

*Maria Wirchniańska*¹

Reorientacja polityk miejskich w procesie budowania odpornych miast

Abstrakt

Celem artykułu jest próba określenia zmian, jakich wymagają miejskie polityki publiczne, aby skutecznie budować odporność. W obliczu globalnych wyzwań i rosnącej złożoności systemów miejskich odporność stała się jedną z ważniejszych kompetencji wspierających zrównoważony rozwój. Punktem wyjściowym jest teza, zgodnie z którą budowanie odporności miejskiej powinno bazować na czterech filarach: przywództwie, społeczeństwie, gospodarce i środowisku, a kluczem do sukcesu jest nie tylko posiadanie odpowiednich zasobów, ale także umiejętność ich integracji. Artykuł ma charakter teoretyczny, opiera się na analizie literatury, jednak wnioski dotyczące filarów odporności stanowią autorską propozycję wynikającą z krytycznej syntezy dotychczasowych badań. Odporne miasta potrzebują przywództwa integrującego zasoby oraz rozumiejącego elastyczną naturę systemu, dostosowując do niej refleksyjny model zarządzania oparty na wiedzy i samodoskonaleniu. Artykuł podkreśla konieczność przewartościowania lokalnych polityk publicznych w kierunku zrównoważonych praktyk, takich jak terytorialny rozwój, gospodarka cyrkularna, ochrona środowiska i wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Tekst jest także próbą odpowiedzi na pytanie o rodzaje integratorów występujących pomiędzy poszczególnymi zasobami i sposób ich konfiguracji. Przedstawione wnioski i rekomendacje oferują wskazówki dla samorządów w projektowaniu polityk wspierających odporność i zrównoważony rozwój miast.

¹ Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: wirchnianska.m@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8142-5948>

Słowa kluczowe: odporność miejska, polityka miejska, zarządzanie miastem, zrównoważony rozwój miast

Kody klasyfikacji JEL: O18, Q54, Q56, R50, R58

Reorientation of Urban Policies in the Process of Building Resilient Cities

Abstract

The aim of this article is to identify changes required in urban public policies to effectively build resilience. In the face of global challenges and growing complexity of urban systems, resilience has become one of the most essential competencies supporting sustainable development. The starting point of the analysis is the thesis that building urban resilience should be based on four pillars: leadership, society, economy and environment. The key to success lies not only in the possession of adequate resources but also in the ability to integrate them effectively. This article adopts a theoretical approach, grounded in a critical synthesis of the available literature, while the conclusions regarding the pillars of resilience represent the author's original contribution. Resilient cities require leadership to integrate resources and understand the flexibility of systems, applying a reflective governance model based on knowledge and self-improvement. The article highlights the need to reorient local public policies toward sustainable practices such as territorial development, circular economy, environmental protection and civil society empowerment. The text also explores the types of integrators linking various resources and their configurations. The conclusions and recommendations provide practical guidance for municipalities in designing policies that support resilience and sustainable urban development.

Keywords: urban resilience, urban policy, city management, sustainable urban development

JEL Classification Codes: O18, Q54, Q56, R50, R58

Wprowadzenie

Miasta, koncentrując kluczowe potencjały rozwojowe, coraz mocniej odczuwają globalne przemiany i są od nich zależne. Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych ONZ szacuje, że w 2023 r. miasta były zamieszkane przez 57,5% ludności. Do 2050 r. będą domem dla 68% globalnego społeczeństwa i miejscem wytwarzania 66% światowego PKB (United Nations, 2018). Gospodarcze znaczenie miast spra-

wia, że mimo ich nierynkowego charakteru, są ważnymi graczami globalnego systemu społeczno-ekonomicznego (Clark, 2016; Glaeser, 2012). Jego intensywność i złożoność sprawiają, że miasta są coraz częściej narażone na działanie czynników trudnych do przewidzenia, zarówno tych natury endogenicznej, wynikających ze skomplikowanych procesów miejskich, jak i tych egzogenicznych, które rodzą się poza obszarem urbanistycznym.

Głęboko zakorzeniony obraz miast, jako trwałych konstruktów o stałych zasobach i połączeniach, utrudnia proces dostosowania się do zmiany. Potrzebny jest nowy model zarządzania miastami, który zmniejszy ich wrażliwość. Powinien dostrzegać różne perspektywy i relacje oraz trafnie odczytywać bieżące sygnały, zwracając większą uwagę na to, co zmienne, niż stałe, jak np. DNA miasta (Matyja, 2023). Tradycyjne, długoterminowe strategie z jasno określonymi wskaźnikami i celami ustępują miejsca elastycznym ramom, które określają cele, ale pozwalają na różne sposoby ich realizacji (Elmqvist et al., 2018).

Intensyfikacja globalnych wyzwań i rosnąca złożoność systemów społecznych sprawiają, że odporność na zmiany stała się jedną z najbardziej pożądanых wartości (Longstaff, 2005). Początkowo wiązano ją przede wszystkim ze zmianami klimatycznymi, klęskami żywiołowymi i ich skutkami. Z czasem zaczęto ją traktować jako podstawową kompetencję miejską, która mimo zmiennych warunków pozwala utrzymać jakość życia na stabilnym poziomie i wspiera zrównoważony rozwój. Wraz z rosnącym przekonaniem o kluczowej roli miast w przeciwdziałaniu globalnym wyzwaniom, postulaty mówiące o wytrzymałości systemów miejskich i potrzebie ochrony ich mieszkańców zaczęły dominować w dyskursie publicznym, wprowadzając do niego koncepcję odporności miejskiej (*urban resilience*).

