

# Miasta naprzeciw kryzysom

europolis





# Miasta naprzeciw kryzysom



Warszawa, październik 2020

Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera w Polsce przygotowany przez Politykę Insight. Partnerem raportu jest Orange Polska. Polityka Insight dołożyła wszelkich starań, by raport był bezstronny i obiektywny – zleceniodawcy ani partnerzy nie mieli wpływu na tezy ani wymowę opracowania.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

**Autorka:** Monika Helak, Polityka Insight

**Redakcja:** Anna Chyckowska

**Współpraca:** Adam Czerniak, Agnieszka Górniak, Maja Niewęglowska, Tytus Wilam, Polityka Insight

**Wydawca:**

Polska Fundacja im. Roberta Schumana  
Aleje Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa  
+48 22 621 21 61, +48 22 621 75 55  
poczta@schuman.pl  
www.schuman.pl

ISBN: 978-83-88752-29-2

**Projekt graficzny i druk:**

Pracownia C&C Sp. z o.o.



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union

Publikacja powstała przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

**SCHU  
MAN**

 **KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

  
orange™

**POLITYKA  
INSIGHT**

# Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	<b>7</b>
COVID-19: jak wpłynął na Polskę i jej miasta	7
Życie w czasach niepewności: społeczeństwo ryzyka	7
Istotność zarządzania kryzysowego: jak być mądrzejszym przed szkodą?	8
Obszary zarządzania kryzysowego i podmioty za niego odpowiedzialne	9
<b>Ranking zagrożeń wpływających na życie mieszkańców miast</b>	<b>11</b>
<b>Największe zagrożenia dla polskich miast: wyniki rankingu</b>	<b>13</b>
<b>Środowisko</b>	<b>15</b>
Czas katastrofy klimatycznej: co nam dzisiaj zagraża?	15
Realne zagrożenie: upały i smog	15
Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń dla środowiska	16
<b>Bezpieczeństwo</b>	<b>17</b>
Co zagraża Polakom – i na co miasta mają wpływ?	17
Największe zagrożenia: epidemia i blackouty	18
Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń bezpieczeństwa	19
<b>Spójność społeczna</b>	<b>19</b>
Dlaczego jest ważna?	19
Największe zagrożenia: bezrobocie i wzrost przestępczości	20
Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń spójności społecznej	21
<b>Jak przygotować się na największe zagrożenia? Studia przypadków</b>	<b>23</b>
GDYNIA: prymus ochrony przed koronawirusem	23
KRAKÓW: przodownik walki ze smogiem	24
JAWORZNO: miasto bez wypadków samochodowych	24
BYDGOSZCZ: miasto-gąbka	24
BERLIN: przyszły raj lokatorów	25
<b>Podsumowanie</b>	<b>26</b>
<b>Rekomendacje dla miast</b>	<b>27</b>
KLIMAT	27
DEMOGRAFIA	28
MIGRACJE	29
<b>Co mogą zrobić decydenci, by wspomóc miasta w sytuacjach kryzysu?</b>	<b>30</b>
Rekomendacje dla władz wojewódzkich	30
Rekomendacje dla władz centralnych	30
<b>Aneks metodyczny</b>	<b>32</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>33</b>
<b>O partnerach</b>	<b>35</b>
<b>O Europolis</b>	<b>35</b>
<b>Zestawienie rankingów Europolis z lat 2015-2019</b>	<b>36</b>



# Wprowadzenie

## COVID-19: jak wpłynął na Polskę i jej miasta

Epidemia COVID-19 zreorganizowała życie społeczno-gospodarcze w bezprecedensowym stopniu. Tysiące pracowników przeszły na pracę zdalną, instytucje publiczne – w tym szkoły i urzędy – ograniczyły swoje funkcjonowanie, a niektóre dotąd żywotne branże, takie jak turystyka, gastronomia czy sektor rozrywkowy, musiały zamrozić działalność na dwa miesiące. Odbiło się to zarówno na wskaźnikach gospodarczych rejestrowanych na krajowym poziomie, jak na codziennym życiu mieszkańców miast. Nagłość i ekstensywność zachodzących zmian sprawiły, że obywatele z uwagą czekali na decyzje i wytyczne sprawujących władzę, w tym przedstawicieli samorządów.

Nie wszyscy Polacy odczuwali jednak skutki koronawirusa tak samo w tym samym czasie – epidemia w Polsce rozwijała się dotąd nierównomiernie, poprzez powstawanie kolejnych wyizolowanych ognisk epidemicznych w poszczególnych miastach. Samorządowcy musieli więc podejmować decyzje dotyczące m.in. organizacji opieki żłobkowej i przedszkolnej, funkcjonowania urzędów i transportu miejskiego oraz działania szpitali miejskich w odniesieniu do lokalnej skali kryzysu.

## Życie w czasach niepewności: społeczeństwo ryzyka

Niezależnie od lokalnego przebiegu epidemii koronawirus wzmocnił już powszechny lęk o przyszłość. Nagłe destabilizacje, niemożność długofalowego planowania, konieczność szybkiej adaptacji – to cechy przypisywane przez socjologów bieżącej epoce, którą w profesjonalnej literaturze nazywa się późną nowoczesnością. Czasy współczesne wyróżniają się m.in. przyspieszeniem technologicznym, rozprzestrzenieniem się technologii komunikacyjnych czy zintensyfikowaniem globalizacji.

Wskutek tych zmian granice świata poszczególnych jednostek znacznie się poszerzyły – człowiek przetwarza znacząco więcej informacji niż jeszcze w zeszłym stuleciu, a jego zależność od nawet odległych zjawisk i społeczności, wskutek globalnej sieci powiązań, systematycznie wzrasta. Wszystko to powoduje, że świat, który obserwuje jednostka, jest ogromny i bardziej skomplikowany, a planowany przebieg życia człowieka stał się niepewny. Z jednej strony ludzie mają dziś więcej możliwości organizowania sobie życia rodzinnego czy zawodowego, ale z drugiej coraz mniej mogą uznać za gwarantowane.

Niepewność dotyczy nie tylko życia osobistego jednostki – obejmuje także grupy, organizacje i wielkie zbiorowości. Przyczyniają się do tego wielkie kryzysy ekologiczne, zdrowotne, informatyczne i społeczne. Kryzysy te są skutkiem ubocznym rozwoju cywilizacyjnego, a ich przebieg jest nie do opanowania przez człowieka, nawet przy zaangażowaniu dużych środków finansowych czy wysiłku zbiorowego. Zmianie uległa również wizja przyszłości naszej cywilizacji – z coraz szerszej i efektywniejszej kolonizacji natury przez człowieka i dopasowywaniu świata do jego potrzeb przekształciła się w adaptację do ciągłej zmiany i akceptację ciągłej niepewności. Ten sposób myślenia, oparty na przystosowywaniu się, jest charakterystyczny dla współczesnego modelu społecznego, jeszcze w latach 80. nazwanego przez socjologa Ulricha Becka *społeczeństwem ryzyka*.

Konieczność antycypacji wystąpienia wielkich zagrożeń i dostosowania się do nich fundamentalnie zmienia nie tylko nasze myślenie o przyszłości – także to, jak zarządzamy społecznościami. Dziś kluczowym zadaniem państw staje się zapewnienie bezpieczeństwa i redukcja niepewności. Wraz z globalną intensyfikacją urbanizacji rolę w tych obszarach odgrywają także miasta. Z jednej strony jako silne ośrodki gospodarcze, a z drugiej – jako gęsto zaludnione obszary mogą wpływać na życie dużych zbiorowości. Współczesnemu mieszkańcowi przyjazne jest miasto, którego władze starają się przewidywać zagrożenia dla środowiska, bezpieczeństwa, zdrowia, gospodarki czy spójności społecznej, które na bieżąco wypracowuje narzędzia przeciwdziałania im i dba o utrzymanie gotowości

## Lepiej być mądrym przed szkodą

*Puste ulice zazwyczaj zattoczonych miast, zaskakująco czyste powietrze, reorganizacja usług publicznych i wszystkich obszarów działania, w tym oświaty, czy transportu publicznego, spustoszenie w budżetach ze względu na spadek wpływów z podatków, udział w państwowym systemie zarządzania kryzysowego i wdrażanie własnych planów ratunkowych – pandemia COVID-19 z dnia na dzień zaburzyła funkcjonowanie miast a w perspektywie długoterminowej skutki pandemii na pewno będą dużo głębsze. Nie wszystkie sytuacje kryzysowe uderzają tak mocno w tak wiele obszarów funkcjonowania miast – katalog potencjalnych zagrożeń jest bardzo różnorodny, od katastrof nagłych po te będące kulą śniegową wieloletnich zaniedbań (np. w polityce socjalnej czy mieszkaniowej), od tych wywołanych działalnością człowieka po te wynikające z sił natury, przewidywalne i nieprzewidywalne. Miasta i społeczności lokalne to środowisko najbliższe mieszkańcom, to w nich odbywa się reorganizacja codziennego życia ludzi w wypadku lokalnej, ale i krajowej czy międzynarodowej sytuacji kryzysowej. Pomimo że samorządy nie są głównym decydentem w zarządzaniu kryzysowym, odgrywają w nim ogromną rolę właśnie ze względu na tę bliskość mieszkańców i możliwość podjęcia szybkich podstawowych działań. Jednak lepiej być mądrym przed szkodą – przygotowywać się na potencjalne kryzysy, planować, by się od nich uchronić lub potrafić zminimalizować skutki. Na tym polega model rozwoju urban resilience, stawiający w centrum odporność miast na negatywne zdarzenia i umiejętność odbudowy po kryzysie. Kryzysy były, są i będą – próbujmy je ujarzmić.*



**Iga Kamocka**

Członkini Zarządu Fundacji Schumana

do podtrzymania swoich funkcji, gdy zagrożenie wystąpi. Aspekty te stały się szczególnie istotne podczas pierwszych etapów pandemii COVID-19, ponieważ największe ogniska koronawirusa powstawały właśnie w miastach.

Przypomnijmy, pandemia wybuchła na przełomie 2019 i 2020 r. w jedenastomilionowej metropolii w Chinach (stąd niepoprawna potoczna nazwa SARS-Cov-19: „wirus z Wuhan”), jest też silnie kojarzona z Nowym Jorkiem, który w pewnym momencie stał się „światowym centrum” zakażeń COVID-19. Zachorowania i śmiertelność w obu tych ośrodkach były bardzo duże ze względu na zjadliwość wirusa i bardzo dużą gęstość zaludnienia. Miasta podejmowały własne, lokalne polityki przeciwdziałania: np. reorganizowały działanie transportu miejskiego, wdrożyły zdalną edukację szkolną i uniwersytecką, zamroziły punkty gastronomiczne i ośrodki rozrywki czy wprowadziły nakaz noszenia maseczek i dystansowania społecznego. Podobny model działania wdrożono w Polsce.

## Istotność zarządzania kryzysowego: jak być mądrzejszym przed szkodą?

To, czym polskie miasta mogły się potencjalnie chwalić w toku rozwoju epidemii, była szybkość i sprawność reakcji na sytuację zagrożenia. Jest to jednak wyłącznie część działań składających się na zarządzanie kryzysowe. Dużą jego część to przygotowania na konieczność działania w warunkach gorszych niż zastane (np. wzmocnienie infrastruktury krytycznej, gromadzenie zapasów żywności i wody, utrzymywanie służb rezerwowych) i podtrzymywanie tej gotowości przez dłuższy czas, nawet jeśli zagrożenie od dawna nie wystąpiło. Ostatecznym celem jest osiągnięcie tzw. bezpieczeństwa publicznego, czyli stanu, w którym społeczność funkcjonuje bez zakłóceń i nie ma obaw o nagłą zmianę stanu rzeczy. Jeśli zmiana nastąpi, sprawne zarządzanie kryzysowe pomaga społeczności poradzić sobie z jej skutkami.

Tego rodzaju działania wymagają planowania z wyprzedzeniem, przygotowania, koordynacji – podejścia, w którym polska administracja publiczna nie jest mocna. W 2011 r. Naczelna Izba Kontroli opublikowała raport przedstawiający ocenę systemu zarządzania



kryzysowego w Polsce na wszystkich jego szczeblach. Autorzy skonstatowali wówczas, że system planowania działań i reakcji na zagrożenia jest niespójny, plany zarządzania kryzysowego są wdrażane z opóźnieniem także na poziomie rządowym, a ponadto brakuje regularnej inwentaryzacji posiadanych zasobów infrastruktury krytycznej. Ponadto władze różnych szczebli miały problem z terminowym przedstawianiem dokumentów oraz koordynacją prac sobie podległych służb. NIK skrytykował także oszczędzanie ze strony państwa na zarządzaniu kryzysowym oraz nieprawidłowości w planowaniu budżetu na ten cel. Oceniał województwa jako nieprzygotowane na ewentualne kryzysy powodziowe (częste w Polsce), a urzędników gmin – jako niedostatecznie wyszkolonych w zakresie zarządzania kryzysowego. W badanych przez NIK powiatach zauważono niekompletność dokumentacji planowania strategicznego, brak danych dotyczących posiadanych zasobów oraz luki w przygotowanych przez gminy strategiach reagowania.

Choć przytaczany raport pokontrolny liczy sobie niemal dekadę, to zwraca on uwagę na obszary krytyczne również dzisiaj. Specyfika społeczeństwa ryzyka sprawia, że dbałość o bezpieczeństwo publiczne wymaga monitorowania i aktualizowania procesów, utrzymywania się w ciągłej gotowości do reagowania. W ten sposób społeczności mają szansę przygotować się na nadchodzące kryzysy, sprawniej się do nich zaadaptować, a tym samym lepiej znieść ich skutki.

