

Rozdział 2

Miasto to my – współdziałanie jako podstawa funkcjonowania współczesnych miast

Wstęp

Przez stulecia *miasto* opisywane i interpretowane było przez pryzmat funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego, z wyraźnym wyeksponowaniem kwestii gospodarczych. Kluczowym generatorem urbanizacji były czynniki o charakterze społeczno-ekonomicznym, a mianowicie postępujący podział pracy (wynikający ze specjalizacji ludzi w różnych typach zawodów) i zwiększająca się w ślad za tym konieczność wymiany dóbr i usług, będących efektem ludzkiej pracy. W czasach nowożytnych procesy industrializacji intensyfikowały powstawanie i rozrost miast [Jewtuchowicz *et al.* 2016: 24]. Środowiskowe uwarunkowania rozwoju dotyczyły kwestii dogodnych lokalizacji miast (dostęp do wody, strategiczne warunki obronne, tj. góry, morza) i bogactw ukrytych w Ziemi. Zainteresowaniem cieszyły się zasoby naturalne, szczególnie surowce mineralne. Ich potencjał i lokalizacja, znajdowały się wówczas w centrum uwagi i stawały się motorem przemian ekonomicznych i społecznych miast. Nie przykładano wagi do kosztów środowiskowych i ich konsekwencji w skali lokalnej (deformacja krajobrazu, zaburzenie stosunków hydrologicznych, zanieczyszczenia), a tym bardziej globalnej, mimo że w teorii ekonomii podejmowane były kwestie społecznych kosztów produkcji, efektów zewnętrznych, czy alternatywnych kosztów wyboru. Reasumując możemy powiedzieć, że środowisko (ani jego poszczególne zasoby, ani jako całość) nie było w centrum zainteresowania władarzy miast i nawet samych mieszkańców. Środowisko przyrodnicze odgrywało służebną rolę wobec społeczeństwa i gospodarki, a jego ochrona nie była priorytetem w działalności miasta. Ta sytuacja zaczęła się zmieniać wraz ze wzrostem skali oddziaływania czynników antropogenicznych oraz uwzględniania w procesach rozwojowych elementów jakościowych (np. jakość życia, jakość środowiska).

2.1. Od modelu centralnie planowanego do miasta obywatelskiego

Pojęcie *rozwoju lokalnego*, w tym *rozwoju miast*, podlega podobnym trendom, jak kategoria ta odnoszona do generalnych zmian społeczno-gospodarczych. Poglądy na temat rozwoju kształtowane są przez czas i miejsce. Kategoria rozwoju ewoluuje zatem wraz z procesami cywilizacyjnymi, w czasie których wyróżnić można punkty zwrotne kształtujące jego definicję.

Klasyczne teorie rozwoju odnoszą się do okresu od XVI do końca XIX w., kiedy świat wszedł w epokę kapitalizmu i industrializacji [Payne, Philips 2011]. Ważny moment w ich kształtowaniu wiąże się z publikacją w 1776 r. dzieła A. Smitha: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* [Smith 2007]. Teorie Smitha „docisnęły pedał” wzrostu gospodarczego i urbanizacji. Niebezpieczne było zwłaszcza uznanie, że dążenie do indywidualnych interesów przyczynia się do dobrobytu ogółu społeczeństwa. Stwierdzenie: *każdy człowiek ...ma oczywiście na widoku własną korzyść, a nie korzyść społeczeństwa. Ale poszukiwanie własnej korzyści wiedzie go w sposób naturalny, a nawet nieuchronny, do tego by wybrał takie zastosowanie, jakie będzie najkorzystniejsze dla społeczeństwa* [Smith 2007: 37] wywołało z czasem wiele kontrowersji, a wcielane w życie liberalne podejście w procesach społeczno-gospodarczych doprowadziło do niszczenia wielu dóbr wspólnych, w tym w dużym stopniu dóbr środowiskowych.

Okres ery przemysłowej napędzany hasłami ciągłego wzrostu gospodarczego opartego na paliwach kopalnych prowadził do dehumanizacji oraz złożonych negatywnych zmian w środowisku, często o nieodwracalnym charakterze. Lawinowo rosnąca produkcja i konsumpcja uruchomiła alarmistyczne głosy o kosztach dotychczasowego modelu społeczno-gospodarczego i towarzyszącej mu degradacji środowiska.

Lata 70. XX w. to okres zderzania się wielu skrajnych sił. W 1976 r. M. Friedman otrzymał nagrodę Nobla w dziedzinie nauk ekonomicznych, a jego teorie przełożone na model gospodarki wolnorynkowej pod szyldem *The business of business is business* doprowadziły do ekspansji prywatnych interesów opartej w dużym stopniu na eksploatacji zasobów naturalnych. Z drugiej strony lata 70. XX to czas, kiedy środowisko naukowców i intelektualistów wsparte zostało działalnością rozmaitych ruchów społecznych. Katalizatorem debaty publicznej była m.in. działalność Klubu Rzymskiego [<https://clubofrome.org/>] i jego publikacje stawiające trudne pytania o „granice wzrostu” [Meadows *et al.* 1973].

Świadomość obywatelska, w tym ekologiczna społeczności międzynarodowej zaczęła rosnąć uruchamiając poszukiwania i działania w kierunku nowego modelu rozwoju. Rozwoju, a nie wzrostu gospodarczego właśnie. Lata 70. XX w. uznać można za rzeczywisty początek ruchów społecznych, w tym ruchów miejskich. Wiele z nich na sztandarach miało wypisaną ochronę środowiska oraz „prawo do miasta”. W okresie tym coraz częściej stawiano pytania, czym jest rozwój i jak go mierzyć, a w prowadzonej narracji akcentowano pojęcie jakości życia. Przeformułowanie podstawowych

założeń teorii rozwoju oparto na interdyscyplinarnych i współzależnych wymiarach wpisując je w makrosystemy: społeczny, gospodarczy i środowiskowy.

W latach 80. i 90. XX w. debata nad nowym modelem rozwoju nabrała tempa. Temat zyskał silną pozycję w agendach międzynarodowych, w tym zwłaszcza ONZ. Znaczące zasługi w tym zakresie przypisywane są laureatowi nagrody Nobla A. Sen'owi, który rozwijał prace nad ekonomią dobrobytu. Propagował potrzebę wprowadzania szerszej wizji rozwoju, wychodzącej poza ekonomiczne wskaźniki. Punktem zwrotnym w nowym podejściu do teorii rozwoju były zapoczątkowane w 1990 r. w ramach Programu Rozwoju Narodów Zjednoczonych (*United Nations Development Programme – UNDP*) coroczne raporty o rozwoju społecznym (*Human Development Report – HDR*). Raporty te dostarczają dane statystyczne wraz z interpretacją procesów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Ich ewolucja nawiązuje do kluczowych wyzwań cywilizacyjnych. W rezultacie prowadzi to do uzupełnień analizowanych wskaźników, wśród których znajdują się kwestie nierówności społecznych, współrzędzenia, śladu ekologicznego, czy aktualnie wpływu kryzysu klimatycznego na rozwój różnych części świata i poszczególnych krajów.

Założenia modelu rozwoju, opartego na holistycznym łączeniu kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych, z aktywnym współudziałem społeczeństwa zawarte zostały w 1987 r. w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. *Nasza Wspólna Przyszłość*. Zdefiniowano wówczas pojęcie *zrównoważonego rozwoju* wskazując że: *potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspakajane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspakajanie*. Kolejno, założenia te przełożone zostały na polityczne deklaracje podczas konferencji ONZ *Środowisko i Rozwój* tzw. Szczytu Ziemi w Rio De Janeiro w 1992 r., podczas którego większość krajów świata przyjęła program działań w zakresie zrównoważonego rozwoju tzw. Agendę 21 [*Agenda 21 1992*]. W odpowiedzi na globalną Agendę 21 miasta na świecie miały opracować analogiczne dokumenty tzw. Lokalne Agendy 21. Uznać można, że od tego okresu ster rozwoju świata ustawiony został na zrównoważony rozwój. Ale czy na pewno świat podąża tą drogą?

Jak wskazano wyżej kumulacja negatywnych procesów industrializacji, urbanizacji i liberalizacji były katalizatorem społecznego niezadowolenia i rozwoju ruchów oddolnych, zwłaszcza w miastach. Manifestowano, że kiedy państwo działa wbrew dobru wspólnemu mieszkańcy mają prawo, a nawet obowiązek do podjęcia obywatelskiego nieposłuszeństwa. Z czasem formy komunikowania niezadowolenia i protestów zaczęły przeradzać się w konkretne oczekiwania w zakresie współdecydowania i rzeczywistego sprawstwa (*agency*).

Podwaliny pod demokratyzację procesu rozwoju lokalnego stworzył dorobek wielu badaczy i praktyków, w gronie których w szczególności znajdują się: Lefebvre [1967], Castells [1982], Harvey [2012], Merrifield [2016] Jacobs [2014]. Wskazywali oni na potrzebę odpowiedzialności za miasto z jednej strony oraz tzw. prawa do miasta z drugiej. *Prawo do miasta* wpisane zostało także do dokumentów formalnych organizacji międzynarodowych – w 2010 r. podczas World Urban Forum do statutu ONZ i Banku Światowego oraz w 2016 r. do przyjętej przez ONZ Nowej Agendy Miejskiej.

Wzrost świadomości obywatelskiej w zakresie deficytów demokracji przedstawicielskiej wyzwolił zmiany w zarządzaniu publicznym i uruchomił mechanizmy

partycypacji mieszkańców. W wymiarze polityki miejskiej proces ten oznacza odchodzenie od rządzenia (*government*) w stronę współrządzenia (*governance*). W rezultacie następuje utrata monopolu zarządzania przez władzę i administrację na rzecz włączenia w ten proces innych partnerów społecznych [Sobol 2019]. Potrzeba budowania partnerstwa wynika także z nieudolności pojedynczych sektorów: prywatnego, publicznego i pozarządowego w realizacji efektywnej polityki miejskiej [Landry 2013].