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytania: jakie zmiany zachodzą współcześnie w politykach miejskich oraz jak powinien być zorganizowany system miejski, aby skutecznie funkcjonował w zmiennym środowisku? Reorientacja polityk miejskich powinna uwzględniać cztery wymiary: przywództwo, społeczeństwo, gospodarkę i środowisko. Druga część tekstu, poświęcona szczegółowej analizie tych wymiarów, ma na celu weryfikację słuszności tego założenia. Poprzedza ją część pierwsza, w której przedstawiono genezę oraz główne założenia koncepcji *urban resilience*. W ostatniej części artykułu zawarto podsumowanie oraz rekomendacje dotyczące niezbędnych zmian w politykach miejskich wspierających budowanie odporności.

Zmienność i odporność – konceptualizacja w politykach miejskich

Zmiany w miastach wpływają na kluczowe aspekty ich funkcjonowania, takie jak przestrzeń, środowisko czy mobilność. Przykładem negatywnego zjawiska jest niekontrolowane rozlewanie się miast. Prowadzi ono do chaosu w polityce przestrzennej, klimatycznej i transportowej, a także do osłabienia więzi społecznych oraz zmniejszenia gęstości zaludnienia i różnorodności, co ogranicza żywotność tych obszarów. Odpowiedź na tak złożone wyzwania wymaga skoordynowanego działania wielu interesariuszy. Każdy z nich odpowiada za poprawę odrębnego elementu, aby wspólnie stworzyć optymalne rozwiązanie dla większości. Lokalna polityka publiczna powinna odchodzić od podejścia silosowego i skłaniać się ku zintegrowanemu, opartemu na współpracy i kompleksowym działaniu. Miasta poszukują rozwiązań wielofunkcyjnych, które pozwolą na lepszą dystrybucję zasobów.

Korzystny wpływ na zmiany w zarządzaniu miastem ma upowszechnianie idei zrównoważonego rozwoju, która zwraca uwagę nie tylko na dominujące dotychczas aspekty ekonomiczne, ale dostrzega także zasoby środowiskowe, kapitał ludzki, lokalny wymiar i równe traktowanie. To włączające spojrzenie, i długoterminowa perspektywa, są jednymi z podstaw nowej narracji promowanej przez prawo i organizacje międzynarodowe. W marcu 2015 r. podczas Konferencji ONZ w Japonii ustanowiono Ramowy Program Działań z Sendai na lata 2015–2030 w sprawie ograniczenia ryzyka katastrof, którego celem jest wsparcie lokalnych społeczności w określeniu ram dla zmniejszania narażenia i podatności na ryzyka oraz wzmacniania odporności (UNDRR, 2015). Przyjęte w tym samym roku Porozumienie Paryskie stało się realnym odniesieniem dla miast w zakresie polityki klimatycznej. Nowa Agenda Miejska z 2016 r. zobowiązuje sygnatariuszy do tworzenia miast dla wszystkich, sprawiedliwych, inkluzywnych, promujących równość, prężnych i zrównoważonych, zapewniających dobrobyt i wysoką jakość życia (United Nations, 2016). Wśród 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju blisko połowa pośrednio dotyczy miast, a bezpośrednio mówi o nich *Cel 11. Zrównoważone miasta i społeczności*, który traktuje odporność, obok inkluzywności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jako główny czynnik rozwojowy (United Nations, 2015). Nawarstwiający się problemy skłoniły decydentów europejskich do wydania Nowej Karty Lipskiej, wysuwającej na pierwszy plan potrzebę transformacji w kierunku miast sprawiedliwych, zielonych i produktywnych. Dokument sugeruje także, że polityka miejska powinna posiadać wymiar terytorialny, zwracać uwagę na potrzeby i uwarunkowania miast oraz ich otoczenia (*Nowa Karta Lipska*, 2020). Echa tych dokumentów są zauważalne w Krajowej Polityce Miejskiej 2030, której celem głównym jest „budowanie warunków do wzmac-

niania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju, polepszania jakości życia mieszkańców i budowania odporności na obserwowane zmiany klimatu” (KPM, 2030: 19).

Powyższe postanowienia tworzą nowe podstawy dla rozwoju stabilnej tkanki miejskiej, zapewniającej mieszkańcom wysoką jakość życia pomimo wyzwań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Wyznaczają nowe trendy, które władze samorządowe starają się rozwijać, przymierzając je do lokalnych uwarunkowań. Inspiracją dla nowego porządku są m.in. założenia koncepcji odporności miejskiej, której znaczący rozwój nastąpił w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie w pierwszej dekadzie XXI w. Kryzys bezpieczeństwa po zamachu na World Trade Center, huragan Katrina, kryzys gospodarczy lat 2007–2009 oraz katastrofy naturalne mocniej odczuli mieszkańcy Nowego Jorku, Detroit, Nowego Orleanu i innych miast niż osoby zamieszkujące tereny nieurbanizowane (Pagano, 2014). Pokazało to, że równowaga lokalna i regionalna jest ważna dla globalnej gospodarki, a budowanie odpornych miast jest kierunkiem w stronę zrównoważonego świata.