## Obszary zarządzania kryzysowego i podmioty za niego odpowiedzialne

Sytuacja kryzysowa ma precyzyjną definicję prawną i obejmuje okoliczności zagrożenia życia, zdrowia lub bezpieczeństwa obywateli. Przygotowania do sytuacji kryzysowej wymagają prowadzenia rozpoznania, jakie są problemy na danym terenie, jakie mogą się na nim pojawić w przyszłości oraz kto może zostać nimi dotknięty. Władze odpowiedzialne za utrzymanie bezpieczeństwa muszą określić prawdopodobieństwo wystąpienia tych problemów oraz umieć oszacować ich dotkliwość dla mienia publicznego, środowiska i życia mieszkańców. Następnie należy rozpoznać posiadane zasoby pozwalające



*Pandemia wywołana przez koronawirusa pokazała dość dosadnie, że gminy elastycznie i szybko reagowały na wyzwania, zapewniając, że są w stanie spełniać przypisane im zadanie świadczenia usług użyteczności publicznej. Sytuacja ta wymagała*

*ciągłego uczenia się oraz dostosowywania się do sytuacji, szybkich reakcji, aby zapewnić jak największej liczbie osób przejście przez pandemię z możliwie najmniejszymi skutkami ubocznymi. Dla władz lokalnych bardzo istotne było także rozważenie wpływu pandemii na sytuację finansową oraz znalezienie odpowiednich i trwałych rozwiązań.*

*Biorąc pod uwagę, że 75 na 100 obywateli UE mieszka dziś w miastach, jednostki administracyjne i politycy samorządowi mają do spełnienia szczególną rolę. W przypadku innych kryzysów, zarówno tych przewidywalnych, jak i tych, których nie da się dziś przewidzieć, miasta w szczególności są wezwane do podjęcia skutecznych działań zapobiegawczych i antykryzysowych. Inteligentne koncepcje, jak i sprawdzone w praktyce tańcuchy komunikacyjne i decyzyjne mogą przyczynić się do złagodzenia ich konsekwencji w przyszłości. Fundacja Konrada Adenauera w Niemczech wspiera miasta i gminy warsztatami i szkoleniami w ramach Akademii Komunalnej. Przekazujemy wiedzę na temat samorządu lokalnego, dobre praktyki i podejmujemy ciekawe tematy dla obecnych i przyszłych polityków lokalnych. Również w Polsce pragniemy przyczyniać się do wzmocnienia miast przeciwko kryzysom i choć w niewielkim stopniu przyczynić się do tych działań antykryzysowych.*

**Michael Quaas**  
Fundacja Konrada Adenauera

## Dobra twarz kryzysu

**Poczucia bezpieczeństwa nie zbudujemy unikając zagrożeń i ryzyka. Mierzenie się z trudnościami, to zawsze próba charakteru. Może pokazać nam to, co w nas najlepsze. Sprawić, że uwierzymy w rzeczy niemożliwe. Kryzys jest kumulacją komplikacji. Bezpieczeństwo, to pewność i stabilizacja.**



Pięć liter szybko zburzyło poczucie naszego bezpieczeństwa. Ułożyło nowy słownik pojęć najważniejszych. Najpierw przeżywaliśmy niedowierzanie. Potem przyszła obawa. Obrazy pustych miejskich przestrzeni zwiększały tylko jej skalę. Cisza wcale nie dawała spokoju. Każdy dzień przynosił kolejną porcję komplikacji. Szybko pękło poczucie naszego bezpieczeństwa. Zrozumieliśmy, że dobrostan nie musi trwać wiecznie. Pojawiło się mnóstwo pytań: czy tego kryzysu można było uniknąć i czy można było się do niego przygotować?

Można stopniować przymiotniki opisujące lęk i niepewność. Niczego to nie zmieni. Ale może warto nieco skorygować perspektywę patrzenia, ponieważ sytuacja, w której się znaleźliśmy, ma też dobrą twarz. Zaskakująca czasem swoim rozmiarem fala dobra i poczucia współodpowiedzialności, która się pojawiła jest tym dobrym „odbiciem w lustrze”.

Procedury i wyćwiczone schematy działania, które w sytuacji kryzysowej pomagają opanować chaos i niepewność są ważne. Nie można jednak zmarnować „energii dobra” tych, którzy niezależnie od procedur sami się zorganizowali, żeby innym łatwiej było „oswoić” się ze strachem. Często działali skuteczniej, niż niejedna instytucja. Połączenie procedur ze „szczepionką dobra” może dać zupełnie nową jakość opanowywania miejskich zagrożeń. Może wtedy kolejny strach zapisany w nowej kombinacji liter będzie łatwiejszy do opanowania.

**Witold Drożdż**

Członek Zarządu Orange Polska

na sprawną reakcję już po wystąpieniu problemów i zaplanować wydatki na infrastrukturę i służby, których dotąd brakowało do zapewnienia bezpieczeństwa. Osobnym obszarem do zarządzania jest koordynacja poszczególnych stopni zarządzania kryzysowego – kompetencje w tym obszarze mają zarówno najmniejsze jednostki, np. gminy, jak i władze centralne, z rządem i prezydentem na czele. Plany reagowania kryzysowego na poszczególnych szczeblach powinny być ze sobą spójne i odzwierciedlać te same cele strategiczne. Dodatkowo ważną jest profilaktyka, czyli podejmowanie kampanii informacyjnych, przeprowadzanie szkoleń w szkołach i w miejscach pracy, współpraca z lokalnymi mediami.

System zarządzania kryzysowego w Polsce składa się z kilku szczebli: gminnego, powiatowego, wojewódzkiego i krajowego. Na każdym poziomie odpowiada za niego przedstawiciel władzy wykonawczej, który współpracuje z centrami zarządzania kryzysowego poszczególnych szczebli i służbami porządkowymi. Główną instytucją koordynującą reakcję kryzysową jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa – ono odpowiada za sprawne przekazywanie informacji zarówno pomiędzy różnymi szczeblami zarządzania kryzysowego, jak i w ich obrębie. Mimo że kluczowe, strategiczne decyzje zapadają na poziomie władzy centralnej, samorządy mają istotną rolę do odegrania – znajdują się najczęściej najbliżej źródła problemu i mogą najszybciej podjąć podstawowe działania niezbędne do zażegnania kryzysu. Zgodnie z prawem gminy – czyli także miasta – odpowiadają za zapewnienie porządku publicznego, organizują ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, a także wykonują szczególne zadania zlecone przez państwo np. mocą ustawy. W praktyce rady miast przyjmują plany reagowania kryzysowego, a daną sytuacją kryzysową na bieżąco zarządza prezydent miasta. Gmina może też z własnego budżetu ustanowić straż do utrzymywania porządku na własnym terenie, a poza tym współpracować z policją, np. zgłaszać jej zapotrzebowanie do działań lokalnych.

Bezpieczeństwo publiczne można osiągać nie tylko dzięki punktowym interwencjom, lecz także przy okazji wykonywania innych zadań miast, które zmierzają do podnoszenia jakości życia obywateli. Przejezdna, gęsta sieć dróg, sprawny transport publiczny, lokalne ośrodki medyczne, szeroka sieć energetyczna, dobrze opłacone i wyszkolone służby publiczne – wszystko to są zasoby nieocenione w trakcie nagłego kryzysu.

# Ranking zagrożeń wpływających na życie mieszkańców miast

Polityka Insight razem z Polską Fundacją im. Roberta Schumana, Fundacją Konrada Adenauera i we współpracy z Orange Polska od czterech lat przygotowuje ranking 66 polskich miast na prawach powiatu, dzięki któremu bada osiągi samorządowców na różnych polach i jakość życia w poszczególnych miejscowościach. Rokrocznie wybieramy inny obszar tematyczny, pod kątem którego przeprowadzamy ocenę ośrodków miejskich. Dotychczas zajmowaliśmy się miastami przyjaznymi dla młodych, obywatelskością, bezpieczeństwem, otwartością i innowacyjnością. Tematy z jednej strony odzwierciedlały kwestie podnoszone w bieżącej debacie publicznej, a z drugiej miały skłonić decydentów samorządów do zwrócenia uwagi na istotne aspekty zarządzania miastem, które mogą mieć dodatni wpływ na życie mieszkańców.

Naszym początkowym zamiarem była kontynuacja dotychczasowego podejścia, jednak epidemia COVID-19 zaburzyła funkcjonowanie wielu gospodarek i społeczności, także na poziomie samorządowym. Wiele typowo miejskich aktywności, takich jak wieczorne spotkania w pubach, wydarzenia publiczne na dużą skalę, masowy transport publiczny, zostało ograniczonych lub wręcz całkowicie zamarło. Jednocześnie epidemia bywa drastyczna w skutkach, niezależnie od wysiłków, jakie mogą podjąć samorządowcy – wpływ władz miejskich na wzrost zachorowań jest ograniczony, zwłaszcza przy ograniczonej wiedzy o przebiegu tej choroby i rozprzestrzenianiu się koronawirusa. Ocenianie jakości miejskiego zarządzania kryzysowego uznaliśmy w tym kontekście za nieadekwatne, a jednocześnie żaden inny obszar działalności miejskiej nie mógł zostać wiarygodnie przebadany, ponieważ restrykcje epidemiczne zaburzyły codzienne funkcjonowanie w Polsce na wiele miesięcy.

Aby kontynuować badania prowadzone w ramach cyklu „Europolis”, zdecydowaliśmy się więc na odwrócenie logiki rankingu – proponujemy zestawienie największych zagrożeń, ale ujęte z perspektywy miast.

COVID-19 jest naturalnym punktem wyjścia, niemniej bezprecedensowy zasięg oddziaływania epidemii skłania do refleksji nad innymi potencjalnymi kryzysami o analogicznej dotkliwości. Czy jesteśmy przygotowani na zawirowania pogodowe wynikające z katastrofy klimatycznej? Jak polska gospodarka udźwignie nagłe zamrożenie części międzynarodowego transportu? Czy będziemy umieli funkcjonować jako społeczność w sytuacji masowej biedy albo konfliktu zbrojnego? Skoro żyjemy w społeczeństwie ryzyka, tego typu scenariusze muszą zostać poddane analizie.

Jednocześnie wyszliśmy z założenia, że perspektywa prezentowana w mediach, najczęściej odzwierciedlająca problemy kraju lub samej Warszawy, różni się od tego, jak problem może być postrzegany lokalnie. Badane przez nas miasta różnią się między sobą położeniem geograficznym, stanem lokalnego ekosystemu, charakterystykami gospodarek – to zaś różnicuje potencjalne zagrożenia kryzysowe na danym obszarze i sposoby radzenia sobie z nimi. Przykładowo problemy powodziowe, o których słyszała cała Polska m.in. dzięki tzw. powodzi tysiąclecia w 1997 r., dotyczą tylko terenów zalewowych, a nie całego obszaru kraju.

W tym roku wracamy zatem do samorządów, ale nie po to, by oceniać ich działania, lecz by zapytać o ich szacunki dotyczące ryzyka i dotkliwości poszczególnych zagrożeń kryzysowych. Traktujemy ich ocenę jako punkt wyjścia do ustalenia wyników rankingu. Zdecydowaliśmy oprzeć się na subiektywnych danych ankietowych, a nie na twardych danych wyjścia pozyskiwanych ze źródeł publicznych, z dwóch powodów. Po pierwsze, prognoza zagrożeń, choć wynikająca z analizy stanu rzeczy i badań naukowych, jest zawsze spekulatywna. Fakt, że na danym obszarze występowały zjawiska określonego typu, nie musi oznaczać, że w najbliższych latach znów się pojawią, i odwrotnie – brak źródeł o danym zjawisku niekoniecznie wyklucza jego wystąpienie. Dotyczy to zwłaszcza zagrożeń związanych z aktywnością

człowieka, np. wypadków komunikacyjnych czy masowego bezrobocia. Po drugie, zwróciliśmy się bezpośrednio do urzędników na co dzień odpowiedzialnych za ekspertyzy i planowanie zarządzania kryzysowego, którzy sami są źródłem wiedzy o lokalnych problemach. Dane historyczne i trendy zaczerpnięte ze źródeł publicznych i literatury naukowej posłużą nam za kontekst do pogłębionej analizy.

Ankieta została wysłana do wszystkich 66 miejskich centrów zarządzania kryzysowego na ich adresy mailowe. Zawierała 13 pytań, w tym pytania merytoryczne. W ankiecie prosiliśmy przedstawicieli samorządów o ocenę poszczególnych zagrożeń pod kątem 1) ryzyka wystąpienia, 2) dotkliwości dla lokalnej gospodarki, 3) dotkliwości dla lokalnej społeczności na pięciostopniowej skali Likerta. Zagrożenia zostały przez nas pogrupowane w trzy kategorie: zagrożenia dla stanu środowiska (powodzie, zanieczyszczenie powietrza, niedobór wody, silny wiatr, pożary, ostre mrozy, upały), zagrożenia dla bezpieczeństwa (katastrofy budowlane i komunikacyjne, trzęsienia ziemi, akty terroryzmu, blackouty, epidemie) oraz zagrożenia dla spójności społecznej (wysoka przestępczość, wysoka bezdomność, wysokie niedożywienie, duże ubóstwo, masowe długotrwałe bezrobocie). Zagrożenia dwóch pierwszych kategorii stanowią przedmiot bieżącej

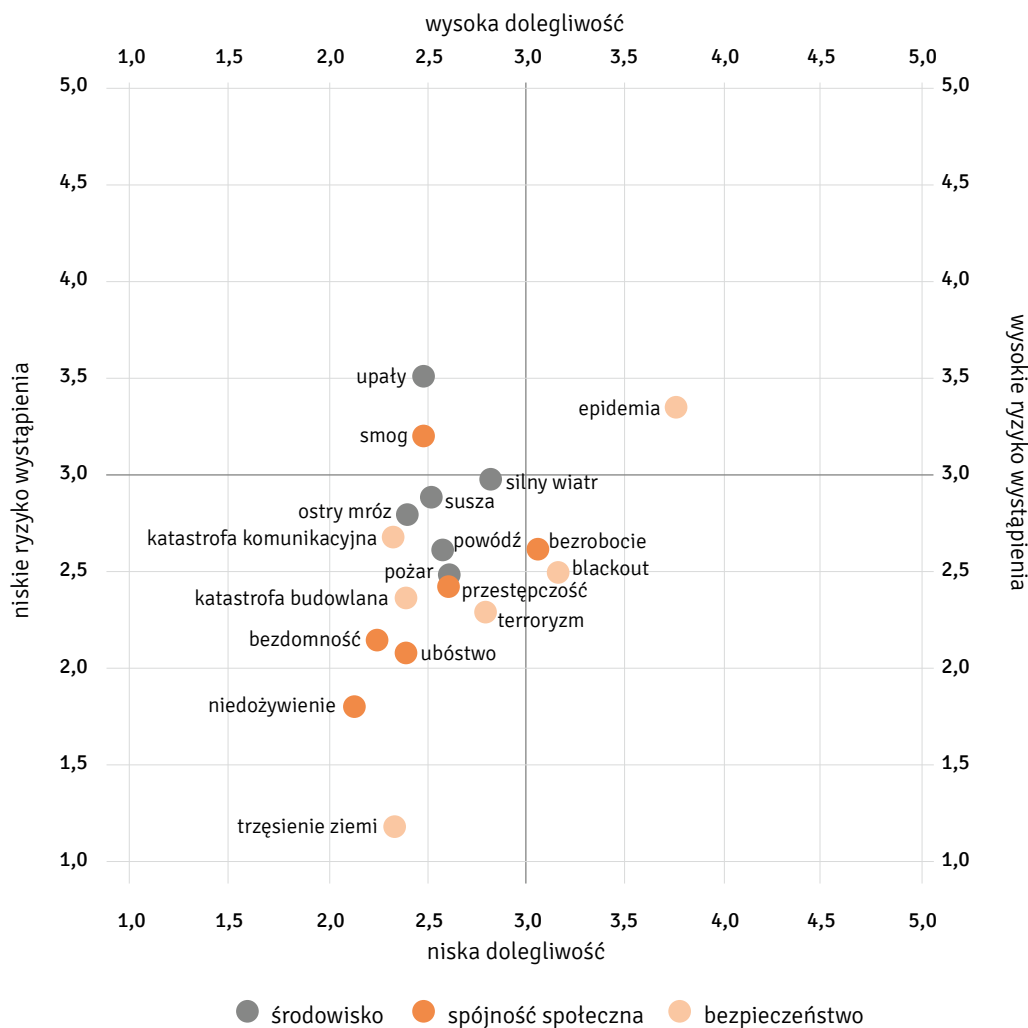
analizy administracji zajmującej się zarządzaniem kryzysowym, nie było więc wątpliwości, że powinny znaleźć się w naszym rankingu. Trzecią kategorię dodaliśmy na podstawie literatury naukowej dotyczącej bezpieczeństwa publicznego, która poza działaniami interwencyjnymi akcentowała konieczność ciągłego dbania o wysoki standard życia i koniunkturę gospodarczą. Ponadto wymienione zagrożenia dla spójności społecznej w dużej skali mogą mieć skutki, które petyfikują funkcjonowanie państwa w porównywalnym stopniu do nagłych zdarzeń takich jak epidemie czy katastrofy.

