

# Kondycja wewnętrzna miast kluczem do ich odporności



**RYSZARD GROBELNY**

Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

**O odporności miast najczęściej myślimy w kategoriach infrastruktury, procedur i reagowania na zewnętrzne zagrożenia. Tymczasem o rzeczywistej zdolności miasta do przetrwania kryzysu i powrotu do równowagi decyduje także jego kondycja wewnętrzna: demografia, spójność społeczna, sprawność instytucji, stabilność finansowa i jakość codziennego funkcjonowania. Jeśli miasta mają być naprawdę rezylienne, musimy patrzeć na nie nie tylko jak na przestrzeń wymagającą ochrony, lecz przede wszystkim jak na organizm, który trzeba wzmacniać od środka.**

Truizmem jest stwierdzenie, że silne państwo jest bardziej odporne na zagrożenia. Konsekwentnie rozwijając tę myśl, można stwierdzić, że silne miasta i silne społeczności są bardziej odporne. Dalej zatem wszystko, co osłabia lokalne społeczności, osłabia miasta, a w konsekwencji – całe państwo.

## **Miasto to skomplikowany organizm**

Na potrzeby niniejszych rozważań przyjmijmy, że miasto to swoisty organizm (społeczny system terytorialny). W zasadzie intuicyjnie wiemy, jak funkcjonuje. Znamy jego relacje z otoczeniem. Jest to co prawda system bardzo skomplikowany, jednak zarówno w teorii, jak i w praktyce dość dobrze opisany. Co prawda jego działania co rusz nas zaskakują – stale pojawiają się jakieś nowe elementy, nowe relacje, nowe funkcje. No, ale w końcu jest to organizm żywy, ciągle się zmieniający.

Jak każdy organizm, miasto podlega wpływom wielu czynników (stresorów). Te oddziaływania mogą zarówno wzmacniać, jak i osłabiać ten organizm. Odporność może być zatem rozumiana jako zdolność organizmu do: (1) unikania negatywnych czynników, (2) funkcjonowania mimo występowania negatywnych zjawisk, a nawet (3) wzmacniania się w wyniku zaistnienia stresora. Często łącznie taką zdolność określa się mianem rezyliencji.

***Miasto jest żywym organizmem, którego odporność zależy nie tylko od zdolności przetrwania wstrząsów, lecz także od umiejętności adaptacji i dalszego rozwoju mimo zagrożeń. Im lepiej rozumiemy złożoność miejskich relacji, tym skuteczniej możemy wzmacniać rezyliencję wspólnoty i całego systemu miejskiego.***

Rezyliencja to coś więcej niż odporność – to zdolność do podtrzymywalnego rozwoju mimo występujących zagrożeń.

Czy zatem miasta są rezyliencjne – odporne? Co zrobić, aby tę rezyliencjność – odporność miast wzmocnić?

## Zagrożenia i destabilizatory miast

Dotychczas w Polsce wydawało nam się, że organizmy miejskie są odporne – w zasadzie stale się rozwijają, zwiększają liczbę mieszkańców, powiększają swoje terytorium, uruchamiają nowe zadania, a co najważniejsze, podnoszą jakość życia swoich mieszkańców. Czynniki zagrażające stabilnemu funkcjonowaniu miast występowały jednak zawsze. Najgroźniejsze to oczywiście wojny, kataklizmy naturalne (np. trzęsienia ziemi, powodzie) czy też istotne zmiany gospodarcze (np. restrukturyzacja przemysłu). Wydawały się one jednak raczej rzadkie, incydentalne i w zasadzie niemożliwe do uniknięcia. Dlatego też skupiano się albo na minimalizacji ich ewentualnych skutków, albo na odbudowie.

Wydarzenia ostatnich lat zmieniają jednak tę optykę. Pojawia się wiele zagrożeń dotychczas nieznanych lub mało rozpoznanych. Ich działanie nie zawsze jest gwałtowne i krótkotrwałe. Często nie wiadomo, jaka jest ich przyczyna, jakie jest ich oddziaływanie, a nawet nie wiadomo, czy i kiedy to oddziaływanie się skończy. Są to zarówno zagrożenia naturalne, wywoływane przez człowieka, jak i... ale o tym za chwilę.

