

Pomorski Thinkletter

numery 1-4/2023

wydanie zbiorcze



K O N G R E S

O B Y W A T E L S K I

Zielona transformacja
i rozwój miast

Regiony motorem drugiej fali
modernizacji Polski?

Polskie rolnictwo u progu
wielkiej transformacji

Druga transformacja
polskiej gospodarki
– co nas czeka?

Redakcja

dr Jan Szomburg
Jan M. Szomburg
Adam Leśniewicz
Katarzyna Eron
Marcin Wandałowski
Eliań Strugała

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex[®]
ELECTRONIC COMPONENTS

BASE[®]
GROUP



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – pierwszy think thank obywatelski w Polsce (założony w 1989 r.), który powstał by wspierać naukowo proces transformacji i rozwoju polskiej gospodarki oraz państwa i społeczeństwa.

ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk

tel. 58 524 49 00

www.ibngr.pl

e-mail: ibngr@ibngr.pl

K O N G R E S



OBYWATELSKI

Kongres Obywatelski – długofalowy projekt realizowany od 2005 r., którego celem jest uczynienie z Polski lepszego miejsca do pracy i życia. Pokazuje, że poprzez autorefleksję, spotkania, wymianę dobrej energii możliwe jest budowanie polskiego RAZEM w duchu wzajemnego szacunku i uznania. Pomimo tego, że pochodzimy z różnych miejscowości, działamy w różnych branżach i środowiskach, mamy często odmienne poglądy i reprezentujemy wszystkie pokolenia, łączy nas to, że Polska nie jest nam obojętna – wspólnie „wyprzedzamy przyszłość” i zastanawiamy się nad naszym rozwojem.

www.kongresobywatelski.pl

e-mail: kongres@ibngr.pl

www.facebook.com/KongresObywatelski

www.youtube.com/KongresObywatelski

Spis treści

ZIELONA TRANSFORMACJA I ROZWÓJ MIAST

NR 1 (12)/2023

SŁOWO WSTĘPNE



Miasta – jak wyjść ze splotu niekorzystnych zdarzeń? _____ 36

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

W niestabilnych czasach to właśnie miasta najbardziej narażone są na bezpośrednie skutki wszechobecných turbulencji. Nie inaczej było podczas pandemii COVID-19 i nagłej potrzeby wprowadzenia reżimu sanitarnego, a także wybuchu wojny w Ukrainie i następujących w jej wyniku kryzysach uciążliwych i energetycznym. Na to wszystko nałożyło się znaczne uszczuplenie budżetów samorządowych w wyniku obniżenia stawki PIT z 17% na 12% trafiającej przede wszystkim do miast (w przeciwieństwie np. do VAT-u czy akcyzy, których głównym biorcą jest budżet państwa). Większość z nich musiała przejść w awaryjny tryb szukania oszczędności. Tymczasem skala strategicznych wyzwań systemowych – takich jak budowa odporności czy konieczność zielonej transformacji – nie zmalała a wręcz wrosła. Co zrobić by pogodzić te sprzeczne ze sobą wektory? Gdzie szukać pieniędzy? Jak robić więcej za mniej?

GŁOSY LIDERÓW MIAST



Nowa Agenda Urbanistyczna dla Gdańska _____ 39

Aleksandra Dulkiewicz, Prezydent Gdańska

Miasto, aby mogło przetrwać, musi przystosowywać się do zmian – adaptować i ciągle rozwijać. Za tą ideą idzie także Gdańsk, który wychodzi naprzeciw wszelkim wyzwaniom dotyczącym planowania miast zgodnie z Nową Agendą Urbanistyczną. Jej nadrzędnym elementem jest współpraca z całą społecznością – nie tylko z mieszkańcami, ale również z interesariuszami instytucjonalnymi, inwestorami itp. Tylko tak można wypracować nowoczesną wizję rozwoju.



Ślad węglowy w miastach – jak go redukować? Przykład Gdyni _____ 43

dr **Wojciech Szczurek**, Prezydent Gdyni

Michał Guć, Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji



Nadszedł czas, abyśmy zrozumieli, że kryzys klimatyczny jest faktem – nie teorią. Odczują go szczególnie mieszkańcy miast, którzy *de facto* są największymi „winowajcami” obecnej sytuacji. To właśnie w miastach koncentruje się emisja szkodliwych substancji. Jak sprostać wyzwaniom środowiskowym w miastach? Jak tworzyć miejsca bardziej ekologiczne? Jak walczyć z kryzysem klimatycznym?



Wspólnotowość dźwignią rozwoju miast _____ 48

prof. **Tadeusz Truskolaski**, Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Społeczności – zarówno te większe: miejskie, narodowe, jak i te mniejsze: rodziny, kręgi znajomych, grupy sąsiedzkie – dzieliło i będzie dzielić wiele. Nie oznacza to jednak, że nie ma w nich miejsca na myślenie wspólnotowe. Sytuacje kryzysowe, czy poczucie niebezpieczeństwa potrafią zjednoczyć nawet najbardziej skonfliktowane grona – pokazała to, chociażby powódź we Wrocławiu w 1997 roku, czy wielki zryw pomocy dla Ukrainy po wybuchu wojny. Czy powszechne zagrożenie jest jedynym powodem jakie jest w stanie łączyć społeczeństwo? Co zrobić by wspólnota rozwijała się również na co dzień – gdy takowe nie jest odczuwane? Jak trwale budować kapitał społeczny?



Miasta niezależne energetycznie? _____ 53

Piotr Krzystek, Prezydent Szczecina

Stale rosnące ceny prądu, brak stabilności na światowych rynkach surowców, trudna sytuacja geopolityczna – to wszystko sprawia, że miasta muszą jeszcze mocniej stawiać na własne źródła energii, które będą w stanie zaspokoić ich potrzeby, zapewnić niezależność i bezpieczeństwo energetyczne.



Bydgoska droga do neutralności klimatycznej _____ 56

Rafał Bruski, Prezydent Bydgoszczy

Droga do neutralności klimatycznej miast jest krętą i bardzo wyboistą. Do tego pojawiają się liczne przeszkody, jak chociażby kwestia finansowania transformacji. Wykorzystywane dotychczas fundusze kurczą się ze względu na kryzys, a administracyjne problemy na linii Unia Europejska – rząd pozbawiają samorządy tak potrzebnych obecnie pieniędzy. Jednak miasta takie jak Bydgoszcz potrafią nawet w tej sytuacji znaleźć sposób, aby zadbać o energię (i jednocześnie czyste powietrze) dla mieszkańców. Jak im się to udaje? Czy polskie samorządy mogą osiągnąć niezależność energetyczną? Co należy zrobić by to się udało?

LOGIKA I OBLICZA ZIELONEGO ROZWOJU MIAST



Idea miast regeneracyjnych – na czym polega, jak ją realizować? _____ 61

prof. **Tadeusz Markowski**, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Intensywny rozwój technologiczny oraz przyspieszona urbanizacja pogłębiają dewastację środowiska naturalnego. Do współczesnych realiów muszą ustosunkować się miasta, które w największej mierze konsumują, produkują i redukują materię oraz energię. Nowym wzorcem gospodarowania przestrzenią może być idea miasta regeneracyjnego – dążąca do wzmocnienia pozytywnych relacji między miastami a systemem naturalnym. Jak więc powinno wyglądać i funkcjonować „miasto przyszłości”?



Jaka logika i źródła finansowania zielonej transformacji? _____ 70

dr inż. **Renata Calak**, Dyrektor Departamentu Strategii, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Skala problemów wynikających z postępującego kryzysu klimatycznego rośnie. Dlatego słusznie, że rozmowy na temat przyszłości i strategii rozwoju miast skupiają się wokół problemów społeczno-ekologicznych. Dalszy rozwój miast nie uda się bez zaplanowanych, zintegrowanych i skoordynowanych działań, kładących nacisk na aspekt środowiskowy. Konieczne są zdecydowane działania prowadzone na poziomie lokalnym, jednak aby zielona transformacja była efektywna i skuteczna, potrzebna jest także współpraca administracji rządowej, samorządów, podmiotów gospodarczych i samych mieszkańców.



Koniec z hegemonią człowieka w mieście? _____ 76

Janusz Sepioł, Architekt Miejski Rzeszowa, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Na przestrzeni wieków powstawały różnorodne koncepcje czym powinny być miasta. Łączyło je postrzeganie przestrzeni zurbanizowanych jako terenów uprzywilejowanej, wyjątkowej hegemonii człowieka. Kryzys klimatyczny i dyskusja o zielonej transformacji miast powinny nas kierować ku idei współzasiedlenia – dzielenia się miastem z innymi gatunkami i przyrodążywioną. Przyniesie to konkretne korzyści w zakresie odporności miast.



Miasta – jak przeprosić się z wodą? _____ 79

Jacek Skarbek, Prezes Zarządu, Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o.

Dotychczas rola wody w działaniu tkanki miejskiej zdawała się być marginalizowana – sprowadzono ją jedynie do zaspokajania ludzkich potrzeb (zarówno życiowych, jak i przemysłowych). Jednak coraz częściej podnoszone alarmy o stanie środowiska naturalnego zmuszają nas do refleksji: jak szanować wodę? Jak można ją wykorzystać lepiej? I co chyba najważniejsze w kontekście jej coraz gwałtowniej pomniejszających się zasobów – czy wodzie można dać drugie życie?



Zieleń infrastrukturą nowoczesnego miasta? _____ 83

dr inż. arch. **Joanna Rayss**, współwłaścicielka Rayss Group, Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Architektury Krajobrazu

Zieleń w miastach postrzega się często w kategoriach jedynie estetycznych – jako element dekoracyjny. Wystarczy jednak spojrzeć głębiej by dostrzec jak fundamentalne ma znaczenie, tworząc „krwiobiegi” aglomeracji, który silnie definiuje jakość życia mieszkańców. To od niej – w dużej mierze – zależy jakość powietrza, poziom absorpcji hałasu, różnorodność biologiczna czy obieg wody, w tym w trakcie nawałnych ulew. Jednak mimo korzyści jakie za sobą niesie jest ona często marginalizowana, nierzadko z braku odpowiedniej wiedzy. Wsparcia we właściwym ukierunkowaniu rozwoju miast z uwzględnieniem znaczenia zieleni mogą udzielić architekci krajobrazu.



Dlaczego rolnictwo miejskie? _____ 88

Adam Leśniewicz, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego

Zazielenianie obszarów wysoko zurbanizowanych i redukcja zanieczyszczeń – na tym zwykle skupia się nasza uwaga, jeśli chodzi o zieloną transformację miast. Tymczasem istotnym i niedocenianym obszarem, który może być nie tylko elementem równoważenia rozwoju, ale również urzeczywistnieniem unijnej polityki skracania drogi „od pola do stołu”, jest rolnictwo miejskie. Czy przy rosnącej skali oraz szerokim wykorzystaniu nowoczesnych technologii ma ono szansę realnie wzmocnić samowystarczalność żywnościową naszych aglomeracji?

TRANSFORMACJA ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNA MIAST



Miejska polityka klimatyczna – od prewencji do rozwoju _____ 95

dr **Maciej Bukowski**, Prezes Zarządu, Fundacja WiseEuropa, Uniwersytet Warszawski

Zmiany klimatyczne mają ogromny wpływ na współczesne decyzje władarzy miast – oddziałują na sposoby pozyskiwania energii, wprowadzanie zielonego transportu miejskiego czy unowocześnianie sektora gospodarki odpadami. Najważniejszą kwestią zdaje się zapewnienie bezpieczeństwa miastu i jego mieszkańcom – przed podwyższającym się poziomem wód, który może doprowadzić do zalania niektórych nadmorskich miejscowości, przed falami upałów, niedostatkami wody pitnej czy innymi skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Na wyzwania te należy jednak patrzeć znacznie szerzej. Niech działania te nie będą tylko wymuszoną sytuacją prewencją. Może czas, żeby stały się nową normalnością i pomogły napędzać rozwój miast?



Strategia dekarbonizacji miast – sekwencja, kierunki, mechanizmy _____ 99

Andrzej Domański, główny ekonomista Instytutu Obywatelskiego

Grzegorz Onichimowski, ekspert Instytutu Obywatelskiego, współtwórca i długoletni prezes Towarowej Giełdy Energii



Dekarbonizacja miast to wyzwanie, jakie rzuca na włodarzy kryzys klimatyczny. Nadszedł czas, aby zrozumieć, że niezależnie od głosów populistów zmiany klimatyczne są faktem, zagrażają naszej przyszłości i kosztują nas zdrowie i pieniądze. Proces tworzenia miast opartych na zeroemisyjnych technologiach zależeć będzie nie tylko od ogólnej zmiany systemu energetycznego, ale także od nowoczesnego spojrzenia na infrastrukturę, transport czy... surowce budowlane.



Jakie regulacje dla odblokowania samorządowego prądu? _____ 104

Zdzisław Czucha, ekspert Związku Miast Polskich, b. Burmistrz miasta Kościerzyna

W miastach coraz częściej dyskutuje się o potrzebie budowania samodzielności energetycznej, szczególnie po ataku Rosji na Ukrainę. Jest to ściśle powiązane z drugą ważną polityką – dążeniem do neutralności klimatycznej. Jak w praktyce połączyć te dwa cele? Jakie działania powinny podjąć władze samorządowe, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne swoich gmin?



Co zrobić by odblokować samorządowy prąd? _____ 107

Tomasz Bońdos, Koordynator Zespołu ds. Zarządzania Energią, Miasto Bydgoszcz

W obecnych, kryzysowych czasach coraz głośniejsze mówi się o samowystarczalności energetycznej samorządów. Sytuacja za naszą wschodnią granicą jeszcze bardziej potęguję potrzebę transformacji w tym kierunku. Aby stało się to możliwe i powszechne konieczne będą duże zmiany w obecnym systemie legislacyjnym. Jak przystosować prawo, aby niezależność energetyczna gmin mogła stać się rzeczywistością?



Bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji _____ 112

dr **Justyna Glusman**, Ekspertka ds. transformacji ekologicznej miast, Dyrektorka Zarządzająca Stowarzyszenia Fala Renowacji, Członkini Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Już ponad połowa mieszkańców globu żyje w miastach. Jesteśmy więc wysoce zurbanizowaną cywilizacją. Odbija się to w istotny sposób na klimacie. To budynki mieszkalne i komercyjne zlokalizowane w miastach mają największy udział w emisji gazów cieplarnianych. Mimo to ich zielona modernizacja zdaje się być na samym końcu listy priorytetowych inwestycji.



Oddajmy energię „w ręce” ludzi _____ 119

dr **Sławomir Tokarski**, Dyrektor DG REGIO ds. Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Makroregiony, Interreg i wdrażanie programów I, Komisja Europejska

Kryzys klimatyczny oraz wojna w Ukrainie zmusza do refleksji na temat sposobów, w jaki pozyskujemy energię. Wiadomo już, z doświadczenia naszych sąsiadów, że tradycyjna – zcentralizowana jej produkcja nie jest bezpieczna w przypadku wybuchu konfliktu. Nie sprzyja ona również przeciwdziałaniu postępującym zmianom klimatu. Alternatywą dla takiego systemu może być rozwój rozproszonych mniejszych wspólnot energetycznych opartych przede wszystkim o odnawialne i zielone źródła. Takie podejście byłoby też istotną szansą na zwiększenie udziału społeczności lokalnych w zyskach z wytwarzania i dystrybucji energii.



Niewykorzystany potencjał energetycznych wspólnot _____ 123

dr **Radomir Matczak**, ekspert ds. zrównoważonego rozwoju, doradca Związku Miast Polskich

Kryzys klimatyczny i rosnące w zatrważającym tempie koszty energii zmuszają do refleksji nad alternatywą dla obecnego, uzależnionego od czynników zewnętrznych, systemu energetycznego jaki mamy w Polsce. Odpowiedzią mogą być wspólnoty energetyczne – pod warunkiem przystosowania systemu do ich działania. Ograniczenia prawne i brak zaufania do obywateli nie pozwalają bowiem na „rozwiniecie skrzydeł” i pokazanie możliwości tego typu rozwiązań. Tymczasem ich potencjał jest ogromny.

JAKIE MECHANIZMY ROZWOJU I TRANSFORMACJI MIAST W NIESTABILNYCH CZASACH?



Jak ułożyć relacje miasto-otoczenie? _____ 129

prof. **Zygmunt Frankiewicz**, Senator RP, Prezes Zarządu Związku Miast Polskich

Relacje miasta z otaczającymi je gminami są bardzo specyficzne. W teorii obydwie strony powinny grać „do jednej bramki”, jednak w praktyce na styku między nimi pojawiają się liczne konflikty. Mogą one zachodzić np. wtedy, gdy miasto do swojego dalszego rozwoju potrzebuje terenów należących do sąsiedniej gminy, która niekoniecznie chciałaby je oddawać, czy nawet współpracować w zakresie gospodarowania nimi. W jaki sposób „ucywiliżować” relacje między miastami, a ich najbliższym otoczeniem? Dlaczego potrzebujemy lepszych regulacji prawnych w tym zakresie?



Złożone i trudne wyzwania wymagają koordynacji _____ 133

dr inż. arch. **Łukasz Pancewicz**, Politechnika Gdańska, A2P2

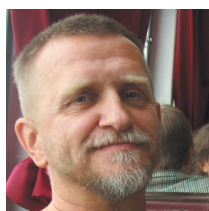
Podsumowanie aktualnych wyzwań stojących przed dużymi aglomeracjami miejskimi nie stanowi wielkiego problemu. Jest ich w końcu sporo, zaczynając od tych związanych ze zmianami klimatu i demografią, poprzez problem marginalizacji mniejszych ośrodków, a kończąc na konsekwencjach inflacji czy polityki fiskalnej rządu. O wiele trudniej jest wskazać możliwe rozwiązania. W dużych aglomeracjach z wieloma z nich prościej mierzyć się łącząc siły, kompetencje i zasoby kilku samorządów, które są powiązane funkcjonalnie. W teorii rozwiązanie brzmi prosto, realnie jest to kwestia gotowości na podjęcie kroków na rzecz integracji i dzielenia się władzą. Sprostanie temu zadaniu jest większym wyzwaniem, niż kwestie merytoryczne.



W kierunku elastycznego planowania _____ 137

prof. **Piotr Lorens**, Architekt Miasta Gdańska, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej

Przemiany naszych miast zachodzą w coraz większym tempie. Nowe wyzwania w sferze politycznej, ekonomicznej, środowiskowej czy społecznej pojawiają się nieomalże z dnia na dzień. Bardzo często wiąże się to z koniecznością zastosowania nowego podejścia do kształtowania przestrzeni – przy czym przewidziane obecnymi regulacjami prawnymi procedury planistyczne zazwyczaj nie dają szansy na wypracowanie nowych rozwiązań w pożądanym czasie. Dlatego niezbędne jest zastosowanie nowego modelu planowania – wprowadzenie instrumentów „planowania elastycznego”, dającego szansę na szybkie dostosowanie koncepcji rozwoju do specyfiki danego problemu czy zagadnienia.



Strategie miast w niestabilnym świecie _____ 141

Wojciech Kłosowski, specjalista ds. rozwoju lokalnego, ekspert strategiczny Związku Miast Polskich, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Rzeczywistość niestabilnych czasów może podświadomie kierować nas ku porzuceniu planowania strategicznego (ponieważ staje się zbyt trudne) albo skłaniać do robienia tego tak, jak dotychczas (bo zobaczymy co urodzi się z tego chaosu, na pewno nie wszystko się zdezaktualizuje). Oba te podejścia są jałowe i długoterminowo niebezpieczne. Planowania strategicznego potrzebujemy więcej niż kiedykolwiek wcześniej, ale musi ono zmienić swoją naturę. Na czym polega dziś mądre, skuteczne i efektywne planowanie w mieście?



Miasta – w poszukiwaniu rezyliencji _____ 145

Aldo Vargas-Tetmajer, Koordynator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich

Gęstość zaludnienia i intensywna aktywność gospodarcza sprawia, że to miasta są najbardziej narażone na skutki zmian klimatu, co wymusza ich daleko idącą zieloną transformację. Nie ma jednak co ukrywać – dla części z nich kryzys klimatyczny może się okazać wręcz niszczycielski. Jak zaadaptować tereny zurbanizowane do nowych wyzwań?



Czego możemy się nauczyć od mniejszych miast? _____ 149

Joanna Erbel, socjolożka, Dyrektorka ds. protopii CoopTech Hub, PLZ Spółdzielnia

W Polsce zwykło się marginalizować mniejsze miasta – pozbawione znanych ośrodków naukowych czy siedzib dużych firm stają się nieatrakcyjne dla mieszkańców. Czas jednak zmienić to myślenie. Mamy w kraju przykłady miejscowości, którym daleko do miana metropolii, a które mogłyby za to służyć im za przykład. Można tutaj podać, chociażby Pleszew – który udowadnia, że idea miasta piętnastominutowego nie jest tylko teorią. Czego więc możemy się nauczyć od mniejszych miast? I czy polskie metropolie powinny nabrać trochę pokory, aby się rozwijać?

WSPÓLNOTOWOŚĆ – PARTYCYPACJA – LOKALNOŚĆ – NIEDOCENIANE FILARY TRANSFORMACJI I ROZWOJU MIAST



Dialog i partycypacja remedium na kryzysowe czasy? _____ 154

prof. **Iwona Sagan**, Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej, Uniwersytet Gdański

Kryzysy ostatnich lat pokazały, że tam gdzie centralne struktury zarządcze zawodzą, sprawdzić się może współpraca aktywnych wspólnot miejskich z władzami lokalnymi. Dowodem na to jest wielka samoorganizacja społeczeństwa do pomocy uciekającym przed wojną Ukraińcom – jeszcze zanim organy państwa zdążyły podjąć jakiegokolwiek działania. Jednak współczesne praktyki partycypacyjne (jak np. konsultacje społeczne) – poza kryzysem – zdają się być raczej pozorne. Czy deliberytywne współzarządzanie może być alternatywnym (i realnym) sposobem na włączanie mieszkańców w sprawy decyzyjne, a tym samym wspomóc budowanie odporności miast i regionów?



W stronę demokracji ekonomicznej _____ 158

Joanna Erbel, socjolożka, Dyrektorka ds. protopii CoopTech Hub, PLZ Spółdzielnia

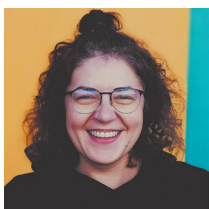
Demokracja lokalna to w Polsce dość młode zjawisko. A na dodatek zmagają się z wieloma problemami. Narzędzia, które służą zwiększaniu partycypacji mieszkanki i mieszkańców w procesach decyzyjnych, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Aby więc móc stworzyć miasta bardziej zrównoważone i sprawiedliwe, potrzebujemy nowego modelu demokracji lokalnej – demokracji ekonomicznej.



Jakie miasto dla dobrego młodego dorastania? _____ 162

Aleksandra Kulik, Prezeska Fundacji Sempre a Frente

Współczesne miasta stają się coraz bardziej anonimowe, a relacje międzyludzkie coraz bardziej wirtualne. Receptą na te problemy może być budowanie mniejszych wspólnot, lokalnych, sąsiedzkich. Jednak aby społeczeństwo mogło sprawnie funkcjonować, rozwijać się, należy dbać także o jego najmłodszych członków i członkinie – edukując i wyposażając ich w odpowiednie kompetencje psychospołeczne, które pomogą im w dorosłym życiu. Jak więc skutecznie wspierać młodość w mieście?



Jak budować wspólnotowość miejską przez kulturę? _____ 168

Kinga Rabińska, Stowarzyszenie „Oswajanie Miasta”, Śródek – Śródmiejski Punkt Sąsiedzki w Szczecinie

Kultura i działania artystyczne mogą być efektywnym narzędziem do animacji aktywności miejskich społeczności. Mogą także odgrywać ważną rolę w procesie rewitalizacji miasta oraz pomóc w budowie lokalnych – ogólnomiejskich i sąsiedzkich – wspólnot. W jaki sposób inicjatywy kulturalne i działania artystyczne skłaniają mieszkańców do współdziałania? Jak miejscom zapomnianym i omijanym przywrócić atrakcyjność? I wreszcie, jak poprzez kulturę budować tożsamość miejskich społeczności?



Kryzys może nam pomóc _____ 175

Marcin Skrzypek, Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Okres, kiedy mamy mniej pieniędzy i musimy oszczędzać, może być wbrew pozorom szansą do rozwoju. Zmusza nas do weryfikacji tego co ważne i do zajęcia się zaniedbanymi tematami oraz sprzyja ograniczaniu życia na koszt przyszłych pokoleń.

REGIONY MOTOREM DRUGIEJ FALI MODERNIZACJI POLSKI?

NR 2(13)/2023

WPROWADZENIA



Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski _____ 184

dr **Jan Szomburg**, Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej wielkiej modernizacji (klimatyczno-technologiczno-kulturowej). Musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Prawdziwym motorem tych przemian mogą się ponownie stać samorządowe regiony, które dojrzały przez 25 lat swojego istnienia i mają szansę odegrać kluczową rolę w stymulacji i koordynacji działań w ramach nowego paradygmatu rozwoju.



Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczypospolitej _____ 187

prof. **Jerzy Buzek**, Poseł do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności”.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI

Perspektywa Unii Europejskiej



Jaka rola regionów w przyszłości Unii Europejskiej? _____ 195

Thomas Wobben, Dyrektor ds. prac legislacyjnych, Europejski Komitet Regionów

Rola regionów i regionalizmu w polityce Unii Europejskiej ulegała na przestrzeni lat istotnym przemianom. Rozpoczynająca się obecnie dyskusja na temat kształtu polityki spójności po 2027 roku jest dobrą okazją, by zastanowić się, jakie funkcje powinny pełnić regiony w kontekście współczesnych wyzwań oraz jak dalej zapewniać spójność w sytuacji rosnących dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi obszarami.



Stanowisko Zarządu ZWRP w sprawie przyszłej Polityki Spójności Unii Europejskiej _____ 202

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Stanowisko Zarządu ZWRP jest skierowane do Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do: Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEGR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do: stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących. Otwiera dyskusję wokół tego, w jaki sposób zapewnić wysoką rangę Polityce Spójności UE po 2027.

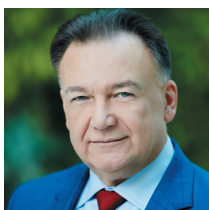


W kierunku strategicznej decentralizacji _____ 205

prof. **Maciej Kisilowski**, Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu (Central European University)

U źródła kryzysu demokracji w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, leży pogłębiający się spór ideologiczny między progresywnymi i konserwatywnymi wizjami dobrego państwa i społeczeństwa. Jedną z najbardziej obiecujących i realistycznych ustrojowych odpowiedzi na ten kryzys może być strategiczna decentralizacja, czyli przenoszenie decyzyjności w pewnych obszarach polityki publicznej na poziom miast i regionów, a przez to szersze włączenie samorządu w system podziału i równoważenia władzy w państwie. Czy polscy samorządowcy są gotowi na przejęcie roli „aniołów-stróżów polskiej demokracji”?

Głosy liderów samorządowych



Zmieniająca się rola samorządów. Co dalej? Zagrożenia spowodowane zapędami centralizacyjnymi _____ 215

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Od tego momentu poprawa jakości życia mieszkańców stała się najważniejszym celem działań władz samorządowych. Forsowana obecnie recentralizacja władzy wpływa natomiast negatywnie na efektywność ich funkcjonowania. Jeśli chcemy nadal nazywać się demokratycznym państwem prawa, którego podstawą jest subsydiarność i samorządność, musimy przeciwstawić się tendencjom recentralizacyjnym, a także pogłębić społeczną debatę odnośnie do kompetencji władzy centralnej.



Miejsce Polski w Europie silnych regionów _____ 220

Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów

Polskie regiony, jako beneficjenci środków unijnych, przyczyniły się do efektywnego realizowania polityki rozwoju. To właśnie województwa wdrażały największe inwestycje, przeprowadzając skuteczne zmiany cywilizacyjne w naszym kraju. Po 2020 roku najistotniejszą kwestią dla Unii Europejskiej jest zmiernie w stronę idei spójności społecznej. Na czym dokładnie ona polega? W jaki sposób umiejętnie wcielić ją w życie? Jaką rolę w tym procesie odgrywa Wielkopolska?



Jak regiony odmieniły Polskę? – przykład Pomorza _____ 224

Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego

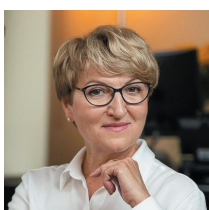
To właśnie 25 lat temu – wprowadzając samorządowe reformy instytucjonalne – w zasadniczy sposób zmieniliśmy współczesny obraz społeczno-gospodarczy kraju. Dlaczego udało się polskim regionom zmniejszyć dystans do innych obszarów Unii Europejskiej? Jak wyglądało to z perspektywy województwa pomorskiego? Na co dziś powinniśmy patrzeć, myśląc o dalszym rozwoju? Gdzie są najważniejsze „rafy”, których powinniśmy unikać?



Jaka polityka rozwoju? Podkarpacka perspektywa _____ 233

Władysław Ortyl, Marszałek Województwa Podkarpackiego

Działania wojenne prowadzone w Ukrainie mają ogromny wpływ na funkcjonowanie województwa podkarpackiego. Władze samorządowe na tym obszarze wspierają naród ukraiński nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych. Ponadto prowadzą aktywną współpracę transgraniczną i makroregionalną, a także wdrażają nowy program finansowany ze środków Unii Europejskiej.



Współpraca transgraniczna regionów – doświadczenia Lubuskiego _____ 237

Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego

Współpraca transgraniczna województw ma zarazem wizerunkowe i rozwojowe znaczenie. Regiony Polski zachodniej są mocno zaangażowane w relacje polsko-niemieckie, czego dowodem jest szereg inicjatyw podejmowanych po obu stronach granicy. Jak wyglądają owe relacje, czym się charakteryzują i co wnoszą do życia społecznego w regionach?



Postawmy na „regionalne strategie bezpieczeństwa żywnościowego” _____ 242

Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Kryzysy przeszłe (COVID-19), teraźniejsze (wojna w Ukrainie) i ich przyszłe konsekwencje dowodzą, że towarzyszący obywatelom komfort związany z nieograniczonym dostępem do żywności może być złudny. W obliczu globalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego potrzebne są regulacje na poziomie europejskim i krajowym. Co jest więc kluczem do zapewnienia zaopatrzenia w żywność? Jak regiony mogą się przygotować do tego zadania? Jak może wyglądać „regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego”?

Głosy naukowców i ekspertów



Silne regiony kluczem do odnowy idei integracji europejskiej? _____ 250

dr **Piotr Żuber**, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Zasadność procesu regionalizacji, wspieranego przez europejską politykę spójności, w przypadku wielu państw członkowskich była podawana w wątpliwość. Polska jednak potrafiła odnaleźć się w tych działaniach, umiejętnie korzystając do tego z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego. Obecnie wdrażany model integracji i sposób wdrażania polityk europejskich traci na swojej atrakcyjności dla wielu państw członkowskich, ponieważ przyczynia się raczej do wzmocnienia centralizacji, traktując kraje podzielone na konkretne struktury terytorialne jako klientów, a nie równoprawnych uczestników przemian. Czy możliwy jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności w rozwoju i integracji europejskiej? Jaką rolę w tym procesie ma do odegrania Polska?



Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości _____ 255

prof. **Tomasz Komornicki**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk

Cały świat stoi dziś w obliczu ogromnych wyzwań o charakterze m.in. klimatycznym, geopolitycznym czy demograficznym. Wydarzenia z ostatnich lat – z pandemią COVID-19 na czele – uświadomiły nam, że same państwa nie dadzą rady skutecznie stawić czoła współczesnym megatrendom. Niezbędne będą też działania na poziomie regionalnym, na którym spojrzenie globalne łączy się z lokalnym oraz gdzie przekraczane są granice – nie zawsze przecież skorych do współpracy – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też powinniśmy dążyć do wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale i podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz wybranych polityk sektorowych.



Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości _____ 262

prof. **Jerzy Korczak**, Uniwersytet Wrocławski

Istotna rola regionów stanowi jedną z podstaw zjednoczonej Europy. Akcesja Polski do Unii wymagała przystosowania ustroju terytorialnego i administracyjnego do układu, w którym rolę regionu miało odgrywać województwo. Po 25 latach od tej reformy warto zadać pytanie, jak z tego zadania wywiązały się nowo powstałe terytorialne struktury. Czy udało się stworzyć w Polsce zupełnie nową politykę regionalną? Jakie zagrożenia i wyzwania stoją przed naszymi regionami?



Województwo samorządowe – punkt wyjścia i proponowane zmiany _____ 267

dr **Grzegorz Grzelak**, Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Dla demokratycznego państwa prawnego samorządu w Polsce pełnią kluczową rolę nie tylko jako środek zaradczy na kwestie problemowe gmin czy regionów. Ich funkcja sięga dalej – są punktem łączącym obywateli zarówno pod względem tożsamościowym, jak i w zakresie poczucia sprawczości. Warto więc zastanowić się, jak wygląda aktualny stan samorządności w Polsce? Z pewnością państwo nie może działać efektywnie wraz z centralizacją zadań publicznych. Jakie więc zagrożenia niesie za sobą recentralizacja i jak jej przeciwdziałać? Kto i jakie zmiany w tej kwestii proponuje?