Metodologia oceny została zainspirowana oficjalnymi wytycznymi opracowanymi przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które obowiązują na każdym szczeblu planowania reakcji na zagrożenie kryzysowe. Na podstawie uśrednionych ocen dotkliwości gospodarczych i społecznych oraz oceny ryzyka poszczególne zagrożenia zostały rozmieszczone na kompasie rozciągniętym między dwiema osiami: wysokiego i niskiego prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia oraz wysokiej i niskiej dotkliwości. W ten sposób powstały cztery rodzaje zagrożeń: dotkliwych i prawdopodobnych, dotkliwych i mało prawdopodobnych, niedotkliwych i prawdopodobnych i wreszcie niedotkliwych i mało prawdopodobnych.

# Największe zagrożenia dla polskich miast: wyniki rankingu

Samorządowe centra zarządzania kryzysowego okazały się powściągliwe w ocenach. Uzyskana na podstawie ich odpowiedzi średnia zarówno dla ryzyka wystąpienia wszystkich zagrożeń kryzysowych, jak i ich dotkliwości społeczno-gospodarczej wyniosła około 2,6 (w skali od 1 do 5). Jedynie w przypadku 20 proc. zagrożeń ich ryzyko wystąpienia zostało ocenione jako

wysokie lub bardzo wysokie. Ocena dotkliwości zagrożeń wypadła podobnie – jedynie 25 proc. wskazań klasyfikowało dotkliwość któregośkolwiek z zagrożeń jako wysoką lub katastrofalną. Pozwala to sądzić, że urzędnicy mają dość optymistyczne nastawienie – wierzą, że miasta potrafią przewidywać zagrożenia oraz im przeciwdziałać.



Zdecydowana większość wymienianych w ankiecie zagrożeń nie wzbudziła niepokoju urzędników. Badani najczęściej za prawdopodobne uznawali kryzysy środowiskowe (30 proc. wskazań na ryzyko wystąpienia wysokie lub bardzo wysokie), a za najbardziej dotkliwe – kryzysy bezpieczeństwa (35 proc. ocen potencjalnych skutków jako wysoce dotkliwych bądź katastrofalnych). Ostatecznie spośród osiemnastu zagrożeń aż trzynastcie zostało średnio ocenionych jako mało prawdopodobne i niedotkliwe, dwa – na dotkliwe, ale mało prawdopodobne, dwa – na prawdopodobne, ale mało dotkliwe i tylko jedno z zagrożeń zostało ocenione jako jednocześnie dotkliwe i prawdopodobne. Tym zagrożeniem jest **epidemia**.

40 proc. respondentów oceniło ryzyko ponownego wystąpienia epidemii jako wysokie lub bardzo wysokie.

Obawy co do skutków epidemii są duże – według 63 proc. badanych reperkusje gospodarcze będą znaczne lub katastrofalne, a 68 proc. tak określiło reperkusje społeczne. Dotkliwość epidemii jest postrzegana jako zdecydowanie największa – to średnio 3,7 na 5, czyli o ponad jeden punkt od średniej dotkliwości dla wszystkich zagrożeń. Skąd tak wysokie wskazania? Respondentom prawdopodobnie narzucił się kontekst zmagania z pandemią COVID-19, której skutków sami doświadczali z powodu wdrażanych restrykcji epidemiologicznych. Ponadto odpowiadali na nasze pytania w okresie pandemii, a więc mogli bardziej czuć się nią zagrożeni.

Wysoko jako zagrożenia prawdopodobne, choć niekoniecznie wysoce dotkliwe, uplasowały się **duże upaty** oraz **zanieczyszczenie powietrza (np. smog)** – podobnie jak koronawirus są to zjawiska obecne

#### Ranking zagrożeń wg urzędników centrów bezpieczeństwa miast na prawach powiatu

Miejsce w rankingu	zagrożenie	kategoria	ryzyko wystąpienia	dotkliwość gospodarcza	dotkliwość społeczna	dotkliwość średnia
1	upaty	środowisko	3,5	2,4	2,5	<b>2,4</b>
2	epidemia	bezpieczeństwo	3,3	3,6	3,7	<b>3,7</b>
3	smog	środowisko	3,2	2,2	2,7	<b>2,4</b>
4	silny wiatr	środowisko	2,9	3,0	2,6	<b>2,8</b>
5	susza	środowisko	2,9	2,6	2,4	<b>2,5</b>
6	ostry mróz	środowisko	2,8	2,4	2,3	<b>2,3</b>
7	katastrofa komunikacyjna	bezpieczeństwo	2,6	2,3	2,3	<b>2,3</b>
8	bezrobocie	spójność społeczna	2,6	2,9	3,0	<b>3,0</b>
9	powódź	środowisko	2,6	2,7	2,3	<b>2,5</b>
10	blackout	bezpieczeństwo	2,5	3,2	2,9	<b>3,1</b>
11	pożar	środowisko	2,5	2,5	2,6	<b>2,6</b>
12	przestępczość	spójność społeczna	2,4	2,3	2,8	<b>2,6</b>
13	terroryzm	bezpieczeństwo	2,3	2,8	2,8	<b>2,8</b>
14	bezdumność	spójność społeczna	2,1	2,0	2,3	<b>2,2</b>
15	ubóstwo	spójność społeczna	2,0	2,3	2,5	<b>2,4</b>
16	niedożywienie	spójność społeczna	1,8	1,8	2,3	<b>2,0</b>
17	trzęsienie ziemi	bezpieczeństwo	1,1	2,3	2,3	<b>2,3</b>

Źródło: opracowanie własne.



w Polsce od dłuższego czasu, ale już oswojone przez debatę publiczną. Natomiast jako kryzysy dotkliwe, lecz nie bardzo prawdopodobne, urzędnicy wyróżnili **bezrobocie** oraz **przerwy w dostawie energii**. Pierwsze można kojarzyć z czasami transformacji ustrojowej, kiedy to nawet jedna piąta populacji kraju pozostawała bez pracy. Z kolei blackouty lub ograniczone możliwości poboru prądu to problem charakterystyczny dla lat 80. PRL-u, kiedy władze często ogłaszały komunikat o przejściu na tzw. 20 stopień zasilania. Wszystkie pozostałe zagrożenia uzyskały oceny plasujące je w kategorii kryzysów mało prawdopodobnych i stosunkowo mało dotkliwych.

## ŚRODOWISKO

### Czas katastrofy klimatycznej: co nam dzisiaj zagraża?

Dobrostan środowiska naturalnego jest prawdopodobnie kluczowym zagadnieniem dla bezpieczeństwa publicznego. Siła żywiołu potrafi być niszcząca, a jednocześnie trudna do przewidzenia i opanowania – dlatego według urzędników czynniki środowiskowe stanowią najpoważniejsze źródło zagrożeń kryzysowych. Istotny jest tu kontekst katastrofy klimatycznej, który coraz wyraźniej wybrzmiewa w polskiej debacie publicznej. Prognozy naukowe dla całego świata są bardzo złe – mamy jedynie 10 lat na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, by odwrócić apokaliptyczną wizję katastrofy. Jednocześnie na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego jest mało prawdopodobne, że ludzkości uda się uniknąć nieodwracalnych zmian w funkcjonowaniu atmosfery.

Zmiany klimatu mają przełożenie na liczne sfery życia – długofalowo wpływają np. na życie społeczno-gospodarcze. Autorzy metaanalizy opublikowanej w 2018 r. w „Nature” wyliczyli 467 zagrożeń dla ludzkości wynikających ze zmian klimatu; to m.in. mniejsza dostępność żywności czy wody pitnej, ale też ubóstwo czy wzrost zachorowań na depresję. Już teraz daje się zaobserwować lokalne zróżnicowanie skutków katastrofy klimatycznej w Polsce – przykładowo z suszą w ostatnich latach zmagają się przede wszystkim rolnicy z wielkopolskiego

oraz łódzkiego. Było to także widoczne w miastach: w Poznaniu zimą 2019 roku w lasach wysechł świerk, a latem 2019 roku w Skierniewicach przez kilka dni gospodarstwa domowe były pozbawione dostępu do bieżącej wody. Nie ulega wątpliwości, że wraz z upływem czasu i kumulacją emisji sytuacja będzie się pogarszać i w innych województwach.

Reakcja na zmiany klimatyczne to przedsięwzięcie złożone. Wymaga działania na wielu polach (np. transformacji energetycznej, zmiany modelu produkcji i konsumpcji dóbr, reorganizacji przemysłu, automatyzacji wielu procesów), a także dojścia do zgody wielu decydentów politycznych i interwencji na najlepiej światową skalę. Technologicznie i koncepcyjnie stworzono już wiele rozwiązań mogących zapobiec katastrofie, a jednak trudno je zaimplementować – przede wszystkim z powodów politycznych i społecznych.

Tym ważniejsze są mniejsze inicjatywy przeciwdziałania katastrofie podejmowane przez miasta. Miejskie rozwiązania mogą mieć lokalnie odczuwalny efekt, przełamują też bariery mentalne i strach opinii publicznej przed funkcjonowaniem w zmienionych warunkach. Przykładami takich niedużych przedsięwzięć przynoszących widoczne proekologiczne rezultaty były zakazy sprzedaży jednorazowych opakowań ze styropianu w Nowym Jorku w 2015 r. oraz plastikowych torebek i butelek w San Francisco. W Polsce w 2020 roku prezydent i rada Watbrzycha podjęły podobne działania przez uruchomienie akcji „Stop Plastik!”, która miała doprowadzić do zakazu używania jednorazowego plastiku w mieście. Nie doszła jednak do skutku, ponieważ po miesiącu wojewoda dolnośląski zdecydował o jej uchyleniu. Ostatecznie konflikt rozstrzygnie sąd.

### Realne zagrożenie: upały i smog

Przedstawiciele polskich miast zdają sobie sprawę z problemów środowiskowych. To dlatego zagrożenia dla stanu środowiska najczęściej oceniali w naszym badaniu jako prawdopodobne – uśrednione ryzyko przekroczyło 3 w pięciostopniowej skali (ten wynik zgodnie z wytycznymi Rządowego Centrum Bezpieczeństwa można zinterpretować jako „możliwe” – tak

## Ranking zagrożeń w kategorii „środowisko”

miejsce w rankingu	zagrożenie	ryzyko wystąpienia	dotkliwość gospodarcza	dotkliwość społeczna	dotkliwość średnia
1	upały	3,5	2,4	2,5	<b>2,4</b>
2	smog	3,2	2,2	2,7	<b>2,4</b>
3	silny wiatr	2,9	3,0	2,6	<b>2,8</b>
4	susza	2,9	2,6	2,4	<b>2,5</b>
5	ostry mróz	2,8	2,4	2,3	<b>2,3</b>
6	powódź	2,6	2,7	2,3	<b>2,5</b>
7	pożar	2,5	2,5	2,6	<b>2,6</b>

Źródło: opracowanie własne.

oznacza się zdarzenia mające miejsce stosunkowo rzadko, które były już dokumentowane w przeszłości). Co więcej, niemal wszystkie zagrożenia z tej kategorii, tj. upały, zanieczyszczenie powietrza, silne wiatry, susze i ostre mrozy, znalazły się w pierwszej dziesiątce najbardziej prawdopodobnych zagrożeń kryzysowych.

Urzędnicy uznali, że spośród zagrożeń dla środowiska najbardziej prawdopodobne są upały – zagrożenie nimi jest wysokie lub bardzo wysokie według aż 50 proc. badanych. Jednocześnie ankietowani nie oceniają ich jako zbyt dotkliwych – niemniej 8 proc. respondentów przewiduje dotkliwe skutki upałów dla gospodarki, a 15 proc. dla spraw społecznych (w tym zdrowotnych).

Dość podobnie urzędnicy ocenili dotkliwość suszy – 15 proc. spodziewa się reperkusji gospodarczych i 18 proc. społecznych, a 23 proc. badanych prawdopodobieństwo wystąpienia suszy określa jako wysokie lub bardzo wysokie. Takie odpowiedzi mogą dziwić, bo susza od lat jest tematem obecnym w debacie publicznej, a jej skutki już dziś są odczuwalne dla sektora rolniczego i konsumentów – m.in. z jej powodu ceny żywności rosną. Być może susza jest po prostu słabo widoczna w miastach (a bardziej na terenach rolniczych), a upał bardziej dotkliwy w betonowej zabudowie – stąd takie wskazania uczestników naszego badania. Dodatkowo znaczna część respondentów to przedstawiciele wysoko uprzemysłowionych regionów, np. Śląska.

