LocalTrends

O TRENDACH, WIZJACH I STRATEGIACH SAMORZĄDÓW

O trendach, wizjach i strategiach samorządów

SOPOT 2025

© Copyright by Centrum Myśli Strategicznych
Centrum Myśli Strategicznych
ul. Powstańców Warszawy 19
81-718 Sopot

Redakcja:
Patryk Guziewicz

Korekta językowa:
Robert Narloch

Skład techniczny:
Marcin Węgrzynowicz

Projekt okładki:
Centrum Myśli Strategicznych

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe
(CC BY 4.0)

ISBN 978-83-66843-47-9

Sopot 2025

MACIEJ GRABOWSKI

Prezes, Centrum Myśli Strategicznych
Dyrektor Programowy Local Trends

Przedmowa

Pięć lat temu z inspiracji prezydentów Sopotu, Jacka Karnowskiego i Poznania, Jacka Jaśkowiaka podjęliśmy się wraz z Grupą Międzynarodowych Targów Poznańskich organizacji projektu Local Trends. Przy poparciu korporacji samorządowych tworzymy środowisko składające się z osób, którym idea samorządności jest bliska, realizują ją w praktyce, podejmują trud zrozumienia jak się zmienia i jak powinna się zmieniać. Wydarzenia, które organizujemy mają służyć realizacji misji, którą jest wspieranie odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju zgodnego z zasadą pomocniczości. Zarówno Samorządowy Kongres Finansowy jak i Europejskie Forum Samorządowe to narzędzia wdrażającą naszą misję w życie.

Local Trends to bowiem wieloletni projekt, którego nadrzędnym celem jest skuteczne i merytoryczne inicjowanie konstruktywnej dyskusji ponad podziałami, a także wzmocnienie głosu gmin, miast, powiatów i województw w debacie o rozwoju i otoczeniu społeczno-gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego. Local Trends od 2021 roku kreuje postawę współdziałania i międzysektorowego dialogu z udziałem samorządów, administracji rządowej, środowiska akademickiego i biznesu dyskutując nad kluczowymi wyzwaniami i trendami.

Dwukrotnie w ciągu roku, na wiosnę w Sopocie a w październiku w Poznaniu w debatach bierze udział ponad dwa tysiące osób. Merytoryczne obszary dyskusji określa Rada Programowa i to głównie dzięki jej pracy, powstaje program, dobierani są uczestnicy sesji, zapewniony jest odpowiedni poziom wystąpień.

Niniejsze wydawnictwo również bazuje na opiniach i propozycjach członków rady programowej, bowiem cztery grupy tematów publikacji wynikają właśnie ze zgłoszonych przez radę ważnych dla samorządów obszarów. Nasze dotychczasowe obserwacje związane z przygotowaniami i przeprowadzeniem projektu Local Trends wskazują, że czas na wypowiedzi i przekazanie swoich opinii czy prowadzenie debat jest niewystarczający, a ciekawe głosy mogą nie wybrzmieć. Jednocześnie istotność proponowanych tematów zgłaszanych przez Radę Programową domaga się przeprowadzenia dyskusji i wymiany myśli. To legło u podstaw inicjatywy, aby zebrać ważne głosy na wcześniej zdefiniowane obszary tematyczne i zamieścić je w niniejszej publikacji.

Każdy z autorów mógł samodzielnie wybrać jeden z czterech obszarów tematycznych, w ramach którego miał przygotować krótki esej o objętości do 6000 znaków, oparty na własnym doświadczeniu, badaniach lub refleksji strategicznej.

Ostatecznie powstał niezwykły zbiór krótkich, autorskich wypowiedzi, którym trudno nadać wspólny mianownik pod względem formy, sposobu podejścia do tematu, czy oryginalności. Jeśli szukać cechy wspólnej tych esejów, to jest nią przywiązanie do idei samorządności i nieugięta wiara w działania wspólne. Te swoiste niespójności i nieuporządkowanie formalne stworzyło bogactwo bazujące na własnych doświadczeniach, wprowadzanych w życie projektach w różnych samorządach, na wiedzy technologicznej i technicznej wdrażanych w usługach komunalnych oraz wynikające z przemyśleń i badań własnych. Ogółem na nasze zaproszenie odpowiedziało 27 autorów, którzy przesłali swoje eseje. Są to doświadczeni samorządowcy, zarządzający w bankach i korporacjach, naukowcy z uniwersytetów, menadżerowie z sektora pozarządowego i korporacji samorządowych.

Zachęcając do lektury zapraszam również na kolejne wydarzenia Local Trends, bo słowo głoszone jest równie ważne jak to drukowane.

Spis treści

Jak wykorzystać AI i nowe technologie do budowania odpornych i zwinnych wspólnot lokalnych?

9 **Joanna Erdman**
Koncepcja smart city i smart village to już nie tylko technologie, ale przede wszystkim – nowy sposób zarządzania miastem

12 **Sebastian Grabowski**
Technologie jako fundament odporności, zwinności i bezpieczeństwa lokalnych społeczności

15 **Grzegorz Kubalski**
Istota samorządu w świecie AI

18 **Jan Pilewski**
Budowa infrastruktury 5G standalone – krok w stronę cyfrowej gospodarki i inteligentnych miast

Nowa architektura rozwoju od małych gmin do metropolii. Jak zbudować policentryczną Polskę opartą na współpracy, zaufaniu i lokalnym potencjale?

21 **Patryk Guziewicz**
Samorządowcy łączący kropki jako liderzy przemian

25 **Maciej Kiełbus**
Współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na przykładzie aglomeracji poznańskiej

28 **Arkadiusz Ptak**
Reforma samorządu terytorialnego – oczekiwania i perspektywy

30 **Mieczysław Struk**
Polska potrzebuje nowego modelu rozwoju z silną koordynacyjną rolą regionów

39 **Paweł Swianiewicz**
Rozwój policentryczny w polityce wobec samorządów i w polityce samorządów

42 **Marek Woźniak**
Partnerstwo jest siłą

Jak zielona transformacja może stać się motorem innowacji i zrównoważonego rozwoju w gospodarce komunalnej?

46 **Jakub Banaszek**
Zielona transformacja jako motor innowacji i zrównoważonego rozwoju w gospodarce komunalnej na przykładzie Miasta Chełm

49 **Stanisław Barański**
Współpraca na rzecz transformacji energetycznej polskich samorządów

51 **Jacek Jaśkowiak**
Innowacje i współpraca – nasz sposób na energię przyszłości

53 **Robert Jeszke**
ETS2 a wyzwania lokalnej transformacji energetycznej

59 **Anna Kornecka**
Rola zrównoważonego rozwoju w sektorze komunalnym. Perspektywa synergii technologii, ekologii i społeczności lokalnej

63 **Piotr Kuczera**
Zielona transformacja jako koło zamachowe rozwoju gospodarczego i społecznego

66 **Kamilla Marchewka-Bartkowiak, Daniel Budzeń**
Lokalne wydatki inwestycyjne na zieloną transformację

69 **Klara Ramm**
Powtórne życie wody – rola samorządów w budowaniu zrównoważonej przyszłości

Jak budować strategie rozwoju lokalnego w dobie znaczenia odporności lokalnych społeczności w czasach niepewności i kryzysów?

73 **Magdalena Czarzyńska-Jachim**
Odporne miasto w czasach kryzysu – doświadczenia i wyzwania Sopotu

77 **Mirosław Czekaj, Mateusz Walewski**
Lokalne strategie odporności – wyniki dyskusji podczas XVIII konferencji BGK dla JST

80 **Marcin Gołek**
Czekać? To niesamorządowe!

82 **Iwona Matuszczak-Szulc**
Odporność jako fundament strategii rozwoju miast

86 **Paulina Nowicka-Karpińska**
Strategia albo dryfowanie. Czy gminy odważą się zarządzać przyszłością?

90 **Olaf Osica**
Dobra strategia na nowe czasy

93 **Andrzej Porawski**
Samorządowe rozmowy o przyszłości

97 **Marta Postuła**
Odporność samorządów tkwi w świadomości lokalnych mieszkańców

102 **Marta Zalewska**
Jak, z perspektywy biznesu, budować strategie rozwoju lokalnego w dobie znaczenia odporności lokalnych społeczności w czasach niepewności i kryzysów? Tylko wspólnie

Jak wykorzystać AI i nowe technologie do budowania odpornych i zwinnych wspólnot lokalnych?

JOANNA ERDMAN

Prezeska Zarządu, Fundacji Polska Bezgotówkowa

Koncepcja *smart city* i *smart village* to już nie tylko technologie, ale przede wszystkim – nowy sposób zarządzania miastem

Już niemal 57% globalnej populacji mieszka w miastach[1], a ONZ prognozuje, że do 2050 r. ta liczba może wzrosnąć do 70%[2]. Oznacza to ogromne wyzwania związane z transportem, infrastrukturą, ekologią i jakością życia. W odpowiedzi na rosnące potrzeby mieszkańców, aglomeracje na całym świecie coraz częściej wdrażają technologie cyfrowe, sztuczną inteligencję, IoT (*Internet of Things*) i analizę danych, by działać efektywniej, bardziej ekologicznie i ekonomicznie. Mniejsze miasteczka i tereny wiejskie, zwłaszcza te borykające się z problemem depopulacji ludności, kierują również uwagę na innowacyjne rozwiązania, a celem jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej swoich lokalizacji, przyciągnięcie do niej inwestorów, a ostatecznie – również nowych mieszkańców.

Koncepcja *smart city* i *smart village* to już nie tylko technologie, ale przede wszystkim – nowy sposób zarządzania miastem, który w centrum stawia mieszkańców, ich potrzeby, bezpieczeństwo i jakość życia. W obliczu zmian klimatycznych, kryzysów energetycznych i postępującej urbanizacji, inteligentne miasta stają się już nie tyle opcją, co koniecznością, aby zapewnić mieszkańcom dostęp do niezbędnych usług i pożądanego standardu życia. Według prognoz Statista, globalne przychody w obszarze *smart city* będą rosły średnio o 15 mld dolarów rocznie, by do 2028 r. osiągnąć poziom 165,8 mld dolarów[3]. Duża część inwestycji już teraz dotyczy (lub będzie dotyczyć) rozwoju cyfrowych płatności, bo to właśnie technologie płatnicze są niezbędne w implementacji nowoczesnych rozwiązań oraz stają się impulsem do wzrostu jakości życia mieszkańców i rosnącej absorpcji cyfrowych usług.

[1] UNCTAD Handbook of Statistics 2023

[2] https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL

[3] Dane Statista/Stocklytics za 2024 r.

Płatności cyfrowe kluczowym elementem rozwoju infrastruktury

Rozwój infrastruktury miejskiej to również odpowiedź na podstawowe oczekiwania i potrzeby mieszkańców. Badanie przeprowadzone dla Fundacji Polska Bezgotówkowa, pod kierownictwem dr. hab. Michała Polasika pokazuje, że dziś już niemal 70% płatności w punktach i sklepach detalicznych odbywa się bezgotówkowo. Dla porównania 10 lat temu, w 2015 r. podobny odsetek transakcji – 70% – realizowano gotówką. Jako Fundacja Polska Bezgotówkowa od ponad 7 lat wspieramy rozwój infrastruktury płatniczej w Polsce, niwelując tzw. „białe plamy", czyli miejsca, gdzie dostęp do tych usług jest stosunkowo niski. Do tej pory Fundacja wsparła ponad pół miliona przedsiębiorców i ponad trzy tysiące urzędów, dostarczając im rozwiązania płatnicze umożliwiające rozwój i wzrost konkurencyjności. W znacznym stopniu Program Polska Bezgotówkowa sprawił, że liczba terminali płatniczych na polskim rynku zwiększyła się z 0,6 mln w 2018 r. do 1,3 mln w 2024 r., co zapewniło Polsce awans z 16. na 7. miejsce w Europie pod względem liczby terminali na 1000 mieszkańców. To pokazuje skok technologiczny, jakiego dokonaliśmy w obszarze płatności bezgotówkowych. Zmiana ta została zauważona i doceniona przez konsumentów, którzy bardzo chętnie korzystają z płatności cyfrowych. Jednak oczekiwania stale rosną – mieszkańcy chcą mieć wybór metod płatności już nie tylko w sklepie, ale również w wielu innych punktach – w urzędach, bibliotekach czy transporcie miejskim. Potwierdziły to także wyniki naszego badania z 2024 r., które pokazało, że już przeszło 76% opłat w transporcie miejskim realizowana jest cyfrowo, a za pomocą kart płatniczych lub płatności elektronicznych i mobilnych za parking czy autostrady płaci 70% respondentów.

Nowoczesne miasta od lat pracują nad integracją usług miejskich – np. Rzeszów rozwija system zintegrowanych usług obejmujących transport, monitoring jakości powietrza czy zarządzanie odpadami. Podobnie Gdańsk udostępnia platformę otwartych danych, gdzie mieszkańcy i firmy mogą czerpać informacje o transporcie, środowisku, infrastrukturze. Miasto korzysta także z systemu inteligentnego parkowania, który pozwala na analizę i kontrolę zachowań kierowców.

Cyfrowe płatności w administracji publicznej

Rozwiązania *smart city* pożądane są również w administracji publicznej. Nasze dane pokazują, że w 2024 r. w sektorze publicznym zrealizowano prawie 10 mln płatności cyfrowych – to wzrost o ponad 28% rok do roku. Wbrew powszechnemu przekonaniu, cyfrowe rozwiązania nie muszą być domeną wielkich miast – np. w Złotoryi od początku sierpnia 2024 r. mieszkańcy za zobowiązania wobec urzędu mogą płacić kartą lub przy użyciu BLIKa poprzez aplikację mObywatel. e-Płatności w mObywatelu i e-Urzędzie Skarbowym to kolejny krok w stronę nowoczesnej, dostępnej i przyjaznej obywatelom administracji. Jako Fundacja Polska Bezgotówkowa wspieramy również integrację systemów płatniczych z usługami publicznymi, które znacząco ułatwiają codzienne życie milionom Polaków.

Ile płatności mogą nam powiedzieć o mieście?

Cyfrowe inteligentne płatności dla włodarzy miast mogą być również skarbnicą wiedzy ułatwiającą zarządzanie miastem. Dzięki możliwościom sztucznej inteligencji, big data i zaawansowanej analityce danych, zaczynamy dostrzegać potencjał informacji w zarządzaniu. Zanonimizowane i zagregowane dane stają się nośnikiem informacji o lokalnej gospodarce, turystyce czy natężeniu ruchu i mogą pomóc trafnie odpowiedzieć na wiele społecznych i lokalnych wyzwań. Dobrym przykładem jest miasto Sopot, które analizuje anonimowe dane dotyczące płatności turystów, aby lepiej zrozumieć ich zachowania i preferencje. Dzięki temu, miasto chce dostosować swoją ofertę turystyczną do potrzeb odwiedzających oraz efektywniej zarządzać ruchem turystycznym.

Przyszłość zarządzania zarówno wielkich aglomeracji, jak i małych miasteczek już teraz opiera się na zapewnieniu mieszkańcom wygody i szybkości w dostępie do usług. Istotnym ogniwem tej ewolucji są cyfrowe płatności, których Polacy oczekują już niemalże w każdym punkcie, gdzie odbywa się transakcja – zarówno w sklepie, na prywatnej wizycie u lekarza czy w urzędzie gminy. I to między innymi dzięki rosnącym oczekiwaniom konsumentów oraz modernizacji infrastruktury miejskiej, polski rynek płatności stał się jednym z najbardziej zaawansowanych w tej części Europy.

SEBASTIAN GRABOWSKI

Twórca Miasto-Miasto, ekspert, manager, miłośnik rozwoju samorządu polskiego

Technologie jako fundament odporności, zwinności i bezpieczeństwa lokalnych społeczności

Cyfrowy dobrostan *versus* Technologiczny dobrobyt

Cyfrowy dobrostan mieszkańca – podobnie jak technologiczny dobrobyt miasta – nie tylko redefiniuje organizację polskich samorządów, ale także otwiera drogę do nowego modelu relacji pomiędzy urzędem a mieszkańcem.

Kluczową zmianą nie jest jednak modna sztuczna inteligencja, lecz codzienna, cyfrowa interakcja w czasie rzeczywistym, która upraszcza kontakt i eliminuje zbędne bariery. W tej nowej relacji „online" mieszkaniec nie jest już „petentem" oczekującym na odpowiedź, lecz równorzędnym partnerem otrzymującym szybką, transparentną i precyzyjną informację, a urząd przechodzi gruntowną, często wymuszoną, transformację cyfrową.

Odporność i zwinność – DNA nowoczesnego miasta

W XXI wieku miasto odporne i zwinne to takie, które łączy długoterminową wizję z elastycznością działania w czasie rzeczywistym. Decyzje strategiczne nie mogą opierać się na intuicji, lecz na danych płynących bezpośrednio z tkanki miejskiej. Samorząd to nie tylko urząd i spółki miejskie – to złożony organizm obejmujący gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, instytucje publiczne, organizacje społeczne i wspólnoty lokalne. Wszystkie te elementy współtworzą pulsującą tkankę miasta, uwarunkowaną czynnikami historycznymi, kulturowymi i społecznymi.

Miasto jako ekosystem danych

Fundamentem skutecznej strategii cyfryzacji jest postrzeganie miasta jako żywego, wielowarstwowego ekosystemu, w którym dane stają się krwiobiegiem, a technologia – układem nerwowym.

Współczesne miasta, zarówno metropolie, jak i mniejsze ośrodki, nie mogą być analizowane w izolacji poszczególnych sektorów, takich jak transport, energetyka czy mieszkalnictwo. Aby zarządzać efektywnie, konieczne jest spojrzenie na miasto jako zintegrowany system naczyń połączonych, w którym każdy element – od sieci technicznych, przez systemy edukacji, po lokalne inicjatywy społeczne – jest mierzony, analizowany i integrowany w całość.

To podejście umożliwia modelowanie procesów i prognozowanie potrzeb w czasie rzeczywistym, co staje się kluczowe przy projektowaniu miast samowystarczalnych, opartych na zasadach gospodarki o obiegu zamkniętym (*circular economy*). Kontrola przepływu zasobów – energii, wody, danych czy transportu – jest fundamentem zrównoważonego rozwoju i efektywności.

Technologie w służbie miast

Nie zawsze potrzebne są najbardziej zaawansowane technologie, takie jak sztuczna inteligencja czy cyfrowe bliźniaki. Największą wartość niosą rozwiązania proste, skalowalne i interoperacyjne, które pozwalają na:

- Digitalizację zasobów miejskich – od dokumentów urzędowych, przez rejestry infrastruktury, po dane środowiskowe.
- Integrację podmiotów w sieci współpracy – łączenie instytucji publicznych, przedsiębiorców i mieszkańców w ramach wspólnych platform danych.
- Efektywne przetwarzanie informacji – np. dzięki systemom klasy IoT i chmurze obliczeniowej, które umożliwiają szybkie analizy i prezentację danych w przystępnej formie dla decydentów.

Miasta, które wdrażają takie podejście, zwiększają swoją odporność operacyjną (*resilience*) oraz uzyskują możliwość monitorowania i optymalizacji procesów w czasie rzeczywistym – co jest kluczowe w obliczu dynamicznych zmian społecznych, gospodarczych i klimatycznych.

Technologie cyfrowe jako fundament odporności

Nowoczesne technologie cyfrowe to nie dodatek, lecz strategiczny rdzeń odporności społecznej. Obejmują one cały proces: od gromadzenia i analizy danych, przez ich bezpieczne przechowywanie i weryfikację, aż po efektywne, skuteczne zarządzanie i narzędzia umożliwiające walkę z dezinformacją i wyrównywanie barier cyfrowych. Bez danych i ich odpowiedniej interpretacji regeneracja miast w dobie cyfrowych wyzwań jest praktycznie niemożliwa. Co więcej, ochrona danych i cyberbezpieczeństwo stają się nieodłącznymi elementami cyfrowej infrastruktury odporności.

Technologie te otwierają drogę do demokracji partycypacyjnej – od aplikacji miejskich i platform otwartych danych, po urbanlaby, które pozwalają mieszkańcom współdecydować o rozwoju przestrzeni miejskiej. Brak spójnej strategii koordynacji działań cyfrowych w wielu samorządach sprawia jednak, że potencjał ten jest w dużej mierze niewykorzystany.

Polska rzeczywistość – bariery i wyzwania

Wiele polskich miast inwestuje w inteligentne systemy – zarządzanie ruchem, cyfrowe odczyty mediów czy aplikacje dla mieszkańców. Niestety działania te są często rozproszone, nieskoordynowane i powielają istniejące rozwiązania (ma to miejsce nagminnie w przypadku bezprzewodowych systemów odczytowych), co obniża ich efektywność. Przykładem są również aplikacje miejskie, które zamiast realnej współpracy i dialogu pełnią funkcję jedynie tablicy ogłoszeń. Podobnie jest z inicjatywami Open Data. Choć coraz więcej miast publikuje dane, najczęściej ograniczają się one do rozkładów jazdy czy prostych statystyk. Brakuje angażowania mieszkańców i sektora prywatnego w interpretację danych oraz tworzenie innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby budować transparentność, zaufanie i odporność w erze dezinformacji.

Miasto przyszłości – zaufanie, dane, kompetencje

Miasto przyszłości to nie tylko nowoczesna infrastruktura, inteligentne latarnie czy ekologiczne tramwaje. To przede wszystkim ekosystem zaufania, w którym technologia służy obywatelom, a nie jest jedynie marketingowym „gadżetem smart". Odporność cyfrowa zależy od edukacji cyfrowej mieszkańców oraz rozwijania kompetencji technologicznych w administracji – zwłaszcza wśród liderów samorządowych. Nawet najlepsze systemy nie przyniosą efektów, jeśli obywatele i urzędnicy nie będą potrafili z nich korzystać i krytycznie analizować informacji.

Podsumowanie

Miasto odporne i zwinne w erze cyfrowych wyzwań to takie, które łączy dane, technologię i społeczność. To miasto, w którym powstają mechanizmy prawdy, dialogu i odpowiedzialności, a technologia nie jest dodatkiem, lecz spoiwem nowoczesnej demokracji miejskiej.

GRZEGORZ KUBALSKI

Zastępca Dyrektora Biura, Związek Powiatów Polskich

Istota samorządu w świecie AI

Natura ludzka się nie zmienia, a jeśli nawet to w zupełnie innej skali czasowej niż ta, która opisuje obecny rozwój techniki. Dostrzegając nowe możliwości, nie możemy jednocześnie dać się zwieść ułudzie, że teraz wszystko musi być nowe – zwłaszcza, gdy chodzi o struktury społecznego funkcjonowania.

Jedną z takich struktur jest właśnie samorząd terytorialny, w tym samorząd lokalny. Przywołać w tym miejscu warto art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którym samorząd lokalny to prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Oczywiście pojęcie spraw publicznych zmienia się na przestrzeni czasu. W historycznym rozwoju zadania niegdyś uznawane za przedmiot indywidualnej troski każdego zainteresowanego stają się przedmiotem gwarancji państwa i jego struktur. Jednocześnie rozwój techniki tworzy nowe zadania; obecnie również sprawia, że część usług wymagających do tej pory zbiorowego wysiłku lokalnej wspólnoty, może być realizowana w zupełnie inny sposób. Istotą samorządności nie jest jednak katalog realizowanych zadań. Jest nią fakt, że zadania te są realizowane wspólnymi siłami w warunkach wspólnej odpowiedzialności – zgodnie z zasadą pomocniczości, która jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem.

Gdy tracimy z pola widzenia walor wspólnotowy, przekreślamy tym samym istotę samorządu. Jeśli przeciętny obywatel utożsamia samorząd jedynie z wybieraną przez siebie co pięć lat lokalną władzą, która ma świadczyć na jego rzecz usługi publiczne, to znaczy, że samorząd stał się kolosem na glinianych nogach. Po prostu w odbiorze społecznym przestaje być wartością samą w sobie, a staje się narzędziem służącym do realizacji konkretnych zadań. W ślad za tym zaczyna być oceniany wyłącznie przez pryzmat skuteczności i efektywności świadczenia usług. Stąd już niewielki krok do stwierdzenia, że jeśli inny podmiot jest w stanie świadczyć te usługi lepiej, to nie ma przeszkód, aby pozwolić na przekazanie tych zadań – i to nie tylko bez żalu, ale z satysfakcją klienta oczekującego na nowe korzyści.

Taka pokusa nie jest oczywiście wynalazkiem czasów współczesnych. Podobne dylematy w ubiegłym wieku przyniósł nurt *New Public Management* – zbliżenia sposobu działania władzy publicznej do działania podmiotów gospodarczych. Ówczesny kult efektywności

ujawnił płynące zeń niebezpieczeństwa, przede wszystkim ryzyko zagubienia sprowadzenia człowieka z całym bogactwem jego osoby do kilku mierzalnych wskaźników. Zaowocowało to nurtem *Good Governance* kładącym nacisk na upodmiotowienie poszczególnych interesariuszy i ich włączenie w procesy zarządzania. Często okazuje się to mniej efektywne ekonomicznie, ale i tak korzystniejsze przy holistycznym spojrzeniu.

Obecnie historia się powtarza, choć w dzisiejszych czasach niebezpieczeństwo jednak znacznie większe. Rozwój techniki, w tym metod sztucznej inteligencji, sprawia, że potencjalnie coraz większy zakres spraw możemy oddać w ręce wyspecjalizowanych podmiotów. Wydawałoby się, że nie ma w tym nic złego – a jednak. Gdy z roli aktywnego członka wspólnoty przeradzamy się w konsumenta, biernego odbiorcę usług świadczonych przez innych – często przez wielkie, ponadpaństwowe korporacje – to nie tylko tracimy część swojej podmiotowości jako ludzie, ale przede wszystkim upośledzamy funkcjonowanie społeczeństwa. Społeczeństwo złożone z wyalienowanych jednostek jest po prostu słabe, o ile dalej można je nazywać społeczeństwem.

W erze szybko zmieniającego się świata może to być zabójcze. Dlaczego? Odporność, czy – posługując się modniejszym słowem – *rezyliencja*, jest w dużej mierze efektem zdolności jednostek, małych grup społecznych oraz wspólnot do samodzielnego i elastycznego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Umiejętności pomocy wzajemnej nim zdążą dotrzeć wyspecjalizowane w zwalczaniu danych zagrożeń siły. To jest jednak możliwe jedynie przy wysokim poziomie kapitału społecznego, a ten może powstać jedynie dzięki konsekwentnemu i wieloletniemu współdziałaniu. Tak buduje się zaufanie, tak umacnia się przeświadczenie, że wspólnie potrafimy sobie dać radę.

Dla wielu nie jest to wygodne – nie tylko dla wrogów. Dla wielu polityków i przedsiębiorców również – i dlatego próbują nas przekonać, że nie warto myśleć kategoriami wspólnotowymi. Jeśli ludzie czują, że samotnie muszą się mierzyć z coraz bardziej skomplikowanym światem, będą gotowi oddać swoją wolność w ręce tych, którzy tworzą przekonujący miraż bezpieczeństwa. Kimkolwiek by oni byli.

Oznacza to, że samorząd terytorialny w przyszłości musi bardzo mocno powrócić do swojego fundamentu. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty będzie ważne, ale kluczowe będzie robienie tego wspólnie – dzięki mechanizmom współdecydowania i współpracy. Może to być najskuteczniejsze narzędzie służące przełamaniu wad współczesnej komunikacji – chociażby zjawiska baniek informacyjnych. Ze względu na algorytmy sieci społecznościowych zamykamy się wśród osób myślących tak samo jak my – do tego stopnia, że dzisiejszym problemem jest już nie tyle różnica w interpretacji faktów, ale brak takiej samej dla wszystkich bazy faktograficznej. Prowadzi to do poważnych konsekwencji – włącznie z radykalizacją poglądów i wrogością wobec myślących inaczej. Samorząd lokalny może być szkołą tolerancji, i jeśli nawet nie wzajemnego zrozumienia, to przynajmniej szacunku, gdyż wspólne działanie ukierunkowane na zaspokojenie wspólnych zbiorowych potrzeb łączy. Łączy ponad podziałami.

Jest to wielkie wyzwanie tak dla wspólnot lokalnych, jak i osób nimi zarządzających. Wyzwanie, w których nowe rozwiązania techniczne, w tym i sztuczna inteligencja, powinny nam pomagać, a nie przeszkadzać. Czy tak będzie – czas pokaże. Będzie to zależne od mądrości wszystkich, którzy współuczestniczą w zarządzaniu publicznym.

JAN PILEWSKI

Dyrektor Departamentu Public Affairs w Play

Budowa infrastruktury 5G *standalone* – krok w stronę cyfrowej gospodarki i inteligentnych miast

Rozwój technologii mobilnych jest jednym z kluczowych czynników napędzających transformację cyfrową w Polsce. W nadchodzących latach sieci piątej generacji, a zwłaszcza w pełni funkcjonalne sieci 5G *standalone* działające niezależnie od infrastruktury LTE, odegrają fundamentalną rolę w tworzeniu inteligentnych miast, automatyzacji przemysłu, rozwoju internetu rzeczy, wykorzystywanego chociażby przy budowie „inteligentnych domów" oraz w zapewnianiu obywatelom równych szans w dostępie do nowoczesnych usług. Polska stoi jednak przed wyzwaniem – w indeksie gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) z 2022 r. wciąż zajmujemy jedno z ostatnich miejsc w Europie. To oznacza, że aby nadrobić zaległości, potrzebne są jednocześnie inwestycje prywatne, skuteczne działania administracji publicznej i sprzyjające regulacje prawne.

