

Miasta rezyliентne a bezpieczeństwo państwa



ALDO VARGAS-TETMAJER

Krajowy Punkt URBACT, Związek Miast Polskich

Miasta przyjmują na siebie większość oddziaływań globalnych wstrząsów oraz ich skutków. Odporność struktur społeczno-przestrzennych i organizacyjnych miast przesądza o bezpieczeństwie ich samych jak i całego państwa. Sprzężenia skutków zmian klimatu, fal migracyjnych i zmian demograficznych, kryzysów energetycznych, finansowych zawirowań, wyzwań zdrowotnych czy cyfrowych zakłóceń, wymuszają zmianę dotychczasowych modeli zarządzania. Miasta muszą zwiększać odporność i budować rezyliencję poprzez reorganizację swoich struktur i zmianę modelu zarządzania. W centrum nowego paradygmatu znajdują się odporność na zagrożenia, zwinność w reagowaniu na gwałtowne zmiany i zdolność do szybkiej regeneracji po doznanych kryzysach.

Wyzwania dla miast: wysoka złożoność i wzajemne sprzężenia

Miasta są dziś nie tylko miejscem koncentracji ludności, ale również głównymi centrami decyzyjnymi, zarządcami i niekiedy właścicielami zasobów i infrastruktury. Pełnią również rolę regulatora działań i przepływów towarów, informacji i energii na swoim obszarze.

Ustawa o samorządzie gminnym określa zakres odpowiedzialności za większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym rozstrzyganiu w sprawach poszczególnych sektorów i obszarów aktywności miejskich. Nakłada również na samorządy obowiązki w zakresie zapewniania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Bezpieczeństwo

Państwa opiera się zatem w przeważającej mierze na sprawczości miast i ich odporności na wstrząsy i zawirowania. Stabilność ustroju zależna jest od siły ośrodków miejskich i ich obszarów funkcjonalnych. Pytanie o bezpieczeństwo Polski sprowadzić można zatem do pytania o odporność naszych miast, m.in. w kontekście następstw wojny w Ukrainie.

Polskie miasta mają za sobą kilkadziesiąt lat stosunkowo stabilnego rozwoju i korzystania z dotacji unijnych. Inwestycje w infrastrukturę, rewitalizacja przestrzeni publicznych, cyfryzacja usług i rozwój lokalnej przedsiębiorczości stworzyły warunki dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Możemy jednak zakładać, że dobra passa nie będzie trwała wiecznie.

O wzroście warto dziś rozmawiać inaczej, ponieważ zmienia się jego dynamika a mechanizmy, które go zasilają ulegają na naszych oczach dość wyraźnym i gwałtownym zmianom. Zagrożenia globalne i wyzwania lokalne wpływają destrukcyjnie na dotychczasową równowagę systemową. Unaoczniają kruchość systemów, które do tej pory wydawały się stabilne. W obliczu rosnącej liczby różnego rodzaju wyzwań i zagrożeń, systemy miejskie reagują zwykle usztywnieniem procedur, zamiast zwiększaniem elastyczności i wzmacnianiem zdolności adaptacyjnych. Odczuwalna jest w miastach potrzeba wypracowania większej elastyczności w podejściu do wyzwań i zdolności do radzenia sobie ze skutkami destrukcyjnych zdarzeń.

Równolegle do inwestowania w rozwój, miasta muszą wzmacniać odporność i rozwijać rezyliencję, czyli zdolność do szybkiego reagowania na kryzysy i sprawnego powrotu do równowagi po doznanych załamaniach. Od tego zależy bezpieczeństwo samych miast jak i całego kraju.

Miasta mają obecnie czas na przygotowanie się na wiele zagrożeń i podjęcie działań prowadzących do efektywnej transformacji i skutecznej adaptacji do nadchodzących zmian oraz ich konsekwencji.

Nie można mówić o odporności i rezyliencji bez zrozumienia wielowymiarowości miasta jako złożonego układu społecznego, gospodarczego, infrastrukturalnego i informacyjnego, w którym struktury

administracyjne pełnią decydującą rolę. Nie sposób je też rozwijać bez uświadomienia sobie złożoności zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych wyzwań, z którymi miasta się borykają.