Partycypacja obywatelska uwzględnia zarówno wymiar ideowy – wchodzący w zakres założeń demokracji, jak i w wymiar praktyczny – tworzenia i kształtowania miejskich dóbr wspólnych. Dobra te, obok dóbr prywatnych i dóbr publicznych w istotny sposób determinują rozwój lokalny. Zauważyć należy, że partycypacja obywatelska wynika w dużym zakresie ze świadomości znaczenia miejskich dóbr wspólnych [Sobol 2018]. Ujęcie miasta jako dobra wspólnego wymaga z kolei odniesienia do teorii kapitału społecznego. Kapitał ten definiowany jest przez cechy społecznego zorganizowania, takie jak: sieci, normy i społeczne zaufanie. Ułatwiają one osiąganie wzajemnych korzyści dzięki koordynacji działań i współpracy w ramach danej społeczności [Putnam 1996: 17].

Jak z kolei udowodniła E. Ostrom ochronie dóbr wspólnych sprzyja współdziałanie, któremu służą: długotrwała praktyka, rozmaite doświadczenie zaangażowania społecznego i bieżące kontakty międzyludzkie [Ostrom 1990]. Także badania w zakresie współrządzenia w miastach w obliczu zmian klimatu pokazują kluczową rolę procesu uczenia się [Lee, Meene 2012; Harman *et al.* 2015; McFarlane 2017]. Niezbędne jest poszukiwanie form rozwoju, które w sposób harmonijny służą zarówno człowiekowi, jak i przyrodzie. Przyroda nie jest co prawda w pełni przewidywalna dla człowieka, jednak podejmowane są działania w kierunku budowania odporności miast (*urban resilience*) oraz adaptacji do pojawiających się zmian. Wymaga to eksperymentowania, prototypowania i upowszechniania *know-how* między różnymi podmiotami. Wymiana doświadczeń jest tutaj szczególnie istotna, a wzajemne uczenie się przyspiesza proces dostosowywania się do nowych warunków funkcjonowania miast. Współrządzenie klimatyczne (*climate governance*) związane jest z budowaniem sieci partnerstwa i wprowadzenia systemowych mechanizmów w zakresie „nauki przez działanie” (*learning-by-doing*) i „działania przez naukę” (*doing-by-learning*) [Rijke *et al.* 2012].

W. Churchill powiedział kiedyś: *Kształtujemy nasze budynki, a potem te budynki kształtują nas*. Kolejno zdanie to parafrazował J. Gehl w książce *Miasta dla ludzi* pisząc: *Najpierw my kształtujemy miasta, potem one kształtują nas* [Gehl 2014: 9]. W kontekście powyższych stwierdzeń nie sposób nie zauważyć, że historycznie człowiek w większości był kształtowany przez naturalne siedliska. Jak bardzo byśmy chcieli zmieniać świat na „antropocentryczną modłę” nie możemy do końca wyzbyć się cech zakorzenionych w naturze człowieka i faktu, że człowiek jest częścią przyrody. W dobie wyzwań klimatycznych współzależność świata antropogenicznego i naturalnego stała się szczególnie wyraźna. Jednocześnie wsparcie wartości kolektywnych kosztem pielęgnowanego indywidualizmu, budowanie partnerstw i współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego daje realne szanse realizacji zrównoważonego rozwoju.

2.2. Środowiskowy wymiar polityki miejskiej

Dramatyczne obniżenie jakości środowiska, bezpośrednio odczuwane skutki kumulacji zanieczyszczeń (smog, hałas, nadprodukcja odpadów) oraz wysokie koszty neutralizacji zanieczyszczeń i starty w gospodarce wymusiły poszukiwanie alternatywnych ścieżek rozwoju miast. Znaczny wpływ na reorientację podejścia do kwestii środowiskowych, co ciekawe miały impulsy ekonomiczne, tj. materiało- i energochłonność, kurczenie się zasobów naturalnych, wzrost kosztów produkcji, wysokie koszty funkcjonowania podmiotów gospodarczych, wzrost znaczenia wiedzy, czy konkurencja. Nie bez znaczenia były uwarunkowania międzynarodowe, zarówno te polityczne, jak i gospodarcze, które uruchomiły proces poszukiwania nowych koncepcji rozwoju, w tym rozwoju miast.

Zielona ekonomia (zielona gospodarka, *green economy*) jest jedną z nich. Eksponuje rolę zasobów środowiska przyrodniczego oraz uwarunkowań przyrodniczych w rozwoju [Loiseau *et al.* 2016; Röhr 2011], szczególnie relacji między systemem gospodarczym a ekosystemami. Nadrzędnym jej celem jest:

- zmniejszenie zapotrzebowania na zasoby i energię oraz ograniczanie obciążeń środowiskowych [Brand 2012];
- rozwój „zielonych branż”, tj. odnawialne źródła energii, ekologiczne materiały budowlane i efektywne energetycznie budownictwo, ekologiczny transport [Ayres 2011; *Towards Green Growth* 2011].
- zapewnienie żywotności ekosystemów dla zachowania zdolności do regeneracji i świadczenia określonych usług (tzw. usług ekosystemowych) oraz potencjału przyrody (natury) i jej zasobów do ograniczania ryzyk (zarządzanie wodą, zarządzanie przestrzenią);
- poprawę lokalnej konkurencyjności (eko-innowacje, energetyka odnawialna) szczególnie w miastach [Hahnel 2010; *Towards Green Growth* 2011].
- zmniejszenie ryzyka związanego z efektami „wąskiego gardła” w obszarze zasobów naturalnych oraz zmniejszenie ryzyka nagłych, kosztownych i nieodwracalnych zmian spowodowanych naruszeniem równowagi ekosystemów [*Towards Green Growth* 2011].

Koncepcja zielonej gospodarki zakłada potrójne wzajemnie ze sobą powiązane cele. Przede wszystkim podczas rozwoju gospodarczego należy skoncentrować się na poprawie efektywności korzystania z zasobów środowiska, tj. na ograniczeniu zużycia zasobów i presji na środowisko oraz rozwoju zielonych technologii. Po drugie, na wykorzystaniu potencjału przyrody na rzecz rozwoju (energetyka odnawialna, rozwiązania oparte na przyrodzie) oraz budowania odporności miast. Niezbędne jest również uwzględnienie trzeciego elementu: dobrobytu społecznego, tj. zapewnienia obecnym i zabezpieczenia przyszłym pokoleniom dóbr środowiskowych (tab. 1).

„Zazielenienie” gospodarki można osiągnąć w sytuacji, gdy ceny rynkowe produktów i usług będą uwzględniać korzyści czerpane wynikające ze środowiska i koszty związane z jego degradacją. Niezbędne jest także zapewnienie równego rozdziału kosztów i korzyści środowiskowych między wszystkich użytkowników środowiska,

Tabela 1. Porównanie *green economy* i *brown economy*

<i>Green Economy</i>	<i>Brown Economy</i>
Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia surowców	Nieograniczony wzrost gospodarczy
Produkcja zasobooszczędna, czystsza produkcja	Produkcja zasobochłonna
Dominacja odnawialnych źródeł energii	Paliwa kopalne jako podstawowe źródło energii
Wysoka efektywność energetyczna	Niska efektywność energetyczna
Ochrona bioróżnorodności	Bezrefleksyjne podejście do bioróżnorodności
Zrównoważona konsumpcja	Nadkonsumpcja
Społeczna odpowiedzialność biznesu	<i>Business as usual</i>
Sprawiedliwość międzypokoleniowa i międzyregionalna	Akceptacja nierówności społecznych
Budowanie zaufania społecznego	Brak zaufania społecznego

Źródło: [Burchard-Dziubińska *et al.* 2014: 150].

co wiąże się z koniecznością „przemodelowania” gospodarki [Towards a Green Economy...2011]. W tym kierunku podąża rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym. Zasobooszczędna i efektywna gospodarka zasobami, dążąca do ograniczania obciążeń środowiska poprzez zamykanie obiegów jest istotą gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*, GOZ). Nawiązuje do idei czystszej produkcji, tj. ograniczania materiału- i energochłonności poprzez wdrażane rozwiązania technologiczne i organizacyjne oraz redukcji ryzyka środowiskowego. Dla podnoszenia efektywności procesów produkcji i konsumpcji istotne jest:

- Projektowanie produktów od „kołyski do kołyski” – projektowanie uwzględniające działania (odzysk, recykling *etc.*) po zakończeniu cyklu życia produktu.
- Kaskadowe wykorzystanie surowców, półproduktów, materiałów w kilku obiegach bez konieczności wprowadzania do obiegu nowych surowców, gdzie zużytych produktów nie należy traktować jako odpady, lecz jako surowce dla kolejnego produktu.
- Rozwój alternatywnych technologii i substytutów surowców/produktów, które pozwolą zmniejszyć chłonność i emisyjność gospodarki [Kulczycka *et. al* 2019].

GOZ wychodzi jednak poza obszar działalności produkcyjnej i wiąże się z wieloma aktywnościami i sferami działalności użytkowników miasta. O GOZ mówimy w kontekście „odzyskiwania” przestrzeni, powtórnego wykorzystania produktów lub ich współdzielenia. Rozwiązania można także aplikować w wielu dziedzinach od organizacji usług komunalnych (np. gospodarka odpadami, sektor wodno-kanalizacyjny i in.), po zagospodarowanie deszczówki, procesy rewitalizacji, tymczasowe zagospodarowanie przestrzeni (np. parki kieszonkowe), czy organizację działalności instytucji miejskich.

W nurt działań na rzecz ograniczania niekorzystnego wpływu działalności człowieka wpisuje się także gospodarka niskoemisyjna. Gospodarka niskoemisyjna (*low*

emission economy) to gospodarka, której rozwój osiąga się w wyniku integracji wszystkich aspektów i sektorów gospodarki wokół niskoemisyjnych technologii i praktyk, wydajnych rozwiązań energetycznych, czystej odnawialnej energii i proekologicznych innowacji technologicznych, które ograniczają emisję [Misja Emisja 2014]. Gospodarkę niskoemisyjną określa się również jako gospodarkę „niskowęglową” (*low carbon economy*), czyli taką, która efektywnie wykorzystuje zasoby (również te tradycyjne) i oparta jest na bezpiecznych technologiach dla środowiska [Koalicja Klimatyczna 2014]. Z gospodarką niskoemisyjną wiąże się kwestia reorganizacji transportu, wdrażania rozwiązań zrównoważonej mobilności, a przede wszystkim ograniczania transportu indywidualnego.