Tyle centrum, ile konieczne, tyle samorządu, ile możliwe _____ 274

Jarosław Makowski, Radny Miasta Katowice, b. Radny Sejmiku Województwa Śląskiego, Prezes Instytutu Obywatelskiego

Doświadczenie wojny w Ukrainie, skutkujące ponadpokoleniowym, oddolnym zaangażowaniem obywateli w pomoc uchodźcom pokazuje, że Polacy są coraz bardziej świadomi wagi społecznego zaangażowania. Chętnie wykorzystują swój potencjał, realizując zasadę partycypacji obywatelskiej. Model ten najpełniej mogą jednak rozwijać w państwie zdecentralizowanym i samorządowym, zogniskowanym na ruch ze strony mieszkańców małych ojczyzn. Jak mądrze wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie? W jaki sposób realizować zasadę samorządności i pomocniczości? Czy istnieje przepis na nową Polskę?



W kierunku podmiotowych regionów _____ 279

prof. **Paweł Churski**, Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Trudno sobie wyobrazić programowanie i realizację polityki regionalnej bez upodmiotowionych kompetencyjnie i finansowo regionów. Bezsprzecznie polski samorząd regionalny jest fundamentem prawidłowego funkcjonowania tejże polityki w naszym kraju. Niestety jego pozycja na przestrzeni ostatnich 25 lat ulegała licznym zmianom, co nie zawsze sprzyjało poprawie efektywności podejmowanych działań rozwojowych, finansowanych ze środków publicznych. Co zrobić, by samorząd regionalny został uznany za partnera, a nie wyłącznie wykonawcę wprowadzanych centralnie rozwiązań?



Centrum – przedsiębiorstwa – regiony: dawne dylematy w nowych uwarunkowaniach _____ 284

prof. **Grzegorz Gorzelak**, Polska Akademia Nauk

Postępujące tendencje centralistyczne w polityce gospodarczej stopniowo zmniejszają autonomię samorządów terytorialnych. Prowadzi to do ograniczania decyzyjności władz lokalnych, którym zabiera się zdolność do odpowiadania na realne potrzeby danych obszarów. W ten sposób podważone zostają także zasady wolnego rynku oraz udziału niezależnych przedsiębiorstw w regionalnym rozwoju gospodarczym. Czy istnieje koncepcja skutecznie rozbijająca ten szkodliwy układ zależności? W jaki sposób powinna przebiegać modelowa współpraca w relacjach: centrum, przedsiębiorstwa i regiony?



Jaka rola regionów w polityce transportowej? _____ 289

dr **Michał Wolański**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

prof. **Marcin Wołek**, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednosczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.





O potrzebie regionalnej polityki imigracyjnej _____ 296

prof. **Wojciech Janicki**, Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Od 2022 roku – z powodu wybuchu wojny w Ukrainie – obserwujemy wzmożony napływ imigrantów do Polski. Nasz kraj nieoczekiwanie stał się państwem imigracji netto. Dodatkowo zmagamy się również z migracjami ludności wewnątrz kraju, które pogłębiają regionalne różnice rozwojowe. Pomimo tego nie posiadamy odpowiednich regulacji prawnych, jednoznacznie wyznaczających kierunek państwowej polityki migracyjnej, nie mówiąc nawet o jej regionalnym wymiarze. Jak więc zatrzymać proces wyludniania się obszarów peryferyjnych? Czy imigranci pomogą nam zasypać demograficzną lukę?

WSPÓLNOTY REGIONALNE – PROCES DOJRZEWANIA



<http://www.is.uw.edu.pl>

Wspólnoty regionalne – dlaczego ich potrzebujemy? _____ 301

prof. **Jerzy Bartkowski**, Katedra Socjologii Polityki, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Polskie regiony zdobyły własną tożsamość. Wykształciły własny potencjał realizacyjny, innowacyjny, kapitałowy. Dobre wykorzystanie ich możliwości może wzmocnić centrum, sankcjonując przy tym pozycję regionu jako autonomicznego i równoprawnego partnera w tych relacjach. W jaki sposób doprowadzić do zmiany w myśleniu o regionalizmie? Dlaczego samodzielność regionów jest tak istotna? Jak wykorzystać schedę po romantykach i pozytywistach, realizując wyzwania przyszłości?



Wspólnoty regionalne fundamentem rozwoju Polski _____ 306

prof. **Cezary Obracht-Prondzyński**, Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Reforma powołująca do życia 16 samorządowych województw budziła szereg kontrowersji. W ramach jednych obszarów administracyjnych znalazły się obok siebie tereny często bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że konsekwentna polityka władz regionalnych przełożyła się na wykształcenie prawdziwej i głębokiej regionalnej tożsamości. Czy możemy jednak mówić o powstaniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Co jest obecnie największym hamulcem dla rozwoju regionów w tym kierunku? Wreszcie: jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?



Pomorska wspólnota regionalna _____ 312

Mariusz Szmidka, redaktor naczelny tygodnika „Zawsze Pomorze”

Pomorze jest unikatowym regionem, na którego rozwój – jak chyba nigdzie indziej w skali Polski – pracują tak będący tu „od zawsze” autochtoni: Kaszubi czy Kociewiaczy, jak również przybywający tu przyjezdni, w tym m.in. powojenni kresowiaczy czy mniejszość ukraińska. Wszyscy oni na poziomie społecznym i ekonomicznym stanowią doskonale dopasowane do siebie elementy układanki, o czym świadczą m.in. wysoka jakość życia czy liczne sukcesy gospodarcze naszego regionu. Czy owe puzzle da się jednak ułożyć w spójną całość również na płaszczyźnie kulturowo-tożsamościowej?

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO PLANOWANIA ROZWOJU REGIONÓW



Polityka regionalna – jak powinno wyglądać planowanie zintegrowane? _____ 317

prof. **Tadeusz Markowski**, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Jednym z największych wyzwań polityki regionalnej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce powinno wyglądać planowanie zintegrowane. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być połączenie działań na rzecz przemian społeczno-gospodarczych z planowaniem przestrzennym. Równie istotne jest uczynienie tegoż rozwoju zrównoważonym – opartym o działania wyważone i długofalowe. Jak zatem skutecznie włączyć strategie scalające do procesu rozwoju regionów?



Jak połączyć ekonomię z przestrzenią? _____ 323

Janusz Sepioł, Architekt Miejski Rzeszowa, b. senator RP, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jedną z głównych przesłanek reformy regionalnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka było utworzenie podmiotów funkcjonujących poniżej rządu centralnego, które wezmą na siebie znaczącą część odpowiedzialności za przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Miało to nastąpić m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów oraz uwarunkowań lokalnych, a także większą samodzielność kreowania polityki rozwoju. Dlatego wśród zasadniczych kompetencji, ale i zadań nowo utworzonych województw znalazło się przygotowywanie i uchwalanie regionalnych strategii rozwoju. Jaka powinna być obecnie ich rola? Co pozwoli w pełni wykorzystać potencjał przestrzenno-ekonomiczny regionów?



Uzbroić i skoordynować politykę przestrzenną regionów _____ 328

dr **Maciej Zathej**, Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego; Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UPWr

Mijające właśnie ćwierćwiecze powołania samorządowej administracji regionalnej w Polsce nakłania do szeregu refleksji. Ważne jest, by podjąć rozważania wokół trzech kontekstów: pierwotnego założenia reformy, procesu nadawania i odbierania kompetencji administracji regionalnej, a także zderzenia z coraz potężniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Bo choć autonomiczne regiony stanowią istotę sprawnie funkcjonującego państwa, to istnieje przy tym spore niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania na skutek wprowadzania wielu podejść do polityki rozwoju. Do tego mnogość problemów, takich jak postępujący kryzys peryferii i małych miast czy kryzys klimatyczny mogą powodować liczne trudności w zarządzaniu samorządami. Jak zatem powinna wyglądać odpowiedź regionów na współczesne wyzwania cywilizacyjne?



Zintegrowana polityka rozwoju szansą na dbałość o przestrzeń i należyte warunki życia _____ 332

dr **Elżbieta Kozubek**, Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Narastający chaos przestrzenny, rozlewanie się miast czy degradacja historycznego dziedzictwa krajobrazowego to jedne z wielu namacalnych przykładów, z jak głębokim kryzysem planowania rozwoju mamy do czynienia w całej Polsce. Szansą na radykalną poprawę sytuacji może być wprowadzenie w życie zintegrowanej polityki rozwoju na wszystkich szczeblach administracji. Jak to zrobić? Czy zintegrowane podejście w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz polityki rozwoju jest możliwe? Jakie są najistotniejsze bariery na tej drodze?

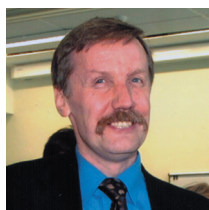


Województwo lubelskie wobec wyzwań planowania zintegrowanego _____ 336

Bogdan Kawałko, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Dualny model transformacji terytorialnej, który oddziela założenia planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego, nie przystaje do wyzwań i kształtu obecnej polityki regionalnej. Stąd tak głęboka potrzeba opracowania modelu współpracy, umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału samorządów oraz zmniejszenie izolacji hamującej zrównoważony i spójny rozwój regionalny. Dyskusja o integrowaniu polityki rozwoju koncentruje się na trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej. Jakie wyzwania można odnotować w ramach poszczególnych przestrzeni integracji? W jaki sposób doprowadzić do ich skutecznej realizacji? Jaką strategię działania obrało województwo lubelskie?

JAKA GEOGRAFIA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI?



Jaka geografia rozwoju polskich regionów? _____ 344

prof. **Bolesław Domański**, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

prof. **Grzegorz Micek**, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

Rozwój polskiej gospodarki w ostatnich dekadach wiązał się ze znaczną geograficzną koncentracją firm i inwestycji. Te zaś lokowano najczęściej na zachodzie kraju oraz w największych ośrodkach miejskich i ich otoczeniu. Dobrze znany jest nam cywilizacyjny podział na Polskę zachodnią i wschodnią, a także dysproporcje między obszarami metropolitalnymi a peryferyjnymi. Różnice te nie należą do przeszłości. Czy możemy jednak spodziewać się szybszego rozwoju obszarów peryferyjnych? Jak na te uwarunkowania wpływa pandemia COVID-19, napływ imigrantów do Polski czy transformacja energetyczna? Wreszcie – w jaki sposób rozsądnie wykorzystać nowe trendy, pojawiające się w lokalizacji inwestycji oraz lokalnej przedsiębiorczości?



Gospodarka sieciowa nową szansą rozwoju regionów _____ 348

dr inż. **Jarosław Tworóg**, Wiceprezes Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji

Rozwój technologii sieciowych i realizacja strategii Zielonego Ładu przyspieszyły procesy decentralizacji działalności gospodarczej. Powstały nowe możliwości uruchomienia potencjału rozwojowego drzemącego w przedsiębiorczości lokalnej. To dobry czas na intensyfikację aktywności gospodarczej społeczności żyjących poza dużymi miastami – na peryferiach. Aby otworzyć samorządom terytorialnym nowe możliwości tworzenia i skutecznej realizacji innowacyjnych polityk gospodarczych, potrzebna jest wizja i spójne z nią otoczenie prawno-regulacyjne.



Podlasie – własne zasoby źródłem rozwoju _____ 357

Janusz Szewczuk, doradca strategiczny Związku Miast Polskich

Podlasie stanowi dobry przykład regionu rozwijającego się w oparciu o własne, endogeniczne zasoby oraz szeroko zakrojoną współpracę w kręgu lokalnych partnerów. W takim modelu – między innymi – tworzone są rozbudowane łańcuchy budowy regionalnych produktów, a dystrybucja korzyści jest rozprowadzana do wielu miejscowych aktorów, co zwiększa lokalne przepływy finansowe, zmniejszając strumień pieniędzy „wypływający” na zewnątrz. Jakie czynniki zadecydowały o tym, że w województwie podlaskim sprawdziły się i rozpowszechniły elementy takiego właśnie modelu rozwoju? Czym region ten wyróżnia się na tle kraju? Czy „odtworzenie” jego drogi byłoby możliwe również w innych polskich województwach?



Lubelskie i Polska Wschodnia w obliczu wojny w Ukrainie _____ 362

Bogdan Kawałko, Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Rosyjska inwazja na Ukrainę ma ogromny wpływ na sytuację geopolityczną Europy. Wschodnią flankę Unii Europejskiej stanowią polskie regiony przygraniczne. Jakie więc wyzwania przed nimi stoją? Jak może wyglądać współpraca polsko-ukraińska po zakończeniu konfliktu zbrojnego? Czy jesteśmy gotowi wziąć udział w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy?

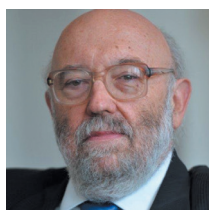


Podkarpacie i Polska Wschodnia – jakie perspektywy? _____ 369

dr **Paweł Wais**, Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

Kryzysy związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie miały ogromny wpływ na sytuację gospodarczą Polski Wschodniej. Choć odcisnęły one negatywne piętno na wielu kwestiach społeczno-gospodarczych, to z perspektywy województwa podkarpackiego jawią się one jako szansa na rozwój regionu. Co ważne, potrzebna jest współpraca między samorządami a przedsiębiorcami w podjęciu kluczowych decyzji mających wpływ na przyszłość Polski Wschodniej.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ KLIMATYCZNO-ŚRODOWISKOWYCH



Polityka klimatyczna a polityka regionalna _____ 374

dr **Andrzej Kassenberg**, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Dynamiczne zmiany klimatu, których jesteśmy dziś świadkami, wymuszają na nas rewizję podejścia do polityki regionalnej. Jej nowy kształt mógłby sprowadzać się do budowania siły regionu od dołu – w oparciu m.in. o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię i żywność, miejscowe usługi transportowe czy zabezpieczenie regionalnego środowiska przyrodniczego przed utratą różnorodności biologicznej. Czy jesteśmy na to gotowi?



Uwolnijmy (zieloną) energię regionów _____ 378

Stanisław Szultka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaką rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?



Trendy środowiskowe a rozwój regionów _____ 383

dr **Paulina Legutko-Kobus**, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Paradygmat rozwoju zrównoważonego, wdrażany do polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym, podkreśla znaczenie przemian społeczno-gospodarczych, uwzględniających uwarunkowania środowiskowe. Z jednej strony obserwujemy wzrost gospodarczy, z drugiej zaś musimy mieć świadomość ograniczoności zasobów oraz zwiększającej się presji na środowisko. Jego jakość w dużej mierze determinuje dobrostan i poziom życia ludzi. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie w polityce rozwoju kwestii związanych z zapobieganiem kryzysowi klimatycznemu. Tyczy się to również skali regionalnej.

REGIONY A WIELOŚRODKOWA POLSKA



Idea Polski policentrycznej _____ 390

prof. **Przemysław Śleszyński**, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają” mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?



Regionalna polityka miejska wobec wyzwań przyszłości _____ 402

Jacek Woźniak, doradca Związku Miast Polskich

Regionalna polityka miejska wymaga większej uwagi ze strony samorządów, gdyż stanowi źródło rozwoju obszarów zurbanizowanych. Jej znaczenie rośnie wraz z ogólnowiatowym wzrostem znaczenia miast, w których żyje coraz większa populacja ludzi (także w Polsce). Dobra regionalna polityka miejska powinna, oprócz samego ukierunkowania na miasta, brać pod uwagę wyzwania przyszłości oraz sprzyjać budowaniu współpracy w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych. Upowszechnienie takiego podejścia w polskich regionach daje nadzieję na efektywniejsze rozwiązywanie ich problemów.



Region i metropolia – jak się ułożyć? _____ 409

prof. **Rafał Matyja**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wprowadzenie pod koniec XX wieku nowego podziału administracyjnego Polski zamknęło – jak się okazało – perspektywę stworzenia rzeczywistych metropolii. Jednostek na miarę kilku największych aglomeracji, czyli przestrzeni wspólnego rozwiązywania problemów, które wymagają współpracy na obszarze wielu gmin i powiatów. Po latach prowizorycznego rozwiązania doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Prowizorycznego, bo ustanawiającego stosunkowo niewielki zakres działania opartego o zasadę dobrowolności. Co należy zrobić, by wyrugować metropolitalny narcyzm, pomijający potrzeby prowincji? Jak powinna wyglądać zaktualizowana mapa kraju?

JAK BUDOWAĆ SIŁĘ KAPITAŁOWĄ REGIONÓW?



O potrzebie samodzielności finansowej regionów _____ 414

dr **Maciej Bukowski**, Prezes Zarządu WiseEuropa

Poszczególne regiony w Europie i na świecie cechują się mniej lub bardziej ograniczoną autonomią finansową. Z pewnością możemy powiedzieć, że im większa niezależność, tym większe korzyści nie tylko dla danego terytorium, ale też dla gospodarki krajowej. Jakie więc szanse rozwojowe mogą uzyskać regiony dzięki niezależności finansowej oraz jakie działania mogą się do tego przyczynić?



Jak finansować rozwój z poziomu regionów? _____ 418

Paweł Chorąży, Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich, Bank Gospodarstwa Krajowego

W rozwój polskich regionów są zaangażowane instytucje na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym. Warto również zwrócić uwagę na instrumenty finansowe będące w dyspozycji bezpośrednio województw. Jak powinny funkcjonować regionalne instytucje finansowe w polskim ekosystemie rozwojowym? Jakie wyzwania stoją przed Regionalnymi Funduszami Rozwoju?



Po co nam siła kapitałowa regionów? _____ 422

dr **Marek Ignor**, Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, a także sprawne regionalne podmioty, które będą w stanie nim profesjonalnie zarządzać. Na czym polega siła kapitałowa regionów, czemu ona służy i jak ją budować? Jakie są role instrumentów i instytucji finansowych w politykach regionów? Jakie znaczenie w kontekście rozwoju województw mają regionalne instytucje finansowe?



Siła kapitału regionalnego – pomorskie doświadczenia _____ 426

dr **Magdalena Pronobis**, Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Regionalne fundusze rozwoju to instytucje nie całkiem nowe – obecne na mapie rozwojowej kraju od połowy ubiegłej dekady. Pomorski Fundusz Rozwoju był tym pierwszym, który zapoczątkował falę powstawania w województwach tego typu instytucji, których jest dziś czternaście. Przez ten okres obrót pieniężny pomorskiego funduszu wyniósł ponad pół miliarda złotych i wpisał się on na trwałe w realizację polityki rozwoju województwa. Nie oznacza to jednak końca możliwości kapitału regionalnego, ale ich początek – regionalne fundusze rozwoju mają potencjał by odegrać znacznie szerszą rolę w rozwoju polskich regionów, a tym samym kraju. Ich działalność to emanacja zasad partnerstwa i subsydiarności w praktyce samorządowej.



Lokalne rynki kapitałowe narzędziem regionalnej polityki rozwoju? _____ 430

Olgierd R. Dziekoński, architekt, urbanista, ekspert w zakresie gospodarki lokalnej i samorządności

Małe i średnie przedsiębiorstwa są podstawą lokalnej gospodarki. Mimo to często brakuje, koniecznego dla ich rozwoju, finansowania zewnętrznego na odpowiednim poziomie. Warto zatem zadbać o powstawanie lokalnych funduszy kapitałowych, które w sposób oddolny wpłynęłyby na MŚP, zapewniając przestrzeń do współpracy między przedsiębiorcami i miejscowymi inwestorami. Jak powinien przebiegać taki proces? Jakie korzyści przyniesie regionalnej polityce rozwoju?

POLSKIE ROLNICTWO U PROGU WIELKIEJ TRANSFORMACJI

NR 3(14)/2023

TEKSTY WPROWADZAJĄCE



Jak wygrać wielką rolniczą transformację? _____ 438

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Mnogość i charakter wyzwań stojących przed współczesnym rolnictwem może wydawać się przytłaczający. Gdzie leży przyszłość tego sektora w kontekście zmian klimatu, rekonfigurujących się uwarunkowań ekonomicznych czy geopolitycznych? Jak pogodzić polsko-ukraińskie interesy rolno-spożywcze tak, by zagrożenie nierównej walki o pozycję na rynku przekuć w rozwojowy sukces obu narodów? Co będzie kluczem do udanej drugiej wielkiej transformacji polskiego rolnictwa i wsi? To tylko niektóre z pytań, które postanowiliśmy zadać w gronie wybitnych ekspertów, których zaprosiliśmy na nasze łamy.



Idea nowej wspólnej polityki rolnej _____ 441

Janusz Wojciechowski, Komisarz UE ds. rolnictwa

Bezpieczeństwo żywnościowe, obok bezpieczeństwa obronnego i energetycznego, jest jednym z głównych filarów bezpieczeństwa ogólnego państw i społeczeństw. Bez sprawnie funkcjonującego systemu żywnościowego zagrożona jest fizyczna egzystencja każdego człowieka. Potwierdza to w szczególności obecna, trwająca od ponad trzech lat, sytuacja kryzysowa – najpierw związana z największą od przeszło 100 lat pandemią w Europie, a potem z pierwszą od 80 lat (od czasu II wojny światowej), pełnoskalową wojną, trwającą na terytorium Ukrainy. Konflikt ten pokazuje nam, że żywność może być używana jako broń (wykorzystuje to obecnie Rosja), dlatego zapewnienie dostępu do niej jest istotnym wyzwaniem strategicznym dla wszystkich krajów, w tym dla samej Unii Europejskiej.



Rolnictwo jako zwornik bezpieczeństwa i rozwoju _____ 444

prof. **Zbigniew M. Karaczun**, Katedra Ochrony Środowiska i Dendrologii SGGW, Koalicja Klimatyczna

W powszechnej świadomości rola rolnictwa utożsamiana jest z produkcją żywności. Zgodnie z tym podejściem ma ono wyprodukować wystarczającą ilość płodów rolnych, aby wyżywić stale rosnącą populację ludzką i zapewnić jej bezpieczeństwo żywnościowe. W ostatnich latach naukowcy i eksperci coraz częściej wskazują jednak na jego inne funkcje. Sektor rolno-spożywczy dostarcza surowców dla przemysłu przetwórczego i rolno-spożywczego, jest rynkiem zbytu dla innych branż, może wspierać innowacje, tworzy miejsca pracy oraz jest nośnikiem tradycji. W jaki sposób zmienić dotychczasową optykę, nie naruszając przy tym bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego? Jakie są najważniejsze kierunki rozwoju rolnictwa w Polsce i Europie? Czy sektor rolniczy może stać się rzeczywistym zwornikiem bezpieczeństwa i rozwoju?



Na czym polega wielofunkcyjność rolnictwa? _____ 451

prof. **Henryk Runowski**, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Postrzeganie rolnictwa i jego funkcji zmienia się wraz z upływem czasu i rozwojem społeczno-gospodarczym. Kiedyś zasadzało się ono głównie na zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, takich jak dostęp do żywienia czy uzyskanie konkretnych dochodów finansowych. Jednak w dzisiejszej, dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości nasze podejście powinno ewoluować w stronę wielofunkcyjności rolnictwa. Szczególnie ważne w tym kontekście jest wcielenie funkcji pozakomercyjnych, będących odpowiedzią na kryzys klimatyczno-środowiskowy. Jaką rolę pełni obecnie sektor rolno-spożywczy? Z jakimi wyzwaniami musi się zmierzyć? Które z nich są dla nas najważniejsze?



Polski sektor rolno-spożywczy – co nas czeka, jak się przygotować? _____ 456

prof. **Andrzej Kowalski**, Szkoła Główna Handlowa

Polski sektor żywnościowy, od momentu integracji z UE, odgrywa coraz większą rolę w gospodarce światowej. Nie byłoby tych sukcesów, gdyby nie wizja niektórych sił politycznych, które od samego początku transformacji czyniły starania, aby członkostwo Polski w UE stało się faktem jak najszybciej. Wzrost poziomu efektywności sektora żywnościowego nie może jednak przystaniać jego słabszych stron i wyzwań związanych z przyszłością. Przed jakimi problemami stoi Polska? Jaka jest jej pozycja na gospodarczej mapie świata? W jakim stopniu unijne propozycje zmian będą dla nas korzystne? Czy polski sektor rolno-spożywczy odnajdzie się w cywilizacji postprzemysłowej?



Polska wieś – scenariusze przyszłości _____ 465

prof. **Cezary Obracht-Prondzyński**, Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Lech Bądkowski, polski i kaszubski pisarz, publicysta i działacz społeczny, zwracał uwagę na to, aby w myśleniu o sprawach publicznych przyjmować postawę „ku przyszłości”. Oczywiście historia, dziedzictwo i tradycja są czymś bardzo ważnym. Nie zwalnia nas to jednak z obowiązku, aby stale zastanawiać się do czego prowadzą nas minione wieki, dekady i lata oraz współczesne doświadczenia. W jaką stronę zmierzamy? Z jakimi problemami i wyzwaniami będzie musiała się zmierzyć polska wieś?

GLOBALNA PERSPEKTYWA ŻYWIENIOWA



Nowa geografia produkcji i konsumpcji żywności na świecie _____ 474

Grzegorz Kozięja, Bank BNP Paribas

Struktura światowego rynku żywności uzależniona jest od wielu czynników, m.in. skutków zmiany klimatycznej, decyzji globalnych koncernów czy postępu technicznego. Niemniej jednak najistotniejszym czynnikiem wpływającym na proces produkcji i konsumpcji jest stale rosnąca liczba ludności na świecie. Warunkuje ona zaspokajanie potrzeb żywieniowych na niespotykaną dotąd skalę. Czy możemy przewidzieć nowy rozkład wpływów żywnościowych na świecie? Jaką rolę odegrają w tym procesie wielkie mocarstwa? Czy biotechnologia pomoże rozwiązać problemy natury klimatyczno-środowiskowej? Jakiej przyszłości rynku żywności możemy się spodziewać?



System rolno-spożywczy – co czeka nas i planetę? Scenariusze FAO _____ 478

Elian Strugała, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Raport FAO dotyczący przyszłości systemu rolno-spożywczego zawiera cztery alternatywne średnio- i długoterminowe scenariusze dla świata. Autorzy nie aspirują do przewidywania przyszłości, bowiem w warunkach tak dużej zmienności nie sposób jej prognozować. Przedstawiają jednak działające na wyobraźnię prawdopodobne modele-scenariusze, które pozwalają lepiej zrozumieć, co może nas czekać, w zależności od cywilizacyjnych wyborów ludzkości.



Popyt na żywość i zachowania konsumentów – co nas czeka? _____ 485

prof. **Krystyna Gutkowska**, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. **Hanna Górską-Warsewicz**, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. **Sylwia Żakowską-Biemans**, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. **Dominika Guzek**, Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW

Żyjemy w czasach, w których sprawy związane z żywieniem zyskują na znaczeniu. W społeczeństwie zwycięża przekonanie, że nasza jakość życia jest, w sposób bezpośredni, uzależniona od konkretnych wyborów konsumenckich. Trend ku postawom prozdrowotnym i proekologicznym ma szansę pozytywnie wpłynąć na obecną sytuację klimatyczno-środowiskową. Jakie czynniki wpłynęły na upowszechnienie się takich preferencji? Na czym polega żywienie spersonalizowane i precyzyjne? Czy wielkie firmy i koncerny żywieniowe odpowiedzą na potrzeby konsumentów?



Chińskie nawyki żywieniowe – czy polskie produkty „wstrzelą się” w gusta jednego z najludniejszych krajów? _____ 494

Wenhang Li, Bank BNP Paribas

Chiny słyną z potraw na bazie ryżu lub makaronu, dań jednogarnkowych czy sajgonek. Współcześnie branża gastronomiczno-spożywcza Państwa Środka coraz chętniej otwiera się na inne produkty żywnościowe, również europejskie. Chińczycy doceniają polskie mleko, ale też zagraniczne soki czy napoje gazowane. Niewątpliwie nawyki żywieniowe młodego pokolenia ewoluują, a wraz z nimi zmienia się także chiński rynek. Czy istnieje szansa, że stanie się on kiedyś miejscem przyjaznym dla polskich producentów?



Skala strat i marnotrawstwa żywności na świecie _____ 497

prof. **Mariola Kwasek**, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy

W czasie globalnego kryzysu żywnościowego, spowodowanego obecną sytuacją geopolityczną i pandemią COVID-19, straty i marnotrawstwo żywności dodatkowo pogarszają sytuację na świecie. Niedobór żywności jest ogromnym problemem dla milionów osób głodujących, zwłaszcza na kontynencie afrykańskim i azjatyckim. Paradoks polega na tym, że 735,1 mln osób nie ma co jeść; 2,4 mld osób cierpi z powodu umiarkowanego i dużego braku bezpieczeństwa żywnościowego; a co roku marnuje się 1,3 mld ton żywności nadającej się do spożycia, co stanowi 1/3 całej produkowanej żywności.

ROLNICTWO A KLIMAT I ŚRODOWISKO



Jak odpowiedzialnie zachęcać do odpowiedzialnych wyborów żywności? _ 505

dr **Jacek Czarnecki**, szef Działu Legislacji i Spraw Naukowych, Nestlé Polska i Nestlé Baltics

Idea zrównoważonego rozwoju jest bezsprzecznie jednym z najważniejszych koncepcji mających na celu hamowanie lub nawet odwracanie skutków zmiany klimatycznej. W naturalny sposób wkracza ona w rolnictwo, jak i cały system żywnościowy. Działania w tych obszarach ściśle łączą się oczywiście ze zrównoważoną konsumpcją produktów. Klienci bywają podatni na manipulacje ze strony nieuczciwych firm. Aby temu przeciwdziałać, należy wdrożyć działania edukacyjne, które ułatwią konsumentom podejmowanie proekologicznych decyzji zakupowych oraz zmniejszą ryzyko nieuczciwej konkurencji. W jaki sposób nie wmanewrować się w „ekościemę”? Jakie pomysły zostały już wcielone w życie? Co jeszcze należałoby zrobić? Czy odpowiednie przepisy prawne wystarczą?



Jak firmy rolno-spożywcze mogą czerpać ze zrównoważonego rolnictwa? _ 511

Małgorzata Bojańczyk, Dyrektor Polskiego Stowarzyszenia Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności

Jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi sektor rolno-spożywczy, jest konieczność dostosowania się do nowych wyzwań i regulacji europejskich dotyczących zrównoważonych łańcuchów żywnościowych. Stanowią one odpowiedź nie tylko na postępujące zmiany klimatyczne, ale też potrzeby konsumentów, którzy są coraz bardziej świadomi kryzysu środowiskowego i chcą mu przeciwdziałać. Na czym polega zrównoważony rozwój biznesu rolno-spożywczego? Jak powinna wyglądać jego przyszłość?



Biogospodarka – niedoceniana szansa na poprawę konkurencyjności? ____ 515

dr **Artur Krukowski**, Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

Wzmocniona działalność gospodarcza skutkująca rosnącą skalą eksploatacji zasobów przyrody oraz zwiększająca się liczba ludności powodują, że jednym z głównych wyzwań współczesnego świata staje się ochrona środowiska przyrodniczego, przeciwdziałanie zmianom klimatu i zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Europejska gospodarka – podobnie jak innych regionów świata – w dużym stopniu opiera się na surowcach kopalnych, mających charakter zasobów nieodnawialnych. To natomiast nie tylko negatywnie oddziałuje na stan środowiska naturalnego, ale też, ze względu na niepewność dostaw i wysokie ceny energii – w kontekście agresywnej polityki Rosji – obniża konkurencyjność europejskiego i krajowego przemysłu. Czy istnieje jakieś dobre remedium na szereg obecnych problemów natury środowiskowej, ekonomicznej i społecznej?



Rolnictwo regeneratywne – całościowe podejście do uprawy gleby ____ 518

Katarzyna Eron, Instytut Badań nad Gospodarką Rynekową

Rolnictwo stoi obecnie przed dwoma wyzwaniami – to przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz właściwa adaptacja do tej zmiany. Wdrażanie konkretnych działań należy zacząć od podstaw, a więc od odbudowy równowagi biologicznej gleby. Coraz częściej postuluje się zwrot w stronę rolnictwa regeneratywnego, a więc holistycznego podejścia do uprawy gleby dążącego do poprawienia jej żyzności, przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego. Na czym polega to w praktyce? Czy dokona się rewolucja w tym zakresie?



Rolnictwo biodynamiczne drogą integracji i rozwoju wspólnoty lokalnej – przykład Juchowa _____ 523

Renata Żelazna, Członek Zarządu Fundacji im. Stanisława Karłowskiego w Juchowie

Urszula Sroka, Dyrektor Zakładu Aktywności Zawodowej w Juchowie

Rolnictwo biodynamiczne nastawione nie tylko na troskę o bioróżnorodność, klimat i środowisko, ale również o lokalną społeczność może być dobrą odpowiedzią na powiązane ze sobą wyzwania współczesności. Czy jednak podejście rynkowe i prospołeczne mogą wyzwolić synergie w czasach trudnej konkurencji i niespodziewanych turbulencji? Jak wokół takiego przedsięwzięcia zbudować silny i trwały konsensus wśród lokalnej społeczności? Ważne odpowiedzi przynoszą doświadczenia gospodarstwa w Juchowie, konsekwentnie rozwijanego od ponad 20 lat w ścisłym powiązaniu z potrzebami mieszkańców.