Drugie miejsce pod względem ryzyka wystąpienia w kategorii zagrożenia dla stanu środowiska zajęło zanieczyszczenia powietrza. 40 proc. urzędników uznało je za co najmniej prawdopodobne, a 28 proc. – jako dotkliwe społecznie. Jedynie 10 proc. określiło skutki gospodarcze zanieczyszczeń powietrza jako wysokie. Jest to postrzeganie zgodne z agendą ruchów miejskich, które akcentują przede wszystkim koszty zdrowotne wynikające z obecności smogu. Co warto podkreślić, miasta nie są jednomyślne w ocenie problemu smogu – ryzyko i dotkliwość szacują w zależności od swojej sytuacji, dlatego wyniki w tej kategorii były wysoce różnorodne, co widać po wysokiej wartości odchylenia standardowego.

Jeśli oprzeć się na średnich ocenach, to urzędnicy uznają za najbardziej prawdopodobne wystąpienie upałów i zanieczyszczeń powietrza, a w dalszej kolejności: silnych wiatrów, suszy, ostrych mrozów i powodzi. Z kolei za najbardziej dotkliwe uznają silne wiatry, suszę i powodzie, a następnie upały, zanieczyszczenia powietrza i silne mrozy. Najpoważniejsze skutki gospodarcze przypisują silnym wiatrom (33 proc. wskazań), a społeczne – zanieczyszczeniom powietrza (28 proc. wskazań).

### Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń dla środowiska

Urzędnicy najczęściej wskazywali upały jako zagrożenie o wysokim ryzyku wystąpienia, co jest zgodne z obserwowalnymi zjawiskami i najnowszą wiedzą naukową. Rzeczywiście, wysokie temperatury stanowią coraz częstszą anomalię pogodową – jeszcze w 2018 r.



odnotowano w Polsce historycznie wysoką średnią temperaturę w kwietniu; z perspektywy czasu widać także, że w Polsce od lat 50. trzykrotnie wzrosła średnia liczba dni upalnych (do około piętnastu rocznie).

Wywoływana m.in. upałami susza, rzadziej wskazywana przez samorządowców jako prawdopodobne zagrożenie, to z kolei zjawisko silnie obecne w Polsce od ostatnich kilku lat – od 2013 r. odnotowuje się przypadek suszy w kraju rokrocznie, tymczasem jeszcze w latach 1951-1981 było tylko sześć susz. Dzieje się tak przez wzrost temperatur, a także spadek wilgotności powietrza. Deszcze są rzadsze, zwłaszcza latem, a temperatury wyższe, co sprzyja szybkiemu wysychaniu gleby. Jednocześnie występowanie nawalnych deszczy zamiast częstszych i bardziej umiarkowanych średnich opadów może powodować powodzie. O możliwości ich wystąpienia samorządowcy wiedzą, choć pozostają powściągliwi w ocenie ryzyka, a także zróżnicowani w postawach (33 proc. wskazań na ryzyko wysokie lub bardzo wysokie; 1,2 odchylenia standardowego). Tymczasem podtopienia wciąż pozostają problemem Polski – mapa zagrożenia powodziowego obejmuje obszary dorzeczy, na których ulokowana jest większość polskich aglomeracji.

Ciekawe, że respondenci podobnie oceniają ryzyko wystąpienia silnych wiatrów oraz silnych mrozów (po 25 proc. wskazań). Tymczasem, ze względu na ocieplenie klimatu, te drugie są znacznie mniej prawdopodobne niż pierwsze. Postępujące zmiany klimatyczne powodują wzrost występowania zjawisk ekstremalnych, takich jak wichury i huragany o coraz większej prędkości. Te, oprócz generowania strat gospodarczych (np. zniszczeń budynków), stwarzają bezpośrednie zagrożenie życia. W sierpniu 2017 r. przez zachodnią część kraju przeszła wichura, która spowodowała śmierć 6 osób i wywołała straty szacowane na 250 mln zł.

Według uczestników naszego badania jednym z najważniejszych problemów związanych ze stanem środowiska w Polsce jest smog – i faktycznie zanieczyszczenie powietrza w Polsce jest wyjątkowo wysokie na tle Europy. Zgodnie z raportem Światowej Organizacji Zdrowia z 2018 r. 36 spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast na świecie leżało w Polsce,

z czego sytuacja najgorsza była w Krakowie. Raport *Air quality in Europe* opublikowany w 2019 r. wskazywał, że rocznie w Polsce z powodu smogu umiera około 45 tys. osób. Można więc uznać, że zanieczyszczenie powietrza stanowi jedno z najlepiej rozpoznanych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego przez decydentów na poziomie samorządowym.

## BEZPIECZEŃSTWO

### Co zagraża Polakom – i na co miasta mają wpływ?

Zagrożenia bezpieczeństwa stanowią istotne wyzwanie dla decydentów odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Wiążą się z sytuacjami nagłymi i ekstensywnymi w skutkach, przez co szczególnie silnie uderzają w podstawowe ludzkie potrzeby. Odzwierciedlają to opinie respondentów naszej ankiety – ze wszystkich sytuacji kryzysowych to właśnie zagrożenia dla bezpieczeństwa wiążą z największą dotkliwością (35 proc. najbardziej negatywnych ocen, wobec 30 proc. zagrożeń w kategorii środowisko i 20 proc. w kategorii spójność społeczna). Badając obszar bezpieczeństwa, pytaliśmy o ocenę ryzyka wystąpienia katastrof budowlanych, katastrof komunikacyjnych (np. karambolu, katastrofy kolejowej bądź lotniczej), trzęsień ziemi (w tym tąpnięć górniczych), aktów terroryzmu, w tym cyberterroryzmu zakłócającego działanie miasta, długotrwałej przerwy w dostawie energii elektrycznej (tzw. blackout) i epidemii. Z wyjątkiem aktów terroryzmu wszystkie miały już w Polsce miejsce, a część z nich dzieje się właściwie nieprzerwanie (np. duże wypadki drogowe).

Te bardzo różne zagrożenia kryzysowe łączy ich silny związek z technologiami. Skutki katastrof komunikacyjnych czy budowlanych nie byłyby tak rozległe, gdyby nie wysokie zagęszczenie ludności korzystającej z transportu publicznego i zbiorowego mieszkalnictwa istniejących dzięki zastosowaniu współczesnych rozwiązań technologicznych. Także blackout jest problemem występującym tylko w realiach zmodernizowanego społeczeństwa, które opiera swoje funkcjonowanie na wysokim zużyciu energii elektrycznej. Z kolei cyberterroryzm jest w stanie skutecznie zakłócić organizację i komunikację w dużych skupiskach ludzkich, zależnych od sprawnego przepływu informacji i zdalnego

ich przesyłu. I choć epidemia jest problemem znanym od setek lat – by przywołać przykład epidemii dżumy w XIV-wiecznej Europie – to jej współczesne odmiany są szczególnie groźne ze względu na wielkoskalowość przemysłu oraz zglobalizowanie turystyki i handlu.

Skoro zagrożenia dla bezpieczeństwa wynikają z kulturowej i gospodarczej działalności człowieka, człowiek

może bezpieczeństwem efektywnie zarządzać (w przeciwieństwie do sił natury, które występują przeważnie niezależnie od człowieka). Odpowiednie procedury, dbałość o jakość wykonania, uważny nadzór nad infrastrukturą pozwalają skutecznie zapobiec sytuacji kryzysowej. Część tych zadań leży w kompetencji decydentów miejskich, np. nadzór budowlany, organizacja transportu miejskiego czy utrzymanie infrastruktury łączności.

### Ranking zagrożeń w kategorii „bezpieczeństwo”

miejsce w rankingu	zagrożenie	ryzyko wystąpienia	dotkliwość gospodarcza	dotkliwość społeczna	dotkliwość średnia
1	epidemia	3,3	3,6	3,7	<b>3,7</b>
2	katastrofa komunikacyjna	2,6	2,3	2,3	<b>2,3</b>
3	blackout	2,5	3,2	2,9	<b>3,1</b>
4	katastrofa budowlana	2,3	2,4	2,2	<b>2,3</b>
5	terroryzm	2,3	2,8	2,8	<b>2,8</b>
6	trzęsienie ziemi	1,1	2,3	2,3	<b>2,3</b>

Źródło: opracowanie własne.

### Największe zagrożenia: epidemia i blackout

Według samorządowców zagrożeniem z jednej strony najbardziej dotkliwym, a z drugiej prawdopodobnym jest epidemia. 40 proc. ankietowanych wskazało na co najmniej wysokie ryzyko jej wystąpienia, 63 proc. uznało jej skutki za dotkliwe gospodarczo, a 68 proc. – społecznie. Bez wątplenia wpływ na tak wysokie wyniki w porównaniu z powściągliwą oceną innych zagrożeń miała świadomość wzrostu zachorowań na COVID-19 w Polsce i na świecie. Mimo że w kafeterii odpowiedzi nie padało słowo „koronawirus”, respondenci prawdopodobnie ten konkretny patogen mieli na myśli, odpowiadając na pytania.

Co ciekawe, byli oni zgodni co do oceny skutków gospodarczych epidemii (odchylenie standardowe na poziomie 0,82), ale za to większe zróżnicowanie postaw dało się zaobserwować przy ocenie ryzyka wystąpienia (1,06)

i ocenie skutków społecznych (1,06) tego zagrożenia. Rzeczywiście odpowiada to dotychczasowemu przebiegowi epidemii koronawirusa w Polsce, który w skali kraju nie był drastyczny i wybuchał głównie w obrębie wyizolowanych ognisk. Jednocześnie skutki gospodarcze mogły zostać zauważone bardziej powszechnie, ponieważ ze względów bezpieczeństwa zamrażano działalność całych sektorów branżowych, np. gastronomii, rozrywki, organizacji wydarzeń. Tego rodzaju wstrząs był szczególnie dotkliwy dla małych biznesów, z których w dużej mierze składa się sektor przedsiębiorstw w Polsce.

Drugim wskazaniem często wymienianym przez respondentów jest blackout – to według nich zagrożenie o niskim ryzyku wystąpienia (tylko 8 proc. badanych określiło je jako co najmniej wysokie), ale za to o dużej dotkliwości gospodarczej (40 proc.) i społecznej (38 proc.). Jeśli pominąć epidemię, średnia ocena dotkliwości długotrwałej przerwy w dostawie energii elektrycznej (3,11 na 5) wyprzedziła wszystkie inne

zagrożenia w badaniu. Poza tym sytuacje zagrażające bezpieczeństwu nie wzbudzają obaw urzędników – trzęsienia ziemi są zdecydowanie najrzadziej wskazywane jako co najmniej prawdopodobne (3 proc.), podobnie katastrofy komunikacyjne (8 proc.) i katastrofy budowlane oraz akty terroryzmu (po 13 proc.).

### Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń bezpieczeństwa

Wyniki naszej ankiety pokazują, że samorządowcy z jednej strony widzą potencjalnie wysoką dotkliwość każdego z podanych zagrożeń (średnio 32 proc. ocen o co najmniej wysokiej dotkliwości), ale jednocześnie są powściągliwi w przewidywaniu ryzyka ich wystąpienia (średnio 14 proc. pesymistycznych wskazań). Jedną z możliwych interpretacji tej rozbieżności jest optymizm urzędników i wiara w umiejętność zapobieżenia sytuacjom kryzysowym. Taka postawa mijałaby się jednak z twardymi danymi dotyczącymi historii udokumentowanych zagrożeń.

O ile wysokie wyniki dla epidemii nie dziwią ze względu na kontekst koronawirusa, o tyle zaskakująco mało wskazań mają katastrofy komunikacyjne. Tymczasem wypadki drogowe, mimo sukcesywnego spadku ich liczby, pozostają poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Polaków, o czym niemal codziennie donoszą media. Na tle Europy nasze wyniki są fatalne – według Eurostatu w 2016 r. w przeliczeniu na milion mieszkańców w Polsce zginęło 80 osób, o 30 więcej niż wyniosła średnia dla Unii Europejskiej. Daje nam to niechlubne czwarte miejsce, za Bułgarią, Rumunią i Łotwą, pod względem stopnia śmiertelności wypadków drogowych. Jest możliwe, że respondenci sugerowali się niską liczbą bardziej widowiskowych katastrof kolejowych i lotniczych. Tych pierwszych jest w Polsce coraz mniej – zgodnie z danymi Urzędu Transportu Kolejowego tzw. miernik wypadkowości (relacja liczby wypadków do przejechanych „pociągo-kilometrów”) wyniósł 2,3 i jest najniższy od ostatnich pięciu lat. Podobnie jest w przypadku transportu lotniczego – od katastrofy smoleńskiej w 2010 r. nie odnotowano zbiorowych zgonów. Większość wypadków lotniczych dotyczy lotnictwa wojskowego, którym zarządzają inne organy niż miejskie centra kryzysowe.

Nawet jeśli katastrofy lotnicze i kolejowe są coraz rzadsze i tym samym wpływają na niską ocenę ryzyka

katastrof komunikacyjnych w ogóle, stanowią część naszego społecznego doświadczenia. Co ciekawe jednak, nawet terroryzm był nieco częściej wskazywany przez respondentów jako prawdopodobny (13 proc.) niż katastrofy komunikacyjne, mimo że w Polsce zagrożenie terrorystyczne nigdy nie przekroczyło drugiego stopnia na cztery (tj. miały miejsce wydarzenia potencjalnie będące okazją do zamachu terrorystycznego, takie jak szczyt NATO w 2016 r. w Warszawie, ale nigdy do niego nie doszło).

Zaskakuje także optymizm urzędników co do zagrożenia przerwami w dostawach energii elektrycznej. Jeszcze w 2013 r. Polacy, po Łotyszach i Ukraińcach, borykali się ze średnio najdłuższymi przerwami w dostawie energii elektrycznej, bo wynoszącymi więcej niż 400 min. rocznie na jednego odbiorcę. Choć sytuacja od tamtego czasu się poprawiła, Urząd Regulacji Energetyki w oficjalnym raporcie z 2019 r. wskazuje, że krajowe moce wytwórcze energii elektrycznej już są poniżej zapotrzebowania, w związku z czym rośnie ryzyko kolejnych blackoutów. Te mogą być wywoływane także przez sytuacje kryzysowe w obszarze środowiska, np. wichury, oblodzenia, upały, które niekiedy powodują awarie sieci przesyłowej. Dodatkowym problemem są jednoczesne niedobory wody, służące do chłodzenia elektrowni, i przestarzała infrastruktura, która łatwiej ulega przegrzaniom. W związku z tym ciągłość dostaw energii elektrycznej, która stanowi część tak zwanej infrastruktury krytycznej, powinna być jednym z głównych celów planowania zarządzania kryzysowego.

## SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNA

### Dlaczego jest ważna?

Spójność społeczna niekoniecznie kojarzy się z bezpieczeństwem publicznym, lecz jest niezbędna dla jego zachowania. Nie bez powodu bywa szeroko omawiana w dyskursie naukowym i politycznym, najczęściej pod hasłem nierówności społecznych oraz ich negatywnego wpływu na wiele aspektów życia. Nierówności te obniżają poczucie szczęścia osobistego, odczuwane zaufanie, zdolność do współpracy z innymi oraz przychód narodowy per capita. Jednocześnie zróżnicowanie

poziomu nierówności społecznych między poszczególnymi krajami pokazuje, że niższa spójność nie uniemożliwia funkcjonowanie społeczeństwa, nawet jeśli potrafi je zakłócać.

Skąd więc ujęcie zagrożeń dla spójności społecznej jako potencjalnych sytuacji kryzysowych? Po pierwsze, wysoki poziom spójności społecznej długofalowo ułatwia społeczeństwu koordynację działań, planowanie z wyprzedzeniem, odkładanie zapasów, buduje też poczucie solidarności – a więc sprzyja sprawnym reakcjom w sytuacji wystąpienia zagrożenia kryzysowego. Po drugie, jeśli niespójność społeczna przekroczy istotną skalę, paraliżuje to funkcjonowanie państwa i gospodarki. Dowodzi tego sytuacja krajów pozostających w stanie wojny domowej, takich jak Somalia, gdzie susza i głód dziesiątkują miejscową populację m.in. z powodu skrajnie niewydolnego państwa i braku infrastruktury pomocnej w rozwiązywaniu kryzysów o tak dużej skali.

Socjologiczna teoria Ulricha Becka o społeczeństwie ryzyka także akcentowała znaczenie kryzysów społecznych. Tego, jak poważne konsekwencje mogą mieć zagrożenia spójności społecznej, dowodzi również

najnowsza historia Stanów Zjednoczonych – najpierw kryzysu ekonomicznego z 2008 r., a teraz reperkusji epidemii COVID-19 dla rynku pracy, który odnotowuje historycznie wysoką skalę bezrobocia. Tak nagły wzrost osób zależnych od pomocy społecznej sprawia, że państwo musi uruchamiać zasoby kryzysowe, by utrzymać bezpieczeństwo. Jednocześnie jest to trudne w kraju o wysokim stopniu nierówności, gdzie np. dostęp do darmowej opieki zdrowotnej pozostaje reglamentowany. Spadek poczucia bezpieczeństwa – finansowego i zdrowotnego – może przekładać się na wzrost niepokojów społecznych, a w konsekwencji doprowadzać do konfliktów politycznych.

W ankiecie zawarliśmy pytania o szacunek prawdopodobieństwa wystąpienia wysokiej przestępczości, wysokiej bezdomności, wysokiego odsetka osób niedożywionych, dużego ubóstwa oraz masowego długotrwałego bezrobocia. Zdecydowaliśmy się nie określać dokładniej ram tego, co oznacza „wysoka” bezdomność lub „duże” ubóstwo; uznaliśmy, że ich odczucie i tak jest sytuacyjne i relatywne. Jednocześnie wylistowaliśmy te zjawiska, które były w Polsce jeszcze niedawno odnotowywane i które przekładały się kryzysy emigracyjne i gospodarcze.

### Ranking zagrożeń w kategorii „spójność społeczna”

miejsce w rankingu	zagrożenie	ryzyko wystąpienia	dotkliwość gospodarcza	dotkliwość społeczna	dotkliwość średnia
1	bezrobocie	2,6	2,9	3,0	<b>3,0</b>
2	przestępczość	2,4	2,3	2,8	<b>2,6</b>
3	bezdomność	2,1	2,0	2,3	<b>2,2</b>
4	ubóstwo	2,0	2,3	2,5	<b>2,4</b>
5	niedożywienie	1,8	1,8	2,3	<b>2,0</b>

Źródło: opracowanie własne.

### Największe zagrożenia: bezrobocie i wzrost przestępczości

Ze wszystkich podnoszonych w ankiecie zagrożeń kryzysy związane ze spójnością społeczną budzą najmniej obaw urzędników. Tylko 8 proc. ankietowanych uznało te zagrożenia za co najmniej prawdopodobne, a 20 proc. – za co najmniej bardzo dotkliwe. Samorządowcy byli dość zgodni co do niskiej oceny ryzyka, zwłaszcza w przypadku ubóstwa. Z wyjątkiem bezrobocia wszystkie zagrożenia w tej kategorii zostały uznane za mało dotkliwe i mało prawdopodobne.

Bezrobocie – 30 proc. ankietowanych określiło ryzyko jego wystąpienia za co najmniej wysokie, co dało mu dziewiąte miejsce spośród wszystkich zagrożeń. Jednocześnie zostało ocenione jako dość dotkliwe w skutkach społecznych (38 proc.) i, co ciekawe, nieco mniej w skutkach gospodarczych (30 proc.). Dotkliwość była jednak bardzo różnie oceniana przez samorządowców (wysokie odchylenia standardowe, wynoszące odpowiednio 1,3 i 1,2), co odzwierciedla wysokie zróżnicowanie lokalnej sytuacji gospodarczej w Polsce.

Drugim najczęściej wskazywanym ryzykiem było zagrożenie przestępczością – za co najmniej prawdopodobne uznało je 8 proc. respondentów, tyle samo urzędników określiło dotkliwość gospodarczą przestępczości jako co najmniej wysoką, a 28 proc. nazwało tak dotkliwość społeczną przestępczości. Pozostałe zagrożenia uzyskały pojedyncze wskazania. Oceny te mogą wynikać z sily medialnych doniesień docierających do badanych – zarówno bezrobocie, jak i przestępczość były przedmiotami częstych debat publicznych zwłaszcza w latach 90. Jednocześnie ogólnie niskie zainteresowanie rodzajami ryzyka wskazanymi w kategorii spójności społecznej może wynikać z tego, że centra zarządzania kryzysowego nie posługują się na co dzień narzędziami, które mają rozwiązywać tego typu problemy, choć zgodnie z literaturą naukową stanowią one istotny, nawet jeśli nieintuicyjny, czynnik zagrażający bezpieczeństwu publicznemu.

### Konfrontacja z ekspertyzą: historyczne dane dotyczące zagrożeń spójności społecznej

Polska mierzyła się z wieloma problemami spójności społecznej, zwłaszcza z bezrobociem. W szczytowym

momencie, tj. w 2004 r., stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła ponad 20 proc. Zaczęła spadać wraz z otwieraniem się kolejnych unijnych rynków pracy na pracowników z Polski, a także wskutek poprawiającej się koniunktury gospodarczej w kraju. Jeszcze w październiku 2019 r. bezrobocie było w Polsce najniższe od niemal 30 lat – wyniosło ono 5 proc., co zgodnie ze zdaniem wielu ekspertów odpowiada prawdopodobnemu poziomowi tzw. bezrobocia strukturalnego. Od czasów wprowadzenia pierwszych restrykcji epidemicznych, tj. od kwietnia 2020 r., można zaobserwować niewielki wzrost zarejestrowanych bezrobotnych (w lipcu – 6,1 proc.), który być może będzie postępował. Warto przy tym dodać, że jest to tylko jeden ze wskaźników mierzących kondycję rynku pracy oraz że branże najsilniej dotknięte koronawirusem, czyli usługowe, takie jak gastronomia, turystyka, eventy, rozrywka, w dużej mierze opierały się na młodej sile roboczej pracującej nie zawsze legalnie (bez umowy) lub na łańcuchu rozwiązywalnych umowach cywilnoprawnych. Osoby, które utraciły pracę w takich warunkach, niekoniecznie będą skłonne do rejestrowania się w urzędzie. Niemniej skala kryzysu gospodarczego w Europie po pandemii sugeruje, że bezrobocie, nawet jeśli nierejestrowane, będzie istotnym problemem społecznym. Jednocześnie w przeciwieństwie do początków XXI w. przepływ bezrobotnych do państw Europy Zachodniej nie będzie już tak łatwy – zachodnie rynki nie będą chłonać pracowników, bo gospodarki państw zachodnich również będą borykać się z kryzysami, a ponadto migracje mogą być utrudnione w wyniku restrykcji epidemicznych.

Interesujące jest natomiast skupienie urzędników na przestępczości jako potencjalnym źródle sytuacji kryzysowej. Zgodnie ze statystykami policyjnymi skala przestępstw kryminalnych systematycznie się zmniejsza. W 1999 r. policja stwierdziła 1,02 mln przestępstw, w 2009 r. – ponad 763 tys., a w 2019 – ponad 507 tys. Jednocześnie rośnie wykrywalność, a więc efektywność pracy służb mundurowych. Służby policyjne należą także do instytucji publicznych cieszących się najwyższym społecznym zaufaniem. Jeśli obecne tendencje się utrzymają, nie ma powodu sądzić, by przestępczość stanowiła poważne zagrożenie kryzysowe.

Obaw urzędników nie budzą z kolei niedożywienie i ubóstwo. Pierwszy problem, zwłaszcza w kontekście dzieci, stanowił przedmiot wielu nośnych kampanii społecznych, jednak żadna z nich nie powołała się na wiarygodne badania, które zmierzyłyby faktyczną skalę niedożywienia. Trudno zatem powiedzieć, czy intuicje respondentów są słuszne – z braku historycznych danych nie sposób określić tendencji. Jednocześnie rosnące od kilku lat ceny żywności i udział produktów podstawowych w koszyku konsumenckim mogą skłaniać do pesymizmu – wyższe wydatki na produkty rolne mogą negatywnie wpływać na jakość i różnorodność codziennej diety Polaków. Dysponujemy za to wiarygodnymi danymi dotyczącymi ubóstwa gromadzonymi przez Główny Urząd Statystyczny, który zarówno dla ubóstwa relatywnego (czyli poziomu życia na poziomie 50 proc. wydatków ponoszonych przez przeciętne gospodarstwo domowe), jak i ubóstwa skrajnego (zagrożającego psychofizycznemu przetrwaniu) notuje systematyczny spadek. 2019 r. był najlepszym w historii pomiaru – stopa ubóstwa skrajnego wyniosła 4,2 proc., a relatywnego – 13 proc. Utrzymanie tej tendencji mogłoby oznaczać dalszą poprawę sytuacji osób w najgorszej kondycji materialnej, jednak

nagłe wydarzenia, takie jak epidemia i idące za nią wstrząsy rynku pracy, mogą ją łatwo odwrócić.

Respondenci ocenili natomiast jako niskie ryzyko bezdomności – jedynie 5 proc. uznało to zagrożenie za co najmniej prawdopodobne. Interesujące, że tylko 10 proc. pytanym uznało skutki społeczne bezdomności za dotkliwe, a nikt nie dostrzegł ich skutków gospodarczych. Dzieje się tak mimo faktu, że osoby dotknięte kryzysem bezdomności trwale wypadają z życia społecznego, rzadko mają możliwość podjęcia trwałego zatrudnienia i z trudem funkcjonują bez pomocy z zewnątrz. Zgodnie z badaniami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2019 r. przyniósł 10-procentowy spadek liczby osób bezdomnych, którą szacuje się obecnie na około 30 tys. Jednocześnie Polska zмага się z przeludnieniem mieszkaniowym – w porównaniu do innych krajów Europy dysponuje najmniejszym metrażem per capita i największym zagęszczeniem lokatorów na lokal mieszkaniowy, a przyrost mieszkań nie nadąża za zapotrzebowaniem lokatorów. W kontekście potencjalnych pokoronawirusowych problemów gospodarczych pozostajemy zatem w newralgicznej sytuacji – utrzymanie niskiej stopy bezdomności może zależeć od skali kryzysu gospodarczego.

# Jak przygotować się na największe zagrożenia?

## Studia przypadków

Sprawne zarządzanie kryzysowe zakłada **planowanie co najmniej kilka lat naprzód**. W czasach niepewności i rosnącego ryzyka występowania kolejnych nagłych kryzysów o ekstensywnych skutkach staje się ono wyzwaniem, co nie oznacza, że jest niemożliwe. Najlepiej radzą sobie te miasta, które wyciągają wnioski z minionych kryzysów, zbierają szczegółowe informacje o parametrach istotnych dla wystąpienia potencjalnej sytuacji kryzysowej i na bieżąco wdrażają środki zapobiegawcze. Tak wynika z naszej analizy sytuacji i wskazań badanych przez nas urzędników. Poniżej przedstawiamy jakościowe studium liderów zarządzania kryzysowego na poziomie miejskim. Wytypowaliśmy pięć ośrodków, które mogą stanowić wzorzec reagowania na zagrożenia i które w ciągu ostatnich kilku lat skutecznie zarządziły potencjalną lub faktyczną sytuacją kryzysową. Zagrożenia z adresowane przez opisane tu samorządy to w trzech przypadkach problemy, które zostały dostrzeżone przez naszych respondentów. Pozostałe dwa to reakcje na problemy, które mogą okazać się istotne dla polskich miast w przyszłości, mimo że nie przodowały w rankingu. Zdecydowaliśmy się sięgnąć także do jednego przykładu zagranicznego, zakładając, że przynajmniej część strategii zapobiegawczych można przenieść na polski grunt.

### GDYNIA: przymus ochrony przed koronawirusem

Marzec i kwiecień 2020 r. to był dla Polski czas niepewny – właśnie wtedy zaczęła wzrastać liczba zachorowań na COVID-19. Naukowcy dysponowali jeszcze relatywnie niewieloma informacjami o mechanizmie rozprzestrzeniania się wirusa i długofalowych skutkach zachorowań, a polityka antykryzysowa rządu nie

była spójna i zrozumiała dla opinii publicznej. Tym samym objawiło się pole dla samorządów do zarządzania kryzysowego – tym bardziej, że koronawirus najszybciej rozprzestrzenił się w miastach, czyli w dużych skupiskach ludzkich.

Gdynia pierwsza rozpoczęła punktowe interwencje: jeszcze na początku marca odwołała wydarzenia zbiorowe oraz zawiesiła pobieranie opłat za parkowanie. Wyprzedziła także rządowe regulacje dotyczące transportu zbiorowego i zarządziła, by w miejskich autobusach co drugie miejsce pozostało wolne (siedzenia zostały w stosowny sposób oznaczone). Aby rozrzedzić spontanicznie gromadzący się w miejscach publicznych tłum, samorząd korzysta z detektorów pozwalających weryfikować, czy zachowywany jest stosowny dystans fizyczny. Władze miejskie prowadzą też intensywną politykę komunikacyjną – w kluczowych miejscach Gdyni stawiają ekrany ledowe z komunikatami Ministerstwa Zdrowia, operują symbolami – zastępując maseczkami usta... miejskim pomnikiem – oraz zdalnie kontaktują się z dziennikarzami, by ci nie musieli fizycznie stawiać się w urzędzie w poszukiwaniu informacji.