Zagrożenia zewnętrzne

Współczesne miasta muszą radzić sobie z wyzwaniami, których charakter i skala znacznie przekraczają tradycyjne procedury administracyjne. Pandemia COVID-19 ujawniła ograniczenia systemów ochrony zdrowia i służb komunalnych. Uświadomiła nam, że państwo i samorząd lokalny w tym zakresie musi polegać na daleko idącej współpracy z partnerami lokalnymi.

Wojna w Ukrainie naruszyła poczucie bezpieczeństwa i zmusiła samorządy do rewizji polityk energetycznych i reorganizacji pomocy humanitarnej, w czym znaczącą rolę odegrał sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie.

W międzyczasie zmiany klimatu prowadzą do coraz bardziej ekstremalnych zjawisk pogodowych, które zagrażają infrastrukturze i zasobom wodnym. Naprzemienne ulewę i susze działają niszcząco na infrastrukturę i wpływają destabilizująco na usługi, na łańcuchy dostaw, w tym żywnościowych.

Rosnące wykorzystanie technologii IT w sektorze publicznym zmienia sposób funkcjonowania usług miejskich, jednocześnie tworząc nowe zależności np. od systemów informatycznych czy korporacji cyfrowych. Dochodzi do tego niewiedza o gwałtownie rosnącej roli i możliwościach sztucznej inteligencji.

W sektorze energii sytuacja zdaje się wskazywać na słabą gotowość obecnych sieci energetycznych na zmianę struktury jej produkcji, oraz zbytnią zależność od monopolii. Konieczne staje się odpowiednie zróżnicowanie źródeł energii jak i modeli jej wykorzystania, przez instytucje i społeczeństwo.

Presja migracyjna, napędzana rosnącym zapotrzebowaniem na tanią siłę roboczą, ale też wspomnianymi wcześniej zmianami klimatu, będzie w przyszłości tylko rosła. Miasta muszą dostosować się do nowej rzeczywistości, aby zniwelować ryzyko wzrostu napięć społecznych karmiących polityczny populizm.

Rosnąca złożoność zagrożeń prowadzi do ich sprzężeń – nie występują już pojedynczo, lecz w układach wzajemnie się wzmacniających. Odpowiedź na nie wymaga bardziej zintegrowanego podejścia, łączącego kadry i zasoby publiczne z potencjałem innych sektorów i społeczeństwa obywatelskiego.

Na horyzoncie zarysowują się wojny handlowe i inne zawirowania makroekonomiczne, które mogą wpłynąć na gospodarkę szczególnie średnich i małych miast. W ich przypadku konieczność reorganizacji łańcuchów dostaw i wzrost kosztów produkcji mogą osłabić sektor prywatny bardziej, niż w większych ośrodkach¹. Wpłynie to też na ich dochody z tytułu podatków lokalnych. Aby zmniejszyć potencjalne negatywne skutki takiej

sytuacji potrzebna jest większa autonomia lokalnych gospodarek.

Wyzwania wewnętrzne

Powyższe zagrożenia, jak i szereg mniej oczywistych, nakładają się na określone uwarunkowania wewnętrzne dla miast. Ich administracja opiera się na strukturze hierarchicznej w układzie sektorowym. Między poziomami zarządzania jak również między wydziałami istnieją bariery w przepływie informacji. Procedury administracyjne cechuje nadmierna regulacja oraz zmienność zasad, co dławi efektywność i skuteczność miast do radzenia sobie z coraz nowszymi, nieoczekiwanymi wyzwaniami.

Dla sporej części z nich wyzwaniem jest również sytuacja finansowa. Kurczące i starzejące się miasta mierzą się z problemem malejących wpływów z podatków, a co za tym idzie - trudnościami z utrzymaniem szkół, przychodni i transportu publicznego. Systematyczne pogłębianie się luki finansowej może przekładać się negatywnie na przyszłe możliwości inwestycyjne.

