /,

- przerób w kompostowniach, spalarniach i innych zakładach.

Przykładem nowoczesnego podejścia do utylizacji odpadów komunalnych jest Edmonton w Kanadzie, gdzie uwzględnione zostały prawie wszystkie czynniki istotne przy podejmowaniu i realizacji takich decyzji, począwszy od opinii mieszkańców, poprzez badania i ekspertyzy naukowe, kalkulacje ekonomiczne, a na monitoringu funkcjonowania systemu skończywszy³.

W Chicago zbieraniem i wywożeniem śmieci zajmują się prywatne firmy nadzorowane przez władze miejskie. Wszystkie odpady są spalane w zakładach utylizacyjnych⁴.

Najwięcej problemów współczesnym metropoliom dostarczają kwestie transportu, zarówno metropoliom państw wysoko rozwiniętych /np. Los Angeles, Tokio, Londyn, Rzym/, jak i pozostałych / Lagos, Kalkuta /.

We współczesnych wielkich metropoliach USA przeważa indywidualny transport samochodowy. Badania pokazały, że zdecydowana większość przejazdów ma miejsce:

- między suburbią a centrum / 20% /,

- w centrum metropolii / 33% /,

- między suburbią a centrum / 29% /⁵.

Dlatego niektóre metropolie podejmują działania mające na celu usprawnienie komunikacji w aglomeracji / np. Stuttgart czy Rotterdam /. W Stuttgarcie powstała koalicja różnych organizacji i instytucji stawiająca sobie za cel:

- odciążenie śródmieścia miasta od ruchu samochodowego,

- harmonizację układu komunikacyjnego miasta i regionu.

Zbudowana została szybka kolej regionalna, przebudowano układ drogowy centrum miasta, zwiększono udział i wprowadzono priorytet komunikacji zbiorowej oraz ruchu pieszego, zrezygnowano z ruchu samochodowego w śródmieściu, wprowadzono jedną taryfę komunikacyjną, zlikwidowano ruch tranzytowy przez centrum miasta, ograniczono szybkość ruchu⁶.

Przykładem zaś wprowadzania transportu ekologicznego jest dzielnica Spaland w aglomeracji Rotterdamu. Zwiększono tam udział transportu publicznego, zaprojektowano liczne ciągi piesze i rowerowe. Natomiast ruch samochodowy, powodujący znaczne zanieczyszczenie środowiska naturalnego, potraktowano jako podsystem o podrzędnym znaczeniu⁷.

3) *Ibidem*, s. 268-269.

4) L. Pastusiak, *Chicago – portret miasta*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1997, s. 348-349.

5) A. O Sullivan, *Urban Economics*, Mc Grow – Hill Companies, New York 2003, p. 287.

6) A. Jędraszko, *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Municipium, Łódź 1996, s. 165 – 217.

7) W. Pęski, op. cit., s. 245 – 250.

Ważną kwestią jest powiązanie transportu miejskiego z lotniskami, dworcami i portami komunikacji międzynarodowej. Wielkie metropolie przejmują bowiem gros transportu lotniczego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego.

Istotna jest także dostępność metropolii w określonym czasie. Dlatego też metropolie Unii Europejskiej są ze sobą intensywnie powiązane również poprzez połączenia kolejowe czy drogowe. Przykładami takich połączeń są np.: Londyn i Birmingham / około 70 pociągów na dobę /, Bruksela i Antwerpia / około 40 pociągów /, Monachium i Dusseldorf / 25 połączeń /, oraz Paryż z Marsylią, Madryt z Barceloną, Frankfurt n. Menem z Hamburgiem, Mediolan z Rzymem czy też połączenia Brukseli z Paryżem, Londynem, Amsterdamem i Genewą⁸.

Aby metropolie mogły właściwie wykorzystać zasoby ludzkie i materialne potrzebny jest kapitał finansowy. W gospodarce globalnej nie ma on ojczyzny – pieniądze płyną tam, gdzie jest najwyższa stopa zysku. Dlatego tak istotne znaczenie ma walka metropolii o napływ kapitału zagranicznego.

Sprzyjać temu mogą: rozwinięty w wielkich metropoliach sektor bankowy, różnego rodzaju fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe i giełdy. Przykładami mogą być tu Chicago, gdzie funkcjonuje ponad sto banków oraz Frankfurt n. Menem, gdzie mieści się Bank Centralny Unii Europejskiej i największe banki Niemiec.