Najszybciej do dyskusji o odporności miast weszły zagrożenia klimatyczne. Zmiany klimatu wywołują częstsze i bardziej intensywne

zjawiska: powodzie, zalania w wyniku deszczów nawalnych, susze, gwałtowne wichury, wysokie temperatury itp. Gdy już oswoiliśmy się z zagrożeniami klimatycznymi, pojawiła się pandemia (COVID-19), zjawisko niewystępujące praktycznie od 100 lat. Po początkowym chaosie wypracowaliśmy nowe wzorce zachowań. Wojna w Ukrainie uzmysłowiła nam, że także polskie miasta mogą zostać zaatakowane. Już opracowujemy nowe programy, prowadzimy intensywne dyskusje i wydajemy znaczne środki.

***Żeby wzmocnić odporność próbujemy zdefiniować ryzyka (rozpoznać je, określić skalę zagrożenia, prawdopodobieństwo wystąpienia) i podejmujemy działania umożliwiające nam uniknięcie zaistnienia niebezpiecznej sytuacji oraz zmniejszające potencjalne negatywne skutki. Doświadczenie uczy, że największym zagrożeniem jest jednak to, którego się nie spodziewamy.***

Do wzmocnienia odporności podchodzimy jak do klasycznej analizy ryzyka: próbujemy zdefiniować zagrożenia (rozpoznać je, określić ich skalę, prawdopodobieństwo wystąpienia) i podejmujemy działania umożliwiające nam uniknięcie zaistnienia niebezpiecznej sytuacji oraz zmniejszające potencjalne negatywne skutki. Innymi słowy, działania dostosowujemy do konkretnego, zdefiniowanego ryzyka. I tak, na wypadek powodzi – podwyższamy wały, budujemy zbiorniki ochronne, określamy obszary zagrożone, przygotowujemy plany ewakuacji; definiując ryzyko ataku kinetycznego – budujemy schrony, wzmacniamy infrastrukturę (tworzymy

elementy zastępcze), przygotowujemy plany funkcjonowania itp. Czasami działania podejmujemy, bo czujemy taką potrzebę, a częściej, bo wymagają tego przepisy, a bez dostosowania się do narzuconych reguł nie uzyskamy oczekiwanego wsparcia. Typowym przykładem są tu plany adaptacji do zmian klimatu.

Wracając do koncepcji organizmu – budujemy ochronne zbroje dostosowane do różnych rodzajów zagrożeń i opracowujemy sposoby funkcjonowania „na wypadek”, licząc na to, że zbroja nas ochroni, a procedury pozwolą nam funkcjonować.

Problemy pojawiają się jednak już na etapie identyfikacji ryzyk i zagrożeń. Klasyczne podejścia okazują się niewystarczające. Gubimy się już na etapie rozróżnienia, co jest działaniem natury, a co człowieka. Pojawiają się nowe zagrożenia, np. technologiczne. Często pojedyncze zjawisko nie jest niebezpieczne, ale w połączeniu z innymi staje się prawdziwym zagrożeniem. A nawet nie bardzo wiemy, czy coś, o czym się dowiadujemy, jest prawdą, czy może tylko wymysłem (fejkiem). Rzeczywistość niezwykle się skomplikowała. A co najgorsze, identyfikacja ryzyk zawsze dokonuje się na podstawie doświadczeń z przeszłości i doświadczeń innych. A co, jeśli wystąpi zagrożenie, którego nawet nie potrafimy sobie wyobrazić – jaka zbroja przed nim nas ochroni i jaka procedura okaże się skuteczna? Doświadczenie uczy, że największym zagrożeniem jest to, którego się nie spodziewamy.

Równie problematyczne jest dobranie odpowiednich działań do występujących

zagrożeń. To, co dziś wydaje się skuteczne, jutro może już takie nie być, to, co w jednym mieście się sprawdza, w innym niekoniecznie. Choćby doświadczenia ukraińskie pokazują, jak szybko zmieniają się te zagrożenia – ich skala, sposób oddziaływania, formy. Jeszcze na początku wojny wydawało się, że dominują ataki pancerne i lotnicze, teraz – dronowe i raketowe, a jutro? W zasadzie zawsze jest inaczej, niż przewidywaliśmy.