Obszary miejskie generują większość naszego zapotrzebowania na energię i są miejscem, w którym wytwarzana jest większość dwutlenku węgla (emisja CO₂), stąd są kluczowym podmiotem w „zarządzaniu energią” i osiągnięciu neutralności klimatycznej. Zadaniem dla miast i jego mieszkańców jest:

- zmniejszanie zużycia energii w gospodarstwach domowych, poprzez energooszczędne zachowania użytkowników oraz wykorzystywanie energooszczędnych produktów w życiu codziennym;
- monitorowanie zużycia energii poprzez wykorzystywanie inteligentnego oprogramowania w celu poprawy efektywności energetycznej oraz zaplanowania oszczędności i formułowania polityki;
- wykorzystanie zintegrowanych systemów energetycznych w budynkach użyteczności publicznej;
- rozwój zrównoważonego transportu publicznego oraz ograniczenie indywidualnego;
- budowa systemu zrównoważonego gospodarowania energią w skali lokalnej oraz promocja i rozwoju energetyki rozproszonej i prosumenckiej;
- wzmocnienie kompetencji kadry zarządzającej oraz wiedzy mieszkańców miast.

Nowe koncepcje ekonomii wyraźnie eksponują zależności sfery ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. Wybiórcze wdrażanie rozwiązań okazało się niewystarczające w warunkach wielości i różnorodności „kryzysów” pojawiających się w mieście, a także ich dynamiki. Identyfikowane, ale również przewidywane zagrożenia i ryzyka wymagają kompleksowych i głębokich zmian programowania rozwoju miast. Wspominana wcześniej „odporność miejska” odnosi się, do zdolności systemu miejskiego i wszystkich jego składowych, do utrzymania lub szybkiego powrotu do pożądanego funkcji w obliczu zakłóceń, przystosowania się do zmian i szybkiego przekształcenia systemu, który ogranicza obecne lub przyszłe zdolności adaptacyjne. Najczęściej występują (identyfikowane są) trzy rodzaje reakcji systemowych, tj.: wytrzymałość (odporność na zakłócenia i utrzymanie *status quo*), przejście (adaptacja) i transformacja (zmiana) [Meerow *et al.* 2016: 39].

Budowanie odporności jest najbardziej efektywne, gdy obejmuje sieć instytucji, agencji i podmiotów prywatnych oraz obywateli współpracujących ze sobą dla osiągnięcia wspólnych celów w ramach strategii. Strategia odporności miejskiej powinna być budowana w czterech wymiarach – instytucjonalnym, ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Na odporność gospodarczą składa się zdywersyfikowana gospodarka,

wysoki poziom innowacyjności, kapitał ludzki, zwiększona liczba kierunków eksportu towarów i usług itp. Odporność instytucjonalna odnosi się do skutecznego przywództwa i zarządzania, zaangażowania interesariuszy i zintegrowanego planowania rozwoju. Odporność społeczną można budować przez pielęgnowanie tożsamości zbiorowej i wzajemne wsparcie, aktywność obywatelską, praworządność i partycypację. Odporność środowiskowa dotyczy bioróżnorodności, skutecznych usług ekosystemowych oraz zmniejszonej ekspozycji na zagrożenia [Arup 2016]. Według ONZ miasta potrzebują wsparcia w rozwijaniu zdolności do radzenia sobie z zagrożeniami i budowaniu odporności miast na kryzysy w taki sposób, aby potrafiły ochronić życie i zdrowie swoich mieszkańców.

Jak podkreśla wielu badaczy, integracja między różnymi elementami miasta jest postrzegana jako kluczowa dla zabezpieczenia bezpieczeństwa miast. Stąd też *koncepcja zrównoważonej urbanizacji z wdrażaniem idei inteligentnych miast* [Szymańska et al. 2016], której jedną z cech jest wprowadzanie szeroko pojętej innowacyjności w różnych obszarach aktywności człowieka. Z kolei Cohen [2011] pisze *nie można być inteligentnym miastem i nie angażować się w zrównoważony rozwój*. Miastem inteligentnym (*smart city*) nazywa się miasto wykorzystujące nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne, dążąc do wzmocnienia interaktywności i efektywności infrastruktury miejskiej wraz z jej elementami, jak również zwiększenia zaangażowania obywatelskiego oraz zainteresowania sprawami miasta [Bielawska 2018]. Koncepcja *smart city* mimo, że jest nowa, w odpowiedzi na potrzeby miast dynamicznie ewoluuje. Od rozwiązań technologiczno-informatycznych w celu usprawnienia usług publicznych (*Smart Cities 1.0*) i poprawę jakości życia mieszkańców (*Smart Cities 2.0*) po miasto inteligentne współzarządzane przez mieszkańców (*Smart Cities 3.0*). Sześć wątków tematycznych, tj. system transportowy (*smart mobility*), gospodarka (*smart economy*), środowisko (*smart environment*), ludzie i relacje między nimi (*smart people*), warunki życia (*smart living*) oraz systemu zarządzania miastem (*smart governance*) definiuje *smart city*, w którym społeczność miejska odgrywa nadrzędną rolę.

2.3. Kierunki polityki miejskiej

31 października (od 2014 r.), miasta obchodzą swoje święto, tj. Światowy Dzień Miast. Jego hasło przewodnie *Better City, Better Life* oddaje istotę i główny cel współczesnej polityki miejskiej. Ustanowienie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Dnia Miast eksponuje rolę miasta w walce o jakość życia mieszkańców, ale również o godne warunki do życia przyszłych pokoleń. Tematy, które towarzyszą corocznym obchodom wskazują na kluczowe wyzwania dla miast, tj. *Budowanie zrównoważonych i odpornych miast* (2018 r.), *Zmieniając świat: innowacje i lepsze życie dla przyszłych pokoleń* (2019 r.)¹. Postulaty te znajdują odzwierciedlenie w celach zrównoważonego rozwoju

¹ Szerzej [https://www.danfoss.com/en/about-danfoss/insights-for-tomorrow/urban-efficiency_the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf, http://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/].

ONZ² [*Sustainable Development Goals* 2015], gdzie cel 11 – zrównoważone miasta i społeczności – wskazuje na kierunek tworzenia miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Wśród zadań zmierzających do realizacji tego celu wpisano m.in.: wzmocnienie inkluzywnej i zrównoważonej urbanizacji oraz zdolności do partycypacyjnego, zintegrowanego i trwałego planowania i zarządzania osadnictwem we wszystkich krajach. Cel 11 mocno eksponuje rolę aktywnego współuczestnictwa obywateli w procesie rozwoju oraz instytucjonalnego wzmocnienia zaangażowania społecznego. Znajduje on swoją kontynuację w przyjętej w Quito w 2016 r. Nowej Agendy Miejskiej ONZ w sprawie zrównoważonych miast i osiedli ludzkich dla wszystkich. Agenda podkreśla konieczność wielosektorowego i wielopodmiotowego spojrzenia na miasto. Wyczerpywanie się zasobów, obniżenie odporności środowiska będzie wzmagало dysproporcje rozwojowe, szczególnie ekonomiczne nierówności mogą pojawić się z powodu związku przyczynowego między wyczerpywaniem się zasobów środowiska a utratą dobrobytu. Kluczowe są zatem działania wielu podmiotów dla osiągnięcia wspólnie wypracowanej wizji rozwoju zrównoważonego, której istotą jest rzeczywista integracja gospodarki – społeczeństwa – środowiska.

ONZ od wielu już lat [*Raport U Thanta* 1968] zwraca uwagę na kondycję środowiskową miast i warunki życia w mieście, dopiero jednak w ostatnich latach obserwujemy kumulację inicjatyw politycznych i społecznych w tym zakresie. Kluczowym tematem debat nie jest już wyłącznie wzrost gospodarczy, ale także zdrowie mieszkańców, poprawa jakości środowiska miejskiego i adaptacja do zmian klimatu. W efekcie zrównoważony rozwój miast wiąże się z zapewnieniem warunków „dobrego życia” (*livable city*) oraz zwiększeniem odpowiedzialności wszystkich użytkowników środowiska za jego jakość.

Intensyfikacja działań na rzecz miast widoczna jest również w polityce UE. Od zainteresowania problematyką jakości środowiska w miastach, przez rozwój zrównoważony miast po zdefiniowanie europejskiej polityki miejskiej. Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich [2007] jako główne priorytety wskazała dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko, podkreśliła rolę zintegrowanego rozwoju miejskiego oraz wzmocnienia struktur zarządzania niezbędnych do jego wdrożenia. Z kolei Europejska Karta Miejska (II) podkreśla, że zrównoważony rozwój miast jest nie tylko kolejnym krokiem do poprawy jakości życia, ale niezbędnym warunkiem do prawidłowego rozwoju miast. O krok dalej idzie Pakt Amsterdamski [2016], który nakreślił ramy europejskiej polityki miejskiej. Zakłada on działania w ramach dwunastu partnerstw, do których należą: walka o jakość powietrza, mieszkalność, integracja migrantów i uchodźców, ubóstwo w miastach, gospodarka o obiegu zamkniętym, dostosowanie do zmian klimatycznych, przemiany energetyczne, mobilność miejska, technologie cyfrowe, zamówienia publiczne, miejski

² Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 zawiera 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals*). Dotyczą one zamierzonych osiągnięć w pięciu obszarach – tzw. 5xP: ludzie (ang. *people*), planeta (ang. *planet*), dobrobyt (ang. *prosperity*), pokój (ang. *peace*), partnerstwo (ang. *partnership*).

rynek pracy oraz zrównoważone użytkowanie gruntów i rozwiązania oparte na środowisku naturalnym Kluczem do ich realizacji mają być wzajemnie ze sobą powiązane zadania, tj.:

- lepsze stanowienie prawa, tj. spójne przepisy prawa i procedury pełniące funkcje regulacyjne, ale również motywacyjne, jasno ukierunkowujące politykę miejską i działania miast;
- lepsze finansowanie: dostępność, identyfikacja i integracja funduszy;
- lepsza baza wiedzy i wymiany wiedzy (budowanie zasobów wiedzy o miastach w celu jej wymiany oraz dzielenia się dobrymi rozwiązaniami).

