

**Paweł Swianiewicz, Joanna Krukowska, Paulina Nowicka, 2011,
Zaniedbane dzielnice w polityce wielkich miast, Warszawa: Dom
Wydawniczy Elipsa, 259 s.**

Problematyka związana z zarządzaniem przestrzenią miasta obejmuje zróżnicowane, interdyscyplinarne zagadnienia, które są na różne sposoby charakteryzowane w literaturze przedmiotu. Jeden z ciekawych wątków dotyczących tych kwestii został poruszony przez zespół P. Swianiewicza w publikacji na temat miejsca zaniedbanych dzielnic w polityce wielkich miast. Praca składa się z sześciu rozdziałów, wstępu oraz podsumowania i zawiera zarówno refleksje teoretyczne, jak i wyniki przeprowadzonych badań.

Autorzy jako cele badań zdefiniowali ocenę roli, jaką w polityce miejskiej odgrywają działania podejmowane w stosunku do najbardziej zaniedbanych dzielnic miasta, oraz lepsze zrozumienie mechanizmów formułowania i wdrażania polityki w stosunku do poszczególnych części miasta. Realizacja celów wymaga również dokonania oceny, jak polskie miasta przy kształtowaniu swoich polityk biorą pod uwagę wewnętrzne zróżnicowanie przestrzenne oraz jak wygląda tworzenie i wprowadzanie w życie tych programów z punktu widzenia różnych aktorów rozwoju lokalnego i regionalnego, w tym aktorów niepublicznych. Badania dotyczą zarówno analizy dokumentów rozwojowych 12 największych polskich miast, jak i – w bardziej szczegółowym wymiarze – trzech wzajemnie zróżnicowanych studiów przypadków: Bydgoszczy, Gdańska oraz Łodzi. Autorzy słusznie wskazują, że istotnym elementem badanych polityk miast jest obecność programów europejskich, i wspierają niektóre z podejmowanych działań. W tym kontekście stwierdzają proces europeizacji działalności samorządów. Zwracają również uwagę na teorię reżimów oraz koncepcję *local governance*. Ta pierwsza zakłada, że na politykę miejską wpływ mają nie tylko instytucje samorządowe, lecz także inni aktorzy publiczni i niepubliczni, np. przedstawiciele wielkiego biznesu. Z kolei przez koncepcję współzrządzenia rozumie się elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach między poszczególnymi aktorami. Ważnym elementem dotyczącym powyższych wątków jest partycypacja społeczna przy realizacji w zarządzaniu lokalnym. W wielkim mieście wymaga ona efektywnego systemu artykulacji interesów, które – jak wskazują autorzy – mogą być formułowane na różne sposoby, w tym:

- przez radnych;
- przez aktywne w poszczególnych osiedlach organizacje społeczne;
- przez potencjalnych wpływowych aktorów sceny politycznej;
- przez instytucje samorządu dzielnicowego lub osiedlowego.

Oczywiście, wskazane modele działania mogą być w różnych przypadkach realizowane na rozmaite sposoby. Wiele zależy od konkretnych aktorów odpowiedzialnych za poszczególne inicjatywy oraz rodzaju spraw wyrażanych przez daną społeczność (i stopnia ich ewentualnej kontrowersyjności). Niewątpliwie jednak ważne jest również to, aby z punktu widzenia organizacyjnego i prawnego występowały możliwości do podejmowania takiego rodzaju interwencji.

Ważnym elementem monografii jest przegląd badań na temat polityki miast wobec zaniedbanych dzielnic. W skali Europy Zachodniej wymieniono istotne z tego punktu widzenia dokumenty i programy, takie jak URBAN, URBAN II oraz URBACT JESSICA. Autorzy dokonali dokładnego przeglądu działań w opisanym zakresie w wybranych miastach. I tak, we Francji programy koncentrują się na wielkich dzielnicach mieszkaniowych z publiczną formą własności mieszkań i są powiązane z koncepcjami wypracowywanymi na szczeblu Unii Europejskiej. Często w konsekwencji może dochodzić do marginalizowania pozycji lokalnych organizacji społecznych, które zajmują się zwalczaniem wykluczenia oraz nadmierną dominacją specjalistów z różnych zakresów. Z kolei w polityce Niemiec problemem może być brak obiektywnych kryteriów wyodrębnienia najbardziej zaniedbanych dzielnic. Autorzy analizują też dokładniej poszczególne studia przypadków już na poziomie konkretnych miast: nie tylko Europy Zachodniej, lecz także Środkowo-Wschodniej. Przykładem służy tu osiedle Magdolna w Budapeszcie, w ramach którego w programach dotyczących sfery rozwoju miasta przewidziano takie projekty, jak remonty mieszkań komunalnych i szkoły, budowę parkingu podziemnego czy wprowadzenie systemu zapobiegania przestępczości.