***Odporność miasta nie zależy wyłącznie od siły zewnętrznych zabezpieczeń, lecz przede wszystkim od jego wewnętrznej kondycji społecznej, demograficznej i instytucjonalnej. Najgroźniejsze dla przyszłości miast bywają nie te zagrożenia, które łatwo nazwać i opisać, ale te, które latami osłabiają wspólnotę od środka.***

Klasycznie przyjmuje się, że zagrożenie jest wynikiem działań zewnętrznych. Ale, wracając do koncepcji organizmu, istotnym zagrożeniem (niektórzy powiedzieliby, że najważniejszym) są czynniki wewnętrzne – różnego rodzaju choroby trawiące nasz organizm. Niestety takich „chorób” niszczących miasta jest dość sporo.

Obecnie jest to przede wszystkim kryzys demograficzny. Miasta, szczególnie mniejsze, intensywnie się wyludniają. Jednocześnie ich społeczności stają się coraz starsze. Zjawisko to oddziałuje niezwykle intensywnie na całą tkankę miejską, osłabiając praktycznie wszystkie jej elementy: ogranicza możliwość świadczenia usług publicznych, podnosi jednostkowe koszty funkcjonowania infrastruktury, osłabia potencjał gospodarczy,

a nawet może istotnie wpływać na nastroje społeczne. Praktycznie każdy aspekt życia miejskiego, także z punktu widzenia odporności na ryzyka, poddany jest presji demograficznej. O demografii i jej skutkach, także dla bezpieczeństwa miast, można powiedzieć wiele, ale ograniczenia niniejszego artykułu to uniemożliwiają. Przyjmijmy zatem, że w rzeczywistości jest to najistotniejszy czynnik osłabiający polskie miasta, szczególnie małe i średnie. Niestety czynnik ten będzie oddziaływał z coraz większą intensywnością przez co najmniej dwa pokolenia, ok. 50 lat.

Występują jednakże również inne czynniki wewnętrzne, czy też systemowe, w znaczny sposób osłabiające miasta. Jest to na przykład system finansowy. Już sama jego niestabilność jest zagrożeniem. Na dodatek praktycznie uzależnia on możliwości rozwoju, zarówno infrastrukturalnego, jak i społecznego, od zasilania zewnętrznego. Ponad dziewięćdziesiąt procent działań miasta jest nastawionych na pozyskiwanie środków, a niewiele na poprawę efektywności ich wydatkowania.

Wiele napięć występuje w sferze społecznej. Mamy obecnie znaczący kryzys wartości. W efekcie pojawiają się różnego rodzaju konflikty, protesty społeczne. Występuje spadek zaufania zarówno do instytucji publicznych, jak i organizacji społecznych. Mamy kryzys autorytetów. Przyjmuje się, iż zmiany społeczne, w znacznej części wywołane zmianami technologicznymi, powodują segmentację społeczną. Występuje kryzys informacyjny. Nadmiar informacji i chaos informacyjny powodują, iż mieszkańcy czują się zagubieni i izolują się w „bańkach informacyjnych”, uzyskując tylko bardzo

fragmentaryczną wiedzę o otaczającej ich rzeczywistości. Do tego dochodzi kryzys systemu oświatowego, w którym uczniowie uzyskują zbyt mało umiejętności funkcjonowania we współczesnym świecie. W efekcie gwałtownie rośnie liczba chorób psychicznych, szczególnie wśród młodzieży. Coraz częściej popularne stają się postawy wyrażające skrajne poglądy, ksenofobiczne, wrogo nastawione do innych grup społecznych.

Takich negatywnych zjawisk, z różną intensywnością oddziałujących na miasta, można zapewne wymienić jeszcze wiele.

Niestety, jak to w przypadku wielu chorób bywa, niekoniecznie chcemy je zauważyć – łatwiej nam wyprzeć je ze świadomości; „jakoś to będzie”, „a może problem sam się rozwiąże”, „inni są w podobnym stanie” itp. Kryzys demograficzny jest tego najlepszym przykładem. Występuje już od wielu lat, jego skutki są przewidywalne, a praktycznie żadne polskie miasto go nie zaakceptowało i nie podejmuje działań dostosowujących do funkcjonowania w nowej, choć przecież znanej przyszłości.