Agenda Terytorialna UE 2030 [2020] oraz Nowa Karta Lipska [2020] konstytuują obrany kierunek działań i mocno podkreślają potrzebę transformacji w kierunku miast sprawiedliwych, zielonych i produktywnych. Wyraźnie wskazują dwa główne obszary ściśle ze sobą powiązane, tj. ludzie i miejsca, w których żyją oraz zrównoważony rozwój i zmiana klimatu. Wspólnym celem jest ochrona i podnoszenie jakości życia we wszystkich europejskich miastach i ich obszarach funkcjonalnych, a przede wszystkim dążenie do spójności i ograniczenie narastającej nierówności oraz ograniczanie rosnącej presji na środowisko. Wdrażanie Nowej Karty Lipskiej, oparte jest m.in. na:

1) utrzymaniu i wzmocnieniu wielopoziomowego zarządzania na podstawie zasady partnerstwa, potwierdzające cele Paktu Amsterdamskiego oraz uwzględniające specjalistyczną wiedzę i potrzeby miast różnej wielkości;

2) wzmocnieniu roli i zaangażowania państw członkowskich w ustalanie priorytetów, zapewnianiu wytycznych i angażowaniu odpowiednich interesariuszy;

3) usprawnieniu procesów opracowywania i wdrażania polityk UE, aby uczynić je bardziej przyjaznymi dla miast, a także na rzecz spójności operacyjnej pomiędzy programami europejskimi i inicjatywami dotyczącymi rozwoju obszarów miejskich











Powyższe podejście znajduje wyraz w polityce spójności UE na lata 2021-2027, której celem jest *wspieranie lokalnych strategii rozwoju i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w całej UE oraz bardziej ekologiczna, wolna od emisji dwutlenku węgla Europa [New Cohesion Policy 2020]*³. Nowa perspektywa UE i jej krajów członkowskich – tzw. Zielony Ład – wzmacnia politykę miast. Wskazuje bowiem na trzy integralne procesy, tj. sprawiedliwa transformacja, zrównoważone wykorzystanie i sprawiedliwy podział zasobów oraz sprawiedliwość społeczną. Zielony Ład eksponuje podejście terytorialne i zintegrowane, w którym odchodzimy od tradycyjnego ujęcia rozwoju: gospodarka, środowisko, społeczeństwo (kapitał, ziemia, praca). Jako warunek konieczny do osiągania wysokiej jakości życia i możliwości rozwoju w długim czasie wskazuje równy dostęp do zasobów środowiska (wody, czystego powietrza,

³ Wśród 5 głównych celów, które mają napędzać inwestycje UE w latach 2021-2027 są również cele: Inteligentniejsza Europa dzięki innowacjom, cyfryzacji, transformacji gospodarczej i wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw; bardziej połączona Europa ze strategicznymi sieciami transportowymi i cyfrowymi; bardziej socjalna Europa; realizująca europejski filar praw socjalnych i wspierająca wysokiej jakości zatrudnienie, edukację, umiejętności, włączenie społeczne i równy dostęp do opieki zdrowotnej.

terenów zieleni) również w kontekście sprawiedliwości społecznej oraz niwelowania dysproporcji rozwojowych.

W warunkach polskich polityka miejska jako jedna z polityk publicznych została usankcjonowana przez przyjęcie *Krajowej Polityki Miejskiej 2023* (KMP) w 2015 r. Dokument ten zmienił dotychczasowe spojrzenie na problematykę rozwoju miast, odchodził od podejścia sektorowego i podkreślał rolę synchronizacji i integracji wielopłaszczyznowych działań. Sformułowana polityka miejska wskazała 5 celów głównych, które odnosiły się do 10 wątków tematycznych (tab. 2). Dynamiczne zmiany na arenie międzynarodowej, ale także pilne potrzeby polskich miast (niska jakość powietrza, coraz częstsze nagłe zagrożenia pogodowe i uciążliwości nimi powodowane, konieczność transformacji energetycznej) wymusiły aktualizację polityki miejskiej.

Tabela 2. Obszary realizacji celów szczegółowych polityki miejskiej – macierz wątków tematycznych

	Cele	Cel I Miasto sprawne	Cel II Miasto zwarte i zrównoważone	Cel III Miasto spójne	Cel IV Miasto konkurencyjne	Cel V Miasto silne
Wątki tematyczne						
 Kształtowanie przestrzeni		••	•••	••	••	••
 Partycypacja publiczna		•••	•	••	••	••
 Transport i mobilność miejska		••	•••	••	••	••
 Niskoemisyjność i efektywność energetyczna		•	•••	••	••	••
 Rewitalizacja		•	••	•••	••	••
 Polityka inwestycyjna		••	••	••	•••	•••
 Rozwój gospodarczy		••	•	••	•••	•••
 Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu		••	•••	••	••	••
 Demografia		••	••	••	•	••
 Zarządzanie obszarami miejskimi		••	••	•	••	••

Źródło: [Krajowa Polityka Miejska 2023 2015: 15].

Rekomendacje dla nowej KPM w obszarze środowisko i adaptacja do zmian klimatu podkreślają znaczenie interdyscyplinarnego i zintegrowanego podejścia dla formułowania polityki i kierunków jej działań [Raport 2020: 83]. Holistyczne spojrzenie na miasto, uwzględniające wiele perspektyw pozwala na uchwycenie interakcji i kluczowych uwarunkowań polityki w warunkach kryzysu klimatycznego (ryc. 1).

Osiągnięcie neutralności klimatycznej miast jest bezsporne i kluczowe dla jego mieszkańców, niemniej jednak cel ten jest pochodną wyzwań społecznych i gospodarczych w kontekście trwałości procesów rozwoju, jakości życia, jakości powietrza, adaptacji do zmian klimatu, rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, mobilności, transformacji energetycznej i cyfrowej oraz podnoszenia sprawności zarządzania organizmem miejskim. M. Jenks i C. Jones [2010] uważają, że w ocenie przestrzennej formy miasta z punktu widzenia rozwoju zrównoważonego uwzględnić należy przede wszystkim: 1) użytkowanie ziemi i formy zabudowy; 2) konsumpcję energii; 3) poziom recyklingu (także przestrzeni) oraz 4) komunikację i transport, któremu należy poświęcić szczególną uwagę.



Ryc. 1. Uwarunkowania polityki miejskiej w obszarze *Środowisko i adaptacja do zmian klimatu*

Źródło: opracowanie własne na podstawie Krajowej Polityki Miejskiej.

„Urbanizacja bogactwa” w krajach zamożnych jest szkodliwa ekologicznie, pochłania tereny rolne i leśne, powiększa potrzeby transportowe, uniemożliwia prawidłowe obsłużenie mieszkańców miast i zwiększa koszty funkcjonowania miast [Kowalewski 2005]. Od połowy lat 50. XX w. łączna powierzchnia miast UE wzrosła o 78% w porównaniu z 33% wzrostem liczby ludności. Tym samym powierzchnia osadnicza na mieszkańca wzrosła w ciągu ostatnich kilku lat. W 2018 r. wskaźnik ten był o 3,3% większy niż w 2015 r. Utrata gruntów wiąże się z obniżeniem różnorodności biologicznej i świadczeń ekosystemowych, a w konsekwencji zdolności adaptacyjnych środowiska [*Sustainable Development...* 2020: 209].

Na politykę klimatyczną miast należy patrzeć przez pryzmat całej gospodarki, nie zaś pojedynczych interwencji. Europejski Zielony Ład (*European Green Deal*), oprócz deklaracji politycznej jest drogowskazem finansowym promującym rozwiązania i technologie zasobooszczędne i niskoemisyjne. Opublikowany przez KE raport dotyczący klasyfikacji działalności gospodarczej uznanej za zrównoważoną środowiskowo – stanowi jednoznaczną rekomendację dla sektora finansowego do odejścia od finansowania wysokoemisyjnych inwestycji. Według ustaleń Rady Europejskiej, co najmniej 30% środków z budżetu UE powinno zostać wydane na ochronę klimatu. [*Political Guidelines...* 2019; *Konkluzje Rady Europy* 2019]. Główną ścieżką zmian jest oddzielenie wpływu na środowisko od wzrostu gospodarczego, tj. zwiększenie produktywności zasobów i wydajności energetycznej poprzez ekoinnovazione, których zasadniczą cechą jest:

- ograniczenie eksploatacji zasobów;
- zmniejszenie lub eliminacja szkodliwego wpływu na środowisko;
- ograniczanie powstawania odpadów lub ich powtórne wykorzystanie;
- przeciwdziałanie antropogenicznemu oddziaływaniu na środowisko [Woźniak *et al.* 2019].

Według wytycznych WHO dotyczących jakości powietrza, oszacowano, że ok. 77% osób mieszkających w miastach UE było narażonych na uznane za szkodliwe dla zdrowia ludzkiego stężenie PM_{2,5} [*Air Quality in Europe* 2019]. Ochrona zdrowia

mieszkańców miast i przeciwdziałanie zmianom klimatu będzie możliwe dzięki wdrażaniu porozumienia paryskiego i inwestowanie w transformację energetyczną oraz rozwój odnawialnych źródeł energii. Miasta mają do odegrania kluczową rolę w procesie dekarbonizacji, która staje się nie lada wyzwaniem w warunkach rosnącego zapotrzebowania na energię. Priorytet *Energy transition* [Pakt Amsterdamski 2016] ukierunkowany jest na wypracowanie rekomendacji dla długoterminowych zmian w systemach energetycznych miast. Tym bardziej, że rozwój inteligentnego zintegrowanego systemu energetycznego na obszarach miejskich musi uwzględniać zarówno ciepło, jak i energię elektryczną. Transformacja energetyki miejskiej musi uwzględniać:

- poprawę wydajności energetycznej w mieście poprzez odzysk i wykorzystanie ciepła odpadowego oraz modernizację obiektów (budynków) w zakresie efektywności energetycznej i zarządzania energią;
- wspieranie innowacyjnych podejść do magazynowania i dostaw energii (np. systemy lokalne);
- zwiększenie ilości energii prosumenckiej ze źródeł odnawialnych [Urban Agenda for the EU... 2019].