Rolnictwo i tereny wiejskie – jaki potencjał dla polskiej energetyki? _____ 529

Anita Bednarek, Goodvalley Agro S.A.

Energia stanowi kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego. Innowacje, które zachodzą w tym sektorze (przede wszystkim w zakresie technologii OZE), w istotny sposób wpłyną na wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo energetyczne oraz jakość życia społeczeństwa. Tymczasem w Polsce borykamy się z bardzo poważnymi problemami w zakresie zielonej transformacji sektora energetycznego. Czy pewne nadzieje w tej przestrzeni możemy wiązać z potencjałem rolnictwa i obszarów wiejskich? Co musi się zmienić, abyśmy z tej szansy skorzystali?

KLUCZOWE ZASOBY – WODA, ZIEMIA I BIORÓŻNORODNOŚĆ



Co dalej z wodą w rolnictwie? _____ 537

prof. Rafał Wawer, IUNG-PIB, Zakład Gleboznawstwa Erozji i Ochrony Gruntów

Woda staje się dziś towarem deficytowym o kluczowym znaczeniu dla przyszłości polskiego sektora rolno-spożywczego. Konieczne jest zatem wdrożenie odpowiedniego planu zarządzania jej zasobami w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Nie pomaga w tym jednak kryzys klimatyczny, powodujący długotrwałe susze czy opady nawalne, które nie dostarczają glebie odpowiedniego nawodnienia. W jaki sposób gospodarować wodą w rolnictwie, by zmniejszyć skutki zmiany klimatycznej? Czy nowe technologie odegrają w tym procesie jakąś istotną rolę? Jakiego rodzaju zmiany regulacyjne należy wprowadzić? Czego możemy nauczyć się od Hiszpanii?



Zdrowa gleba – właściwy fundament pod bezpieczeństwo narodowe _____ 543

Mateusz Ciasnocha, Rolnik, Ciasnocha Family Farms, Prezes, European Carbon Farmers

Czego potrzebujemy, aby połączyć rozmowę o rolnictwie i jego transformacji z innymi politykami krajowymi oraz międzynarodowymi w sposób zrozumiały dla każdego? Czy możemy mierzyć jeszcze wyżej, skupiając się na bezpieczeństwie narodowym? Zdaje się, że kluczem do tej rzeczywistości jest dbałość o zdrowie gleby. By zrealizować ten cel, nasze działania muszą być prowadzone jednocześnie na dwóch płaszczyznach: indywidualnej oraz strategicznej.



Bioróżnorodność w produkcji rolniczej _____ 546

dr Stanisław Świtek, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Agronomii

Przyroda powinna interesować wszystkich, bo wszyscy są od niej zależni. W dobie kryzysu klimatycznego warto zadać sobie pytanie, jak o nią zadbać? Kluczowym aspektem będzie bioróżnorodność na wielu polach – ekosystemowym, glebowym i biologicznym. Dzięki temu rolnictwo dbające o środowisko będzie w stanie zapewnić nam wszystkim zdrową żywność, a w rezultacie – zdrową przyszłość.

POLSKIE ROLNICTWO WOBEC INTEGRACJI UKRAINY Z UE



Agresja Rosji na Ukrainę a globalne bezpieczeństwo żywnościowe – co nas czeka? _____ 551

prof. Stanisław Kowalczyk, Kierownik Zakładu Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego, Instytut Rynków i Konkurencji SGH

dr Julia Zolotnytska, Zakład Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego, Instytut Rynków i Konkurencji SGH

Od 1996 r. bezpieczeństwo żywnościowe według FAO opiera się na czterech filarach: dostępności fizycznej, dostępności ekonomicznej, zdrowotnej odpowiedniości żywności oraz stabilności systemu żywnościowego. Przez wiele lat to właśnie Ukraina była jednym z głównych gwarantów utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego w krajach europejskich, afrykańskich i azjatyckich. Niestety, prowadzone na jej terenie działania wojenne znacząco osłabiły ukraiński sektor rolno-spożywczy, doprowadzając tym samym do zachwiania globalnych dostaw żywności. Jak – w kontekście wojny w Ukrainie – kształtuje się dynamika koniunktury gospodarczej na światowych rynkach rolnych? Co dalej z zachowaniem stabilności w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego?





Polskie i ukraińskie rolnictwo w liczbach. Spojrzenie na potencjał produkcyjny i efektywność jego wykorzystania _____ 559

prof. **Anna Nowak**, Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

Obserwując zmiany w polskim rolnictwie i rozważając stojące przed nim wyzwania, nie sposób nie wziąć pod uwagę sytuacji za naszą wschodnią granicą. Wojna w Ukrainie uwidoczniła ważną rolę tego kraju w zapewnianiu światowego bezpieczeństwa żywnościowego, ale jednocześnie zrodziła wiele pytań i obaw związanych z wpływem ukraińskiego rolnictwa na sytuację w polskim sektorze rolnym. Dlatego też warto spojrzeć na potencjał produkcyjny rolnictwa w Polsce i w Ukrainie, a także na efektywność wykorzystania zasobów ziemi oraz pracy.



Ukraińskie rolnictwo a polski przemysł – partnerstwo w rozwoju? _____ 564

Bartosz Urbaniak, Szef Bankowości Agro BNP Paribas na Europę Środkowo-Wschodnią i Afrykę

Tak jak polski przemysł jest jednym z najważniejszych poddostawców dla niemieckiego sektora *automotive*, z czego korzyści czerpią obydwie strony, tak też ukraińskie produkty rolne mogą być motorem napędowym naszego przemysłu rolno-spożywczego, należącego do największych i najnowocześniejszych w skali Europy. W jaki sposób osiągać synergie z naszymi wschodnimi sąsiadami? Co oznacza to dla polskich rolników i kiedy pozytywny scenariusz stanie się możliwy? Jakie są strategiczne interesy rozwoju Polski?



Konkurencja czy symbioza? Czyli jak ułożyć relacje polsko-ukraińskie na rynku rolnym _____ 571

dr inż. **Roman Gurbiel**, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Gospodarka Ukrainy, w której centrum znajduje się branża rolno-spożywcza, przechodzi obecnie ogromny kryzys wywołany przez konflikt zbrojny trwający na jej terytorium. Również polsko-ukraińskie relacje handlowe nie należą obecnie do najłatwiejszych. Realizacja strategicznych celów ukraińskiej polityki rolnej już teraz oddziałuje na Polskę. Dlatego, szczególnie ze względu na przyszłe członkostwo naszego wschodniego sąsiada w UE, konieczna jest analiza konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa, a także stworzenie konkretnych scenariuszy rozwoju. Czy możliwe jest wypracowanie korzystnego dla obu państw modelu współpracy?

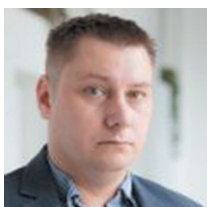


Polski sektor rolno-spożywczy wobec aktualnych wyzwań – perspektywa krótko-, średnio- i długookresowa _____ 576

Grzegorz Brodziak, Prezes Zarządu Goodvalley Agro S.A.

Żyjemy w czasie niezwykłego polikryzysu: pandemia, wojna, inflacja, kryzys polityczny, klimatyczny, demograficzny, prawno-ustrojowy. Te wyzwania wpływają na wszystkie obszary naszego funkcjonowania, w tym na rolnictwo, środowisko naturalne, bezpieczeństwo żywnościowe i poziom naszego życia. Aby skutecznie stawić im czoła i przeprowadzić niezbędną transformację sektora rolnego, konieczne jest mądre działanie na wielu płaszczyznach równocześnie. Co powinna zrobić Polska?

JAKIE KIERUNKI MODERNIZACJI ROLNICTWA I WSI?



Bez zmiany bodźców nie będzie modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich _____ 583

Jan Misiąg, Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

prof. **Wojciech Misiąg**, Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Polska – jako jedyny kraj z bloku państw posowieckich – weszła w okres transformacji ustrojowej z mocnym, (przynajmniej ilościowo) prywatnym sektorem w rolnictwie. Wymagał on jednak poważnych zmian dostosowujących go do nowych warunków ustrojowych i ekonomicznych. Polskie rolnictwo przeszło po roku 1990 istotne zmiany, jednak pomimo znaczących transferów środków publicznych jego stan – ale i stan całej polskiej wsi – nadal nie jest najlepszy. Publiczne finansowanie nie wspiera działalności rolnej, tylko posiadanie ziemi. Dofinansowujemy konsumpcję, a nie tworzymy szans na modernizację i restrukturyzację sektora. Zamrażamy strukturę produkcji rolnej i nie oferujemy realnych zachęt do działań proklimatycznych i prośrodowiskowych. Jak to zmienić?



Jaka przyszłość polskiej wsi? _____ 589

prof. **Henryk Runowski**, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Przyszłość współczesnej wsi jest bardzo niepewna. Nie wiemy, jak długo utrzyma się trend depopulacji obszarów wiejskich. Z drugiej strony trudno jest też przewidzieć, czy integracja osób rdzennych i napływowych przebiegnie pomyślnie. Jak się okazuje, z powodu mnogości perspektyw i pomysłów określenie kierunków rozwoju rolnictwa nie należy dziś do zadań prostych. Czy da się jednak postawić ogólne postulaty, co do których panuje powszechna zgoda, że wpłynęłyby na poprawę jakości życia na polskiej wsi?



Wyzwanie zielonej transformacji rolnictwa i wejścia Ukrainy do UE – spojrzenie regionalne (na przykładzie Pomorza) _____ 592

Pomorska Izba Rolnicza

Rolnictwo, będąc strategicznym sektorem gospodarki odpowiedzialnym za bezpieczeństwo żywnościowe krajów Unii Europejskiej, musi się obecnie zmierzyć z wieloma wyzwaniami wynikającymi ze zmiany klimatu. Uzależnione od środowiska naturalnego, jest jednocześnie odpowiedzialnym jego użytkownikiem. Przed sektorem rolno-spożywczym postawiono nowe cele, które szczegółowo zostały opisane w unijnych dokumentach. Odnoszą się one nie tylko do działań w skali makro, ale też mikro – na terenach poszczególnych regionów. Jakie wyzwania związane z zieloną transformacją stoją przed Pomorzem? W jaki sposób europejskie postulaty wpłyną na tempo zmian rolnictwa w tym regionie? Czy przyszłe członkostwo Ukrainy w UE jest dla pomorskiego sektora rolniczego szansą czy zagrożeniem?

DRUGA TRANSFORMACJA POLSKIEJ GOSPODARKI

– CO NAS CZEKA?

NR 4(15)/2023

W OBLICZU TEKTONICZNYCH PEKNIĘĆ



U progu wielkiej transformacji _____ 599

Jan Maria Szomburg, Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Głęboki kryzys surowcowo-klimatyczny stawia dziś świat u progu wielkiej gospodarczej transformacji. Unia Europejska stara się być globalnym pionierem zmian – i to nie tylko ze względu na idealistyczne pobudki, ale też chłodną kalkulację interesów oraz własne bezpieczeństwo strategiczne. Czy Polska będzie należała do krajów pionierskich? A może do tej wielkiej zmiany dołączy z pozycji „młodszy brat”, podążając kilka kroków za „starszym rodzeństwem”? Stawka jest wysoka – kto się nie dostosuje, zostanie zepchnięty na peryferie rozwoju ze znacznym i trwałym dystansem do centrum.



Zmiany klimatu i środowiska – czy przekroczyliśmy punkt krytyczny? __ 603

Marcin Popkiewicz, analityk megatrendów, specjalista ds. klimatycznych, popularyzator nauki

Cywilizacja człowieka od początku dążyła do ekspansji. W najnowszej historii rozwój przybrał wymiar przede wszystkim gospodarczy, w związku z czym przywykliśmy mierzyć go wskaźnikiem PKB. Świat oparty na filozofii ciągłego wzrostu dochodzi jednak do ściany. Niszcząc środowisko naturalne, zużywając w drastycznym tempie nieodnawialne surowce Ziemi i doprowadzając do gwałtownego ocieplenia klimatu, zachwialiśmy naturalną stabilność planety, która stanowiła podstawę do rozwoju naszej cywilizacji. Czy w tym biegu w kierunku zagłady przekroczyliśmy już punkt krytyczny? Czy możemy jeszcze zawrócić z tej drogi?



Uratować ludzkość czy zachować wartości? _____ 612

Jacek Dukaj, prozaik, eseista, krytyk, członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Skuteczna odpowiedź na takie wyzwania, jak kryzys klimatyczny czy rewolucja AI wymaga podjęcia ogólnoswiatowych zobowiązań i narzucenia reguł niezależnych od lokalnych interesów i wartości. Systemy demokratyczne wydają się niezdolne do wypracowania, przyjęcia i – co najważniejsze – wprowadzenia w życie tego rodzaju zasad. Czy zatem – w imię ratowania świata i naszej cywilizacji – będziemy zmuszeni zaprzeczyć tak istotnym dla nas dotychczas wartościom związanym z demokracją?



tot. Bartosz Kałużny, UK

Polska – znów na styku wielkich płyt tektonicznych _____ 617

prof. **Roman Kuźniar**, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski

Znajdujemy się w momencie transformacji porządku międzynarodowego. Ostatnia taka zmiana dokonała się na przełomie lat 80. i 90. – wówczas to Polska odgrywała jedną z głównych ról w tym procesie, przyczyniając się do ustanowienia liberalnego porządku świata. Dzisiaj mamy do czynienia ze zwrotem w stronę wielobiegunowej *power politics*. Nasz kraj nie jest już pierwszoplanowym aktorem na scenie, lecz siedzi w pierwszym rzędzie. A kiedy siedzi się w pierwszym rzędzie, to trzeba szczególnie uważać, ponieważ im bliżej pewnych procesów, tym ryzyko doznania urazu się zwiększa. Jak odnaleźć się w sytuacji kryzysu ładu politycznego? Czym różni się wielobiegunowa *power politics* od dotychczasowego modelu globalizacji? Czy będzie ona korzystna dla Polski? Jak w przyszłości będą wyglądały relacje między największymi mocarstwami? Które z nich okaże się być numerem jeden na arenie międzynarodowej?



Jak odnaleźć się w świecie polikryzysu? _____ 621

prof. **Mariusz Orłowski**, Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Świat boryka się dziś z licznymi, równoległe zachodzącymi kryzysami, spośród których wiele ma bezprecedensowy charakter. Są złożone i wzajemne powiązane, przez co trudno jest ustalić ich hierarchię i odpowiednio na nie zareagować. Wiele wskazuje zatem na to, że rzeczywistość, jaką znamy, przechodzi do historii. Co przyniesie nam przyszłość? Jakie skutki może mieć przejście do wielobiegunowego świata? Jaki będzie nowy model globalizacji? Co dalej z amerykańsko-chińskim konfliktem handlowo-technologicznym? Jakie miejsce w „nowym rozdaniu” przypaść może Europie?

PRZESTRZENIE ZIELONEJ TRANSFORMACJI UE



Unijne regulacje klimatyczne – jakie wyzwania dla polskich przedsiębiorstw? _____ 632

Luk Palmen, Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Unijna machina ruszyła. Każdy uczestnik europejskiej układanki gospodarczej: wielki koncern czy mikrofirma, pochodzący z obszaru Wspólnoty czy z Dalekiego Wschodu, będący producentem, dostawcą czy dostawcą dostawcy, będzie musiał dostosować się do nowych, wytyczonych przez Brukselę, reguł gry. Ich punkt centralny stanowi zrównoważony rozwój – dbanie w tym samym stopniu o ochronę środowiska naturalnego i człowieka, co o wyniki finansowe. Na niektórych graczach rynkowych zmianę podejścia wymuszają bezpośrednio akty prawne, na innych presja partnerów biznesowych, a na jeszcze innych – instytucje finansowe. Jedno jest jednak pewne: tego procesu nie da się zatrzymać i trzeba się nauczyć funkcjonowania w dobie nowych realiów. Dobrze, by polskie przedsiębiorstwa miały tego świadomość.



UE – azymut na suwerenność _____ 642

Jan Filip Staniłko, NASK, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Nie po raz pierwszy potwierdziło się, że nic tak bardzo nie pobudza Unii Europejskiej do refleksji i zmiany azymutu prowadzonych przez siebie polityk, jak kryzys. Obserwujemy dziś, że w konsekwencji zdarzeń, takich jak pandemia, wojna w Ukrainie czy zaostrzający się geopolityczny konflikt na osi USA-Chiny, Bruksela obrała kierunek na osiągnięcie wielowymiarowej – surowcowej, energetycznej, technologicznej, farmaceutycznej ale również cyfrowej – suwerenności. W jaki sposób planuje to osiągnąć? Czy to dobra strategia na niestabilne czasy? Jakie cele się za nią kryją?



Jaka przyszłość polityki transportowej UE? _____ 647

Magda Koczyńska, Dyrektor Generalna ds. Mobilności i Transportu (MOVE) Komisji Europejskiej

W czerwcu 2024 roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego, a pięć miesięcy później pracę rozpocznie nowe Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej. Jeden lub jedna z nich będzie odpowiadać za politykę transportową, obejmującą m.in. bezpieczeństwo środków transportu oraz ich wpływ na klimat i środowisko czy konkurencyjność europejskich firm transportowych. Kręgi związane z sektorem, kraje europejskie, a także sama Komisja Europejska zaczynają dyskutować nad tym, jakie powinny być priorytety dla UE na kolejne pięć lat, w tym także w obszarze transportu. Co w ostatnich latach zmieniło się w Europie w tej mierze? Jakie są najważniejsze wyzwania? Które z inicjatyw już zostały podjęte, a które czekają na realizację? Jak będzie wyglądała przyszła polityka transportowa UE?



Jak wspierać rozwój zielonych technologii w UE? _____ 652

Jacek Truszczyński, Zastępca Szefa Działu ds. Zielonej Gospodarki i Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Komisja Europejska

W polityce klimatycznej i energetycznej Unii Europejskiej palącą kwestią jest obecnie problem dostaw technologii niskoemisyjnych. Do tej pory UE wspierała ich produkcję, w ograniczonym zakresie i mniejszym stopniu, niż robią to obecnie Stany Zjednoczone, sukcesywnie realizujące własny system zachęt. Drugie światowe mocarstwo – Chiny – stało się z kolei ich kluczowym importerem na rynek europejski, skutecznie hamując rozwój zielonych technologii na terenie Wspólnoty. Jak odnaleźć się w tej globalnej rywalizacji przemysłowej? Jakie są atuty zielonej polityki przemysłowej zjednoczonej Europy? Na jakich filarach powinna być zbudowana europejska polityka wspomagania produkcji technologii niskoemisyjnych? Czy postulowane rozwiązania przyniosą upragnioną transformację w systemie energetycznym?



Gospodarka o obiegu zamkniętym – na czym polega i jak ją osiągnąć? _____ 655

Małgorzata Gołębiewska, DG Environment, European Commission

Transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), zwanej również gospodarką cyrkularną, stanowi kluczowy element strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego, niskoemisyjnego, zasobooszczędnego i konkurencyjnego rozwoju. Jest to model gospodarczy, w którym wartość produktów, materiałów i zasobów jest utrzymywana w obiegu możliwie jak najdłużej, a ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, przeciwdziałając nadmiernemu zużyciu pierwotnych zasobów naturalnych. Polska, chcąc dołączyć do grona krajów Unii ze zrównoważonymi i innowacyjnymi gospodarkami, musi wziąć pod uwagę przejście na zamknięty obieg.



Dekarbonizacja to za mało? Unijny plan na nadmiarowe CO₂ _____ 659

Krzysztof Bolesta, lider zespołu wychwytywania i magazynowania CO₂ Komisji Europejskiej

Unia Europejska, dążąc do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r., skupia się na redukcji emisji CO₂ przede wszystkim poprzez zeroemisyjną energetykę, zwiększanie efektywności energetycznej, recykling oraz postępującą elektryfikację. Uzupełnieniem tych działań mają być technologie dotyczące wychwytywania, składowania, wykorzystywania oraz usuwania z atmosfery dwutlenku węgla. Na czym one polegają? Jaki jest ich obecny etap rozwoju? Jak kształtuje się ich opłacalność ekonomiczna? Na ile rozwiązania te mogą się docelowo przyjąć w Polsce?

PRZEMYSŁ W NOWYM WYDANIU



Polityka przemysłowa UE – co nas czeka? _____ 664

Jakub Boratyński, Dyrektor ds. Sieci i Zarządzania w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) w Komisji Europejskiej

Żyjemy w czasach fundamentalnej transformacji i kumulujących się kryzysów. Pandemia, agresja Rosji na Ukrainę, narastające napięcia geopolityczne, w tym zaostrzająca się rywalizacja pomiędzy Chinami i Stanami Zjednoczonymi oraz konflikt na Bliskim Wschodzie, a także alarmujące sygnały o skutkach ocieplenia klimatu tworzą zupełnie nowy kontekst dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Niepokojący jest również sukcesywnie malejący udział Europy w światowej gospodarce oraz jej głębokie uzależnienie od importowanych towarów. Dziś wiemy już, że nowoczesna gospodarka, której fundamentem są nie tylko usługi, ale też dobrze rozwinięty, silny przemysł, umożliwi zajęcie czołowego miejsca w globalnym wyścigu technologicznym. W jaki sposób zwiększyć potencjał przemysłowy UE? Jak osiągnąć strategiczną autonomię? Jak mądrze wprowadzić zmiany na poziomie legislacyjnym?



Jak zbudować zielony przemysł? _____ 669

Robert Chryc-Gawrychowski, Prezes Zarządu, Northvolt Poland

Szwedzki koncern Northvolt powstał w 2016 r. z jasnym przesłaniem – pragnieniem jego założycieli było stworzenie firmy produkującej baterie litowo-jonowe, która nie dość, że przełamie azjatycki monopol w tym sektorze, to jeszcze udowodni, że działalność przemysłowa, i to bardzo energo- oraz zasobochłonna, może być niskoemisyjna. Na ile te założenia udało się przełożyć na praktykę działania? Czym wyróżnia się model biznesowy Northvolt? W jaki sposób wpłynęły na niego zawirowania związane m.in. z pandemią czy wojną w Ukrainie? Jakie są nieoczywiste zastosowania elektromobilności, które już niebawem mogą podbić międzynarodowe rynki?

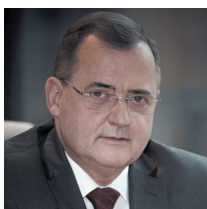


Polskie MŚP na drodze do Przemysłu 4.0: szanse, wyzwania, bariery __ 674

prof. **Katarzyna Śledziwska**, DELab UW, Faculty of Economic Sciences

prof. **Renata Włoch**, DELab UW, Faculty of Sociology

Po ponad dekadzie obecności koncepcji Przemysłu 4.0 w debacie publicznej i akademickiej panuje dość powszechna zgoda co do istnienia przeważającej liczby argumentów za rozwojem w tym właśnie kierunku. Przemysł 4.0 daje szansę na lepszą efektywność operacyjną czy poprawę monitorowania produkcji i, co ważniejsze, wspomaga transformację ról związaną ze zmianą w zakresie obciążenia pracą. Warto jednak pamiętać o tym, że przeprowadzenie cyfrowej transformacji w sektorze produkcyjnym wymaga znacznych zasobów technicznych, infrastrukturalnych, ludzkich, a także wykorzystania nowej wiedzy, przebudowy kompetencji oraz wprowadzenia szerokich zmian organizacyjnych i procesowych. Jakie są optymalne ścieżki wdrażania Przemysłu 4.0 w małych i średnich przedsiębiorstwach? Na czym polega modułowe podejście do zmian cyfrowych? Jakie są najważniejsze wyzwania i bariery do pokonania?



Przemysł – w kierunku rehumanizacji _____ 682

Andrzej Soldaty, Dyrektor Centrum Przemysłu 4.0 Politechniki Śląskiej

Do pytania „czy maszyny zastąpią człowieka?” wracamy na przestrzeni ostatnich lat nad wyraz często. Nic dziwnego – wszak zaproponowana dekadę temu przez Niemców koncepcja Przemysłu 4.0 zakładała niemal całkowite wyrugowanie człowieka z procesów produkcyjnych, które miały stać się prawdziwym królestwem maszyn. Przyszła jednak pandemia, która wyrzuciła ten schemat do góry nogami. Okazało się, że idea ta sprawdza się doskonale, ale tylko wówczas, gdy otaczający nas świat jest stabilny i przewidywalny. Natomiast w otoczeniu takim, jak obecne – rola człowieka, wprawdzie wspartego nowoczesnymi technologiami, jawi się jako bezcenna.



Wchodzimy w erę automatyzacji i robotyzacji _____ 690

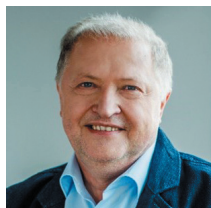
Marek Łangowski, współzałożyciel, TMA Automation

Piotr Orlikowski, współzałożyciel, TMA Automation

Zaczynamy dziś wchodzić w erę intensywnej automatyzacji i robotyzacji. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że praca ludzka, charakteryzująca się mniejszą wydajnością, jakością i powtarzalnością, a w dodatku będąca podatną na zagrożenia związane z różnego typu kryzysami, często nie wystarcza do tego, by pozostać długofalowo konkurencyjnym na rynku. Jak na sektor automatyzacji przemysłu wpłynęła pandemia? Komu otworzyła ona oczy, portfele oraz umysły? Jakie zmiany w zakresie modeli prowadzenia działalności gospodarczej przyniosła?



TECHNOLOGICZNO-CYFROWA METAMORFOZA



Rosnący impact pomorskiego Intelu _____ 696

Ryszard Dyrka, Prezes Zarządu, Intel Technology Poland

W jaki sposób przez niemal 25 lat swojego funkcjonowania ewoluował gdański site Intelu? Jakie są jego specjalizacje, rola w skali całej globalnej organizacji i plany na przyszłość? Co jest miarą sukcesu lokalnych oddziałów wielkich korporacji? Czy Polska i Pomorze nadal są dobrym i konkurencyjnym miejscem do prowadzenia wysoko zaawansowanej działalności badawczo-rozwojowej? Z czego to wynika?



Cyfrowa gospodarka – potrzebni i wielcy, i mali _____ 701

Piotr Janczyk, Współzałożyciel i Prezes Zarządu, Bilander

Otoczająca nas rzeczywistość coraz bardziej się cyfrzuje. Nie inaczej jest w wypadku przedsiębiorstw, które nieraz są wręcz motorami napędowymi tego procesu. Czy z perspektywy polskich firm nadejście gospodarki cyfrowej należy postrzegać przede wszystkim jako szansę czy raczej jako zagrożenie? Czy w digitalnych realiach znajdzie się miejsce także dla mniejszych przedsiębiorstw, czy też rynek zostanie „zabetonowany” przez monopole i oligopole? Jak różna jest perspektywa patrzenia na biznes przez małych i średnich przedsiębiorców, a tych, którzy stoją u sterów międzynarodowych gigantów?



Generatywna AI – czy owinie nas w kokon iluzji? _____ 707

prof. **Mariusz Orłowski**, Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Uruchomienie w 2022 roku ChatGPT można uznać za symboliczne wejście świata w erę generatywnej sztucznej inteligencji. Choć na razie technologia ta dopiero raczkuje, to już w tym momencie w wielu aspektach przekracza ludzkie zdolności intelektualne i wszystko wskazuje na to, że – niczym internet czy smartfon – będzie miała przełomowy charakter. Czym różni się generatywna AI od tej „zwykłej”? Co jej rozpowszechnienie może oznaczać z punktu widzenia gospodarki, ale i pojedynczego człowieka? W jaki sposób możemy przygotować się do lepszego zaadaptowania tej technologii?



Sztuczna inteligencja – co dalej z człowieczeństwem? _____ 714

Andrzej Halesiak, ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

W obliczu zmian, które niesie ze sobą możliwość pojawienia się sztucznej inteligencji (SI), musimy wrócić do podstawowych pytań. Kim jest człowiek? Czym jest, a czym chciałbyśmy, aby było człowieczeństwo? Bez zdefiniowania na nowo tych kluczowych odpowiedzi oraz – w konsekwencji tego – zmian naszych schematów myślowych, możemy już prawdopodobnie zacząć odliczanie czasu do końca naszej cywilizacji.

TRANSFORMACYJNA PERSPEKTYWA



Zielona transformacja – inna niż wszystkie poprzednie? _____ 721

prof. **Piotr Koryś**, Uniwersytet Warszawski

Zielona transformacja to próba stymulowania zmiany cywilizacyjnej od innej niż zazwyczaj strony – nie przez dostosowanie regulacyjne do następujących zmian technologicznych, lecz poprzez presję regulacyjną, mającą przynieść określony skutek w obszarze doboru wykorzystywanych technologii. Jakże wiążą się z tym ryzyka? Co przynosiły Polsce wcześniejsze przełomy technologiczne? Czego możemy się spodziewać tym razem?



Transformacja ESG – dialog lepszy od sankcji _____ 727

Jacek Zwolak, Prezes Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Pomorskie przedsiębiorstwa traktują transformację ESG jak najbardziej poważnie, mając świadomość, że wpisanie się w nią jest kluczem do przyszłych sukcesów rynkowych. Ci, którzy nie są jeszcze do zrównoważonego rozwoju przekonani, nie powinni być natomiast zmuszani do niego siłą – nieraz lepszy efekt mogą przynieść czynniki „miękkie”, takie jak np. zachęcenie do myślenia o obszarach związanych z ESG oraz wzbudzanie nimi zainteresowania. Jeżeli i to nie pomoże, firmy te zostaną w niedalekiej przyszłości negatywnie zweryfikowane przez rynek, instytucje finansowe, a nawet swoich klientów.



„Miękkie” czynniki i „twarda” rzeczywistość transformacji _____ 732

prof. **Łukasz Afeltowicz**, Akademia Górniczo-Hutnicza

prof. **Jacek Gądecki**, Akademia Górniczo-Hutnicza



Infrastruktury nie posiadają wyłącznie cech technicznych i materialnych. Istotny jest ich wymiar antropologiczny: praca ukryta ludzi, sieci społeczne, praktyki kulturowe, polityki etc. Skuteczna transformacja wymaga „wpięcia” do istniejących infrastruktur konkretnych pomysłów innowacyjnych. Jak w mądry sposób przeprowadzić taki proces? Dlaczego tak ważne jest współdziałanie na linii reżymy-nisze? Dlaczego „miękkie” czynniki czynią każdą transformację „twardą” rzeczywistością?



Jak (nie wysadzając budżetu) przestawić gospodarkę komunalną na „zielone” i cyfrowe tory? _____ 738

Katarzyna Gruszecka-Spychała, wiceprezydentka Gdyni ds. gospodarki

Próba odpowiedzi na pytanie, jak nie wysadzić budżetu miasta, podejmowana w ostatnim kwartale 2023 roku na finiszu prac budżetowych, wydaje się być szyderstwem. Do wysadzenia nie trzeba bowiem żadnej transformacji. Całą robotę zrobił już Polski Ład, pozbawiając samorządy środków pochodzących z PIT, a wojna i kryzys energetyczny tylko to przypiecztowały. Można by więc usiąść z założonymi rękami i stwierdzić, że nic się nie da zrobić, bo nas na to nie stać. Można też inaczej – w kryzysie dojrzeć motywację do zmian, a w obiektywnych trudnościach finansowych – źródło determinacji do działania. Odpowiedzi na pytanie, czy, jak głęboką i w jakim tempie dokonywaną transformację wytrzyma budżet należy poszukiwać w dwóch wymiarach – wynikowym i płynnościowym. Te dwie oceny będą się od siebie różniły – zarówno co do efektu, jak i samej trudności ich oszacowania.



Uwolnijmy (zieloną) energię regionów

742

Stanisław Szultka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaką rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?



Zarządzanie ryzykiem – niedoceniany aspekt transformacji energetycznej? _ 747

Monika Morawiecka, Senior Advisor, Regulatory Assistance Project (RAP)

Transformację energetyczną zwykło się definiować, w zależności od tego, po której stronie „sporu” stoimy, jako „wymysł zielonych fanatyków” albo „niezbędny krok ratujący planetę, bez którego ludzkość zginie za 30 lat”. Ci pierwsi uważają, że jest to „narzędzie globalnej kontroli w ręku kilku państw – producentów urządzeń”, drudzy zaś, że przyniesie ona „zerowe koszty produkcji energii”. Odsuwając na bok emocje i teorie spiskowe, zastanówmy się, czy możemy wyjaśnić, opisać i przeprowadzić transformację energetyczną przy pomocy bardziej przyziemnego konstruktu, jakim jest proces zarządzania ryzykiem. Na czym polega ten system? Jakie są jego największe zalety? Czy rzeczywiście można go nazwać niedocenionym aspektem transformacji energetycznej?

Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

Zielona transformacja i rozwój miast



K O N G R E S

O B Y W A T E L S K I

Niezależność energetyczna miast
– jak ją tworzyć?