Koncepcja odporności miejskiej czerpie inspirację z badań Crawforda Stanleya Hollinga z lat 70. XX wieku, który analizował mechanizmy odporności w systemach ekologicznych i ich zdolność do regeneracji po zakłóceniach. Holling zauważył, że przyroda potrafi zabezpieczyć się przed nieprzewidywalnymi zjawiskami i zapewnić systemowi prawidłowe funkcjonowanie, np. retencjonując wodę i korzystając z niej w momentach suszy. Dzięki temu zachowuje stabilność, łatwiej regeneruje się i powraca do stanu sprzed zakłócenia (Holling, 1973), w myśl zasady „odbić się z powrotem” (ang. *bounce back*). Podobną zależność zaczęto dostrzegać i rozwijać w wielu dziedzinach, m.in. w inżynierii (Fiksel, 2006; Folke et al., 2010), urbanistyce (Eraydın i Taşan-Kok, 2013), badaniach nad rozwojem gospodarczym (Brunetta et al., 2019; Godschalk, 2003; Klein et al., 2003), zarządzaniu bezpieczeństwem (Hollnagel et al., 2006), zarządzaniu katastrofami naturalnymi i ryzykiem (Coaffee, 2008; Norris et al., 2008; Rose, 2007), adaptacji do zmian klimatu (Nelson et al., 2007) oraz w szeregu miejskich działań organizacyjnych (Sheffi, 2007) i planistycznych (Ahern, 2011; Wilkinson, 2012).

Początkowo Holling (1973) utożsamiał odporność z trwałością systemu, jego zdolnością do pochłaniania wstrząsów przy zachowaniu prawidłowego funkcjonowania. Na przełomie tysiącleci kształtuje się społeczno-ekologiczne ujęcie odporności (Gunderson i Holling, 2002), które działa poprzez analogię – dostrzega mechanizmy naturalnych systemów i przenosi je na sferę antropologiczną. Globalizacja i postęp gospodarczy sprawiają, że względnie stały i stabilny model ustępuje miejsca zarządzaniu zmianą, dostosowywaniu się do niej i towarzyszącej jej niepewności (Berkes et al., 2003; Smit i Wandel, 2006). W systemie społeczno-ekologicznym, w tym także w miejskim, trudno doszukiwać się równowagi. To ciągle ewoluujący proces z dużą

liczbą wyzwań i zakłóceń, które jednak mogą stać się nowymi potencjałami rozwojowymi. Ideę tę oddaje hasło „odbić się do przodu” (ang. *bounce forward*) (Brand i Jax, 2007), wskazujące, że celem odporności jest nie tylko dążenie do stabilności i utrzymanie funkcji, ale też umiejętność wykorzystania zmiany w transformacji wspierającej zrównoważony rozwój.

Wielu badaczy i organizacji międzynarodowych podjęło próbę stworzenia definicji *urban resilience*. Ich mnogość i różnorodność świadczą o elastyczności koncepcji i szerokich zastosowaniach (Leichenko, 2011). W 2016 r. naukowcy z Uniwersytetu w Michigan dokonali przeglądu literatury przedmiotu i na podstawie analizy porównawczej 25 oryginalnych definicji zaproponowali holistyczne ujęcie zgodnie, z którym:

odporność miejska odnosi się do zdolności systemu miejskiego i wszystkich tworzących go sieci społeczno-ekologicznych i społeczno-technicznych w skali czasowej i przestrzennej do utrzymania lub szybkiego powrotu do pożądaných funkcji w obliczu zakłóceń, do przystosowania się do zmian oraz do szybkiej transformacji systemów, które ograniczają obecną lub przyszłą zdolność adaptacyjną (Meerow et al., 2016: 39).

Badacze zawarli w powyższej definicji główne założenia odporności miejskiej, tj. kompleksowość, elastyczność i skuteczność. Pierwsze z nich odnosi się do podejścia systemowego, zgodnie z którym miasta to złożone organizmy o wysokim poziomie relacyjności i współzależności. Elastyczność jest często utożsamiana z refleksyjnością, to także umiejętność dostosowywania się do lokalnych potrzeb i reagowania na zmieniające się warunki. Skuteczność jest oceniana przez pryzmat kryterium czasowego i celowego, tj. szybkości i adekwatności podjętej interwencji. Meerow, Newel i Stults (2016) nie traktują odporności tylko jako narzędzia do radzenia sobie z obecnymi kryzysami, ale także jako środek do zmniejszania podatności na przyszłe zagrożenia, co oznacza, że decyzje podejmowane w teraźniejszości mogą nieść skutki dla przyszłych pokoleń.

Odporność miejska wykracza poza tradycyjne zarządzanie kryzysowe, obejmując długofalowe działania mające na celu wzmacnianie elastyczności systemów miejskich oraz ich zdolności adaptacyjnych. Nie ogranicza się jedynie do reagowania na wyzwania, ale stanowi właściwość systemu oraz wyznacznik programowania polityk publicznych. Celem odporności jest nie tylko reagowanie na wstrząsy, ale także dbałość o rozwijanie tych kompetencji lokalnych społeczności i gospodarek, które polepszają ich elastyczność i zdolność do dostosowywania się do zmiennych warunków (Foster, 2006). Aby odporność stała się jedną z kompetencji miejskich, potrzebne jest nowe spojrzenie na funkcjonowanie samorządów oraz inne rozłożenie akcentów w systemie zarządzania publicznego.