Sieci 5G *standalone*, w odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań opartych na infrastrukturze LTE, działają w pełni niezależnie i oferują znacznie niższe opóźnienia, większą przepustowość oraz możliwość tworzenia specjalnych sieci prywatnych. Dla samorządów oznacza to otwarcie drogi do wdrażania inteligentnych systemów zarządzania ruchem drogowym, oświetleniem ulicznym, transportem publicznym czy gospodarką odpadami. W połączeniu z analizą danych w czasie rzeczywistym, 5G *standalone* stanie się fundamentem miast przyjaznych mieszkańcom i środowisku.

Operator sieci Play, już dziś angażuje znaczące środki w rozbudowę sieci, aby w najbliższych latach objąć zasięgiem 5G jak największą część kraju. To największy proces inwestycyjny od lat, realizowany w ścisłej współpracy z samorządami, co pozwala skutecznie likwidować bariery w dostępie do szybkiego internetu. Dzięki temu także mniejsze miejscowości i obszary wiejskie zyskują szansę na rozwój usług cyfrowych na poziomie porównywalnym z dużymi ośrodkami.

Celem Ministerstwa Cyfryzacji jest osiągnięcie 99 procent pokrycia terytorium kraju zasięgiem szybkiego internetu w perspektywie 2030 roku. Jednak pomimo intensywnych inwestycji z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) i Funduszy Europejskich na Rozwój

Cyfrowy (FERC), które sfinansują 220 projektów dla 850 tys. gospodarstw oraz doliczeniu do tego inwestycji prywatnych – zgłoszonych na internet.gov.pl – około 300 tys. gospodarstw domowych w Polsce wciąż pozostanie w najbliższych latach bez dostępu do szybkiego internetu. Dlatego, aby całkowicie wyeliminować internetowe „białe plamy", potrzebna jest dalsza współpraca administracji, operatorów i społeczności lokalnych. Doświadczenie pokazuje jednak, że niektórzy mieszkańcy czy samorządy wciąż blokują budowę infrastruktury sieci 5G na swoich działkach czy terenach, którymi zarządzają.

W tym kontekście szczególne znaczenie ma planowana nowelizacja tzw. megaustawy, którą zgodnie z zapowiedziami wicepremiera i ministra cyfryzacji Krzysztofa Gawkowskiego, rząd ma przyjąć jeszcze w tym roku. Projekt, liczący kilkadziesiąt stron poprawek do obowiązującej ustawy i kilkunastu innych aktów prawnych, ma hasło przewodnie „Szybciej, prościej, bliżej" i koncentruje się na przyspieszeniu budowy sieci telekomunikacyjnych. Zakłada m.in.:

- skrócenie procedur administracyjnych
- cyfryzację wniosków i ograniczenie sprawozdawczości
- obowiązek wyposażania nowych oraz remontowanych budynków w instalacje światłowodowe
- koordynację robót budowlanych (także prywatnych)
- ułatwienia w inwestycjach na drogach publicznych
- jasne zasady opłat za dostęp do terenów leśnych i dróg wewnętrznych
- nowe narzędzia i sankcje za brak współpracy lub opóźnienia.

Jedną z istotnych innowacji będzie wprowadzenie zasady „milczącej zgody" – jeśli prezes UKE nie odniesie się do wniosku w ciągu 30 dni, uznaje się go za zatwierdzony. Dodatkowo projekt rozdziela kwestie środowiskowe od budowlanych przy wznoszeniu masztów 5G, co ma ograniczyć możliwość blokowania inwestycji na etapie formalnym.

Połączenie prywatnych inwestycji, takich jak te prowadzone przez Play, z publicznym wsparciem i uproszczonymi procedurami administracyjnymi może w najbliższych latach diametralnie poprawić pozycję Polski w rankingach cyfryzacji. Kluczem będzie zapewnienie, aby nowe przepisy nie tylko ułatwiały rozwój sieci w dużych miastach, ale także realnie niwelowały różnice pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi.

5G, a w szczególności 5G *standalone*, stanie się wówczas nie tylko symbolem technologicznego postępu, ale przede wszystkim narzędziem wyrównywania szans, rozwoju gospodarki i budowy społeczeństwa cyfrowego, bez wykluczeń ze względu na miejsce zamieszkania. Dzięki temu Polska będzie mogła wreszcie opuścić końcowe miejsca w indeksie DESI i stać się krajem, w którym dostęp do nowoczesnych usług cyfrowych jest standardem, a nie przywilejem.

Nowa architektura rozwoju od małych gmin do metropolii. Jak zbudować policentryczną Polskę opartą na współpracy, zaufaniu i lokalnym potencjale?

PATRYK GUZIEWICZ

Koordynator programowy Local Trends

Samorządowcy łączący kropki jako liderzy przemian

Miasta w cyklonie wyzwań i strategii – między chaosem a poszukiwaniem spójności

Współczesne miasta funkcjonują w warunkach prawdziwego cyklonu wyzwań. Lista problemów, które codziennie odciskają swoje piętno na lokalnych wspólnotach, jest długa: niewydolna ochrona zdrowia, brak dostępnego mieszkalnictwa, rosnące tempo depopulacji i starzenia się społeczeństwa, kryzys edukacyjny wywołany niskimi płacami nauczycieli czy energetyka duszona kosztami i niepewnością regulacyjną. Do tego dochodzi poczucie zagrożenia w kontekście bezpieczeństwa, rosnące nierówności społeczne oraz – być może najgroźniejsza – polaryzacja polityczna.

Tymczasem równolegle z tym katalogiem trosk, równie głośno mówi się o megatrendach: zrównoważonym rozwoju, zmianach środowiskowych i transformacji energetycznej, cyfryzacji i automatyzacji stanowiących o silnej gospodarce. Dokumenty strategiczne i inne krajowe oraz unijne strategie rozwojowe rysują ambitne mapy drogowe[4]. Wymagają jednak od miast zdolności, których te często nie mają – finansowych, organizacyjnych i kadrowych. W praktyce miejskie strategie i obszarowe polityki rozwoju na których skupiają się samorządy[5], często zobligowane do ich przygotowania, to programy wciąż aktualne, ale tracące na istotności wobec nowych wyzwań, a przede wszystkim często nie są spójne w czasie i wystarczająco silnie powiązane z nadrzędnymi dokumentami rozwojowymi.

[4] Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Krajowa Polityka Miejska 2030, Koncepcja Rozwoju Kraju 2050, Strategia Cyfryzacji 2035, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu 2030 (aktualizacja), Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., Społeczny Fundusz Klimatyczny Dekada Cyfrowa 2030, Krajowy Plan Odbudowy wraz z jego rewizjami oraz planowane: Strategia Policentrycznego Rozwoju Kraju, Średniokresowa Strategia Rozwoju Kraju 2035.

[5] Programy ochrony środowiska, plany gospodarki niskoemisyjnej, plany adaptacji do zmian klimatu, plany zrównoważonej mobilności miejskiej SUMP, programy ochrony powietrza, plan zaopatrzenia gminy w energię,

Nie znaczy to jednak, że miasta nie poszukują własnej drogi. Przeciwnie, w wielu lokalnych strategiach odnajdziemy integralne, na dodatek szczegółowo zdefiniowane programy związane m.in. mobilnością i transportem, infrastrukturą i inicjatywami rowerowo-rekreacyjnymi, dekarbonizacją i samowystarczalnością energetyczną, polityką senioralną, scenariuszami depopulacyjnymi, aktywizacją młodzieży, rozwojem form edukacji, mieszkalnictwem, wspieraniem sportu, partycypacją, ekologią i zazielenianiem miast, celowymi montażami finansowymi, przedsiębiorczością i pozyskiwaniem inwestorów czy potencjałem partnerstw i współprac ponadlokalnych, w tym spółek komunalnych i administracji centralnej.

Ta mnogość „kropek" strategicznych pokazuje, że miasta chcą odpowiadać na wyzwania, choć brakuje im często narzędzi do ich łączenia w jedną, spójną narrację.

Łączenie kropek. Synergia jako fundament samorządowej przyszłości

Strategia nie może być *półkownikiem* potrzebnym wyłącznie do pozyskania środków zewnętrznych powstającym w cieniu krajowych wytycznych czy globalnych trendów. Musi być zakorzeniona w realnych potrzebach społeczności, elastycznie dopasowana do posiadanych zasobów i nawiązywać do kierunków rozwoju wytyczonych przez środowiska lokalnych liderów na podstawie badania otoczenia, diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej gminy, a także identyfikacji lub zdolności kreowania unikalnych potencjałów danego samorządu.

Tu dochodzimy do sedna – czyli pytania o to, jak zamienić gąszcz strategii i programów w jedną mapę drogową. Świadomi liderzy, którzy wobec reformy planowania strategicznego z 2023 roku przygotowują szereg aktywności dążących do opracowania strategii rozwoju i planów ogólnych, powinni ukierunkować działania na zintegrowane, spójne i obszarowe podejście do planowania rozwoju.

W strategii powinniśmy „łączyć kropki" – każdy kamień milowy, każdy projekt, każda inwestycja, każda polityka obszarowa powinna być rozpatrywana w kontekście innych działań. Nie chodzi tylko o to, by nie dublować wysiłków czy unikać działań sprzecznych sobie, ale o tworzenie synergii: zgrywanie działań w czasie, ze względu na priorytety czy po prostu komplementarność inwestycji.

Takie podejście wymaga współpracy wielu interesariuszy rozwoju miasta: aktywnego udziału różnych komórek urzędu, spółek komunalnych i tworzenia interdyscyplinarnych zespołów. To żmudne i wymagające rozwiązanie, ale takie, które pozwala uniknąć chaosu i zapewnić efektywność działań, a także przepływ informacji i idei. Dlatego po zidentyfikowaniu priorytetowych kierunków rozwoju miasta czy podczas analizy projektów strategicznych warto przeprowadzić twórcze badania na podobieństwo czegoś w rodzaju macierzowej analizy morfologicznej Fritza Zwicky'ego, podczas której wzięte pod uwagę zostaną pozostałe poszczególne plany rozwojowe miasta.

Wyobraźmy sobie tabelę, w której konkretny projekt strategiczny zestawiamy z innymi politykami, np. mobilności czy ekologii. Taka analiza, na etapie konceptualnym lub prac interdyscyplinarnych zespołów, pozwoliłaby dostrzec nowe powiązania, zidentyfikować pokrycia się obszarów, a następnie wykorzystać je w praktyce. Bez wątpienia to sposób wzmacniający twórcze i efektywne realizowanie poszczególnych projektów. Sama identyfikacja obszarów współzależnych wymusza myślenie i aktywności kooperatywne. W następstwie koordynacja takich działań koncentruje zasoby i zwiększa efektywność działań.

Przykład? Modernizacja stadionu miejskiego z przylegającymi przestrzeniami rekreacyjno-sportowymi. Jeśli patrzymy na nią jedynie przez pryzmat wyłącznie infrastruktury sportowej, ryzykujemy powstanie projektu odciętego od innych polityk. Ale gdy dodamy do tego perspektywę ekspertów od ekologii, mobilności, energetyki i społecznej aktywizacji, nagle okazuje się, że stadion może stać się przestrzenią wielofunkcyjną, wspierającą wiele różnych celów – od fotowoltaiki na zadaszeniu trybun wspierającą samowystarczalność energetyczną, odpowiednio wkomponowanej ścieżki rowerowej według master planu miasta, niwelując ryzyko ponownej przebudowy, po zazielenianie i adaptację klimatyczną miasta poprzez budowę parku kieszonkowego jako systemu zbierania i wykorzystania wody deszczowej. Tereny towarzyszące to również potencjalne funkcje społeczne jak wsparcie polityki senioralnej poprzez budowę strefy aktywności dla seniorów (siłownia, stoły do brydża) albo aktywizacja i przestrzeń dla dzieci w postaci nowoczesnego placu zabaw czy artystycznej młodzieży, np. poprzez zapewnienie im przestrzeni dla graffiti.

Struktura takiej macierzy może być stosowana w różnych wymiarach i parametrach, tym samym weryfikować współzależność projektów strategicznych (np. modernizacja stadionu) lub szeregu celów strategicznych (ze strategii głównej) przez pryzmat obszarowych programów (np. ekologia, energetyka etc.) po perspektywę poszczególnych jednostek i spółek samorządowych, aż po potencjał współprac ponadlokalnych (np. gminy i powiaty ościenne, jednostki wojewódzkie) i partnerstw zewnętrznych (np. PPP).

Oczywiście, w samorządzie pracuje wielu doświadczonych urzędników, włodarzy z pasją i misją łączących potencjał różnych obszarów miasta, jednak brak takiego systemowego podejścia w zarządzaniu całym ekosystemem społeczno-gospodarczym, nie tyle, co rodzi ryzyko, a ogranicza potencjał efektywnego rozwoju czy pozyskania środków z różnych źródeł jednocześnie.

W tym miejscu warto zwrócić bowiem na uwagę model *project finance*, mechanizm wykorzystywany przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych, który może stać się narzędziem dla miast, pozwalającym stabilniej finansować projekty. Wyobraźmy sobie, że miasto nie finansowałoby samodzielnie stadionu czy ciepłowni z własnej kieszeni, ale przyciągało partnerów i prywatny kapitał. Mechanizm ten może być z powodzeniem stosowany w przedsięwzięciach miejskich, zwłaszcza gdy mają one charakter partnerski i horyzontalny.

Mój archetyp prezydenta. Dlaczego rola włodarzy jest dziś bardziej strategiczna niż kiedykolwiek?

Prawdopodobnie nigdy wcześniej rola włodarzy miast nie była tak strategiczna jak dziś. Złożoność wyzwań, krótki horyzont polityk publicznych, ciągłość ograniczona do dwóch kadencji, instytucjonalna silosowość i fragmentaryzacja czy kapitałochłonność – to wszystko sprawia, że jedynie odważni liderzy potrafiący działać holistycznie mogą nadać swoim wspólnotom prawdziwy kierunek.

Nowoczesny włodarz to nie samotny zarządca, lecz lider zespołu, który potrafi inspirować, wspierać i mobilizować pracowników do twórczego myślenia oraz otwartości na pomysły wykraczające poza ich własne stanowiska, prowokując tym samym dynamikę i przestrzeń do pokonania złożonych problemów.

Jednocześnie przyszłość należy do samorządów, które nie boją się sieciowania i partnerstw. Konkurencja między gminami jest faktem, ale kulturę ponadlokalnej współpracy trzeba traktować jako szansę, a nie zagrożenie. Policentryczny rozwój kraju może się udać tylko wtedy, gdy miasta i gminy nauczą się współinicjować projekty i nawzajem przenikać, dzieląc zasobami.

Rozwój, w ostatecznym rozrachunku, jest w rękach liderów i wizjonerów. To oni, wspólnie z zespołami i mieszkańcami, kreują harmonijny samorząd, zdolny sprostać globalnym wyzwaniom, a jednocześnie umocnić pozycję swojego miasta jako lidera regionu i kreatora policentryzmu.

Podsumowanie

Miasta stoją dziś na skrzyżowaniu wyzwań i szans. Z jednej strony przytłacza je katalog problemów, od demografii po energetykę. Z drugiej, globalne i krajowe strategie wyznaczają ambitne cele, które mogą stać się inspiracją.

Pomiędzy tym wszystkim kluczowa jest jednak rola lokalnych liderów, którzy potrafią połączyć rozproszone inicjatywy i idee w spójne działania. Kultura ponadlokalnej inicjatywy wymaga odwagi, ale też dojrzałości. Jeśli włodarze znajdą odwagę, by wyjść poza silosy, postawią na współpracę, a na inwestycje spojrzą szerzej – miasta nie tylko przetrwają w cyklonie wyzwań, ale staną się prawdziwymi liderami przemian.

MACIEJ KIEŁBUS

Partner zarządzający w ZIEMSKI&PARTNERS KANCELARIA PRAWNA
Kostrzewska, Kołodziejczak i Wspólnicy sp. k. w Poznaniu

Współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na przykładzie aglomeracji poznańskiej

W obliczu coraz większej ilości zadań publicznych realizowanych przez gminy oraz ich coraz bardziej złożonego charakteru gminy poszukują optymalnych rozwiązań pozwalających na realizację tych zadań na możliwie najwyższym poziomie przy możliwie optymalnych kosztach. Jednym ze sposobów optymalizacji realizacji zadań publicznych jest współpraca międzygminna pozwalająca na wspólne realizowanie konkretnych zadań lub ich części. Przewidziane przepisami prawa publicznego lub prywatnego formy współpracy od lat wykorzystywane są w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Doskonale dowodzi tego przykład aglomeracji poznańskiej, na terenie której gminy od wielu lat wykorzystują różne formy współpracy.

Najbardziej złożoną formą współpracy jest związek międzygminny. Jest to jedyna forma współpracy wprost wymieniona w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[6] regulującej podstawy funkcjonowania gminnych systemów odpadowych. Kluczowa regulacja związana z tą formą współpracy zawarta jest w ustawie o samorządzie gminnym[7]. Związek międzygminny co do zasady tworzony jest w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związek stanowi odrębną od gmin go tworzących osobę prawną. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku. Tym samym z chwilą utworzenia związku gminy będące jego członkami nie mogą samodzielnie realizować przekazanych na jego rzecz zadań publicznych. Zadania te muszą zostać przekazane przez wszystkie gminy członkowskie

[6] *Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733 z późn. zm.) – dalej: Ucpg

[7] *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym* (t.j. Dz. U. z 2025r. poz. 1153 z późn. zm.) – dalej: Usg

w tożsamym zakresie. Organy związku (zgromadzenie i zarząd) przejmują kompetencje organów gmin, w tym zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego i wydawania decyzji administracyjnych.

W aglomeracji poznańskiej przez lata działał jeden z największych związków odpadowych w Polsce – Związek Międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej. Związek ten realizował zadania operacyjne związane z gospodarką odpadami komunalnymi (większość zadań odpadowych z Ucpg z wyjątkiem zadań związanych z budową, utrzymaniem i eksploatacją instalacji odpadowych). Związek ten obecnie znajduje się w fazie likwidacji. Drugim związkiem międzygminnym obejmującym część obszaru aglomeracji jest Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadów – SELEKT", w skład którego wchodzi łącznie 20 gmin. Podobnie jak GOAP związek ten realizuje zadania operacyjne, a także współpracuje z partnerem prywatnym w zakresie instalacyjnym.

Alternatywą dla związków międzygminnych jest porozumienie międzygminnego, którego podstawę prawną stanowią przede wszystkim przepisy Usg. Na ich podstawie gminy mogą zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin, związane z powierzonymi jej zadaniami, a gminy te mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. W przeciwieństwie do związku na skutek nawiązania współpracy nie dochodzi do powstania nowego podmiotu, lecz do zmiany właściwości w wykonywaniu zadań publicznych pomiędzy gminami. Forma ta z powodzeniem wykorzystywana jest w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Szereg gmin aglomeracji poznańskiej zawarło z Miastem Poznań porozumienia w zakresie zagospodarowania określonych frakcji odpadów w poznańskiej instalacji termicznego przekształcania odpadów, która powstała w formule PPP. Porozumienia międzygminne wykorzystywane są także do wspólnego prowadzenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Na terenie aglomeracji poznańskiej wykorzystuje się także inne formy współpracy. Część gmin korzystało z formuły grup zakupowych celem wspólnej organizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na zagospodarowanie wybranych frakcji odpadów komunalnych.

Niektóre gminy wykorzystują do współpracy także formułę spółki międzygminnej, która z uwagi na sposób ukształtowania pozwala jej wspólnikom na realizowanie wybranych zadań odpadowych – zarówno w zakresie odbioru, jak i zagospodarowania odpadów – w formule zamówień *in house*.

Na szczególną uwagę zasługuje współpraca międzygminna w formie stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Stowarzyszenia te – w przeciwieństwie do związków międzygminnych – nie mogą przejmować do samodzielnej realizacji zadań publicznych.

Mogą natomiast wspierać swoje gminy członkowskie w realizacji tych zadań. Przykładami tego typu stowarzyszeń są: Stowarzyszenie Metropolia Poznań, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski czy Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych. Stowarzyszenia te pozwalają na podnoszenie kompetencji pracowników poszczególnych gmin, wymianę dobrych praktyk oraz wspólną walkę o zmianę przepisów prawa samorządowego.

Podsumowując powyższe, należy wskazać, iż współpraca międzygminna w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi może mieć charakter wieloaspektowy i być oparta na różnych – nie zawsze wykluczających się – formach przewidzianych zarówno w Ucpg, jak i Usg. Współpraca ta może mieć charakter zmienny w czasie – jedne formy mogą być zastępowane innymi w zależności od szeregu uwarunkowań, w tym zmieniających się potrzeb i priorytetów współpracujących ze sobą gmin. Obecne prawodawstwo samorządowe stwarza podstawy do realnej współpracy w tym zakresie, aczkolwiek nieprecyzyjne przepisy generują szereg problemów i ryzyk, które mogą wpływać na decyzje poszczególnych gmin o nawiązaniu współpracy i jej charakteru. W pełni zasadnym jest zatem postulat dokonania rewizji obecnie obowiązujących przepisów dotyczących form współpracy międzygminnej celem wyeliminowania barier prawnych w tym zakresie.

Niniejszy artykuł ma jedynie charakter sygnalizacyjny. Poruszone w nim zagadnienia zostały opisane szerzej w artykule *Zarządzanie gospodarką odpadami na obszarach metropolitalnych na przykładzie aglomeracji poznańskiej* opublikowanym w czasopiśmie „Samorząd Terytorialny" z 2021 roku (nr 7/8).

ARKADIUSZ PTAK

Burmistrz Pleszewa, Polska Akademia Nauk

Reforma samorządu terytorialnego – oczekiwania i perspektywy

Zgodnie ze *Słownikiem Języka Polskiego PWN*, reforma to „zmiana lub szereg zmian w jakiejś dziedzinie życia, w strukturze organizacji lub sposobie funkcjonowania systemu, mające na celu ulepszenie (podk. A.P.) istniejącego stanu rzeczy; także: wprowadzanie takich zmian".

W kontekście funkcjonowania samorządu terytorialnego pojęcie reformy można rozpatrywać z perspektywy kilku grup aktorów, dla których samorząd jest istotnym obszarem działalności publicznej. Każda z tych grup inaczej diagnozuje problemy samorządu i w odmienny sposób definiuje pożądane kierunki jego zmian.

Pierwszą grupę stanowią samorządowcy, w tym wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie oraz korporacje samorządowe (m.in. Związek Miast Polskich). W ich ocenie kluczowe problemy dotyczą ograniczania autonomii lokalnych władz oraz trudności finansowych, zwłaszcza w zakresie finansowania oświaty oraz służby zdrowia. W ostatnich latach szczególne emocje w środowisku samorządowym wzbudziła także kwestia dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, której zniesienie lub utrzymanie pozostaje tematem intensywnej debaty publicznej. Nie bez znaczenia w diagnozowaniu stanu samorządności w Polsce w tej grupie ma również jakość stanowionego prawa, jak i częstotliwość zmian w tych obszarach za które odpowiedzialne są lokalne władze.

Drugą grupę, niezwykle zróżnicowaną, stanowią eksperci, naukowcy oraz aktywiści miejscy. Choć dostrzegają problemy związane z finansowaniem samorządów, ich diagnoza sytuacji jest znacznie szersza i obejmuje przede wszystkim kwestie związane z jakością demokracji. Wprost wskazują m.in. na kryzys lokalnej demokracji, osłabianie roli radnych, rozprzestrzenianie się nepotyzmu czy też spadek zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. W ich ocenie znaczną część odpowiedzialności za te zjawiska ponoszą wójtowie i burmistrzowie (prezydenci miast), którzy – dzięki obowiązującym rozwiązaniom prawnym – zostali wyposażeni w nadmierną władzę.

Trzecia perspektywa to podejście władz centralnych, które *de facto* decydują o modelu ustrojowym samorządu, w tym o zasadach ich finansowania. To władze centralne, głównie rząd i parlament, w procesie stanowienia prawa decydują o faktywnej roli i pozycji samorządu w strukturze władzy publicznej. W ostatnich jednak latach problematyka samorządowa rzadko już bywa postrzegana jako politycznie atrakcyjny – w opinii partii politycznych oraz obywateli samorząd „po prostu działa". Nawet gdy kwestie związane z edukacją czy ochroną zdrowia pojawiają się w debacie publicznej, w percepcji obywateli za ich funkcjonowanie odpowiada przede wszystkim rząd centralny, a nie lokalne władze. Stąd zainteresowanie się tym tematem przez polityków!

Przenosząc się już konkretnie na poziom poszczególnych partii politycznych, wydawałoby się, że podział jest dość oczywisty. W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości doszło do scentralizowania wielu obszarów zadań publicznych, w których dotąd istotną rolę odgrywały samorządy. Wprowadzono również wspomnianą dwukadencyjność, co – paradoksalnie – zostało pozytywnie ocenione przez część środowisk eksperckich i miejskich aktywistów. Szczególnie kontrowersyjne okazały się zmiany w systemie finansowania samorządów, choć z perspektywy małych, wiejskich samorządów negatywna ocenia nie jest już tak oczywista. Z drugiej strony to lokalne władze miały duży udział we wdrażaniu niektórych ważnych programów wyborczych PiS (np. świadczenie 500+).

Po wyborach parlamentarnych i powstaniu tzw. „koalicji 15 października" oczekiwania środowisk samorządowych wobec nowej władzy były duże i konkretne. Jednak dotychczas nie doszło do zapowiadanych reform. W moim komentarzu do „Indeksu Autonomii" opracowanego przez ekspertów Fundacji Batorego wskazałem kilka możliwych przyczyn tego stanu rzeczy: 1) Deklaratywne, a nie rzeczywiste przywiązanie nowej większości parlamentarnej do wartości samorządowych; 2) Brak realnych możliwości przeprowadzenia reform ze względu na prawdopodobne weto prezydenckie; 3) Brak przygotowanych projektów ustaw lub ich blokowanie na etapie prac rządowych i parlamentarnych oraz 4) Polityczne ryzyko podejmowania reform w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, pozostaje nam postawić dwa kluczowe pytania o przyszłość reform:

1. Czy w obecnej sytuacji politycznej – przy napięciach między większością parlamentarną (także i wewnątrz samej koalicji) a Prezydentem RP – możliwe są jakiekolwiek reformy samorządu (nie wspominając o reformie całego państwa)?
2. Czy w warunkach trudnej sytuacji finansów publicznych – wysokiego deficytu budżetowego, rosnących wydatków na obronność oraz chronicznego niedofinansowania ochrony zdrowia – możliwa jest istotna poprawa kondycji finansowej samorządów?

A może jednak, już na samym początku, należałyby postawić tezę, że czas wielkich reform ustrojowych w Polsce dawno zakończył się. W praktyce możliwe są jedynie takie reformy, które opierają się na transferach środków publicznych do obywateli.

MIECZYSŁAW STRUK

Marszałek Województwa Pomorskiego

Polska potrzebuje nowego modelu rozwoju z silną koordynacyjną rolą regionów

Reforma samorządowa z 1999 r., w szczególności upodmiotowienie 16 samorządów regionalnych, nadanie im kompetencji dotyczących kreowania i prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o regionalną strategię rozwoju województwa otworzyły nowe ścieżki i perspektywy rozwojowe dla Polski. Był to jeden z czynników polskiego sukcesu ostatnich dekad. Sprzyjał temu policentryczny (wieloośrodkowy) układ kraju, który – poprzez równomierne rozmieszczenie miast różnej wielkości – zapewnia mieszkańcom lepszą dostępność różnorodnych usług publicznych.

Województwo pomorskie jest jednym z przykładów bezprecedensowego sukcesu rozwojowego. Od ponad dwóch dekad, region skutecznie wykorzystuje członkostwo w Unii Europejskiej, sprzyjające położenie, warunki naturalne, bazę gospodarczą i kapitał społeczny. Rozwój Pomorza, wzmocniony silnym impulsem inwestycyjnym pochodzącym w szczególności ze środków z budżetu Unii Europejskiej, przełożył się na znaczący wzrost wszystkich wskaźników społeczno-gospodarczych, które w rezultacie plasują region w gronie najlepiej rozwiniętych regionów w Polsce.

Dotychczasowe warunki sukcesu nie są już jednak wystarczające, a procesy rozwojowe w województwie, w kolejnych latach w coraz większym stopniu zależeć będą od zbudowania silnego kapitału relacyjnego w wielu wymiarach, w szczególności koncentrującego się na tworzeniu sieci partnerstw umożliwiających realizację kluczowych dla Pomorza polityk publicznych.

Do najważniejszych zadań samorządu regionalnego należy określenie wizji rozwojowej i sformułowanie strategii rozwoju województwa. Od początku istnienia samorządu województwa pomorskiego jego działania w tej sferze determinowało założenie zapewnienia maksymalnej otwartości w procesie definiowania, konsultowania i uzgadniania wizji oraz celów rozwoju województwa. Polityki rozwoju nie można bowiem realizować w osamotnieniu, wysoki poziom zaangażowania wszystkich interesariuszy jest warunkiem sukcesu.

Stąd, jednym ze strategicznych wyzwań rozwojowych dla Pomorza jest budowanie kapitału społecznego i kultury zaufania, poprzez rozwój aktywnej, otwartej, wrażliwej, świadomej i silnej wspólnoty.

W tym kontekście, szczególne znaczenie mają dwie zasady horyzontalne, którymi samorząd regionalny kieruje się w realizacji kolejnych strategii rozwoju województwa. Po pierwsze, jest to zasada wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa, która oznacza, że należy wzmacniać współpracę podmiotów prowadzącej do zintegrowanej i uzgodnionej realizacji inicjatyw rozwojowych, do poprawy koordynacji podejmowanych działań, a także do zwiększonej efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych, z uwzględnieniem zaangażowania w procesy decyzyjne i wykonawcze partnerów społecznych i gospodarczych (w tym przedstawicieli przedsiębiorców, nauki i sektora pozarządowego). W praktyce oznacza to, że przedsięwzięcia realizujące strategię to w szczególności przedsięwzięcia sieciowe, o skali ponadlokalnej, będące efektem trwałej współpracy wielu podmiotów.