Dlaczego bez modernizacji budynków
nie będzie zielonej transformacji?

Zurbanizowany ślad węglowy
– jak go zredukować?

Co ze strategią rozwoju
w niestabilnych czasach?

Czego możemy się nauczyć
od mniejszych ośrodków?

Jak wzmacniać wspólnotowość miejską?

Redakcja

dr Jan Szomburg

Jan M. Szomburg

Adam Leśniewicz

Julia Panicz

Współpraca

Marcin Wandałowski

Aleksandra Szostek

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex[®]
ELECTRONIC COMPONENTS

BASE[®]
group

Partnerzy numeru



SŁOWO WSTĘPNE

Miasta – jak wyjść ze splotu niekorzystnych zdarzeń?



Jan Maria Szomburg

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

W niestabilnych czasach to właśnie miasta najbardziej narażone są na bezpośrednie skutki wszechobecných turbulencji. Nie inaczej było podczas pandemii COVID-19 i nagłej potrzeby wprowadzenia reżimu sanitarnego, a także wybuchu wojny w Ukrainie i następujących w jej wyniku kryzysach uciążliwych i energetycznych. Na to wszystko nałożyło się znaczne uszczuplenie budżetów samorządowych w wyniku obniżenia stawki PIT z 17% na 12% trafiającej przede wszystkim do miast (w przeciwieństwie np. do VAT-u czy akcyzy, których głównym biorcą jest budżet państwa). Większość z nich musiała przejść w awaryjny tryb szukania oszczędności. Tymczasem skala strategicznych wyzwań systemowych – takich jak budowa odporności czy konieczność zielonej transformacji – nie zmalała a wręcz wrosła. Co zrobić by pogodzić te sprzeczne ze sobą wektory? Gdzie szukać pieniędzy? Jak robić więcej za mniej?

Miasta w ostatnich latach nie miały łatwo. Pandemia COVID-19 uderzyła najsilniej w zagęszczone skupiska ludzi – czyli właśnie w tereny wysoce zurbanizowane, gdzie utrzymanie reżimu sanitarnego było najtrudniejsze i wymagało największych wyrzeczeń. Potem napaść Rosji na Ukrainę, co nie tylko uruchomiło ogromną falę migracji (uchodźcy wojenni szukali pomocy głównie w miastach), ale również spowodowało nagłe odcięcie Europy od surowców energetycznych, których największymi konsumentami są przecież wielkie aglomeracje. Najdotkliwszym chyba tego efektem był logarytmiczny wzrost cen kontraktów na energię, który nałożył się na okres znacznego spadku samorządowych wpływów budżetowych. Było to pokłosie zmniejszenia podstawowej stawki od dochodów ludności (PIT) z 17% na 12%, gdyż zgodnie z polską ordynacją podatkową to właśnie te daniny trafiają przede wszystkim do miast (w przeciwieństwie np. do VAT-u czy akcyzy, których głównym biorcą jest budżet państwa).

Wszystko to naraz spowodowało, że miasta – często po raz pierwszy w historii – zaczęły notować deficyty operacyjne – czyli niezdolność do pokrywania wydatków z bieżących wpływów. Powstało poważne pytanie – jak zasypać tę lukę? Samorządy nie mogły przecież zamknąć szkół czy przedszkoli, zrezygnować z organizowania komunikacji publicznej albo oświetlania ulic czy z odbioru odpadów. Możliwości „zaciskania pasa” były zatem dość ograniczone. Oczywiście zawsze można zacząć poważniej się zadłużać, ale w warunkach wysokich stóp procentowych, czyli znacznego kosztu jaki trzeba zapłacić za pozyskany pieniądź, prowadziłoby to tylko do spotęgowania problemów. Byłoby to zresztą wysoce nierozsądne również z tego względu, że przeznaczeniem pozyskanych środków stałyby się nie inwestycje, które przyniosą dodatkowy zysk w przyszłości, ale bieżąca konsumpcja. To tak jakby gospodarstwo domowe musiało zapożyczać się poprzez „chwilówki” by pokryć wydatki na żywność, mieszkanie i codzienny transport. Wszyscy chyba wiedzą jak bardzo jest to niebezpieczna sytuacja – z pewnością nie do utrzymania w dłuższym terminie.



W wyniku ostatnich kryzysów oraz zmian w podatkach wiele miast zaczęło notować deficyty operacyjne, czyli niezdolność do pokrywania wydatków z bieżących wpływów. Jak wyjść z tej sytuacji nie rezygnując z niezbędnych usług na rzecz mieszkańców i nie zadłużając się na wysoki procent?

A gdzie w tym wszystkim środki na inwestycje, rozwój? Przecież wyzwania cywilizacyjne stojące przed miastami wydają się dziś poważniejsze niż kiedykolwiek. Budowa szeroko rozumianej odporności na przyszłe, nieprzewidziane katastrofy takie jak powódzie czy susze, a także zdolność do adaptowania się do nich, gdy się już wydarzą – czyli miejska rezyliencja – to konieczność a nie zbytek. Wiemy już, że cywilizacja ludzka – jeśli chce przetrwać na Ziemi – musi nauczyć się żyć w sposób niezakłócający naturalnych ekosystemów. A to właśnie miasta są największymi „przeżuwaczami” deficytowych zasobów naszej planety i przejście na neutralność klimatyczną i środowiskową będzie wymagało od nich ogromnych inwestycji.

Stojąc przed tymi trudnymi wyzwaniami większość włodarzy miast podeszła do nich jak rozsądny gospodarze. Skoro mamy przed sobą trudne czasy to raz jeszcze należy się wnikliwie przyjrzeć każdemu pojedynczemu wydatkowi. Może nie wszystkie są rzeczywiście tak potrzebne jak się wcześniej wydawało? Może na pewnych polach da się osiągnąć to samo za mniejsze niż dotychczas pieniądze? Wielu zainwestowało między innymi we własne źródła energii i to już tej zielonej i odnawialnej, myśląc – słusznie – że jest to dobre zabezpieczenie w razie kolejnych globalnych wahanć. Czasy kryzysu niewątpliwie dogłębnie weryfikują wiele rozwiązań. Co istotne i zdecydowanie na plus – pchają nas w kierunku optymalizacji funkcjonowania, co ma wpływ na szybsze odradzanie się gdy trudny okres już minie. Bez kryzysu paliwowego lat 70. nie byłoby przecież małolitrażowych i wysokowydajnych silników spalinowych, które zdominowały na wiele dekad międzynarodowy rynek samochodowy. Teraz przyszedł czas na kolejne innowacje w energooszczędności.



Stojąc przed trudnymi wyzwaniami większość włodarzy miast podeszła do tematu jak rozsądny gospodarz. Wielu zainwestowało między innymi we własne źródła energii i to już tej zielonej i odnawialnej, myśląc – słusznie – że jest to dobre zabezpieczenie w razie kolejnych globalnych wahanć.

Jest też duża szansa, że uda się nam sfinansować tę wielką „miejską metamorfozę” – która prędzej czy później i tak nas czeka – ze środków europejskich. W Unii dużo mówi się o tym, że zielona transformacja powinna być nie tylko efektywna i trwała, ale również oparta o zasadę solidarności. W ramach europejskiej wspólnoty Ci lepiej zorganizowani i zasobniejsi mają pomóc tym mającym więcej do nadrobienia, w tym w dużej mierze Polsce. Ważne byśmy jako kraj dobrze wykorzystali tę szansę i znaleźli z instytucjami UE kompromis. Nie ma bowiem rozsądnej alternatywy. Życie na chwilówkach ma w końcu tylko jeden możliwy koniec...

O autorze

Jan Maria Szomburg – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011-2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011-2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.



GŁOSY LIDERÓW MIAST

Nowa Agenda Urbanistyczna dla Gdańska



Aleksandra Duliewicz

Prezydent Gdańska

Miasto, aby mogło przetrwać, musi przystosowywać się do zmian – adaptować i ciągle rozwijać. Za tą ideą idzie także Gdańsk, który wychodzi naprzeciw wszelkim wyzwaniom dotyczącym planowania miast zgodnie z Nową Agendą Urbanistyczną. Jej nadrzędnym elementem jest współpraca z całą społecznością – nie tylko z mieszkańcami, ale również z interesariuszami instytucjonalnymi, inwestorami itp. Tylko tak można wypracować nowoczesną wizję rozwoju.

Nowoczesne zarządzanie rozwojem miasta w znacznej mierze wiąże się z przekształcaniem przestrzeni. W polskich realiach prawnych punktem odniesienia jest tu ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz pozostałe regulacje, na podstawie których przygotowywane są między innymi plany miejscowe czy inne dokumenty o znaczeniu ogólnomiejskim. Są one ogólnodostępne i można się z nimi zapoznać na stronie internetowej Biura Rozwoju Gdańska. Na ich bazie tworzymy rozmaite polityki miejskie, których realizacja przyczynia się do wdrożenia wypracowanych w skali całego miasta idei i koncepcji. Szczególną uwagę chciałabym tu zwrócić na programy rozwojowe, mające realizować przyjęte w strategii Gdańsk 2030 cele i priorytety. Koncentrują się one wokół takich tematów jak miasto zielone, miasto innowacyjne, miasto dostępne oraz miasto wspólne. Są one obecnie w fazie dyskusji, która już pozwoliła na zidentyfikowanie wielu powiązań pomiędzy planowaniem i realizacją a zagadnieniami społecznymi oraz środowiskowymi – wymieniając tylko niektóre z nich.

Wiele z kwestii rozwojowych wiąże się z zagospodarowaniem konkretnych przestrzeni. W działaniu tym współpracujemy m.in. ze środowiskami lokalnymi, w tym radami i zarządami dzielnic. Efekty tej współpracy możemy zobaczyć choćby w ramach realizowanych programów rewitalizacji. Dzięki temu powstają m.in. przestrzenie służące integracji społeczności lokalnych i budowie więzi społecznych. Jednakże regulacje prawne mają tu kluczowe znaczenie – i w tym miejscu chciałabym przypomnieć, że Gdańsk zalicza się do tych nielicznych polskich miast, których powierzchnia w znacznej części pokryta jest planami zagospodarowania przestrzennego. W tym momencie to około 65% obszaru miasta.

Jednak potrzeby i aspiracje społeczności lokalnych oraz sytuacja w poszczególnych dzielnicach ulegają dynamicznym zmianom. Przykładem tego może być choćby nowe podejście do kwestii kształtowania terenów zieleni i tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury miasta. Niestety, wypracowanie nowych zapisów planu dla tego typu obszarów i ich uzgodnienie ze wszystkimi stronami bywa bardzo trudne i czasochłonne. Inną kwestią jest sprawa dużej różnicy skali pomiędzy dokumentami planistycznymi dla całego miasta a zapisami planu miejscowego dla pojedynczej działki. Kwestie te są uwarunkowane regulacjami prawnymi przyjętymi na szczeblu ogólnokrajowym. W praktyce powodują one rozmaite kłopoty i komplikacje – trudno jest bowiem w takich realiach dynamicznie zarządzać rozwojem miasta.

Nowy system dla Gdańska

Z tego też powodu, podjęliśmy w Gdańsku prace nad Nową Agendą Urbanistyczną – a więc uzupełnieniem systemu planowania przestrzennego o nowe elementy takie jak bardziej uspołeczniony proces kształtowania wizji rozwoju przestrzennego całego miasta i jego poszczególnych części, nieformalne, a więc niewynikające z zapisów ustawy, instrumenty planistyczne oraz wykorzystanie nowych technik i technologii dyskusji i komunikacji. Zagadnienia te ściśle się wiążą ze sobą, dlatego też wypracowaliśmy zestaw rozwiązań, który łączy je wszystkie.



Gdańska Nowa Agenda Urbanistyczną jest uzupełnieniem systemu planowania przestrzennego o nowe elementy takie jak bardziej uspołeczniony proces kształtowania wizji rozwoju przestrzennego całego miasta jak i jego poszczególnych części, nieformalne instrumenty planistyczne oraz wykorzystanie nowych technologii dyskusji i komunikacji.

Postawić na dialog

Na pierwszym miejscu chciałabym wymienić rzecz może nie do końca oczywistą, ale niezmiernie dla mnie ważną – a mianowicie rozwój dyskusji o wyzwaniach i zasadach przyszłego rozwoju miasta. Chcemy na miasto patrzeć kompleksowo, ale także przekładać te zasady na decyzje dotyczące poszczególnych inwestycji – zarówno tych publicznych, jak i prywatnych. Podjęliśmy się więc organizowania i prowadzenia rozmaitych konferencji, debat, wykładów i prezentacji (z których pełną dokumentacją możemy się wszyscy łatwo zapoznać na stronie internetowej Biura Architekta Miasta). Poruszamy w ich trakcie tematy bardzo aktualne dla rozwoju Gdańska, jak możliwości kształtowania przestrzeni zgodnie z koncepcją miasta 15-minutowego czy związane z wprowadzaniem i wykorzystaniem zielonej i niebieskiej infrastruktury. Praktycznym przykładem ich wdrożeń są choćby koncepcje tzw. Parku Południowego czy Centrum Południe – nad którymi teraz pracujemy.

Drugą kwestią, o kluczowym znaczeniu dla społeczności Gdańska, jest rozwój różnych form partycypacji społecznej w planowaniu i projektowaniu urbanistycznym. Z tego też powodu zainicjowaliśmy Gdańskie Warsztaty Projektowe – nową formułę dialogu dotyczącą kształtowania poszczególnych przestrzeni. Do udziału w nich zapraszamy także tzw. interesariuszy instytucjonalnych – a więc inwestorów, właścicieli terenów – co daje szansę na wypracowanie spójnych koncepcji kształtowania poszczególnych obszarów. Przykładem zastosowania tego rozwiązania jest Rada Interesariuszy Młodego Miasta i Polskiego Haka, którą reaktywowaliśmy w 2021 r. czy też zainicjowane procesy partycypacyjne związane z kształtowaniem tzw. Pasma Alei Grunwaldzkiej.



Kluczowe znaczenie dla społeczności Gdańska ma rozwój różnych form partycypacji społecznej w planowaniu i projektowaniu urbanistycznym. Stąd, wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, zainicjowaliśmy Gdańskie Warsztaty Projektowe – nową formułę dialogu dotyczącą kształtowania poszczególnych przestrzeni.

W ramach naszych działań chcemy także stawiać na profesjonalną dyskusję wiążącą się z zagospodarowaniem poszczególnych obszarów. Dobrą formułą są tu konkursy urbanistyczno-architektoniczne, w tym o charakterze studialnym, dające szansę na wypracowanie nowych idei dotyczących poszczególnych przestrzeni. Staramy się powiązać tę profesjonalną dyskusję z dialogiem społecznym – czego przykładem stał się proces partycypacyjny dotyczący strefy wejściowej na plażę na Stogach czy też, realizowane obecnie, inicjatywy związane z Placem Solidarności oraz tzw. Centrum Południe. Równolegle rozwijamy współpracę z uczelniami, w tym z Politechniką Gdańską, dzięki czemu w ramach corocznych konkursów studenckich mamy szansę zająć się szczególnie problematycznymi obszarami miasta i wypracować nowe idee i pomysły na ich zagospodarowanie.

Nowe formuły planistyczne

Niezależnie od formuły konkursowej, ważne dla nas – w kontekście przygotowania procesów sporządzania planów miejscowych – stało się także prowadzenie rozmaitych studiów projektowych i planistycznych. Chcemy, aby przyjęły one formułę zintegrowanych koncepcji dla poszczególnych obszarów problemowych. Obejmują one zarówno tereny przekształceń – jak choćby rejon Młodego Miasta – jak i obszary rewitalizacji czy zmian funkcjonalno-przestrzennych. Dokumenty te mogą przyjąć różną formę – od pełnych koncepcji (tzw. masterplanów), poprzez tzw. wytyczne projektowe (znane w literaturze anglosaskiej jako „*development guidelines*”) aż po zalecenia dotyczące zmian planów miejscowych. Równolegle chcemy rozwijać proces opracowywania tzw. masterplanów dzielnicowych – czyli próby całościowego spojrzenia urbanistycznego na poszczególne dzielnice Gdańska. W procesie ich sporządzania wychodzimy od dogłębnej diagnozy społecznej, a wynikiem stać się ma zestaw rekomendacji dotyczący charakteru i kolejności realizacji poszczególnych interwencji. Obecnie „testujemy” ten model na przykładzie dzielnicy Piecki-Migowo, a z wnioskami dotyczącymi podjęcia podobnego procesu zgłaszają się do nas kolejne społeczności lokalne.

Natomiast w zakresie nowych technik i technologii wymienić należy zarówno posługiwanie się takimi zasobami jak zdjęcia ukośne, modele 3D czy choćby tzw. geankiety. Równocześnie jednak zdajemy sobie sprawę z zalet podejścia „analogowego” – chcemy więc prowadzić procesy partycypacyjne z wykorzystaniem fizycznych makiet i modeli, co pozwala na chyba najbardziej efektywną komunikację z wszystkimi interesariuszami. Wykorzystanie nowych instrumentów planistycznych oraz technik i technologii wymaga także bardziej efektywnej komunikacji – zarówno w odniesieniu do społeczności lokalnej, jak i interesariuszy instytucjonalnych – w tym inwestorów i właścicieli terenów. W tej kwestii konieczne jest więc wykorzystanie na szerszą skalę zarówno mediów społecznościowych, miejskich platform internetowych (jak choćby gdansk.pl), jak i komunikacji bezpośredniej – także w bardzo tradycyjnych formach. Nasze społeczności tego oczekują – nie każdy bowiem posługuje się sprawnie narzędziami internetowymi.



Wykorzystanie nowych instrumentów planistycznych oraz technologii wymaga także bardziej efektywnej komunikacji. W tej kwestii konieczne jest więc wykorzystanie na szerszą skalę zarówno mediów społecznościowych, miejskich platform internetowych (jak choćby gdansk.pl) jak i komunikacji bezpośredniej – także w bardziej tradycyjnych formach.

Od słowa do czynu

Wierzę, że podjęcie wszystkich tych działań przyczyni się do poszerzenia dyskusji na temat kluczowych wyzwań w zakresie rozwoju przestrzennego Gdańska. Jednakże niezmiernie ważna jest także realizacja przedyskutowanych koncepcji – znowu, we współpracy z szerokim gronem interesariuszy, w tym zarówno społecznościami lokalnymi, jak i tymi instytucjonalnymi. Staramy się także wykorzystywać rozmaite

instrumenty realizacyjne jak choćby procedurę znaną pod nazwą „lex developer”. Jednak także i w tym wypadku proponujemy rozwiązania pozwalające na wcześniejsze wyłonienie się w dyskusji kluczowych elementów koncepcji przy udziale wszystkich zainteresowanych.

Nowa Agenda Urbanistyczna dla Gdańska obejmuje wiele elementów. Zapewne będziemy ją uzupełniać o kolejne – jak choćby kwestie związane z wykorzystaniem wyników studiów i badań prowadzonych przez środowiska naukowe. Dlatego też istotnym jej uzupełnieniem staną się projekty współpracy międzynarodowej. Kluczowym i niezmiennym elementem pozostaje jednak wypracowanie i wdrożenie – we współpracy z całą społecznością miasta – nowoczesnej wizji jego rozwoju.

O autorce

Aleksandra Dulkiewicz – samorządowiec i prawniczka, prezydent Gdańska od 2019 r. Wcześniej zastępca prezydenta Gdańska ds. polityki gospodarczej (2017-2019). Pełni funkcję Wiceprezesa Rady Obszaru Metropolitalnego Gdańsk–Gdynia–Sopot oraz jest członkiem Zarządu Fundacji Unii Metropolii Polskich. Absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego oraz Paris Lodron University w Salzburgu.

Ślad węglowy w miastach – jak go zredukować? Przykład Gdyni



dr Wojciech Szczurek

Prezydent Gdyni



Michał Guć

Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji

Nadszedł czas, abyśmy zrozumieli, że kryzys klimatyczny jest faktem – nie teorią. Odczują go szczególnie mieszkańcy miast, którzy *de facto* są największymi „winowajcami” obecnej sytuacji. To właśnie w miastach koncentruje się emisja szkodliwych substancji. Jak sprostać wyzwaniom środowiskowym w miastach? Jak tworzyć miejsca bardziej ekologiczne? Jak walczyć z kryzysem klimatycznym?

Z uwagi na zagęszczenie liczby ludności, zurbanizowanie i będące tego następstwem niemal niespożyte zapotrzebowanie na energię – wytwarzaną dotychczas głównie w wyniku spalania paliw kopalnych – miasta i ich funkcjonowanie są w znacznym stopniu odpowiedzialne za emisje gazów cieplarnianych do atmosfery. Kiedy dodamy do tego zmniejszającą się w nich powierzchnię biologicznie czynną i chłonną, gęstą zabudowę oraz wrażliwą infrastrukturę techniczną dojdziemy do wniosku, że to miasta i ich mieszkańcy odczuwają i będą odczuwać skutki zmian klimatu najdotkliwiej. Czy tak być musi? Czy jesteśmy w stanie poradzić sobie z kryzysem klimatycznym?

Czarna wizja przyszłości

Polska Akademia Nauk alarmuje, że „miasta globalnie odpowiadają za 60-70% zużycia energii i 75% emisji związków węgla”¹. PAN wskazuje, że wzrost częstości występowania fal upałów spowoduje znaczący wzrost śmiertelności, zwłaszcza w drugiej połowie obecnego stulecia. Biorąc pod uwagę średnie ryzyko zgonu, wzrost śmiertelności w latach 2011-2040 będzie w granicach 36% ogólnej liczby zgonów dziennych (w trakcie fali upału), a po 2040 r., ze względu na 6-krotne zwiększenie liczby 5-dniowych fal upałów, śmiertelność wzrośnie nawet ponad 225% w odniesieniu do sytuacji obecnej. Oznacza to, że to w miastach trzeba podjąć zdecydowane działania mitygacyjne i adaptacyjne.

¹ Komunikat 04/2021 interdyscyplinarnego Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy Prezesie PAN na temat zagrożeń miast wobec kryzysu.

”

Jak wskazuje PAN „miasta globalnie odpowiadają za 60-70% zużycia energii i 75% emisji związków węgla”. To prowadzi do coraz częściej występujących fal upałów, które wpływają na wzrost śmiertelności. To szczególnie ważne wyzwanie dla miast.

Działania adaptacyjne zostały zainicjowane przez Ministerstwo Środowiska w 2019 roku, kiedy to w ramach projektu „Wczuj się w klimat”, wraz z ekspertami zewnętrznymi i miejskimi, przygotowano plany adaptacji do zmian klimatu dla 44 polskich miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Opracowania te prawidłowo identyfikują klimatyczne zagrożenia dla miast (meteorologiczne, biologiczne, hydrologiczne, geologiczne i techniczne), jednakże – naszym zdaniem – w niedoskonały sposób określają działania adaptacyjne. Niewątpliwą wartością dodaną pracy nad tymi dokumentami był jednak fakt, że samorządowcy zmierzili się z terminem „kryzys klimatyczny”. Z uwagi na to, że były to pierwsze tego typu opracowania, Ministerstwo Klimatu i Środowiska w marcu br. zachęciło 44 miasta do przeprowadzenia aktualizacji ww. materiałów.

Jednak działania adaptacyjne to za mało. Konieczne jest wykonanie ruchów mitygacyjnych, czyli aktywności ograniczających emisję gazów cieplarnianych. Samorządowcy z całego świata mają tego świadomość i wspólnie realnie walczą z kryzysem klimatycznym. W 2016 r. wystartowało Globalne Porozumienie Burmistrzów na rzecz Klimatu i Energii, którego celem jest przyspieszenie działań przeciwdziałających zmianom klimatycznym na szczeblu lokalnym na całym świecie – aktualnie ponad 11 500 miast ze 142 krajów i 6 kontynentów działa razem na rzecz klimatu.

”

Działania adaptacyjne to za mało. Konieczne jest wykonanie ruchów mitygacyjnych, czyli aktywności ograniczających emisję gazów cieplarnianych.

Gdynia w walce z kryzysem

Po przyjęciu w kwietniu 2019 r. Planu Adaptacji do Zmian Klimatu skupiliśmy się w Gdyni na diagnozie – chcieliśmy się dowiedzieć, ile CO₂ rocznie emituje miasto oraz co konkretnie jest tego źródłem. Uznaliśmy, że obliczymy ślad węglowy Gdyni wg uznanego na całym świecie standardu „Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories” opracowanego przez World Resources Institute, C40 Cities oraz ICLEI. Raportowany został zakres na poziomie GPC Basic. Okazało się, że wyemitowaliśmy w 2020 1,2 mln ton ekwiwalentu CO₂ (z energii elektrycznej, ciepłej, transportu oraz gospodarki odpadami). Poczynione obliczenia doprowadziły do wniosku, że niemal 2/3 emisji pochodzi z energii stacjonarnej, niemal 1/3 z transportu, zaś reszta to wynik zagospodarowania odpadów. Obliczeń dokonaliśmy na podstawie informacji uzyskanych od dostawców energii elektrycznej, OPEC Sp. z o.o., PEWiK Gdynia Sp. z o.o., Ekodolina Sp. z o.o. a także Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, przewoźników i operatorów transportu drogowego, kolejowego oraz Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. Część danych stanowiła już obliczony ślad węglowy, jednak w większości przypadków konieczne było zastosowanie wskaźników emisyjności. Przy niektórych rachunkach trzeba było dokonać szacunków (np. wynikających z ilości wywożonego popiołu). Więcej informacji na temat obliczenia śladu węglowego Gdyni znajduje się na stronie internetowej miasta.² Aktualnie jesteśmy w trakcie zbierania danych do jednoczesnego obliczenia śladu węglowego Gdyni za rok 2021 i 2022. Uzyskane wyniki – podobnie jak ten za rok 2020 – publicznie zaraportujemy, ale przede wszystkim wykorzystamy do opracowania strategii dekarbonizacji Miasta Gdyni. Cel, jaki sobie postawiliśmy, jest bardzo ambitny – w dniu 4 listopada 2022 r. publicznie zadeklarowaliśmy,

² Zob. www.gdynia.pl/klimat.

że miasto Gdynia zredukuje emisje gazów cieplarnianych o 43% w stosunku do roku 2020 w terminie do 2030 roku. Zdajemy sobie sprawę, że nie będzie to zadanie łatwe, tanie i powszechnie akceptowane. Żyjemy bowiem w czasach, kiedy nasze szczęście i dobrobyt liczone są miarą PKB, dostępności towarów i usług oraz niemal niczym nieograniczonej konsumpcji. Aby zadbać o klimat, musimy zredukować emisje gazów cieplarnianych wynikające ze spalania paliw kopalnych w przemyśle, energetyce i transporcie. Redukcje te nieodparcie kojarzą się z ograniczeniami i wyrzeczeniami, jednak zadaniem świadomych kryzysu klimatycznego włodarzy miast jest ich wdrożenie z udziałem mieszkańców. Oczywistym jest zatem, że przygotowanie, a następnie realizacja mądrej strategii dekarbonizacji będzie olbrzymim wyzwaniem.



Żyjemy w czasach, kiedy nasze szczęście i dobrobyt liczone są miarą PKB, dostępności towarów i usług oraz niemal niczym nieograniczonej konsumpcji więc redukcja emisji gazów cieplarnianych w mieście, jaką sobie założyliśmy, nie będzie łatwym zadaniem.

Strategia

Jaki mamy plan działania? Zmierzyliśmy poziom emisji gazów cieplarnianych i wyznaczyliśmy cel redukcji. Od listopada 2022 r. interdyscyplinarny zespół (skupiony wokół pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdyni ds. adaptacji Miasta do zmian klimatu) przygotowuje założenia do gdyńskiej strategii dekarbonizacji, a na spotkaniach zespołów Klimat30 i oszczędności energii, których oboje jesteśmy członkami, wypracowywane są rozwiązania ograniczające emisję. Przewidujemy, że w okresie od maja do sierpnia tego roku odbywać się będą w różnych forach spotkania z interesariuszami strategii dekarbonizacji Miasta Gdyni, zaś dokument ten stanie się przedmiotem dyskusji radnych Miasta Gdyni na listopadowej sesji. Mamy pełną świadomość, że przygotowanie strategii dekarbonizacji będzie niezwykle skomplikowanym procesem z udziałem interesariuszy o często sprzecznych interesach. Wiemy też, że wypracowane działania wymagać będą zaangażowania pracowników praktycznie wszystkich wydziałów i jednostek miasta, a więc trzeba silnego przywództwa oraz świadomości klimatycznej urzędników np. w obszarze zielonych zamówień publicznych. Każda sfera działań w mieście wpływa na emisje w sposób pośredni lub bezpośredni, a wielość powiązań pomiędzy rezultatami pracy poszczególnych komórek, a przede wszystkim ludzi, pokazuje, jak wiele pracy jest do zrobienia w strukturach miejskich oraz w komunikacji z mieszkańcami.

Rozumiemy i akceptujemy fakt, że znaczna część obszarów działania jest poza bezpośrednią kontrolą samorządu (źródłem ponad 20% emisji CO₂ jest PGE Energia Ciepła o/Wybrzeże w Gdyni). Stąd krytyczna jest konieczność transparentności procesu i zaangażowania mieszkańców, biznesu, trzeciego sektora oraz jednostek publicznych różnych szczebli.



Przygotowanie procesu dekarbonizacji jest niezwykle trudnym procesem – trzeba zaangażować pracowników praktycznie wszystkich wydziałów i jednostek miasta, a więc potrzeba silnego przywództwa i świadomości klimatycznej urzędników. Każda bowiem sfera działań w mieście wpływa na emisje szkodliwych substancji.

Jednym z ogromnych wyzwań jest edukacja klimatyczna wszystkich interesariuszy oraz znalezienie obszarów gdzie realne „zazielenianie” biznesu idzie w parze z jego profitem. Warto tu wspomnieć o presji legislacyjnej związanej z raportowaniem przez przedsiębiorstwa parametrów ESG – *Environment, Social, Governance*, wśród których jest także ślad węglowy. Realne zmiany przeprowadzane w firmach funkcjonujących na terenie Gdyni przełożą się na efekty w skali lokalnej, jak i globalnej. A możliwe obszary współpracy mogą obejmować realizację działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z klimatycznym skutkiem zarówno dla biznesu, jak i miasta.

Wiemy, że największe mitygacyjne wyzwania w Gdyni to energetyka, w tym ciepłownictwo oraz transport. Członkowie interdyscyplinarnego zespołu przygotowującego strategię dekarbonizacyjną miasta przeanalizowali plany redukcji emisji wielu aglomeracji z całego świata, dochodząc do wniosku, że katalog działań służących redukcji śladu węglowego w miastach jest katalogiem zamkniętym, zaś efekty redukcji emisji w tych ośrodkach są miarą skuteczności wdrożenia poszczególnych działań. W praktyce oznacza to, że w Gdyni pojawią się wielkoskalowe pompy ciepła, instalacje wykorzystujące ciepło odpadowe, a budynki przechodzić będą głęboką termomodernizację. Redukcja emisji transportowej zostanie osiągnięta poprzez zmniejszanie zapotrzebowania na podróże (miasto małych odległości), realizację większej liczby potrzeb mobilnościowych przez transport publiczny, rowerowy lub Urządzenia Transportu Osobistego (UTO), a także dalszą elektryfikację transportu, ale zasilanego już odnawialnymi źródłami energii (OZE). W tym miejscu warto wspomnieć, że Gdynia jako jedyne miasto w Polsce oferuje dla swoich mieszkańców dotacje do zakupu rowerów elektrycznych i rowerów cargo. To bardzo istotne wsparcie w kontekście Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie opracowania unijnej strategii transportu rowerowego nr 2022/2909(RSP) wzywającej m.in. do podwojenia do 2030 roku liczby przebytych rowerami kilometrów w miastach w celu zmniejszenia śladu węglowego transportu.

Wszystkie działania wymagają świadomości zmian klimatycznych, ich skutków oraz tego jak pilne jest znalezienie odpowiedzi na nowe wyzwania. Taką świadomością muszą wykazywać się zarówno decydenci, którzy tworzą i realizują miejskie polityki, jak i przedsiębiorcy, którzy swoimi działaniami mają niebagatelny wpływ na rozwój miast i kreowanie nawyków konsumentów, a także mieszkańcy – którzy chcą funkcjonować w miastach dobrych do życia, przyjaznych, bezpiecznych i zdrowych, a ich oczekiwania i potrzeby nie zawsze są z tym zbieżne.



Działania na rzecz redukcji śladu węglowego wymagają od władz samorządowych, przedsiębiorców i mieszkańców świadomości zmian klimatycznych i ich skutków.

Redukcja śladu węglowego jest olbrzymim wyzwaniem, krytycznie uzależnionym od dostępności środków finansowych liczonych w miliardach złotych. Zapowiadane programy wsparcia zielonej transformacji dają jednak nadzieję, że działania mitygacyjne znajdą finansowanie, a miasta je wdrażające staną się liderami klimatycznej neutralności.