Kształtowanie miejskich polityk publicznych w celu budowania odpornych miast

Budowanie odporności miejskiej to złożone wyzwanie, wymagające nowych mechanizmów komunikacji i współpracy między różnymi politykami publicznymi. Z obserwacji przeobrażeń miejskich i literatury przedmiotu można wyszczególnić cztery obszary, które powinny być objęte wyjątkową troską. Pierwszym z nich jest przywództwo, pełniące funkcję nadrzędną nad pozostałymi, organizując model polityk miejskich, decydując o doborze narzędzi i stylów komunikacji. Myślenie o odporności ukierunkowuje działania polityk miejskich na trzy pozostałe obszary: społeczeństwo, gospodarkę oraz środowisko. Każdy z nich promuje określony zestaw wartości oraz integruje zadania publiczne i aktorów, tworząc podsystemy miejskie. Aby miasta potrafiły dostosowywać się do zmiennego otoczenia, ważne jest funkcjonowanie tych czterech wymiarów jako samodzielnych podsystemów, przy równoczesnej zdolności do komunikacji i integracji zewnętrznej, zapewniającej swobodny przepływ informacji i zasobów w całym mieście. Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie reorientacji polityk miejskich w kierunku większej niezależności i akceptacji zmienności. Warto przyrzeć się, jak odporność zmienia zarządzanie miastem w czterech wymienionych obszarach.

Przywództwo w mieście odpornym

W 2015 roku eksperci Fundacji Rockefellera oraz firmy Arup opracowali jeden z pierwszych przewodników dotyczących zarządzania odpornością. Dokument zawierał założenia wdrażania i ewaluacji miejskiego modelu odporności. Autorzy wyszczególnili cztery obszary, 12 celów i 52 wskaźniki pozwalające ocenić, na jakim poziomie zaawansowania znajduje się miejski system odporności. Badanie wykazało istnienie aż 156 zmiennych, co pokazuje jak wielowymiarowy jest system miejski i jak wiele punktów krytycznych posiada. Wnioski z badania zostały zawarte w opracowaniu *City Resilience Framework* (2015). Dużo uwagi poświęcono w nim przywództwu i strategii, traktowanych jako spoiwo systemu. Dobry przywódca organizuje pracę urzędu, dba o włączenie społeczne, kształtuje relacje z innymi uczestnikami życia publicznego oraz odpowiada za długoterminową wizję rozwoju i sposób dążenia do niej. Ta różnorodność funkcji i zadań sprawia, że model zarządzania miastem odpornym powinien mieć u podstaw systemowe podejście, które nie tylko dostrzega różne poziomy funkcjonowania miejskiego (np. planowanie przestrzenne, środowisko, mobilność, integracja lokalna), ich interesy, aktorów i cele, ale rozumie relacje między nimi, jest świadomy zależności i długoterminowych skutków. Tę grę

miejską można przyrównać do ekonomicznego dylematu tragedii wspólnego pastwiska Hardina, w którym dobro wspólne jest użytkowane przez różne osoby. Dążenie do korzyści własnej często odbywa się kosztem innych i prowadzi do degradacji lub wyczerpania zasobów. Zyskuje na tym wąska liczba uczestników, która gromadzi dużo zasobów. Przyjmując punkt widzenia Davida Harveya, miasto jest dobrem wspólnym, a każdy jego uczestnik posiada niezbywalne prawo do miasta. Samorząd pełniąc rolę przywódcy, animatora i zarazem arbitra, powinien uwzględniać wszystkich aktorów miejskich, określać możliwie najlepsze kierunki rozwoju i budować koalicje na rzecz ich realizacji.

Systemowość potrzebuje dwóch innych mechanizmów – refleksyjności i inkluzywności. Zmienność wymusza zarządzanie miastem w oparciu o dane, m.in. pozyskiwane z liczników miejskich, od partnerów biznesowych (np. sieci telekomunikacyjne) czy bezpośrednio od mieszkańców. Wsłuchanie się w potrzeby i opinie miejskiej społeczności jest wyrazem otwartej i włączającej postawy, która angażuje mieszkańców w procesy decyzyjne. Polskie miasta coraz chętniej sięgają po narzędzia partycypacyjne i wykazują ich skuteczność. Przykładem mogą być panele obywatelskie czy prototypowanie. Dane są podstawą procesu ciągłego uczenia się i doskonalenia oraz transparentności i jawności. Inkluzywność to źródło poznania oczekiwań społecznych, ich zmienności, ale także wyrazem otwartości na dialog z graczami prywatnymi i publicznymi szczebla regionalnego czy krajowego.

Ważną cechą przywództwa w mieście odpornym jest elastyczność. Składa się na nią kilka elementów, m.in. wspomniana już refleksyjność – operując danymi miasta są w stanie identyfikować trendy i wcześniej diagnozować zakłócenia, co zwiększa szansę na skuteczną interwencję. Elastyczność to także różnorodność, która na poziomie organizacji pracy urzędu może być utożsamiana z odejściem od silosowości w stronę modelu multidyscyplinarnego, w którym funkcjonują zespoły międzywydziałowe realizujące wspólny projekt mający na celu np. przeciwdziałanie zmianom klimatu. W szerszym ujęciu różnorodność może oznaczać wielość aktorów zaangażowanych w kształtowanie przestrzeni miejskiej, zarówno tej fizycznej (infrastruktura drogowa, zieleń, mieszkalnictwo, nowe inwestycje biznesowe), jak i niematerialnej (jakość życia, tożsamość lokalna).