Z kolei zasada tematycznego i terytorialnego ukierunkowania interwencji oznacza, że ważnym narzędziem koncentracji działań rozwojowych są obszary wyróżniające się specyficznym zestawem cech społecznych, gospodarczych lub środowiskowych, które decydują o występowaniu na ich terenie strukturalnych barier rozwoju lub trwałych i możliwych do aktywowania potencjałów rozwojowych, wobec których powinna być adresowana adekwatna tematycznie interwencja publiczna. Z zasady tej wynika również konieczność kształtowania strategicznej interwencji w oparciu o zintegrowane podejście terytorialne. Polega ono na zastosowaniu tam, gdzie to możliwe i uzasadnione, powiązanych ze sobą, uzupełniających się i ściśle ukierunkowanych pakietów przedsięwzięć. Zasada ta przekłada się także na zrównoważone ukierunkowanie interwencji polegające na niwelowaniu różnic rozwojowych pomiędzy Obszarem Metropolitalnym Gdańsk--Gdynia-Sopot a pozostałymi obszarami województwa.

Łączna realizacja obu zasad przekłada się na zintegrowane podejście terytorialne do rozwoju, w którym partnerstwa lokalne i regionalne biorą coraz większą odpowiedzialność za polityki rozwojowe realizowane w województwie pomorskim.

W realizacji regionalnej polityki rozwoju samorząd województwa pełni różne role, w zależności od udziału i poziomu odpowiedzialności w dostarczaniu usług publicznych, czy zakresu i intensywności nawiązywanych partnerstw.

Region jako inwestor to podmiot bezpośrednio realizujący i finansujący zadania w ramach interwencji wynikającej z prowadzonej polityki rozwoju poprzez projekty własne, partnerskie lub zadania zlecone lub też inwestujący pośrednio, poprzez zaprogramowanie odpowiednich alokacji finansowych w zarządzanych przez siebie programach, z przeznaczeniem na współfinansowanie przedsięwzięć innych podmiotów w regionie.

Rola koordynatora polega na opracowaniu i realizacji regionalnej strategii rozwoju, zobowiązaniu do realizacji określonych efektów, wyznaczeniu jednostek realizacyjnych oraz monitorowaniu postępu prowadzonych działań. Region koordynuje przedsięwzięcia sieciowe lub inwestycyjne, przyczyniające się do zmiany strukturalnej na poziomie regionalnym, a także inicjuje regionalne sieci współpracy i wymianę dobrych praktyk oraz promuje współpracę międzysektorową i wewnątrzsektorową.

Z kolei województwo jako inspirator inicjuje współpracę różnych partnerów i lobbuje na rzecz przedsięwzięć rozwojowych kluczowych dla regionu, które są realizowane na innych poziomach zarządzania publicznego, w szczególności na poziomie krajowym i europejskim.

Pomorze to region o zróżnicowanych uwarunkowaniach terytorialnych oraz osadniczych. Uwzględnienie tych zróżnicowań w prowadzonej polityce regionalnej pozwala ukierunkować interwencję publiczną nie tylko tematycznie, ale dostosować ją do konkretnych specyfik terytorialnych.

Na sieć ośrodków osiedleńczych Pomorza, pełniących rolę różnej rangi ośrodków wzrostu składają się przede wszystkich: Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot zlokalizowany w północno-wschodniej części województwa; ośrodek regionalny w postaci miasta Słupsk na zachodzie regionu oraz policentryczny układ siedmiu pozostałych miejskich obszarów funkcjonalnych w postaci; Bytowa, Chojnic-Człuchowa, Lęborka, Kwidzyna, Kościerzyny, Malborka-Sztumu i Starogardu Gdańskiego. Wszystkie te ośrodki, wraz ze swoim otoczeniem, wymagają zróżnicowanego i indywidualnego podejścia do realizacji polityk rozwojowych z poziomu regionu. Z jednej strony instrumenty terytorialne realizowane przez samorząd województwa uwzględniają potrzebę wspierania konkurencyjności ośrodków miejskich w ich zdolności do generowania korzystnego oddziaływania na otoczenie funkcjonalne i cały region, z drugiej strony umożliwiają włączenie w procesy rozwojowe obszarów o niższym poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego lub wyraźnych barierach rozwojowych czy też niskiej odporności na zjawiska kryzysowe (np. obszary wiejskie, małe miasta).

Ukierunkowanie terytorialne polityki rozwoju zmierza do objęcia wsparciem całego województwa, aby jego rozwój był trwały i zrównoważony. Przyjęte mechanizmy realizacyjne i instrumenty terytorialne są jednak zróżnicowane i zależne od możliwej do uruchomieni skali finansowania.

W dotychczasowej regionalnej polityce rozwoju samorząd województwa wykorzystuje szereg instrumentów promujących współpracę terytorialną. Głównym źródłem finansowania tych działań pozostają środki unijne uruchamiane w ramach kolejnych edycji programu regionalnego polityki spójności UE. Skala finansowa instrumentów, zakres tematyczny oraz odpowiedzialność utworzonych partnerstw były systematycznie wzmacniane w kolejnych perspektywach finansowych UE. W portfolio wykorzystywanych instrumentów są m.in. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w miejskich obszarach

funkcjonalnych (ZIT), inne instrumenty terytorialne negocjowane z partnerskimi reprezentacjami danego obszaru funkcjonalnego (ZPT – Zintegrowane Porozumienia Terytorialne), instrumenty identyfikowane i realizowane z wykorzystaniem elementów podejścia oddolnego, integrujące aktywności wielu podmiotów w ujęciu wielosektorowym w oparciu o wspólną strategię działania (RLKS – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność), ukierunkowanie terytorialne interwencji poprzez tzw. Obszary Strategicznej Interwencji (OSI).

W wymiarze realizacyjnym, terytorializacja wsparcia polega m.in. na dedykowaniu określonej alokacji środków na realizację wybranych instrumentów terytorialnych, obszarów funkcjonalnych czy kierunków interwencji, negocjacyjnym uzgadnianiu priorytetów rozwojowych wybranych obszarów funkcjonalnych oraz stosowaniu preferencji dla obszarów o określonych cechach społecznych, gospodarczych, środowiskowych w mechanizmach realizacyjnych (np. konkursach) uruchamianych z poziomu samorządu województwa.

W Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WP 2007-2013) szczególną wagę przywiązano do wsparcia obszarów o najniższym poziomie rozwoju w regionie, zdefiniowanych jako obszary strukturalnie słabe, charakteryzujące się niekorzystnymi wskaźnikami społeczno-gospodarczymi.

Wsparcie dla tych obszarów przełożyło się na preferencje w konkurencyjnych formułach naboru projektów, w szczególności w zakresie wsparcia rozwoju przedsiębiorstw, e-usług, publicznej infrastruktury turystycznej, lokalnej infrastruktury drogowej i wspierającej rozwój gospodarczy, gospodarki wodno-ściekowej, oferty edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej, jakości podstawowej opieki zdrowotnej oraz aktywizacji i integracji społeczności lokalnych na obszarach wiejskich.

Dzięki zastosowaniu specjalnych preferencji dla obszarów strukturalnie słabych w ramach RPO WP 2007-2013 udało się doprowadzić do zwiększenia ich udziału w całkowitej absorpcji środków do poziomu porównywalnego z ich potencjałem demograficznym.

Jednocześnie do miast regionu skierowano instrument rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich. W rezultacie wsparcie o łącznej wartości ponad 26,5 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ok. 3% środków Programu) otrzymało 5 miast.

Paleta instrumentów promowania współpracy terytorialnej została znacząco wzmocniona w Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego 2014-2020 (RPO WP 2014-2020). Po raz pierwszy wprowadzono mechanizm Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot, które wiążą się z odpowiedzialnością partnerstwa za przygotowanie strategii terytorialnej oraz określeniem priorytetów inwestycyjnych. Zakres tematyczny ZIT obejmował wsparcie otoczenia biznesu, aktywizację zawodową, programy zdrowotne dla pracowników, włączenie i usługi społeczne, podmioty

ekonomii społecznej, zasoby ochrony zdrowia, transport niskoemisyjny, infrastrukturę kolejową oraz efektywność energetyczną. Alokacja na ZIT wyniosła 257,4 mln euro (13,5% alokacji Programu).

Zwiększono liczbę miast, które realizowały zintegrowane projekty rewitalizacyjne. Wsparcie o wartości 100,8 mln euro otrzymało 27 miast.

Łącznie instrumenty terytorialne w RPO WP 2014-2020 objęły około 19% alokacji Programu, przeznaczono na nie 358,1 mln euro.

Dodatkowo, wprowadzono preferencje dla projektów z ośmiu tzw. Miejskich Obszarów Funkcjonalnych w ramach Zintegrowanych Porozumień Terytorialnych w kilkunastu obszarach tematycznych Programu, w szczególności: e-zdrowia, wsparcia MŚP, efektywności energetycznej, niskoemisyjnego transportu, adaptacji do zmian klimatu, gospodarki odpadami, atrakcyjności turystycznej, edukacji ogólnej i przedszkolnej, edukacji zawodowej, aktywizacji społeczno-zawodowej, ekonomii społecznej. Preferencje z tytułu ZPT w konkursach otrzymało 60 projektów o wartości wsparcia UE 74,0 mln euro (4% alokacji Programu).

Największy udział instrumentów terytorialnych, a co za tym idzie największą odpowiedzialność partnerstw za realizację celów, przewidziano w Programie Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021-2027 (FEP 2021-2027). W FEP 2021-2027 realizowany jest instrument ZIT skierowany już nie do jednego, ale do wszystkich dziewięciu Miejskich Obszarów Funkcjonalnych. Zakres tematyczny interwencji przewidziany dla ZIT obejmuje efektywność energetyczną, adaptację do zmian klimatu, różnorodność biologiczną, mobilność miejską, infrastrukturę społeczną, infrastrukturę zdrowotną, integrację migrantów oraz usługi społeczne i zdrowotne. Wartość wsparcia to 343,2 mln euro (19,6% alokacji Programu).

Kontynuowane jest wsparcie dla zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych, które realizowane będą w 29 pomorskich miastach. Interwencja, o wartości 83 mln euro (4,7% alokacji FEP 2021-2027), obejmie efektywność energetyczną, infrastrukturę społeczną, rewitalizację, włączenie społeczne oraz usługi społeczne i zdrowotne na zdegradowanych obszarach miast.

Po raz pierwszy w programie regionalnym polityki spójności wprowadzono instrument Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS) z alokacją 40 mln euro (2,3% środków Programu) realizowany w obszarze odnawialnych źródeł energii, różnorodności biologicznej, infrastruktury społecznej, infrastruktury turystycznej oraz usług społecznych i zdrowotnych.

Łącznie, na instrumenty terytorialne w Programie przeznaczono 466,2 mln euro, tj. 26,6% alokacji FEP 2021-2027. To o 10 punktów procentowych więcej niż w perspektywie 2014-2020.

Kontynuowany jest mechanizm zintegrowanych porozumień terytorialnych (ZPT). Tym razem został on dedykowany pięciu obszarom funkcjonalnym, które zorganizowały współpracę pomiędzy sobą w formie nowych partnerstw terytorialnych. Są to następujące

obszary: Bory Tucholskie, Strefa Przybrzeżna, Środkowe Pomorze, Wschodnie Powiśle oraz Żuławy. Projekty uzgodnione w ZPT otrzymują preferencje przekładające się na kryteria wyboru projektów w ramach procedur oceny i wyboru projektów do dofinansowania w obszarze efektywności energetycznej, adaptacji do zmian klimatu, wspierania dostępu do wody, gospodarki obiegu zamkniętego, różnorodności biologicznej, mobilności miejskiej, edukacji przedszkolnej, usług społecznych i zdrowotnych oraz infrastruktury kultury.

Przegląd doświadczeń i dorobku samorządu województwa pomorskiego w kontekście organizowania polityki rozwoju regionu poprzez stymulowanie współpracy terytorialnej i włączanie partnerstw terytorialnych we współodpowiedzialność za jej kreowanie i wdrażanie, prowadzi mnie do kilku refleksji na temat przyszłości polityki rozwoju w naszym kraju.

Wiele kwestii będzie stanowić o tym, czy doświadczenie i dorobek Pomorza, jak również wszystkich innych regionów, będzie konsekwentnie rozwijany i wzmacniany w nadchodzących latach.

Zacznę jednak od kwestii, która wydaje mi się w tym kontekście szczególnie ważna, a przy tym w pełni zależna od decyzji kształtowanych samodzielnie przez nas samych w Polsce, bez wpływu czynników poniekąd zewnętrznych, takich jak np. przyszły kształt polityk Unii Europejskiej. Mam na myśli ułożenie relacji pomiędzy regionem a metropolią.

Metropolie pełnią szczególną rolę w procesach rozwojowych nie tylko Pomorza czy innych regionów, ale całej Polski. Regiony były tworzone 25 lat temu wokół ośrodków miejskich mających lepiej lub gorzej rozwinięty potencjał metropolitalny (funkcje akademickie, oferta kultury wysokiej, specjalistyczne usługi zdrowotne, koncentracja kapitału ludzkiego i aktywności gospodarczej, węzły transportowe, koncentracja kluczowych instytucji publicznych itp.).

Organizacja funkcjonowania regionów wokół ośrodków metropolitalnych czy silnych – regionalnych ośrodków miejskich (aglomeracji) – zapewnia odpowiednie zasoby instytucjonalne, intelektualne, organizacyjne oraz bazę finansową i podatkową, dającą im podstawy rzeczywistej samodzielności (samorządności).

Relacje pomiędzy regionem a metropolią są kluczowe w kontekście zapewnienia zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Po pierwsze, racjonalna siatka województw, skoncentrowanych wokół silnych ośrodków metropolitalnych lub aglomeracyjnych jest niezbędna dla zrównoważonego rozwoju kraju. Po drugie, właściwe ustawienie kompetencji regionu względem metropolii ma zapewnić zrównoważony rozwój regionów w rozumieniu relacji wewnętrznych. Rozwój metropolitalny musi harmonizować z rozwojem całego regionu, inaczej odbywać się będzie w sposób wyizolowany. W tym modelu metropolie pełnią misję motorów rozwoju, a regiony stoją na straży zrównoważonego rozwoju terytorialnego uwzględniającego cały obszar województwa.

Udana reforma samorządowa wymaga dziś zaprojektowania nowej fazy, która wyeliminuje dające się dziś zdiagnozować dysfunkcje oraz odpowiedzieć na nowe wyzwania. Aby w pełni wykorzystać ich potencjał, konieczne jest zacieśnienie współpracy na poziomie: samorząd regionalny – samorządy lokalne (miejskie) oraz umiejętne wsparcie w tym zakresie ze strony administracji centralnej.

Dla rozwoju Polski, relacje pomiędzy samorządem regionalnym a metropoliami i formami współpracy metropolitalnej są kluczowe. Ich odpowiednie zorganizowanie pozwoli lepiej wypełniać misję regionów.

Konieczne jest przywrócenie silnej, koordynacyjnej roli regionów w polityce rozwoju Polski i co najmniej odwrócenie procesów centralizacyjnych, które w ostatniej dekadzie przybrały na sile. Przy projektowaniu wszelkich form interwencji państwa adresowanej na szczebel regionalny i lokalny powinna być przestrzegana zasada *do not harm regional subsidiarity* (nie czyń szkód regionalnej subsydiarności).

Konieczne jest wzmocnienie podstaw finansowych działania samorządów każdego szczebla, także systematycznie osłabianych w ostatnich latach. Szczególnie istotna jest właściwa wycena usług publicznych dostarczanych na każdym poziome.

Od 20 lat główne narzędzia sprawcze w dyspozycji regionów wiążą się z udziałem w polityce spójności UE. Niestety, podobne mechanizmy i rozwiązania systemowe nie funkcjonują w oparciu o narzędzia krajowe. Jest to ostatni moment, aby zmienić ten stan rzeczy i stworzyć krajowe mechanizmy polityki rozwoju, z silną, sprawczą, koordynacyjną rolą regionów.

W świetle paradygmatu o wzajemnej niezależności poszczególnych szczebli samorządu i braku hierarchiczności, relacje w regionalnej polityce rozwoju pomiędzy regionem, metropoliami, miastami i innymi obszarami funkcjonalnymi powinny opierać się na systemie zachęt. Wsparcie z poziomu regionu powinno odbywać się przy określeniu warunków jego uzyskania. Nowe otwarcie, polegające na mocnej roli regionów w realizacji polityk rządowych, wiąże się z budową własnych, polskich mechanizmów rozwojowych i stopniowego uniezależnienia od środków unijnych.

W przeciwnym razie, brak dostępu do zestawu zachęt, także finansowych, adresowanych do partnerów lokalnych (w tym metropolii), pozostających w dyspozycji regionu i uruchamianych w oparciu o regionalne strategie rozwoju, spowoduje, że regionalna polityka rozwoju mierzyć się będzie z zagrożeniem braku sprawczości. Nie może być ona oparta wyłącznie o środki pochodzące z UE.

Istotą krajowej polityki rozwoju powinna być koordynacja polityk publicznych na szczeblu regionu i pośrednictwo samorządu województwa w dostarczaniu polityk krajowych na poziom lokalny, z dostosowaniem ich do regionalnych potrzeb i warunków.

System ten nie będzie jednak optymalny bez wprowadzenia instytucjonalizacji współpracy funkcjonalnej, w szczególności dotyczącej tworzenia struktur metropolitalnych

i form współpracy funkcjonalnej w ramach aglomeracji i wpisania jej w ramy ustroju terytorialnego Polski. W przypadku procesu metropolizacji najbardziej racjonalną formą zarządzania byłby powiat metropolitalny (powiat funkcjonalny), wpisany w całościową reformę ustroju terytorialnego.

Bardziej prawdopodobną alternatywą jest jednak oparcie procesu metropolizacji (współpracy metropolitalnej) na związkach metropolitalnych, tworzonych poza systemem terytorialnym państwa, a przez to stanowiących niejako substytuty rozwiązań ustrojowych. W dłuższym horyzoncie czasowym, optymalna jest tylko całościowa reforma terytorialna, której ważnymi elementami powinny być co najmniej: wzmocnienie pozycji ustrojowej i kompetencyjnej regionów, umocowanie metropolii i aglomeracji jako pełnowymiarowych jednostek samorządu terytorialnego średniego szczebla, wzmocnienie decentralizacji zadań publicznych, przy pełnym poszanowaniu subsydiarności.

Wykorzystanie szans wynikających z metropolizacji i wynikające z niej nowe impulsy rozwojowe nie może się jednak przekształcić w zagrożenie pogłębiania się zróżnicowań wewnątrzregionalnych. O równowagę w relacjach pomiędzy metropolitalnym rdzeniem a obszarami pozametropolitalnymi powinien zadbać samorząd województwa. Rolą regionów, jako strażników równowagi, powinno być wpieranie rozwoju metropolii z jednoczesnym przeciwdziałaniem nadmiernej polaryzacji, stymulowanie tworzenia i utrzymywanie powiązań pomiędzy metropolią, a otoczeniem regionalnym. Kluczowe przy tym powinno być skoordynowane i całościowe podejście do polityk publicznych, uwzględniające zachodzące między nimi relacje i zależności. Koordynacyjna rola regionu jest zatem niezbędna, aby to osiągnąć.

Otwarte pozostaje pytanie o polityczną i społeczną akceptację dla głębokiej decentralizacji kraju. Nawet w przypadku braku realnej szansy w przewidywalnej perspektywie na przeprowadzenie tego procesu, można wskazać szereg zadań, które powinny silniej niż dziś wypełniać misję samorządów województw, np. działania na rzecz podniesienia poziomu i poprawy standardów planowania społeczno-gospodarczego na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego.

W szerszym ujęciu, konieczne jest co najmniej odwrócenie decyzji centralizacyjnych, podjętych w ostatnich latach. Powrót do portfolio samorządów województw zadań i instytucji przejętych w ostatnich latach przez administrację rządową, np. w obszarze ochrony środowiska, rozwoju obszarów wiejskich, itp.

Ciągle aktualne pozostaje wyzwanie terytorializacji polityk rządowych, dziś skrajnie sektorowych i nieuwzględniających zróżnicowanych uwarunkowań terytorialnych. Realne partnerstwo rządu i samorządów wszystkich szczebli (regionów, metropolii, miejskich obszarów funkcjonalnych) w realizacji polityk publicznych to warunek konieczny do wykorzystania szans rozwojowych Polski w coraz bardziej skomplikowanych warunkach geopolitycznych. Promowanie przez rząd mechanizmów współpracy w ramach miejskich

obszarów funkcjonalnych, z katalizującą i koordynującą rolą samorządów województw jest kolejnym wyzwaniem. Ważne w tym kontekście będą rozstrzygnięcia w przygotowywanej przez rząd Średniookresowej Strategii Rozwoju, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz Krajowej Polityce Miejskiej.

Proces wzmacniania samorządów województw oraz budowania podmiotowości obszarów metropolitalnych oraz funkcjonalnych wiąże się z wyzwaniem wzięcia większej odpowiedzialności za szereg spraw ważnych dla obywateli, często trudnych i kontrowersyjnych, wymaga więc dojrzałości regionalnych i lokalnych elit oraz umiejętności formułowania całościowej wizji rozwoju.

PAWEŁ SWIANIEWICZ

Dyrektor Narodowego Instytut Samorządu Terytorialnego

Rozwój policentryczny w polityce wobec samorządów i w polityce samorządów

Pojęcie rozwoju policentrycznego zrobiło się ostatnio bardzo popularne – pojawia się w oficjalnych dokumentach rządowych, publicystyce i opracowaniach naukowych. Choć jego realizacja wymaga specyficznych instrumentów polityki regionalnej, w tym krótkim eseju skoncentruję się na zagadnieniach pośrednio z nim związanych, ale bezpośrednio dotyczących funkcjonowania samorządów terytorialnych. Swoją opinię przedstawię w formie kilku tez.

Po pierwsze, warunkiem *sine qua non* rozwoju policentrycznego jest zapewnienie mieszkańcom odpowiedniego dostępu do usług publicznych, niezależnie od miejsca zamieszkania. Nie chodzi rzecz jasna o politykę całkowitej likwidacji przestrzennych zróżnicowań rozwoju. Takie podejście byłoby utopijne, a co więcej – także sprzeczne z ideą decentralizacji oraz z ekonomicznym rozsądkiem nakazującym korzystanie z lokalnych „przewag konkurencyjnych", a zatem wymagającym zróżnicowania. Ale ważne jest, aby pewien minimalnie akceptowalny poziom usług publicznych był w zasięgu każdego mieszkańca. To wymaga odpowiedniej polityki wyrównawczej w tworzeniu sprawiedliwych mechanizmów finansowania samorządów lokalnych, które przecież odpowiadają za dostarczanie bardzo dużej części usług publicznych. Warto przypomnieć, że takie zobowiązanie zapewnienia finansowego wsparcia dla słabiej rozwiniętych części kraju wynika wprost z ratyfikowanej przez Polskę już w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Przez wiele lat Polska słabo radziła sobie z realizacją tego warunku. Już sama – wynikająca z zapisów ustawy o dochodach JST – definicja obszarów wymagających wsparcia budziła poważne wątpliwości, bo nie odnosiła się wcale do zróżnicowanych potrzeb i kosztów wykonywania zadań w różnych częściach kraju. Niektóre mechanizmy subwencji równoważącej i regionalnej (znanej lepiej pod potoczną nazwą podatku Janosikowego) były w niektórych zapisach karykaturą poprawnie funkcjonującego systemu wyrównawczego. Z kolei reklamowane jako wsparcie dla słabszych regionów programy dotacyjne wprowadzone przez rząd Prawa i Sprawiedliwości, zawierały w sobie dobrze

udokumentowany grzech pierworodny w postaci podejmowanych w sposób arbitralny i nietransparentny decyzji wzmacniających mechanizmy klientelizmu politycznego. Krokiem we właściwym kierunku było uznanie przez ustawę o dochodach JST z 2024 r., że potrzeby wydatkowe są zróżnicowane (stąd pomysł zapisanych w ustawie tzw. determinant wydatkowych), a zróżnicowanie to powinno wpływać na wysokość otrzymywanych subwencji. Ale system ten w obecnej postaci ma sporo poważnych usterek i wymaga znaczących modyfikacji, abyśmy mogli powiedzieć, że w sprawiedliwy sposób traktuje słabsze jednostki wymagające wsparcia.

Drugim wyraźnie wybijającym się problemem związanym z dostępnością do usług publicznych jest wielokrotnie opisywany upadek zbiorowej komunikacji autobusowej i związane z nim wykluczenie komunikacyjne. O ile od jakiegoś czasu obserwujemy stopniowe odradzanie się animowanego przez samorządy wojewódzkie regionalnego transportu kolejowego (w czym wielka zasługa pionierskiej działalności spółki Koleje Mazowieckie, a obecnie także kilku innych dynamicznie rozwijających się spółek samorządowych), to w przypadku komunikacji autobusowej przełomu nie widać. Rozwój policentryczny wymaga jednak dobrych powiązań komunikacyjnych ośrodków regionalnych i subregionalnych, do których można łatwo dotrzeć także inaczej niż prywatnym samochodem osobowym. Utrzymanie stosunkowo powszechnej i nieźle (przynajmniej w porównaniu z Polską) funkcjonującej komunikacji autobusowej udało się naszym południowym sąsiadom – Czechom i Słowakom. Warto podkreślić, że z zadania organizacji tego transportu dość dobrze wywiązują się tamtejsze regionalne władze samorządowe, jest to jedno z najważniejszych (jeśli nie wręcz najważniejsze) z ich zadań. Brak analogicznych rozwiązań w Polsce uważam za jedną z największych porażek naszych reform samorządowych. Jest to być może najważniejsze wyzwanie stojące przed samorządami wojewódzkimi, jeśli mają pozostać istotnym elementem systemu polityczno-administracyjnego kraju.

Jest jeszcze jeden aspekt stanowiący w moim przekonaniu warunek policentrycznego, harmonijnego rozwoju, który bardzo bezpośrednio wiąże się z funkcjonowaniem samorządów. Chodzi o umiejętność współpracy. W najbardziej ogólnym wymiarze zdolność do współpracy wymaga zaufania, a ta wiąże się z poziomem kapitału społecznego (czy też mówiąc dokładniej, ze specyficzną formą tego kapitału, zwaną w literaturze socjologicznej kapitałem pomostowym). Z wielu badań porównawczych wiemy, że nie jest to silna strona Polski na tle innych krajów europejskich. Niski poziom zaufania w społeczeństwie w ogóle przekłada się też na relacje między samorządami. To w tym upatruję fundamentalną przyczynę konfliktów związanych ze zmianami granic między gminami zlokalizowanymi najczęściej w subregionalnych aglomeracjach, które są kluczowe dla policentrycznego modelu rozwoju. Charakterystyczne jest, że propozycje rozwiązywania napięć pomiędzy miastem centralnym a gminami podmiejskimi poprzez współpracę samorządów, a nie na drodze konfrontacji i „sporów o miedzę", spotykają się na ogół z milczącą rezerwą

bądź nawet z otwarcie wyrażanym sceptycyzmem. Z jednej strony konieczna jest zmiana postaw samorządów, która – podobnie jak każda głębsza zmiana społeczna – wymaga czasu i cierpliwości. Z drugiej strony, niezbędne będą rozwiązania prawne (ustawowe) zachęcające i stymulujące pożądane formy współpracy.

Podsumowując, warunkiem rozwoju policentrycznego są zarówno odpowiednie postawy samorządów, jak i zmiany w polityce państwa i regulacjach ustawowych. Chodzi tu także o niektóre wymienione powyżej zmiany, które z polityką rozwoju regionalnego pozornie mają niewiele wspólnego.

MAREK WOŹNIAK

Marszałek Województwa Wielkopolskiego

Partnerstwo jest siłą

Jako samorządowiec z wieloletnim doświadczeniem i na różnych szczeblach samorządu, widzę to wyraźnie: dotychczasowe strategie rozwoju terytorialnego przestały być skuteczne. To mocna teza, ale ci, który działają w samorządach dostrzegają, że koncentracja zasobów w metropoliach i rywalizacja między miastami to przeszłość. Czas na zmianę. W Wielkopolsce postawiliśmy na policentryczność. To nasza filozofia, oparta na współodpowiedzialności, partnerstwach i sieciowaniu gmin, powiatów oraz metropolii. To nie tylko rozproszona mapa miast, ale nowa kultura zarządzania, w ramach której budujemy trwałe sieci współpracy oparte na partnerstwie. Od najmniejszej gminy po Poznań, bo wiemy, że każda jednostka samorządu terytorialnego wnosi swój unikalny potencjał w procesie budowania konkurencyjności naszego regionu.

Tradycyjny model miał wady: metropolie gromadziły wszystko, podczas gdy małe gminy cierpiały z powodu fragmentaryzacji kompetencji. Efekty? Nierówny rozwój, dublowanie usług czy niska efektywność inwestycji. Policentryczność odwraca ten trend. Zmieniamy rywalizację w komplementarność. Miasta, średnie ośrodki i obszary wiejskie działają razem, tworząc sieć, której wartość jest większa aniżeli suma pojedynczych części. To sprawdzona droga.