O autorach

Dr **Wojciech Szczurek** – Prezydent Gdyni od 1998 r. Z działalnością samorządową związany od 1990 r. W latach 2006-2010 był doradcą Prezydenta RP ds. samorządu. Laureat licznych nagród i wyróżnień dla najlepszych samorządowców w kraju. Uhonorowany m.in. tytułem „Lider Dostępności”, „Włodarz 25-lecia”, nagrodą Fundament Rzeczypospolitej im. Michała Kuleszy. W 2015 r. odznaczony przez Prezydenta RP Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski. W VIII i IX edycji ogólnopolskiego rankingu Perły Samorządu przygotowanego przez Dziennik Gazetę Prawną oraz Deloitte i PWC zajął pierwsze miejsce w kategorii „Najlepszy włodarz miasta powyżej 100 tys. mieszkańców”. Doktor nauk prawnych, z zawodu sędzia.

Michał Guć – Wiceprezydent Gdyni ds. innowacji. Trener i konsultant programów wspierających sektor obywatelski i samorządy w Polsce i za granicą. Inicjator i autor pierwszego w Europie ŚrodkowoWschodniej kompleksowego programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Przewodniczy Gdynskiej Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Radzie ds. Seniorów oraz Radzie ds. Budżetu Obywatelskiego. Jest pełnomocnikiem Prezydenta miasta Gdyni do spraw aktywności obywatelskiej. Wielokrotnie nagradzany za oryginalne i innowacyjne projekty popularyzujące ideę zrównoważonego rozwoju miasta oraz przedsięwzięcia w zakresie polityki społecznej. Jego zasługą jest ONZ-owski certyfikat „Miasto Przyjazne Starzeniu”, przyznany Gdyni przez Światową Organizację Zdrowia a także członkostwo Gdyni, jedyne polskiego miasta w Globalnej Sieci Miast Uczących się UNESCO oraz Green City Accord.

Wspólnotowość dźwignią rozwoju miast



prof. Tadeusz Truskolaski

Prezydent Białegostoku, Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich

Spoleczności – zarówno te większe: miejskie, narodowe, jak i te mniejsze: rodziny, kręgi znajomych, grupy sąsiedzkie – dzieliło i będzie dzielić wiele. Nie oznacza to jednak, że nie ma w nich miejsca na myślenie wspólnotowe. Sytuacje kryzysowe, czy poczucie niebezpieczeństwa potrafią zjednoczyć nawet najbardziej skonfliktowane grona – pokazała to, chociażby powódź we Wrocławiu w 1997 roku, czy wielki zryw pomocy dla Ukrainy po wybuchu wojny. Czy powszechne zagrożenie jest jedynym powodem jakie jest w stanie łączyć społeczeństwo? Co zrobić by wspólnota rozwijała się również na co dzień – gdy takowe nie jest odczuwane? Jak trwale budować kapitał społeczny?

Rozmowę prowadzi Wojciech Kłosowski, specjalista ds. rozwoju lokalnego, ekspert strategiczny Związku Miast Polskich, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Panie Profesorze, zacznijmy od bardzo podstawowego pytania. Wszyscy czujemy, że dzisiejsze społeczeństwo jest pęknięte na wiele skonfliktowanych plemion i że łatwiej dziś o kłótnię niż o jakąkolwiek inną wspólną aktywność społeczną. Czy w takich warunkach da się budować wspólnotę miejską? Czy właśnie na naszych oczach wspólnota ta rozsypuje się? Jakie działania mogą ocalić i umocnić wspólnotę miejską?

Żyjemy w dobie nieprzewidywalnych zdarzeń, których wpływ na codzienność jest ogromny. Kierowanie samorządem w takich okolicznościach jest nie lada wyzwaniem. Kryzysy, z którymi się mierzymy, zakłócają poczucie stabilności, powodują chaos oraz nietypowe reakcje zarówno ludzi, jak i przedsiębiorstw czy innych podmiotów rynkowych.

Oczywiste jest, że współczesne miasto, metropolia, to twór społecznie i przestrzennie bardzo zróżnicowany. Podobnie jak w przypadku wspólnoty narodowej, także na poziomie lokalnym trudno mówić o jednolitej tkance społecznej. Tradycyjnie rozumiane różnice dotyczą wieku, wykształcenia, pozycji społecznej czy miejsca zamieszkania; to one wpływają na postrzeganie świata, a w nim – innych ludzi. Warto jednak skupiać się na tym, co nas jednoczy.

Zaznaczyć trzeba, jakkolwiek paradoksalnie to zabrzmiało, że powstawanie konfliktów również jest nieodłącznym elementem budowania wspólnoty. Konflikty od zawsze towarzyszą ludzkości. Chaos, który wywołują, sprzyja jednoczeniu ludzi wokół wspólnego problemu, buduje zdolność do działania razem w celu przywrócenia porządku. Najważniejszym i najprostszym narzędziem, intensywnie wdrażanym w życie codziennym, jest aktywny dialog między stronami. Poznanie i zaspokajanie jednostkowych i zbiorowych potrzeb jest kluczowym mechanizmem budowania realnej wspólnoty.

Nie tylko w dużym mieście, ale i w niewielkiej wiosce ciężko byłoby znaleźć idealną wspólnotę. Budowanie wspólnot miejskich jest ciągłym procesem polegającym na pokonywaniu konfliktów, przekuwaniu ich w konkretne rozwiązania, znajdujące przełożenie na poprawę warunków życia członków danej wspólnoty.



Powstawanie konfliktów jest nieodłącznym elementem budowania wspólnoty. Troska o wspólnotę wyraża się w otwartości na ciągły aktywny dialog i przekuwaniu sporów w dyskusję o konkretnych rozwiązaniach. Chaos powodowany przez konflikty sprzyja jednoczeniu ludzi wokół wspólnego problemu, buduje zdolność do działania razem w celu przywrócenia porządku.

Zgoda, potrzebujemy dziś nie tyle „wspólnoty jednorodności” co „wspólnoty ponad różnorodnością”. Spójrzmy zatem na to wyzwanie, właśnie jak na proces. Co wskazałby Pan jako czynnik sprzyjający, przyspieszający tworzenie lokalnych wspólnot?

Wspólnoty lokalne i gminne społeczności integrują zdarzenia kryzysowe, dotyczące przede wszystkim bezpośrednio tej konkretnej grupy, ale nierzadko i innych. Proszę przypomnieć sobie powódź z 1997 r. – to, jak Polacy pomagali powodzianom. Obecnie takim wydarzeniem jest agresja Rosji na Ukrainę. Z Białegostoku już kilka dni po jej rozpoczęciu odjechało sześć pierwszych transportów z pomocą. Widzimy w takich przypadkach, jak bardzo społeczeństwo potrafi się zjednoczyć, by działać w słusznej sprawie. To tworzy chęć przynależności do takiej wspólnoty. W obawie przed niebezpieczeństwem jednoczymy się, by być silniejsi. Ten rodzaj wspólnoty możemy określić jako wspólnotę losu, która rodzi się w obliczu bezpośredniego zagrożenia nas samych albo jakiejś innej grupy, która jest dla nas ważna. W codziennym funkcjonowaniu miasta najbardziej powszechne są wspólnoty interesu (na rzecz „wspólnej sprawy”) albo wspólnoty sprzeciwu – np. wobec jakichś planowanych zmian w naszej lokalnej przestrzeni. Oczywiście pojawić się tu musi pytanie: czy z takich wspólnot może powstać coś trwałego? Czy wspólnota sprzeciwu może stać się wspólnotą propozycji?



W obawie przed niebezpieczeństwem jednoczymy się, by być silniejsi. Kiedy widzimy jak bardzo społeczeństwo potrafi się zjednoczyć, by działać w słusznej sprawie, jeszcze bardziej wzrasta nasza chęć przynależności do takiej wspólnoty.

Konsultacje społeczne to laboratorium dylematu, który zarysował Pan w tym pytaniu. Wiemy, że nic nie motywuje mieszkańców do udziału w konsultacjach tak, jak sprawa do oprostowania. Jest konflikt – jest frekwencja.

Najmocniejszym instrumentem udziału mieszkańców w życiu lokalnym są referenda lokalne. Oczywiście frekwencja społeczności w referendach zależy od tego, jakiego zagadnienia dotyczy. Są sytuacje szczególnie kontrowersyjne, kiedy uwagi zgłasza ogromna grupa mieszkańców. Przykładowo, konsultacje przeprowadzone przez Polskie Koleje Państwowe w Białymstoku cieszyły się ogromną frekwencją. Dotyczyły one budowy kolejowej obwodnicy miasta. Wzięło w nich udział ponad 700 osób, które nie wyrażały poparcia dla tej idei, tworząc tym samym coś w rodzaju wspólnoty sprzeciwu.

Lokalni liderzy muszą jednak być gotowi do podejmowania odważnych, odpowiedzialnych decyzji, które są niezbędnym czynnikiem rozwoju społeczności lokalnej. Nawet najlepsze konsultacje, spotkania i rozmowy zazwyczaj nie mogą zyskać przychylności całej społeczności, której dotyczą. Kluczowa jest rola lidera, który weźmie odpowiedzialność za decyzję.

A z drugiej strony mamy lokalną demokrację, która wydaje się doraźnie nagradzać decyzje „podobające się wszystkim tu i teraz”, a nie – odważne decyzje służące długoterminowemu rozwojowi miasta.

Tak, to nie są łatwe decyzje, a mandat wyborczy zawsze może być cofnięty. Zakładam jednak, że jeżeli ktoś swoje stanowisko piastuje z wyboru, to znaczy, że jest po pierwsze rozpoznawalny, po drugie akceptowany, po trzecie zaś – wiarygodny. I myślę, że ta wiarygodność jest tutaj kluczowa. Prawdziwy lider wokół sytuacji powodujących konflikty będzie umiał wykształcić wspólnotę i racjonalnie uzasadnić, dlaczego podejmuje taką, a nie inną decyzję. Pokazać, jakie sprzeczne interesy musiał zważyć. Generalnie ludzie potrzebują autorytetów, a jeżeli jakiś autorytet jest szeroko uznawany, to łatwiej jest wokół niego zbudować wspólnotę.

”

Prawdziwy lider potrafi wykształcić wspólnotę wokół sytuacji powodujących konflikty i racjonalnie uzasadnić, dlaczego podejmuje taką, a nie inną decyzję. Pokazać, jakie sprzeczne interesy musiał zważyć. Jeżeli autorytet lidera jest szeroko uznawany, to tym łatwiej jest wokół niego zbudować wspólnotę.

Wiarygodność to także prawdomówność. Jestem prezydentem Białegostoku prawie 17 lat, więc wiem, jak ostrożnie należy w życiu publicznym używać słowa „nigdy”. Jednak muszę powiedzieć, że nigdy nie skłamałem – nie złożyłem takiej obietnicy, o której z góry wiedziałem, że jest nie do spełnienia. I to chyba jest kluczowe dla mojej wiarygodności, która sprawia, że mandat społeczny był mi odnawiany.

Rolą lidera jest również wzmacnianie tych środowisk, które – jak Pan zauważył – występują z propozycją, a nie tylko kontestują wszelkie działania. Potrzebni są nam pozytywni liderzy społeczni: bez jakiejś osoby, czy czasem grupy takich zapaleńców, nie ma tego ognia, który jest w stanie zapalić do działania kolejnych członków lokalnej społeczności.

Samorządy, aby efektywnie funkcjonować i skutecznie budować wspólnotę miejską, potrzebują skutecznych liderów – gotowych podejmować odważne i odpowiedzialne decyzje, niezbędne do rozwoju społeczności lokalnych.

Proces budowania oddolnych więzi we wspólnocie w znacznej mierze nie jest procesem samoczynnym, zatem musi być wspierany przez lokalny samorząd i skutecznego lidera. Samoczynnie są w stanie powstawać mniejsze społeczności, na bazie rodzinnych bądź sąsiedzkich kontaktów. Więzi sąsiedzkie to rodzaj relacji między sąsiadami, której towarzyszy postawa nacechowana zaufaniem, emocjonalną bliskością, życzliwością, solidarnością i gotowością odwzajemniania wielorakich przysług.

Pandemia w znacznym stopniu wpłynęła na samoczynne tworzenie się więzi mieszkańców wspólnot mieszkaniowych. Zrozumiano, jak ważne jest dbanie o zdrowe relacje sąsiedzkie. Wspólnoty mieszkaniowe (jedno czy kilkunastoblokowe) potrafią wzmacniać więzi w swoich enklawach także wspólnie świętując ważne dla nich wydarzenia. My w tym pomagamy, organizując wydarzenia miejskie, które jednoczą mieszkańców Białegostoku. Są to między innymi Dni Miasta, Pikniki Miejskie, Święta Ulic czy Wigilie Miejskie na Rynku Kościuszki. Ponadto w 2022 roku odbyło się 6 festynów rodzinnych. To szczególnie ważne teraz, po tak długim okresie, w którym integrację uniemożliwiła pandemia.

Samorządna integracja obejmująca całe dzielnice zdarza się rzadko, a na poziomie całej gminy praktycznie nigdy. Duże aglomeracje są najszybciej rozwijającymi się obszarami nie tylko pod względem gospodarczym i politycznym, ale przede wszystkim społecznym i kulturowym. Przemiany zachodzące w metropoliach mają duży wpływ na społeczeństwo. Ciężko tu mówić o samoistnym budowaniu więzi.

Tutaj samorząd, reprezentowany przez skutecznego lidera, okazuje się pomocny. Po pierwsze pozwala na rozwiązywanie wspólnych, trudnych do identyfikacji problemów, związanych ze świadczeniem określonych usług i tworzeniem przestrzeni „dobrej do życia”. Z drugiej strony – jest odpowiedzialny za upamiętnianie historycznie ważnych wydarzeń dotyczących całej społeczności.

Dobrym przykładem angażowania społeczności do kolejnych działań jest współtworzenie budżetu obywatelskiego. Projekt rozpoczyna się od pomysłu jednej osoby, która chciałaby wprowadzić zmiany i przekonać do tego innych mieszkańców. W tym momencie w Białymstoku projekt „Zielone ławki na Rynku Kościuszki” uzyskał ponad 9000 głosów. W taki sposób kształtują się wartościowe grupy ludzi identyfikujących się ze wspólnym pomysłem.

Czyli poniekąd znów wracamy do ogromnej roli liderów społeczności. Dał Pan teraz przykład jednoznacznie pozytywny, ale w mieście musimy też nastawić się na pracę z grupami, które sprawiają pewne problemy...

Ciężko jest działać we wspólnocie, w której pewne kręgi po prostu nie akceptują prawa bądź je lekceważą. Z tym musimy razem walczyć. Jednak analiza działania tego rodzaju grup, ich oczekiwań czy przyczyn ich powstawania wskazuje nam nierzadko pewne kwestie, nad którymi powinniśmy pracować razem jako wspólnota. Niewątpliwie należy sprawić, aby taka grupa poczuła się rzeczywistą częścią naszej wspólnoty. Ponadto dotrzeć musimy do niej z naszymi alternatywnymi rozwiązaniami problemów, które sygnalizują.



Analiza działań różnego rodzaju grup sprawiających w mieście problemy, zrozumienie ich oczekiwań i przyczyn ich powstania, to ważna wskazówka nad czym powinniśmy pracować jako wspólnota. Niewątpliwie wszyscy powinni czuć się jej rzeczywistą częścią.

Wiele jest również innych czynników, które osłabiają więzi we wspólnocie. Z całą pewnością poszukiwanie wroga (na bazie religii, przekonań, światopoglądu) niszczy społeczności lokalne. Aspekty, które do tej pory nie tworzyły sytuacji konfliktogennych, w połączeniu z polityką, w której przeważa mowa nienawiści, okazują się nagle rodzić problemy. Tym istotniejsze okazuje się budowanie oddolnej wspólnotowości, dążenie do bycia jedną grupą. W ramach Unii Metropolii Polskich często wskazujemy, że my – przedstawiciele największych polskich miast – możemy ze sobą współpracować, tworząc jedną dużą aglomeracyjną rodzinę. Ten kierunek wydaje się najlepszy.

Przewijała się w tym wywiadzie wielokrotnie myśl, że budowanie wspólnoty miejskiej to zadanie żmudne, czasem niewdzięczne – bo wymaga konsekwencji, a efekty zobaczymy po latach. Ale Pan się nie zniechęca i mam wrażenie, że budowanie wspólnoty mieszkańców jest dla Pana ważne osobiście.

Budowanie wspólnoty mieszkańców jest niezwykle ważne. Jako władca miasta i lider społeczności czuję się odpowiedzialny za dobrobyt każdego z mieszkańców. Silna lokalna wspólnota sprawia, że jakość życia w mieście zdecydowanie się podnosi. Zbudowanie silnej wspólnoty daje gwarancję skutecznego działania w sytuacji kryzysowej, gdzie kluczowa jest solidarność i zdolność do szybkiej mobilizacji. Prawdą jest, że budowa wspólnoty miejskiej jest zadaniem niezwykle trudnym i żmudnym. Miasto powinno ustalić strategię, wytyczyć kierunki działania i konsekwentnie oddziaływać tam, gdzie tej wspólnotowości nie widać, aby efektywnie budować wspólnotę miejską.

Zapytam przewrotnie: czy wspólnotowość się koniec końców opłaca?

Problem wspólnot i poczucia wspólnotowości stanowi jedną z kluczowych kwestii współczesności. Warto zwrócić uwagę na koszty, z jakimi wiąże się alternatywa, czyli brak takiej wspólnoty. Bez zdolności do mobilizowania społeczności nie byłoby możliwe wprowadzanie żadnych zmian. Wiele jest wyzwań, na które jesteśmy w stanie zareagować jedynie współdziałaniem różnych sfer życia społecznego – władz lokalnych, biznesu, środowisk opiniotwórczych, ale też zwykłych mieszkańców. Brak wspólnotowości rodzi poczucie samotności, a życie we wspólnocie może odgrywać istotną rolę terapeutyczną, a przy tym pobudzającą do wszelkich kreatywnych działań.



Warto zwrócić uwagę na koszty, z jakimi wiąże się alternatywa, czyli brak wspólnoty. Bez zdolności do mobilizowania społeczności miejskiej nie byłoby możliwe wprowadzanie żadnych zmian. Jest wiele wyzwań, na które jesteśmy w stanie zareagować jedynie współdziałając.

Biorąc pod uwagę choćby cele związane z zieloną transformacją miast: bez włączenia w realizację całej społeczności miejskiej osiągnięcie jakichkolwiek wyników byłoby niemożliwe. Decyzje o bardziej proekologicznych rozwiązaniach, segregowaniu śmieci czy priorytetach dla transportu zbiorowego nie są kwestiami do załatwiania wyłącznie w sposób administracyjny. Ważna jest zmiana pewnych naszych wspólnych nawyków oraz modelu codziennego życia. Tylko silna wspólnota, rozumiejąca szanse i zagrożenia, które wynikają z wielkich zmian zachodzących na naszych oczach, będzie zdolna do obrania takiej ścieżki adaptacji do nowych warunków, która nie będzie oznaczała zahamowania rozwoju, ale równocześnie pozwoli realnie zmienić dotychczasowy model funkcjonowania miast.

Reasumując – silna wspólnota miejska to zarówno oszczędność (większa efektywność we wprowadzaniu wszelakich strategii miejskich), większe bezpieczeństwo (zdolność do elastycznego inicjowania działań, solidarność i spójność społeczna), jak i inwestycja – kapitał społeczny na poczet przyszłych wyzwań, większa konkurencyjność na tle potencjalnych rywali, którzy bez takiego kapitału dłużej będą adaptowali się do nowych warunków. Jeśli kogoś nie przekonały ideowe przesłanki, wspomniane na początku naszej rozmowy, niech spojrzy na to od strony praktycznej – warto!

O rozmówcy:

Dr hab. **Tadeusz Truskolaski**, prof. UwB – od 2006 r. Prezydent Białegostoku. Od 2019 r. Prezes Zarządu Unii Metropolii Polskich, skupiającej 12 największych polskich miast. Wcześniej pełnił funkcję m.in. doradcy ministra rozwoju regionalnego. Pracował także w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych nad Strategią Rozwoju Kraju oraz Programem Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej. Z wykształcenia ekonomista, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego. Profesor Uniwersytetu w Białymstoku.

Miasta niezależne energetycznie?



Piotr Krzystek
Prezydent Szczecina

Stale rosnące ceny prądu, brak stabilności na światowych rynkach surowców, trudna sytuacja geopolityczna – to wszystko sprawia, że miasta muszą jeszcze mocniej stawiać na własne źródła energii, które będą w stanie zaspokoić ich potrzeby, zapewnić niezależność i bezpieczeństwo energetyczne.

W 2022 roku Szczecin zapłacił za prąd ponad 48 mln zł. Wzrost cen energii sprawił jednak, że w 2023 roku ten gigantyczny rachunek może zwiększyć się jeszcze trzykrotnie – do kwoty prawie 150 mln zł. To nie są przewidywania czy kalkulacje, ale stawki, jakie padły w przetargach na dostawy prądu. Niestety, nawet wszechobecnie reklamowane „gaszenie świateł” nie jest w stanie zatrzymać tego procesu. Nie potrafimy też przewidzieć rozwoju sytuacji w następnych latach. Czy będą kolejne podwyżki? Czy grozi nam kryzys energetyczny? Czy będą występować problemy z dostawami? Nie wiemy. Możemy się jednak przygotować na takie sytuacje, inwestując we własne źródła energii.

Doświadczenie kryzysowe

Energia jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania miasta niemal w każdym obszarze. Rocznie Szczecin potrzebuje ponad 96 tys. MWh prądu. Trafia on do tutejszych szkół, przedszkoli, placówek opiekuńczych, urzędów i innych instytucji miejskich. Wykorzystywany jest do obsługi wodociągów, oświetla ulice i zasila tramwaje, a jego brak może oznaczać kompletny paraliż miasta, o czym przekonaliśmy się w kwietniu 2008 roku. Szczeciński *blackout*, czyli awaria sieci energetycznej, w wyniku której przez blisko dobę lewobrzeżna, śródmiejska część miasta była pozbawiona prądu, stanowiła sprawdzian dla działania służb. Doświadczenie sytuacji kryzysowej sprzed piętnastu lat wskazuje, jak bardzo jesteśmy uzależnieni od energii elektrycznej. Od tamtej pory miasto inwestuje w zabezpieczenie infrastruktury krytycznej na wypadek powtórzenia się awarii. Dalszym etapem tego procesu jest wdrożenie wizji samowystarczalności energetycznej pod nazwą Energia Miasta Szczecin.

”

Szczeciński blackout z 2008 roku pokazał, jak bardzo miasta są uzależnione od energii elektrycznej. Tamto wydarzenie stało się zapalnikiem do skierowania inwestycji na zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, a w dalszych etapach – wdrożenie wizji samowystarczalności energetycznej.

Do tej pory często na pierwszy plan wysuwał się aspekt ekologiczny. Podążając za globalnymi trendami, od kilku lat systematycznie inwestujemy w rozwiązania związane z fotowoltaiką. Już teraz ponad 40 miejskich jednostek pozyskuje energię ze słońca, poprzez 4200 paneli fotowoltaicznych. Zostały one zamontowane

w ramach realizacji kilku dedykowanych programów (także z udziałem środków unijnych) oraz przy okazji modernizacji obiektów. Znajdują się na dachach szkół, przedszkoli, żłobków, domów pomocy społecznej czy placówek sportowych. Rocznie instalacje te wytwarzają prawie 1500 MWh prądu.

Prąd z wodociągów

W Szczecinie, w produkcji energii ze źródeł odnawialnych przoduje Zakład Wodociągów i Kanalizacji (ZWiK). W 2021 roku wygenerował z OZE imponujące 8197 MWh, co przełożyło się na wymierne korzyści ekonomiczne. Oszczędności na prądzie wyniosły ponad 3 mln zł, a przychód ze sprzedaży niewielkiej nadwyżki wyprodukowanej energii to ponad 261 tys. zł. Co ważne, lokalizacja i moc „ZWiK-owych elektrowni” zostały dobrze przemyślane, zgodnie z założeniem, że prąd zużywany jest na miejscu przez urządzenia elektryczne niezbędne do produkcji wody do picia i oczyszczania ścieków komunalnych. Dzięki temu aktualnie ponad 25% energii elektrycznej zużywanej w Spółce pochodzi z własnych instalacji. Największy udział w produkcji energii mają gazogeneratory w Oczyszczalni Ścieków Pomorzany (4289 MWh w 2022 r.), w której już niedługo pełna samowystarczalność energetyczna osiągnie poziom ok. 55%. Duże znaczenie mają również farmy fotowoltaiczne. Największa z nich – w ZPW Miedwie wytworzyła w 2022 r. 1660 MWh prądu. Świetnie spisuje się również turbina prądotwórcza Francisa w ZPW „Pomorzany”. To absolutnie nowatorska, druga taka instalacja w Polsce, wykorzystująca do produkcji energii spadek grawitacyjny wody w rurociągu. Jej ubiegłoroczny wynik to 750 MWh.



W Szczecinie, w produkcji energii ze źródeł odnawialnych przoduje Zakład Wodociągów i Kanalizacji. Świetnie spisuje się turbina prądotwórcza Francisa zainstalowana w ZPW „Pomorzany” – ta nowatorska instalacja, wykorzystująca do produkcji energii spadek grawitacyjny w rurociągu, tylko w zeszłym roku wyprodukowała 750 MWh prądu.

Obok ekologicznych efektów produkcji energii z OZE, czyli ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, zastosowane rozwiązania służą racjonalizacji kosztów zakupu i zużycia prądu, a to z kolei od lat pozwala utrzymywać opłaty za wodę i odbiór ścieków ponoszone przez szczecinian na zbliżonym poziomie.

Energia ze śmieci

Jeśli mówimy o ekologii i energii to oczywiście nie sposób nie wspomnieć o szczecińskim EcoGeneratorze, czyli Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów. Uruchomiony w grudniu 2017 roku, jest jedną z najnowocześniejszych spalarni w Europie, wykorzystującą tzw. mokry system oczyszczania spalin. Ta ogromna instalacja w sposób całkowicie bezpieczny dla środowiska przetwarza odpady komunalne w energię ciepłą i elektryczną, która trafia do tysięcy gospodarstw. Wydajność zakładu to 176 tys. ton rocznie. Przez pięć lat działalności EcoGenerator pozwolił uzyskać ponad 2,8 mln GJ ciepła brutto. Tylko w 2022 roku było to ponad 737 tys. GJ ciepła brutto. Wyprodukowana od 2018 do 2022 roku energia elektryczna sięga natomiast prawie 400 tys. MWh brutto. Sam 2022 rok zakład zamknął wynikiem ponad 88,5 tys. MWh energii elektrycznej brutto.

Ale to nie wszystko. EcoGenerator to także jeden z filarów naszego programu Energia Miasta Szczecin, którego głównym założeniem jest zwiększanie wykorzystania własnych źródeł energii, aż do uzyskania całkowitej samowystarczalności. Do tej pory ZUO mógł produkowaną z odpadów energię przekazywać jedynie do Krajowej Sieci Elektroenergetycznej. W maju 2022 roku zakład uzyskał od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki koncesję na obrót energią elektryczną. Efektem jest zawarcie umowy z Zarządem Dróg i Transportu Miejskiego. Przez sześć miesięcy, na jakie na razie została podpisana umowa, EcoGenerator zapewni ZDiTM-owi ponad 7,715 tys. MWh. Co to oznacza w praktyce? To, że ZDiTM może zapłacić za prąd

w 2023 roku o blisko 27 mln zł mniej, niż to wynikało z ofert „zewnętrznych”. Prąd zakupiony po 25 groszy za kWh, czyli nawet znacznie taniej niż ustawowe 0,785 zł, zasila między innymi uliczne latarnie, oświetlenie przejść dla pieszych, sygnalizację świetlną oraz tablice Systemu Zarządzania Ruchem i ładowarki elektryczne. Kolejną miejską jednostką, która pozyskuje prąd od EcoGeneratora jest Technopark Pomerania. Tutaj szacunkowa ilość energii elektrycznej wyprodukowanej na potrzeby tego podmiotu wyniesie 2,7 tys. MWh. Ta umowa ma obowiązywać przez cały 2023 rok.

Samowystarczalność Szczecina

Docelowo z EcoGeneratora może pochodzić około 65% energii niezbędnej do funkcjonowania miasta. Pozostałą część mają zapewnić planowane miejskie farmy fotowoltaiczne lub inne alternatywne źródła. Szczecin posiada w swoich zasobach tereny, które są obecnie weryfikowane pod kątem odpowiednich warunków (m.in. nachylenie i nasłonecznienie) oraz możliwości przyłączenia do sieci energetycznej. Pokryte panelami fotowoltaicznymi mogłyby wytwarzać nawet 45 tys. MWh prądu rocznie. W efekcie farmy – lub inne alternatywne źródła energii, razem z EcoGeneratorem będą w stanie pokryć całkowicie zapotrzebowanie miejskich jednostek na prąd i zapewnić Szczecinowi niezależność energetyczną.

Dlaczego to takie ważne dla naszego miasta? W ten sposób będziemy mogli ustabilizować ceny energii i uniezależnić się od czynników zewnętrznych. Zapewnimy sobie bezpieczeństwo dostaw i pewność, że energii w Szczecinie nie zabraknie. Dodatkowo, w przypadku odnawialnych źródeł energii, na które stawiamy – dbamy o środowisko naturalne i zdrowie szczecinian. Więc to zdecydowanie gra warta świeczki.



Budowa własnych źródeł energii pozwala ustabilizować ceny energii i uniezależnić się od czynników zewnętrznych, a także zapewnić bezpieczeństwo dostaw i pewność, że energii w mieście nie zabraknie. Dodatkowo, z racji oparcia się na odnawialnych źródłach energii jest to również dbanie o środowisko naturalne i zdrowie mieszkańców.

O autorze

Piotr Krzystek – Prezydent Szczecina. Radca prawny, manager, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Urodził się 5 lutego 1973 roku, swoje życie związał ze Szczecinem, a karierę zawodową ze służbą publiczną. Od 2006 roku Prezydent Szczecina. Prywatnie Piotr Krzystek ceni sobie życie rodzinne, wolne chwile spędza na kortach tenisowych, a w sezonie żegluję. Jest żonaty, ma troje dzieci.

Bydgoska droga do neutralności klimatycznej



Rafał Bruski

Prezydent Bydgoszczy

Droga do neutralności klimatycznej miast jest kręta i bardzo wyboista. Do tego pojawiają się liczne przeszkody, jak chociażby kwestia finansowania transformacji. Wykorzystywane dotychczas fundusze kurczą się ze względu na kryzys, a administracyjne problemy na linii Unia Europejska – rząd pozbawiają samorządy tak potrzebnych obecnie pieniędzy. Jednak miasta takie jak Bydgoszcz potrafią nawet w tej sytuacji znaleźć sposób, aby zadbać o energię (i jednocześnie czyste powietrze) dla mieszkańców. Jak im się to udaje? Czy polskie samorządy mogą osiągnąć niezależność energetyczną? Co należy zrobić by to się udało?

Problemy czy wyzwania?

Jak wygląda bydgoska droga do neutralności klimatycznej? Jest to właściwie kilka dróg, które w dodatku posiadają wiele skrzyżowań i górki do pokonania. Kwestii klimatycznych nie można rozpatrywać w oderwaniu od ekonomii. Należy brać pod uwagę kondycję finansową samorządów, dostępność środków zewnętrznych oraz możliwości zaangażowania kapitału prywatnego.

Czas nie jest dobry, bo przez Polski Ład finanse samorządów są w znacznie gorszym stanie, niż jeszcze trzy lata temu. Bydgoszcz, tak jak ok. 75% członków Związku Miast Polski, planuje na 2023 rok ujemną nadwyżkę operacyjną, co oznacza brak własnych pieniędzy na inwestycje. Środki zewnętrzne zależą od decyzji polityków na poziomie krajowym, a unijne są opóźnione przez spory administracji rządowej z Unią Europejską. Z kolei kapitał prywatny obciążany jest wysokim kosztem pieniądza ze względu na wysokie stopy procentowe. Nie może to być jednak powodem bierności, te problemy należy postrzegać jako wyzwania, które można przewyciężyć. Brak pieniędzy jeszcze bardziej skłania ku inwestowaniu w zadania, które dają korzyść klimatyczną i konkretne oszczędności. Bardzo często, pomimo wysokich nakładów inwestycyjnych, te sprawy są ze sobą połączone.

Wysokie koszty energii, tak jak i sytuacja w Ukrainie, pokazały, jak istotne jest budowanie niezależności energetycznej. Od strony kosztowej konieczne jest uniezależnienie się od państwowych molochów, które mają bardzo wysokie koszty działania, obciążające ceny energii, ale też wysokie marże, co widać w rekordowych zyskach. Jednocześnie energia dostarczana z węgla, zarówno elektryczna, jak i ciepła, obciążona jest opłatami w systemie ETS, które trafiają do budżetu państwa, ale już nie wracają do samorządów.



Problemy należy postrzegać jako wyzwania, które można przezwyciężyć. Brak pieniędzy jeszcze bardziej skłania ku inwestowaniu w zadania, które dają korzyść klimatyczną i konkretne oszczędności. Bardzo często, pomimo wysokich nakładów inwestycyjnych, te sprawy są ze sobą połączone.