Budowanie odporności wymaga mechanizmów samodoskonalenia i samoorganizacji, które pozwalają miastom szybko reagować na pogarszające się warunki, bez potrzeby angażowania dodatkowych zasobów. Na tej zasadzie działa model o obiegu zamkniętym, który w miejskich warunkach świetnie sprawdza się np. w obszarze energetyki i ciepłownictwa oraz mobilności. Samodzielność to kolejny czynnik wpływający na elastyczność w zarządzaniu miastem. Ostatnim z elementów kształtujących zdolności adaptacyjne jest innowacyjność i kreatywność, która może oznaczać

duże zmiany, jak wykorzystanie nowoczesnych technologii, ale także mniej spektakularne rozwiązania, jak np. mobilność współdzielona, które jednak wyłamują się ze schematu i tworzą nową wartość. W kontekście zdolności do samostanowienia ten drugi typ innowacji jest szczególnie doceniany.

Koncepcja odporności miejskiej dostarcza inspiracji do prowadzenia silnego i świadomego przywództwa w zmiennym otoczeniu miejskim. Model zarządzania miastem, w który wpisana jest m.in. systemowość, elastyczność, refleksyjność, inkluzywność i samoorganizacja, ma wpływ na osiągnięcie odporności w trzech obszarach rozwoju miejskiego: społeczeństwie, gospodarce i środowisku.

Odporne społeczeństwo

Aby miasta mogły się rozwijać, potrzebują kilku zasobów, spośród których najważniejszymi są kapitał ludzki i kapitał społeczny. Pierwszy wspiera zdolności jednostek, zwracając uwagę na dopasowanie miasta do ludzkiej skali i stworzenie przestrzeni do realizowania indywidualnych potrzeb. Wzmacnianie kapitału społecznego powinno opierać się na politykach miejskich, dążących do podnoszenia jakości życia i dobrobytu m.in. poprzez: odpowiedzialne gospodarowanie wodą, odpadami, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego oraz zróżnicowanej oferty mieszkaniowej. Działania te tworzą warunki życiowe, które otwierają kolejne możliwości rozwojowe, m.in. w zakresie edukacji, zdrowia, mobilności i rynku pracy. Podobnie jak w piramidzie Masłowa komfort wynikający z realizacji indywidualnych potrzeb otwiera drzwi do zaspokajania potrzeb wspólnotowych. Aby móc budować silne społeczeństwo, samorządy powinny w pierwszym rzędzie zadbać o wysoki poziom tzw. usług technicznych (woda, odpady, energia, infrastruktura drogowa), dostępności do szkół i uczelni wyższych, opieki zdrowotnej, różnorodnej oferty mieszkaniowej i transportowej. Działania te zabezpieczają podstawowe potrzeby ludzkie i pozwalają na zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, m.in. budowania dobrego sąsiedztwa i społeczeństwa obywatelskiego.

Warto zastanowić się, jak miasta mogą wspierać budowanie aktywnego społeczeństwa i dlaczego ma ono tak duże znaczenie dla odporności miejskiej. Już w latach 50. XX w. dostrzeżono, że rozwój społeczno-gospodarczy miast generowany jest przez żywotność, dynamikę i różnorodność mniejszych obszarów (Jacobs, 1993). Bogałe życie w obrębie dzielnicy czy nawet ulicy, generujące dużo interakcji lokalnych, było źródłem rozwoju ekonomicznego, ale także budowania wspólnot sąsiedzkich. Ta idea wciąż jest obecna w miastach, a w ostatnich latach przeżywa wręcz renesans. Samorządy budują centra aktywności sąsiedzkich, tworzą nowe place i parki miejskie, wspierają lokalnych przedsiębiorców i kreują tym samym przestrzeń spotkań, która

pogłębia lokalne więzi i określa tożsamość wspólnoty. Znajomość miejsca zamieszkania nie tylko zwiększa poczucie bezpieczeństwa, ale także wzmacnia lokalną tożsamość i solidarność społeczną. Więzy społeczne zmniejszają wrażliwość na nieprzewidywalne sytuacje. Doświadczenia ze Stanów Zjednoczonych i Francji pokazały, że osoby starsze funkcjonujące w żywych dzielnicach lepiej poradziły sobie z negatywnymi skutkami huraganów, powodzi i fal upałów, niż osoby, które nie mogły liczyć na wsparcie rodziny czy sąsiadów (Klinenberg, 2002; Ogg, 2005).

Kontakty lokalne mają znaczenie także na poziomie ogólnomiejskim. Politolog Robert Putnam (2001) postrzegał kapitał społeczny jako kategorię demokratyczną, ważny aspekt budowania postaw obywatelskich. W kontekście wszechobecnego dążenia do zrównoważonego rozwoju ciekawa jest koncepcja Elinor Ostrom, która uważa istnienie kapitału społecznego za warunek wstępny do współpracy społeczności na rzecz wspólnej przyszłości (Ostrom i Ahn, 2009). Podążając za tymi przemyśleniami, samorząd odpowiada za kształtowanie tożsamości lokalnej i postaw społecznych, które są kluczem do zaangażowania w debatę publiczną. Aktywizm i integracja przyczyniają się do rozwijania potencjału społeczno-gospodarczego miasta. Mieszkańcy identyfikujący się z miastem są bardziej zaangażowani w życie publiczne, jako społeczność zyskują rangę aktora miejskiego, który broni swoich interesów. Dzięki poszerzaniu grona uczestników dialogu publicznego głosy różnych grup społecznych są dostrzegane i uwzględniane w programowaniu polityk miejskich, a samorząd opiera swoją strategię rozwojową na szerokiej wiedzy. Pomiedzy przywództwem i społeczeństwem zauważalna jest synergia – silne przywództwo pozwala świadomie kreować procesy społeczne, a rozwój społeczeństwa obywatelskiego dostarcza wiedzy i danych, dzięki którym system miejski uczy się, ewoluuje i zwiększa swoją odporność.