Musimy sprostać współczesnym wyzwaniom: zmianom klimatycznym, chaosowi przestrzennemu, nierównemu rozwojowi regionów. Potrzebujemy spójności terytorialnej. Tę spójność postrzegamy jako zdolność obszarów do zapewnienia mieszkańcom równego dostępu do usług, miejsc pracy, mieszkań i infrastruktury. Musimy wspierać lokalne potencjały i wzmacniać zdolność do adaptacji w obliczu zmian i zewnętrznych wstrząsów.

Wielkopolska, z jej specyficznym ukształtowaniem, jest wzorcem regionu policentrycznego. Mamy kilka ośrodków miejskich różnej wielkości i z różnymi funkcjami, które mogą być biegunami rozwoju, oddziałując i stymulując rozwój otoczenia. Poznań to centrum tej sieci, współpracuje z mniejszymi miastami i gminami w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Kluczem tego modelu jest budowanie silnych ośrodków miejskich i podnoszenie standardów mniejszych miast, by miały zdolność integrowania obszarów wokół siebie.

Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2030 roku to nasz drogowskaz. Zakłada rozwój ośrodków wzrostu, z pozytywnymi efektami, mającymi wpływ na otoczenie. Skupiamy się na wzmacnianiu kapitału ludzkiego i innowacyjności naszej gospodarki opartej na wiedzy. Przeciwdziałamy marginalizacji obszarów peryferyjnych, aktywnie wykorzystując ich potencjał. Poprawiamy też jakość życia, rozwijamy kapitał społeczny i kulturowy. W planowaniu i realizacji używamy konkretnych narzędzi, takich jak Zintegrowane Instrumenty Terytorialne (ZIT), które łączą różne sektory i szczeble zarządzania. W programie Fundusze Europejskie dla Wielkopolski 2021-2027 utworzyliśmy siedem związków ZIT, podczas gdy w perspektywie 2014-2020 funkcjonowały dwa. Dzięki temu realizujemy wspólne projekty – infrastrukturalne, transportowe, środowiskowe – takie, które wykraczają poza granice pojedynczych JST. Unikamy dublowania inwestycji i fragmentaryzacji rozwoju. Poprzez zintegrowane planowanie mobilizujemy JST, sektor prywatny, organizacje społeczne i mieszkańców do podejmowania aktywności. Razem definiujemy cele i działamy. To buduje zaufanie i partycypację, które są fundamentem zrównoważonego i policentrycznego rozwoju. Oprócz ZIT, wspieramy oddolne inicjatywy, takie jak strategie ponadlokalne czy szeroko konsultowane programy rewitalizacji.

Od lat wykorzystujemy też porozumienia międzygminne jako elastyczną formę współpracy przy wykonywaniu zadań publicznych. W województwie funkcjonują również związki i stowarzyszenia JST, które wspierają współpracę ponadgminną i realizację zadań publicznych na większą skalę. Wielkopolska stawia także na rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), który łączy wielofunduszowe wsparcie z aktywnością obywateli, mobilizując lokalne społeczności do inicjowania projektów. Ten instrument zdecydowaliśmy się wprowadzić w tej perspektywie finansowej Unii Europejskiej do naszego regionalnego programu operacyjnego. Uzupełnieniem są Inne Instrumenty Terytorialne (IIT), wspierające rewitalizację obszarów zdegradowanych.

Nowa jakość rozwoju to nie tylko plany. To zaufanie i współpraca. Tu i teraz. To fundament, na którym możemy budować lepszą przyszłość. Musimy tworzyć więzi między samorządami, zachęcając mieszkańców do podejmowania decyzji. Aktywizujemy lokalne społeczności, wspieramy przedsiębiorczość i innowacyjność, a także dbamy o rozwój kompetencji naszych urzędników i liderów. Kluczowe w tym działaniu jest, by zdobywali wiedzę i narzędzia, które pozwolą im zarządzać złożonymi procesami.

Wielkopolska to dobry przykład, pokazujący, że dzięki policentrycznej architekturze skutecznie walczymy z centralizacją i rozproszeniem. Kluczowe są lokalne partnerstwa i zintegrowane polityki. Budujemy zaufanie i wykorzystujemy lokalny potencjał. To prowadzi do zrównoważonego rozwoju. Chcemy być konkurencyjni, dlatego rozwijamy mechanizmy integrujące nasze ośrodki samorządowe w spójną sieć.

Wierzymy, że metropolia, miasteczko i wieś mogą pracować razem. Że każdy może mieć swój głos, a w spójnym wielogłosie wypracowują lepsze i bardziej skuteczne rozwiązania. Obszar mojego regionu jest przykładem sukcesu polityki spójności, której jestem orędownikiem. Zaczynaliśmy jako obszar wymagający wsparcia, z PKB na poziomie 52% średniej unijnej. Obecnie jesteśmy regionem przejściowym z 83% PKB. Przywołuję te dane, żeby pokazać, że nie tylko wysokość środków finansowych wpłynęła na ten wzrost, ale to, że były one dostępne i pełniły rolę katalizatora mobilizującego do realizowania projektów na wszystkich poziomach samorządów. Zachęcam Państwa do takiego spojrzenia na rozwój. Bo siła sieci tkwi w jej węzłach, gdzie każda gmina może być węzłem pierwszej kategorii, wspólnie tworząc mapę równorzędnych podmiotów, wnoszących swój unikalny wkład w rozwój regionu. W duchu współodpowiedzialności za dobro wspólne.

Jak zielona transformacja może stać się motorem innowacji i zrównoważonego rozwoju w gospodarce komunalnej?

JAKUB BANASZEK
Prezydent Miasta Chełm

Zielona transformacja jako motor innowacji i zrównoważonego rozwoju w gospodarce komunalnej na przykładzie Miasta Chełm

Zielona transformacja, rozumiana jako proces przechodzenia na bardziej ekologiczne, niskoemisyjne i zasobooszczędne modele funkcjonowania, staje się dziś jednym z kluczowych wyzwań, a zarazem istotną szansą rozwojową dla jednostek samorządu terytorialnego. Jej znaczenie wyraźnie widać w gospodarce komunalnej – obszarze mającym bezpośredni wpływ na jakość życia mieszkańców, stan środowiska i efektywność zarządzania zasobami miejskimi.

Miasto Chełm, którego jestem Prezydentem od siedmiu lat, może służyć jako dobry przykład tego, jak konsekwentne działania proekologiczne mogą nie tylko poprawiać jakość środowiska naturalnego, lecz także inicjować innowacyjne rozwiązania technologiczne, wspierać rozwój lokalnej gospodarki i budować nowoczesne, przyjazne mieszkańcom miasto.

Jednym z najważniejszych filarów zielonej transformacji w Chełmie jest zrównoważony transport publiczny. Wiosną tego roku do floty miejskiej dołączyły nowoczesne autobusy wodorowe – pojazdy zeroemisyjne, które nie emitują spalin i przyczyniają się do poprawy jakości powietrza w mieście. To jedno z pierwszych wdrożeń tego typu w Polsce Wschodniej, a zarazem wyraźny sygnał, że Chełm stawia na innowacje i technologie przyszłości.

Idąc dalej w kierunku dostępności i zachęcania mieszkańców do korzystania z komunikacji publicznej, wprowadziliśmy bezpłatne przejazdy miejskimi autobusami. Jest to rozwiązanie prospołeczne i proekologiczne, które z jednej strony zmniejsza natężenie ruchu samochodowego, a z drugiej – wspiera osoby starsze, młodzież czy osoby o niższych dochodach. Warto podkreślić również rozwój infrastruktury rowerowej – powstają nowe ścieżki rowerowe, a mieszkańcy mogą korzystać z systemu miejskich rowerów, co znacząco podnosi atrakcyjność ekologicznych form przemieszczania się po mieście.

Drugim strategicznym obszarem zielonej transformacji jest gospodarka odpadami. Chełm sukcesywnie wdraża nowoczesne, efektywne i przyjazne dla użytkownika rozwiązania. Funkcjonujący w mieście Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK)

pozwala mieszkańcom na bezpieczne i wygodne pozbywanie się nie tylko standardowych frakcji, ale również odpadów problematycznych czy niebezpiecznych. Znacząco ogranicza to ryzyko ich nielegalnego składowania i negatywnego wpływu na środowisko. Nadmienię, iż przy chełmskim PSZOK-u dużym zainteresowaniem cieszy się tzw. *second hand* z przedmiotami w dobrym stanie, które można zabrać za darmo, a zarazem dać drugie życie rzeczom, które komuś już nie są potrzebne. Inicjatywa promuje ideę niemarnowania i odpowiedzialnego gospodarowania odpadami, a jednocześnie wspiera lokalną społeczność.

W przestrzeni miejskiej wdrożony został również system selektywnej zbiórki z wykorzystaniem nowoczesnych pojemników podziemnych i półpodziemnych. Takie rozwiązania są nie tylko bardziej estetyczne i funkcjonalne, ale także ograniczają nieprzyjemne zapachy, zwiększają higienę i porządek oraz wspierają mieszkańców w prawidłowej segregacji odpadów.

Zieleń miejska i jakość przestrzeni publicznych to kolejne obszary, w których podejmujemy zdecydowane działania. Przykładem może być kompleksowa rewitalizacja Parku Miejskiego – terenu, który obecnie służy jako przestrzeń wypoczynkowa, miejsce integracji społecznej i aktywności fizycznej. Równolegle prowadzone są liczne nasadzenia drzew, krzewów i roślinności niskiej w różnych częściach miasta, co nie tylko poprawia estetykę przestrzeni publicznych, ale też zwiększa bioróżnorodność i poprawia mikroklimat.

W kontekście troski o zdrowie mieszkańców i jakość powietrza, miasto zainstalowało sieć czujników smogu, które na bieżąco monitorują stan atmosfery. Dane te są publicznie dostępne i pozwalają mieszkańcom świadomie podejmować decyzje dotyczące aktywności na zewnątrz. Równocześnie aktywnie wspieramy walkę z emisją zanieczyszczeń z domowych źródeł ciepła, uczestnicząc w programach rządowych takich jak „Czyste Powietrze" i „Ciepłe Mieszkanie". Dzięki tym inicjatywom mieszkańcy otrzymują realne wsparcie finansowe na kompleksową termomodernizację budynków oraz w wymianie przestarzałych pieców na nowoczesne, ekologiczne źródła ciepła – co przynosi korzyści zarówno środowisku, jak i domowym budżetom.

W ramach ograniczania plastiku i wspierania gospodarki o obiegu zamkniętym, w placówkach edukacyjnych i instytucjach miejskich zainstalowaliśmy dystrybutory wody pitnej. To działanie, choć z pozoru proste, przynosi wymierne efekty – redukuje zużycie jednorazowych opakowań plastikowych, kształtuje zdrowe nawyki i uczy odpowiedzialności za wspólne dobro, jakim jest dostęp do czystej wody.

Zielona transformacja w Chełmie to nie zbiór pojedynczych działań, ale spójna, długofalowa strategia wpisująca się w ideę zrównoważonego rozwoju. To podejście systemowe, w którym ekologia, innowacyjność i komfort życia mieszkańców są ze sobą powiązane i wzajemnie się wzmacniają. Pokazujemy, że dbanie o środowisko nie musi oznaczać wyrzeczeń ani kosztownych inwestycji bez zwrotu – wręcz przeciwnie. Może stać się impulsem do rozwoju, szansą na pozyskanie środków zewnętrznych, okazją do wdrażania nowoczesnych technologii i budowania marki miasta otwartego na przyszłość.

Dzięki konsekwencji w realizacji celów ekologicznych, zaangażowaniu samorządu oraz otwartości na innowacje, Chełm zyskuje pozycję lidera zielonej transformacji w regionie. Miasto staje się miejscem, w którym środowisko naturalne, gospodarka i jakość życia mieszkańców rozwijają się wspólnie – w harmonii i z wzajemnym poszanowaniem.

Zielona transformacja w gospodarce komunalnej to nie tylko konieczność wynikająca z globalnych trendów i regulacji unijnych. To przede wszystkim realna szansa, którą Miasto Chełm potrafi skutecznie wykorzystać – ku korzyści obecnych i przyszłych pokoleń.

STANISŁAW BARAŃSKI

Dyrektor, Biuro Zrównoważonego Rozwoju i Transformacji Energetycznej, Orlen S.A.

Współpraca na rzecz transformacji energetycznej polskich samorządów

Transformacja energetyczna jest jednym z fundamentalnych wyzwań stojących dzisiaj przed polską gospodarką. Wbrew powszechnemu przekonaniu, to zadanie nie tylko administracji centralnej czy spółek energetycznych, ale w istotnym stopniu także dla polskich samorządów. To od nich mieszkańcy oczekują m.in. poprawy jakości powietrza, niższych kosztów energii oraz podnoszenia efektywności energetycznej budynków. Tymczasem wiele kluczowych elementów infrastruktury energetycznej, takich jak ciepłownie, należy do sektora prywatnego, co nie raz potęguje poczucie braku sprawczości władz lokalnych, które wielokrotnie stoją w obliczu presji społecznej, regulacyjnej i organizacyjnej, wykraczającej poza ich realne zasoby i możliwości.

W ciągu najbliższych 25 lat Polska – podobnie jak pozostałe kraje Unii – powinna osiągnąć neutralność emisyjną. Wynika to z obowiązujących już regulacji krajowych i unijnych. Mimo że pakiet *Fit for 55* zakładający osiągnięcie znacznej redukcji emisji CO_2 formalnie odnosi się do państw członkowskich, to w praktyce właśnie samorządy będą musiały realizować istotną cześć wynikających z niego obowiązków regulacyjnych. To przykładowo odejście od węgla jako indywidualnego źródła ciepła do 2030 r., 30% udziału autobusów zeroemisyjnych w komunikacji publicznej od 2028 r., osiągnięcie 60% recyklingu odpadów komunalnych do 2030 r. oraz głęboka termomodernizacja budynków – do 50 kWh/m² do połowy wieku. Realizacja tych celów wymaga nie tylko zmian w zakresie technologii, ale również działań na rzecz edukacji, dialogu z mieszkańcami i skutecznego wdrożenia lokalnych strategii. Obecne wskaźniki (6,6% autobusów zeroemisyjnych, ok. 20% recyklingu czy 70% budynków zużywających ponad 150 kWh/m²) pokazują, jak duży dystans dzieli nas od realizacji tych celów i jak wiele pracy w drodze do redukcji emisji gazów cieplarnianych będzie zależne od skuteczności władz lokalnych.

Transformacja to nie tylko złożony, formalny obowiązek. Dla polskich miast to także szansa, by zwiększyć efektywność zarządzania procesem dekarbonizacji i wdrożyć rozwiązania, które podniosą poziom usług dla mieszkańców. Mądra i skuteczna transformacja energetyczna wymaga współpracy i partnerstw. Samorządy mogą i powinny korzystać

z funduszy europejskich i krajowych, partnerstw publiczno-prywatnych czy współpracy z biznesem. Widzimy dobre przykłady takich działań w Polsce – modernizację oświetlenia ulicznego, instalacje fotowoltaiczne na budynkach publicznych, a także inwestycje w pompy ciepła czy biogazownie. Takie projekty nie tylko redukują emisje i poprawiają jakość powietrza, lecz także przynoszą oszczędności w budżetach i stymulują rozwój lokalnych firm. Wspólne planowanie energetyczne w skali obszarów funkcjonalnych, koordynacja działań między sąsiednimi gminami i partnerstwa z sektorem prywatnym pozwalają lepiej wykorzystać zasoby i tworzyć możliwe do skalowania, sprawdzone rozwiązania. To właśnie partnerstwa – między administracją, biznesem, think tankami i instytucjami finansowymi – są kluczem do przezwyciężenia ograniczeń kompetencyjnych i organizacyjnych wielu samorządów.

Koszt transformacji zależy od skoordynowanego i zespołowego podejścia, które pozwoli sprostać tzw. *trylematowi energetycznemu*, na który składają się bezpieczeństwo dostaw, przystępne ceny energii i ochrona środowiska. Ich pogodzenie i równoległe realizowanie jest szczególnie trudne, wymusza innowacje i zmianę podejścia w prowadzeniu inwestycji. Transformacja zakłada decentralizację, ale z perspektywy miast oznacza to konieczność prowadzenia działań w sposób skoordynowany i kompleksowy. Bez zbudowania odpowiednich struktur i specjalistycznych kompetencji nie da się sprostać wymaganiom. Brak horyzontalnej koordynacji w urzędach prowadzi do rozproszenia wysiłków i generuje ryzyko marnowania zasobów. Zmienność cen energii, problemy z finansowaniem inwestycji oraz skutki gwałtownych zjawisk atmosferycznych pokazują, jak złożone jest to zadanie. Wiele samorządów nie jest jeszcze w pełni przygotowanych do tej transformacji. To zrozumiałe, biorąc pod uwagę komplikację i dynamikę tego procesu. Dlatego właśnie rola odpowiedzialnych partnerów jest tak istotna. Duże firmy energetyczne mogą wspierać samorządy, oferując nie tylko technologie i kapitał, lecz także wiedzę i doświadczenie w realizacji projektów. W raporcie z ub. roku „ORLEN dla miast" przedstawiliśmy nasze podejście pozwalające na transformację wspólnie z polskimi samorządami, wykorzystując konkretne usługi i produkty z szerokiej oferty Grupy ORLEN, aby przyspieszyć tempo zmian. Zależy nam na tym, aby nasza oferta była dostosowana do obecnych wyzwań i stanowiła realne odciążenie polskich miast.

Transformacja energetyczna to proces, który dzieje się na naszych oczach i z naszym udziałem, a jej powodzenie zależy od współdziałania. Współpraca międzysektorowa może pozwolić na wykorzystanie europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej jako szansy na rozwój miast i poprawę jakości życia. Od naszej innowacyjności i gotowości do współpracy będą zależały koszty tego procesu i korzyści, jakie może przynieść Polsce.

JACEK JAŚKOWIAK
Prezydent Miasta Poznania

Innowacje i współpraca – nasz sposób na energię przyszłości

Klimat zmienia się na naszych oczach – to fakt, z którym trudno dziś dyskutować. Coraz częstsze susze, nagłe ulewy czy łagodne zimy bez śniegu nikogo już nie dziwią. Jako samorządowcy musimy przygotować nasze miasta na te wyzwania. Robimy to na co dzień – inwestujemy w ekologiczny transport, zazieleniamy ulice, dbamy o retencję i efektywność energetyczną, a na dachach urzędu miasta i poznańskich szkół instalujemy panele fotowoltaiczne.

To jednak ciągle za mało. Musimy zdać sobie sprawę, że sami nie zdziałamy wiele. Skuteczne zmiany wymagają nowoczesnej technologii i innowacji. Dlatego trzeba postawić na szeroką współpracę z instytucjami, prywatnymi firmami i rządem. Bo tylko razem możemy przeprowadzić zieloną transformację.

W Poznaniu wiemy to od dawna. Dlatego już od 2017 roku współpracujemy ze spółką Volkswagen Poznań i Veolią, aby rozwijać wykorzystanie w miejskiej sieci ciepłowniczej tzw. ciepła odpadowego, pochodzącego z odlewni aluminium zlokalizowanej na Wildzie. Efekty są konkretne – Miasto zyskuje energię pozwalającą na ogrzanie 6500 mieszkań. To mniej pracy dla elektrociepłowni Karolin i 5 tys. ton dwutlenku węgla mniej w powietrzu każdego roku. A czystsze powietrze to lepsze zdrowie i samopoczucie tysięcy poznanianek i poznaniaków.

Naszym kluczowym partnerem jest również Veolia Energia Poznań, która wytwarza i dostarcza ciepło do większości mieszkańców miasta. Spółka konsekwentnie zmierza do dekarbonizacji. W roku 2021 uruchomiła akumulator ciepła, który pozwala zmniejszyć zużycie węgla i zredukować emisję CO_2 o 24 tys. ton rocznie. Zbiornik o pojemności 24 tys. m^3 – to tyle, co ok. 10 basenów olimpijskich – pozwala na magazynowanie nadwyżek ciepła wytworzonych w ciągu dnia. Mogą one być wykorzystane w nocy, gdy zapotrzebowanie na ciepło rośnie. Korzyść dla środowiska jest gigantyczna – porównywalna do zrezygnowania ze 190 wagonów węgla rocznie. To pokazuje, że razem możemy osiągnąć naprawdę dużo.

Działamy wspólnie także ze spółkami komunalnymi – Miasto Poznań, spółka Aquanet oraz Veolia podpisały porozumienie o współpracy. Razem pracujemy nad wykorzystaniem ciepła ze ścieków. Wstępna koncepcja zakłada budowę pomp ciepła w oczyszczalniach ścieków. Mogłoby to zredukować emisję dwutlenku węgla nawet o 50 tys. ton w skali roku.

Co ważne – mamy w tym doświadczenie. Pięć lat temu w podpoznańskim Szlachęcinie Veolia uruchomiła nowatorską w Polsce instalację, odzyskującą ciepło ze ścieków. Dobrym przykładem jest też poznańska spalarnia – czyli Instalacja Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych. Od lat wykorzystuje ona odpady do produkcji energii elektrycznej i cieplnej. Wytworzone ciepło w całości zasila Poznań, a powstały w ten sposób prąd wykorzystywany jest na własne potrzeby instalacji i sprzedawany do sieci.

W Poznaniu wiemy, że przyszłość zależy od nas. Musimy wybierać mądrze i wspierać rozwiązania, które służą ludziom i środowisku. Dlatego nie boimy się nowych technologii. Już wkrótce możemy być pierwszym z dużych polskich miast, w którym sieć ciepłownicza będzie zasilana energią ze złóż geotermalnych, czystą i stabilną. Przeprowadziliśmy już niezbędne badania sejsmiczne, czekamy na analizę ich wyników. Partnerem przy tym przedsięwzięciu – poza Veolią – jest też duńskie Innargi, międzynarodowa firma geotermalna realizująca projekty w Europie Północnej i Wschodniej.

Jestem przekonany, że do 2030 roku Poznań stanie się wśród polskich miast liderem w walce ze skutkami kryzysu klimatycznego. Nie będzie to jednak możliwe bez dobrej i szerokiej współpracy. Tylko razem mamy szansę pokazać, że zielona transformacja naprawdę przynosi korzyści.

ROBERT JESZKE

Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Emisjami IOŚ-PIB, Kierownik KOBiZE

ETS2 a wyzwania lokalnej transformacji energetycznej

Kryzys klimatyczny – problem globalny, wyzwanie lokalne

Zmiany klimatu coraz mocniej wkraczają w życie lokalnych społeczności. Fale upałów, susze na przemian z powodziami nie dotyczą jedynie odległych zakątków globu. Widzimy, także w Polsce znajdującej się w strefie klimatu umiarkowanego, że nawet jeśli średnia roczna ilość opadów nie zmienia się na poziomie kraju, to ich intensywność, nieprzewidywalność i nierównomierność prowadzi do znacznych szkód zarówno po stronie infrastruktury, jak i po stronie produkcji żywności. Globalny problem zmian klimatu, jaki każdy z nas widzi, to również skoki cen różnych produktów takich jak np. kawa czy czekolada, ale i bardziej podstawowych, jak cukier czy ziemniaki. Kolejnymi narażonymi na skutki zmian klimatu mogą być uprawy zbóż, warzyw i owoców, a szoki cen mogą być już nie tyle kosztowne, co niebezpieczne dla rejonów świata importujących żywność. Zatrzymanie zmian klimatu staje się więc ważne, zarówno z punktu widzenia naszego bezpieczeństwa w związku z suszami czy powodziami, jak i z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego, a w dalszej perspektywie również rozwoju gospodarczego kraju. To pokazuje, że zmiana klimatu staje się problemem gospodarczym i społecznym, a nie tylko przyrodniczym. Jej skutki to zjawiska, z którymi na co dzień mierzą się też polskie gminy i powiaty. Samorządy muszą naprawiać drogi zniszczone przez gwałtowne opady, zabezpieczać szkoły i szpitale przed upałami, wspierać mieszkańców, którzy tracą plony przez suszę. Jak wynika z Krajowego Raportu Klimatyczno-Rozwojowego dla Polski[8], opracowanego przez Grupę Banku Światowego, koszty klimatycznych ekstremów w Polsce liczone są w miliardach dolarów rocznie – same susze przynoszą straty rzędu 1,4 mld, a powodzie zagrażają aktywom wartym ponad 7 mld dolarów. To nie są abstrakcyjne dane, lecz coraz częściej odczuwalna codzienność na poziomie gmin i miast.

Wszystko to sprawia, że polityka klimatyczna to nie luksus, lecz konieczność. Dla samorządów, które są najbliżej obywateli, oznacza to, że kwestie transformacji energetycznej i adaptacji do zmian klimatu muszą stać się integralną częścią lokalnych strategii rozwojowych.

[8] https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/krajowy-raport-klimatyczno-rozwojowy-dla-polski/

EU ETS – fundament polityki klimatycznej Europy

Unia Europejska od dwóch dekad buduje swoje podejście do klimatu wokół systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS, obecnie nazywany też ETS1). Ten mechanizm działa od 2005 roku i objął dotąd duże instalacje przemysłowe i energetyczne, a także lotnictwo i żeglugę. EU ETS jest projektowany tak, aby motywować do redukcji emisji CO_2 poprzez finansowe obciążenie emisji, co z kolei stymuluje inwestycje w rozwiązania zwiększające efektywność energetyczną oraz technologie nisko- i zeroemisyjne. Efekt? Emisje w tych sektorach spadły o blisko połowę – o 47,6% w latach 2005-2023. EU ETS dowiódł, że cena emisji może być skutecznym bodźcem do inwestycji w czyste technologie.

EU ETS nie był jednak wolny od kontrowersji. Wzrost cen uprawnień przełożył się na wyższe rachunki za energię i ciepło systemowe. Ale jednocześnie umożliwił finansowanie inwestycji w OZE i poprawę efektywności energetycznej. Dla wielu miast i gmin pieniądze z aukcji uprawnień obecnie trafiające bezpośrednio do budżetu państwa, transferowane częściowo za pomocą różnych programów stały się źródłem dotacji na termomodernizacje szkół, wymianę pieców czy zakup autobusów elektrycznych.

Doświadczenia ETS1 pokazują, że mechanizm ten działa – redukuje emisje i tworzy bodźce do transformacji. Stał się głównym filarem unijnej polityki klimatycznej, także wzorem dla innych części świata, które sukcesywnie sięgają po ten instrument redukcji emisji gazów cieplarnianych. Jednak, aby osiągnąć w UE neutralność klimatyczną do połowy wieku, potrzebne są kolejne kroki. I właśnie tu na scenę wchodzi ETS2 – system, który najbardziej dotknie zwykłych ludzi, a przez to wprost trafi na biurka wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Oczywiście nie zapominamy, iż oba systemy tworzą realne obciążenia finansowe i bez wsparcia mogą prowadzić do społecznego sprzeciwu.

ETS2 – koszt i bodziec jednocześnie

ETS2 ma zacząć działać w 2027 roku, z możliwością przesunięcia o rok. Obejmie spalanie paliw w budynkach i transporcie drogowym – czyli dwie sfery, które w Polsce są szczególnie emisyjne. W przeciwieństwie do systemu ETS1, w którym uczestnikami są instalacje wytwórcze (energetyka, przemysł), lotnictwo oraz od niedawna żegluga morska, do ETS2 zostaną włączeni nie konsumenci paliw (użytkownicy pojazdów, gospodarstwa domowe), ale ich dostawcy. To oni będą rozliczać emisję, którą wygeneruje konsumpcja paliw w transporcie drogowym czy zużywanych do celów grzewczych, przy czym ostatecznie koszt trafi do mieszkańców – w rachunkach za gaz, w cenie węgla, benzyny czy oleju napędowego.

Szacunki pokazują, że przy cenie 45 euro za uprawnienie do emisji 1 tony CO_2 koszt ETS2 przełoży się na około 460 zł za każdą tonę węgla, 40 groszy za metr sześcienny gazu, blisko 50 groszy za litr diesla czy benzyny. Przy cenie 100 euro wartości te podwajają się. A prognozy rozpiętości cen są skrajnie różne – od 25 euro/uprawnienie w projekcjach

Komisji po 200-280 euro w analizach rynkowych. O ile przepisy dyrektywy wskazują na konieczność stosowania przez Komisję Europejską działań osłonowych mających na celu stabilizacje cen uprawnień w ETS2 na poziomie 45 euro/uprawnienie do 2030 r., jednakże kwestią czasu i mechanizmów, jakie zostaną wdrożone finalnie w celu łagodzenia skutków działania nowego systemu, jest przekroczenie progu 45 euro w ETS2. W nowym systemie ETS2 cena także będzie rosła, ze względu na stopniowe pogłębianie celu redukcyjnego oraz fakt, że najtańsze zasoby redukcji będą wykorzystywane w pierwszej kolejności. Przykładowo przy cenie 100 euro dodatkowa opłata wynikająca z działania ETS2 dla węgla kamiennego wyniosłaby około 1000 zł/tonę, dla gazu ziemnego ok. 90 gr/m^3, LPG 70 gr/litr, benzyny ok. 1 zł/litr, diesla ok. 1,1 zł/litr.

W polskich warunkach skutki ETS2 będą szczególnie bolesne. Nasze gospodarstwa domowe zużywają ponad 70% kopalnych paliw stałych spalanych w całej UE. Wciąż około 20% Polaków ogrzewa domy węglem, często w starych, nieefektywnych piecach. Transport opiera się w dużej mierze na samochodach indywidualnych, a w małych miastach i na wsiach transport publiczny bywa niewystarczający. To wszystko sprawia, że jednolita cena CO_2 w Europie najmocniej uderzy właśnie w Polskę.