Skąd czerpać ekologiczną energię?

Żeby osiągnąć cel, działania musimy oprzeć na dwóch filarach: samodzielnej produkcji energii oraz ograniczaniu jej zużycia. To ostatnie jest szczególnie istotne, gdyż rozwój technologiczny powoduje, że jesteśmy coraz bardziej uzależnieni od prądu, a jego zużycie systematycznie rośnie. Jako miasto i jednostki od niego zależne, w 2019 roku, zużywaliśmy ok. 43 875 MWh, a w 2022 – 46 382 MWh. Widać to w rachunkach za prąd. W 2019 roku Bydgoszcz wydała ok. 23 mln zł, przy planowanych 65 mln zł w 2023 roku. To oczywiście głównie efekt wzrostu cen.

W zakresie produkcji ekologicznej energii mamy dwie kluczowe strategie. Po pierwsze uzyskujemy energię z odpadów komunalnych. W naszej elektrociepłowni odpadów produkujemy 71 728 MWh energii elektrycznej rocznie (dane za 2022 rok), czyli znacznie więcej, niż bezpośrednio potrzebujemy, jako miejskie jednostki. Dodatkowo jesteśmy w trakcie przygotowania przetargu na budowę biogazowni, która w efekcie końcowym ma przynieść 15 768 MWh energii elektrycznej w skali roku. Drugim filarem produkcji energii są farmy fotowoltaiczne. Na terenie miasta funkcjonuje ich aż 55. Łącznie mają moc 1,2 MW. Jednocześnie zlecieliśmy opracowanie studium wykonalności dla kolejnych dużych farm naziemnych, razem z inwentaryzacją dostępnych terenów. Wytypowaliśmy ponad 41 ha na instalacje o szacowanej mocy ok. 40 MW.

Nasz samorząd produkuje już znacznie więcej energii elektrycznej, niż sam potrzebuje. Przy wsparciu prawa krajowego, w postaci regulacji sprzyjających tworzeniu spółdzielni energetycznych czy klastrów, Bydgoszcz mogłaby udostępniać energię elektryczną znacznie większej liczbie podmiotów, a nawet bezpośrednio mieszkańcom, którzy np. decydowaliby się zastępować tzw. kopciuchy pompami ciepła. Umożliwienie przez państwowe podmioty dystrybucji energii za preferencyjne stawki – ze względu na jej ekologiczną produkcję, znacznie poprawiają ogólnokrajowe wskaźniki emisji – byłoby krokiem milowym do tworzenia samorządowych spółdzielni energetycznych. W obecnym prawodawstwie takie spółdzielnie mogą tworzyć jedynie gminy wiejskie, po raz kolejny zostawiając poza nawiasem większe samorządy.



Przy wsparciu prawa krajowego w postaci tworzenia spółdzielni energetycznych czy klastrów, Bydgoszcz mogłaby udostępniać energię elektryczną znacznie większej liczbie podmiotów, a nawet bezpośrednio mieszkańcom, którzy np. decydowaliby się zastępować tzw. kopciuchy pompami ciepła.

Nowe spojrzenie na budownictwo

W zakresie oszczędności zużycia energii stawiamy na radykalną zmianę podejścia do budownictwa. Nowe obiekty projektujemy, jako nieemisyjne, a te już stojące termomodernizujemy. W ostatnim czasie wybudowaliśmy w Bydgoszczy całkowicie nieemisyjne schronisko dla zwierząt, które ogrzewane jest dwoma pompami ciepła zasilanymi prądem z paneli fotowoltaicznych. Nowoczesna technologia pozwala na takie rozwiązania w coraz większych kubaturach. Obecnie uzyskujemy pozwolenie na budowę czterech budynków, które łącznie będą tworzyć centrum dla bezdomnych. Całość będzie ogrzewana z pomp ciepła zasilanych prądem ze słońca. Do tego zaprojektowano również jeden kocioł gazowy, ale będzie używany tylko w przypadku gdy przez dłuższy czas utrzymywać się będzie temperatura poniżej -10 stopni Celsjusza.

Jednym z ważniejszych zadań, które sobie wyznaczaliśmy, jest kompleksowa termomodernizacja istniejących budynków. W latach 2016–2022 wykonaliśmy 30 takich projektów za kwotę ok. 130 mln zł. Inwestycje polegają na dociepleniu budynku, przebudowie instalacji wewnętrznych razem z wymianą wszystkich punktów świetlnych, wymianie okien i drzwi, montażu paneli fotowoltaicznych, izolacji dachu oraz fundamentów, a także, gdzie jest to możliwe, montażu pomp ciepła. Łącznie daje to bardzo korzystne efekty, gdyż oszczędność zużycia energii elektrycznej oraz ciepłej wynosi aż ok. 60%, a szacowany roczny spadek emisji gazów wynosi 6 472,55 tony równoważnika CO₂/rok. Obecnie w trakcie prac termomodernizacyjnych mamy siedem budynków. Do całkowitego sukcesu brakuje nam jeszcze 72 obiektów.

Nasz przykład pokazuje skalę potrzeb dużych miast. Posiadamy dokumentację projektową dotyczącą 30 budynków. Czas ich realizacji znacznie pogorszyła sytuacja finansowa miast po wdrożeniu Polskiego Ładu. Obecnie poszukujemy źródeł finansowania. Wiemy, że pieniądze z Krajowego Planu Odbudowy są teraz niedostępne dla Polski, a dodatkowo zaplanowana pula na działania termomodernizacyjne wystarcza, jak wyliczyliśmy, tylko na jeden budynek na powiat. Jedną inwestycję rozpoczniemy w oparciu o fundusze norweskie. Szykujemy się również do wykorzystania środków z Unii Europejskiej w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

W pozostałym zakresie złożyliśmy wnioski o wsparcie finansowe procesu przygotowania zadań do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w ramach mechanizmu Elena. W tego typu działaniach przygotowujemy pilotażowe realizacje w partnerstwie publiczno-prywatnym, w którym to podmiot prywatny będzie odpowiedzialny za realizację oraz osiągnięcie wskaźnika oszczędności energii, a wynagrodzenie otrzymywałby w wieloletnich ratach ze środków pochodzących z oszczędności na rachunkach. Znaczną przeszkodą dla realizacji inwestycji w takim modelu jest wysoki obecnie koszt pieniądza.

Przygotowujemy także wymianę wszystkich lamp ulicznych na nowoczesne, energooszczędne – ledowe. Do tej pory realizowaliśmy tego typu działania w trakcie inwestycji w drogi i chodniki oraz wykorzystując unijne środki z programu SOWA. Cały czas na terenie miasta pozostało jednak ok. 15 tysięcy starych lamp należących do Enea Oświetlenie. Obciąża nas to bardzo dużymi kosztami ich utrzymania – nieporównywalnie wyższymi w stosunku do tych generowanych przez nasze własne lampy, które są dodatkowo znacznie bardziej energooszczędne. Dla przykładu: obecna potrzeba mocy, to aż 3,32 MW, a po wymianie na energooszczędne oświetlenie: 1,38 MW, czyli aż ok. 2,5 razy mniej.

Technologie dla zarządzania energią

Bardzo ważnym aspektem jest wykorzystywanie nowoczesnych technologii w zarządzaniu energią w budynkach. Pomagają nam w tym roboty, które automatyzują różne procesy takie jak: zarządzanie parametrami zawieranych z dostawcami energii umów oraz dostosowanie ich do wielkości zużycia, monitorowanie np. czy zostały przekroczone zamówione moce energii elektrycznej oraz inne parametry dotyczące m.in. mocy biernych, indukcyjnych, pojemnościowych. Dostęp do informacji z całego miasta pozwala podjąć działania, instalować urządzenia takie jak kompensatory, eliminujące przekroczenia, a tym samym konieczność ponoszenia dodatkowych opłat. Monitorowanie zużycia, w tym analiza faktur, zbieranie danych, mają jeden cel – żeby opłaty za energię elektryczną były dla budżetu miasta jak najniższe. Nasze rozwiązanie technologiczne jest pozytywnie oceniane przez zewnętrznych ekspertów. Warto wspomnieć o ostatnim tytule „Lidera transformacji energetycznej” uzyskanym na Polskim Kongresie Energetycznym.



Bardzo ważnym aspektem jest wykorzystywanie nowoczesnych technologii w zarządzaniu energią w budynkach. Pomagają nam roboty, które automatyzują różne procesy np. monitorują zużycie energii i analizują różnorodne parametry istotne dla dostawców energii.

(Nie)zależność energetyczna samorządów

Osobnym zagadnieniem jest dostarczanie ciepła dla mieszkańców. Obecnie w Bydgoszczy przebudowywane są dwie elektrownie, dotychczas zasilane węglem. Będą elektrowniami gazowymi, co spowoduje brak emisji w miejscu wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej.

Jednak szczególnie istotna jest likwidacja barier prawnych i technicznych dla tworzenia grup energetycznych i umożliwienie swobody działania w ramach współpracujących podmiotów. Dziś nie możemy, bez dodatkowych opłat oraz bez prawa zamówień publicznych, dostarczać prądu nawet z własnej elektrociepłowni, której jesteśmy właścicielem, za pośrednictwem spółki, w której również mamy 100% udziałów. Sytuacja ta powoduje, że samorzady są nadal zależne od państwowych monopolistów, którzy wykorzystują swoją przewagę, dyktując ceny nie mające odzwierciedlenia w rzeczywistych kosztach wytworzenia, ale w oparciu o sytuację na giełdzie energii, gdzie marże są wyższe.

O autorze

Rafał Bruski – Prezydent Bydgoszczy od 2010 roku (trzecia kadencja). Ukończył Wyższą Szkołę Morską w Gdyni – tytuł magistra inżyniera nawigacji morskiej uzyskał w 1986 roku. Sześć lat pracował w Polskich Liniach Oceanicznych jako oficer nawigator na statkach handlowych. Absolwent studiów licencjackich na kierunku finanse i bankowość w (AE w Poznaniu), podyplomowego studium rachunkowości i finansów (AE w Poznaniu) i podyplomowego studium prawa podatkowego Unii Europejskiej (UMK w Toruniu).

W latach 1994-2005 pracował w Urzędzie Kontroli Skarbowej. W 2005 roku uzyskał uprawnienia wykonywania zawodu doradcy podatkowego i założył kancelarię doradztwa podatkowego. W latach 2006-2007 był zastępcą prezydenta Bydgoszczy odpowiedzialnym za strategię i rozwój miasta, pozyskiwanie funduszy europejskich, obsługę inwestorów oraz edukację i sport. W latach 2007-2010 pełnił funkcję wojewody kujawsko-pomorskiego.

Jest żonaty, ma dwoje dzieci.

LOGIKA I OBLICZA ZIELONEGO ROZWOJU MIAST

Idea miast regeneracyjnych – na czym polega, jak ją realizować?



prof. Tadeusz Markowski

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem,
Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Intensywny rozwój technologiczny oraz przyspieszona urbanizacja pogłębiają dewastację środowiska naturalnego. Do współczesnych realiów muszą ustosunkować się miasta, które w największej mierze konsumują, produkują i redukują materię oraz energię. Nowym wzorcem gospodarowania przestrzenią może być idea miasta regeneracyjnego – dążąca do wzmocnienia pozytywnych relacji między miastami a systemem naturalnym. Jak więc powinno wyglądać i funkcjonować „miasto przyszłości”?

Wprowadzenie

Jesteśmy świadkami niebywałego przyspieszenia technologicznego i innowacyjnego we współczesnej gospodarce, które sprawia, iż skracają się cykle życia produktów. W konsekwencji mamy przyspieszone zużycie nie tylko technologiczne, ale i moralne produktów i nieruchomości. Następuje wzrost strumienia odpadów, emisji gazów cieplarnianych, nasilenie zagrożeń klimatycznych i geopolitycznych, etc. To miasta są największymi konsumentami, producentami i reducentami – zarówno materii, jak i energii.

Procesy zmian w sferze gospodarczej i społecznej następują jednak zdecydowanie szybciej niż w sferze zagospodarowania przestrzennego miast. Zmiany miejskiej tkanki morfologicznej zachodzą relatywnie wolno. Możemy powiedzieć, że współczesny proces rozwoju cywilizacji prowadzi do coraz większego rozwarcia się nożyc między dynamicznym światem funkcji a sferą zagospodarowania fizycznego miast. To sprawia, że koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe tego cyklicznego i opóźnianego dopasowywania tkanki miejskiej do wymagań społeczno-gospodarczych są coraz większe.

Szacuje się, że sektor budowlany w Europie odpowiada za ok. 40% emisji CO₂. W Unii Europejskiej budynki zużywają 40% energii oraz odpowiadają za 36% emisji gazów cieplarnianych. Przenosząc te dane na miasta, a dokładniej – na miejskie funkcjonalne obszary urbanizacji zamieszkałe przez 80% populacji Europejczyków, wskaźniki te sięgają odpowiednio 32% i 28,8%. Obszary zurbanizowane są zatem najpoważniejszym wyzwaniem w nowym paradygmacie rozwoju sustensywnego. Można do kwestii budownictwa podejść sektorowo, ale problem jest zdecydowanie bardziej złożony jeśli rozpatrujemy budownictwo w kontekście funkcjonalno-przestrzennym miast. Wpływ tkanki miejskiej, sposób jej zlokalizowania, ukształtowania etc. wraz z użytkownikami i ich wzajemnymi relacjami wpływa na metabolizm miast, czyli procesy przepływu materii i energii w wielu innych sferach życia społecznego i gospodarczego, transporcie, jak i w samym wytwarzaniu i gromadzeniu energii.

Procesy anaboliczne i kataboliczne składające się na metabolizm miast współdecydują o kolejnych 20-30% zużywanej energii oraz o emisjach gazów cieplarnianych. W zależności od przyjętych kryteriów dla takich szacunków oraz rodzaju aktywności gospodarczej, czy konsumenckiej, które są głównie zlokalizowane w miastach, będziemy mówić o 80% konsumpcji energii, jaka zachodzi w miastach – i to przy generowaniu

przez nie ponad 70% emisji gazów cieplarnianych. Średnio na świecie te wskaźniki są tylko nieco niższe¹. Aby zatem zachować perspektywę długiego trwania, musimy pilnie poszukiwać nowej równowagi z przyrodą i przywrócić jej pełnienie naturalnych funkcji, tak ważnych dla dalszego trwania ludzkości. Kluczowe jest tutaj odwrócenie historycznego procesu rozwoju struktur miejskich kosztem otoczenia.

”

Aby zachować perspektywę długiego trwania, musimy pilnie poszukiwać nowej równowagi z przyrodą i przywrócić jej pełnienie naturalnych funkcji, tak ważnych dla dalszego trwania ludzkości. Kluczowe jest tutaj odwrócenie historycznego procesu rozwoju struktur miejskich kosztem otoczenia.

Najważniejszym nośnikiem cywilizacyjnych procesów i rozwoju cyfrowej gospodarki jest energia elektryczna. Wytworzył się już swoisty globalny rynek popytu na „zielone generatory prądu” w systemach zdecentralizowanych i rozproszonych, o silnym związku z zagospodarowaniem przestrzennym miast. Transformacja energetyczna w stronę dekarbonizacji energii i zdecentralizowanych systemów energetycznych jest procesem nieodwracalnym. Kluczem do rozwoju staje się – niezależnie od potrzeby adaptacji do zmian klimatu – generowanie taniej energii elektrycznej. Rozwój zdecentralizowanych systemów i ich przewaga kosztowa jest ograniczana przez nieadekwatne formy układów zabudowy i organizacji urbanistyczno-architektonicznej. W ciągu ostatnich 30-40 lat zmieniały się diametralnie warunki gospodarowania. Porównując procesy urbanizacji z okresu ostatniego stulecia, wyraźnie widzimy kolejny wielki wpływ rewolucji technologicznej i cyfrowej na przekształcenia cywilizacyjne i urbanizacyjne.

Te trwałe już zjawiska „nowej” cyfrowej gospodarki wymagają zmiany wzorców organizacji procesów adaptacyjnych i regeneracyjnych miast. Niezbędne jest dostosowanie zasad ekonomicznych i prawnych do nowych reguł gry o przestrzeń, adekwatnych do współczesnych wyzwań, tak, aby jednocześnie zapewnić nowe konkurencyjne sposoby i zasoby ważne dla rozwoju cywilizacji w długiej perspektywie trwania. Dlatego właśnie jest nam potrzebny nowy paradygmat *miasta regeneracyjnego*.

Diagnoza i wyzwania

Aktualny system gospodarowania naszej cywilizacji sprzyja procesom przyspieszonej entropii materii i energii, czego najdobitniejszym potwierdzeniem są zmiany klimatyczne. Potrzebny jest nam nowy paradygmat gospodarowania, który porządkuje i regeneruje struktury żywe i materialne, czyli obniża poziom entropii. Takim początkiem nowego modelu gospodarowania powinno stać się *miasto regeneracyjne*. Pojęcie to w krajach wysoko rozwiniętych przyjęto jako klucz do odwrócenia procesu chaotycznej urbanizacji i rozlewania się miast oraz zaniku rozwojowego dynamizmu. Nie wystarczy jedynie rewitalizować określonych degenerujących się obszarów miasta, ale należy wytyczyć jego nową rozwojową trajektorię (regeneracyjną) i uruchomić siły napędowe, które wprowadzą miasto na tę drogę bez konieczności silnej zewnętrznej interwencji w sferze funkcjonalno-przestrzennej.

”

Nie wystarczy jedynie rewitalizować określonych degenerujących się obszarów miasta, ale należy wytyczyć jego nową rozwojową trajektorię (regeneracyjną) i uruchomić siły napędowe, które wprowadzą miasto na tę drogę bez konieczności silnej zewnętrznej interwencji w sferze funkcjonalno-przestrzennej.

¹ Zob. <https://unhabitat.org/topic/urban-energy> [dostęp 20.01.2023].

Tradycyjne władanie i gospodarowanie gruntami oraz nieruchomościami wykazuje na tyle silne ułomności, że w sposób dostrzegalny blokuje procesy adaptacji miast do nowych warunków funkcjonowania. Skutki tego ponoszą w sposób bezpośredni społeczności miejskie w formie nadmiernych kosztów gospodarczych, społecznych, środowiskowych, zdrowotnych etc.

Do takich dostrzegalnych skutków możemy zaliczyć m.in. rozlewanie się miast, lokalizowanie wytwórczości na nowych terenach (*green fields*) kosztem usług ekosystemowych, pogorszenie dostępności usług i miejsc pracy, degradację terenów mieszkaniowych i przemysłowych (obecnie taniej jest, bez uwzględnienia kosztów środowiskowych, wybudować nowe niż adaptować i regenerować stare obiekty).

Kolejnym wyzwaniem wobec struktur funkcjonalno-przestrzennych miast jest wejście na zintensyfikowaną i innowacyjną ścieżkę rozwoju obiegu zamkniętego. Istotne są tu dwa wymiary, jakim musi sprostać nowa struktura funkcjonalno-przestrzenna. Po pierwsze sprzyjać sprawnej logistyce surowców wtórnych, a po drugie włączyć struktury przestrzenne i tereny zurbanizowane do szybszej adaptacji do nowych wymagań funkcjonalnych. Jest to wyzwanie dla technologów, konstruktorów, architektów i urbanistów. Globalny wyścig w tym kierunku już się rozpoczął.

Także agrokultura miejska staje się nowym wyzwaniem i rozwiązaniem dla zrównoważonej gospodarki świata. We współczesnych miastach nabiera ona nowego charakteru głównie przez wzrost znaczenia funkcji usług ekosystemowych. Niestety w warunkach polskich wokół rolnictwa w miastach narodziło się szereg negatywnych stereotypów. Przy narastającej presji urbanizacyjnej, spekulacjach gruntami i rozdrobnieniu agrarnemu gospodarstw rolnych, tylko wąskie „komercyjne” podejście do produkcji rolnej w obszarach miejskich stawia agrokulturę miejską na przegranej pozycji.

Koncepcja miasta regeneracyjnego

Zdaniem Schuringa „miasta regeneracyjne mają zasadniczo za zadanie wzmacniać prośrodowiskowe regenerujące relacje między miastami a systemem naturalnym, od którego zasobów one zależą, a także wspierać społeczności miejskie, jako głównych beneficjentów tego procesu. Operacjonalizacja i wdrożenie koncepcji miast regeneracyjnych wymaga ekologizacji sektorów produkcji, konsumpcji i budownictwa, a także zasobooszczędnego wykorzystania materiałów i dóbr naturalnych. Konieczne jest myślenie projektowe, które stawia ludzi w centrum każdego procesu planowania. Dlatego planowanie nowych miast, a także modernizacja istniejących musi ulec głębokiej zmianie paradygmatu. Metabolizm miejski musi zostać przekształcony z nieefektywnego i marnotrawnego liniowego systemu wejścia-wyjścia w zasobooszczędny i regeneracyjny system o obiegu zamkniętym, w połączeniu z procesem planowania przestrzennego, który zapewnia wystarczająco dużo miejsca na kreatywny i niezaplanowany rozwój”².



Należy przekształcić metabolizm miejski z nieefektywnego i marnotrawnego liniowego systemu wejścia-wyjścia w zasobooszczędny i regeneracyjny system o obiegu zamkniętym.

Nowy paradygmat ma zmniejszyć rozbieżności między coraz bardziej dynamicznym światem funkcji a fizycznym zagospodarowaniem. Właśnie ten układ fizycznego zagospodarowania wymaga zapewnienia systemowych możliwości regeneracyjnych pod kątem potrzeb dynamicznych i zmiennych funkcji. Konieczny jest powrót do praw natury. W przyrodzie istoty żywe rządzą się zasadą maksymalnej efektywności w przemianach i wykorzystaniu materii i energii. Człowiek w dotychczasowej działalności gospodarczej

² Schuring S., *Regenerative cities – an urban concept whose time has come!*, „The Beam” 2018 nr 7, <https://medium.com/thebeammagazine/regenerative-cities-an-urban-concept-whose-time-has-come-e08b5271ccf8> [dostęp: 23.12.2022]

sprzyja przyśpieszonej entropii, gdyż jego kalkulacja nie jest związana z optymalizacją życia, tylko wytwarzaniem produktów, które na rynku pozwalają producentom na gromadzenie wartości, które są synonimem bogactwa, władzy czy wolności.

”

Człowiek w dotychczasowej działalności gospodarczej sprzyja przyśpieszonej entropii, gdyż jego kalkulacja nie jest związana z optymalizacją życia, tylko wytwarzaniem produktów, które na rynku pozwalają producentom na gromadzenie wartości, które są synonimem bogactwa, władzy czy wolności.

Aktualny system rynkowy: dezinformuje, eksploatuje depozyty minerałów, rozprasza i deponuje zużyte produkty (śmieci). W nowym metabolizmie także rynek (ale już sprawny) musi informować o efektywności energetycznej i materiałowej oraz kosztach redukcji (katabolizmu) i wprowadzaniu materii do ponownego obiegu. Stworzenie, a nie zastępowanie sprawnego rynku jest zadaniem władz publicznych (państwa). Każde miasto przyszłości musi być miastem nowoczesnej wytwórczości. Ośrodkiem, który staje się eksporterem zielonej energii i produkcji, w tym dóbr wirtualnych. Warunek samowystarczalności energetycznej i wymóg eksportu tego zasobu i innych produktów, może być spełniony jeśli „nowe miasta industrialne” wraz z biznesem stworzą pionierską tkankę urbanistyczną zdolną do współtworzenia energii odnawialnej. Nowe modele generowania energii w miastach regeneracyjnych będą bazowały na źródłach odnawialnych. Przewaga tego systemu wynika z postępu technologicznego, opłacalności rynkowej i możliwości realnej demonopolizacji systemów produkcji na zasadach rynkowej konkurencji, dzięki której następuje przyśpieszenie przepływu strumienia innowacji. Rozproszone systemy wywarzania energii mają większy potencjał do zapewnienia odporności systemów miejskich.

Miasto regeneracyjne nowego paradygmatu to miasto, które w swoistym cyklu życia wytwarzanych produktów bierze pod uwagę przestrzenne i środowiskowe skutki globalnych procesów wytwarzania, wymiany, konsumpcji i recyklingu. Korzystając z dorobku biologii i medycyny, możemy powiedzieć, że chodzi tu o *nowy metabolizm miast*. Warto pokusić się o zdefiniowanie nowych reguł tego zintegrowanego miejskiego metabolizmu. Będzie to ważny wkład do racjonalizacji polityk miejskich w wymiarach lokalnych i globalnych. Zręby takiego podejścia już rozwija światowa urbanistyka. Prostą definicję metabolizmu miejskiego znajdziemy w Wikipedii: „metabolizm miejski to model ułatwiający opis i analizę przepływów materiałów i energii w miastach, na przykład przeprowadzony w analizie przepływu materiałów w mieście. Zapewnia badaczom ramy metaforyczne do badania interakcji między systemami naturalnymi i ludzkimi w określonych regionach”.

”

Miasto regeneracyjne nowego paradygmatu to miasto, które w swoistym cyklu życia wytwarzanych produktów bierze pod uwagę przestrzenne i środowiskowe skutki globalnych procesów wytwarzania, wymiany, konsumpcji i recyklingu.

Utrzymanie określonego stanu równowagi wewnętrznej organizacji – w naszym przypadku organizmu miejskiego – nie jest jednak podstawowym celem jej działania. Nadrzędnym długookresowym dążeniem jest natomiast, podobnie jak w wypadku organizmów biologicznych – przetrwanie. Aby przetrwać, organizm (miasto) musi ewoluować i regenerować swoje struktury wraz ze zmieniającym się otoczeniem. Procesowi ciągłych, wymuszanych zewnętrznych zmian towarzyszy jednak stała, wewnętrzna tendencja do utrzymywania na każdym etapie rozwojowym stanu homeostazy.

W metabolizmie komórek w organizmach żywych mamy do czynienia z tzw. szlakami metabolizmu, czyli seriami połączonych przemian materii i energii. Jeden z nich – anaboliczny buduje produkty, a drugi – kataboliczny je rozkłada (redukuje). Niedokończone produkty i procesy rozkładu są wydalane i stanowią podstawę do dalszej metabolicznej redukcji tj. budowy w domykającym się systemie ekologicznej równowagi. Ten proces przyrodniczego metabolizmu znakomicie nadaje się jako instrukcja do zarządzania przepływem w mieście, jego sferą wytwórczą i redukcyjną, z określonymi punktami przetwarzania, czyli „miejscami” budowy anabolicznej i redukcji katabolicznej. Metabolizm miasta to zbiór mechanizmów i procesów, które zachodzą w systemie miejskim i u jego poszczególnych użytkowników, których zadaniem jest pozyskiwanie i wykorzystywanie energii z dostarczanych organizmowi miejskiemu składników mineralnych (zasobów). Miasto regeneracyjne posiada zatem sprawny metabolizm wykorzystujący (posiadający) mechanizmy homeostazy układu.



Metabolizm miasta to zbiór mechanizmów i procesów, które zachodzą w systemie miejskim i u jego poszczególnych użytkowników, których zadaniem jest pozyskiwanie i wykorzystywanie energii z dostarczanych organizmowi miejskiemu składników mineralnych (zasobów).

W teorii organizacji zakłada się, że firma, podobnie jak każdy organizm biologiczny, dąży do stanu wewnętrznej równowagi dynamicznej (czyli właśnie homeostazy). Ten stan osiąga wówczas, gdy są realizowane przyjęte przez nią wewnętrzne normy działania³. W miastach homeostazę (równowagę) mogą zapewniać nowoczesne (inteligentne) technologie cyfrowe. Istotą homeostazy miasta jest jednak jego kapitał społeczny (relacyjny) oraz nowoczesne mechanizmy społecznej kontroli, które muszą wymuszać korekty działań systemu i wpływać na sprawność zarządzania nim. W tym kontekście *sprawność* oznaczałaby świadomy proces partnerskiego zarządzania, ze strony społeczności terytorialnej, w dostosowywaniu swojego miejskiego środowiska życia do zmiennych uwarunkowań i tworzenia nowego systemu wartości (kultury) gwarantującego rozwój sustensywny. Takie miasto unika nadmiernych kosztów kryzysów, działa wobec wielu wyzwań prewencyjnie. Szybciej reaguje na skutki kryzysu, a tym samym ogranicza ich kumulacyjny charakter. Sprawny metabolizm układu zurbanizowanego podnosi także jego rezyliencję. Podstawą tego jest zrównoważona struktura przestrzenna, demograficzno-społeczna i gospodarcza. To wszystko ma zapewnić sprawność procesów pod kątem gospodarowania i bytowania mieszkańców z jednoczesną minimalizacją entropii systemu.

O sprawności metabolizmu i tym samym o poziomie entropii miast decyduje:

- przede wszystkim sprawny metabolizm jednostek gospodarujących, w tym człowieka jako jednostki biologicznej i intelektualnej (i istoty społecznej),
- sprawny metabolizm w środowisku antropogenicznym i przyrodniczym,
- sprawność władz publicznych jako systemu sterującego.

Sterowanie takim systemem wymaga informacji, energii i stymulant (systemu włączającego i wyłączającego). Taką istotną stymulantą naszej cywilizacji, także zawierającą informacje, jest pieniądz i cena, czyli sprawny mechanizm rynkowy.

Miasto regeneracyjne ma symbiotyczne relacje z naturą. Negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze odbija się negatywnie na zdrowiu fizycznym i psychicznym. Miasto regeneracyjne musi zatem zapewnić warunki do zrównoważonej regeneracji zdrowotnej.

³ Homeostaza w: Encyklopedia zarządzania: <https://mfiles.pl/pl/index.php/Homeostaza> [dostęp 20.01.2023].

Cechy miasta regeneracyjnego jako pewnej idei, do której należy dążyć, mają już swoje przełożenie operacyjne w różnych dokumentach przygotowywanych dla miast zachodnich, liderujących współczesnym przemianom. Takim przykładem może być koncepcja opracowana np. dla Los Angeles. W głównej mierze ma ona charakter indykatywny i generalny, ale przez to także uniwersalny. Warto przytoczyć zatem przykład zapisu 10 zasad miasta regeneracyjnego, w ramach, których władze mają stymulować pozytywne zmiany dające regeneracyjne efekty⁴.

ŻYWOTNOŚĆ

Miasto regeneracyjne wykorzystuje każdą okazję do poprawy swojego funkcjonowania.

SPRAWIEDLIWOŚĆ

Miasto regeneracyjne ułatwia sprawiedliwy podział dobrobytu.

EKOLOGIA

Miasto regeneracyjne ma symbiotyczny związek z naturą.

ODŻYWIANIE

Miasto regeneracyjne nigdy nie dopuszcza do głodu.

DOSTĘPNOŚĆ

Miasto regeneracyjne jest otwarte i dostępne.

ODPADY

Miasto regeneracyjne to system zamkniętej pętli w gospodarowaniu odpadami.

WODA

Miasto regeneracyjne oczyszcza więcej wody, niż jej zużywa.

REZYLIENTNOŚĆ

Miasto regeneracyjne reaguje i wychodzi z zagrożeń.

ENERGIA

Miasto regeneracyjne produkuje więcej energii, niż zużywa.

DZIEDZICTWO

Miasto regeneracyjne zachowuje i na nowo definiuje swoją historię.

Rekomendacje

Nowy model gospodarowania wymuszony skalą dewastacji środowiska i postępowaniem technologicznym wprowadza miasta na nową trajektorię rozwoju, gdzie coraz istotniejsze stają się czynniki dostępności zasobów energetycznych, a także mechanizmy recykulacji. Daje to szanse na sprawniejszą i mniej kosztowną regenerację struktur miejskich. Wykorzystując energię pierwotną (słoneczną), zmniejszamy entropię systemów miejskich, spowalniając jednocześnie tempo entropii otoczenia w porównaniu do procesów dotychczasowych obciążających środowisko (rozproszenie materii i energii w formach dla nas bezużytecznych).

Dokonujące się gwałtownie zmiany w sferze zasilania energetycznego będą miały charakter globalny, europejski, krajowy i lokalny. Wyrazi się to w nowych źródłach wytwarzania i zaopatrzenia w energię. Pozycja miast w nowo formowanych sieciach zasilania będzie czynnikiem wpływającym na ich rozwój oraz na atrakcyjność osiedleńczą (dostęp do taniej i czystej energii).

⁴ *Regenerative Cities (2023) Principles: Livability, Equity, Ecology, Nutrition, Access, Waste, Water, Resiliency, Energy and Heritage.*

W skali mikro – nowemu paradygmatowi rozwoju struktur przestrzennych powinno przyświecać hasło „każdy budynek ma spłacić dług energetyczny”, a nowym standardem budowlanym powinna być nie tylko pasywność energetyczna, lecz także dodatni bilans energetyczny. Docelowo każdy obiekt ma być generatorem spłacającym zużycie energii w pełnym cyklu swojego życia, począwszy od wytworzenia materiałów budowlanych, proces budowy, poprzez jego eksploatację aż po ewentualną rozbiórkę. Takie podejście uwzględnia spłatę całego długu energetycznego (a nie tylko śladu węglowego), w tym także udział tzw. czystej energii w wyrobach i materiałach budowlanych nowych generacji oraz sprzyja wdrażaniu koncepcji zwartych miast.