Odporna gospodarka

Mimo że miasta odgrywają kluczową rolę w kreowaniu globalnego postępu społeczno-ekonomicznego, prężnie działający rynek pracy ma także znaczenie regionalne. Jego różnorodność i dynamika wzrostu przyciągają nowych mieszkańców, którzy poszukują spełnienia swoich oczekiwań zarobkowych i możliwości uczestniczenia w dynamicznym środowisku. Rozwój dużych przedsiębiorstw zwiększa zapotrzebowanie w obrębie innych usług, np. w gastronomii, kulturze, rozrywce, zdrowiu, rozwoju osobistym. Miejska gospodarka, będąca światowym motorem rozwojowym, ma równie duże znaczenie terytorialne, generując nowe miejsca pracy i budując lokalne sieci współpracy. Ta mieszanina funkcji stanowi przewagę konkurencyjną, przyciąga wysoko wykwalifikowanych i kreatywnych pracowników. W skali terytorialnej miasta, zwłaszcza te o randze metropolitalnej, powinny pełnić rolę centrów regionalnych,

łączników między międzynarodowymi korporacjami a lokalnymi przedsiębiorcami, którzy mogą być włączani w globalną sieć w roli dostawców, podwykonawców i partnerów biznesowych. Geograficzne zbliżenie niweluje wiele ryzyk, które są obecne przy współpracy na długich odległościach.

W rozwój gospodarczy miast powinny być zaangażowane władze samorządowe, wsłuchując się w potrzeby przedsiębiorców i wspierając ich na różnych polach, m.in. zapewnienia odpowiedniej infrastruktury biurowej, wsparcia finansowego i organizacyjnego, dostępności urzędów, promocji czy pełnienia funkcji animatora relacji wzmacniających biznes, np. w zakresie edukacji, działalności badawczej czy analityki rynkowej. W relacjach regionalnych ważne miejsce zajmuje sektor rolno-spożywczy, który w dużej mierze odpowiada za bezpieczeństwo żywieniowe miast. Działanie samorządów w zakresie odpornej gospodarki obejmuje m.in. wspieranie inicjatyw lokalnych targów rolnych, które nie tylko kształtują wymiar konsumencki, ale także pełnią rolę centrów sąsiedzkich i wpisują się na stałe w krajobraz i tożsamość miejsc.

Ulokowanie kapitału biznesowego, duże zagęszczenie ludności oraz wysoka mobilność sprawiają, że w miastach masowe zjawiska rozprzestrzeniają się szybko, co może zachwiać ich pozycją ekonomiczną. Dowiodła tego m.in. pandemia COVID-19, powodowane nią problemy stały się impulsem do zorientowania zarządzania publicznego na miejskiej odporności gospodarczej (ang. *urban economic resilience*), która oznacza budowanie stabilnej i zdywersyfikowanej gospodarki, niewrażliwej na pojawiające się zagrożenia i wstrząsy. Fundusz Rozwoju Kapitału ONZ określił cztery współzależne wymiary budowania odporności gospodarczej miast: środowisko biznesowe, zarządzanie gospodarcze, warunki na rynku pracy oraz środowisko finansowe (UNCDF, 2020). Największy wpływ na pozostałe wymiary ma ten drugi, rozumiany m.in. jako stwarzanie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, uwzględnianie odporności w planowaniu rozwoju, silne przywództwo w czasach kryzysu gospodarczego oraz znaczenie makroekonomii i gospodarki miejskiej. Większość z tych działań leży w kompetencjach władz publicznych, co prowadzi do konkluzji, że jednym z celów dobrego przywództwa jest przeniesienie mechanizmów wzmacniających odporność także na sferę biznesową.

Elementem budującym odporność miejską jest upowszechniający się model odpowiedzialnego biznesu, który w swoim rozwoju uwzględnia także czynniki pozafinansowe, jak np. ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko i wspieranie lokalnej społeczności. Działania te mają na celu bardziej sprawiedliwy, zrównoważony i terytorialny rozwój, czyniąc biznes ważnym aktorem lokalnym i wzmacniając sieci współpracy między przedsiębiorcami, samorządem i mieszkańcami. Duże znaczenie mają także regulacje krajowe i unijne, np. te prośrodowiskowe, wspierające gospodarkę cyrkularną.