W procesie gospodarowania odpadami priorytetem jest zapobieganie ich powstawaniu, a następnie ponowne wykorzystanie, recykling, inny rodzaj odzysku i ostatecznie unieszkodliwianie, w tym składowanie jako ostateczność. W 2018 r. każdy mieszkaniec UE wytwarzał średnio 1,35 kg odpadów komunalnych dziennie, czyli zaledwie o 0,06 kg poniżej wartości z 2000 r. Wyraźny natomiast jest trend wzrostu poziomu recyklingu. Od 2000 r. współczynnik recyklingu odpadów komunalnych stale rośnie z 27,3% do 47,4% w 2018 r. [SDG 11...2020]. Zachodzące zmiany nie są jednak zadowalające, a utrwalony styl życia społeczeństwa konsumpcyjnego nie napawa optymizmem. Uruchomienie i stymulowanie procesów gospodarki obiegu zamkniętego z systematycznym obniżeniem zużycia surowców oraz produktów stwarza szansę na realną poprawę.

Codziennie przemieszczanie się mieszkańców miast oraz dojeżdżających ze stref zewnętrznych do centrum transportem indywidualnym generuje olbrzymie zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego (tlenki azotu NO_x oraz pył zwieszony PM_{10} i $\text{PM}_{2,5}$). Odwrócenie tego negatywnego trendu wymaga kompleksowych rozwiązań w systemie organizacji transportu publicznego miast, wdrażania ekoinnowacji technologicznych (m.in. elektromobilność, ITS) oraz instytucjonalnych (system zachęt, ustanawianie stref, w tym zeroemisyjnych). Kluczowe znaczenie mają również rozwiązania krajowe, dotychczasowa polityka transportowa i modele transportowe oraz poziom świadomości ekologicznej użytkowników miast (ryc. 2).

Jak pisze Tirole [2017: 3] poszukiwanie dobra wspólnego polega na budowaniu instytucji, które w możliwie największym stopniu godzą interesy jednostki z interesem ogólnym, szczególnie gdy ...w grę wchodzi interesy różnych jednostek i podmiotów, które są rozbieżne i zmienne w czasie [Markowski 1999: 25]. W tym kierunku powinna zmierzać inkluzywna polityka włączająca wszystkich użytkowników środowiska, która z jednej strony eksponuje wpływ jednostkowych działań na kondycję środowiskową miast, z drugiej strony zapewnienia możliwości rzeczywistego współdecydowania.

Wyzwanie 1. Adaptacja nie wystarczy, potrzebne jest przeciwdziałanie zmianom klimatu.

Wyzwanie 2. Miasta w coraz większym stopniu przyczyniają się do zmian klimatu.

Wyzwanie 3. Realną odpowiedzią na dramatyczne pogorszenie jakości życia mieszkańców miast są pilne działania adaptacyjne.

Wyzwanie 4. Aktualna i wiarygodna informacja jest warunkiem skutecznej realizacji miejskiej polityki klimatycznej.

Wyzwanie 5. Społeczna świadomość zmian klimatu jest warunkiem skutecznego wdrażania miejskiej polityki klimatycznej.

Wyzwanie 6. Miejska polityka klimatyczna wymaga integrowania polityk sektorowych oraz podejmowania współdziałania międzysektorowego i wielopoziomowego.

Wyzwanie 7. Planowanie przestrzenne determinuje miejską politykę klimatyczną.

Wyzwanie 8. Gospodarka o obiegu zamkniętym ogranicza negatywny wpływ miast na zmiany klimatu.

Wyzwanie 9. Racjonalne gospodarowanie wodą stanowi warunek przetrwania miast.

Wyzwanie 10. Racjonalizacja transportu i mobilności w miastach przyczynia się do ograniczania wpływu miast na zmiany klimatu.

Wyzwanie 11. Powszechne wprowadzenie instalacji OZE oraz zasad efektywności energetycznej i energooszczędnego budownictwa przyczynia się do ograniczania wpływu miast na zmiany klimatu.

Ryc. 2. Kluczowe wyzwania oraz rekomendacje dla miejskiej polityki klimatycznej

Źródło: [Raport... 2019].

Instytucjonalny wymiar polityki miejskiej dotyczy:

- tworzenia przestrzeni regulacyjnej (stanowienie prawa) oraz warunków i zasobów organizacyjnych i finansowych do skutecznych działań;
- rozwijania indywidualnych rozwiązań dostosowanych do specyfiki i potrzeb miasta i jego mieszkańców;
- budowania i rozwijania partycypacyjnego zarządzania miastem;
- inicjowania i rozszerzania współpracy na obszarach miejskich i między nimi;
- określania ryzyk, tj. wrażliwość i narażenie na wstrząsy zewnętrzne (element „kryzys”) oraz zdolność przystosowania się i dostosowania do wyzwań (element „szansy”).

2.4. Interesariusze i użytkownicy miasta

Jak wskazano we wcześniejszej części rozdziału, współczesne miasta starają się zastosować do procesów rozwojowych *governance*, szczególnie w ujęciu partycypacji, rozumianej jako ciągły dialog społeczny, zakładający możliwość współdecydowania i co istotne prowadzący do podjęcia współdziałania, a w konsekwencji i współodpowiedzialności [Florys *et al.* 2016]. W odniesieniu do miast możemy mówić nawet o *good governance*, czyli społecznym zarządzaniu miastem opartym na: otwartości, skuteczności, efektywności, rozliczalności i spójności [Szumowski 2012: 77], a lokalna (w tym miejska) polityka rozwoju powinna zakładać partycypacyjne podejmowanie decyzji [Legutko-Kobus 2018]. Ważne jest także integrowanie polityki klimatycznej na poziomie lokalnym z polityką rozwoju oraz uwzględnianie, w realizacji celów adaptacyjnych, podejścia *top-down* i *bottom-up* [Urwin, Jordan 2008: 183].

Żeby jednak można było *governance* wdrożyć, należy przede wszystkim prawidłowo zidentyfikować (rozpoznać) interesariuszy⁴. Kim więc są interesariusze miasta? Teoria interesariuszy (jak wiele innych związanych z programowaniem i planowaniem rozwoju), na grunt miast (i szerzej jednostek samorządu terytorialnego) została przeniesiona z praktyki (popartej badaniami naukowymi) zarządzania przedsiębiorstwami. Twórcą jednej z najbardziej znanych teorii interesariuszy i jej wielkim popularyzatorem jest R. E. Freeman, który uznaje, że *interesariusze to ci, bez których żadna organizacja nie mogłaby funkcjonować, to każda grupa lub jednostka, na którą wpływa lub która może mieć wpływ na osiągnięcie celów organizacji* [Freeman 1984: 25].

Teoria interesariuszy, wdrażana do praktyki zarządzania miastami składa się z następujących etapów [Świerk 2016: 30]:

- etap pierwszy to tworzenie mapy interesariuszy – obejmuje identyfikację interesariuszy miasta lub procesu (np. opracowania miejskiego planu adaptacji do zmian klimatu) oraz ich klasyfikację (w tym określenie atrybutów⁵);
- etap drugi obejmuje formułowanie odpowiednich strategii budowania lub polepszania relacji;
- etap trzeci to implementacja, czyli skuteczne i efektywne wdrażanie tych strategii.

Dwa pierwsze etapy mają kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia *governance*, musimy bowiem wiedzieć kto jest interesariuszem i jak wpływa/lub może wpływać (jaka jest siła wpływu) na działania podejmowane przez miasto, na ile się

⁴ W naukach związanych z rozwojem lokalnym interesariusze nazywani są także aktorami procesów rozwojowych.

⁵ Atrybuty wskazują stopień ważności i możliwości oddziaływania interesariuszy. Zazwyczaj są to takie cechy, jak: siła, legitymizacja i pilność. Siła oznacza stopień oddziaływania (lub możliwości oddziaływania) na funkcjonowanie i decyzje miasta. Legitymizacja wskazuje na podłoże relacji z miastem (ich charakter może być: prawny lub zwyczajowy). Pilność oznacza stopień roszczeń interesariuszy i konieczność oraz hierarchię ich zaspokajania. Interesariusze mogą się charakteryzować różną liczbą atrybutów, dlatego też można wydzielić interesariuszy: definitywnych (dysponują trzema atrybutami), oczekujących (posiadają dwa z trzech atrybutów), utajonych (posiadają jeden atrybut) oraz neutralnych (nie posiadają żadnego atrybutu) [Szwajca 2016: 329].

nimi interesuje [Bukowska 2008: 90]. Biorąc pod uwagę praktykę zarządzania miastami, najczęściej interesariuszy dzielimy na wewnętrznych (tworzących organizację, czyli np. pracowników) i zewnętrznych (znajdujących się w zarówno w jej otoczeniu bliższym np. mieszkańcy, organizacje społeczne, jak i dalszym np. kreatorzy polityki klimatycznej na poziomie kraju, czy UE, naukowcy, ponadlokalni liderzy, aktywiści klimatyczni, inne miasta) [Legutko-Kobus 2017: 87-88]. Inna klasyfikacja obejmuje podział na interesariuszy pierwszorzędnych (pierwszego stopnia) i drugorzędnych (drugiego stopnia) [Freeman *et al.* 2007; Świerk 2016].

Proces identyfikowania i klasyfikowania interesariuszy prowadzimy przede wszystkim po to, żeby poznać ich oczekiwania i właściwie zarządzać relacjami z nimi (ponieważ misją działania samorządów lokalnych jest zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańcom, to odpowiadanie na tę potrzebę powinno być sensem istnienia samorządu, a w dialogu z interesariuszami łatwiej takie potrzeby zoperacjonalizować). Podstawą zarządzania relacjami z interesariuszami jest opracowanie mapy interesariuszy miasta (rodzaju macierzy, przedstawionej zazwyczaj w sposób graficzny, w której wymieniamy interesariuszy oraz wskazujemy ich relacje z miastem i wpływ miasta na nich, a także oddziaływanie odwrotne). Biorąc pod uwagę zarządzanie relacjami z interesariuszami, najważniejszym elementem budowania mapy jest zidentyfikowanie grupy interesariuszy kluczowych (czyli tych, którzy mają największą siłę oddziaływania i są najbardziej zainteresowani – są to więc interesariusze definitywni, dysponujący trzema atrybutami). W kontekście omawianej tematyki istotne jest także zauważanie interesariuszy niemych (milczących) – przykładem jest dziedzictwo kulturowe czy środowisko przyrodnicze – czyli takich, którzy nie są w stanie bezpośrednio przekazać swoich oczekiwań, a w ich imieniu występują inni interesariusze np. organizacje proekologiczne [Świerk 2016:32].