Samorządy na pierwszej linii frontu

Dla samorządów ETS2 nie będzie kolejną unijną regulacją, ale rzeczywistością codziennych decyzji. To w gminach mieszkańcy zaczną pytać, dlaczego tak drogie jest ogrzewanie. To w miastach ludzie będą zostawiać samochody, jeśli benzyna stanie się zbyt kosztowna – ale tylko wtedy, jeśli będą mieli alternatywę w postaci sprawnego transportu publicznego. To lokalne władze będą musiały tłumaczyć, jak korzystać ze Społecznego Funduszu Klimatycznego i programów wsparcia.

Dla wielu gmin oznacza to konieczność zmierzenia się z nowymi zjawiskami społecznymi: wzrostem ubóstwa energetycznego i transportowego. Badania wskazują jednoznacznie – podatki węglowe są regresywne. Ubożsi mieszkańcy płacą proporcjonalnie więcej, bo większą część ich budżetu pochłania energia. To oni najczęściej mieszkają w słabo ocieplonych domach i codziennie dojeżdżają starym, wysokoemisyjnym autem do pracy. Bez dobrze zaprojektowanej polityki lokalnej, ETS2 może stać się zarzewiem napięć społecznych. Wystarczy przypomnieć protesty „żółtych kamizelek" we Francji.

Społeczny Fundusz Klimatyczny – wielka szansa i wielkie ryzyko

Unia Europejska zdaje sobie sprawę z ryzyk i dlatego wraz z wprowadzaniem nowego systemu ETS2 powołała Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) – 65 mld euro w latach 2026-2032, którego Polska jest największym beneficjentem – 11,4 mld euro (plus co najmniej 25% wkładu krajowego). Celem utworzenia tego funduszu jest łagodzenie wpływu wprowadzenia ETS2, w szczególności wspierając gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa,

a także mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu w adaptacji do nowych regulacji. Fundusz za pomocą subsydiów i dotacji przewiduje finansowanie inicjatyw zwiększających efektywność energetyczną, wspierających przejście na źródła energii odnawialnej, modernizację budynków, zakup pojazdów niskoemisyjnych i rozwój zrównoważonej mobilności. Fundusz ten kieruje wsparcie przede wszystkim do grup najbardziej narażonych na ubóstwo energetyczne i transportowe, umożliwiając im dostęp do nowoczesnych rozwiązań ogrzewania, chłodzenia oraz transportu.

Wielkość wymaganych inwestycji jest jednak na tyle ogromna, że będzie konieczne znalezienie nowych źródeł finansowania transformacji. Niekoniecznie oznacza to wprowadzanie nowych programów pomocowych, raczej rozszerzenie i integrację istniejących. Już dziś rozproszenie wsparcia na wiele programów i funduszy takich jak SFK, Czyste Powietrze, NaszeEauto, Mój Prąd, Termo, FEnIKS może komplikować opracowanie spójnej strategii efektywnego wydatkowania tych środków a jednocześnie utrudniać beneficjentom poruszanie się w tym systemie i odpowiedź na pytanie: „Jakie wsparcie mi przysługuje?". Niewątpliwym wsparciem może być opracowana przez IOŚ-PIB wyszukiwarka ekodotacji[9]. W niej po wybraniu grupy docelowej (biznes, gospodarstwo domowe, instytucje, organizacje, rolnicy i hodowcy, spółdzielnie mieszkaniowe) rodzaju planowanej inwestycji (np. OZE, termomodernizacja, gospodarka odpadami, pojazdy elektryczne) oraz województwa, w którym planowana jest inwestycja, dostajemy informację dotyczącą programów z jakich możemy skorzystać do przeprowadzenia inwestycji.

Sam SFK to największy pakiet wsparcia społeczno-klimatycznego w historii. Ale jego skuteczność zależy od tego, jak zostanie wykorzystany. Jeśli środki zostaną przejedzone na krótkotrwałe dopłaty, fundusz stanie się tylko plastrem łagodzącym ból. Jeśli jednak zostaną zainwestowane w głęboką termomodernizację budynków, modernizację sieci ciepłowniczych, rozwój taniego transportu lokalnego czy elektromobilności, mogą uruchomić spiralę pozytywnych zmian. Samorządy mają tu do odegrania kluczową rolę: to one będą decydować, które projekty otrzymają wsparcie i jak wytłumaczyć mieszkańcom, że warto zainwestować teraz, aby rachunki spadły na stałe.

Wyzwania dla gmin i miast

Jedynym sposobem na uniknięcie rosnących kosztów zakupu pozwoleń jest transformacja. Poprzez zaostrzenie limitów emisji i zwiększenie kosztów emisji CO_2 UE chce stymulować wdrażanie innowacyjnych, nisko- i zeroemisyjnych rozwiązań. Konkretne działania jakie możemy na poziomie lokalnym podjąć zostały wymienione przykładowo w „Podręczniku transformacji energetycznej dla samorządów"[10], opracowanym przez działające w ramach

[9] https://ekodotacje.ios.edu.pl/

[10] https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Polska-net-zero.-Podrecznik-transformacji-energetycznej-dla-samorzadow..pdf

KOBiZE Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE). Wśród najważniejszych działań można wymienić: termomodernizację budynków, modernizację indywidualnych źródeł ogrzewania, modernizację oświetlenia ulicznego, rozwój zrównoważonego ciepłownictwa systemowego, wspieranie rozwoju rozproszonych OZE oraz klastrów energii, realizację gospodarki obiegu zamkniętego, inwestycje w elektromobilność i paliwa alternatywne oraz rozwój bezemisyjnego transportu zbiorowego.

Oczekuje się, że dzięki ETS2 nastąpi przyspieszenie przejścia na bardziej zrównoważone źródła energii oraz wprowadzenie bardziej energooszczędnych technologii w sektorach objętych systemem, co przyczyni się do redukcji ogólnego zapotrzebowania na energię. Skuteczność ETS2 w zwiększaniu efektywności energetycznej będzie zależeć od szczegółów implementacji, w tym poziomu ceny uprawnień do emisji, zdolności jednostek i przedsiębiorstw do adaptacji oraz ukierunkowanego wsparcia.

Największym wyzwaniem ETS2 jest sektor budynków. Polskie domy jednorodzinne, często nieocieplone, ogrzewane węglem lub gazem, to energetyczne „wampiry". Ich modernizacja będzie kosztowna, ale bez niej ETS2 przełoży się na dramatyczny wzrost rachunków. Samorządy powinny już teraz przygotowywać lokalne strategie modernizacji – zinwentaryzować budynki, identyfikować najbardziej narażone grupy mieszkańców i przygotować programy wsparcia.

Drugim polem jest transport. W małych miastach i gminach wiejskich samochód bywa jedynym środkiem mobilności. Rosnące ceny paliw mogą uderzyć w codzienną egzystencję mieszkańców. Dlatego inwestycje w transport publiczny – autobusy elektryczne, trasy rowerowe, tanie ładowanie dla aut elektrycznych – muszą być traktowane jako priorytet nie tylko klimatyczny, ale i społeczny. To właśnie samorządy najlepiej znają lokalne potrzeby i mogą zapewnić, że alternatywy dla samochodu będą realne.

Trzecim obszarem są lokalne sieci ciepłownicze. W wielu miastach powiatowych ciepłownie bazują na węglu i gazie. Modernizacja – obniżenie temperatur zasilania, dodanie magazynów ciepła, inwestycje w OZE – to inwestycje trudne, ale konieczne. ETS2 będzie bezlitosnym katalizatorem: kto nie zmodernizuje, ten zapłaci.

ETS2 jako impuls rozwojowy

Oprócz kosztów i związanych z nim ogromnych ryzyk, ETS2 daje również częściową przewidywalność – wiadomo, że emisje będą coraz droższe (choć nie znamy dokładnego poziomu cen ze względu na rynkowy mechanizm jej wyznaczania), a więc inwestycje w efektywność energetyczną, odnawialne źródła czy transport publiczny będą z czasem coraz bardziej opłacalne. Samorządy powinny patrzeć na ETS2 nie tylko jak na zagrożenie, ale też jak na jasny sygnał: czas modernizować, bo to jedyna droga do niższych rachunków w przyszłości.

ETS2 może stać się dźwignią lokalnego rozwoju. Modernizacja budynków to miejsca pracy dla firm budowlanych. Rozwój transportu publicznego to impuls dla lokalnych przewoźników i producentów taboru. Inwestycje w OZE i magazyny energii to nowe szanse dla lokalnych przedsiębiorstw. Polska nie musi i nie powinna próbować konkurować w masowej produkcji turbin wiatrowych czy paneli PV, ale może budować przewagi w elektromobilności, magazynach energii czy technologiach grzewczych. Samorządy, które zrozumieją tę logikę, mogą przyciągać inwestorów i tworzyć nowe miejsca pracy.

Ostatecznie ETS2 to test naszej zdolności do działania jako wspólnoty. To, co dziś brzmi jak unijna dyrektywa, za dwa lata stanie się rachunkiem za ogrzewanie, biletem autobusowym i budżetem gminy. Samorządy nie unikną odpowiedzialności – będą musiały tłumaczyć mieszkańcom sens zmian, wdrażać programy wsparcia i podejmować decyzje inwestycyjne.

Można traktować ETS2 jako kolejne obciążenie, narzucone przez Brukselę. Ale można też potraktować go jako bodziec, który pozwoli zmodernizować polskie miasta i gminy, poprawić jakość życia mieszkańców, zmniejszyć rachunki za energię i zwiększyć bezpieczeństwo. To od samorządów zależy, którą drogę wybierzemy.

ANNA KORNECKA

Prezes Zarządu, Hydro Sanok

Rola zrównoważonego rozwoju w sektorze komunalnym. Perspektywa synergii technologii, ekologii i społeczności lokalnej

We współczesnym świecie rosnąca świadomość ekologiczna, a także coraz bardziej restrykcyjne regulacje klimatyczne, stawiają przed gospodarką komunalną wyzwanie radykalnej zmiany sposobu funkcjonowania.

Zielona gospodarka – rozumiana jako przejście do modeli operacyjnych opartych na zrównoważonym wykorzystaniu zasobów naturalnych – staje się nie tylko koniecznością, ale także możliwością budowania nowych ścieżek rozwoju społeczeństw. Zielona transformacja może stać się motorem innowacji oraz zrównoważonego rozwoju w gospodarce komunalnej. Analizie poddano zarówno jej potencjał technologiczny, jak i społeczne oraz ekonomiczne implikacje dla miast i gmin.

Zielona transformacja – definicja i znaczenie dla gospodarki komunalnej

Zielona transformacja jest postrzegana jako złożony proces prowadzący do przekształcenia tradycyjnych struktur gospodarczych w kierunku bardziej przyjaznych dla środowiska rozwiązań. W gospodarce miejskiej oznacza to odejście od rozwiązań opartych na paliwach kopalnych, intensywnym zużyciu zasobów wodnych czy odpadach nierecyklingowalnych, na rzecz czystszych technologii i systemów minimalizujących negatywny wpływ na środowisko.

Gospodarka miejska, która obejmuje wodę, energię, odpady, transport publiczny, infrastrukturę miejską, jest szczególnie sprzyjająca wdrażaniu rozwiązań zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście, ze względu na swoją skalę i wpływ na życie mieszkańców, jeśli ten sektor zostanie pomyślnie przekształcony, może mieć realny potencjał do poprawy jakości życia i agendy ochrony klimatu na lokalnym i globalnym poziomie działania.

Innowacje technologiczne napędzane zieloną transformacją

Zielona transformacja jest źródłem dynamicznego rozwoju technologicznego w sektorze komunalnym. Przykładem tego są inteligentne systemy zarządzania energią, które pozwalają na optymalizację zużycia prądu w budynkach publicznych i mieszkalnych. Dzięki wdrożeniu rozwiązań takich jak inteligentne liczniki, systemy sterowania oświetleniem ulicznym czy panele fotowoltaiczne na dachach szkół i urzędów, miasta mogą redukować emisje CO_2 oraz obniżać koszty związane z funkcjonowaniem infrastruktury.

Kolejnym obszarem innowacji są systemy gospodarowania wodą, które wykorzystują technologie do monitorowania i ograniczania strat w sieciach wodociągowych. Inteligentne czujniki oraz algorytmy analityczne pozwalają szybko wykrywać awarie i przecieki, a także optymalizować zużycie wody w okresach suszy.

Nie mniej istotne są rozwiązania z zakresu gospodarki odpadami. Automatyzacja sortowni, wdrażanie systemów recyklingu czy też rozwój biogazowni komunalnych ze śmieci organicznych to przykłady innowacji, które wynikają z dążenia do ograniczenia negatywnego wpływu na środowisko. Upowszechnienie aplikacji mobilnych do zgłaszania problemów związanych z odpadami czy śmieciarkami z napędem elektrycznym, pokazują, jak zielona transformacja może inspirować do tworzenia nowych technologii i narzędzi.

Zrównoważony rozwój – integracja ekologii, ekonomii i społeczności

Zielona transformacja w gospodarce komunalnej sprzyja realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, która zakłada harmonijną współpracę trzech filarów: ekologii, ekonomii i społeczności. Wdrażanie ekologicznych rozwiązań pozwala na oszczędności finansowe dzięki mniejszemu zużyciu energii i wody, ograniczaniu kosztów składowania odpadów oraz pozyskiwaniu nowych źródeł przychodów z recyklingu czy wytwarzania energii odnawialnej.

Gospodarka komunalna, oparta na zasadach zrównoważonego rozwoju, mobilizuje mieszkańców do większego zaangażowania w działania na rzecz ochrony środowiska. Programy edukacyjne, zielone budżety obywatelskie czy lokalne inicjatywy, takie jak miejskie ogrody i ścieżki rowerowe, budują poczucie wspólnoty i odpowiedzialności za otoczenie.

Jednocześnie, zielona transformacja prowadzi do powstania nowych miejsc pracy w sektorach związanych z ekotechnologią, energetyką odnawialną czy usługami recyklingu. Rozwój tych branż w miastach i gminach sprzyja inkluzywności i stabilności ekonomicznej, będąc motorem innowacyjnych modeli biznesowych i partnerstw publiczno-prywatnych.

Rola gminy w procesie transformacji

Do zadań własnych gminy należy przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w obszarach takich jak planowanie przestrzenne, gospodarka komunalna (drogi, woda, kanalizacja), ochrona środowiska, infrastruktura komunalna,

organizacja lokalnego transportu, pomoc społeczna, edukacja, kultura, kultura fizyczna i turystyka. Gmina realizuje te zadania, ponieważ mają one znaczenie lokalne i służą bezpośrednio społeczności lokalnej. Jednym z zadań własnych gminy jest również sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz. To bardzo odpowiedzialne, ale i kosztowne zadanie może przynieść wymierne korzyści, jeśli w tym obszarze gmina będzie w stanie wygenerować stan efektywności w zakresie sprawności, ale w obszarze energetycznej efektywności. To właśnie efektywność energetyczna w obszarze zadań własnych gminy może sama w sobie być przedmiotem transformacji.

Wiele gmin dostrzega już swoją rolę w tym procesie, nie zdając się na zewnętrznych dostawców czy transformację zewnętrznych podmiotów świadczących usługi komunalne. Korzyści płynące z unowocześnienia istniejącej infrastruktury komunalnej mogą być znaczące i dać wymierne korzyści samej gminie, a pośrednio także mieszkańcom.

Wyzwania i bariery zielonej transformacji w gospodarce komunalnej

Pomimo licznych korzyści, zielona transformacja napotyka jednocześnie na szereg wyzwań. Do najważniejszych należy zidentyfikowanie odpowiednich źródeł finansowania inwestycji, które początkowo mogą być kosztowne. Długofalowe oszczędności i korzyści społeczne wymagają jednak konsekwentnej polityki oraz wsparcia ze strony władz lokalnych i krajowych.

Istotnym problemem jest także opór wobec zmiany, zarówno po stronie pracowników sektora komunalnego, jak i mieszkańców. Przełamanie barier mentalnych i edukacyjnych stanowi klucz do skutecznego wdrażania nowych rozwiązań. Wymaga to szeroko zakrojonej komunikacji, dialogu społecznego oraz dostępności szkoleń i programów rozwoju kompetencji ekologicznych.

Nie można pominąć aspektu technologicznego, w tym konieczności integracji nowych systemów z istniejącą infrastrukturą oraz zapewnienia cyberbezpieczeństwa inteligentnych sieci komunalnych. Wyzwania te są jednak niezbędnym elementem procesu innowacji i mogą stanowić impuls do poszukiwania coraz lepszych rozwiązań.

Przykłady dobrych praktyk zielonej transformacji

Wiele miast w Polsce i na świecie wdraża już kompleksowe programy zielonej transformacji w gospodarce komunalnej. Przykładem mogą być projekty związane z budową miejskich farm fotowoltaicznych, wdrożeniem elektrycznych autobusów czy instalacją systemów odzysku wody deszczowej w budynkach użyteczności publicznej.

Miasto Kraków, jako jedno z pierwszych w kraju, zainwestowało w inteligentne zarządzanie odpadami, wykorzystując czujniki w kontenerach, które informują o ich zapełnieniu i optymalizują trasy śmieciarek. Warszawa rozwija rozległą sieć ścieżek rowerowych i promuje transport publiczny zasilany energią odnawialną. Gdańsk wdraża programy edukacyjne promujące segregację odpadów i ochronę bioróżnorodności. Sanok powołał do życia pierwszą samorządową spółkę wodorową.

Na świecie warto wskazać na Kopenhagę, która konsekwentnie dąży do osiągnięcia neutralności klimatycznej poprzez rozwój zielonej infrastruktury, a także na Amsterdam, gdzie wdrażane są ekoinnowacje w zarządzaniu wodą oraz zielone dachy na obiektach komunalnych.

Podsumowanie i perspektywy na przyszłość

Zielona transformacja w gospodarce komunalnej to nie tylko odpowiedź na kryzys klimatyczny, ale również szansa na budowę innowacyjnych, zrównoważonych i inkluzyjnych społeczności. Może stać się motorem postępu technologicznego, źródłem nowych miejsc pracy i inspiracją do tworzenia modeli biznesowych opartych na synergii ekologii, ekonomii i lokalnych wartości.

Przyszłość gospodarki komunalnej zależy od zdolności do adaptacji i współpracy różnych sektorów. Kluczowe będzie inwestowanie w edukację, dialog społeczny, budowanie partnerstw oraz wsparcie dla ekoinnowacji. Zielona transformacja, jeśli zostanie poparta odpowiedzialnym przywództwem i partycypacją mieszkańców, może przeobrazić gospodarkę komunalną w fundament nowoczesnych, zielonych miast.

PIOTR KUCZERA

Prezydent Miasta Rybnik

Zielona transformacja jako koło zamachowe rozwoju gospodarczego i społecznego

Zmiany klimatyczne przestały być odległą prognozą, a stały się rzeczywistością, którą samorządy odczuwają na poziomie bardzo konkretnych decyzji. Wzrost liczby dni upalnych, deficyty wody, ryzyko blackoutu, rosnące ceny energii nie są jedynie wskaźnikami, ale realnymi wyzwaniami operacyjnymi dla miast i gmin. W tym kontekście zielona transformacja nie jest luksusem, lecz warunkiem przetrwania i rozwoju. Kluczowe pytanie nie brzmi już „czy?", ale „jak?". I przede wszystkim: „z kim?".

Gospodarka komunalna jako punkt zwrotny

To właśnie gospodarka komunalna, zarządzanie energią, wodą, odpadami i zielenią staje się przestrzenią, gdzie lokalne działania mają największy wpływ na jakość życia mieszkańców i na adaptację do zmieniających się warunków klimatycznych. Nie chodzi jednak wyłącznie o modernizację infrastruktury. Chodzi o nowy paradygmat myślenia o usługach komunalnych, to znaczy jako o usługach zintegrowanych, cyrkularnych, efektywnych energetycznie i społecznie sprawiedliwych. Przykładem mogą być instalacje fotowoltaiczne umieszczane na budynkach użyteczności publicznej – nie tylko obniżają koszty utrzymania, ale też dają impuls do tworzenia lokalnych wspólnot energetycznych, angażując mieszkańców w transformację. Programy retencji miejskiej łączą w sobie adaptację do zmian klimatu z estetyką przestrzeni publicznej i poprawą bioróżnorodności.

Innowacje, które mają sens

Innowacyjność w gospodarce komunalnej nie musi oznaczać wdrażania kosztownych i niedostępnych technologii. Czasem większą wartość przynosi mądre wykorzystanie istniejących rozwiązań, np. punktów drugiego życia (odpady), aplikacji umożliwiających mieszkańcom zgłaszanie potrzeb i usterek (aplikacja halo! RYBNIK) czy integracji działań edukacyjnych z polityką inwestycyjną miasta. Innowacją jest również sposób zarządzania, oparty na otwartych danych, dialogu, transparentności i odwadze

do eksperymentowania. To kultura organizacyjna, która promuje nie tylko zgodność z celami ESG, ale także odporność instytucjonalną na kryzysy zarówno energetyczne, jak i społeczne.

Liderzy lokalnej zmiany

Samorządy mają dziś wyjątkową rolę, ponieważ stają się laboratoriami zielonej transformacji. Ich przewagą jest bliskość mieszkańców, elastyczność działania i zdolność do łączenia celów społecznych ze środowiskowymi. Liderzy lokalni mogą nie tylko implementować strategie adaptacyjne i neutralności klimatycznej, ale też kształtować nowe modele współpracy: międzysektorowej, między samorządowej, a nawet transgranicznej. Przykłady już istnieją. Wiele polskich miast wdraża lokalne polityki energetyczne, rozwija klastry i społeczności energetyczne, promuje zielone zamówienia publiczne czy wprowadza kryteria środowiskowe do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednak wciąż brakuje im nie tylko stabilności finansowania, lecz przede wszystkim przestrzeni do testowania i skalowania rozwiązań.

Potrzeba nowej narracji

Zielona transformacja to nie tylko technologia i inwestycje. To przede wszystkim zmiana kulturowa, nowy język opowiadania o przyszłości, w której jakość powietrza, odporność energetyczna, zieleń w miastach czy dostępność wody są kluczowymi wskaźnikami rozwoju. Potrzebujemy tej narracji nie tylko po to, by motywować mieszkańców do zmiany nawyków, ale także po to, by budować zaufanie do samorządów jako realnych autorów zmiany. To właśnie miasta i gminy, ich zespoły i partnerzy, mogą dziś uruchomić innowacje społeczne i środowiskowe, które nie tylko odpowiadają na lokalne potrzeby, ale tworzą nowy standard oparty na współodpowiedzialności, zrównoważeniu i sprawczości. Wspólnota lokalna staje się nie tylko odbiorcą polityki klimatycznej, ale jej współtwórcą.

Zielona energia jako koło zamachowe

W Rybniku odpowiedź na te pytania zaczęliśmy konstruować poprzez integrację lokalnej polityki klimatycznej, inwestycji komunalnych i edukacji środowiskowej. Jednym z kluczowych projektów jest projekt „Zielona energia na terenie Gmin Partnerskich: Rybnik, Czerwionka-Leszczyny, Gmina Gaszowice, Jejkowice, Lyski, Pszów, Świerklany" realizowany jest w partnerstwie siedmiu gmin. Projekt łączy cele środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, ponieważ zwiększa udział OZE w lokalnym miksie energetycznym, wspiera mieszkańców w walce z ubóstwem energetycznym, aktywizuje rynek usług instalacyjnych, a przede wszystkim buduje świadomość współodpowiedzialności za klimat. W projekcie przewidziano łącznie prawie 2600 szt. instalacji OZE oraz prawie 1700 szt. magazynów energii elektrycznej i cieplnej. W wyniku realizacji projektu redukcja emisji CO_2 wyniesie prawie 12 000 ton równoważnika CO_2/rok. Przekuwamy więc globalne wyzwania w lokalne rozwiązania.

Retencja i odporność miejska

Drugim obszarem transformacji jest gospodarka wodna. W Rybniku wodę traktujemy jak zasób strategiczny, wdrażamy systemy retencji w pasach drogowych, przy budynkach użyteczności publicznej i na terenach zielonych. Wprowadziliśmy lokalne przepisy nakładające obowiązek retencjonowania wody w każdej nowej inwestycji miejskiej. Tworzymy system wspierania mieszkańców, oferując m.in. dotacje do zakupu zbiorników na deszczówkę. To proste, ale skuteczne działania, które zwiększają odporność miasta na skutki suszy i gwałtownych ulew.

Samorządy jako autorzy nowej opowieści

Miasta takie jak Rybnik pokazują, że zielona transformacja może być motorem innowacji, jeśli opiera się na trzech filarach: lokalnym przywództwie, integracji polityk publicznych i społecznej współodpowiedzialności. Samorządy mają dziś potencjał, by być nie tylko realizatorami celów klimatycznych, ale także autorami nowej opowieści o rozwoju, w której jakość powietrza, odporność infrastruktury, dostępność zieleni i zdrowie mieszkańców stają się realnymi miernikami sukcesu. Potrzebujemy dziś odwagi do prowadzenia zielonej zmiany nie jako jednorazowej inwestycji, ale jako długofalowego procesu transparentnego, sprawiedliwego i przede wszystkim zakorzenionego w lokalnej tożsamości. Potrzebujemy miast, które będą liderami tej zmiany.

KAMILLA MARCHEWKA-BARTKOWIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Instytut Finansów, Katedra Inwestycji i Rynków Finansowych

DANIEL BUDZEŃ

Związek Miast Polskich, Fundacja Miasto

Lokalne wydatki inwestycyjne na zieloną transformację

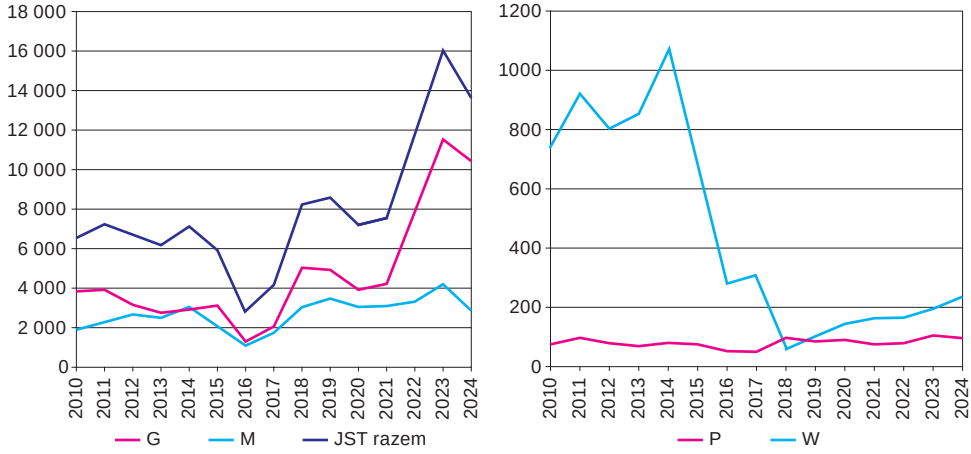
Jedną z konsekwencji zmian klimatu jest nieustanne tworzenie nowych i często innowacyjnych rozwiązań, które docelowo mają na celu wdrożenie odpowiednich procesów przygotowawczych do zapewnienia bezpieczeństwa środowiskowego. Szczególnie aktywnie podejmowane są działania w zakresie zielonej transformacji, co jest widoczne w liczbie programów dedykowanych do sektora samorządowego i komercyjnego. Tworzone są też nowe technologie, takie jak inteligentne systemy zarządzania energią i odpadami, zwiększa się wykorzystanie Internetu rzeczy dla monitoringu zużycia zasobów.

Dążenie do zrównoważonego rozwoju w kontekście zielonej transformacji jest szczególnie widoczne w obszarze gospodarki komunalnej. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) poszukują alternatywnych rozwiązań nastawionych na obniżenie społecznych kosztów zużywania zasobów naturalnych, ale także adaptacji do zmian klimatu. Istotną rolę we wdrażaniu innowacji i nowych inwestycji odgrywają dobre praktyki samorządowe w zakresie zielonej transformacji. Przykładowo w Bydgoszczy funkcjonuje Baza Zarządzania Energią, która pozwala np. na rozliczanie efektów termomodernizacji, opracowywanie rekomendacji dla dalszych działań czy też analizę zużycia energii i ponoszonych kosztów. W Koninie interesującym zagadnieniem jest proces przejścia z energii węglowej na OZE i wykorzystanie technologii wodorowej. Z kolei w Śremie czynione są starania w zakresie budowy osiedla wodorowego, na które pozyskano już dofinansowanie.

Planowanie i śledzenie podejmowanych działań przez JST umożliwiają tworzone skonsolidowane i dedykowane plany rozwojowe. Warte uwagi są m.in. Plany transformacji energetycznej do 2040 r. opracowane dla miast takich jak Włocławek, Rybnik, Warszawa, Piastów i Rawicz, ale także Miejskie Plany Adaptacji do Zmian Klimatu, pilotażowo opracowane już przez 44 jednostki, których wdrożenie będzie niedługo ważnym dokumentem strategicznym dla wszystkich dużych i średnich miast.

Podejmowane przez samorządy działania są także związane z możliwością wykorzystania nowych źródeł finansowania programów rozwojowych, które albo są wprost ukierunkowane na procesy zielonej transformacji, albo zawierają tego typu komponenty. Wiele dostępnych programów koncentruje się na działaniach w zakresie ochrony przyrody i bioróżnorodności, efektywności energetycznej i energii odnawialnej czy też szeroko rozumianej zielonej gospodarce komunalnej. Jednym z przykładowych programów skierowanych do miast, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, jest będący w trakcie realizacji Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Miast. Ponadto w ramach inicjatywy NetZeroCities uruchomione zostały trzy programy wsparcia, z których korzystać mogą miasta zainteresowane osiągnięciem neutralności klimatycznej. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na planowane lub trwające nabory w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w obszarach transformacji energetycznej, poprawy jakości powietrza, gospodarki o obiegu zamkniętym, adaptacji do zmian klimatu, czy wreszcie edukacji ekologicznej.