Niestety współczesne wielkie metropolie najczęściej cierpią na niedobór środków finansowych. Za przykład może służyć wiele metropolii amerykańskich, w których mówi się nawet o kryzysie finansów miejskich⁹.

Widzimy zatem, że możliwości rozwoju metropolii zależą od ich sytuacji budżetowej. Niestety budżety wielkich miast kurczą się i mogą się kurczyć w najbliższym czasie, m.in. z takich powodów, jak:

- wzrost kosztów eksploatacji i konserwacji infrastruktury,
- imigracja oraz przemieszczanie się ludności do suburbiów.

W największym stopniu od stanu finansów metropolii zależne jest efektywne rozwiązywanie problemów socjalnych. Celem nadrzędnym władz metropolitalnych winno być zapewnienie mieszkańcom jak najwyższej jakości życia. Kwestia ta warunkowana jest poziomem rozwoju społeczeństw, w których znajduje się dana metropolia. Stąd też najwyższą jakość życia zapewniają swoim mieszkańcom metropolie Zachodu, w szczególności szwajcarskie, kanadyjskie, australijskie, nowozelandzkie czy metropolie Unii Europejskiej.

Do podstawowych standardów zaspokajania potrzeb społecznych w skali lokalnej (metropolitalnej) zaliczyć należy:

- przeciwdziałanie marginalizacji społecznej,

8) B. Jałowiecki, M. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 230.

9) A. Majer, *Miasta Ameryki: Kryzys i polityka odnowy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 99-101.

- ograniczanie bezrobocia i ubóstwa,
- ochrona zdrowia mieszkańców i środowiska, w którym żyją,
- pomoc społeczna, w szczególności ludziom starszym i chorym,
- przeciwdziałanie patologii społecznej,
- zapewnienie wypoczynku i zagospodarowanie czasu wolnego mieszkańców,
- właściwe gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi,
- dbałość o bezpieczeństwo publiczne,
- zapewnienie dostępu do instytucji edukacyjnych i oświatowych.

W metropoliach problemy te są rozwiązywane w różnorodny sposób, ale nawet najbogatsze miasta nie są w stanie rozwiązać wszystkich problemów, jakie się w nich pojawiają.

Marginalizacja społeczna w metropolii to proces polegający na tym, iż określone grupy społeczne uznają, że nie mają dostępu do pełnego funkcjonowania w systemie społecznym miasta. Problem ten nie jest nowy, jednak obecnie nasila się i występuje w każdym wielkim mieście.

Ważnym problemem jest ograniczanie ubóstwa. Jest to zjawisko wielowymiarowe, mające charakter względy. To stan, w którym mieszkańcy nie mają możliwości zaspokajania swoich podstawowych potrzeb życiowych.

Zróznicowanie skali ubóstwa w różnych metropoliach świata jest bardzo duże, np. poniżej granicy ubóstwa w Chicago żyło nieco ponad 1/5 mieszkańców, a w Lagos 2/3 ludności – przy czym poziom granicy ubóstwa w USA i w Nigerii był nieporównywalny¹⁰.

Analiza biedy w amerykańskich metropoliach wykazała, że zjawisko to dotknęło przede wszystkim:

- ludzi słabiej wykształconych,
- mniejszości etniczne i rasowe,
- rodziny wielodzietne i matki samotnie wychowujące dzieci,
- dzieci i ludzi starych,
- mieszkańców dzielnic centralnych¹¹.

Problem ubóstwa w metropoliach jest ściśle związany ze zjawiskiem bezrobocia. Mimo iż w wielkich aglomeracjach stopa bezrobocia jest często niższa niż w ich otoczeniu, to istnieje duże przestrzenne zróżnicowanie tworzone w mieście miejsc pracy. Pomimo wzrostu liczby miejsc pracy w usługach, zmniejsza się liczba zatrudnionych w metropolitalnych centrach.

Ważnym celem socjalnej działalności władz metropolitalnych jest zwiększanie zatrudnienia, a w szczególności:

- oferowanie przedsiębiorstwom możliwości rozwojowych, sprzyjających tworzeniu miejsc pracy,
- zachęcanie do lokowania się nowych przedsiębiorstw w mieście,
- unikanie monokultury zatrudnienia¹².

10) E. Zwingle, *Megamiasta*, National Geographic Polska 1/2003, s. 2-27.