Miasto wprowadziło też własny system osłon społecznych: w ramach programu „Gdyński Falochron” częściowo umorzyło przedsiębiorcom opłaty lokalne, wprowadziło darmowe doradztwo, zwolnienie firm z czynszów miejskich, jeśli musiały zamrozić działalność, lub ich odroczenie i obniżenie. W miesiącach letnich Gdynia uruchomiła kolejną edycję programu, tym razem dedykowaną trzeciemu sektorowi i kulturze. Powstała wtedy oficjalna platforma internetowa, na której gdyńscy artyści i ludzie kultury mogli występować i otrzymywali za to honoraria od miasta. Z kolei gdyńskie organizacje pozarządowe, które pozyskały wcześniej pieniądze od miasta w ramach lokalnych



konkursów grantowych, uzyskały możliwość zrewidowania harmonogramu działań i aneksowania umów.

### **KRAKÓW:** przodownik walki ze smogiem

Dawna stolica Polski stała się niemal anegdotycznym przykładem miasta o wysokim stężeniu smogu. Problemy ekologiczne od lat były tam istotnym kontekstem działań lokalnych ruchów miejskich. Warto przy tym podkreślić, że w Krakowie skumulowały się czynniki niezależne od samorządu: znaczenie miała z jednej strony specyfika położenia geograficznego (położenie w niecce, gdzie łatwiej o zatrzymywanie zanieczyszczeń powietrza), z drugiej – historyczny charakter tkanki miejskiej (przewaga przestarzałych instalacji grzewczych), z trzeciej – tendencje komunikacyjne obecne także w reszcie kraju (szybki wzrost liczby samochodów osobowych). Tym bardziej warto docenić reakcję na postulaty ruchów społecznych i wszechstronne podejście do rozwiązania problemu smogu w mieście.

Już od 2016 r. miasto oferuje osobom w trudnej sytuacji materialnej program osłony, który pozwala na otrzymanie 100 proc. poniesionych kosztów na wymianę nieekologicznego ogrzewania. Dzięki niemu mieszkańcy mogą w całości sfinansować wymianę pieca węglowego i zastąpić go miejskim ogrzewaniem lub piecami na gaz lub prąd. Równocześnie Kraków oferuje dopłaty tym osobom, którym w wyniku zmiany systemu ogrzewania na bardziej ekologiczny wzrosły koszty związane ze zużyciem energii ciepłowniczej. System zachęt został też uzupełniony o zapowiedziane z wyprzedzeniem zakazy stosowania nieekologicznych źródeł ciepła. Od 2019 r. w Krakowie na podstawie tzw. uchwały antysmogowej nie można już palić węglem ani drewnem.

Jednocześnie samorząd przykładą wagę do prowadzenia rzetelnej ewidencji. Władze Krakowa zleciły zewnętrzną inwentaryzację, w ramach której ankieterzy prowadzili fizyczne kontrole w lokalach mieszkalnych, by sprawdzić stosowane w nich źródła ciepła. Dzięki temu urząd miasta dysponuje dokładnymi informacjami o tym, w których budynkach pozostały jeszcze paleniska do wymiany. Ponadto miasto za pomocą dronów sprawdza nocą, jakimi paliwami mieszkańcy ogrzewają swoje domy.

### **JAWORZNO:** miasto bez wypadków samochodowych

Cała Polska zмага się z wysoką śmiertelnością w wyniku wypadków komunikacyjnych, zarówno w obrębie miejskim, jak i na terenach niezabudowanych. Polityka rządowa w kwestii bezpieczeństwa drogowego była jednak raczej zachowawcza. Niezależnie od niej organizują się samorządy, które aktywnie dążą do poprawy sytuacji. Jednym z nich jest położone na Śląsku Jaworzno, które jesienią 2019 r. świętowało pierwszy rok, w którym na terenie miasta nie odnotowano żadnego śmiertelnego wypadku samochodowego.

Było to możliwe dzięki realizacji spójnej strategii rozwoju transportu w mieście już od 2005 r. W 2013 r. władze Jaworzna przyjęły program polityki transportowej „Wizja zero”, którego nadrzędnym celem było zminimalizowanie ryzyka wystąpienia niebezpiecznych wypadków na drogach. Jaworzniacka strategia zrównoważonego transportu opiera się na dwóch filarach: przebudowa układu drogowego oraz rozwój transportu publicznego. W mieście ograniczono ruch samochodów w strefie śródmiejskiej poprzez reorganizację ruchu oraz remonty ulic, budowę obwodnic miasta (śródmiejskiej i północnej) oraz budowę systemu dróg rowerowych. Urzędnicy inspirowali się przy tym rozwiązaniami adaptowanymi w Szwecji i Holandii, takimi jak zawężanie ulic i sadzenie przy nich drzew, dzięki czemu kierowcy odnoszą wrażenie, że jadą szybciej niż w rzeczywistości. Ponadto zarząd dróg miejskich zdecydował się na podwyższenie poziomu przejść dla pieszych i przebudowę rond na modłę holenderską tak, by zwiększyć widoczność rowerzystów.

Jednocześnie rozwijany jest transport publiczny – Jaworzno jest jednym z liderów wprowadzania autobusów elektrycznych do floty komunikacyjnej, a w 2018 r. miasto wprowadziło atrakcyjny cenowo bilet roczny (180 zł), który ma skłonić mieszkańców do częstszego korzystania z komunikacji zbiorowej.

### **BYDGOSZCZ:** miasto-gąbka

Bydgoszcz leży na pojezierzu, w dorzeczu Brdy i Wisty. W dodatku ma udokumentowaną historię podtopień



i powodzi, dlatego polityka wodna stanowi ważną część zarządzania miejskiego. Obecnie Bydgoszcz jest jednym z najbardziej zaawansowanych technologicznie i organizacyjnie ośrodków w Polsce w zakresie wykorzystania wód opadowych. Samorząd prowadzi zaawansowane i szeroko zakrojone działania na rzecz dostosowania kanalizacji deszczowej do efektywnego retencjonowania wody i przeciwdziałania podtopieniom budynków i zalewaniu ulic.

Na realizację programu związanego z odprowadzaniem, gromadzeniem i wykorzystaniem deszczówki bydgoskie przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne zdobyło 150 mln zł dofinansowania unijnego. Projekt został oceniony jako ten, który w pełni realizuje cele przeciwdziałania zmianom klimatycznym i zwiększa odporność miasta na te zmiany.

W 2018 r. samorząd podpisał pierwsze kontrakty w ramach projektu, który ma uczynić z Bydgoszczy tzw. miasto-gąbkę. Zamiast odprowadzać wodę deszczową, miasto-gąbka zatrzymuje ją w swoich granicach do użytku własnego, co spełnia założenia gospodarki obiegu zamkniętego i sprawia, że wodociągi działają sprawniej.

### **BERLIN: przyszły raj lokatorów**

Polityka mieszkaniowa to istotny problem każdej metropolii. Stolice państw z jednej strony przyciągają migrantów z kraju i z zagranicy, a z drugiej – cechują się gęstą zabudową i wysokimi cenami

gruntów, wskutek czego szeroko zakrojone inwestycje mieszkaniowe są trudne do przedsięwzięcia, a to stawia potencjalnych mieszkańców w trudnej sytuacji finansowej. Mierzyła się z tym stolica Niemiec. Ze względu na rosnącą popularność Berlina ceny najmu mieszkań systematycznie drożały, co wzmagało proces gentryfikacji. Problematyczna zaczęła stawać się też aktywność firm deweloperskich spekulujących mieszkaniem. Kryzys mieszkaniowy skłonił samorząd Berlina do działań, które pobudziły debatę polityczną w całym kraju.

Jedną z bardziej widowiskowych decyzji – choć wciąż zakrojonych na niewielką skalę – było optacenie mieszkań wybranym osobom w kryzysie bezdomności. Berlin w 2019 r. poszedł tym samym śladem Finlandii, która liczne, a jednocześnie mało skuteczne sposoby na aktywizację osób niemających stałego adresu zastąpiła programem przydziału darmowych mieszkań, które rzeczywiście trwale rozwiązywały problem wykluczenia społecznego. Władze miejskie zdecydowały się także na pięcioletnie zamrożenie cen najmu, co objęło nie tylko lokale należące do miasta, lecz także prywatnych właścicieli mieszkań. Co więcej, lokatorzy mają prawo zaskarżyć ich zdaniem zbyt wysokie czynsze, co może skutkować obniżeniem ich z nakazu miasta. W Berlinie aktywny jest też ruch społeczny najemców, popierany przez część rządzącego stolicą SPD, który zorganizował się na rzecz wywłaszczenia lokali mieszkalnych niebędących własnością publiczną. Sama inicjatywa jest kontrowersyjna wśród niemieckiej klasy politycznej i cieszy się większym poparciem w stolicy niż gdziekolwiek poza nią, niemniej stanowi kolejny element kryzysowej polityki mieszkaniowej, która wykuwa się w ramach debaty publicznej.

## Podsumowanie

Cechą postawy samorządowców, która łączy opisane wyżej przypadki, jest **śmiałość i inicjatywność**. Każde z opisanych miast samodzielnie przedsięwzięło działania w obszarze problemu, który był lokalnie dotkliwy; nie czekało na sygnał z góry. Być może właśnie w sytuacjach kryzysowych najpełniej wyraża się polska ustrojowa zasada subsydiarności, czyli sprawowania rządów możliwie oddolnych, w naszym przypadku prowadzonych na poziomie gminy, a więc także i miasta. Ważny w tym aspekcie jest słuch społeczny, postawa widoczna zwłaszcza w przypadkach Krakowa i Berlina. Wszystko to składa się z kolei na **zwinność**, czyli reakcję sprawną, elastyczną i dostosowaną do miejscowych potrzeb. Działanie na niewielką skalę

i pozostawanie blisko ludzi dają możliwość podejmowania trafnych decyzji.

Niemniej samorzady mogą się także wykazać działaniami bardziej systematycznymi, długofalowymi i technokratycznymi. Widać to szczególnie w zarządzaniu kryzysowym Bydgoszczy, Jaworzna i Krakowa, które, aby rozwiązać lokalne problemy, musiały odwołać się do wiedzy naukowej, przeprowadzić dodatkowe badania oraz zarezerwować środki na inwestycje. Z pewnością inicjatywy tego typu były łatwiejsze dzięki otwartości samorządów na eksperymenty i testowanie rozwiązań nieznanymi w innych regionach kraju. Jest to też pole do testów dla rządów – w porozumieniu z miastami rządy i województwa mogą wprowadzać programy pilotażowe i szczegółowo przygotowywać się do późniejszych działań na większą skalę.

# Rekomendacje dla miast

Żyjemy w czasach przejścia – socjologdy, ekonomiści i politolodzy są co do tego zgodni. Postęp technologiczny podnosi nasze możliwości wytwórcze, ale przekształca nasz styl życia; zmienia się geopolityczny układ sił – słabnie dominacja Stanów Zjednoczonych, rośnie znaczenie Chin, na arenę wchodzi inni duzi aktorzy; bezprecedensowa kumulacja kapitału w rękach nielicznych obniża możliwości polityczne państw i pogarsza warunki egzystencji pracowników oraz ich rodzin; temperatura w atmosferze ziemskiej podnosi się do niebezpiecznych poziomów, a globalna populacja się starzeje i jest coraz mniej odporna na skutki wspomnianych zmian. Zmiany te przeważnie przynoszą niepewność i konflikty, mogą też wywoływać sytuacje kryzysowe na wielką skalę.

Jednocześnie, jak pokazały omawiane w niniejszym raporcie studia przypadków, miasta dysponują narzędziami (albo są w stanie takie wytworzyć), które pomagają im efektywnie zarządzać kryzysem na własnym terenie. Czasami będzie to pierwszy krok w szerszej zakrojonym zarządzaniu kryzysowym, a niekiedy inicjatywa pozwalająca zażegnać problem. Skoro jest to możliwe, powstaje pytanie: czy przedstawiciele urzędów potrafią adekwatnie przewidywać problemy?

Analiza wyników naszej ankiety, wystanej do urzędników miejskich centrów zarządzania kryzysowego, pozwala wysunąć dwa wnioski. Po pierwsze, **respondenci priorytetyzują zagrożenia w podobny sposób, co opinia publiczna**. Najbardziej zauważają tematy medialne i bieżące (epidemia, upały, smog), choć jednocześnie niektórych bieżących wydarzeń (katastrofy komunikacyjne, powódź) nie postrzegają jako zagrożeń szczególnie prawdopodobnych. Po drugie, **urzędnicy są też powściągliwi, by nie powiedzieć – optymistyczni w ocenach**. Przeciętnie w każdej kategorii aż 55 proc. odpowiedzi wskazywało na ryzyko co najwyżej „rzadkie” (co zgodnie z wytycznymi RCB oznacza „raz na sto lat”). Co więcej, badani skutki kryzysów społecznych i ryzyko ich wystąpienia oceniają przeważnie jako mało znaczące. Prawdopodobnie w mniejszym stopniu kojarzą je z zagrożeniem bezpieczeństwa publicznego, choć należy się spodziewać, że to kryzysy społeczne

będą ludzkości towarzyszyły najdłużej i jako problemy strukturalne będą wyjątkowo trudne do zażegnania.

Podobnie optymistycznie urzędnicy postrzegają zagrożenia środowiskowe. Katastrofa klimatyczna może nieodwracalnie pogorszyć warunki życia na całej planecie i zmusić ludzi do rewizji dotychczasowego porządku społeczno-gospodarczego. Jest prawdopodobne, że ludzkość będzie mogła użytkować mniej energii, mniej konsumować, że zmieni się to, jak wypoczywamy i pracujemy, a nawet to, co jemy. Mimo to respondenci w naszej ankiecie przeciętnie uplasowali zagrożenia z tej kategorii w środku hierarchii ryzyk i dotkliwości. Być może nawet wśród kadr specjalizujących się w zapewnianiu bezpieczeństwa publicznego kryzys klimatyczny nie stanowi jeszcze dominującej perspektywy (choć jest to problem nagłaśniany na całym świecie od co najmniej pięciu dekad, będący przedmiotem protestów społecznych i konfliktów politycznych).