Niewątpliwie warto zauważyć, że JST czynią coraz większe wysiłki na rzecz zielonej transformacji, czego odzwierciedleniem jest poziom lokalnych środków finansowych wydatkowanych na zielone inwestycje. Analizę tych wydatków umożliwia Indeks Zielonych Finansów Samorządowych publikowany od 2023 roku[11]. Opracowana klasyfikacja wydatków środowiskowych (*green tagging*) o charakterze inwestycyjnym dla JST stworzyła możliwość oceny zmian w ujęciu historycznym, licząc od 2010 roku.



Rysunek 1. Zielone wydatki majątkowe wg typu JST* [mln zł]

* G – gminy, M – miasta, P – powiaty, W – województwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie metodologii Indeksu Zielonych Finansów Samorządowych, dane uzyskane ze sprawozdań budżetowych JST.

[11] Indeks opracowany został w ramach projektu naukowo-wdrożeniowego realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu i Fundację Miasto. Więcej o Indeksie: https://ue.poznan.pl/uniwersytet/instytuty-i-katedry/instytut-finansow/indeks-zielonych-finansow-samorzadowych-zielfinjst-ang-green-local-finance-index/.

Analiza poziomu zielonych wydatków majątkowych pozwala zatem zauważyć, że istotne ich przyspieszenie nastąpiło po 2017, a w szczególności w latach 2018 i 2022-2023. O ile w 2017 r. dynamika wzrostu zielonych wydatków majątkowych liczonych łącznie dla JST (na wykresie JST razem) wynosiła 52,8%, o tyle w późniejszym okresie kształtowała się corocznie odpowiednio na poziomie 97,9% (2018 r.), 52,6% (2022 r.) i 39,1% (2023 r.). Warto dodać, że na zielone wydatki majątkowe w latach 2010-2024 JST wydatkowały łącznie ponad 119 mld zł, z czego aż 76,9 mld zł (64% całości) wykorzystano w okresie 2017-2024. Przyspieszenie jest widoczne również w strukturze wszystkich wydatków majątkowych budżetów JST, gdzie w ostatnich trzech latach zielone wydatki na inwestycje środowiskowe stanowią blisko 17%. Można zatem zauważyć, iż zielona transformacja jest jedną z determinant nie tylko zrównoważonego rozwoju, ale także kierunków prowadzonych inwestycji lokalnych, mających na celu poprawę jakości życia mieszkańców.

Na koniec tegorocznej analizy należy zauważyć, iż w 2024 r. we wszystkich typach JST z wyjątkiem województw, nastąpiło zmniejszenie wydatkowanych środków na inwestycje środowiskowe. Analiza źródeł finansowania wydatków wskazała, iż przyczyną tej zmiany trendu było znaczne obniżenie udziału zielonych wydatków majątkowych współfinansowanych z zagranicy. O ile w 2023 r. realizacja zielonych inwestycji wspólnie ze środków zagranicznych stanowiła około 32% wszystkich zielonych wydatków majątkowych, o tyle w 2024 r. było to zaledwie 16%. Odbicie powinno nastąpić jednak w 2025 roku. Jak wskazują bowiem wstępne dane z wykonania budżetów za dwa pierwsze kwartały, JST planują do końca tego roku wydatkować środki na zielone inwestycje w kwocie ponad 24 mld zł, z czego współfinansowanie ma się kształtować na poziomie 36%. Powyższe wnioski potwierdzają ponownie, iż pomimo corocznego wzrostu nakładów ze środków własnych, istotnym elementem zielonego finansowania JST pozostają programy współfinansowania, w tym z Unii Europejskiej. Wstępna analiza danych wskazuje także, że w podsektorze samorządowym wraz z uruchomieniem finansowania w ramach KPO nastąpiło istotne przyspieszenie planowanych inwestycji o charakterze środowiskowym. Dlatego też 2025 r. może być rekordowym pod względem wielkości finansowania przez JST zielonych inwestycji.

Pozostaje jednak nadal otwarte pytanie: jaki jest optymalny i długoterminowy model finansowania zielonych inwestycji samorządowych? W szczególności po zakończeniu realizacji programów w ramach KPO.

KLARA RAMM

Kierownik Projektu ReNutriWater, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie"

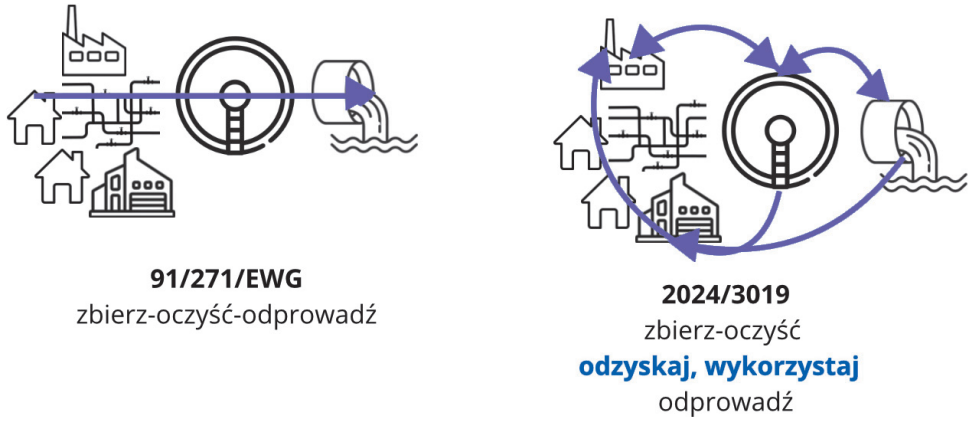
Powtórne życie wody – rola samorządów w budowaniu zrównoważonej przyszłości

Woda jako fundament rozwoju

Woda jest zasobem, bez którego nie istnieje ludzka cywilizacja, ani rolnictwo, ani przemysł, ani miasta. Dobrostan i zdrowie publiczne oraz środowisko naturalne zależą od wody. Mimo to wciąż zbyt często postrzegamy ją wyłącznie jako element infrastruktury komunalnej lub techniczne wyzwanie inżynieryjne. Takie podejście prowadzi do fragmentacji zarządzania i utraty synergii, która mogłaby wzmacniać lokalne działania. Ponadto, zmiany klimatu, rosnąca presja demograficzna i degradacja ekosystemów zmuszają do odejścia od silosowego myślenia. Woda nie jest wyłączną domeną hydrologów czy inżynierów. To wspólny temat dla polityków, urbanistów, rolników, lekarzy, ekonomistów, socjologów czy naukowców. Integracja perspektyw to warunek nie tylko skutecznej ochrony zasobów, ale także zapewnienia bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego.

Zmiana paradygmatu

Tradycyjny model gospodarki ściekowej, wynikający z dyrektywy z 1991 r. opiera się na triadzie: odbierz ścieki z kanalizacji – oczyść je – odprowadź oczyszczone ścieki do środowiska. Oznaczało to skupienie się na tym, by ścieki komunalne zostały jak najszybciej zebrane w system kanalizacyjny, oczyszczone w oczyszczalni i bezpiecznie odprowadzone do odbiornika. Był to istotny krok cywilizacyjny w Europie XX wieku, jednak w XXI pojawił się nowy model uwzględniający odzysk i ponowne wykorzystanie zasobów: wody, biogenów, biomasy, energii itd. To esencja gospodarki o obiegu zamkniętym, w której woda otrzymuje drugie życie. Przyjęcie w 2024 r. dyrektywy ściekowej (2024/3019), usankcjonowało zmianę podejścia do gospodarki wodno-ściekowej w Unii Europejskiej (Rys. 1).



Rysunek 1. Zmiana paradygmatu podejścia do gospodarki ściekowej z liniowej do cyrkularnej
Źródło: opracowanie własne autorki.

Wyzwania dla samorządów

Nowy model stawia przed samorządami i decydentami inne niż dotychczas zadania. Jest w nich ogromna szansa lokalnego rozwoju, gdyż oczyszczalnie mogą stać się ośrodkami miejskich symbioz – biofabrykami, z których woda służy do podlewania zieleni, mycia ulic czy chłodzenia w przemyśle, odzyskane biogeny mogą zastępować nawozy sztuczne, a ciepło ze ścieków zasilać miejską ciepłownię. Przykłady spektakularnych symbioz miejskich już funkcjonują, np. w mieście Kalundborg w Danii. Kluczowym elementem symbiozy gminnej jest więc tworzenie stałych powiązań między podmiotami; mogą obejmować nie tylko wymianę materiałów, ale także wiedzy oraz korzystanie ze wspólnej infrastruktury, jak systemy oczyszczania, rurociągi czy sieci energetyczne. Proces budowania symbiozy wymaga również efektywnego przetwarzania odpadów, co pozwala na ich ponowne wykorzystanie. W Polsce symbiozy nie są wciąż zbyt popularne, jednak ich przykłady już istnieją. Są to mniejsze lub większe rozwiązania mające na celu dzielenie się zasobami między przemysłem a przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi. Najciekawszą symbiozą wydaje się klaster w Słupsku.

Organizowanie miejskich symbioz wymusza konieczność współpracy między różnymi sektorami: wodociągami, wytwórcą energii, przemysłem, zarządem zieleni i administracją lokalną. To także wyzwanie edukacyjne zarówno dla urzędników, jak i mieszkańców, którzy muszą zrozumieć, że woda w obiegu zamkniętym to nie zagrożenie, lecz szansa na stabilną i bezpieczną przyszłość.

Region Morza Bałtyckiego dotknięty jest skutkami zmian klimatu. Żadne państwo nie jest w stanie poradzić sobie z nimi samodzielnie, dlatego kluczowa staje się współpraca międzynarodowa i wymiana doświadczeń. Polska ma do odegrania ważną rolę, samorządy mogą stać się liderami wprowadzania praktycznych rozwiązań, które następnie będą upowszechniane na poziomie całego regionu. W praktyce oznacza to, że to samorządy

mogą najskuteczniej wdrażać zintegrowane podejście do gospodarki wodnej, takie, które nie ogranicza się do samego dostarczania wody i oczyszczania ścieków, ale obejmuje też obieg składników odżywczych, gospodarowanie retencją czy współpracę z rolnictwem.

Jednym z największych błędów polityki wodnej jest traktowanie wody jako zagadnienia odrębnego od innych polityk publicznych. Tymczasem zrównoważone zarządzanie wodą wymaga spojrzenia całościowego: planowanie urbanistyczne musi uwzględniać zasady retencji i ochrony przed powodzią, utrzymanie zieleni – zrównoważone nawożenie i ograniczanie spływu biogenów, a ochrona zdrowia zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego i jakości wody pitnej.

Samorządy mogą i powinny pełnić rolę integratorów. Współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami, szkołami, uczelniami, organizacjami pozarządowymi czy wspólnotami mieszkańców otwiera przestrzeń do innowacji i wzajemnego uczenia się. To nie przypadek, że najbardziej udane projekty wodne w Europie to właśnie te, które łączyły różne sektory – od gospodarki po kulturę. Wspólne działania zwiększają odporność systemów i sprawiają, że rozwiązania są bardziej trwałe i akceptowane społecznie.

Dzięki projektom finansowanym przez Unię Europejską w Polsce powstały już liczne przykłady dobrych praktyk w zakresie zamykania lokalnych obiegów wody i składników odżywczych. Budowane są sieci interesariuszy, powstają kanały komunikacji i platformy wymiany wiedzy. Ten kapitał wiedzy i doświadczenia nie może pozostać jedynie w sferze eksperckiej, ale powinien być wykorzystywany w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym.

Zbudujmy symbiozę

Woda nie zna granic administracyjnych, dlatego i nasze myślenie nie może być ograniczone do jednego sektora czy szczebla zarządzania. Czas na przełamanie barier instytucjonalnych, budowanie mostów między samorządami i regionami oraz wypracowywanie wspólnych standardów.

Samorządowcy i politycy stoją dziś przed wyborem: albo kontynuować działania fragmentaryczne i ryzykować narastanie kryzysów wodnych, albo odważnie sięgnąć po model współpracy, który przynosi długofalowe korzyści. To właśnie od decyzji podejmowanych teraz zależy, czy nasze miasta i wsie będą odporne na susze, powodzie i degradację środowiska, czy staną się ofiarą bezwładu instytucjonalnego.

Zbudujmy symbiozę między lokalnymi interesariuszami. Dzięki temu woda otrzyma powtórne życie, a nasze społeczności zyskają stabilność i bezpieczeństwo.

Jak budować strategie rozwoju lokalnego w dobie znaczenia odporności lokalnych społeczności w czasach niepewności i kryzysów?

MAGDALENA CZARZYŃSKA-JACHIM

Prezydentka Miasta Sopot

Odporne miasto w czasach kryzysu – doświadczenia i wyzwania Sopotu

Charakter oraz natężenie sytuacji kryzysowych, z którymi mamy do czynienia, wymagają nowych sposobów zarządzania miastem. Samorządy lokalne mierzą się nie tylko z nowymi kryzysami, ale również z tymi trwającymi od lat (jak zmiany klimatyczne, czy kryzys demograficzny), a także ze skutkami COVID i trwającej wojny w Ukrainie.

W kontekście demografii, rośnie deficyt mieszkańców w wieku produkcyjnym. Mogą rekompensować go pracownicy z innych części obszaru metropolitalnego, kraju i z zagranicy, wymaga to jednak ukierunkowanych działań. Malejąca liczba mieszkańców i ich starzenie się od lat są kluczowym wyzwaniem dla władz miasta. Ze względu na wysoką popularność turystyczną Sopotu, z problemem tym wiąże się kwestia gentryfikacji tj. wykupu mieszkań na dużą skalę w celach inwestycyjnych, co sprawia, że na wolnym rynku są one za drogie dla nowych mieszkańców, szczególnie młodych. Zjawisko to występuje w różnej skali w miejscowościach turystycznych i brak uregulowań prawnych, które mają pomóc władzom miejskim skutecznie nim zarządzać. Sopot, aby przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom demograficznym (a chociaż je opóźnić), postawił na budowę mieszkań komunalnych. Liczba oddawanych mieszkań na tysiąc mieszkańców stawia nas w ścisłej krajowej czołówce – od 2009 r. wybudowaliśmy 15 budynków komunalnych, w których powstało 300 mieszkań. Miasto działa także w kwestii regulacji najmu krótkoterminowego. Najem długoterminowy na stabilnych warunkach może poprawić dostępność mieszkań.

Sopot narażony jest również na ekstremalne zjawiska pogodowe jak fale upałów czy ulewne deszcze i zagrożenia powodziowe. Od wielu lat miasto prowadzi wiele działań w tym szereg projektów, związanych z modernizacją systemu odprowadzenia wód opadowych, zwiększaniem retencji zarówno zbiornikowej (wybudowaliśmy 66 podziemnych zbiorników retencyjnych oraz 10 otwartych), jak i powierzchniowej, zazielenianiem terenów miejskich, kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej czy zmiany modelu mobilności indywidualnej. Obecnie realizowanych jest ok. 50 różnego rodzaju działań.

Choroby cywilizacyjne są główną przyczyną umieralności Sopocian. Pandemia COVID-19 spowodowała wzrost tych negatywnych statystyk, z powodu nadmiernego obciążenia systemu ochrony zdrowia. Sopot realizuje programy z zakresu profilaktyki zdrowotnej dla mieszkańców, służące poprawie dostępności do usług zdrowotnych. Uruchomiliśmy m.in. Centrum Opieki Geriatrycznej, udzielające profesjonalnej opieki dla seniorów. Ważnym problemem jest również kwestia zdrowia psychicznego, w szczególności dzieci i młodzieży – zbudowaliśmy w tym zakresie system wsparcia w szkołach, zwiększając nakłady miasta na ten cel. Natomiast wśród seniorów mamy do czynienia z kryzysem „epidemii samotności", związanej m.in. z nadumieralnością. Tu kluczowe jest dotarcie do takich osób, w tym poprzez działalność domów sąsiedzkich i środowisk senioralnych poprzez dedykowane programy.

Trwająca od 2022 r. wojna w Ukrainie jest wyzwaniem politycznym, ekonomicznym i społecznym. Sopot zrealizował m.in. projekt (ze środków UNICEF), dotyczący zapewnienie wsparcia dla społeczności uchodźczej w Sopocie, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci.

Wszystkie ww. obszary stanowią wyzwania globalne, mają jednak fundamentalny wpływ na rozwój lokalny. Na ich podstawie zostały sformułowane cele i priorytety w obecnej Strategii Rozwoju Miasta Sopotu. Nie oznacza to jednak, że nie powinniśmy być czujni na nowe zagrożenia. Kryzysy przychodzą z zewnątrz, ale z ich skutkami musimy walczyć wielopoziomowo, szczególnie na poziomie lokalnym, który ma bezpośredni wpływ na sprawy mieszkańców. W dzisiejszych czasach, kiedy zmiany otaczającej rzeczywistości zachodzą czasami bardzo dynamicznie, dziesięcioletni okres obowiązywania miejskich strategii rozwoju jest prawie wiecznością. Trzeba na bieżąco monitorować zmiany i wprowadzać niezbędne korekty.

Samorządy jednocześnie muszą mierzyć się z rosnącymi kryzysami, przy zachowaniu wysokiej jakości usług publicznych. Wysoka jakość życia mieszkańców jest horyzontalnym priorytetem władz miejskich. Miasto Sopot od kilkunastu lat pozostaje jednym z najatrakcyjniejszych miejsc do życia w Polsce. Skuteczne działania muszą obejmować kompleksowe myślenie o wszystkich grupach mieszkańców, zwłaszcza tych narażonych na wykluczenie. Problemy mieszkańców powinny być zawsze punktem wyjścia dla prowadzonych polityk.

Wszystkie kryzysy uczą nas czegoś. Poprzez właściwe działania nabywamy odporności. Nie da się przewidzieć wszystkich zagrożeń. Możemy natomiast traktować je jak nowe wyzwania, możliwości rozwoju. COVID stał się nauczycielem urbanistyki oraz pokazał, że można budować odporność opartą na wspólnocie. Miasta nie były przystosowane do współczesnych potrzeb, związanych z ograniczeniem mobilności i unikania skupisk ludzi. Przestrzeń miejska była projektowana pod motoryzację, potrzebny był powrót do koncepcji miast krótkich odległości. Dobrze zaprojektowana przestrzeń publiczna

staje się dobrem strategicznym miasta. W lipcu zakończyliśmy sopocki Panel Obywatelski poświęcony polityce parkingowej. W jednej z rekomendacji, wskazano na potrzebę promowania Sopotu jako kurortu bez samochodu, miasta krótkich dystansów. Pokazuje to, że mieszkańcy Sopotu są bardzo świadomi koniecznych procesów rozwojowych. Urbaniści wpływają nie tylko na planowanie przestrzeni, ale także na zachowania mieszkańców. Ważna jest również potrzeba wielofunkcyjności infrastruktury miejskiej – szczególnie dziś w dobie wojny przy naszej wschodniej granicy. Przy ograniczonych zasobach oraz konieczności szybkiego reagowania, kluczowe dla bezpieczeństwa staje się elastyczne planowanie infrastruktury w taki sposób, aby mogła ona pełnić różne funkcje, w zależności od bieżących potrzeb mieszkańców. Trudno jest przewidzieć konkretny termin wystąpienia kryzysu, ale ważne jest to aby być przygotowanym na różne scenariusze.

Strategią na zaszczepienie odporności jest wiele skoordynowanych działań. Najważniejsze z nich to: otwartość na szybką zmianę priorytetów (elastyczność i zdolność adaptacji), dobre zarządzanie kryzysowe (w tym poprzez współpracę samorządów w ramach metropolii), wzmocnienie procesów zarządzania dzięki rozwojowi nowych technologii (w tym poprzez narzędzia wczesnego ostrzegania), a także budowanie silnych i samowystarczalnych społeczności, które potrafią skutecznie reagować na różnego rodzaju kryzysy. W moim przekonaniu fundamentem dla wszystkich działań, dotyczących budowania odporności na kryzysy jest silna wspólnota mieszkańców, która posiada zaufanie do instytucji oraz cechuje się odpowiedzialnością i empatią. Mieszkańcy stanowią wyjątkowy kapitał.

Sopocianie są silnie zaangażowani społecznie i obywatelsko. Wskazuje na to m.in. ponadprzeciętna aktywność w organizacjach pozarządowych czy wysoki na tle kraju udział w głosowaniu w budżecie obywatelskim, czy wysoka frekwencja w wyborach powszechnych. W ostatnich wyborach na Prezydenta RP frekwencja w Sopocie osiągnęła 80%. Mimo to, wysokie kompetencje społeczne są jednym z celów Strategii Sopotu, aby doskonalić partycypacyjny model zarządzania rozwojem miasta. Obecnie realizowanych jest w tym obszarze kilkadziesiąt działań (w tym projekty UE i inne), m.in. rozwój narzędzi partycypacji, edukacja na rzecz budowy świadomości i odpowiedzialności ekologicznej, wsparcie organizacji obywatelskich i upowszechnienie wolontariatu. Kluczowa jednak pozostaje dobra komunikacja z mieszkańcami, poprzez wykorzystanie zróżnicowanych kanałów. Skuteczna polityka komunikacji staje się fundamentalna, szczególnie w czasach *fake news*-ów, celowej dezinformacji, czy wprost wojny informacyjnej.

Potrzeba zwiększenia bezpieczeństwa w czasach niepewności i kryzysów ukierunkuje nowe strategie i programy UE. Obecnie projektowany jest budżet UE na lata 2028-2034. Rosnące ryzyko wystąpienia ekstremalnych zdarzeń pogodowych, ataków hybrydowych, awarii dostaw energii oraz chorób zakaźnych powoduje, że UE musi zwiększyć swoją gotowość na występowanie takich zdarzeń. Przyszły budżet UE, ma zapewnić lepszą odporność na klęski żywiołowe, bezpieczeństwo zdrowotne, skuteczne reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Jednak o skuteczności tych działań może przesądzić sposób zarządzania

przyszłymi programami UE. Konieczna jest decentralizacja tych procesów, aby władze regionalne miały możliwość dalszego efektywnego kierowania środków na inwestycje kluczowe z perspektywy lokalnej i regionalnej.

Konieczne jest wzmacnianie lokalnej samorządności. Dziś największym wyzwaniem jest umiejętne dostosowanie się do radykalnych i nieprzewidywalnych zmian – to będzie definiować osiąganie prawdziwej odporności miast. Kluczem do sukcesu jest podejście, oparte na budowaniu społeczności, które umieją się adaptować i odbudowywać. W jaki sposób prowadzić te działania najlepiej wiedzą samorządy. Ważne, aby o tym pamiętać przy tworzeniu nowych programów i mechanizmów wsparcia.

MIROSŁAW CZEKAJ

Prezes Zarządu, Bank Gospodarstwa Krajowego

MATEUSZ WALEWSKI

Główny Ekonomista, Bank Gospodarstwa Krajowego

Lokalne strategie odporności – wyniki dyskusji podczas XVIII konferencji BGK dla JST

Odporność miast i szerzej społeczności lokalnych jest pojęciem, które w ostatnich latach szczególnie mocno wybrzmiewa w debacie publicznej w Polsce i Europie. Pomimo dużej popularności wciąż jest to pojęcie w znacznej mierze abstrakcyjne. Teoretycznie „każdy wie, o czy mówimy" – mówimy o zdolności do unikania, przetrwania, adaptacji i odbudowy po zdarzeniu kryzysowym lub szoku zewnętrznym. W praktyce jednak odpowiedź na pytanie – czym jest odporność – może być bardzo różna.

Po pierwsze zależeć ona będzie od tego, na co właściwie mamy być odporni. Czym jest to definicyjne zdarzenie kryzysowe lub szok zewnętrzny? Gdy prześledzimy strony internetowe globalnych organizacji zajmujących się odpornością, takich jak UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) czy Resilient Cities Network, to możemy odnieść wrażenie, że w ich agendzie dominują zagrożenia naturalne i środowiskowe. I rzeczywiście do początku lat 20. XXI wieku myślenie o odporności było zdominowane przez ten rodzaj zagrożeń.

Sytuacja ta zmieniła się istotne najpierw w wyniki pandemii COVID-19, a następnie po wzroście percepcji zagrożenie militarnego będącego skutkiem pełnoskalowej agresji militarnej Rosji na Ukrainę. Na skutek tych zdarzeń zyskało na popularności wykreowane w 1993 roku przez francuskiego filozofa Edgara Morrin'a pojęcie „polikryzysu". Jego najbardziej znanym propagatorem jest brytyjski historyk, ekonomista i publicysta Adam Tooze, który wskazuje na wzajemnie wzmacniające się napięcia środowiskowe, zdrowotne, humanitarne, polityczne, społeczne i ekonomiczne. Zdolność do odpowiedzi na nie określi ścieżki naszego rozwoju na najbliższe lata, a zdolność ta to nic innego jak właśnie odporność.

Na XVIII konferencji BGK dla JST w czerwcu 2025 roku właśnie o tej zdolności w wymiarze naszych większych i mniejszych społeczności lokalnych rozmawialiśmy. Dyskutowaliśmy o odpowiednim przygotowaniu dróg, mostów, sieci wodociągowej czy infrastrukturze

przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej. Modernizacja sieci przesyłowych, budowa rozproszonych źródeł energii, inwestycje w sieci 5G i sieci światłowodowe, zmultiplikowane centra danych, ale też odpowiednio przygotowana sieć szpitali – to przykłady działań zwiększających odporność infrastrukturalną. Mniej oczywista może tu być na poruszana podczas dyskusji konieczność posiadania odpowiednio zróżnicowanej pod kątem zasilania i paliwa bazy transportowej.

Zwracaliśmy uwagę na to, że odporność oznacza możliwość funkcjonowania nawet w warunkach skrajnych – podczas przerwy w dostawie prądu, zalania czy cyberataku. Awaria tych elementów może sparaliżować życie społeczne, gospodarcze i zagrozić bezpieczeństwu mieszkańców. Dlatego dużo mówiliśmy o ich zabezpieczeniu, odpowiedniej redundancji oraz przygotowaniu do pracy w warunkach kryzysowych (np. poprzez zasilanie awaryjne czy protokoły awaryjne).

To jednak nie wszystko. Dominującym tematem poruszanym podczas dyskusji w czasie naszej konferencji były miękkie aspekty odporności. Nie to, co można zapewnić dzięki odpowiednim inwestycjom, szkoleniom oraz opisać w regulacjach. Ale to, co buduje się latami poprzez budowanie zaufania, więzi społecznych i poczucia przynależności do wspólnoty. To te przymioty naszych mieszkańców w warunkach skrajnych każą myśleć o dobru wspólnym, często wbrew osobistemu interesowi lub nawet bezpieczeństwu.

Lokalne władze samorządowe muszą być wyposażone w odpowiednie, ustalane przez państwo regulacje prawne, procedury, odpowiednie zasoby „fizyczne" i kompetencje, ale to nie wystarczy. Powinny w sposób ciągły i przemyślany rozwijać inicjatywy, które wspierają współpracę między mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami oraz instytucjami publicznymi. Przykładem oczywistym są tu stale utrzymywane, szkolone i trenujące zespoły zarządzania kryzysowego, w których przedstawiciele różnych sektorów koordynują działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Nie mniej ważne, choć mniej oczywiste, są jednak także inicjatywy budujące oddolny kapitał społeczny: organizacje trzeciego sektora, domy kultury, zespoły muzyczne, lokalna prasa czy współpraca z organizacjami religijnymi.

W kontekście odporności coraz częściej mówi się nie tylko o odporności w sensie „wytrzymania uderzenia", ale o „antykruchości" – koncepcji zaproponowanej przez Nassima Taleba. Oznacza ona system, który nie tylko przetrwa wstrząs, ale stanie się dzięki niemu silniejszy. Aby w efektywny sposób wcielić tą koncepcję w życie, nie wystarczą sprawne instytucje i doinwestowane służby. Konieczna jest zdolność do uczenia się z kryzysów, adaptacji procedury, reorganizacji zasobów i zmiany priorytetów i odwaga eksperymentowania. Nie jest to możliwe, jeśli mieszkańcy nie są aktywnymi współodpowiedzialnymi uczestnikami procesu budowy bezpieczeństwa – a tylko jego odbiorcami.

To, że chcemy zwiększać odporność naszych społeczności lokalnych, jest oczywistością. Trudniej jest natomiast wprowadzić tą deklarację w życie. Dzieje się tak chociażby dlatego, że odporność jako zjawisko wielowymiarowe i nie do końca zdefiniowane w sensie

praktycznym, jest bardzo trudna do zmierzenia. Trudno jest monitować stan czy mierzyć postępy zjawiska, którego nie jesteśmy w stanie zmierzyć. Jednocześnie nie można pozostać przy słusznej skąd inąd obserwacji, że to jak odporna jest nasza lokalna społeczność okaże się dopiero gdy nastanie kryzys.

Dlatego w BGK podjęliśmy próbą zbudowania pierwszego kompleksowego zestawu wskaźników (indeksów) zagrożeń i odporności dla społeczności lokalnych. Używając zestawu dostępnych wskaźników, zmierzyliśmy dla gmin i miast w Polsce relatywne poziomy zagrożeń związanych z gwałtownymi zjawiskami pogodowymi, zagrożeń zdrowotnych, militarnych i humanitarnych, które w polskim kontekście wynikają przede wszystkim z niekontrolowanych ruchów migracyjnych o dużej skali. Z drugiej strony użyliśmy zestawu zmiennych ekonomicznych, społecznych, środowiskowych i infrastrukturalnych by określić relatywny poziom odporności naszych społeczności lokalnych na te zagrożenia. Na podstawie naszej analizy przygotowaliśmy raport, które integralną częścią jest narzędzie, które pozwala na ocenę indywidualnej sytuacji każdej gminy, miasta, powiatu i województwa.