Odporne środowisko

Ponad 70% światowych emisji dwutlenku węgla pochodzi z miast, głównie z przemysłu i transportu opartych na paliwach kopalnych, co czyni miasta kluczowymi graczami w walce ze zmianami klimatycznymi. Wypełnienie Porozumienia Paryskiego oraz osiągnięcie neutralnej gospodarki wymaga gruntownych zmian w politykach miejskich. Rozwiązania inspirowane naturą są jednym ze sposobów przeciwdziałania zmianom klimatycznym, m.in. poprzez absorbowanie nadmiaru ciepła, utrzymywanie wilgotności, filtrowanie wody, wspieranie retencji i polepszanie jakości powietrza. Jak wynika z analizy Banku Światowego, w ciągu ostatnich kilku lat znacząco wzrosło zainteresowanie inwestowaniem w systemy miejskie wspierane przez przyrodę. W latach 2018–2020 łączna liczba udzielonych pożyczek wzrosła o 35% (World Bank, 2021). Ze względu na społeczno-ekologiczną genezę odporności miejskiej mechanizmy naśladujące świat przyrody znajdują legitymizację w zarządzaniu publicznym.

Spśród wszystkich wyzwań skutki zmian klimatu są obecnie odczuwalne w większości miast na świecie. Generuje to duży zasób wiedzy i doświadczeń, które dostarczają informacji o efektywnych rozwiązaniach, tworząc katalog dobrych praktyk i uniwersalnych zasad. Nie byłoby to możliwe bez zaangażowania różnych aktorów i interakcji między nimi. Ważna jest też legislacja międzynarodowa i krajowa. Jej twórcy wspierają samorządy, określają kierunki rozwoju, a czasami bazując na przekrojowej wiedzy z różnych podsystemów, narzucają narrację najlepszą dla ogółu. Wartościowa dla miast może być też działalność akademicka, która dostarcza zaplecze badawcze i teoretyczne. Samorządy coraz lepiej sprawdzają się w roli animatorów procesów deliberacyjnych. Trudniejsze jest przeniesienie tego mechanizmu na poziom operacyjny polityk miejskich, które wciąż walczą ze starym modelem zarządzania publicznego opartym na silosowości i segmentacji sektorowej. Budowanie miasta odpornego na zmiany klimatyczne jest zadaniem wielowymiarowym, wymagającym współdziałania i przepływu informacji między wydziałami i instytucjami miejskimi odpowiedzialnymi m.in. za politykę transportową, planowanie przestrzenne, mieszkalnictwo, energetykę i ochronę środowiska.

Przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu są jednymi z trudniejszych i dotkliwszych w skutkach wyzwań miejskich, ale paradoksalnie najbardziej przyczyniają się do zakorzeniania w modelu zarządzania publicznego podstaw koncepcyjnych odporności, tj. podejścia systemowego, elastyczności i współpracy.

Konkluzje

Odporność miejska jest złożoną kompetencją. Mimo jej globalnego zasięgu, budowana jest lokalnie, poprzez działania w różnych podsystemach miasta. Każdy z nich – infrastruktura, gospodarka, społeczność i środowisko – wymaga odmiennych narzędzi i angażuje różnych aktorów, których wspólnym celem jest wzmocnienie zdolności miasta do przetrwania i adaptacji w obliczu wyzwań. Kluczowymi i uniwersalnymi cechami, wspierającymi ten proces, są elastyczność, współzależność, systemowość i różnorodność. Ich obecność w różnych wymiarach systemu miejskiego sprawia, że są jego spoiwem. Nie da się zaplanować odgórnie kształtowania tych cech. Wyłaniają się jako naturalna reakcja na pojawiające się wyzwania.

Kluczowym integratorem, bez którego trudno o skuteczne budowanie odporności, jest dobre przywództwo – świadome potrzeby zmian, inicjujące odpowiednie działania i monitorujące ich postępy. Pełni rolę spajającą różne podsystemy, dając przykład i wyznaczając kierunek. W jego ramach wspólne wyzwania, takie jak lokalność, rozwój gospodarczy czy zmiany klimatyczne, mogą łączyć różne sfery życia miejskiego, tworząc podstawę dla zintegrowanego podejścia do zarządzania.

W obliczu zmieniających się uwarunkowań zarządzania miejskiego istotne jest usystematyzowanie i uporządkowanie dobrych praktyk oraz rozwój wskaźników i mierników. Pozwoli to na lepsze monitorowanie postępów i stworzenie spójnej całości. Technologie cyfrowe oraz rozwiązania, takie jak gospodarka cyrkularna czy systemy współdzielenia, odgrywają ważną rolę jako integratory. Ułatwiają zarządzanie miastem, usprawniają komunikację z mieszkańcami oraz sprzyjają budowie spójnego i zrównoważonego modelu miejskiego. Wszystkie te elementy współdziałają, tworząc kompleksowy system, w którym odporność miasta jest nie tylko celem, ale także rezultatem świadomego, zintegrowanego podejścia do zarządzania.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autor poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Ahern, J. (2011). From Fail-Safe to Safe-to-Fail: Sustainability and Resilience in the New Urban World, *Landscape and Urban Planning*, 100(4): 341–343. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2011.02.021>.
- Berkes, F., Colding, J., Folke, C. (Ed.). (2003). *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brand, F.S., Jax, K. (2007). Focusing the Meaning (s) of Resilience: Resilience as a Descriptive Concept and a Boundary Object, *Ecology and Society*, 12(1): art23. <https://doi.org/10.5751/ES-02029-120123>.
- Brunetta, G., Caldarice, O., Tollin, N., Rosas-Casals, M., Morató, J. (Eds.). (2019). *Urban Resilience for Risk and Adaptation Governance: Theory and Practice*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-76944-8>.
- City Resilience Framework*. (2015). The Rockefeller Foundation & Arup.
- Clark, G. (2016). *Global cities: A short history*. Brookings Institution Press.
- Coaffee, J. (2008). Risk, resilience, and environmentally sustainable cities, *Energy Policy*, 36(12): 4633–4638. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.09.048>.
- Elmqvist, T., Bai, X., Frantzeskaki, N., Griffith, C., Maddox, D., McPhearson, T., Parnell, S., Romero-Lankao, P., Simon, D., Watkins, M. (Eds.). (2018). *Urban Planet: Knowledge towards Sustainable Cities* (1. wyd.). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316647554>.
- Eraydın, A., Taşan-Kok, T. (Eds.). (2013). *Resilience Thinking in Urban Planning*. Springer.
- Fiksel, J. (2006). Sustainability and Resilience: Toward a Systems Approach, *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 2(2): 14–21. <https://doi.org/10.1080/15487733.2006.11907980>.
- Folke, C., Carpenter, S.R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., Rockström, J. (2010). Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability, *Ecology and Society*, 15(4): art20. <https://doi.org/10.5751/ES-03610-150420>.
- Foster, K.A. (2006). *A Case Study Approach to Understanding Regional Resilience*. Institute of Urban and Regional Development.
- Glaeser, E.L. (2012). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. Penguin Books.
- Godschalk, D.R. (2003). Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities, *Natural Hazards Review*, 4(3): 136–143. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)1527-6988\(2003\)4:3\(136\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)1527-6988(2003)4:3(136)).
- Gunderson, L.H., Holling, C.S. (Eds.). (2002). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press.