W skali mikro – nowemu paradygmatowi rozwoju struktur przestrzennych powinno przyświecać hasło „każdy budynek ma spłacić dług energetyczny”, a nowym standardem budowlanym powinna być nie tylko pasywność energetyczna, lecz jego dodatni bilans energetyczny.

Potencjał energetyczny każdego zurbanizowanego układu może być reorientowany tylko wówczas, kiedy do różnych działań włączymy sferę gospodarowania przestrzenią. Przemiany w tym zakresie są procesem długotrwałym, o dużej inercji, konfliktogennym, o wysokich kosztach społecznych; często niedającym się przeprowadzić bez właściwej (złożonej i wysoce sprawnej) publicznej interwencji.

Energetyczna regeneracja wymaga nowych kompetencji władz publicznych, przemian w systemach wartości i dostosowania systemów regulacyjnych. To proces, do którego potrzebne jest antycypacyjne działanie, odnośnienie się do zalążkowych procesów i prewencyjne działanie wobec potencjalnych negatywnych skutków. Niezbędna jest zatem nowa kultura współzarządzania miastami regeneracyjnymi.

Zadaniem władz jest wspieranie rozwoju rozproszonych systemów energii i ograniczanie tendencji monopolistycznych. Potrzebne jest zorientowanie interesu publicznego wokół rozproszonych systemów energetycznych bazujących na prywatno-publicznych strukturach właścicieli i współdzieleniu produktu oraz wspólnego systemu zarządzania popytem i podażą energii. Rozproszone systemy wymagają innych regulacji w sferze gospodarowania przestrzenią w systemach miejskich – dostęp do wiatru, słońca, miejsc lokalizacji banków energii. Trzeba rozwijać nowe systemy prosumenckie, nie tylko przy wytwarzaniu energii, ale i obiegu materii – wszyscy je wytwarzamy i oszczędzamy. Człowiek na wielką skalę, szczególnie w obszarach zurbanizowanych, powinien stać się nie tylko producentem, ale i reducentem wprowadzającym raz pozyskane surowce do obiegu zamkniętego. Miasto przyszłości, o nowym metabolizmie, musi być pasywne energetycznie.



Człowiek na wielką skalę, szczególnie w obszarach zurbanizowanych, powinien stać się nie tylko producentem, ale i reducentem wprowadzającym raz pozyskane surowce do obiegu zamkniętego. Miasto przyszłości, o nowym metabolizmie, musi być pasywne energetycznie.

Potencjał związany wykorzystaniem energii słonecznej, wiatrowej oraz budową kinetycznych i elektrycznych banków energii można rozwiązywać dzięki skutecznemu planowaniu przestrzennemu, a w tym m.in. przez obowiązkową reparcelację gruntów i przeznaczenie części terenów na wspólne inwestycje energetyczne.

Władze publiczne poprzez regulacyjne planowanie przestrzenne muszą się zorientować na ochronę wartości w długiej perspektywie trwania. Temu, jak wiemy, nie sprzyja cykliczny system wyborczy i orientacja na populistyczne i krótkookresowe cele społeczności lokalnych i inne wewnętrzne (ukryte) dążenia instytucjonalne biurokratycznej administracji.

Nowe wyzwania cywilizacyjne i społeczne wymagają istotnych zmian w organizacji polskiego systemu planowania i kształtowania przestrzeni w stronę zintegrowanego systemu planowania i zarządzania procesami rozwoju układów urbanistycznych. A także współodpowiedzialności wszystkich uczestników i udziałowców tego procesu za stan środowiska zabudowanego.

Dostosowanie miast do nowych uwarunkowań klimatycznych, geopolitycznych, globalizacyjnych, cyfryzacji gospodarek wymaga także diametralnej zmiany paradygmatów w zakresie wielu praw związanych z własnością nieruchomości, kryteriów naruszania interesu osób trzecich, redefinicji wartości publicznych i skali przestrzennej interesu publicznego oraz jego ochrony, czy nowych katalogów inwestycji – tzw. celu publicznego.

Konieczny w systemach publicznych decyzji jest nie tylko nowy (publicznie obowiązujący) rachunek korzyści i kosztów uwzględniający koszty środowiskowe dla publicznej interwencji na rzecz rozwoju sustensywnego, ale również wprowadzenie do praktyki nowych twardych parametrów. Takich, które wzmocnią i upowszechnią społeczny system pożądaných wartości i wprowadzanie szczególnych „quasi rynkowych wartości wymiennych” np. etycznych i rynkowych dla „wspólnych zasobów” dotychczas pomijanych w rachunku prywatnych inwestorów (np. opłaty za systemowe usługi ekologiczne). Wiele pozarynkowych wartości, zasobów i usług przenosi się na wymierny ekonomicznie rynek nieruchomości, a *de facto* na jego podstawie, czyli rentę lokalizacyjną. Rynek ten nie jest jednak gwarantem sprawiedliwej alokacji zasobów wytwórczych ani sprawiedliwego poziomu dobrobytu.

Energetyczna regeneracja obszarów zurbanizowanych oznacza także zmiany po stronie finalnych użytkowników, czyli mieszkańców. Koszty energii mogą wpływać na ich decyzje w zakresie wyboru miejsca zamieszkania, mobilności codziennej i fakultatywnej oraz szerzej – odnośnie stylu życia. Jest bardzo ważne, aby jednostki samorządowe umiały te zmiany przewidywać oraz dostosowywać do nich swoje działania, zapobiegając pogłębianiu się chaosu przestrzennego.

Konieczne jest zbudowanie nowego sposobu nauczania, zintegrowanego długofalowego prewencyjnego myślenia o współpracy w zakresie transferu technologii, obniżenia barier, upowszechniania społecznie ważnych i środowiskowych technologii. Takiemu zarządzaniu powinno sprzyjać zintegrowane planowanie rozwoju wymagające jednak nowej wiedzy i instrumentów sprawczych do osiągnięcia celów rozwoju zrównoważonego.

Niezbędne jest stworzenie profesjonalnych centrów rozwijania nowej wiedzy w zakresie przyszłego metabolizmu miast koniecznego do tworzenia gospodarki okrężnej w zespołach zurbanizowanych miast. Trzeba zacząć już dziś. Liderzy zmian i liderujące miasta wygrają konkurencję o dobrobyt i zyski, a hamulcowi zmian, będą płacić wysokie koszty zapóźnienia cywilizacyjnego.

Warunkiem wprowadzenia pożądaných zmian jest zorganizowanie sprawnie funkcjonującej helisy współpracy systemów miejskich wokół idei miasta regeneracyjnego (na styku: władze, nauka, biznes i przedsiębiorcza społeczność) oraz stworzenie profesjonalnych centrów rozwijania wiedzy w zakresie przyszłego metabolizmu miast.

”

Warunkiem wprowadzenia pożądaných zmian jest zorganizowanie sprawnie funkcjonującej helisy współpracy systemów miejskich wokół idei miasta regeneracyjnego (na styku: władze, nauka, biznes i przedsiębiorcza społeczność).

Literatura

Markowski T., *Nowy metabolizm miasta*, „Pomorski Thinkletter” 2022 nr 1(8)

Homeostaza w: Encyklopedia zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Homeostaza> [dostęp: 23.12.2022]

Schuring S., *Regenerative cities – an urban concept whose time has come!*, „The Beam” 2018 nr 7, <https://medium.com/thebeammagazine/regenerative-cities-an-urban-concept-whose-time-has-come-e08b5271ccf8> [dostęp: 23.12.2022]

Bluestone N., Hand G. H., Weber R., *Regenerative Cities: Moving Beyond Sustainability. A Los Angeles Case Study*, „Journal of Urban Design and Mental Health” 2017 nr 3(14), <https://www.urbandesignmentalhealth.com/journal-3---la-regenerative.html> [dostęp: 7,01.2023]

O autorze

Prof. dr hab. **Tadeusz Markowski** – pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Członek Miejskiej i Wojewódzkiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. Od ponad 40 lat wykłada na Uniwersytecie Łódzkim. Kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich. Naukowo interesuje się rozwojem regionalnym i lokalnym oraz przygotowuje liczne ekspertyzy dla Rządu RP na potrzeby polityki regionalnej i planowania przestrzennego. W przeszłości był m.in. członkiem Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa, wielokrotnym członkiem Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP Lechu Kaczyńskim.

Jaka logika i źródła finansowania zielonej transformacji?



dr inż. Renata Calak

Dyrektor Departamentu Strategii,
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Skala problemów wynikających z postępującego kryzysu klimatycznego rośnie. Dlatego słusznie, że rozmowy na temat przyszłości i strategii rozwoju miast skupiają się wokół problemów społeczno-ekologicznych. Dalszy rozwój miast nie uda się bez zaplanowanych, zintegrowanych i skoordynowanych działań, kładących nacisk na aspekt środowiskowy. Konieczne są zdecydowane działania prowadzone na poziomie lokalnym, jednak aby zielona transformacja była efektywna i skuteczna, potrzebna jest także współpraca administracji rządowej, samorządów, podmiotów gospodarczych i samych mieszkańców.

Polskie miasta od trzech dekad podlegają istotnym i gwałtownym procesom transformacji, jednak do niedawna kluczowe znaczenie miały przede wszystkim przeobrażenia gospodarcze i społeczne. Do dziś obserwujemy skutki radykalnej, wręcz rewolucyjnej, zmiany struktur gospodarczych i ich konsekwencji społecznych. Miasta i obszary zurbanizowane to także miejsca, gdzie w kontekście kryzysu klimatycznego nawarstwia się wiele problemów środowiskowych i przestrzennych. Coraz częściej okazuje się, że skutki zmian klimatu mogą przynosić namacalny i negatywny wpływ nie tylko na życie mieszkańców, ale także na sposób zarządzania miastami wraz z ich obszarami funkcjonalnymi.

Różnorodność użytkowników i potrzeb w miastach wywołuje konflikty przestrzenne, a skala problemów rośnie. Borykamy się z zanieczyszczeniem powietrza i rosnącym zapotrzebowaniem na energię. Z drugiej strony brak efektywnego planowania przestrzennego przyczynia się do rosnącej suburbanizacji, czyli rozlewania się miast, związanej z tym kongestii, hałasu czy wzrostu kosztów obsługi przedmieść. Nadmierne zasklepienie gruntów i związana z tym utrata bioróżnorodności przekłada się na powstawanie zjawiska miejskiej wyspy ciepła oraz deficytu dostępnych dla mieszkańców terenów zielonych. Zabudowując nadmiernie przedmieścia i tereny rolnicze, równolegle zmagamy się ze zdegradowaną i zaniedbaną społecznie tkanką urbanistyczną wymagającą natychmiastowej kompleksowej rewitalizacji. Liczbę ludności zamieszkującej polskie miasta, wraz z ich strefami podmiejskimi, ocenia się na około 25-30 mln osób, co stanowi ponad 65-75% populacji kraju – skala problemu jest więc olbrzymia.

Jednocześnie to właśnie miasta są nadal najbardziej efektywnym i racjonalnym sposobem użytkowania gruntu przez człowieka. To tutaj mieszkają grupy wpływu i klasy społeczne, które mogą zmieniać narodowe i ponadnarodowe strategie odnoszenia się do kluczowych, cywilizacyjnych zagadnień. W miastach powstają innowacje i wykluwają się najciekawsze rozwiązania związane z adaptacją do zmian klimatu.



Miasta są najbardziej efektywnym i racjonalnym sposobem użytkowania gruntu przez człowieka. To tu mieszkają grupy wpływu i klasy społeczne, które mogą zmieniać strategie dotyczące kluczowych, cywilizacyjnych zagadnień. To w miastach powstają innowacje i wykluwają się najciekawsze rozwiązania dotyczące adaptacji do zmian klimatu.

Zielony rozwój?

Do dzisiejszego myślenia o transformacji dołączyć musimy wymiar środowiskowy, uwzględniający nie tylko konteksty zmian jakości środowiska, ale także wpływu zmian klimatu na obszary zurbanizowane. Nie chodzi o zatrzymanie rozwoju miast, ale o jego redefinicję. Rozwój powinien być zielony, a to wymaga zmiany naszego myślenia. Słusznie zatem został przesunięty punkt ciężkości debat dotyczących przyszłości i strategii rozwoju miast z systemu społeczno-ekonomicznego na system społeczno-ekologiczny.

Na działania zaradcze w zakresie przeciwdziałania niekorzystnym zmianom klimatycznym i środowiskowym oraz budowania zdolności adaptacyjnych pozostaje coraz mniej czasu. Rekomendacje Międzyrządowego Panelu do Spraw Zmian Klimatu (IPCC 2018) mówią, że redukcje emisji gazów cieplarnianych, jakie musimy wprowadzić, aby ograniczyć skutki katastrofy klimatycznej, dotyczą przede wszystkim takich obszarów jak transport, energetyka, przemysł i użytkowanie gruntów. To wszystko jest związane z miastami.

Dalszy zrównoważony rozwój kraju i miast – bez względu na ich wielkość – wymaga zatem od nas lepiej zaplanowanych, zintegrowanych i skoordynowanych działań samorządów i położenia większego akcentu na aspekty środowiskowe, zwłaszcza te związane z zieloną transformacją.



Zrównoważony rozwój kraju i miast wymaga zatem od nas lepiej zaplanowanych, zintegrowanych i skoordynowanych działań samorządów i położenia większego akcentu na aspekty środowiskowe.

Jednak czym ona jest i jak ją należy rozumieć? I dlaczego ma takie znaczenie właśnie w miastach i obszarach intensywnie zagospodarowanych? Termin zielona transformacja należy rozumieć jako proces prowadzący do zwiększania neutralności klimatycznej, przy jednoczesnej dbałości o jakość środowiska przyrodniczego i dalszy rozwój społeczno-gospodarczy. Szerzej jest to proces, który tworzy potencjał do rozwoju społecznego i gospodarczego w oparciu o założenia Europejskiego Zielonego Ładu oraz podstawowych priorytetów strategii Unii Europejskiej w zakresie przystosowania do zmian klimatu. Zielona transformacja, to kompleksowy zestaw działań mający na celu znaczącą redukcję negatywnego oddziaływania ludzi na środowisko przyrodnicze, prowadzący do zwiększania neutralności klimatycznej i jednocześnie tworzący przestrzeń miejskie przyjazne człowiekowi.

Bez wątpienia zielona transformacja miast, wymagać będzie ogromnego wysiłku organizacyjnego i inwestycyjnego. Musimy postawić na ośrodki kompaktowe, w których mieszkańcy nie muszą pokonywać wielu kilometrów samochodem, aby pójść do lekarza, pracy, szkoły, do kina i teatru czy na zwykłe zakupy. Potrzebujemy zielonych interwencji w przestrzeń miejską, nazywanych czasem „zieloną akupunkturą”, takich jak parki, lasy kieszonkowe, skwery, ulice wyposażone w zieleń, do których w krótkim czasie powinniśmy móc dotrzeć pieszo. Nowe budownictwo wielorodzinne powinno być realizowane w podwyższonych standardach

energetycznych. A energię powinniśmy czerpać w coraz większym stopniu z odnawialnych źródeł, tym bardziej mając na uwadze agresję Rosji na Ukrainę i związany z tym kryzys energetyczny.

Adaptacja do zmian klimatycznych powiązana jest ściśle z zagadnieniem odporności miast/rezyliencji miejskiej (*resilient city*). Odnosi się ono do zdolności miasta do radzenia sobie ze zmianami, jego odporności na negatywne zdarzenia oraz umiejętności odbudowy po kryzysie. Koncepcja *urban resilience* postrzega miasto jako system, jeden organizm, zestaw naczyń połączonych, gdzie mieszkańcy, lokalne władze i przedsiębiorcy powinni współpracować, aby tworzyć rozwiązania optymalne dla wszystkich, a przy tym – korzystne dla miejskiego klimatu. Odporność można więc rozpatrywać w wielu wymiarach – gospodarczym, środowiskowym czy zarządzania kryzysowego. Zielona transformacja miast niewątpliwie przyczynia się do lepszej adaptacji do zmian klimatu a tym samym odporności na ich niekorzystne skutki i zmniejszania podatności na zagrożenia z nimi związane, takie jak ekstremalne zjawiska pogodowe, susze czy powódzie.

”

Koncepcja *urban resilience* postrzega miasto jako system, jeden organizm, zestaw naczyń połączonych, gdzie mieszkańcy, lokalne władze i przedsiębiorcy powinni współpracować, aby tworzyć rozwiązania optymalne dla wszystkich, a przy tym – korzystne dla miejskiego klimatu.

Kontekst międzynarodowy i europejski

Od kilku lat na arenie międzynarodowej, w tym europejskiej, wzrasta nie tylko świadomość, ale także konkretna wola polityczna, a co za tym idzie działania zmierzające do nadania kwestiom środowiskowym i klimatycznym coraz większego znaczenia. Kierunek rozwoju miast w Unii Europejskiej wskazują dwa podstawowe dokumenty: Agenda Miejska dla UE oraz Karta Lipska. Ta pierwsza stanowi forum, na którym miasta, władze krajowe, Komisja Europejska oraz inne zainteresowane podmioty zawiązują partnerstwa na rzecz tworzenia lepszych przepisów, ułatwiania dostępu do finansowania i wymiany wiedzy. Obecnie przedstawiciele Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Mazowieckiego Urzędu Marszałkowskiego uczestniczą w jednym z takich partnerstw dotyczącego zazieleniania miast.

Natomiast, Karta Lipska, przyjęta przez ministrów państw członkowskich ds. polityki miejskiej w 2021 r., przy której formułowaniu intensywnie pracowała strona polska, podkreśla potrzebę poprawy zarządzania i koordynacji polityk miejskich na wszystkich szczeblach oraz transformacji w kierunku miast: sprawiedliwych, zielonych i produktywnych. Działania te mają się przyczyniać do budowania „miast odpornych”, mogących stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i ekologicznym, gwarantując przy tym wysoką jakość życia.

Poza celami polityk unijnych oraz zmianami prawnymi wsparcie w zielonej transformacji zapewnią również Fundusze UE. W okresie programowania 2021–2027 włączono do polityki spójności także realizację celów klimatycznych. Wydatkowanie funduszy musi być zgodne z celami zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Porozumienia Paryskiego oraz zasadą „nie czynić poważnych szkód”. Od teraz powinny być one nakierowane głównie na działania rozwojowe uwzględniające wyzwania klimatyczne i przyczyniające się do osiągnięcia generalnego celu klimatycznego, jakim jest obniżenie emisji netto gazów cieplarnianych (tzn. emisji po odliczeniu pochłaniania) do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Dlatego 30% budżetu UE na lata 2021–2027 jest przeznaczone właśnie na wydatki klimatyczne.



Od 2021 roku wsparcie w zielonej transformacji zapewnią również Fundusze UE. Ich realizacja musi być zgodna z celami zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Porozumienia Paryskiego oraz zasadą „nie czynić poważnych szkód”.

W okresie 2021-2027 został wprowadzony także nowy cel polityki spójności – Cel 5. „Europa bliżej obywateli” jako zwiększone zaangażowanie na rzecz zintegrowanego rozwoju terytorialnego i wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Zgodnie z nim aż 8% środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przeznaczone zostanie na zrównoważony rozwój obszarów miejskich realizowany w ramach instrumentów terytorialnych. Szacujemy, że w Polsce udział ten będzie dwukrotnie większy i wyniesie ok. 16%. Łączna pula środków przeznaczonych na obszary miejskie wyniesie ok. 10 mld euro.

Równoległe ze wsparciem z poziomu europejskiego, miasta będą również miały możliwość korzystania z instrumentów Komisji Europejskiej w ramach Europejskiej Inicjatywy Miast. Z łącznego budżetu 450 mln euro będzie można uzyskać wsparcie w tworzeniu innowacyjnych rozwiązań na wskazane miejskie wyzwania o znaczeniu dla całej UE możliwe do przenoszenia na inne ośrodki miejskie.

Zielona transformacja a polskie miasta

Zielona transformacja zyskuje coraz bardziej na znaczeniu również w polityce rozwoju kraju. 14 czerwca 2022 roku Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (KPM 2030). Jest to najważniejszy dokument państwa dotyczący rozwoju miast. Zdiagnozowane są tam główne wyzwania rozwojowe miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz proponowane rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe.

Zakres tematyczny wyzwań wpisuje się jednocześnie w debatę europejską i megatrendy rozwoju obszarów zurbanizowanych, a jego głównym celem jest poprawa jakości życia mieszkańców miast. Jedną z zasad horyzontalnych KPM 2030 jest dbałość o zazielenianie obszarów miejskich. Dotyczy to nie tylko odpowiedniego gospodarowania błękitno-zieloną infrastrukturą, ale także wiąże się z promocją proekologicznych postaw społecznych. Każda inwestycja czy pakiet przedsięwzięć na danym obszarze miejskim powinny być analizowane pod kątem ochrony środowiska przyrodniczego i zwiększania powierzchni biologicznie czynnej z zielenią dającą cień oraz zielenią wysoką, która pozytywnie wpływa na odczuwanie skrajnie wysokich temperatur przez mieszkańców miast. Ponadto uwzględniane powinny być rozwiązania oparte na naturze, możliwe już do powszechnego zastosowania od strony technologicznej, takie jak zielone dachy czy fasady oraz różne formy retencjonowania wody. Rezyliencja jest pojęciem mniej obecnym w polskich dokumentach strategicznych, jednak budowanie odporności na obserwowane zmiany klimatu zostało podkreślone w KPM 2030 w samym celu nadrzędnym dokumentu.



Zielona transformacja została ujęta w najważniejszym polskim dokumencie dotyczącym miast – Krajowej Polityce Miast. Jedną z jego horyzontalnych zasad jest dbałość o zazielenianie obszarów miejskich. Dotyczy to nie tylko odpowiedniego gospodarowania błękitno-zieloną infrastrukturą, ale także wiąże się z promocją proekologicznych postaw społecznych.

Zgodnie z Umową Partnerstwa 2021-2027 państwo członkowskie zobowiązane jest przeznaczyć 30% Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w Polsce jest to ok. 14,4 mld EUR) i 37% Funduszu Spójności (w Polsce jest to ok. 4,2 mld EUR) na wydatki na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych. Zgodnie z szacunkami, udział wydatków Funduszu Spójności w Polsce na cel klimatyczny wyniesie więcej – ok. 60% alokacji. Stanowi to znaczącą nadwyżkę w stosunku do minimalnego udziału oczekiwanego przez KE w rozporządzeniu ogólnym. Istotnym narzędziem ukierunkowania wydatków Funduszu na cele związane z ochroną klimatu jest także koncentracja tematyczna oraz terytorialna na zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Z pomocą miastom przyjdą również środki z Krajowego Programu Odbudowy. W ramach programu przygotowaliśmy nowy projekt adresowany do miast pt. *Zielona transformacja miast i ich obszarów funkcjonalnych*. Został zaplanowany jako jeden z projektów strategicznych KPM 2030. Zawiera dwa uzupełniające się aspekty. Pierwszy związany jest z wprowadzeniem ramowych warunków dla inwestycji w zieloną transformację na obszarach miejskich, czyli uwzględnienie efektów środowiskowych w zarządzaniu i planowaniu oraz podnoszenie świadomości ekologicznej społeczeństwa. I drugi polegający na udostępnieniu miastom środków na finansowanie kompleksowych inwestycji, w ramach Instrumentu Zielonej Transformacji Miast wpływających na „zazielenienie” terenów miejskich, efektywniejsze wykorzystanie zasobów, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń czy przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej. Oba te aspekty mają przyczynić się do zmiany modelu rozwojowego polskich miast poprzez nadanie priorytetu działaniom mitygującym i adaptacyjnym do zmian klimatu oraz – szerzej – proekologicznym.

Ramowe warunki dla inwestycji w zieloną transformację na obszarach miejskich wprowadzi procedowana obecnie w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (MKiŚ) ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej, w której proponowane są nowe rozwiązania oraz modyfikacje około 10 innych ustaw. Celem jest przede wszystkim wprowadzenie wymiaru klimatyczno-środowiskowego do polityki rozwoju – strategii rozwoju różnych szczebli JST, do procedur planowania przestrzennego, czy do budżetów obywatelskich. Wprowadza ona także dokument „Miejski Plan Adaptacji do Zmian Klimatu” jako obowiązkowy do sporządzania przez miasta powyżej 20 tys. mieszkańców. Dzięki niemu powiązane zostanie prowadzenie krajowej polityki ochrony środowiska z działaniami miast w tym zakresie. MFiPR ściśle współpracowało z MKiŚ w procesie przygotowania tej ustawy.

Zdajemy sobie sprawę, że aby stawić czoła pilnym wyzwaniom, miasta potrzebują wsparcia w przekształcaniu się i dostosowywaniu do zachodzących zmian. Poprzez wdrożenie Krajowej Polityki Miejskiej 2030 oraz oferowane równoległe wsparcie finansowe miasta zostaną istotnie wsparte w tym procesie. Jednakże samorządy muszą również rozwijać swój potencjał innowacyjny, w granicach swoich kompetencji, środków finansowych i możliwości.

”

Aby stawić czoła pilnym wyzwaniom, miasta potrzebują wsparcia w przekształcaniu się i dostosowywaniu do zachodzących zmian.

Również w tym aspekcie działania MFiPR mają na celu ułatwienie wprowadzania innowacji na poziomie lokalnym. Wspólnie z Polskim Funduszem Rozwoju zorganizowaliśmy tzw. Klimathon dla Miast, czyli *hackathon* w zakresie wyzwań związanych z kryzysem klimatycznym i ochroną środowiska przyrodniczego. Dla przedstawionych przez miasta problemów grupy programistów wypracowały rozwiązania w postaci aplikacji i programów. Od zarządzania odpadami po mapę ekstremalnych zjawisk pogodowych. Przygotowane rozwiązania mają dodatkowo tę cechę, że mogą być dostosowane do wykorzystania przez różne miasta.

Jako resort odpowiedzialny za rozwój regionalny, często również podkreślamy potrzebę uczenia się miast oraz budowania trwałej współpracy, czy to w ramach obszaru funkcjonalnego miasta, czy z innymi samorządami. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę wspomniane adaptowanie się miast do zmian

oraz tworzenia innowacji. Dlatego jednym z kluczowych projektów strategicznych KPM 2030, które wdraża nasz resort, jest Partnerska Inicjatywa Miast. 30 miast skupionych w trzech sieciach tematycznych: miasto zielone, miasto cyfrowe i miasto PPP, otrzymuje wsparcie w przezwyciężaniu lokalnych wyzwań od ekspertów partnera projektu – Banku Światowego oraz od kluczowych w danym temacie resortów.

Podsumowując – zielona transformacja miast jest możliwa przy wzmożonym wysiłku nas wszystkich – administracji centralnej, samorządów regionalnych i lokalnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, ale także mieszkańców i podmiotów gospodarczych w ich codziennym funkcjonowaniu. Każdy kryzys, jest również szansą. Wysiłek nas wszystkich przyniesie pozytywne skutki z punktu widzenia nie tylko globalnego, ale także w perspektywie lokalnej – w zakresie poprawy jakości życia mieszkańców, którzy będą przebywać (mieszkać, pracować, uczyć się i wypoczywać) w lepszych warunkach środowiskowych i wyższym dobrobycie zdrowotnym.



Zielona transformacja miast jest możliwa przy wzmożonym wysiłku nas wszystkich – administracji centralnej, samorządów regionalnych i lokalnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, ale także mieszkańców i podmiotów gospodarczych w ich codziennym funkcjonowaniu.

O autorce

Dr inż. **Renata Calak** – Dyrektor Departamentu Strategii w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, gdzie koordynuje prowadzenie polityki rozwoju, przygotowanie i monitorowanie strategii rozwoju oraz realizację ogólnopolskich strategii w skali europejskiej. Współtworzyła m.in. Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Doktor nauk ekonomicznych.

Koniec z hegemonią człowieka w mieście?



Janusz Sepioł

Architekt Miejski Rzeszowa,

b. Marszałek Województwa Małopolskiego,

Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Na przestrzeni wieków powstawały różnorodne koncepcje czym powinny być miasta. Łączyło je postrzeganie przestrzeni zurbanizowanych jako terenów uprzywilejowanej, wyjątkowej hegemonii człowieka. Kryzys klimatyczny i dyskusja o zielonej transformacji miast powinny nas kierować ku idei współzасiedlenia – dzielenia się miastem z innymi gatunkami i przyrodą ożywioną. Przyniesie to konkretne korzyści w zakresie odporności miast.

Wiara, że odpowiednie kształtowanie miast może być istotnym remedium na różne niepożądane zjawiska społeczne czy gospodarcze ma długą tradycję, sięgającą przynajmniej początków XIX w. Już utopijni socjaliści uważali, że idealne społeczeństwo, które projektowali, wymaga innych, nowych form zamieszkiwania. Przekonanie o konieczności zapewnienia ludziom zdrowego powietrza, słonecznego światła czy dostępu do zieleni, a więc cały koncept antygruźliczych, sanitarnych warunków życia, legł u podstaw ideologii CIAM¹ i zaowocował krajobrazem blokowisk. Brytyjska utopia miast-ogrodów realizowała w gruncie rzeczy podobny ideał, ale przełożony na język konserwatywnego, drobnomieszczańskiego społeczeństwa.

Owe przekonanie, że urbanistyka w ogóle może być dziś skutecznym narzędziem cywilizacyjnych przemian opiera się na dwóch przesłankach. Po pierwsze, to miasto jest obecnie formą zamieszkiwania coraz większej części populacji, a więc w coraz większym stopniu staje się naturalnym habitatem człowieka. Po drugie, przestrzeń miejska rośnie w jeszcze szybszym od liczby ludności, wręcz oszałamiającym, tempie. Z reguły w tym kontekście przywołuje się przykłady azjatyckich i afrykańskich metropolii, które w przeciągu jednego pokolenia stały się miejscem życia wielu milionów ludzi. Ale nawet patrząc z polskiej perspektywy – kraju „demograficznej zimy” – warto sobie uświadomić, że oddając co roku do użytku 150-250 tysięcy mieszkań, kreujemy przestrzeń zbliżoną potencjałem do miasta wielkości Szczecina czy Poznania. Ale jak ocenić jakość tej przestrzeni? Jak sarkastycznie zauważył Rem Koolhaas, w swoim głośnym tekście o „mieście generycznym” – nasze pokolenie wyprodukowało więcej śmieciowej architektury niż wszystkie wcześniejsze pokolenia razem wzięte.

”

Na całym świecie coraz więcej ludzi mieszka w miastach. Same miasta rozrastają się jednak jeszcze szybciej. W Polsce, pomimo „demograficznej zimy”, co roku przybywa nam 150-250 tys. mieszkań – kreujemy w ten sposób przestrzeń zbliżoną potencjałem do Szczecina czy Poznania.

¹ Congrès international d'architecture moderne (CIAM), Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej.

Działania przez lepszą czy nową urbanistykę mają jednak zasadnicze ograniczenia. Miasta cechuje wielka bezwładność rozwoju, są owocami procesów długiego trwania, strukturami o skomplikowanej, złożonej procedurze podejmowania decyzji. Wielkie projekty realizuje się w miejskich przestrzeniach latami, a nawet dziesiątkami lat, zaś efekty pojedynczych decyzji, niejednokrotnie błędnych, bywają wręcz nieodwracalne.

Pojęcie miasta jest nadzwyczaj pojemne. Określenie to odnosimy zarówno do wielomilionowych, wręcz eksplodujących i pozbawionych infrastruktury metropolii, jak Addis Abeba czy Lagos, jak i do kilkutyśięczonego ośrodka, gdzie można zaobserwować starzenie się społeczeństwa, spadek liczby mieszkańców i osłabienie funkcji ekonomicznych. Niemożliwa wydaje się uniwersalna definicja, właściwie nierealna jest jakakolwiek teza dająca się obronić dla każdego z tych podmiotów. A jednak czujemy, że istnieje coś, co nie jest miastem. Że funkcjonuje obszar, który można by określić „antymiastem”. To przestrzeń, gdzie następuje rozrzedzenie miejskiej intensywności – utrata gęstości zabudowy i równoczesna redukcja różnorodności społecznej mieszkańców, gdzie spada możliwość spotkań i wymiany społecznej, gdzie powstają rozległe tereny pojedynczych budynków mieszkalnych, hal, stacji paliw i myjni, składów budowlanych, centrów handlowych, gdzie następuje unicestwienie granic pomiędzy miastem, obrzeżami, wsią a naturą. Przestrzeń bez hierarchii, bez spójności, bez wyraźnych granic. To właśnie owa „śmieciowa przestrzeń”, bez logiki, stworzona bez żadnej koncepcji porządkujących działania tysięcy jednostek i grup, bez żadnego wspólnego planu, bez żadnego projektu, wizji miasta czy społeczności. Tak koncepcję „antymiasta” precyzuje Stefano Boeri w swej wydanej niedawno książce².