### **Odporny organizm to zdrowy organizm**

Z tych rozważań wynika konkluzja, że odporny organizm jest nie tylko chroniony, nie tylko wie, jak się zachowywać w sytuacjach kryzysowych, ale także – a może przede wszystkim – jest zdrowym organizmem. Zdrowemu łatwiej nosić zbroję, lżej przychodzi przestrzeganie procedur, ale co najważniejsze – szybciej dochodzi do stanu równowagi.

Nie chcę przez to powiedzieć, że mamy nie tworzyć planów odporności, nie wzmacniać

infrastruktury bezpieczeństwa czy nie tworzyć procedur – uważam jednak, że obok tych działań powinniśmy także przeznaczyć siły i środki po prostu na wzmocnienie polskich miast – wzmocnienie ich gospodarki, struktury społecznej, finansów, wewnętrznych systemów informacyjnych, edukacji itp.

***Odporność miasta rodzi się przede wszystkim z jego wewnętrznej kondycji: sprawnych instytucji, spójności społecznej, zdolności współpracy i gotowości do mierzenia się z długofalowymi procesami, takimi jak kryzys demograficzny. Nawet najlepiej przygotowane procedury i infrastruktura bezpieczeństwa nie zastąpią zdrowego organizmu miejskiego, który potrafi zachować równowagę, adaptować się i rozwijać mimo presji oraz zagrożeń.***

Przede wszystkim musimy pomóc miastom dostosować się do sytuacji demograficznej. Wiele miast będzie musiało zaakceptować mniejszą liczbę mieszkańców i dostosować swoją strukturę do nowej sytuacji. Dotyczyć ich będzie zjawisko kurczenia się miasta. Ich polityka musi obejmować tzw. *resizing*. Nie są to łatwe działania, a co ważniejsze, niekoniecznie szybko znajdą one akceptację społeczną. Bez wsparcia, miasta sobie z tym nie poradzą.

Pewnym rozwiązaniem jest współpraca między samorządami. Pozwoli ona zwiększyć potencjał, czy to świadczenia usług publicznych, czy też rozwiązywania różnych lokalnych problemów. Może złagodzić braki kadrowe i kompetencyjne. Tworzenie różnego rodzaju centrów obsługujących większe obszary wydaje się być w najbliższych latach koniecznością.

Dlatego niezbędne jest wypracowanie podstaw prawnych i ekonomicznych takiej współpracy. W związku z tym na przykład ustawa o zrównoważonym rozwoju miast powinna umożliwiać i wspierać współpracę także małych ośrodków miejskich z ich otoczeniem. Niestety dotychczasowe doświadczenia we współpracy międzysamorządowej są niezbyt obiecujące. Jej upowszechnienie wymaga zatem nie tylko stworzenia ram prawnych, ale również wsparcia kompetencyjnego, organizacyjnego i finansowego.

Często przyjmuje się, że najistotniejszym czynnikiem odporności miast jest zapewnienie spójności i stabilności struktury społecznej. Na ten cel powinny być przeznaczone znaczne zasoby. Z jednej strony wymaga to rozpoznania, jakie elementy struktury społecznej najsilniej wzmacniają tę odporność. Jak władze powinny współpracować z przedstawicielami społeczeństwa? Czy powinny być to organizacje społeczne, czy może struktury nieformalne? Jak zapewnić przepływ informacji? Pytań jest tu bardzo wiele – dlatego strona samorządowa KWRiST<sup>1</sup> proponuje przeprowadzenie działań pilotażowych mających na celu rozpoznanie tej sfery i wypracowanie procedur umożliwiających wykorzystanie czynnika społecznego we wzmacnianiu bezpieczeństwa miast i gmin. Niewątpliwie istotne jest tu także wsparcie organizacji pozarządowych i różnego typu struktur przedstawicielskich.