11) A. O Sullivan, op. cit., s. 354.

12) B. Jałowicki, *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*, Wyd. WSFiZ w Białymstoku, 2002, s. 127.

Osobom, które nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb społecznych / najczęściej z powodu braku pracy /, służby miejskie są zobowiązane zapewnić pomoc społeczną. Mieszkańcy mogą otrzymać świadczenia pieniężne, rzeczowe czy określone usługi. Pomoc społeczna powinna być środkiem do integracji z najbliższym środowiskiem.

Wśród istotnych kwestii socjalnych, podejmowanych przez władze lokalne, są sprawy ochrony zdrowia, środowiska, zapewnienie wypoczynku i zagospodarowanie czasu wolnego.

Na stan zdrowia mieszkańców miast wpływają uwarunkowania środowiskowe, genetyczne, styl życia i funkcjonowanie służby zdrowia. Władze miejskie nie mają wpływu na rozwiązania systemowe, ale powinny stworzyć warunki do prawidłowego funkcjonowania służby zdrowia, a także warunki dla poprawy środowiska, w którym żyją mieszkańcy.

Na uwagę zasługuje tu program „Zdrowe miasto”, realizowany przez sieć europejskich miast, mający na celu poprawę warunków życia ich mieszkańców. Z problematyką ochrony zdrowia w metropoliach ściśle łączy się kwestia ochrony środowiska. Coraz częściej w swojej działalności zarządy miast przyjmują zasady zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w których na wyróżnienie zasługują:

- zwiększenie obszarów zielonych w obrębie miast,
- wprowadzenie zabudowy mieszanej,
- ograniczanie ruchu samochodowego,
- prowadzanie ciągów pieszych i rowerowych,
- renowacja i rewitalizacja zabudowy komunalnej,
- budowa oczyszczalni ścieków i nowoczesnych zakładów utylizacji odpadów¹³.

W XXI wieku mieszkańcy metropolii będą coraz częściej dysponować nadmiarem czasu wolnego. Jego zagospodarowanie stanie się istotną kwestią socjalną. Rozwiązaniem może być tzw. *non profit economy*, niezależna i dobrowolna praca na rzecz potrzebujących. Potrzebna jest także rozbudowa infrastruktury związanej z wypoczynkiem i zapewnienie specjalnych obszarów do rekreacji mieszkańcom miast.

Coraz większe znaczenie w wykorzystywaniu czasu wolnego będą miały instytucje kultury. Władze miast zabiegać powinny natomiast o organizację w metropoliach różnego rodzaju imprez kulturalnych i sportowych. Dużym kłopotem wielkich metropolii jest gospodarka mieszkaniowa. Do zadań władz lokalnych w tym zakresie należy m.in.:

- utrzymanie i modernizacja zasobów,
- budownictwo socjalne,
- walka ze bezdomnością,
- przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

13) W. Pęski, op. cit., s. 38.

Pozytywnym przykładem zarządzania mieszkalnictwem jest Stuttgart. Gospodarką mieszkaniową zajmuje się tam Urząd Mieszkalnictwa. Zasadą jest, że każdy obywatel powinien sam zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na wolnym rynku. Interwencja miasta sprowadza się do pomocy słabszym grupom ludności, niepełnosprawnym, pomocy rodzinom dotkniętym wypadkom losowym, poprawy jakości starych zasobów mieszkaniowych, wspierania budownictwa socjalnego¹⁴.

Ważną rolę we właściwej gospodarce zasobami mieszkaniowymi odgrywa renowacja i rewitalizacja miast. Przykłady wielu miast Europy Zachodniej / Kopenhaga, Rotterdam, Glasgow, Paryż, Frankfurt / pokazują, iż przedsięwzięcia te mogą stanowić udaną próbę przywrócenia świetności zdegradowanym dzielnicom mieszkaniowym.

Natomiast polityka renowacji miast w USA miała przede wszystkim na celu walkę z ubóstwem, rozładowanie napięć społecznych, a także zachowanie tych fragmentów metropolii, które ze względu na swą wartość należało uchronić przed degradacją.

Bezpieczeństwo mieszkańców jest kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę. Największa przestępczość ma miejsce w metropoliach państw rozwijających się i słabiej zarządzanych, np. w Sao Paulo w roku 1999 było 9 tys. zabójstw, podczas gdy w Nowym Jorku około 700¹⁵. Mimo iż od lat 30. XX wieku do Chicago przyłgnęła etykieta stolicy amerykańskiej przestępczości, to współcześnie sytuacja ta nie ma potwierdzenia w statystykach.