Mapa interesariuszy miasta nie jest stała, bowiem atrybuty wyróżniające poszczególne grupy interesariuszy nie są stałe, zależą od aspektów (tematyki) procesów rozwojowych, a co więcej pewne grupy interesariuszy mogą stawać się bardziej zainteresowane w trakcie trwania procesu, np. kiedy zdadzą sobie sprawę, że proces decyzyjny dotyczy kluczowych dla nich kwestii (są to interesariusze uśpieni).

W latach 90. XX w. zaczęto analizować także problematykę użytkowników miasta [Martinotti 1996], wskazując że są nimi zarówno mieszkańcy, jak i użytkownicy zewnętrzni – w tej grupie wyróżnić możemy: mieszkańców strefy podmiejskiej, turystów, studentów, obcokrajowców zamieszkujących miasta na pobyt czasowy oraz przyjezdnych biznesmenów i naukowców [Nuvolati 2003]. Odnosząc się do wcześniejszych ustaleń, warto podkreślić, że pojęcie *interesariusz* ma szerszy zakres (kontekst) niż użytkownik miasta. Dla przykładu interesariuszem mającym silny wpływ na funkcjonowanie miasta jest np. władza centralna, która nie musi być użytkownikiem miasta. Użytkownicy miasta mają z nim kontakt czasem tylko chwilowy (ograniczony np. w przypadku turystów czy biznesmenów do krótkich pobytów w danym miejscu), co utrudnia z jednej strony diagnozowanie potrzeb, a z drugiej budowanie relacji. Z założenia różni użytkownicy miasta mają bowiem zróżnicowane potrzeby, a przestrzeń miasta staje się areną ich realizacji. W takim ujęciu przestrzeń miejska to „kompozycja” (sposób zagospodarowania), ale też „wydajność” (użyteczność, która jest kategorią

subiektywną) dla różnych użytkowników [Czornik 2015]. Relacje pomiędzy różnymi grupami użytkowników i ich potrzebami, mogą czasem przyjmować znamiona konfliktów – szczególnie dotyczy to użytkowników zewnętrznych i stałych mieszkańców miast. Inne potrzeby związane z „kompozycją” i użytecznością mają nie tylko poszczególne grupy użytkowników, ale i w ich obrębie występuje zróżnicowanie np. ze względu na wiek, czy sprawność ruchową (np. inne potrzeby co do zagospodarowania przestrzeni miejskiej i jej adaptacji do zmian klimatu mają osoby w wieku senioralnym, inne rodziny z małymi dziećmi). Warto także zwrócić uwagę na fakt, że w zależności od obszaru lokalnej polityki rozwoju większą rolę mogą odgrywać użytkownicy zewnętrzni (np. biznesmeni, czy turyści). W takim ujęciu problematyki interesariuszy i użytkowników miasta, wracamy więc do pytania, czyje jest miasto, dla kogo jest ono planowane i jakie funkcje powinno pełnić. Celem nadrzędnym i ambicją działań podejmowanych przez władze lokalne powinno być poznanie i zaspokojenie potrzeb różnych użytkowników miasta (zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i grup społecznych).

Adaptacja do zmian klimatu wymaga współpracy różnych grup interesariuszy miasta (użytkownicy są w tym przypadku zbyt wąską grupą). Dobrym przykładem podejścia do programowania procesów adaptacji do zmian klimatu w miastach z wykorzystaniem mapowania interesariuszy były prace nad opracowaniem miejskiego planu (strategii) adaptacji do zmian klimatu. Zgodnie z przyjętą metodyką [Podręcznik...2014] w ramach projektu MPA44 (projekt pod nazwą: *Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*), w procesie przygotowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu wyodrębniono następujące grupy interesariuszy:

- Interesariuszy wewnętrznych, utożsamionych z zespołem ds. przygotowania miejskiego planu adaptacji. W skład zespołu miejskiego wchodził: przedstawiciele kluczowych dla problematyki związanej z adaptacją do zmian klimatu wydziałów i jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta, tj.: ochrony środowiska, planowania przestrzennego i strategicznego, gospodarki nieruchomościami, inwestycji, infrastruktury komunalnej (wodociągi, kanalizacja), transportu miejskiego, zarządzania kryzysowego, komunikacji społecznej (ze względu na postulowany partycypacyjny charakter procesu) oraz przedstawiciel(e) organizacji pozarządowych i przedstawiciel(e) Rady Miasta (w tym także: senioralnej i młodzieżowej).
- Interesariuszy zewnętrznych (z zaznaczeniem, że są to też interesariusze miejscy, w tym częściowo użytkownicy miasta) – byli to: mieszkańcy, przedstawiciele biznesu, pozostali pracownicy Urzędu Miasta, przedstawiciele służby zdrowia i opieki społecznej, służby zapewniające bezpieczeństwo w mieście, pracujący z osobami i grupami wykluczonymi (np. bezdomnymi), pozostałe organizacje pozarządowe, lokalni liderzy (formalni i nieformalni), lokalne i regionalne media, pracownicy ośrodków naukowych zajmujący się problematyką adaptacji i pokrewną (np. urbanistyka), przedstawiciele spółdzielni/osiedli mieszkaniowych.
- Interesariusze będący w otoczeniu zewnętrznym miasta. Wśród nich można wskazać trzy grupy: 1) kreatorów polityki rozwoju i polityki klimatycznej w skali

UE, kraju i regionu; 2) instytucje naukowe (międzynarodowe i krajowe) prowadzące badania dotyczące zmian klimatu i adaptacji do nich, 3) inne miasta i ich związki, czyli twórcy *dobrych praktyk* w zakresie adaptacji.

Każda z tych grup interesariuszy w różny sposób zainteresowana jest adaptacją do zmian klimatu, a co ważne w kontekście narzędzi aktywizowania i podejmowania współpracy, każda z tych wydzielonych grup posiada także inny poziom wiedzy nt. samego procesu adaptacji do zmian klimatu.

Wyzwaniem dla prowadzenia skutecznej polityki miasta w zakresie adaptacji do zmian klimatu jest więc poprawne określenie interesariuszy procesu, a następnie podjęcie z nimi współpracy z wykorzystaniem różnych, specyficznych i dostosowanych do konkretnych grup narzędzi. Samorządy mające dobre doświadczenia w zakresie rzeczywistej i rzetelnej partycypacji w procesach rozwojowych, zdecydowanie łatwiej podejmują współpracę, także w ramach procesów adaptacji do zmian klimatu. Ponieważ tematyka zmian klimatu i adaptacji do niej jest tematem trudnym, odnoszącym się często do szczegółowych faktów naukowych (nie dla wszystkich uczestników procesu równie zrozumiałych), to niezmiernie istotny w całym procesie współpracy interesariuszy jest komponent rzetelnej informacji.

2.5. Narzędzia i schematy współpracy z interesariuszami i użytkownikami miasta

Jak wskazano w poprzedniej części rozdziału, mapowanie interesariuszy, czyli identyfikacja i klasyfikacja interesariuszy (w tym wskazanie interesariuszy kluczowych i określenie atrybutów wszystkich grup interesariuszy) ma celu umożliwienie współpracy i podjęcie dialogu między miastem i interesariuszami. Zgodnie z założeniami teorii interesariuszy można wyróżnić cztery główne formy (narzędzia) ich angażowania [Grzybek 2013; Świerk 2016]:

- Komunikacja, która opiera się na informowaniu i jest podstawowym poziomem budowania relacji z interesariuszami. Sama komunikacja jest słabą formą angażowania interesariuszy i słabym natężeniem partycypacji, ale stanowi jej podstawę. Bez skutecznej komunikacji nie jest więc możliwe stosowanie kolejnych, bardziej zaawansowanych form angażowania. Komunikacja może dotyczyć zarówno interesariuszy wewnętrznych (np. pracowników urzędu i jednostek podległych – ta forma komunikacji jest niezwykle istotna w budowaniu planów/strategii adaptacji do zmian klimatu, kiedy kompetencje w tym zakresie są rozproszone w urzędzie) jak i zewnętrznych (np. mieszkańców lub organizacji społecznych, a także użytkowników miasta, takich jak turyści czy potencjalni inwestorzy).

Komunikacja, żeby spełniała swoją funkcję w angażowaniu interesariuszy, powinna być prowadzona z wykorzystaniem wielu kanałów i narzędzi komunikacji dostosowanych do specyfiki grupy odbiorców. Narzędzia używane do

komunikacji wewnętrznej to najczęściej: grupy robocze, szkolenia pracowników, czy strony internetowe. Komunikacja zewnętrzna odbywa się najczęściej z wykorzystaniem: strony internetowej (czasem dedykowanej problematyce adaptacji do zmian klimatu), otwartych spotkań (np. w ramach przygotowania dokumentów dotyczących adaptacji), informacji prasowych (w tym w mediach samorządowych), czy konferencji tematycznych.

- Bardziej zaawansowane narzędzie angażowania interesariuszy to konsultacje (czyli 4. szczebel drabiny partycypacji według S.R. Arnstein), których celem jest uzyskanie opinii interesariuszy na określony temat. Do najczęściej wykorzystywanych narzędzi angażowania interesariuszy na tym etapie zaliczyć możemy: badania ankietowe (także *on-line*), sondaże uliczne i internetowe, spotkania z interesariuszami, dyskusje, debaty np. focusowe, a także pozyskiwanie informacji zwrotnych *on-line* (formuły zapytań, opinii, wykorzystanie geoankiet).
- Partnerstwo, stanowiące kolejny etap (poziom) angażowania interesariuszy wymaga od wszystkich większego zaangażowania, a przejawia się podejmowaniem wspólnych inicjatyw (np. realizacja projektów we współpracy, w różnych modelach partnerstwa np. publiczno-społecznego, publiczno-prywatnego) oraz współpracą strategiczną. W przypadku miasta współpraca strategiczna dotyczy przede wszystkim aktywnego udziału w opracowaniu (a następnie wdrażaniu) kluczowych dokumentów związanych z adaptacją do zmian klimatu.
- Najbardziej zaawansowana forma angażowania to dialog z interesariuszami. Jest to proces, w którym miasto nie tylko pyta interesariuszy i odpowiada na ich pytania (bo to dzieje się też na etapie konsultowania), ale przede wszystkim modyfikuje swoje działania pod wpływem uzyskanych opinii i informacji. Zastosowanie takiego podejścia do zarządzania miastem umożliwia: wyjście naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom interesariuszy, skuteczne informowanie i edukowanie ich, a także uczenie się od siebie nawzajem (informacja zwrotna od interesariuszy pozwala także rozpoznać potrzeby zmian np. w strukturze zarządzania miastem, planowaniu przestrzeni itp.).