Niewątpliwie jest istotne, by urzędnicy i decydenci miejski zdawali sobie sprawę z własnej sprawczości i możliwości zainicjowania działań. Samorządowcy mogą się np. odwołać do metody zarządzania, która jest wypracowywana na całym świecie przez inicjatywę Banku Światowego Global Facility for Disaster Reduction and Recovery zgodnie z ideą Resilient Cities. Ma on na celu wypracowanie takiej metody projektowania urbanistycznego i inwestowania, która najlepiej przygotuje miasta na potencjalne wystąpienie zagrożeń kryzysowych. Kładzie on nacisk na rzetelną diagnostykę ryzyk, gromadzenie danych oraz ich wymianę między miastami, a także ulepszaniu norm budowlanych tak, by zwiększały bezpieczeństwo mieszkańców. Poniżej prezentujemy nasze sugestie dla miast w kilku kluczowych kategoriach, w odpowiedzi na nadchodzące zagrożenia.

## KLIMAT

Miasta są złożonymi, energochłonnymi organizmami. Ich funkcjonowanie zależy od podtrzymywania rozległej infrastruktury energetycznej, drogowej i wodociągowej, sprawnej komunikacji, sprawnego

transportu, a jednocześnie bieżącego urządzania przestrzeni, która mimo dużo zagęszczenia będzie dobra do życia. W każdym z tych obszarów miasta mogą rozwijać się w sposób zrównoważony, a także przebudowywać istniejące rozwiązania tak, by były bardziej efektywne.

Sztandarowym przykładem klimatycznej polityki miejskiej jest polityka transportowa. Miasta mogą znacząco zmniejszać emisje i zanieczyszczenie powietrza dzięki dawaniu prymatu komunikacji zbiorowej nad indywidualnym ruchem samochodowym, wyznaczania stref obniżonej prędkości oraz inwestowaniu w alternatywne źródła energii. Ważnym instrumentem są także plany zagospodarowania przestrzennego, które umożliwiają zobowiązanie prywatnych inwestorów do przestrzegania norm budowlanych, w tym wymuszających rozwiązania neutralne klimatycznie. Pomocną strategią może być wyznaczenie jednego, czytelnego celu klimatycznego (tak jak w Krakowie, gdzie władze dążą do redukcji poziomu pyłów zawieszonych w powietrzu, lub w Jaworznie, gdzie dąży się do zmniejszenia liczby wypadków samochodowych do zera), następnie organizowanie różnych sektorów polityki wokół tego celu. Władze samorządowe zarządzają także ogromnymi połaciami terenu, które mogą np. systematycznie zazieleniać.

Prezydenci miast i urzędnicy mogą wpływać na zachowania mieszkańców także przez bezpośrednią komunikację. W Polsce władze samorządowe cieszą się wyższym zaufaniem niż władze centralne, potencjalnie mają więc większy autorytet u obywateli. Podnosi to efektywność miejskich kampanii społecznych. Miasta, które niejednokrotnie same wydatnie cierpią z powodu zmian klimatu, mogą stanowić źródło zdecydowanego, spójnego i kolektywnego przekazu w sprawach klimatycznych. Co więcej, przekaz ten nie musi być odgórny – wokół przyszłości Ziemi organizują się w szkołach i na uniwersytetach takie ruchy społeczne jak Młodzieżowy Strajk Klimatyczny, które same podjęły działania na rzecz ekologicznej zmiany. We współpracy z placówkami oświatowymi i naukowymi miasta mogą wspierać te ruchy w zwiększaniu skali działań i zasięgu przekazu.

Reakcja na zagrażającą nam zmianę klimatyczną świetnie wpisuje się w logikę działania przyświecającą zarządzaniu kryzysowemu – wobec wspólnego niebezpieczeństwa planujemy i organizujemy się na przyszłość. Miasta mogą wykorzystać ten kontekst do widocznej mobilizacji społecznej i solidarności, którą Polacy w swojej historii wykazywali niejednokrotnie – przykładem jest choćby spontaniczna samoorganizacja obywateli podczas powodzi tysiąclecia w 1997 r.

## DEMOGRAFIA

W poprzedniej edycji raportu pokazywaliśmy, w jaki sposób polskie miasta starają się być przyjazne dla młodych, jednak perspektywa demograficzna na najbliższe dziesięciolecie każe nam patrzeć na społeczność, które będą się starzeć. Oznacza to spadek wydajności w pracy, zmianę stylu życia oraz konieczność dostosowania infrastruktury miejskiej do potrzeb osób o słabszej kondycji zdrowotnej. Jednocześnie zmiany pogody wynikające z katastrofy klimatycznej – np. większa liczba dni upalnych w roku – będą dla seniorów dużym wyzwaniem, a nawet zagrożeniem dla życia i zdrowia.

Samorządy już teraz powinny przygotowywać się na przejście demograficzne, tym bardziej że będzie ono miało lokalny wymiar. Zgodnie z prognozami Polskiej Akademii Nauk tylko Warszawa i Rzeszów nie muszą się obawiać depopulacji do 2050 r.; liczba mieszkańców w pozostałych miastach będzie się za to systematycznie zmniejszać, a ich średnia wieku – wyraźniej wzrastać. Sytuacja w przypadku trendów demograficznych jest o tyle komfortowa, że choć prognozowanie przyszłości zawsze musi uwzględniać różne scenariusze, tendencje w nauce zostały dość dobrze rozpoznane i dokładnie matematycznie opracowane.

W związku z tym samorządy mają możliwość zaplanowania polityki zarządczej na lata do przodu, mogą wariantywnie dostosowywać ją do przyszłej struktury ludności. Od faktu, czy za piętnaście lat seniorzy będą stanowić 10 proc. czy 25 proc., może

zależęć słuszność decyzji o rozbudowie miejskiej sieci szpitalnej czy też inwestycji w tabor tramwajowy danego typu. Elementem zarządzania kryzysami wynikłymi ze zmiany demograficznej może być przygotowanie lokalnych strategii rozwoju miast we współpracy z instytucjami badawczymi oraz opracowanie kształtu srebrnej gospodarki przyszłości. Jest to o tyle istotne, że przejście do srebrnej gospodarki wymaga znaczących zmian: masowej reorganizacji miejsc pracy, rozpowszechnienia nowych wzorców życia, przebudowy infrastruktury usług publicznych, a tych nie da się wprowadzić reaktywnie, w ciągu paru lat od zauważenia problemu. Innymi słowy, w przypadku demografii miasta powinny antycypować potencjalne kryzysy i dostosować wiedzę o skutkach ogólnego trendu starzenia się do lokalnych warunków.

## MIGRACJE

Międzynarodowy i krajowy wzrost poziomu migracji nastąpił w XX i XXI w. Zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2015 r. ponad 3 proc. mieszkańców globu stanowili migranci, a wraz ze zwiększeniem się światowej populacji, intensyfikacją konfliktów politycznych i przede wszystkim zmianami klimatycznymi możemy spodziewać się wzrostu tego odsetka. Polska mieści się na kontynencie będącym atrakcyjną destynacją dla migrantów z całego świata; sama stanęła w 2016 r. u progu tzw. przejścia migracyjnego, kiedy to po raz pierwszy w historii współczesnych pomiarów odnotowała dodatnie saldo migracyjne (więcej osób przybyło do Polski niż z niej wyjechało). Tendencja ta jest zresztą namacalna – na ulicach wielu polskich miast można łatwo usłyszeć ukraiński czy rosyjski, znacząco zwiększyła się populacja imigrantów z Indii i Pakistanu.

Sytuacja ta, choć ma wiele korzyści, stwarza też liczne wyzwania. Iloza językami powinni postugiwać się urzędnicy miejscy? Jak przeciwdziałać alienacji obcokrajowców i ułatwiać im integrację z obywatelami? Jak reagować na przypadki przemocy, mowy nienawiści czy prowokacji, popieraných niekiedy

przez autorytety czy decydentów na najwyższych politycznych i medialnych szczeblach? Jak organizować mieszkalnictwo, edukację, służbę zdrowia, by uwzględnić kulturową różnorodność i konieczność adaptacji do nowych warunków ze strony imigrantów? W wielu kwestiach wystarczą działania drobne, interwencyjne. Przykładowo w reakcji na łamanie praw pracowniczych Ukraińców przebywających w Polsce Państwowa Inspekcja Pracy wypuściła adresowany do nich, napisany po ukraińsku spot, który był wyświetlany w pojazdach warszawskiej komunikacji miejskiej. Jednak w szerszej perspektywie kwestia migracji jest bardziej skomplikowana – nie chodzi tylko o to, by doraźnie odpowiadać na potrzeby konkretnych narodowości czy reagować na specyficzne konflikty, ale o to, jak zarządzać miastem, którego struktura etniczna może się zmienić z tygodnia na tydzień i której trwałości nie sposób przewidzieć.

Europa niezbyt dobrze sobie poradziła z odpowiedzią na to pytanie, co było doskonale widoczne w latach następujących po fali imigracji do Unii Europejskiej w 2015 r. Uchodźcy z Syrii i innych krajów zaangażowanych w konflikty zbrojne bywali przetrzucani z kraju do kraju, a w poszczególnych miastach spontanicznie tworzyły się skupiska imigrantów o nieuregulowanym statusie, niby-obozy o fatalnych warunkach mieszkalnych. Widać to było m.in. w miastach Grecji, Węgier czy Włoch. Innych przykładów nieudanej integracji nie trzeba szukać daleko – nie udało się to w przypadku mniejszości romskich (które nie są przecież mniejszościami imigranckimi!) zamieszkujących Czechy, Słowację czy Rumunię. Tamtejsze władze pozwalają na gettoizację Romów, co zwiększa wzajemną wrogość różnych grup etnicznych i utrudnia ich współegzystencję. Jednocześnie konflikty tego typu mają tendencję do długiego trwania – wraz z upływem lat coraz trudniej je rozwiązywać. Stąd elementem zarządzania kryzysowego miast powinno stać się przygotowanie lokalnych strategii imigracyjnych oraz planów takiego rozwoju miejscowych gospodarek, który pozwala przybyłym zakorzenić się i niweluje ryzyko późniejszych niepokojów społecznych.

# Co mogą zrobić decydenci, by wspomóc miasta w sytuacjach kryzysu?

W niniejszym raporcie akcentujemy istotność podejmowania inicjatywy przez samorządy miejskie w reakcji na sytuacje kryzysowe. Jednocześnie warto podkreślić, że gmina stanowi najniższy – a więc jednak najmniej decyzyjny – stopień zarządzania kryzysowego. Z kolei konstytucyjna zasada subsydiarności gwarantuje nie tylko autonomię i oddolność, lecz także solidarność i wsparcie. To oznacza, że miasta mogą wiele zyskać na współpracy z wyższymi szczeblami politycznymi, zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia.

Niestety, choć często reforma samorządowa jest oceniana jako udany element transformacji ustrojowej, władze lokalne w ostatnich latach mają coraz więcej kłopotów zarządczych wynikłych z nieprzyjaznego nastawienia władzy centralnej. Polska polityka coraz silniej się polaryzuje, a aparat administracyjny państwa bywa instrumentalizowany na potrzeby konfliktów najsilniejszych partii politycznych, z których jedna przeważa na szczeblu centralnym, a druga – w miejskich samorządach. W rezultacie tnie się budżety miejskie, obciążając samorządy coraz licznymi obowiązkami – właśnie w imię zasady subsydiarności. Nie tylko utrudnia to codzienne działania na rzecz obywateli, lecz także wystawia ich na dodatkowe ryzyko w razie wystąpienia zagrożenia, jeśli współpraca między poszczególnymi szczeblami nie następuje. Dlatego decydenci różnych szczebli, dopuszczając naturalne w polityce spory, powinni tworzyć warunki do ich możliwie merytorycznego przeprowadzania, zostawiając jednocześnie pole do współdziałania, kiedy wymaga tego sytuacja kryzysowa.

## Rekomendacje dla władz wojewódzkich

Wojewoda to władza pośrednicząca między władzą lokalną a centralną. Jednocześnie w sytuacjach rzeczywistego zagrożenia ma istotne kompetencje – przejmując zadania państwa w odniesieniu do jednostek administracji rządowej, które mieszczą się na terenie danego województwa. Stąd jego udział w współtworzeniu lepszych warunków współpracy między rządem a miastami może być znaczący.

Samorząd wojewódzki także ma swoje kompetencje – zwłaszcza w obszarze prewencji zagrożeń. Może **gromadzić wiedzę** (co jest zresztą niezbędne do przygotowania adekwatnej strategii zarządzania kryzysowego) **oraz ją przekazywać**. Województwo może **wzmacniać współpracę** między blisko położonymi miastami, tak aby ich inwestycje w bezpieczeństwo publiczne były bardziej efektywne i komplementarne.

## Rekomendacje dla władz centralnych

Rząd stanowi najważniejsze ogniwo zarządzania kryzysowego, wyznacza też zasadnicze cele dla niższych szczebli. Stąd ważnym jego zadaniem jest skuteczna i sprawna komunikacja. Podczas pierwszych miesięcy pandemii COVID-19 w Polsce było widać,

że komunikacja niejednokrotnie zawodziła, była nie-spójna, niejednoznaczna, a przedstawiciele rządu nie stosowali się do własnych zaleceń. W związku z tym wielu przedstawicieli władz miejskich musiało podejmować decyzje w odniesieniu do swojej jurysdykcji na własną rękę, w dużym poczuciu niepewności co do ich słuszności.

Jedną z decyzji, którą zostawiono do rozstrzygnięcia samorządom, była kwestia organizacji usług opiekuńczych na terenie miasta, co przez część przedstawicieli

zostało odebrane jako przerzucanie zbyt dużej odpowiedzialności za kryzys na niższy szczebel. Tymczasem to rząd ma najlepsze narzędzia do diagnostyki problemu na szeroką skalę, gromadzenia statystyk i wydawania szczegółowych wytycznych – perspektywa lokalna jest siłą rzeczy ograniczona, podobnie budżet miejski nie zawsze pozwala na finansowanie zaawansowanych, specjalistycznych analiz. **W zarządzaniu kryzysowym władze centralne powinny pełnić rolę przewodnika**, uważnego na lokalną specyfikę, ale umięjącego jednoznacznie ukierunkować reakcję kryzysową.

# Aneks metodyczny

Ankieta została przeprowadzona między 10 a 23 sierpnia 2020 r. i została wysłana do przedstawicieli 66 miejskich centrów zarządzania kryzysowego na ich adresy mailowe – odpowiedzi otrzymaliśmy od 40 z nich. Kwestionariusz zawierał 13 pytań, w tym pytania metryczkowe. W ankiecie prosiliśmy przedstawicieli samorządów o ocenę poszczególnych zagrożeń pod kątem 1) ryzyka wystąpienia, 2) dotkliwości dla lokalnej gospodarki, 3) dotkliwości dla lokalnej społeczności na pięciostopniowej skali Likerta. Do wiadomości mailowej został dołączony dokument z wytycznymi pomocnymi przy wystosowaniu oceny opartymi na metodologii szacowania ryzyka wypracowanej przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Respondenci ankiety mogli także wyświetlić wytyczne w formie apletu podczas wypełniania kwestionariusza.