- Holling, C.S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1): 1–23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>.
- Hollnagel, E., Woods, D.D., Leveson, N. (Eds.). (2006). *Resilience Engineering: Concepts and Precepts*. Farnham: Ashgate.
- Jacobs, J. (1993). *The Death and Life of Great American Cities* (Modern Library ed). Modern Library.
- Klein, R.J.T., Nicholls, R.J., Thomalla, F. (2003). Resilience to Natural Hazards: How Useful Is This Concept?, *Environmental Hazards*, 5(1): 35–45. <https://doi.org/10.1016/j.hazards.2004.02.001>
- Klinenberg, E. (2002). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- KPM (Krajowa Polityka Miejska 2030). (2030). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- Leichenko, R. (2011). Climate Change and Urban Resilience, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(3): 164–168. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.12.014>.
- Longstaff, P.H. (2005). *Security, Resilience, and Communication in Unpredictable Environments Such as Terrorism, Natural Disasters, and Complex Technology*. Boston: Harvard University.
- Matyja, R. (2023). Czego nie wiemy o polskich miastach? *Architektura & Biznes*, 02(367): 40–41.
- Meerow, S., Newell, J.P., Stults, M. (2016). Defining Urban Resilience: A Review, *Landscape and Urban Planning*, 147: 38–49. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.011>.
- Nelson, D.R., Adger, W.N., Brown, K. (2007). Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework, *Annual Review of Environment and Resources*, 32(1): 395–419. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348>.
- Norris, F.H., Stevens, S.P., Pfefferbaum, B., Wyche, K.F., Pfefferbaum, R.L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness, *American Journal of Community Psychology*, 41(1–2): 127–150. <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6>
- Nowa Karta Lipska. (2020).
- Ogg, J. (2005). *Heat Wave*. The Young Foundation.
- Ostrom, E., Ahn, T.K. (2009). The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action. W: *Handbook of social capital: The troika of sociology, political science, and economics*, G.T. Svendsen, G.L.H. Svendsen (Eds.). London: Edward Elgar.
- Pagano, M.A. (2014). Cities and the Great Recession: Lessons in Dynamic Change and Adaptation. W: *Metropolitan resilience in a time of economic turmoil* (3–20), M.A. Pagano (Ed.). UIC Urban Forum: Urbana. Chicago: University of Illinois Press.
- Putnam, R.D. (2001). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (1. Touchstone ed). Simon & Schuster [u.a.].
- Rose, A. (2007). Economic Resilience to Natural and Man-Made Disasters: Multidisciplinary Origins and Contextual Dimensions, *Environmental Hazards*, 7(4): 383–398. <https://doi.org/10.1016/j.envhaz.2007.10.001>.
- Sheffi, Y. (2007). *The Resilient Enterprise: Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage: [with a new preface for the paperback edition]* (1. MIT paperback ed). MIT Press.

- Smit, B., Wandel, J. (2006). Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability, *Global Environmental Change*, 16(3): 282–292. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.03.008>.
- UNCDF (United Nations Capital Development Fund) (2020). *Guiding Principles and Practices for Urban Economic Recovery and Resilience*, <https://www.uncdf.org/article/6196/guiding-principles-and-practices-for-urban-economic-recovery-and-resilience> (dostęp: 21.07.2024).
- UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> (dostęp: 12.06.2024).
- United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.
- United Nations (2016). *New Urban Agenda*, A/RES/71/256.
- United Nations (2018). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- Wilkinson, C. (2012). Social-Ecological Resilience: Insights and Issues for Planning Theory, *Planning Theory*, 11(2): 148–169. <https://doi.org/10.1177/1473095211426274>.
- World Bank (2021). *A Catalogue of Nature-based Solutions for Urban Resilience*, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c33e226c-2fbb-5e11-8c21-7b711ecbc725> (dostęp: 12.06.2024).