Przestępczość rośnie zwykle wraz z wielkością metropolii. Jakie są tego przyczyny? W wielkich miastach jest większa wartość nagromadzonych dóbr, policja ma trudniejsze warunki do działania, mniejsza jest kontrola społeczna i większa anonimowość mieszkańców, większe zróżnicowanie etniczne i rasowe, słabsza opieka nad młodzieżą i liczniejsze migracje¹⁶.

Z przestępczością związane są ściśle także inne patologie społeczne współczesnych metropolii, w szczególności: narkomania, alkoholizm czy prostytutka. Wpływ na to ma wiele czynników. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest nierówny dostęp do edukacji i niska jakość kształcenia. W wielkich miastach amerykańskich lepsze szkoły ulokowane są najczęściej w suburbiach, co wzmaga migrację białej ludności na peryferie. W miastach francuskich szkoły położone w dzielnicach zamieszkałych przez imigrantów są często unikane przez lepszych nauczycieli.

Nierównomierny podział dóbr, nierówne szanse startu życiowego młodzieży prowadzą do znacznej polaryzacji społeczności zamieszkujących współczesne metropolie. Segregacja społeczna nakłada się często na segregację etniczną i rasową. W wielu amerykańskich metropoliach w centralnych częściach miast obniżenie odsetka ludności białej przekro-

14) A. Jędraszko, op. cit., s. 49-52.

15) E. Zwingle, op. cit., s. 11-12.

16) A. O Sullivan, op. cit., s. 422-423.

czył 50%, jak np. w Baltimore, Detroit, Saint Louis, Cleveland, Chicago, Filadelfii czy Waszyngtonie.

Wskutek tego w wielu metropoliach utworzyły się getta. Przyczyny ich powstania są zarówno ekonomiczne, jak i rasowe. Ekonomiczne czynniki przeważają w migracjach wewnątrz metropolii, jak i do metropolii czy też w migracjach między metropoliami.

Migracje / ruchliwość społeczna / to jedna z cech charakterystycznych społeczeństwa globalnego. Strumienie migracji na duże odległości kierują się zwykle od regionów mniej rozwiniętych do bardziej rozwiniętych. Przeważają w nich motywy związane ze zmianą zawodu i miejsca pracy. Migracje na bliskie odległości spowodowane są najczęściej względami mieszkaniowymi i kierują się od centrum do peryferii.

Podsumowując kwestie bezpieczeństwa w zarządzaniu rozwojem współczesnych metropolii, możemy poczynić następujące uwagi:

Obok fizycznego bezpieczeństwa mieszkańców metropolii istotne znaczenie odgrywa ich bezpieczeństwo socjalne i ekologiczne, a także bezpieczeństwo funkcjonowania infrastruktury miasta.

W rozwiązywaniu kwestii bezpieczeństwa współczesnych metropolii potrzebne jest stosowanie najnowszych technologii zarządzania, w tym technologii informatycznych.

W skutecznym rozwiązywaniu problemów społecznych mieszkańców niezbędna jest ich partycypacja w zarządzaniu miastem, w sprawach ich dotyczących.

Jednym z warunków poprawy bezpieczeństwa mieszkańców współczesnych wielkich miast jest poprawa stanu infrastruktury społecznej i technicznej, sprawne funkcjonowanie służb miejskich, likwidacja społecznych nierówności, tworzenie miejsc pracy, nauki i wypoczynku, ograniczanie przestrzennego różnicowania się mieszkańców pod względem zamożności.

Bibliografia

1. Jałowiecki B., *Zarządzanie rozwojem aglomeracji miejskich*. – Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, 2002.
2. Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*. – Warszawa: Wyd. Naukowe „Scholar”, 2002.
3. Jędraszko A., *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*. – Łódź: Muncypium, 1996.
4. Majer A., *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*. – Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 1999.
5. O Sullivan A., *Urban Economics*. – New York: McGraw – Hill Companies, Inc., 2003.
6. Pastusiak L., *Chicago – portret miasta*. – Warszawa: Wiedza Powszechna, 1997.
7. Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. – Warszawa Arkady, 1999.
8. Zwingle E., *Megamiasta*, National Geographic Polska. Wyd. Specjalne – 2003. Nr1, s. 2-27.