Mieszkańców ubywa zwłaszcza w miastach średnich i małych, położonych dalej od większych ośrodków, co nieodwracalnie wpływa na układ osadniczy kraju. Braki kadrowe odczuwalne są w administracji publicznej ale też sektorach średniej przedsiębiorczości, ochrony zdrowia i edukacji.

Równocześnie wzrasta liczba mieszkańców metropolii, jednak ich potrzeby są bardzo

¹ Zob. <https://www.oxfordeconomics.com/resource/trade-policy-uncertainty-weakens-the-short-term-outlook-for-european-cities/> [dostęp online].

zróżnicowane, a to wzmacnia napięcia społeczne i konflikty w przestrzeni miejskiej.

Samorządy lokalne utraciły w dużej mierze możliwość kształtowania polityki mieszkaniowej a sektor prywatny nastawiony jest na maksymalizację zysków. W efekcie, pomimo wzrostu powierzchni mieszkalnej, zwłaszcza te większe, odczuwają ciągły niedobór dostępnych, również finansowo, mieszkań. Mniejsze ośrodki będą z kolei musiały sobie radzić z rosnącą liczbą pustostanów.

Sprzężenie różnych zagrożeń może powodować kumulacje negatywnych zdarzeń, czyli sytuacje w których awaria jednego elementu systemu powoduje szereg załamań w innych obszarach. Przykładem była niedawna awaria systemu energetycznego w kilku krajach południowo-zachodniej Europy. Miała wpływ na mobilność, transakcje finansowe czy organizację pracy i dostarczanie usług we wszystkich miastach tego obszaru.

Taka logika „efektu domina” wymaga od miast nie tylko planów awaryjnych, ale scenariuszy systemowych i zdolności operacyjnych do działania w dynamicznie zmieniającym się środowisku.

Wzmacnianie rezyliencji miejskiej

Transformacja mechanizmów funkcjonowania miast i ich adaptacja do zmieniających się warunków (w tym na sprzężone oddziaływanie zewnętrznych zagrożeń i wewnętrznych wyzwań), jest konieczna do zapewnienia im zdolności do dalszego funkcjonowania. Od ich odporności i rezyliencji, czyli zdolności do szybkiej regeneracji po doznanych załamaniach zależy bezpieczeństwo ich mieszkańców oraz trwałość państwa.

Wzmacnianie rezyliencji miejskiej polega na rozwijaniu kilku ważnych cech. Po pierwsze, na poprawie elastyczności, czyli zdolności do przyjęcia usterek i awarii bez doświadczania katastrofalnych konsekwencji. Po drugie, na umiejętności dynamicznej reorganizacji, zarówno infrastrukturalnej jak i funkcjonalnej, np. w oparciu o lokalne partnerstwa między-sektorowe bądź między-samorządowe. Po trzecie na przyswajalności, czyli zdolność do wdrażania procedur samo-regeneracyjnych w oparciu o własne i cudze doświadczenia. Po czwarte, na rozbudowywaniu redundancji, czyli nadmiarowości ważnych elementów czy zasobów systemu, zapewniająca nieprzerwane dostarczanie usług pomimo uszkodzeń, nie tylko w sektorze publicznym.

Bezpieczne, odporne i rezylienne miasta to warunek trwałości państwa w XXI wieku.

Ich siła i zdolność współdziałania mieszkańców będą decydować o tym, czy Polska okaże się odporna wobec nasilających się globalnych wstrząsów i zdolna do szybkiej regeneracji po doznaniu załamania.

Unia Europejska ogłosiła w tym roku „wspólny komunikat w sprawie strategii na rzecz unii gotowości, aby możliwe było sprostanie pogłębiającym się wyzwaniom dnia dzisiejszego, a także przyszłym kryzysom”². Dokument ten określa kilka kluczowych aspektów działań przygotowawczych, istotnych również dla samorządów. Są to: prognozowanie i przewidywanie zdarzeń kryzysowych,

2 Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii na rzecz unii gotowości (EUR-Lex – 52025JC0130 [dostęp online]).

wzmocnienie rezyliencji niezbędnych funkcji społecznych, przygotowanie ludności do radzenia sobie z wyzwaniami, wzmocnienie współpracy publiczno-prywatnej, wypracowanie mechanizmów współpracy cywilno-wojskowej, praca nad koordynacją reagowania kryzysowego oraz wzmocnienie rezyliencji dzięki partnerstwom zewnętrznym.