Zagrożenia zostały przez nas pogrupowane w trzy rodzaje: zagrożenia dla stanu środowiska (powódzie, zanieczyszczenie powietrza, niedobór wody, silny wiatr, pożary, ostre mrozy, upały), zagrożenia dla bezpieczeństwa (katastrofy budowlane i komunikacyjne, trzęsienia ziemi, akty terroryzmu, blackouty, epidemie) oraz zagrożenia dla spójności społecznej (wysoka przestępczość, wysoka bezdomność, wysokie niedożywienie, duże ubóstwo, masowe długotrwałe bezrobocie).

Ranking zagrożeń został utworzony na podstawie macierzy dwóch parametrów: oceny ryzyka wystąpienia danego zagrożenia oraz uśrednionej oceny dotkliwości społecznej i gospodarczej. Na podstawie wyników średniej oceny zagrożenia każdemu z nich przyporządkowano kategorię. Zagrożeniom, które otrzymały średnio co najmniej 3 na 5 w parametrach „ryzyko” oraz „dotkliwość”, przyporządkowano kategorię A (kryzysy prawdopodobne i dotkliwe); zagrożeniom, które w parametrach „ryzyko” oraz „dotkliwość” otrzymały odpowiednio powyżej 3 i poniżej 3 – kategorię B (kryzysy prawdopodobne i mało dotkliwe); zagrożeniom, które w parametrach „ryzyko” oraz „dotkliwość” otrzymały odpowiednio poniżej 3 i powyżej 3 – kategorię C (kryzysy mało prawdopodobne i dotkliwe) i wreszcie zagrożeniom, które w obu tych parametrach otrzymały oceny poniżej 3 – kategorię D (kryzysy mało prawdopodobne i mało dotkliwe). W zależności od kategorii zagrożenia danego typu zostały umieszczone w innej ćwiartce wykresu, a ich szczegółowa pozycja warunkowana była uśrednioną oceną w każdej z tych parametrów. Ostatecznie jedno zagrożenie zyskało kategorię A, po dwa – kategorię B i C i aż siedemnaście – kategorię D.



# Bibliografia

- Maciej Bąk, *Gdybym miał wybrać miasto, które najlepiej reaguje na epidemię, obostrzenia i kryzys, to wybiorę Gdynię. Oto kilka przykładów*, portal Bezprawnik, 11.04.2020, dostęp na: <https://bezprawnik.pl/koronawirus-w-gdyni/>, [2020-09-14]
- Ulrich Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. Stanisław Cieśla, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002
- Barbara Bonińska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: ADMINISTRACJA, 2(1/2012)
- Bezpieczeństwo w 2019 roku – wstępne podsumowanie*, Urząd Transportu Kolejowego, 20.01.2020, dostęp na: <https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/15664,Bezpieczenstwo-w-2019-roku-wstepne-podsumowanie.html> [2020-09-14]
- 20 stopień zasilania po roku – jest poprawa, ale mogłoby być lepiej*, portal Wysokie Napięcie, 10.08.2016, dostęp na: <https://wysokienapiecie.pl/1661-20-stopien-zasilania-po-roku-jest-poprawa-ale-mogloby-byc-lepiej/> [2020-09-14]
- European Environment Agency, *Air quality in Europe*, 21.10.2019, dostęp na: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019> [2020-09-14]
- #gdyńskifalochronkultury, portal Gdynia Moje Miasto, 08.06.2020, dostęp na: <https://www.gdynia.pl/koronawirus,8402/falochron-dla-kultury,548797> [2020-09-14]
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, opis programu, <https://www.gfdrr.org/en/global-facility-disaster-reduction-and-recovery> [2020-09-14]
- Aleksandra Lewińska, *Wody! Wysychamy. Czy Bydgoszcz stanie się oazą Polski? To możliwe*, „Gazeta Wyborcza. Bydgoszcz”, 07.06.2019, dostęp na: <https://bydgoszcz.wyborcza.pl/bydgoszcz/7,71270,24866108,wysychamy-bydgoszcz-jako-pierwsza-w-kraju-wykorzysta-deszczowke.html> [2020-09-14]
- Najbardziej zanieczyszczone miasta świata – smogowi liderzy*, portal Airly, dostęp na: <https://airly.org/pl/najbardziej-zanieczyszczone-miasta-swiate-smogowi-liderzy/> [2020-09-14]
- Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie zarządzania kryzysowego*, nr ewid.: 146/2011/P/10/006/KAP, Warszawa 2011
- Marcin Popkiewicz, *Coraz częstsze susze w Polsce – konsekwencja zmiany klimatu i działań anty-adaptacyjnych*, portal Nauka o Klimacie, 25.05.2020, dostęp na: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/coraz-czestsze-susze-w-polsce-konsekwencja-zmiany-klimatu-i-dzialan-anty-adaptacyjnych-417> [2020-09-14]
- Konrad Popławski, Kamil Frymark, *Kryzys mieszkaniowy w Berlinie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.04.2019, dostęp na: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-04-17/kryzys-mieszkaniowy-w-berlinie> [2020-09-14]
- Cezary Pytlos, *Przerwy w dostawach energii: nawet siedem godzin w ciągu roku musimy spędzać bez prądu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 07.04.2014, dostęp na: <https://serwis.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/789067,przerwy-w-dostawach-energii-nawet-siedem-godzin-w-ciagu-roku-musimy-spedzac-bez-pradu.html> [2020-09-14]
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Procedura opracowania raportu cząstkowego*, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie Raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. Z 2010, Nr 83, poz. 540), Warszawa 2010
- Katarzyna Sienkiewicz-Matyjurek, *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, Seria: ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE z. 59, Katowice 2011
- Anna Sierpińska, *467 klimatycznych zagrożeń dla ludzkości*, portal Nauka o Klimacie, 17.03.2020, dostęp na: <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/467-klimatycznych-zagrozen-dla-ludzkości-404> [2020-09-14]
- Grzegorz Skowron, *Nad kominami w Krakowie lata dron. Sprawdza, czym palą mieszkańcy*, „Dziennik Polski”, 07.11.2019, dostęp na: <https://dziennikpolski24.pl/nad-kominami-w-krakowie-lata-dron-sprawdza-czym-pala-mieszkanicy/ar/c9-14564729> [2020-09-14]
- Sprawozdanie z działalności Urzędu Regulacji Energetyki za 2019 rok*, Urząd Regulacji Energetyki, dostęp na: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8861,Sprawozdanie-z-dzialalnosci-Urzedu-Regulacji-Energetyki-za-2019-rok.html> [2020-09-14]
- Piotr Stanisławski, *Więcej wicher i burz – taki klimat sobie zrobiliśmy*, blog Crazynauka, 23.04.2019, dostęp na: <https://www.crazynauka.pl/wiecej-wichur-i-burz-taki-klimat-sobie-zrobilismy/> [2020-09-14]
- 100 proc. dofinansowania na wymianę pieców dla najuboższych*, portal Kraków.pl, 02.11.2018, dostęp na: [https://www.krakow.pl/aktualnosci/224722,29,komunikat,100\\_proc\\_dofinansowania\\_na\\_wymiane\\_piecow\\_dla\\_najubozszych.html](https://www.krakow.pl/aktualnosci/224722,29,komunikat,100_proc_dofinansowania_na_wymiane_piecow_dla_najubozszych.html) [2020-09-14]
- 100 Resilient Cities*, opis programu, dostęp na: <https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/> [2020-09-14]

*Water City Index. Ranking efektywności największych miast Polski pod względem sposobu wykorzystywania zasobów wody*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2019, dostęp na: <https://oees.pl/wp-content/uploads/2019/10/Water-City-Index-2019.pdf> [2020-09-14]

Przemysław Wrochna, *Ryzyko ekologiczne jako ryzyko społeczne. Na ile „rzeczywista” jest katastrofa klimatyczna?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XLIII, 1, Lublin 2018

Rafał Wróbel, *Zarządzanie ryzykiem na potrzeby systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w optyce wymagań Mechanizmu Ochrony Ludności*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, Nr 69/1/2019

*Zrównoważona mobilność w rozwoju „wizji zero”*, Portal PFRdlamiast.pl, dostęp na: <https://pfrdlamiast.pl/baza-miejskich-innowacji/jaworzno-zrownowazona-mobilnosc-w-rozwoju-wizji-zero.html> [2020-09-14]

## O partnerach

### Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Organizacja pozarządowa i ponadpartyjna, której misją jest motywowanie Europejczyków do aktywności obywatelskiej oraz promowanie integracji europejskiej i wartości, na jakich się ona opiera. Fundacja rozwija programy, które uczą wykorzystania szans, jakie daje nam członkostwo w UE, współpracujemy z wieloma środowiskami w Unii i poza nią, by lepiej poznać i respektować wspólne wartości demokratyczne.

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

### Polityka Insight

To pierwsza w Polsce platforma wiedzy dla liderów biznesu, decydentów politycznych i dyplomatów. Działa od sześciu lat i ma trzy linie biznesowe: wydaje serwisy analityczne dostępne w abonamentach (PI Premium, PI Finance i PI Energy), przygotowuje opracowania, prezentacje i szkolenia na zlecenie firm, administracji publicznej i organizacji międzynarodowych oraz organizuje debaty tematyczne i konferencje.

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

### Fundacja Konrada Adenauera

Niemiecka fundacja polityczna zbliżona ideowo do Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU). Międzynarodową działalnością prowadzoną w ponad 120 krajach Fundacja przyczynia się do rozwoju demokracji, państwa prawa i społecznej gospodarki rynkowej na świecie, wspierając dialog w polityce wewnętrznej i międzynarodowej oraz porozumienie między kulturami i religiami. Fundacja posiada przedstawicielstwo w Polsce od 1989 r.

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

### Orange Polska

Wiodący dostawca kompleksowych rozwiązań telekomunikacyjnych w Polsce i jeden z największych operatorów telekomunikacyjnych w Europie Środkowej. Posiada największą w Polsce infrastrukturę techniczną, wspierającą świadczenie usług w najnowocześniejszych technologiach. Działa we wszystkich segmentach rynku telekomunikacyjnego, prowadzi własną działalność badawczą i wdrożeniową w dziedzinie telekomunikacji. Orange Polska należy też do najbardziej zaangażowanych społecznie firm w kraju. Poprzez projekty Fundacji Orange skutecznie przeciwdziała wykluczeniu cyfrowemu. Zachęca do zdobywania wiedzy, udziału w kulturze oraz budowania społeczności przy umiejętnym wykorzystaniu Internetu i technologii.

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

## O Europolis

Wydanie niniejszego raportu towarzyszy konferencji Europolis – jednemu z największych w Polsce cyklicznych spotkań na temat rozwoju miast, którego inicjatorami w 2013 roku była Fundacja Schumana, m.st. Warszawa i Fundacja Konrada Adenauera. Co roku w gronie samorządowców, aktywistów, przedstawicieli organizacji społecznych, środowiska akademickiego

i biznesu rozmawiamy na różne tematy związane z wyzwaniami współczesnych miast.

Raport „Europolis. Miasta naprzeciw kryzysom” jest szóstym z cyklu raportów o polskich miastach wydanych przez Fundację Schumana.

[www.europolis.schuman.pl](http://www.europolis.schuman.pl)

# Zestawienie rankingów Europolis z lat 2015-2019

Miasto	Ranking miast dla młodych 2019	Ranking miast obywatelskich 2018	Ranking miast bezpiecznych i otwartych 2017	Ranking miast zrównoważonych 2016	Ranking miast uczących się 2015
Biała Podlaska	41	20	37	60	51
Białystok	29	11	55	17	16
Bielsko-Biała	14	44	26	3	19
Bydgoszcz	17	43	10	9	24
Bytom	66	60	62	44	59
Chełm	62	38	41	64	37
Chorzów	21	42	66	30	60
Częstochowa	15	36	56	45	33
Dąbrowa Górnicza	67	6	61	43	42
Elbląg	64	57	44	57	39
Gdańsk	4	41	6	4	12
Gdynia	18	8	5	10	27
Gliwice	20	25	39	18	10
Gorzów Wielkopolski	59	15	40	24	46
Grudziądz	61	62	43	31	63
Jastrzębie-Zdrój	36	27	25	34	61
Jaworzno	51	13	42	22	65
Jelenia Góra	49	24	60	28	45
Kalisz	38	56	35	50	43
Katowice	3	5	31	19	6
Kielce	28	45	29	41	9
Konin	32	46	22	63	29
Koszalin	26	16	18	7	34
Kraków	5	7	2	5	4
Krosno	13	37	58	32	11
Legnica	45	29	50	62	36
Leszno	46	51	21	23	50
Lublin	12	21	19	26	8
Łomża	56	55	20	46	32

Łódź	10	30	52	38	20
Mysłowice	65	12	59	39	55
Nowy Sącz	47	61	15	29	23
Olsztyn	16	10	9	16	14
Opole	7	19	34	42	5
Ostrołęka	33	52	13	58	25
Piekary Śląskie	54	34	54	40	66
Piotrków Trybunalski	53	39	63	59	41
Płock	27	48	38	53	31
Poznań	8	4	4	6	3
Przemyśl	25	9	33	55	56
Radom	40	63	48	49	47
Ruda Śląska	63	47	51	51	62
Rybnik	52	49	45	35	44
Rzeszów	2	3	3	20	2
Siedlce	22	65	8	21	28
Siemianowice Śląskie	39	40	53	52	58
Skierniewice	31	31	32	36	30
Słupsk	23	32	27	56	57
Sopot	9	1	7	2	15
Sosnowiec	37	64	49	65	53
Suwałki	58	35	36	61	35
Szczecin	11	18	30	25	26
Świętochłowice	60	66	57	27	49
Świnoujście	30	22	28	13	54
Tarnobrzeg	48	28	47	33	48
Tarnów	24	14	23	37	21
Toruń	34	23	17	14	22
Tychy	50	54	24	11	18
Wałbrzych	55	59	65	66	17
Warszawa	1	2	1	1	1
Włocławek	44	53	64	48	52
Wrocław	6	17	14	8	7
Zabrze	43	50	46	47	38
Zamość	19	58	11	15	40
Zielona Góra	42	26	16	12	13
Żory	35	33	12	54	64

Źródło: opracowanie własne.

# Notatki

---

Area with horizontal dotted lines for taking notes.