Dodatkowo należy wzmacniać zaufanie do władzy. Z jednej strony jest to bardzo trudne w okresie istotnych podziałów politycznych,

<sup>1</sup> Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przyp. red.

ale z drugiej strony – na poziomie samorządu, w którym polityka odgrywa mniejszą rolę – jednak łatwiejsze. Wymaga to ciągłej troski i uznania przez wszystkie strony.

Ponadto wydaje się, iż ograniczenie do dwóch kadencji możliwości pełnienia funkcji przez wójtów, burmistrzów i prezydentów w istotny sposób zaburzy naturalne procesy wymiany władz lokalnych (dotychczas wymianie podlegało ok. 40% włodarzy, a w najbliższych wyborach będzie to co najmniej 60%).

Z jednej strony prawdopodobnie rozbudzi to niemożliwe do zaspokojenia oczekiwania społeczne, z drugiej – wymagać będzie odbudowania zasobu kompetencyjnego.

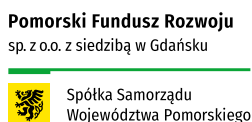
Jak wskazuje się w dyskusji, rozwiązanie to ma jeszcze wiele innych wad. Już samo jego wprowadzenie i towarzysząca temu dyskusja podważyły zaufanie do władz lokalnych.

Reasumując, rezylienne, odporne miasta to przede wszystkim miasta zdrowe, dobrze funkcjonujące na co dzień, stale poprawiające jakość życia swoich mieszkańców. Potrafiące dobrze radzić sobie nie tylko z zagrożeniami zewnętrznymi, ale przede wszystkim z demografią i innymi zmieniającymi się uwarunkowaniami. Obawiam się jednak, że nadchodząca i stosunkowo łatwa do przewidzenia przyszłość stanowi spore zagrożenie dla miast, a także dla wielu gmin wiejskich. Bez uświadomienia sobie tych zagrożeń i bez wsparcia polskie miasta znacznie osłabią swoją odporność. Dlatego istotna część środków na poprawę bezpieczeństwa powinna być skierowana na wzmocnienie polskich miast – na budowanie ich sprawności, spójności społecznej, a nie wyłącznie ich infrastruktury służącej bezpieczeństwu. ■

### O AUTORZE

**Ryszard Grobelny** – ekonomista i specjalista w zakresie zarządzania oraz restrukturyzacji administracji publicznej. Od 2025 roku Dyrektor Biura Związku Miast Polskich. Z samorządem terytorialnym związany od 1990 roku; był Radnym Miasta Poznania, Członkiem Zarządu miasta, a następnie w latach 1998–2014 Prezydentem Poznania. W czasie jego kadencji miasto było gospodarzem Szczytu Klimatycznego ONZ (2008) oraz zrealizowało kluczowe inwestycje infrastrukturalne, w tym związane z UEFA Euro 2012. W latach 2003–2015 pełnił funkcję Prezesa ZMP. W ostatnich latach współpracował ze Związkiem jako ekspert strategiczny i Prezes Fundacji Miasto. Specjalizuje się w finansach komunalnych, w szczególności w planowaniu i zarządzaniu budżetem, podatkach i opłatach lokalnych, pozyskiwaniu alternatywnych źródeł finansowania oraz partnerstwie publiczno-prywatnym. Absolwent Akademii Ekonomicznej w Poznaniu. Odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski, Złotym Krzyżem Zasługi oraz Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego.

Partnerzy



Pomorski Thinkletter

2026 nr 2 (25)

## BEZPIECZEŃSTWO I ODPORNOŚĆ POLSKI W CZASACH PRZEŁOMU I NOWYCH ZAGROZEŃ

### MODERNIZACJA I ROZWOJ ARMII

- JAK TO ZROBIĆ MĄDRZE I EFEKTYWNI?

### SUWERENNOŚĆ TECHNOLOGICZNA I RODZIMY PRZEMYSŁ

- NOWY EKOSYSTEM ROZWOJU POLSKI

### SPÓJNE PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO

WOBEC WOJNY KOGNITYWNEJ I HYBRYDOWEJ

### REGIONALNE I LOKALNE FILARY BEZPIECZEŃSTWA

- NOWE PRIORYTETY SAMORZĄDÓW

# POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

[www.kongresobywatelski.pl](http://www.kongresobywatelski.pl)