Mamy nadzieję, że zarówno wyniki naszych dyskusji, jak i opracowany przez nas raport i narzędzie będzie istotnym czynnikiem przyczyniającym się do wzmacniania odporności społeczności lokalnych w Polsce.

MARCIN GOŁEK

Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Poznania

Czekać? To niesamorządowe!

Czasy pełne niepewności i ciągłej potrzeby bycia w gotowości na kolejne kryzysy – to charakterystyka naszej rzeczywistości. Na Ukrainie trwa wojna. Dzielna, walcząca Ukraina odpycha agresora, oddalając go również od naszej granicy.

Wsparcie dla Ukrainy, setki miliardów na zbrojenia, uszczelnianie granicy, fundusze na infrastrukturę krytyczną, inwestycje w bezpieczeństwo cybernetyczne. Wreszcie, strategiczne sojusze. To wszystko działania polskich władz, których świadkami jesteśmy, i które pozwalają nam mieć nadzieję, że na terytorium Polski nie nastąpi potrzeba korzystania z infrastruktury ochrony ludności.

1 stycznia br. weszła w życie ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. W ślad za nią idą liczne działania, w tym programy dające szanse na dodatkowe fundusze dla samorządów.

Często słychać od samorządowców „jesteśmy gotowi!". Zaraz potem jednak padają słowa o czekaniu na szczegółowe rozporządzenia definiujące np. miejsca schronienia, określające techniczne parametry i wymagania dla tych miejsc. Równocześnie mówimy o potrzebie finansowania, uciekamy myślami i słowami do poszczególnych ministrów – finansów, administracji i spraw wewnętrznych, obrony narodowej.

Nie wystarczy jednak czekać. To niesamorządowe! Niezwykle istotne są nasze spotkania, konferencje, rozmowy i wymiana doświadczeń podczas takich wydarzeń jak Local Trends czy Protega – Targi Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, która już w listopadzie odbędzie się na terenie Międzynarodowych Targów Poznańskich. Protega będzie odpowiednim miejscem rozmów *stricte* na temat bezpieczeństwa, ochrony ludności i obrony cywilnej. Musimy jednak realnie działać. Musimy działać tu i teraz, w ramach warunków i możliwości jakie mamy, nie tylko rozmawiać o naszej gotowości i czekać.

Dlatego w Poznaniu podejmujemy trudne tematy i działamy. Nie czekamy na rozporządzenia i pieniądze, ale robimy to, co możemy – analizujemy, rewidujemy i inwentaryzujemy zasoby, które mamy.

Podziemia budynków instytucji publicznych i budynków użyteczności publicznej, hale garażowe, sale gimnastyczne, forty – jako samorządowcy tylko w swoim zasobie posiadamy wiele obiektów, które już teraz możemy dostosować do potrzeb bezpiecznych miejsc dla naszych mieszkańców. Wzmocnione stropy, dostęp do wody, prądu i środków medycznych – już dziś możemy projektować i przystosowywać takie miejsca, bez czekania na akty prawne i środki zewnętrzne. Bo również naszym zadaniem i obowiązkiem jest bezpieczeństwo mieszkańców i również naszą odpowiedzialnością jest takie konstruowanie budżetów samorządowych, by było nas stać na tego typu inwestycje.

W żaden sposób nie wyklucza to przygotowywania się do tworzenia wniosków o dofinansowanie budowy schronów i ustawowo zdefiniowanych miejsc schronienia, czyli inwestycji mogących przerastać możliwości finansowe samorządów.

W żaden sposób nie wyklucza to również rozmów z inwestorami, w tym z deweloperami, o ich roli dotyczącej bezpieczeństwa mieszkańców przy budowie nowych budynków. To również nasze zadanie – mądre prowadzenie rozmów w zakresie umów partycypacyjnych – być może przyszedł czas, kiedy powinniśmy wymagać, w pierwszej kolejności, parkingu podziemnego z funkcją miejsca schronienia, zamiast drogi budowanej na koszt inwestora.

Nie mamy prawa bagatelizować informacji do nas docierających, które alarmują i wskazują, kiedy powinniśmy być gotowi na wielkie wyzwania dotyczące bezpieczeństwa naszych mieszkańców. Tylko pełne zaangażowanie obu stron i skoordynowane działania rządu i samorządu mogą dać nie tylko poczucie, ale i realne bezpieczeństwo obywatelom naszego kraju, naszym mieszkańcom.

Nie czekajmy, działajmy – to samorządowe!

IWONA MATUSZCZAK-SZULC

Dyrektorka Wydziału Rozwoju Miasta i Współpracy Międzynarodowej Urzędu Miasta Poznania

Odporność jako fundament strategii rozwoju miast

W dobie rosnących zagrożeń – od kryzysów energetycznych i klimatycznych po konflikty zbrojne i cyberataki – rośnie rola samorządów w zapewnianiu bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności, obrona cywilna i zabezpieczenie infrastruktury krytycznej stają się kluczowymi elementami zarządzania lokalnego oraz współpracy z rządem w zakresie wzmacniania odporności społeczeństw i infrastruktury krytycznej. Miasta odporne to takie, które zapewniają nieprzerwaną dostępność usług podstawowych, umożliwiając obywatelom szybki powrót do równowagi po kryzysie, wzmacniają więzi społeczne, ograniczają podatność na zewnętrzne wstrząsy, a jednocześnie wykorzystują każdy kryzys jako szansę do uczenia się i doskonalenia polityk publicznych.

Współczesne miasta funkcjonują w warunkach nieciągłości i narastającej niepewności. Zmiany klimatu, niestabilność geopolityczna, kryzysy energetyczne, napięcia społeczne czy cyberzagrożenia nie są już potencjalnymi ryzykami przyszłości, ale codziennością zarządzania publicznego. W tym kontekście odporność lokalna przestaje być traktowana jako element uzupełniający dokumenty strategiczne – staje się ich główną osią, wokół której należy budować podejście do rozwoju terytorialnego. W znaczeniu systemowym, odporność oznacza zdolność społeczności, gospodarki, instytucji i infrastruktury do przewidywania, absorbowania, reagowania i adaptacji w odpowiedzi na zakłócenia – zarówno te nagłe, jak i długofalowe. W praktyce oznacza to potrzebę nie tylko tworzenia scenariuszy na wypadek kryzysu, ale także projektowania miast w sposób, który sam w sobie zmniejsza ryzyko. W kontekście dużych miast, które pełnią funkcję regionalnej metropolii, uczelni akademickiej, centrum logistycznego i silnego ośrodka gospodarki komunalnej, odporność musi być traktowana nie jako procedura awaryjna, lecz jako strategiczne podejście do zarządzania rozwojem.

Rozwój inteligentnych technologii stanowi jeden z filarów integracji bezpieczeństwa i transformacji w działaniach odpornościowych. Miasta od lat wdrażają technologie umożliwiające zdalny monitoring i zarządzanie infrastrukturą: np. systemy ITS (inteligentnego transportu), monitoringu jakości powietrza, systemy zarządzania

zużyciem wody i energii, zarządzanie ruchem drogowym i oświetleniem ulicznym. Szczególnie istotne są dane gromadzone przez czujniki miejskie, które pozwalają reagować na anomalie w czasie rzeczywistym. W odpowiedzi na nowe zagrożenia cyfrowe, miasta zintensyfikowały również działania w obszarze cyberbezpieczeństwa. Większość z nich wdrożyło model *zero trust* w architekturze IT oraz uruchomiło obowiązkowe szkolenia z cyberhigieny dla pracowników administracji. Równolegle trwają prace nad centralizacją systemów bezpieczeństwa informatycznego i wdrażaniem redundantnych systemów ochrony danych. Ważnym kierunkiem działań jest także transformacja energetyczna. Miasta sukcesywnie realizują projekty termomodernizacji budynków publicznych i komunalnych, modernizują systemy grzewcze oraz planują wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w ramach miejskiego systemu ciepłowniczego. Współpraca z jednostkami odpowiedzialnymi za produkcję ciepła obejmuje rozwój niskotemperaturowych sieci ciepłowniczych, a także wykorzystanie energii z odzysku i z odpadów. Miasta wdrażają również rozwiązania minimalizujące skutki zagrożeń naturalnych i ekstremalnych zjawisk pogodowych. Przykładem są działania w zakresie ochrony przeciwpowodziowej oraz zwiększenia odporności sieci kanalizacji deszczowej. Instalacje zbiorników retencyjnych mają kluczowe znaczenie w kontekście zwiększającej się liczby nawalnych deszczy i miejskich podtopień, które w ostatnich latach stanowiły istotny problem w wielu częściach miasta. Równolegle rozwijana jest zielona transformacja, która nie tylko wpisuje się w cele polityki klimatycznej UE i Polski, ale jest także narzędziem budowania odporności. Miasta aktywnie wdrażają politykę zwiększania retencji wodnej — nie tylko przez inwestycje komunalne, ale również przez wsparcie mieszkańców i wspólnot mieszkaniowych w gromadzeniu wody deszczowej. Dzięki temu system retencji nie ogranicza się do działań systemowych, ale obejmuje także mikroinstalacje prywatne i społeczne. Warto także zauważyć, że rozwój technologiczny służy nie tylko zarządzaniu infrastrukturą i reagowaniu na kryzysy, ale także wzmacnianiu komunikacji i partycypacji obywatelskiej. Rozwijane są m.in. systemy powiadomień SMS, aplikacje do zgłaszania problemów w przestrzeni miejskiej, platformy konsultacji społecznych oraz interaktywne mapy projektów inwestycyjnych. To wszystko sprawia, że mieszkańcy są lepiej poinformowani, bardziej zaangażowani i gotowi do działania – co z kolei przekłada się na wyższą odporność społeczną.

Zdolność miasta do adaptacji w obliczu dynamicznie zmieniających się warunków to kluczowy komponent odporności. Sama strategia – nawet najbardziej kompleksowa – traci znaczenie, jeśli nie jest systematycznie monitorowana i aktualizowana. Dlatego podstawą skutecznego zarządzania miejską odpornością powinien być system bieżącej ewaluacji, reagowania i korekty działań. W przypadku jednostek samorządowych proces ten jest coraz silniej wpisywany w ramy zarządzania strategicznego. Miasta regularnie wykorzystują dane przestrzenne, klimatyczne, środowiskowe i społeczne do oceny skuteczności polityk publicznych. Przykładem może być wdrożenie miejskiego modelu 3D (GIS 3D), który nie tylko umożliwia planowanie przestrzenne, ale również analizę podatności budynków i przestrzeni na zjawiska ekstremalne, jak fale upałów czy

lokalne podtopienia. Miasta przeprowadzają przegląd kluczowych usług komunalnych i systemów infrastrukturalnych pod kątem odporności na różne scenariusze ryzyka: *blackout*, powódź, awaria wodociągów, cyberatak, skokowe podniesienie kosztów energii. W testach uczestniczą nie tylko jednostki miejskie, ale też operatorzy usług krytycznych, przedstawiciele szkół, przychodni, organizacji pozarządowych. Scenariusze te mają wymiar praktyczny i służą doskonaleniu procedur zarządzania kryzysowego, komunikacji z mieszkańcami oraz logistyki zasobów. Elementem nowej kultury zarządzania staje się również publiczny monitoring strategii rozwoju: rozwijane są systemy mierzenia i publikowania wskaźników strategicznych – zarówno tych „twardych" (np. długość sieci retencyjnych, liczba obiektów z dostępem do OZE, liczba szkoleń z cyberbezpieczeństwa), jak i „miękkich" (np. poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców, liczba zgłoszeń interwencyjnych, poziom partycypacji w konsultacjach społecznych). Takie dane są sukcesywnie publikowane na platformach miejskich. Transparentność w tym zakresie nie tylko zwiększa zaufanie mieszkańców, ale też umożliwia im aktywne włączanie się w procesy korygowania i ulepszania działań.

Budowanie odporności lokalnych społeczności to dziś nie tylko konieczność wynikająca z nasilających się kryzysów klimatycznych, energetycznych, geopolitycznych i cyfrowych, ale też nowy paradygmat rozwoju terytorialnego. Nie wystarczy już inwestować w infrastrukturę, rozwijać gospodarkę czy poprawiać jakość usług publicznych — wszystkie te działania muszą być projektowane i realizowane w logice odporności, czyli z myślą o trwałości, elastyczności i zdolności do przetrwania szoków. W perspektywie lokalnej oznacza to konieczność głębokiego przeformułowania myślenia o strategii rozwoju. W tym zakresie samorządy powinny inwestować nie tylko w „twarde" rozwiązania – jak modernizacja infrastruktury czy rozwój systemów IT – ale także w kompetencje organizacyjne, kulturę współpracy i zdolność do uczenia się. Miasta pokazują, że jest możliwe podejście holistyczne, w którym odporność nie konkuruje z rozwojem, lecz go konstytuuje. Zielono-błękitna infrastruktura nie tylko chroni przed skutkami zmian klimatu, ale też podnosi jakość życia w mieście. Transformacja energetyczna nie jest wyłącznie sposobem na ograniczenie emisji CO_2, ale również elementem bezpieczeństwa mieszkańców. Technologie cyfrowe nie służą tylko efektywności, ale też transparentności i partycypacji. Kapitał społeczny, wzmacniany przez budżety obywatelskie, konsultacje i edukację, staje się kluczowym zasobem w sytuacjach kryzysowych.

Odporność miasta nie bierze się wyłącznie z planów, procedur czy technologii. Jej prawdziwym źródłem są mieszkańcy – ich wiedza, relacje społeczne, gotowość do działania i zaufanie do instytucji publicznych. Budując odporność, samorząd nie tylko chroni wspólnotę, ale też wzmacnia jej spójność, tożsamość i sprawczość. Dlatego przyszłość samorządów w Polsce i Europie będzie w coraz większym stopniu zależeć nie od tego, jak szybko rosną, ale jak dobrze radzą sobie w momentach kryzysu. Miasta, które już dziś wpisują odporność w swoje DNA, będą w stanie nie tylko przetrwać przyszłe kryzysy,

ale wykorzystać je jako impuls do trwałej, sprawiedliwej i zrównoważonej transformacji. Miasta, które przyjmą odporność jako centralny filar polityki, nie tylko uchronią mieszkańców przed kryzysami, ale wzmocnią swoją pozycję innowacyjnych, bezpiecznych i sprawiedliwych ośrodków miejskich. Strategie odporności, w których stawiamy ludzi, technologię i kapitał społeczny w równoległych relacjach, staną się wzorem odpornego miasta XXI wieku.

PAULINA NOWICKA-KARPIŃSKA

Pełnomocniczka Prezydenta m.st. Warszawy ds. strategii rozwoju gminy,
Zastępczyni Dyrektora Biura Strategii i Analiz, Urząd m.st. Warszawy

Strategia albo dryfowanie. Czy gminy odważą się zarządzać przyszłością?

Od 1 lipca 2026 roku każda gmina w Polsce stanie przed obowiązkiem posiadania strategii rozwoju. Tylko czy chcemy mieć strategię dla strategii, czy strategię, która naprawdę kieruje rozwojem? Do tej pory dokumenty nazywane strategiami były często traktowane jako dodatek – potrzebne przy ubieganiu się o środki unijne, pomocne w budowaniu wizerunku albo przygotowane, bo „tak wypadało". Rzadziej stanowiły faktyczne narzędzie kierowania rozwojem gminy, katalizator decyzji i działań.

Od dokumentu do realnego zarządzania

Teraz strategia formalnie staje się elementem systemu zarządzania rozwojem kraju, w tym planowania przestrzennego. To krok naprzód. Ale czy naprawdę przełom? Prawdziwym wyzwaniem nie jest bowiem samo napisanie dokumentu i odhaczenie ustawowego obowiązku, lecz jego świadoma i konsekwentna realizacja. Reforma z 2023 roku nie przyniosła pogłębionej dyskusji – powstały przepisy, ale zabrakło odpowiedzi na pytanie, czym strategia w istocie ma być i jaką rolę powinna pełnić. Z perspektywy prawa myślenie o strategii kończy się na uchwale rady gminy. To włodarze zdecydują, czy powstanie kolejny *półkownik*, czy też wykorzystają tę szansę do wdrożenia zarządzania strategicznego.

Zarządzanie strategiczne ma znaczenie zarówno w spokojnych czasach, jak i w okresach kryzysu. W stabilnych warunkach pozwala budować długofalową przewagę i przygotowywać gminę na przyszłe wyzwania. W kryzysach – finansowym, klimatycznym, demograficznym czy geopolitycznym – staje się kompasem, który pomaga utrzymać kierunek, hierarchizować działania i adaptować się do zmieniających warunków. Dlatego dziś jego rola jest większa niż kiedykolwiek.

Zarządzanie strategiczne nie wymaga szeregu nowych narzędzi. Kluczowe jest zintegrowanie pod sztandarem strategii tych systemów, które już funkcjonują. Trzeba tylko – i aż – mieć odwagę tę zmianę wprowadzić.

Budżet bez strategii to księgowość

Każdy menedżer wie: strategia bez budżetu to tylko marzenie, a budżet bez strategii to zwykła księgowość. Przepisy wymagają, by strategia wskazywała ramy finansowe i źródła finansowania, ale nie nakazują powiązania jej z wieloletnią prognozą finansową, budżetem rocznym czy zadaniowym.

W praktyce strategia jest zawsze dokonaniem wyborów. Nie da się zrealizować wszystkich ambicji i wszystkich oczekiwań – zasoby, zwłaszcza finansowe, są ograniczone. Dlatego to właśnie przyjęte w strategii priorytety powinny być punktem odniesienia dla każdej decyzji budżetowej. Wydatki gminy nabierają sensu tylko wtedy, gdy wspierają wybrane kierunki rozwoju, a nie przypadkowe projekty czy bieżące potrzeby polityczne. Strategia powinna być więc filtrem – wskazywać, co jest naprawdę ważne, i pozwalać odrzucać to, co nie wspiera zrównoważonego rozwoju wspólnoty.

Planowanie przestrzenne: reforma czy iluzja?

Reforma z 2023 roku wprowadziła do strategii znaczną część zapisów dawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Na papierze brzmi to dobrze: strategia zaczyna wyznaczać ramy dla planu ogólnego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zintegrowanych planów inwestycyjnych. Niestety, ustawodawca dopuścił, by przy pierwszej edycji planu ogólnego zapisy strategii mogły zostać całkowicie pominięte. Dokument nadrzędny może więc zostać zignorowany – a to grozi iluzją reformy i pogłębieniem chaosu przestrzennego.

Dodatkowym wyzwaniem jest brak wymogu uwzględnienia w strategii prognozy demograficznej dla gminy. Trudno poważnie mówić o planowaniu przyszłości, nie wiedząc, ilu mieszkańców będzie liczyła jednostka, którą zarządzamy. To jak projektować dom bez świadomości, ilu będzie miał lokatorów. Tymczasem plan ogólny musi oszacować potrzeby mieszkaniowe na 20 lat w oparciu o prognozy dostarczone przez statystykę publiczną. Problem w tym, że część prezentowanych scenariuszy rozwoju demograficznego, zestawionych z najnowszymi danymi i uwarunkowaniami, okazuje się nierealnymi – są nadmiernie optymistyczne wobec przyszłości. Wybór scenariusza prognozy wymaga bazowania na pogłębionej analizie i namyśle, a nie populistycznej pokusie „budujmy wszędzie, gdzie się da". Uwolnienie nowych terenów pod zabudowę – bez powiązania z realnymi potrzebami i finansami – jest przepisem na katastrofę w dłuższej perspektywie. Strategia z jej wymogiem przeprowadzenia diagnozy i wnioskowania, metodyką sporządzania może i powinna być bastionem zdrowego rozsądku w tym zakresie. To w niej planuje się infrastrukturę społeczną i techniczną, nie w planie ogólnym.

Elastyczność wymaga odwagi

Dobra strategia musi łączyć stabilność z możliwością adaptacji. Wymaga to zarządzania zmianą – uczenia się na doświadczeniach, analizy efektów, odwagi w rezygnacji z nietrafionych działań i gotowości do korekt.

Ustawa przewiduje wyłącznie ewaluację *ex ante* – na etapie przygotowania strategii. Brak obowiązku ewaluacji bieżących czy okresowych jest poważnym mankamentem. To one bowiem pozwalają korygować kurs i reagować na wyzwania. W praktyce samorządy prowadzą ewaluacje głównie przy projektach unijnych. To za mało, by strategia była żywa i elastyczna. Gminy, które same wprowadzają systematyczne przeglądy i aktualizacje strategii, zyskują przewagę – szybciej adaptują się do kryzysów i skuteczniej wykorzystują swoje zasoby.

Co więcej, reforma nie nakłada obowiązku powiązania strategii z istniejącymi formalnie systemami – kontrolą zarządczą czy zarządzaniem ryzykiem. Oba te systemy odnoszą się do bliżej nieokreślonych celów – ale dziś najczęściej nie są to cele ze strategii. To zmarnowany potencjał.

Strategia potrzebuje sojuszników

Strategia nie może ograniczać się do zasobów samego urzędu. Jej siłą jest współpraca – z biznesem, organizacjami pozarządowymi czy różnego typu instytucjami. Bez aktywnych interesariuszy lokalnych traci ona nie tylko społeczną wiarygodność, ale i szansę na efektywniejszą realizację zamierzeń. Partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-społeczne nie tylko budują odporność gminy, ale też zmniejszają koszty i rozkładają ryzyka, których pojedynczy samorząd nie udźwignie samodzielnie.

W tym kontekście istotna jest komunikacja. Strategia, ze swoją wizją i wskazaniem kierunków, staje się punktem odniesienia dla codziennej komunikacji z otoczeniem. Prawo nie wymaga jednak prowadzenia polityki informacyjnej o strategii. Jedynym obowiązkowym elementem jest raport o stanie gminy, w którym wójt, burmistrz czy prezydent musi podsumować jej realizację. Może to być istotny instrument – coroczny bilans rozliczany przed radą i mieszkańcami. Ale i tutaj praktyka pokazuje, że nie wykorzystujemy jego potencjału. Raport nie powinien być tylko listą działań urzędu, ale opowieścią o tym, czy i w jakim stopniu zbliżamy się do osiągnięcia stanu gminy opisanego w wizji.

Między logiką polityki a logiką rozwoju

Prawdziwą szansą na powodzenie strategii nie są kolejne przepisy, lecz ludzie – kompetentni i zdeterminowani urzędnicy. Oczywiście wskazane wcześniej luki można wypełniać nowymi regulacjami i w niektórych obszarach, jak finanse, miałoby to istotne znaczenie.

Nie oznacza to jednak, że każdą kwestię trzeba rozstrzygać ustawą. Przy odpowiednich umiejętnościach, dojrzałej kulturze organizacyjnej i woli zarządzających gmina jest w stanie wdrażać zarządzanie strategiczne bez dodatkowych nakazów. To właśnie od pracowników urzędu zależy, czy strategia stanie się narzędziem realnej zmiany, czy kolejnym dokumentem do segregatora. Nawet najlepsza strategia pozostanie martwa, jeśli urząd będzie funkcjonował w trybie reakcji – na ustawę, konkurs dotacyjny czy kryzys.

Problemem nie jest więc prawo, lecz polityka. Strategia zakłada myślenie w perspektywie dekady i dłużej, podczas gdy logika wyborcza premiuje szybkie i widowiskowe efekty – nowe boiska, świeży asfalt, uroczyste otwarcia. W takim otoczeniu strategia bywa kłopotliwa, bo wymaga odwagi podejmowania decyzji, które nie przyniosą nagrody w jednej kadencji, ale przesądzą o przyszłości gminy.

Strategia albo dryfowanie

Strategia nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem, które w praktyce porządkuje działania samorządu. Ułatwia racjonalne gospodarowanie ograniczonymi finansami, pozwala szybciej reagować na kryzysy i nadaje przejrzystość koncepcji rozwoju, tak by mieszkańcy wiedzieli, dokąd zmierza ich gmina. Dzięki niej codzienne decyzje stają się przewidywalne i osadzone w szerszej wizji, a nie w bieżących impulsach. Bez strategii gmina dryfuje – miotana presją polityki i kryzysów. Ze strategią ma szansę płynąć w wybranym kierunku, nawet jeśli droga bywa trudna i wymaga odwagi.

OLAF OSICA

Dyrektor Biura Strategii i Analiz w Urzędzie m.st. Warszawy

Dobra strategia na nowe czasy

Strategia, która nie sprowadza się do dokumentu ze słowem „strategia" w nazwie i jednorazowego aktu jego uchwalenia, lecz jest sposobem myślenia i rozmowy o świecie, jest warunkiem skutecznej polityki.

Polska nigdy nie była silna w konsekwentnym wdrażaniu strategii rozwojowych. Dynamiczny rozwój i wzrost zamożności po 1989 roku napędzała przede wszystkim konieczność adaptacji do zachodnioeuropejskich rozwiązań – wsparta ogromnymi środkami z funduszy UE. Ten etap jednak się kończy. Nie tylko dlatego, że źródło europejskich pieniędzy będzie w kolejnych dekadach stopniowo wysychać. Prawdziwym wyzwaniem są nowe zjawiska i trendy, na które nikt w Europie nie ma jeszcze gotowych recept.

Dla samorządów oznacza to nie tylko wielkie, ale też zupełnie nowe wyzwanie.

Po pierwsze, mieszkańcy coraz częściej dostrzegają zmiany szybciej niż władze lokalne – i natychmiast oczekują reakcji. Przedsmak tego dała pandemia COVID-19, która przewartościowała podejście społeczne do pracy, mobilności, zdrowia i dobrostanu.

Po drugie, miasta i metropolie przestają być wyłącznie dostarczycielami jasno zdefiniowanych usług publicznych. Stają się „poduszkami bezpieczeństwa", które mają amortyzować szoki społeczne – od zmian klimatu, przez zagrożenia militarne, po turbulencje technologiczne. W oczach mieszkańców granica między tym, co krajowe, a tym, co lokalne coraz bardziej się zaciera.

Po trzecie, strategie rozwoju muszą dziś pełnić rolę dobrze skrojonych ram – opartych na rzetelnej diagnozie i celach, które naprawdę „idą za mieszkańcami". Epoka strategii, które planowały rozwój przestrzenny miast bez powiązania z rozwojem społecznym, odeszła do historii.

Samorządy potrzebują zatem nie tylko strategii, ale przede wszystkim dobrych strategii. Bo zła strategia – jak przekonuje Richard Rumelt (prawdopodobnie jeden z najlepszych nie tylko teoretyków, ale i praktyków działania strategicznego) – to coś więcej niż tylko brak dobrej strategii. „Zła strategia ma swoje własne życie i logikę, jest fałszywą konstrukcją zbudowaną na błędnych fundamentach. Zła strategia może aktywnie unikać

analizowania przeszkód, ponieważ lider uważa, że negatywne myśli przeszkadzają w działaniu. Liderzy mogą tworzyć złe strategie, błędnie traktując pracę nad strategią jako ćwiczenie w wyznaczaniu celów, a nie rozwiązywaniu problemów. Mogą też unikać trudnych wyborów." (*Good strategy, bad strategy. The difference and why it matters*, Nowy Jork 2017).

Fundamentem dobrej strategii rozwoju miast jest demografia. Polska się wyludnia, a tam, gdzie spadki liczby mieszkańców będą mniejsze, zmieni się struktura wiekowa – ludzie będą żyć dłużej, ale częściej w samotności. Choć wyzwania demograficzne coraz częściej pojawiają się w debacie publicznej, świadomość ich konsekwencji i zróżnicowania wciąż jest niepełna. W efekcie demografia bywa dyskutowana w oderwaniu od tych obszarów, w które najmocniej uderzy na poziomie samorządów. A tych obszarów jest wiele. Od opieki żłobkowej przez edukację przedszkolną i szkolną, aż po uczelnie wyższe – wszędzie tam presja na infrastrukturę i usługi będzie systematycznie maleć. Z kolei na górze piramidy, w opiece senioralnej, ochronie zdrowia czy kształceniu ustawicznym, presja na dostęp do usług będzie narastać. Dobra strategia widzi tę zmianę: z jednej strony przewiduje stopniową adaptację przedszkoli czy szkół w centra opieki, edukacji dorosłych czy miejsca spotkań, a z drugiej – zakłada tworzenie zupełnie nowych usług odpowiadających na potrzeby starzejącego się społeczeństwa.

Drugim elementem dobrej strategii jest mądre podejście do technologii – wolne zarówno od nadmiernego optymizmu, jak i przesadzonego sceptycyzmu. Wybór narzędzi, zwłaszcza w dobie boomu na generatywną sztuczną inteligencję, musi wynikać z jasno zdefiniowanych problemów, które technologia ma rozwiązać – na przykład lepszego zarządzania infrastrukturą techniczną czy utrzymania dostępności usług publicznych przy rosnącym deficycie rąk do pracy. Strategia powinna traktować cyfryzację jako narzędzie, a nie cel sam w sobie. To oznacza również, że w niektórych obszarach nasycenie technologią musi pozostać niskie – aby nie dehumanizować relacji międzyludzkich i nie tworzyć nowych źródeł uzależnień, których skutki dla lokalnych wspólnot mogą być trudne do przewidzenia. Równocześnie trzeba pamiętać, że niedobory energii, ataki hakerskie czy zagrożenia militarne wymagają budowy takich usług i kompetencji, które pozostaną odporne nawet w świecie dotkniętym zakłóceniami cyfrowymi.