Angażowanie interesariuszy i użytkowników miasta nie odbywa się w próżni "czasowej", ponieważ każde z miast ma różne doświadczenia w tym zakresie zdobyte na gruncie lokalnej polityki rozwoju. W tab. 3 zestawiono modele angażowania interesariuszy i style partycypacji oraz opracowywania dokumentów strategicznych w miastach (w tym dokumentów odnoszących się do problematyki adaptacji do zmian klimatu). Punktem odniesienia dla analiz zawartych w tabeli jest klasyczna, ośmiostopniowa drabina partycypacji opracowana przez S.R. Arnstein.

Podsumowując zapisy tab. 3 można wskazać, jaki powinien być docelowy model angażowania interesariuszy w działania na rzecz klimatu.

Po pierwsze, w odniesieniu do angażowania interesariuszy powinno to być partnerstwo, a docelowo dialog, powinien więc być to co najmniej 6. szczebel drabiny partycypacji. Metody i narzędzia aktywizowania i angażowania powinny być oparte na szerokich konsultacjach z włączaniem coraz bardziej aktywizujących form, takich jak: panele, fora, budżety obywatelskie, grupy doradcze. Informacja w tym ujęciu (dostęp do niej, możliwość przetwarzania, ale i uzupełniania) ma kluczowe znaczenie,

Tabela 3. Poziomy i narzędzia angażowania interesariuszy w działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu a modele lokalnej partycypacji

Poziom angażowania interesariuszy	Szczeble drabiny partycypacji według S. R. Arnstein jako punkt odniesienia	Metody/narzędzia aktywizacji i angażowania	Poziom wdrożenia zarządzania partycypacyjnego – <i>governance</i> do procesu zarządzania miastem	Modele opracowania dokumentów dotyczących adaptacji do zmian klimatu
Dialog	Szczebel 8. Kontrola sprawowana przez mieszkańców Szczebel 7. Władza sprawowana przez mieszkańców	<ul style="list-style-type: none"> · Komitety np. sterujące, zarządzające; · Grupy robocze; · Grupy zadaniowe; · Komitety doradcze; · Budżet (obywatelski) partycypacyjny (warto zauważyć, że wszystkie te narzędzia odnoszą się głównie do partnerstwa i 6. szczebla drabiny partycypacji). 	Wdrożone w pełni zarządzanie partycypacyjne	Model partycypacyjny
Partnerstwo	Szczebel 6. Partnerstwo w działaniu		Ku zarządzaniu partycypacyjnemu	
Konsultacje	Szczebel 5. Próby łagodzenia konfliktów Szczebel 4. Konsultowanie	<ul style="list-style-type: none"> · Panele obywatelskie; · Ankiety (telefoniczne, <i>on-line</i>, geoankiety); · Sondaże opinii; · Wywiady grupowe (fokusy); · Konsultacje w ramach opracowywanych dokumentów (w tym debaty publiczne); · Warsztaty, spotkania robocze; · Internetowe fora dyskusyjne. 		Model ekspercko-konsultacyjny (o różnym stopniu natężenia konsultacji i udziale interesariuszy)
Komunikacja	Szczebel 3. Informowanie	<ul style="list-style-type: none"> · Prowadzenie specjalnej platformy związanej z konsultacjami społecznymi (np. IDEA Kielce); · Baza wiedzy nt. zmian klimatu i adaptacji do niej, katalogi dobrych praktyk; 		

Poziom zaangażowania interesariuszy	Szczeble drabiny partycypacji według S. R. Arnstein jako punkt odniesienia	Metody/narzędzia aktywizacji i angażowania	Poziom wdrożenia zarządzania partycypacyjnego – <i>governance</i> do procesu zarządzania miastem	Modele opracowania dokumentów dotyczących adaptacji do zmian klimatu
		<ul style="list-style-type: none"> Informacje dotyczące adaptacji, w tym prac nad dokumentacjami strategicznymi np. ogłoszenie w BIP, prasie lokalnej, ulotki. 		
Brak zaangażowania interesariuszy	Szczebel 2. Terapia	Brak narzędzi lub tylko informacja jednokierunkowa od miasta do użytkowników/interesariuszy.	Pozorna partycypacja	Model ekspercki
	Szczebel 1. Manipulacja		Pozorna partycypacja/ brak wdrożenia zarządzania partycypacyjnego	

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: [Grzybek 2013; *Techniki...*; Arnstein 1969; Jastrzębska, Legutko-Kobus 2015; Perska-Tembłowska 2019].

ale odbywa się niejako w „tle”. Stanowi więc warunek konieczny, ale nie wystarczający dla prawidłowo prowadzonych procesów angażowania interesariuszy. W takim podejściu miasto znajduje się na ścieżce „ku zarządzaniu partycypacyjnemu”, a dokumenty strategiczne, także te związane z adaptacją do zmian klimatu tworzy w modelu ekspercko-konsultacyjnym lub partycypacyjnym.

Większość polskich miast ma jeszcze długą drogę do pokonania do tego docelowego, pożądanego modelu, co wynika z nie w pełni wdrożonego zarządzania partycypacyjnego. Podstawowym warunkiem transformacji miast w stronę zarządzania partycypacyjnego jest stosowanie zasad kodeksu konsultacji, które powinny być rozciągnięte na wszelkie działania z zakresu angażowania interesariuszy i użytkowników miasta [*Siedem zasad konsultacji* 2013; *Kanon lokalnych konsultacji* 2014] – tab. 4.

Tabela 4. Zasady i cechy dobrych konsultacji społecznych

Siedem zasad konsultacji (2013)	
Dobra wiara	konsultacje odbywają się w duchu dialogu obywatelskiego, a strony słuchają się nawzajem i wykazują wolę zrozumienia odmiennych racji
Powszechność	każdy kto jest zainteresowany tematem, powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd
Przejrzystość	informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne
Responsywność	skłonność, powinność do odpowiedzi, co oznacza, że każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź (w rozsądnym terminie)
Koordinacja	każde konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje (to podejście łączy się z zasadą przejrzystości, gdyż każdy powinien wiedzieć, co, dlaczego, dla kogo i po co konsultuje)
Przewidywalność	konsultacje powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i na podstawie czytelnych reguł
Poszanowanie interesu ogólnego	organizator konsultacji przygotowując ostateczną wersję rozwiązania kieruje się interesem (dobrem) publicznym.
Konsultacje z zasadami (2014) – cechy dobrych konsultacji	
Komunikacja (zapraszanie, informowanie i dyskusowanie)	Komunikacja odgrywa podstawową rolę w procesie konsultacji i partycypacji. Powinna być prowadzona na każdym jej etapie. Informacja musi być: rzetelna, ogólnodostępna, zrozumiała i przekazywana z odpowiednim wyprzedzeniem. Działania z zakresu adaptacji do zmian klimatu sprawiają, że przedmiot konsultacji jest często skomplikowany, dlatego też organizator procesu powinien zapewnić uczestnikom dodatkowe informacje, podane w prosty, jasny sposób.

Konsultacje z zasadami (2014) – cechy dobrych konsultacji	
Planowanie i elastyczne podejście	Prowadzenie konsultacji wymaga ich zaplanowania (drobiazgowego podejścia do każdego etapu, ustalenia harmonogramu, grup docelowych itp.). Planowanie obejmuje także ustalenia dotyczące kampanii informacyjnych, jak dobrana zostanie grupa lub grupy uczestników, jakie będą metody, terminy i miejsce konsultacji, a także środki planowane na przewidziane działania (ich wysokość, informacje skąd będą pozyskane). Jednak planowanie nie może wykluczać także elastycznego podejścia, umożliwiającego reagowanie na oczekiwania interesariuszy np. zmiana miejsca, czy godziny zaplanowanych konsultacji.
Szukanie wsparcia i otwartość	Szukanie wsparcia jest szczególnie istotne w konsultacjach, których prowadzenie wymaga nie tylko umiejętności negocjacyjnych, ale i wiedzy z zakresu przedmiotu konsultacji, a takim przykładem jest z pewnością adaptacja do zmian klimatu. Silnym wsparciem w tych procesach mogą być przedstawiciele organizacji lokalnych czy eksperci zajmujący się daną tematyką. Celem każdej konsultacji (rozumianych jako dialog społeczny) jest wypracowanie optymalnych rozwiązań danego problemu. Dlatego potrzebna jest tzw. otwartość, która oznacza, że strona organizująca konsultacje (np. samorząd miejski) wykazuje gotowość do przyjęcia zmodyfikowanych wersji zaproponowanych rozwiązań lub przyjęcia rozwiązań zupełnie nowych.

Źródło: opracowanie na podstawie: [Siedem zasad konsultacji 2013; *Kanon lokalnych konsultacji 2014*] oraz strony internetowej projektu *Konsultacje z zasadami*, [<http://www.konsultacjeczasadami.pl/>].

Jednym z podstawowych działań dotyczących adaptacji do zmian klimatu w przypadku miast jest opracowanie dokumentów strategicznych, w których działania adaptacyjne zostaną zaplanowane. Jest to także ten rodzaj aktywności miasta, kiedy możliwe jest zapoczątkowanie i/lub podtrzymanie angażowania interesariuszy wokół problematyki adaptacji do zmian klimatu. Opracowywane dotychczas strategie i plany adaptacji do zmian klimatu powstają zgodnie z jednolitą metodyką [Podręcznik... 2014], która obejmuje także ramy (założenia) dla procesu partycypacji – tab. 5.

Procesy angażowania interesariuszy w działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu nie odbywają się w oderwaniu od innych procesów partycypacyjnych i są też ich „pokłosiem”, tzn. społeczność lokalna, która jest przyzwyczajana (ma stworzone ku temu warunki) do podejmowania decyzji z wykorzystaniem technik angażujących, także w te procesy włącza się chętnie. Jednak ogólny poziom zaangażowania społecznego Polaków nie jest zadowalający. Wynika to z wielu czynników związanych np. z niedostatkiem zaufania, nieskutecznie prowadzoną komunikacją, wreszcie z niedostatkiem wiedzy związanej z przedmiotem partycypacji [Hołuj, Legutko-Kobus 2018].