Przedstawione w książce informacje należy uznać za bardzo wartościowe i ważne – również z punktu widzenia całej sfery rozwoju lokalnego i regionalnego. Osobną kwestią jest natomiast przegląd ogólnej koncepcji w sferze wspierania zaniedbanych dzielnic wielkich miast w Polsce. W dużym zakresie – zwłaszcza po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej – rozwinęło się tu przekonanie o konieczności uwzględniania wymiaru społecznego i gospodarczego działań prowadzonych w miastach. W tym kontekście autorzy zwracają szczególną uwagę na problematykę rewitalizacji obszarów zaniedbanych. Miejskie programy rewitalizacji koncentrują się przede wszystkim na projektach modernizacji infrastruktury technicznej i zagospodarowania przestrzeni publicznych.

W podejmowanych działaniach zauważono znaczenie udziału społeczności lokalnej. Wszystkie powyższe kwestie zostały zweryfikowane przez autorów w 12 największych miastach polskich w drodze analizy strategii rozwoju miast, lokalnych programów rewitalizacji, strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z przeprowadzonych badań wynika, że poszczególne miasta podejmują zróżnicowane działania w badanym zakresie. Działania wobec dzielnic zaniedbanych są w opinii autorów słabo zaznaczone w miejskich dokumentach strategicznych i odnoszą się wyłącznie do problemów rewitalizacji. W związku z powyższym zasadna jest konkluzja, iż przestrzeń jest w nieznacznym stopniu obecna w zarządzaniu strategicznym wielkich miast. Przykładowo studia uwarunkowań i kie-

runków zagospodarowania przestrzennego traktują przestrzeń jedynie w sposób „techniczny”, a w pozostałych dokumentach nie ma praktycznie żadnego związku z kwestiami przestrzennymi. Programy dotyczące dzielnic zaniedbanych są ponadto – jak wskazują autorzy – „tworzone wyraźnie pod fundusze unijne”, w oderwaniu od innych uwarunkowań. P. Swianiewicza, J. Krukowską i P. Nowicką uderza także słabość diagnozy zróżnicowań przestrzennych miast, co stanowi pochodną niskiej dostępności danych odnoszących się do poszczególnych fragmentów miast. Wybór obszarów problemowych jest więc w większości przypadków bardzo subiektywny i zróżnicowany w kolejnych miastach. Uwagę autorów zwróciło również bardzo duże zainteresowanie działaniami inwestycyjnymi w programach rewitalizacji. Większość miast partycypację utożsamia wyłącznie z konsultacjami społecznymi mieszkańców. Jak wskazano, dokładniejsze analizy przeprowadzono względem trzech zróżnicowanych miast: Bydgoszczy (miasta odznaczającego się systematyczną diagnozą zróżnicowań przestrzennych), Gdańska (w którym diagnoza została oceniona jako bardziej intuicyjna) oraz Łodzi (gdzie środki unijne przeznaczone na rewitalizację skierowano do ścisłego centrum miasta, a nie dzielnic najbardziej zaniedbanych). Analizując wyniki przeprowadzonych badań, autorzy wskazują, że podstawą delimitacji obszarów problemowych w badanych miastach nie były jednostki pomocnicze samorządu miejskiego. Dzielnice nie odgrywają więc znaczącej roli w całej koncepcji rozwoju miast. We wszystkich miastach podstawowym programem są lokalne programy rewitalizacji. Skupiają się one w znaczącym zakresie na inwestycjach w infrastrukturę i przestrzeń publiczną oraz na inwestycjach mieszkaniowych.

Z szerzej zakrojonych badań, uwzględniających również takie kwestie, jak rola poszczególnych aktorów w rozwoju i utrzymaniu zaniedbanych dzielnic, autorzy wyciągają ogólniejsze wnioski. Przede wszystkim istotne jest to, że politycy samorządowi formułują cele rozwojowe w ujęciu sektorowym, a nie terytorialnym. W taki sposób jest też zorganizowana administracja miejska pod względem strukturalnym. Utrudnia to znacząco kształtowanie przestrzeni zwłaszcza wybranych części miasta. W tym kontekście autorzy zauważają słabość jednostek pomocniczych w polityce miast. W polityce miast dostrzegają ponadto proces zmierzający do pozyskania funduszy unijnych, bez głębszego dostosowania struktury do wytycznych miejskich programów unijnych. Przejawem powyższego może być m.in. znikomy zakres partycypacji mieszkańców w zarządzaniu przestrzenią miasta. Nie oznacza to jednak bynajmniej, że na poziomie dużych miast nie są podejmowane starania zmierzające do podwyższenia poziomu zaniedbanych dzielnic miejskich. Niemniej autorzy postulują przede wszystkim wypracowanie na szczeblu krajowym kompleksowego programu wsparcia zaniedbanych dzielnic w dużych miastach, stanowiącego punkt wyjścia do rozwoju indywidualnych koncepcji w poszczególnych ośrodkach. Docenić należy także rolę zintegrowanych działań skoncentrowanych na wybranym fragmencie miasta oraz znaczenie pojedynczych dzielnic wynikające z procesu decentralizacji zarządzania wielkimi aglomeracjami.

Podsumowując, uznać należy, że analizowana monografia odnosi się do ważnego i ciekawego problemu związanego z zarządzaniem dużym miastem.

Poruszane wątki inspirują do dalszych badań i analiz, a także – co równie istotne – do działań podejmowanych na szczeblu administracji rządowej i samorządowej.

Maciej J. Nowak