I trzeci element dobrej strategii to świadomość nieusuwalnej sprzeczności celów strategicznych. Każda strategia oznacza wybór – a wybór pociąga za sobą koszt alternatywny. Nie da się równocześnie maksymalizować efektywności i pełnej inkluzywności, szybkości działania i pełnej partycypacji, radykalnej zielonej transformacji i zachowania *status quo*. W samorządzie ta sprzeczność jest szczególnie widoczna: miasto musi inwestować w nowoczesne technologie, a jednocześnie dbać o to, by nikt nie został wykluczony cyfrowo; wprowadzać strefy czystego transportu, a zarazem odpowiadać na obawy mieszkańców związane z kosztami zmian; rozwijać centrum metropolii, ale także wspierać peryferyjne dzielnice i gminy. Świadomość sprzeczności nie oznacza kapitulacji, lecz umiejętność ich

wyważania – tak, by tworzyć spójny zestaw działań zgodnych z polityką przewodnią. W tym sensie dobra strategia nie polega na obiecywaniu wszystkiego wszystkim, ale na uczciwym zdefiniowaniu priorytetów i konsekwentnym ich realizowaniu.

ANDRZEJ PORAWSKI

Dyrektor Biura, Związek Miast Polskich

Samorządowe rozmowy o przyszłości

W środowisku samorządowym coraz częściej rozmawiamy o przyszłości, choć zwykle w kontekście oceny dotychczasowych doświadczeń albo niespełnionych oczekiwań, na przykład legislacyjnych. Uświadamiamy sobie wyzwania, które stawia przed nami świat polityczny, coraz bardziej niesprzyjający, tudzież zmiany społeczno-gospodarcze, coraz bardziej nieprzewidywalne.

Dlatego coraz trudniej budować programy działania na najbliższą i dalszą przyszłość, a nawet programy spotkań i konferencji, takich jak sopockie i poznańskie *Local Trends*.

Nawet jeśli próbujemy prognozować i planować, coraz częściej pojawiają się konteksty, których nie przewidział nikt, nawet specjaliści ze środowisk, które zawodowo analizują sygnały zapowiadające zmiany i przewidują nowe trendy.

Amerykańska Narodowa Rada Wywiadu (*National Intelligence Council*) opublikowała w 2008 roku opracowanie zatytułowane *Globalne trendy 2025 – zmieniający się świat*. Jego podsumowanie stwierdzało: „System międzynarodowy – skonstruowany po II wojnie światowej – będzie niemal nie do poznania w 2025 roku z powodu wzrostu potęgi wschodzących mocarstw, globalizującej się gospodarki, historycznego transferu względnego bogactwa i siły gospodarczej z Zachodu na Wschód oraz rosnącego wpływu podmiotów niepaństwowych", oraz prognozowało: „Starzenie się społeczeństw w krajach rozwiniętych; rosnące ograniczenia w zakresie energii, żywności i wody; oraz obawy związane ze zmianami klimatu ograniczą i zmniejszą to, co nadal będzie historycznie bezprecedensową erą dobrobytu". Nie przewidziano jednak, że powiązania globalne zostaną zachwiane, a nawet zerwane z powodu nieopatrznie uwolnionego wirusa, a jedno z mocarstw postanowi wywołać wojnę (na razie militarnie lokalną, ale hybrydowo coraz bardziej globalną), by odbudować swoją narzuconą innym strefę wpływów. Przewidywano, że „wzrośnie względna siła różnych podmiotów niepaństwowych, w tym przedsiębiorstw, plemion, organizacji religijnych i sieci przestępczych". Nie przewidziano za to: kryzysu demokracji, wzrostu nacjonalizmu i populizmu, a także nihilizmu, zwłaszcza wśród coraz trudniej odnajdującej swoje miejsce w dzisiejszym świecie młodzieży. Nie było również mowy o kolejnej rewolucji technologicznej (AI) oraz ucieczce w indywidualizm (efekt świadomego – dzięki dostępności wszelkich informacji – konsumpcjonizmu).

OECD od ćwierćwiecza publikuje co roku swoje analizy ryzyk, zjawisk i trendów pod szczególnym tytułem *States of fragility*, co można przetłumaczyć jako „stany wrażliwości (dosłownie kruchości)". Do niedawna dominowało w nich poczucie ogólnej stabilności, choć oczywiście dostrzegano zmiany. Już w roku 2020 autorzy opracowania wskazali, jak dramatycznym, przekraczającym granice zagrożeniem okazał się wirus COVID-19. Podkreślili w tym kontekście znaczenie działań podmiotów pracujących na rzecz budowania pokoju, dyplomatów, ekspertów od bezpieczeństwa. Pod wpływem sytuacji spowodowanej pandemią zaznaczyli, że bez skupienia dostatecznej uwagi na zagadnieniach związanych z niestabilnością, nie jest możliwe budowanie pokojowych, sprawiedliwych i inkluzywnych społeczeństw, w których nikt nie czuje się wykluczony.

Jednak w wydaniu datowanym na rok 2025 na wstępie napisano: To era naznaczona licznymi kryzysami, wstrząsami i niepewnością. Żaden kontekst o wysokiej lub skrajnej niestabilności nie sprzyja osiągnięciu prawie połowy celów zrównoważonego rozwoju. […] Pierwszym krokiem jest zrozumienie odporności niezbędnej do radzenia sobie z ryzykiem, z którym wszyscy się mierzymy". Dalej „raport ostrzega członków OECD przed zbyt wąską koncentracją na bezpieczeństwie kosztem rozwoju jako strategii wspierania pokoju w krajach partnerskich. W kontekstach narażonych na wysoką i skrajną niestabilność, strategiczna wartość stabilnych, solidnych i adaptacyjnych polityk rozwojowych jest nie zaprzeczalna, ale może być również niezbędna dla zrównoważonej i efektywnej kosztowo polityki zagranicznej. Zrozumienie niestabilności pomaga zapewnić, że ograniczone budżety są alokowane w sposób optymalny, aby stymulować przyszłą odporność, zarówno w kraju, jak i za granicą."

Jak w tych warunkach niepewności rozmawiać o trendach lokalnych, zwłaszcza że dodatkowo nie sprzyjają nam partnerzy z rządu i parlamentu, fundując samorządom:

- nieprzemyślane zmiany w przepisach, zwłaszcza dotyczących ładu przestrzennego,
- niesprawdzone rozwiązania finansowe, oparte na danych historycznych a nie na prognozach i realnych potrzebach,
- ograniczenie liczby kadencji, z których pierwsza będzie przygotowaniem do odpowiedzialnego zarządzania sprawami lokalnymi, a druga – przygotowaniem się do odejścia,
- utrwalenie coraz bardziej anachronicznego podziału administracyjnego, w którym coraz trudniej realizować usługi i planować rozwój na miarę potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

Na lokalnym rynku eksperckim raczej brakuje podpowiedzi, które mogłyby stanowić dla radnych i wójtów/burmistrzów pomoc w planowaniu strategicznym.

Są też wyjątki. Instytut Rozwoju Miast i Regionów podpowiada, jak planować rozwój miasta w sytuacji jego faktycznego „zwijania się", przynajmniej w sensie demograficznym. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN przedstawia opracowanie

„Trendy rozwojowe małych miast (2025)". Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach uruchamia kierunek studiów „Miasta przyszłości" z atrakcyjnym programem.

Coraz lepiej uświadamiamy sobie nasze lokalne uwarunkowania, na których powinniśmy budować plany na przyszłość:

- konieczność identyfikacji i rozwoju potencjałów lokalnych,
- konieczność dostosowania infrastruktury do realnych potrzeb i jej przygotowania na zagrożenia i sytuacje kryzysowe,
- konieczność transformacji energetycznej gospodarki komunalnej w celu osiągnięcia samowystarczalności energetycznej,
- konieczność optymalizacji usług w oparciu o rozwój technologiczny.

Jednocześnie coraz lepiej widzimy, że warunkiem skutecznego działania jest wsparcie lokalnej społeczności, zatem lokalni liderzy koncentrują się na budowaniu relacji z mieszkańcami, powierzając bieżące zarządzanie specjalistom.

Ten obraz jest oczywiście niepełny, sygnalny. Warto jedna uzupełnić go o wiedzę o trendach lokalnych, identyfikowanych w innych krajach. Nie sposób przy tym mówić o jednostkowych przykładach, można za to wykorzystać opracowania zbiorcze publikowane systematycznie przez EY, Deloitte czy amerykańskich analityków.

Deloitte wymienia: efektywność zarządzania (niższy koszt, wyższa wartość), wykorzystanie możliwości AI, ograniczenie biurokracji, modernizację usług publicznych, infrastrukturę gotową na przyszłość (na czas i w ramach budżetu), samodzielność energetyczną, przyjazny rozwój przestrzenny, ofertę przyszłościowych miejsc pracy, jakość życia.

EY na podstawie szerokiej ankiety wśród lokalnych innowatorów wskazuje:

- wzrost efektywności ogólnej (92%)
- lepsze wykorzystanie danych (91-92%)
- zapewnienie pracownikom bardziej wartościowej pracy (88%)
- redukcję kosztów operacyjnych (85%).

Amerykanie wskazują:

- na poziomie federalnym: AI i cyberbezpieczeństwo, nowoczesne kadry, priorytetyzację budżetu i optymalizację warunków kontraktowania z biznesem i IT;
- na poziomie lokalnym: transformację cyfrową, adaptację do zmian klimatu, odporną infrastrukturę, jakość usług publicznych, zdolność do współpracy z partnerami publicznymi, prywatnymi i społecznymi.

Na koniec wypada zaznaczyć, że ważne dla lokalnych decydentów jest wsłuchiwanie się w oczekiwania mieszkańców. Obecne sondaże wskazują nadal, że samorząd ma zdecydowanie najwyższe poparcie społeczne, ale warto wiedzieć, co mieszkańcy myślą nie tylko o lokalnych włodarzach, ale ogólnie o zmieniającym się świecie. Tu pomocnym okazuje się najnowszy raport „IPSOS Global Trends 2025", który uświadamia nam, jak bardzo zmieniają się poglądy mieszkańców na sprawy pozornie nas niedotyczące, ale ważne dla nich. Ta wiedza może pomóc nam w budowaniu lokalnych relacji.

MARTA POSTUŁA

Pierwsza Wiceprezes Zarządu, Bank Gospodarstwa Krajowego

Odporność samorządów tkwi w świadomości lokalnych mieszkańców

W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego w Polsce muszą mierzyć się z coraz bardziej złożonymi wyzwaniami, obejmującymi zarówno skutki zmian klimatycznych, jak i kryzysy zdrowotne, gospodarcze oraz społeczne. Dynamiczne zmiany technologiczne i rosnąca cyfryzacja usług publicznych niosą ze sobą nowe zagrożenia, wymagające szybkiej adaptacji i wdrażania skutecznych mechanizmów ochrony. Według raportu CERT Polska za 2024 r. zarejestrowano ponad 39 tys. incydentów cyberbezpieczeństwa, co stanowi wzrost o około 28% względem 2023 r., co unaocznia, że cyberbezpieczeństwo staje się jednym z priorytetowych obszarów działań JST. Wymaga to od samorządów nie tylko doskonalenia procedur reagowania i zwiększania kompetencji pracowników, ale także ścisłej współpracy z innymi instytucjami publicznymi, sektorem prywatnym oraz społecznościami lokalnymi w celu wzmacniania odporności na przyszłe kryzysy

Streszczenie

Znaczenie szczegółowych strategii zwiększających odporność, jednolitych dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego, jest mocno ograniczone. Brak odporności na dane zagrożenie nie musi oznaczać wcale ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowej. Wręcz przeciwnie. Budowanie odporności dla zagrożeń, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest znikome, byłoby ekonomicznie i strategicznie nieuzasadnione. Z kolei wysoka odporność na wybrany czynnik nie idzie w parze z ograniczeniem zagrożenia, co jest najbardziej widoczne zwłaszcza przy rozpatrywaniu zagrożeń militarnych i humanitarnych. Kluczowym elementem odporności jest przede wszystkim zaangażowanie mieszkańców i ich wysoka świadomość zagrożeń połączona ze specjalistyczna wiedzą i właściwą organizacją współpracy, które to elementy powinny zapewnić samorządy.

Inwazja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku stała się bezprecedensowym sprawdzianem dla polskich samorządów. Od początku inwazji na pełną skalę do połowy 2025 roku w Polsce ochroną czasową objęto ponad 1,8 miliona obywateli Ukrainy, z czego około 950 tysięcy wciąż posiada aktywny status. Ukraiński kryzys uchodźczy i związana z nim błyskawicznie

zorganizowana fala oddolnej pomocy pokazały, że potrafimy funkcjonować w sytuacjach kryzysowych. Jednocześnie nastąpiła weryfikacja grupy funkcji wchodzących w skład odporności, zwłaszcza wschodnich gmin i powiatów. Szybkość ewakuacji, komunikacja z grupami osób i koordynacja ich działań, przepustowość dróg, dostępność środków transportu i zakwaterowania tymczasowego, zasoby wody, żywności i leków, to kwestie, które w ciągu zaledwie dwóch miesięcy kulminacji fali uchodźców, zweryfikowały istniejące procedury i wymusiły opracowanie całkiem nowych. Z kolei dwa lata wcześniej, diametralnie inna sytuacja pandemicznych restrykcji, kiedy w okresie od marca 2020 r. do grudnia 2023 r., w Polsce, według oficjalnych danych Ministerstwa Zdrowia, potwierdzono ponad 6,6 miliona przypadków zakażeń SARS-CoV-2, wymagała od społeczeństwa dyscypliny w dostosowaniu się do ograniczeń, przy jednoczesnej organizacji wzajemnej pomocy sąsiedzkiej. Rzeczywisty poziom odporności samorządów można zweryfikować w pełni dopiero wtedy, gdy sytuacja kryzysowa już nastąpiła. Wynika to nie tylko z nieuchronnych błędów czy też związanych z niedoskonałością dostępnych danych, ale przede wszystkim z tego, że dopiero w takich okolicznościach ujawnia się wiele cech społeczności lokalnych, o których istnieniu nie możemy wiedzieć wcześniej. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Redukcji Ryzyka Klęsk Żywiołowych (UNDRR) w swoim programie „Uczynić Miasta Odpornymi" (Making Cities Resilient, MCR 2030) podkreśla rolę społeczności, jako pierwszej linii obrony, ponoszącą największy ciężar, co wzmacnia kluczową rolę samorządu lokalnego i oddolnych inicjatyw w zwiększaniu odporności. Wtóruje mu Europejska Agencja Środowiska (EEA), której wnioski z czerwcowego raportu „Sprawiedliwość społeczna w przygotowaniu do zmian klimatu: jak odporność może przynieść korzyści społeczeństwom w całej Europie" można podsumować w belgijskim Centrum Oceny Ryzyka Klimatycznego jednym zdaniem: „Nikogo nie zostawiać w tyle".

Żeby prowadzić skuteczne działania na rzecz budowania odporności, niezbędne jest właściwe planowanie. To jednak musi być oparte na wiedzy dotyczącej zagrożeń, specyficznych dla danego obszaru. Bank Gospodarstwa Krajowego przeprowadził niedawno kompleksową ocenę odporności polskich samorządów wobec czterech głównych zagrożeń: klęsk naturalnych, kryzysów zdrowotnych (epidemie), klęsk humanitarnych (masowe migracje) oraz zagrożeń militarnych i hybrydowych. Mierzono zarówno poziom przygotowania (infrastruktura, planowanie, zasoby), jak i wrażliwość (położenie geograficzne, demografia). Badania wskazały, że

- 15,7 mln Polaków mieszka w jednostkach samorządowych o ponadprzeciętnej odporności we wszystkich czterech obszarach jednocześnie. W tej grupie 6,7 mln to mieszkańcy 23 dużych miast, a 3,7 mln – mieszkańcy niewielkich gmin wiejskich rozsianych po kraju.
- 107 samorządów (przeważnie małych gmin) osiągnęło ponadprzeciętną odporność przy jednocześnie niskiej podatności na wszystkie typy zagrożeń. To „najbezpieczniejsze" enklawy w Polsce (największą jest Nowy Sącz), zamieszkałe łącznie przez 1,1 mln osób.

- Z drugiej strony, zaledwie 311 tys. mieszkańców żyje w 54 gminach o wysokim poziomie zagrożenia i niskiej odporności jednocześnie (większość z nich leży na wschodniej i północnej części kraju).
- Uśredniony wskaźnik BGK jest najwyższy w miastach na prawach powiatu (ok. 43,6) i najniższy w gminach wiejskich (ok. 40,6). Około 70,8% mieszkańców miast wojewódzkich zamieszkuje tereny względnie odporne (indeks „gotowości" powyżej średniej). Dla porównania, w woj. warmińsko-mazurskim aż 77,6% gmin jest uznawana za względnie nieodporną we wszystkich czterech obszarach.

Te wyniki potwierdzają tezę, że odporność ma głównie wymiar lokalny i zależy od konkretnych cech każdej jednostki – geograficznych, demograficznych, ekonomicznych. Niektóre czynniki leżą poza kontrolą samorządów (np. przygraniczne położenie geograficzne wobec potencjalnego zagrożenia militarnego), dlatego wysoka gotowość nie przekłada się zawsze na mniejsze ryzyko. Dlatego tworzenie elastycznych, lokalnie dopasowanych strategii jest ważniejsze niż sztywna, ogólnokrajowa lista wytycznych.

Władze lokalne mają relatywnie duży wpływ na budowę odporności samorządu na zagrożenia naturalne, gdzie decydują o inwestycjach w infrastrukturę, chociażby przeciwpowodziową. Jest to kluczowe, biorąc pod uwagę, że według szacunków Polskiej Izby Ubezpieczeń, straty spowodowane przez powodzie i inne gwałtowne zjawiska pogodowe w Polsce w ostatniej dekadzie przekroczyły 60 mld zł. Powódź z września ubiegło roku dotknęła ponad 72 000 gospodarstw rolnych na obszarze 566 000 ha, powodując straty rzędu 2,28 mld zł. Do tego doszło 3,5 mld zł szkód w infrastrukturze wodnej, około 1,5 mld zł strat w drogach i mostach oraz co najmniej 125 mln zł w infrastrukturze kolejowej. Ponad 11 484 budynków zostało zniszczonych lub uszkodzonych, a 854 uznano za stanowiące zagrożenie. Coraz częściej pojawia się konieczność modernizacji systemów zabezpieczeń przeciwpowodziowych, co wymaga dodatkowych źródeł finansowania. Umiejętnie zaplanowana infrastruktura hydrologiczna, w połączeniu z dokładnymi planami zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającymi tereny zielone, lasy i mokradła, może być także skutecznym elementem ograniczającym skutki suszy czy upałów. Te same plany mogą wpłynąć również na indeks zagrożenia zdrowotnego, który przyjmuje najwyższe wartości przede wszystkim na obszarach szczególnie zagrożonych wysokim zanieczyszczeniem powietrza. Dobrym przykładem lokalnych działań jest Lokalny System Ostrzegania Powodziowego (https://lsopbiala.pl/) w powiecie tarnowskim, oparty na danych radarowych i prognozach krótkoterminowych. System automatycznie wysyła alerty SMS i e-mail do służb oraz mieszkańców, skracając czas reakcji i ograniczając straty. Podobne projekty realizowane są w innych gminach z wykorzystaniem funduszy krajowych i regionalnych.

To samo dotyczy zagrożeń humanitarnych, rozumianych jako efekt nieplanowanego i nagłego napływu ludności, wynikającego z zaistnienia sytuacji kryzysowej w innym miejscu świata. Taka niekontrolowana migracja wymaga od samorządów szybkiej organizacji

wsparcia socjalnego, medycznego, logistycznego, a czasem i wojskowego. W długim okresie wymaga również integracji przybyszów ze społecznościami lokalnymi. W efekcie najbardziej narażone w skali kraju są największe miasta i sąsiadujące z nimi gminy.

Odpowiedzią na różnorodność zagrożeń i znaczące prawdopodobieństwo współwystępowania niektórych z nich, są szeroko zakrojone strategie współpracy na wszystkich szczeblach administracyjnych, angażujące organizacje pozarządowe i inicjatywy społeczne. Przykładem takiej kompleksowej strategii jest norweski model „Total Defence Concept" („Koncepcja Obrony Totalnej"), reaktywowany i zmodernizowany po 2014 roku w odpowiedzi na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa, który podkreśla znaczenie stałego włączenia wszystkich struktur w zharmonizowane działania wykraczające poza typowe zadania gmin czy powiatów. W Polsce podobne podejście realizuje m.in. Program „Moc Małych Społeczności", w ramach którego w Priorytecie 1 „Odporne, zintegrowane społeczności lokalne" w 2025 r. dofinansowano 938 projektów organizacji pozarządowych w całym kraju.

Analizy gotowości samorządów do stawienia czoła rosnącej liczbie i różnorodności zagrożeń, takie jak ostatnie badanie stowarzyszenia Eurocities, Eurocities Pulse Mayors Survey 2025 czy też opracowane przez Europejski Bank Inwestycyjny, Badanie Gmin 2024-2025, zgadzają się, że mimo lokalnego charakteru tych jednostek, największe wyzwania stwarzają zagrożenia globalne jak konflikty zbrojne, bezpieczeństwo cyfrowe czy kataklizmy wywoływane przez zmiany klimatyczne. Odpowiednie przygotowanie na te wyzwania wymaga funduszy, których nie są w stanie zapewnić samorządowe budżety. Dlatego kluczowa staje się dostępność celowych funduszy z budżetu centralnego i z programów unijnych. Przykładem jest Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), z którego do lipca 2025 r. obejmujące m.in. termomodernizacje budynków, rozwój transportu zeroemisyjnego oraz budowę żłobków i przedszkoli. Od 2026 r. JST będą mogły korzystać także z Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności o wartości 26 mld zł, wspierającego budowę schronów, systemów telekomunikacji kryzysowej czy modernizację lokalnych dróg. Ponadto, dostępność środków finansowych powinna być nie tylko adekwatna pod względem wielkości, lecz także cechować się przejrzystością oraz uproszczeniem procedur formalnych.

Doświadczenie uczy, że w sytuacji kryzysu ważna jest przede wszystkim oparta na wzajemnym zaufaniu, płynna współpraca wszystkich aktorów – zarówno mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy i organizacje społeczne, jak i władza lokalna, regionalna oraz centralna mają do odegrania swoje role. Potwierdzają to m.in. badania z hiszpańskiego Uniwersytetu Extremadura. W pracy pt. „Wzmocnienie odporności: odpowiedzialność społeczna i udział obywateli w samorządzie lokalnym" stwierdzono, że społecznej odpowiedzialności administracji publicznej nie można traktować jako oczywistości. Podobnie, badania prowadzone przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju systematycznie wykazują silną korelację między poziomem zaufania obywateli do instytucji publicznych a skutecznością państwa w sytuacjach kryzysowych.

W publikacji „Government at a Glance 2023" OECD podkreśla, że wysokie zaufanie społeczne jest zasobem, który przekłada się na większą gotowość obywateli do współpracy i przestrzegania zaleceń, co jest fundamentem odporności. Zatem wysiłki na rzecz poprawy zarządzania, efektywności i przejrzystości finansowej, choć niezbędne, nie wystarczą, aby zbudować trwałe zaufanie. Potrzebne są także inne działania ze strony lokalnych władz, takie jak poprawa komunikacji z mieszkańcami, budowanie poczucia przynależności lub wzmacnianie polityk publicznych właściwych dla danej gminy czy miejscowości. W ten sposób, inwestując w komunikację i kapitał społeczny, samorządy budują fundament prawdziwej odporności, która – jak pokazują kryzysy – rodzi się i tkwi właśnie w świadomości i zaangażowaniu ich mieszkańców.

MARTA ZALEWSKA

Dyrektorka ds. relacji partnerskich, InPost for Cities

Jak, z perspektywy biznesu, budować strategie rozwoju lokalnego w dobie znaczenia odporności lokalnych społeczności w czasach niepewności i kryzysów? Tylko wspólnie

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że biznes i sektor publiczny potrafią się uzupełniać w trudnych momentach, dzięki czemu zyskują lokalne społeczności. Czas przekuć to z elementów reagowania kryzysowego w długofalową współpracę na rzecz rozwoju lokalnego.

Od blisko 5 lat InPost prowadzi konsekwentnie ciągły dialog z polskimi samorządami poprzez realizację Programu InPost for Cities (wcześniej InPost Green City). Mając te liczne doświadczenia, wielu rozmów z Państwem – podczas konferencji, spotkań czy też przy okazji realizacji naszych dziesiątek inicjatyw – czuję się w obowiązku pokazać naszą pespektywę w tych ciekawych i pełnych wyzwań czasach.

Po pierwsze, pragnę powiedzieć, że szeroko pojęte bezpieczeństwo lokalnych społeczności jest tak samo ważne, dla samorządowców, jak i dla przedsiębiorców. Przecież sami jesteśmy mieszkankami i mieszkańcami polskich wsi, miast czy powiatów, w których to nieodłącznym elementem jest nasza sieć maszyn Paczkomat®.

Jako odpowiedzialny biznes, ale też codzienny element życia lokalnych społeczności czujemy się w obowiązku, by wspierać Państwa działania w tym obszarze poprzez realne zaangażowanie, będące naturalnym dopełnieniem Państwa działalności. Swoją inicjatywą chcemy również pokazywać, że każdy inny biznes może się włączyć w działania na rzecz lokalnych społeczności. Wszystko po to, abyśmy w naszych miejscach zamieszkania żyli już nie tylko dobrze, ale co obecnie najważniejsze – bezpiecznie.

Po drugie, wspomniane bezpieczeństwo można rozumieć na wiele sposobów. My obraliśmy konkretną ścieżkę. Chcemy rozwijać i przyłączać się do akcji związanych z budowaniem ratownictwa społecznego w Polsce. Idea ratownictwa obywatelskiego, gdybym miała napisać najprościej – to szybkie działanie, jakie każdy z nas obywatelek

i obywateli może i powinien absolutnie podjąć w celu udzielenia pierwszej pomocy osobie poszkodowanej. To nie jest coś zarezerwowanego wyłącznie dla służb ratunkowych – to codzienna gotowość, by w krytycznej chwili nie odwrócić wzroku. To świadomość, że nasze działanie może uratować czyjeś życie i że właśnie na tym polega odpowiedzialność za drugiego człowieka.

Rysunek 1. Ratownictwo obywatelskie
Źródło: slajd autorski z Centrum Ratownictwa przy projekcie HelpBox365 we współpracy z InPost.

Stąd właśnie (po trzecie i tym samym najważniejsze) zdecydowaliśmy się uruchomić kampanię społecznej „Akcja Serca", gdzie zdecydowaliśmy wyposażyć nasze maszyny Paczkomat® w stacje Helpbox365. Kupując 100 urządzeń AED wraz z apteczką, realnie wspieramy tę ideę. Chcąc jak najszerzej promować ratownictwo obywatelskie, zaangażowaliśmy użytkowników naszej aplikacji mobilnej, dzięki której można przekazywać swoje InCoiny na zakup kolejnych AED przez InPost.

Celem naszej akcji jest wypełnienie białych plam na mapie Polski, tak aby zwiększała się dostępność do urządzeń AED i byśmy wspólnie budowali społeczną odpowiedzialność, przyczyniając się do wspierania idei ratownictwa obywatelskiego.

Wierzymy, że tylko wspólne działania na linii – samorząd-obywatel przynoszą efekty. Chcemy, aby nikt nie przeszedł obojętnie, gdy znajdzie się w sytuacji, w której może uratować komuś życie. Będziemy wspierać projekty edukacyjne w tym zakresie, tak aby podnosić świadomość, że w przypadku zatrzymania akcji serca liczy się każda sekunda i nie ma czasu marnować jej na zdobywanie wiedzy, którą już powinniśmy mieć. Ta wiedza o lokalizacji najbliższego AED i wiedza, jak go użyć bez strachu – realnie zwiększa szanse przeżycia.

Żeby nie opierać się jedynie na własnym przekonaniu – warto przytoczyć kilka ważnych danych:

- aż 72% osób w Polsce nie wie, czym jest AED (raport *Lovebrand Kantar dla InPost*);
- 80% nagłych zatrzymań akcji krążenia dzieje się w domu lub miejscu publicznym (Raport *Zdrowie i ochrona zdrowia 2023*, GUS, Kraków 2024);
- od 3 do 5 minut to czas, kiedy mamy szansę na uratowanie ludzkiego życia z wykorzystaniem AED (Raport *Pomoc doraźna i ratownictwo medyczne w 2024 r.*, GUS, Kraków 2025)

Rysunek 2. Samorząd jako architekt bezpieczeństwa
Źródło: slajd autorski z Centrum Ratownictwa przy projekcie HelpBox365 we współpracy z InPost.

Niezwykle się cieszę, że w InPost wdrażamy realne działania na rzecz wzrostu poziomu bezpieczeństwa. Wierzę, że takie działania mają sens. Podejmując wspólne działania, możemy zwiększać ich skalę, zgodnie z potrzebami mieszkańców. Dlatego włączamy się w takie inicjatywy i razem z Państwem chcemy budować odporność w naszych lokalnych społecznościach.

LocalTrends

Local Trends to projekt skierowany do przedstawicieli samorządów, biznesu i administracji publicznej.

Jego celem jest wspieranie rozwoju miast i regionów poprzez wymianę doświadczeń, prezentację innowacyjnych rozwiązań oraz budowanie skutecznej współpracy między sektorami.

Dzięki udziałowi ekspertów z uczelni i instytutów badawczorozwojowych projekt dostarcza praktycznej wiedzy i narzędzi niezbędnych do efektywnego zarządzania i kształtowania polityki lokalnej.

ISBN 978-83-66843-47-9