Tabela 5. Etapy prac nad miejskimi dokumentami strategicznymi dotyczącymi adaptacji do zmian klimatu

Etapy prac nad dokumentem	Krótka charakterystyka etapu	Partycypacja
Rozpoczęcie procesu	Przygotowanie harmonogramu działań, określenie zasad współpracy między zespołem ekspertów a zespołem miejskim	Powołanie miejskiego zespołu ds. opracowania dokumentu, identyfikacje interesariuszy (mapowanie) oraz określenie planu partycypacji (zakres, narzędzia, harmonogram działań partycypacyjnych). Kluczowe znaczenie na tym etapie ma skuteczna, wielokanałowa informacja skierowana do różnych grup interesariuszy.
Ocena podatności	<p>Podatność obejmuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> · analizę trendów zmian klimatu (i ich poszczególnych parametrów), · ocenę wrażliwości, czyli określenie, które sektory działalności miasta i/lub grupy interesariuszy (np. mieszkańcy, grupy szczególnie narażone, transport, energetyka, gospodarka wodna, infrastruktura techniczna, budownictwo, turystyka, przemysł, różnorodność biologiczna) są pod wpływem zjawisk klimatycznych i na ile ten wpływ jest silny. <p>Ten etap polega na zidentyfikowaniu elementów funkcjonalnych przestrzeni miasta, które są potencjalnie najbardziej podatne na wpływ zmian klimatu. Opracowanie wykonywane jest zazwyczaj w formie kartograficznej i ma na celu wskazanie obszarów charakteryzujących się dwoma parametrami: najwyższym stopniem wrażliwości, z jednoczesnym niskim lub średnim potencjałem adaptacyjnym posiadanych przez miasto.</p>	<p>Na tym etapie ważne jest zgromadzenie wszelkich danych statystycznych i klimatycznych. Kluczowe znaczenie mają dane będące w posiadaniu miasta oraz analiza i ocena dotychczasowych dokumentów strategicznych.</p> <p>Informacje pozyskiwane od interesariuszy nie tylko pozwalają na dokładną diagnozę, ale i określenie potencjału adaptacyjnego miasta, czyli możliwości (organizacyjnych, społecznych, technicznych, finansowych), jakie posiada miasto w zakresie adaptacji.</p> <p>Metodyka wykonywania dokumentów zakłada ocenę potencjału metodą ekspercką, ocenę dokonaną przez interesariuszy i ocenę uspołnioną, ogólną. Współpraca z interesariuszami na tym etapie zakłada formułę warsztatu.</p>
Analiza ryzyka	Celem tego etapu jest wskazanie zagrożeń dla miasta, związanych ze zmianami klimatu. Ocena więc się ryzyko (rozumiane jako prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk	Ten etap zakłada bieżące konsultacje z interesariuszami szczególnie z zespołem miejskim, w zakresie określenia dotychczasowych konsekwencji (w tym

Etap prac nad dokumentem	Krótka charakterystyka etapu	Partycypacja
Opracowanie opcji adaptacji, ocena i wybór opcji	<p>związanych ze zmianami klimatu i ich konsekwencje (szeroko rozpatrywane w kontekście: społecznym, środowiskowym, kulturowym i ekonomicznym). Te zjawiska, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest duże, a konsekwencje poważne powinny zostać uznane za priorytetowe i mieć odzwierciedlenie w zapisach przygotowywanego dokumentu.</p> <p>Każde miasto określa katalog pożądaných działań adaptacyjnych, biorąc pod uwagę charakteryzującą go wrażliwość na zmiany klimatu oraz posiadany potencjał adaptacyjny. Istotne jest także uwzględnienie dotychczasowych kierunków rozwoju oraz aspiracji określonych w wizji i celach strategicznych.</p> <p>Proponowane działania adaptacyjne przygotowane są wariantowo i podlegają ocenie w kontekście: skuteczności, niezawodności, działań ubocznych, kryterium czasowego (terminu rozpoczęcia, czasu trwania, osiągnięcia spodziewanych efektów) oraz efektywności.</p> <p>Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania miast, kluczowe znaczenie ma ocena wpływu na jakość życia zaplanowanych działań i możliwości wdrożenia dzięki nim zrównoważonego rozwoju.</p>	<p>strat) wynikających z występowania zjawisk związanych ze zmianami klimatu.</p> <p>Jednym z kryteriów oceny opcji adaptacji jest akceptowalność przez interesariuszy. Bowiem żadne działania, nawet najlepiej zaplanowane, jeśli nie zostaną zaakceptowane przez różnych interesariuszy miasta i nie będą oni rozumieli ich potrzeby, nie przyniosą zakładanych efektów.</p> <p>Konsultacje z interesariuszami przyjmują na tym etapie formę warsztatów, a co istotne każda z opcji adaptacji uwzględnia działania miękkie, edukacyjne i promocyjne.</p>
Przygotowanie dokumentu	<p>Zwieńczeniem całego wieloetapowego procesu jest miejski dokument (plan/strategia) adaptacji do zmian klimatu.</p> <p>Zgodnie z <i>Podręcznikiem</i> [2014: 50] zawiera on następującą część:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Wstęp – informacja dla szerokiego grona interesariuszy, ze wskazaniem, dlaczego miasto podjęło prace nad dokumentem, krótki zapis głównych ustaleń. 	<p>Partycypacja związana z opracowaniem i procedura przyjęcia dokumentu strategicznego jest zależna od uwarunkowań lokalnych i rozwiązań w zakresie partycypacji przyjmowanych w poszczególnych miastach. Należy jednak zauważyć, że nieodłącznym elementem opracowania planu/strategii jest także strategiczna ocena oddziaływania na środowisko,</p>

Etap prac nad dokumentem	Krótka charakterystyka etapu	Partycypacja
	<ul style="list-style-type: none"> · Cele i priorytety – zapis wizji (w perspektywie czasowej 2030 r.), w kontekście adaptacji do zmian klimatu. · Wskazanie celów i kierunków działań umożliwiających osiągnięcie wizji. · Diagnoza (obejmująca główne ustalenia z etapu oceny podatności i ryzyka). · Działania adaptacyjne – zapis wybranych do realizacji działań (w procedurze oceny opcji adaptacji), ze szczególnym wskazaniem spodziewanych rezultatów. · Korzyści dla miasta płynące z adaptacji – wskazanie, jakie problemy diagnozowane na poziomie miasta zostaną rozwiązane przez podjęte działania (także ocena, jakie korzyści miasto odniesie dzięki działaniom adaptacyjnym w sferze: społecznej, środowiskowej, ekonomicznej) · System wdrażania, obejmujący harmonogram działań, określenie środków finansowych potrzebnych na ich realizację (w tym wskazanie możliwych zewnętrznych źródeł finansowania), zaplanowany monitoring oraz ewaluacja. 	<p>która także wymaga procedury konsultacyjnej, w tym debaty publicznej nad projektem opracowanego dokumentu.</p>

Źródło: opracowanie na podstawie [Podręcznik... 2014; *The Future Cities*... 2014; Legutko-Kobus 2017].

Badania dotyczące roli mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących lokalnej społeczności przeprowadzone w 2015 r. na reprezentatywnej próbie (N=1006) wskazują na pewną niechęć do angażowania się [Starzyk-Durbacz 2016]:

- tylko 17% respondentów wskazało, że wszystkie decyzje dotyczące lokalnej społeczności powinny być podejmowane we współdziałaniu mieszkańców (konsultacje społeczne, referendum);
- 15% wskazało, że kluczowe decyzje dotyczące lokalnej społeczności powinny być podejmowane we współdziałaniu mieszkańców, a o pozostałych sprawach mogą samodzielnie decydować demokratycznie wybrane władze lokalne;
- 27% respondentów uważało, że część zarówno kluczowych, jak i innych decyzji powinna być podejmowana przez demokratycznie wybrane władze lokalne, a część w konsultacji z mieszkańcami.

Jeśli dodamy do tego jeszcze informację, że 10% respondentów uważa, że decyzje powinny być podejmowane tylko przez władze lokalne (pochodzące z demokratycznych wyborów) bez konsultacji z mieszkańcami, a kolejne 17% uważa, że mieszkańcy mogą mieć wpływ tylko na sprawy mniej ważne, to otrzymujemy obraz partycypacji zredukowany do udziału w wyborach lokalnych co 4 lata.

Jednocześnie można wskazać na zmianę postaw społecznych związanych z postrzeganiem zmian klimatu [CBOS 2018: 5-7]:

- ze stwierdzeniem *zmiany klimatu są obecnie jednym z największych zagrożeń dla współczesnej cywilizacji* zgadzało się 29% respondentów (wzrost od 2009 r. o 14 pp.);
- 75% respondentów uważa, że zmiany klimatu to głównie wynik działalności człowieka (wzrost o 10 pp. od 2009 r.);
- 38% badanych uważa, że już teraz zmiany klimatu wpływają istotnie na życie ludzi w Polsce;
- 34% (wzrost o 15 pp. w stosunku do 2009 r.) uważa, że zmiany klimatu to poważny i pilny problem oraz że odpowiednie działania należy podjąć natychmiast, nawet jeżeli wiążą się ze znacznymi kosztami.

Podkreśla się jednocześnie, że to miasta, gdzie głównie skupiony jest kapitał ludzki, intelektualny, ale także naukowy mają szansę stać się liderami działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu i włączania w ten proces interesariuszy [Krajowa Polityka Miejska...2015: 80].

Podsumowując, należy stwierdzić, że angażując interesariuszy i użytkowników w procesy związane z adaptacją do zmian klimatu, miasta mogą odnieść korzyści. Są one związane przede wszystkim z: dokładniejszym diagnozowaniem problemów i oczekiwań lokalnych w zakresie adaptacji do zmian klimatu; wzmacnianiem potencjału adaptacyjnego miasta (w tym szczególnie wiedzy nt. adaptacji wśród różnych grup interesariuszy); ogólnym wzrostem zaangażowania różnych partnerów (w tym społecznych, prywatnego biznesu) w działania na rzecz adaptacji do zmian klimatu.