Stawia to miasta przed wymogiem wdrażania zmian strukturalnych, w tym wdrażania bardziej zintegrowanego modelu zarządzania i uelastyczniania pracy. To proces, który angażuje wszystkich aktorów życia miejskiego: urzędników, radnych, aktywistów, przedsiębiorców, naukowców i mieszkańców. Każdy z tych podmiotów wnosi unikalne kompetencje i zasoby, które mogą wzmacniać miejską odporność i rezyliencję. Ważna jest też inwestycja w kadry, czyli skuteczne pozyskiwanie pracowników oraz ich ciągły rozwój.

W sytuacji kurczenia się puli dostępnych środków inwestycyjnych, rośnie znaczenie umiejętności sięgania po alternatywne źródła finansowania oraz bardziej racjonalnego wykorzystania własnych zasobów, w tym np. w ramach zamówień publicznych. Projekty „miękkie”

okazują się równie ważne co „twarde” działania inwestycyjne.

Dobrym sposobem przygotowywania miast do radzenia sobie z wyzwaniami i zagrożeniami, przed którymi stoją, jest ich udział w partnerstwach i programach europejskich, takich jak URBACT, Interreg, Horyzont Europa, LIFE lub inne. Oferta jest bardzo różnorodna a udział polskich miast mógłby potencjalnie być znacznie większy niż obecnie.

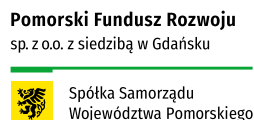
Przykłady projektów krajowych czy zagranicznych z udziałem miast polskich pokazują, że tworzenie lokalnych partnerstw współpracujących ze sobą przedstawiciele różnych sektorów, przekłada się na lepsze gospodarowanie zasobami i większą skuteczność realizacji zadań własnych samorządów.

W miarę jak kolejne fale kryzysów będą testować zdolności instytucji publicznych do działania, miasta okażą się największym zasobem strategicznym i to w nich rozstrzygnie się przyszłość Polski. Jeśli proces adaptacji i transformacji zostanie dobrze przeprowadzony, miasta znajdą również sposoby na dalszy jakościowy rozwój. ■

O AUTORZE

Aldo Vargas-Tetmajer – koordynator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich. Wspiera polskich partnerów projektów URBACT, zajmuje się promocją konkursów i osiągnięć sieci projektowych URBACT. Uczestniczy w projektach dot. rozwoju miast realizowanych przez ZMP. Jest aktywny w działaniach dot. polityki miejskiej w UE.

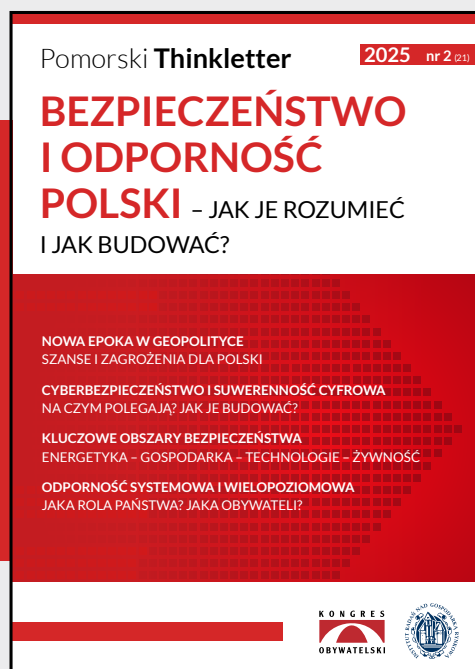
Partnerzy



2000-2025 LAT
POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



BNP PARIBAS
FOOD & AGRO



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