Istnieją różne metafory, przy pomocy których próbujemy zrozumieć fenomen miasta. Funkcjonalności z XX wieku mówili o mieście-maszynie. Dziś urbaniści-ekolodzy wolą mówić o mieście jako organizmie. Dla osób o formacji humanistycznej miasto będzie raczej palimpsestem – pofalowaną powierzchnią powstałą w wyniku nakładania się na siebie spuścizny różnych epok życia ludzkiego, gdzie zachodzą procesy pomiędzy różnymi kulturami i stylami życia.

Chyba dwie dekady temu, pojawiło się hasło „miasto jest światem, a świat jest miastem”. Uruchomiło ono zaskakującą refleksję, że miasta to przecież zaledwie 3% łącznej powierzchni lądów, co oznacza, że 90% powierzchni Ziemi nie jest brane pod uwagę w rozważaniach na temat współczesnej architektury i urbanistyki. To krok do obalenia samej koncepcji miasta jako przestrzeni uprzywilejowanej, stanowiącej wyjątkowy habitat naszego gatunku. Może jest to moment na wyobrażenie sobie odmiennej koncepcji miasta w świecie – miasta, w którym pojawia się miejsce dla innych gatunków i dla przyrody ożywionej, w swoich najróżniejszych formach. Co jednak te rozważania mogą wnieść do kwestii rezyliencji miast?

”

Może jesteśmy o krok od obalenia koncepcji miasta jako przestrzeni uprzywilejowanej, stanowiącej wyjątkowy habitat człowieka. Czy potrafimy wyobrazić sobie miasto, w którym pojawia się miejsce dla innych gatunków i dla przyrody ożywionej, w swoich najróżniejszych formach?

Rezyliencję rozumiemy jako „sprężystość”. Zdolność powrotu systemu do stanu sprzed ataku, kryzysu czy załamania. Zdolność samodzielnego czy automatycznego redukowania szkód, które mogą nastąpić w wyniku zagrożeń przewidywalnych i tych niespodziewanych. Wiadomo, że owe zagrożenia mogą mieć różną naturę – od kryzysów demograficzno-migracyjnych, poprzez niebezpieczeństwa związane z cyberatakiem czy terroryzmem aż po konsekwencje zmian klimatycznych. Skupmy się na tych ostatnich. Można na nie reagować działaniami infrastrukturalnymi (tzw. odpowiedź „szara”) lub działaniami ekologicznymi (tzw. odpowiedź „zielona”). Odpowiedź urbanistyczna jest szczególna, mieści się gdzieś pomiędzy wyżej wspomnianymi.

² Stefano Boeri, *Urbania*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2022, s. 32-35.

Na pewno zasadnicze znaczenie mają sposoby gospodarowania wodami opadowymi (naturalna retencja, przepuszczalne powierzchnie, magazynowanie nadmiarów itp.). Do kanonu urbanistycznego warsztatu muszą należeć działania na rzecz zwiększenia skali zadrzewień i zakrzewień. Wpływ drzew, choćby na sytuację termiczną, jest powszechnie znany. Kolejna kwestia to sterowanie transportem – liczba i rodzaj parkingów, rola transportu publicznego, udział ruchu rowerowego i generalnie skala mobilności w ogóle. Zależy ona bezpośrednio od dystrybucji usług i miksu funkcjonalnego zespołów osiedleńczych. Tu pojawia się problem gęstości, intensywności zabudowy, przy której sprawdza się komunikacja piesza i rowerowa oraz daje się efektywnie zbudować sieć usług publicznych. Miejska gęstość nie może być niska! Im bardziej miasto staje się „antymiastem”, tym trudniej wprowadzać każde z wymienionych wyżej rozwiązań.

”

Urbanistyka może podsuwać konkretne i skuteczne narzędzia walki z konsekwencjami zmian klimatu – chociażby poprzez rozwiązania z zakresu gospodarowania wodami opadowymi, zazielenienia czy sterowania transportem i mobilnością. Szczególną formą budowania miejskiej odporności może być koncepcja współzасiedlenia – dzielenia się miastem z innymi gatunkami.

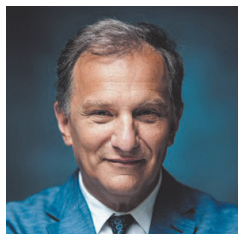
Szczególnym aspektem myślenia o mieście jest traktowanie go jako habitatu, którym musimy podzielić się z innymi gatunkami. To współzасiedlenie jest na pewno elementem zwiększania odporności. Chodzi tu zarówno o wielkość powierzchni biologicznie czynnych i ich systemowy układ przestrzenny, ale także o zagadnienie produkcji żywności, która w daleko większym stopniu niż obecnie mogłaby być zlokalizowana w mieście. Dotykamy tu problemów ściśle architektonicznych, gdyż funkcjonuje już wiele eksperymentalnych obiektów, które nie tylko są wyposażone w zielone, żywe fasady, ale również służą produkcji energii oraz żywności, stają się energetycznie samowystarczalne, a nawet czasem stanowią pewne centra recyklingu.

Wspomniany tu już Stefano Boeri pokazał w wielu projektach, zwłaszcza w najbardziej głośnej realizacji – wieżowcach „Bosco Verticale” w Mediolanie, jak mogłaby wyglądać taka architektura. Jego mediolański projekt to część szerszej ideologii czy utopii, przekształcenia naszych miast w archipelagi metropolii zanurzonych w przestrzeni leśnej. Produkcja żywności w mieście uwalni bowiem znaczne tereny otwarte, by mogły stać się nowymi lasami. Jego hasło brzmi: „trzeba stworzyć świat, w którym uruchomiony zostanie mechanizm ruchu drzew w stronę miast i ludzi w stronę lasów”. Przyszłością miasta jest las, również ten „pionowy”.

O autorze

Janusz Sepioł – architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. Od 2021 r. Architekt Miejski Rzeszowa. W latach 2002–2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator szeregu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Regulskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. „Architekci i historia” i „Forms Follow Freedom”). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Miasta – jak przeprosić się z wodą?



Jacek Skarbek

Prezes Zarządu,

Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o.

Dotychczas rola wody w działaniu tkanki miejskiej zdawała się być marginalizowana – sprowadzono ją jedynie do zaspokajania ludzkich potrzeb (zarówno życiowych, jak i przemysłowych). Jednak coraz częściej podnoszone alarmy o stanie środowiska naturalnego zmuszają nas do refleksji: jak szanować wodę? Jak można ją wykorzystać lepiej? I co chyba najważniejsze w kontekście jej coraz gwałtowniej pomniejszających się zasobów – czy wodzie można dać drugie życie?

Przyzwyczajeni jesteśmy do dosyć utartych torów zarówno traktowania wody, jak i dyskusowania o kwestiach z nią związanych. W zależności od czasu, miejsca lub zainteresowań – skupiamy się na różnych problemach związanych z wodą. Raz jest to zanieczyszczenie wód, innym razem jej niedostatek. Woda może być nawet światowym zagrożeniem, a to za sprawą zmian klimatycznych i związanego z nimi podnoszenia się poziomu wód morskich.

Ostatnio jednak w wyniku pojawienia się zarówno szeregu nowych wyzwań dla życia miast, jak i rozwoju nowych technologii – woda zaczęła ujawniać swoje znaczenie i wpływ na zupełnie dotąd nieoczywiste aspekty życia.

”

W wyniku pojawienia się zarówno szeregu nowych wyzwań dla życia miast, jak i rozwoju nowych technologii – woda zaczęła ujawniać swoje znaczenie i wpływ na zupełnie dotąd nieoczywiste aspekty życia

Dotychczas – w tradycyjnym pojmowaniu – rola wody w organizmie miejskim sprowadzała się właściwie tylko do zaspokajania potrzeb ludzi oraz przemysłu. W efekcie takiego traktowania wody, stawała się ona niechcianym ściekiem, którego należało się pozbyć; najlepiej jak najdalej i najszybciej. Dlatego jedyne, co ulegało zmianie na przestrzeni lat przyśpieszonej urbanizacji, to doskonalenie technik uzdatniania wody i oczyszczania ścieków. Wszechobecna wydawała się filozofia pozbywania się problemu, polegająca z grubsza na rozwijaniu sieci kanalizacji sanitarnej, która wszelkie ścieki, w tym wodę z ulic, odprowadza gdzieś do odległej oczyszczalni, a z niej do jakiegoś zbiornika lub cieku. Znajdujące się w lepszej sytuacji organizmy miejskie dysponowały systemami rozdzielczymi, gdzie ścieki komunalne zasadniczo nie mieszały się z wodami deszczowymi, które były odprowadzane osobnymi rurami wprost do środowiska.

Ta, zadawałoby się, spełniająca wszelkie wymagania nowoczesności sytuacja, w niedawnych latach okazała się być niewystarczająca. Na kształtowanie się tej świadomości miały wpływ zarówno coraz dokładniejsze badania naukowe związane z funkcjonowaniem miasta, jak i czynniki ekonomiczne. A w ostatnim zaś czasie – również wyzwania stawiane przez gwałtowne zmiany klimatyczne.

Zatarciu uległo dotychczasowe, niejako „branżowe” traktowanie wody: osobno jako podstawowej potrzeby ludzi i surowca dla gospodarki, a osobno – elementu krajobrazu czy rekreacji, czy w końcu wody zanieczyszczonej. To odniesienie przekładało się na tracenie z pola widzenia następstw rozwiązań stosowanych dla osiągnięcia jednych celów, na dziedziny i działania nastawione na inne cele funkcjonowania organizmu miejskiego i jego społeczności. Budowano więc kanalizację deszczową w parkowych alejach, fontanny miejskie w standardzie funkcjonowały w obiegu zamkniętym, czerpiąc wodę z wodociągów, likwidowane były naturalne brzegi stawów, jezior czy rzek, co doprowadzało do wysychania zieleni i zaburzenia stosunków wodnych. Utwardzone i wyprostowane brzegi rzek i potoków, co prawda w czasie obfitych opadów nie sprawiały już problemów, ale zarazem przyspieszały spływ zawartych w nich zanieczyszczeń do jezior i mórz. Zwiększano potencjał i sprawność oczyszczalni ścieków, niewspółmiernie mniej wysiłku pokładając w zminimalizowanie ilości dopływających tam wód deszczowych. Wymuszona coraz większa przepustowość, czyli średnia ilość ścieków, którą oczyszczalnia może zagospodarować w ciągu doby, doprowadziła z kolei do konieczności stosowania bardziej energochłonnych technologii.

Nowe spojrzenie

Takie postrzeganie wody odchodzi powoli w przeszłość. Jaki jest bowiem jej podstawowy mankament? Zapomnieliśmy o prostej prawdzie: że woda jest jedna, a człowiek na dłużej lub krócej, ją tylko modyfikuje lub wykorzystuje; pożycza niejako od natury. Powoli dostrzegamy jej uniwersalność, która jednocześnie – podobnie jak w postaci naturalnej – spełnia wielorakie funkcje: podtrzymuje procesy życiowe, jest magazynem energii, stabilizuje procesy przyrodnicze, jest środowiskiem życia. I jeśli spojrzeć na funkcjonowanie miast przez pryzmat tej prawdy, szybko zrozumiemy jak niedoskonale z tego, coraz bardziej niedostępnego zasobu, korzystamy.

”

Zapomnieliśmy o prostej prawdzie: że woda jest jedna, a człowiek na dłużej lub krócej, ją tylko modyfikuje lub wykorzystuje; pożycza niejako od natury.

Można podać tutaj przykład możliwości, jakie dają, tak lubiane w miastach, sztuczne stawy i małe jeziora. W jednym czasie i miejscu spełniać one mogą kilka funkcji. Począwszy od najzwyczajniejszego miejsca rekreacji i wypoczynku, poprzez retencjonowanie wody opadowej, po niebagatelny wpływ na mikroklimat. Więcej – przy niewielkich naturalnych elementach dodatkowych stać się mogą świetną, naturalną oczyszczalnią, eliminującą z wpływającej tam wody zanieczyszczenia zebrane z ulic czy chodników. Wreszcie już nie trzeba chyba długich wywodów, by przekonać, jak ogromne znaczenie dla bioróżnorodności mają nawet te niewielkie zbiorniki. W tym kontekście truizm, że woda jest źródłem życia, znajduje nader namacalny dowód.

Postulat retencjonowania, czyli zatrzymywania wody, jest tyleż powszechnie uznawany, co traktowany wycinkowo. Podobnie zresztą, jak inne formy użycia i zagospodarowania wody. I to właśnie wydaje się być największą strategiczną bolączką w polityce wodnej.

Tego „silosowego” podejścia do wody nie widać jeszcze może tak mocno w fazie planowania przestrzennego, chociaż w praktyce plany miejscowe opracowuje się dla terenów na tyle niewielkich, że to holistyczne postrzeganie wody staje się już mało możliwe. Jej pozyskiwanie stało się coraz bardziej scentralizowane, czyli oparte na ujęciach dużych, tańszych w obsłudze, co jednak determinuje powstawanie znacznych stref ochronnych wokół nich. Oczywiście, strefa ochrony jest korzystna dla środowiska, staje się jednak problemem dla planistów. Mieszkańcy niekiedy cieszą się nieświadomymi skutkami istnienia tych stref, tj. ograniczoną zabudową lub wręcz dużymi połaciami zieleni. Nieliczne są przypadki, gdy w sposób zamierzony i konsekwentny reżymy ochronne wykorzystywane są jako okazja do stworzenia oaz zieleni, stref rekreacji, a w konsekwencji

zwiększenia bioróżnorodności w danej okolicy. Wytyczanie wspomnianych stref ochrony ujęć wody odbywa się w drodze skomplikowanych i wielodyscyplinarnych analiz. Pozytywny wpływ na poprawę bezpieczeństwa tych ujęć, wobec zanieczyszczeń generowanych przez człowieka, ma również roślinność – jej rodzaj oraz ilość.

Pewien postęp można zauważyć w odwołaniu od powszechnego niegdyś skrywania pod ziemią wszelkiej deszczówki, jaka tylko spadła na miejskie ulice i trotuary. Nie chowa się już na siłę tworzących się z niej potoków pod powierzchnię, lecz przeciwnie – odsłania się cieki wstydliwie pochowane w betonowych rurach... Nie tylko dla walorów estetycznych. Deszczówka płynąca wolniej, w miarę naturalnym korytem, natlenia się i oczyszcza w sposób naturalny, nie stając się zagrożeniem dla zbiornika czy rzeki, do jakiej trafia. Przy okazji jeszcze nawadnia miejską zielen, a także oczyszcza powietrze z pyłów. Dodatkowo woda z „otwartego” ciek może swobodnie parować, zasilając w ten sposób naturalny i tak bardzo potrzebny środowisku cykl, jakim jest obieg wody w przyrodzie.

Co obfitsze cieki, zwłaszcza płynące większymi spadkami terenu, mogą być znakomitym napędem mikroturbin produkujących tak cenny prąd. Oczywiście, nie w ilościach pozwalających na oświetlenie dzielnic, ale już niektórych miejskich obiektów – jak najbardziej. Wydaje się, że słabe rozpowszechnienie tego źródła prądu, pozbawionego wad paneli fotowoltaicznych czy wiatraków, wynika po części z barier formalnych, a po części z małej oferty odpowiednich urządzeń. Ogólne określenie „ciek” nie jest przypadkowe, bowiem taka praca wody może mieć miejsce zarówno w naturalnych warunkach, jak i w instalacjach zbudowanych przez człowieka. W Krakowie np. istnieje system pomp odwracalnych, które nocą wodę wpompowują do zbiornika retencjonującego, a następnie w czasie maksymalnego zapotrzebowania na wodę – odzyskują wcześniej wydatkowaną energię elektryczną. Nie tylko obniżają w ten sposób koszty niezbędnego pompowania wody do wodociągów, ale są znakomitym przykładem magazynów energii, tak gwałtownie poszukiwanych przez wszystkich producentów odnawialnej energii z fotowoltaiki czy wiatru.

Drugie życie wody

Filozofia postępowania z oczyszczonymi ściekami była dotąd wysoce nieskomplikowana: jak najszybciej odprowadzić je do rzeki, jeziora czy morza. A przecież w wyniku coraz bardziej restrykcyjnych norm dla pracy oczyszczalni, oczyszczone ścieki jakością zbliżyły się mocno do wody naturalnej. Niekiedy są nawet czystsze, niż ta naturalna, płynąca w niektórych rzekach. Tymczasem potencjał tej wody wykorzystywany jest znikomo, a woda taka mogłaby być wykorzystywana np. do procesów czyszczenia czy podlewania miejskiej zieleni. Może ona również stanowić cenny surowiec przede wszystkim w energetyce czy przemyśle. Jej przewaga nad wodą ze środowiska to przede wszystkim niższy koszt pozyskania, ale również dużo bardziej stabilny skład fizykochemiczny czy wreszcie stabilność ewentualnych dostaw. Ten ostatni walor doskonale rozumieją wszystkie elektrownie chłodzące swoje bloki prądotwórcze wodą rzeczną podczas coraz częstszych okresów suszy.



Filozofia postępowania z oczyszczonymi ściekami była dotąd wysoce nieskomplikowana: jak najszybciej odprowadzić je do rzeki, jeziora czy morza. A przecież w wyniku coraz bardziej restrykcyjnych norm dla pracy oczyszczalni, oczyszczone ścieki jakością zbliżyły się mocno do wody naturalnej. Niekiedy są nawet czystsze, niż ta naturalna, płynąca w niektórych rzekach.

Dla zmiany podejścia do ścieków oczyszczonych kluczowe znaczenie może mieć okoliczność, iż ten znaczący w ilościach zasób stosunkowo czystej wody, znajduje się w dyspozycji samorządów i można nim rozporządzać praktycznie bez większych ograniczeń środowiskowych czy biurokratycznych. Jednocześnie zaś ilości tej wody są znaczne, bo nawet w niedużych ośrodkach sięgają setek, a nawet tysięcy metrów sześciennych

na dobę, czyli wartości porównywalnych do tych, jakie mieści pływakki basen olimpijski. Wielkość ta okazuje się albo słabo uświadamiana, albo niezbyt skutecznie przemawiająca do wyobraźni, skoro nie sięga po nią na szerszą skalę ani przemysł, ani rolnictwo.

W kontekście wykorzystania rolniczego istotnym walorem może być jedna cecha ścieków oczyszczonych w nowoczesnych instalacjach. Mianowicie są one niemal całkowicie pozbawione mikroplastiku, praktycznie już wszechobecnego w środowisku. Jak pokazały bowiem badania w ramach unijnego projektu FanPLESStic-sea realizowanego m.in. w gdańskim obiekcie – proces stosowany przy biologicznym oczyszczaniu ścieków usuwa 99% mikroplastików tam się znajdujących. W przypadku spalania powstających w wyniku tego procesu osadów ściekowych w spalarni – mikroplastik usuwany jest ze środowiska definitywnie.

Co więcej, w wyniku spalania tychże osadów powstaje także cenny surowiec. Popiół ze spalonych osadów zawiera ok. 20% czystego fosforu, który w przypadku oczyszczalni gdańskiej jak i gdyńskiej – w całości zużywany jest do produkcji nawozów rolniczych. A jest to niebagatelna ilość ok. 700 ton fosforu rocznie. Zważywszy zaś, że w oczyszczalni gdańskiej pozyskiwany jest również biogaz do kogeneracyjnej produkcji energii elektrycznej i ciepłej – gospodarka ściekowa w Gdańsku i Gdyni stała się przykładem gospodarki o obiegu zamkniętym, nie tak przecież trudnej do osiągnięcia.

System wodociągowo-kanalizacyjny oferuje również duży potencjał do pozyskiwania ciepła z płynących ścieków – jak to już ma miejsce we Wrocławiu. To zeroemisyjne źródło energii może okazać się szczególnie cenne dla zapewnienia źródła energii na potrzeby lokalne.

Zatem, wykorzystanie potencjału tkwiącego w procesach oczyszczania ścieków i zawartych w nich substancji, jest już dość rozpowszechnione. Właściwie, z tego punktu widzenia – co wynika ze wskazanych przykładów – ścieki są w tej chwili bardziej surowcem do produkowania energii (z pozyskanego z nich biogazu czy ciepła) oraz pośrednio do produkcji nawozów rolniczych (wykorzystanie osadów ściekowych uzyskanych w procesie oczyszczania ścieków), aniżeli odpadem. Z uciążliwego dla środowiska naturalnego skupienia na niewielkiej przestrzeni dużych ilości produktów ubocznych funkcjonowania miasta, można uzyskać szereg korzyści. Z kolei umiejętne wykorzystanie wszystkich cech tej niezwyklej substancji, jaką jest woda znajdująca się w miejskim organizmie, może być sztandarowym wręcz modelem osiągania celów zielonej transformacji: lepszej jakości życia przy jak najmniejszym oddziaływaniu na środowisko naturalne.

”

Wykorzystanie potencjału tkwiącego w procesach oczyszczania ścieków i zawartych w nich substancji, jest już dość rozpowszechnione. Ścieki są w tej chwili bardziej surowcem do produkowania energii (z pozyskanego z nich biogazu czy ciepła) oraz pośrednio do produkcji nawozów rolniczych, aniżeli odpadem.

O autorze

Jacek Skarbek – ukończył wydział prawa UG w czerwcu 1984 i rozpoczął pracę od stanowiska aplikanta sądowego, następnie asesora, sędziego sądu rejonowego i sędziego sądu wojewódzkiego (do 1993 r.). Następnie przez kolejne lata pełnił funkcje prezesa zarządów spółek przemysłu okrętowego, praktykując jednocześnie jako radca prawny. Od lat zasiada w radach nadzorczych różnych podmiotów gospodarczych. W roku 2004 w wyniku konkursu został Prezesem spółki Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna powołanej do życia przez miasto Gdańsk.

Zieleń infrastrukturą nowoczesnego miasta?



dr inż. arch. Joanna Rayss

współwłaścicielka Rayss Group,

Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Architektury Krajobrazu

Zieleń w miastach postrzega się często w kategoriach jedynie estetycznych – jako element dekoracyjny. Wystarczy jednak spojrzeć głębiej by dostrzec jak fundamentalne ma znaczenie, tworząc „krwioobieg” aglomeracji, który silnie definiuje jakość życia mieszkańców. To od niej – w dużej mierze – zależy jakość powietrza, poziom absorpcji hałasu, różnorodność biologiczna czy obieg wody, w tym w trakcie nawalnych ulew. Jednak mimo korzyści jakie za sobą niesie jest ona często marginalizowana, nierzadko z braku odpowiedniej wiedzy. Wsparcia we właściwym ukierunkowaniu rozwoju miast z uwzględnieniem znaczenia zieleni mogą udzielić architekci krajobrazu.

Rozmowę prowadzi Adam Leśniewicz, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego

Czym zajmuje się architekt krajobrazu i dlaczego jego wiedza i doświadczenie mogą być kluczowe dla sukcesu zielonej transformacji miast?

W powszechnej świadomości architekt krajobrazu to osoba „sadząca roślinki”. Tymczasem tak naprawdę to artysta, inżynier i ekolog w jednej osobie. Zajmuje się sztuką projektowania przestrzeni zewnętrznej, zarówno tej seminarialnej, jak parki czy krajobrazy wiejskie, ale również zurbanizowanych krajobrazów miejskich. Architekt krajobrazu używając tej „niepoważnej” zieleni, może pomóc rozwiązać bardzo poważne miejskie problemy, ponieważ kieruje się troską o funkcjonalność całego ekosystemu przyrodniczego. Łącząc tak szerokie kompetencje, jesteśmy w stanie faktycznie wpływać na transformację naszych miast tak, aby były one funkcjonalne, bo to właśnie tutaj nas – ludzi żyje najwięcej, jednak z uwzględnieniem skomplikowanego charakteru powiązań troficznych i przepływu energii w miejskich ekosystemach. Jest to kluczowe nie tylko dla „zielonej transformacji miasta”, ale również dla naszego przetrwania jako gatunku na Ziemi. Kolejne raporty IPCC¹ pokazują, że to trwałe naruszenie ekosystemów i ich degradacja jest podstawowym skutkiem, ale i przyczyną ocieplającego się klimatu na naszej planecie. I to ekosystemy właśnie mogą być naszym ratunkiem, gdyż są w stanie pochłaniać gazy cieplarniane, które nakręcają spiralę wzrostu średnich temperatur. Nie ma innej grupy specjalistów merytorycznie tak szeroko przygotowanych do wpierania i animowania funkcjonalności ekosystemowej jako świadczącej usługi zielonej infrastruktury miasta. Hydrologi, architekci, urbaniści, ekolodzy itd. – te profesje z założenia działają w węższym obszarze.

¹ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, w skrócie IPCC) – naukowe i międzyrządowe ciało doradcze utworzone w 1988 w ramach struktur ONZ.

Skoro jest to tak ważny temat, to dlaczego o zieleni myśli się często dopiero na końcu wielkich inwestycji? Projektując nowe rozwiązania, bierzemy pod uwagę przebieg infrastruktury telekomunikacyjnej, kolektory centralnego ogrzewania, różne inne podziemne i naziemne instalacje będące „krwiobiegami” miasta, analizujemy przepustowość dróg, a zieleń jest mniej lub bardziej umiejętnie „dokładana” na samym końcu tego procesu.

Moim zdaniem wynika to przede wszystkim ze słabej pozycji zarówno mojego zawodu, jak i całej „zielonej branży”. Wiele osób uzasadnia to względami ekonomicznymi, ale to nie jest prawda. Zielona infrastruktura jest dużo tańsza od pełniących alternatywne funkcje infrastruktury szarej (technicznej), a im wcześniej się myśli o zieleni, tym cały projekt staje się tańszy w realizacji. Tymczasem – mówiąc dosadnie opinia architekta krajobrazu często niewiele znaczy w procesie projektowym. Na uczelniach nie można nawet obecnie nadawać takiego tytułu zawodowego, nie mówiąc już o uprawnieniach branżowych.

”

Zielona infrastruktura jest dużo tańsza od pełniących alternatywne funkcje infrastruktury szarej (technicznej), a im wcześniej się myśli o zieleni, tym cały projekt staje się tańszy w realizacji.

Nie dziwny się zatem, że nawet takie tereny zieleni jak parki, w naszym kraju się buduje. Oznacza to, że muszą one powstać zgodnie z procedurą budowlaną: należy uzyskać pozwolenia na budowę, pod którym musi podpisać się uprawniony projektant. W ten sposób ja, architektka krajobrazu, nie mogę samodzielnie zaprojektować i skoordynować wielobranżowo projektu dużego parku, bo potrzebuję do tego uprawnionego architekta, albo nawet konstruktora czy projektanta drogowego. Oni natomiast wedle obowiązującego prawa, nie potrzebują mnie ani mojego podpisu. Taki niestety jest stan faktyczny. Dlatego tereny zieleni wyglądają tak jak wyglądają.

Inną sprawą jest też fakt, że zawsze w takiej „inwestycji” parkowej najważniejsze są elementy służące rekreacji ludzi. Inwentaryzacje przyrodnicze i adaptacja istniejącej roślinności, siedliska zwierząt, etc., bywają modnym dodatkiem, ale praktycznie nigdy nie są na pierwszym miejscu w projektach parków. Dodatkowo słabość zawodu architekta krajobrazu i brak jakichkolwiek regulacji odnośnie do wymaganych prawem kompetencji, które posiadać powinien taki specjalista, kończy się tym, że taką specjalizację znajdziemy na uczelniach rolniczych, humanistycznych, ekonomicznych, politechnicznych, artystycznych a nawet teologicznych. Sam program nauczania jest bardzo niejednorodny, a wykładowców często rekrutuje się z tak zwanej „łapanki”, przez co zdarza się, że są to osoby o niewielkim doświadczeniu praktycznym. Próbuje się to naprawiać jako środowisko, pracując w tej chwili nad kompleksowym programem edukacji uzupełniającej w formie kursów i szkoleń branżowych w naszym Stowarzyszeniu Architektury Krajobrazu, którego mam przyjemność być od niecałego roku prezeską. Staramy się też wpływać na postawy zawodowe i praktykę, uczestnicząc w licznych merytorycznych konferencjach, sympozjach, inicjatywach oddolnych. Jednak bez wsparcia na poziomie prawnym jest to bardzo mozolny i długotrwały proces.

Powiedziała Pani, że podejście ekosystemowe jest konieczne nie tylko dla sukcesu zielonej transformacji, ale de facto dla przetrwania ludzi jako gatunku. Patrzenie na świat w ten sposób wymaga jednak dogłębnej analizy, rozeznania w problematyce, dobrania adekwatnych rozwiązań – równoważących różne cele. Jak w prosty sposób wytłumaczyć tę złożoność, żeby więcej osób rozumiało sens takiego podejścia?

Faktycznie, najtrudniejsze są spotkania wielobranżowe. Perspektywa ekosystemowa nie pozwala na wąską specjalizację projektantów i pracę samodzielną w oderwaniu od innych wymiarów funkcjonalnych. Mam wrażenie, że winny jest tu system edukacji przez lata nastawiony na pracę indywidualną, konkurencję, rankingi i konkursy. Może dlatego tak trudno wyjść z własnej strefy komfortu i skorzystać z doświadczeń innych. Dodatkowo sprawy nie ułatwia język techniczny. Zupełnie nieświadomie pracując w jakimś obszarze specjalistycznym, zaczynamy stosować branżowy slang i zapominamy, że te same pojęcia i definicje

są zupełnie inaczej rozumiane przez specjalistów innych zawodów. Sama kiedyś zdałam sobie z tego sprawę w przypadku „małej retencji”. Dla mnie pod tym pojęciem kryją się ogrody deszczowe i rabaty retencyjne, dla hydrotechnika są to natomiast zbiorniki o pojemności setek a nawet tysięcy m³ wody. Dlatego konieczny jest dialog, międzybranżowe spotkania merytoryczne, ale także integracyjne, bo wiele takich niuansów wychodzi dopiero w kularowych rozmowach. Nie jest łatwo tłumaczyć te zawiłości, potrzebny jest po prostu talent edukacyjny i umiejętność przełożenia skomplikowanych procesów na przystępny język.

Może dlatego posługuję się często terminem „infrastruktura zieleni” – nie jest to pojęcie precyzyjne, ale ponieważ powszechnie rozumiemy logikę sieci elektrycznej czy kanalizacyjnej, to poprzez analogię, łatwiej nam przyjąć, że infrastruktura zieleni też jest pewnym systemem, który potrzebuje połączeń. Funkcjonalna i efektywnie pracująca dla nas zieleń miejska to taka, która tworzy wydajną sieć połączeń, to nie „zielone enklawy” czy wyspy-ostoje.

W kontekście miejskich inwestycji musimy jeszcze porozmawiać o kompensacji. Nie da się zaprzeczyć, że nawet przy świadomym projektowaniu, wrażliwym na zieleń, niektórych zmian nie da się przeprowadzić bez np. wycięcia drzew. Na szczęście coraz rzadziej spotykamy się z takim podejściem do kompensacji przyrodniczej, gdzie nowe drzewa (niby „w zamian”) sadi się w zupełnie innym rejonie miasta, niejednokrotnie parku czy lesie miejskim (dojrzałym i sprawnym ekosystemie, który nie wymaga interwencji)... Świadomość, że jeśli skutki naszych działań mają wpływ lokalny, to i rekompensata powinna skupić się na tym rejonie, na szczęście wzrasta. Jakie są Pani doświadczenia i czym jest rozsądna kompensacja. Proszę również powiedzieć kilka słów o kompensacji hydrologicznej, która jest jeszcze tematem słabo w Polsce rozpoznany.

Również jestem głęboko przekonana, że kompensacja jest kluczem do odwrócenia naszej degeneracyjnej roli w ekosystemach. Aby mówić o właściwej kompensacji, potrzebna jest pełna i rzetelna kalkulacja usług ekosystemowych, zyskanych, utraconych i tych potencjalnych. Może moje osamotnienie w tym obszarze i nacisk na kompensację wynika z mojego ekonomicznego wykształcenia – jestem także technikiem ekonomistą i ukończyłam studia z zarządzania. Ale przecież nie można mówić o adekwatnej kalkulacji skutków inwestycji, jeżeli pomijamy ważne elementy tylko dlatego, że teoretycznie nie umiemy ich oszacować albo wydaje się nam to trudne. To ciężkie, ale nie niemożliwe – wiemy to już od 2005 roku, kiedy ukazał się tzw. *Millenium Ecosystem Assasment*².

”

Kompensacja jest kluczem do odwrócenia naszej degeneracyjnej roli w ekosystemach. Jednak aby mówić o właściwej kompensacji, potrzebna jest pełna i rzetelna kalkulacja usług ekosystemowych, zyskanych, utraconych i tych potencjalnych.

Kompensacja hydrologiczna sprowadza się do prostej zasady – jeśli coś uszczelniamy lub zabudowujemy, to równocześnie zapewniamy jakąś przestrzeń, gdzie ten zwiększony uszczelnieniem spływ wody może się znaleźć. Celowo nie mówię „spłynąć”, bo zdecydowanie korzystniejsze jest, gdy woda jest w jakiś sposób retencjonowana, gdy zostaje z nami na okresy suszy. Wprowadzenie kompensacji hydrologicznej na „salony projektowe” traktuję jako swego rodzaju misję, bo wyliczenia kosztu alternatywnego inwestycji w zieloną infrastrukturę świadcząca usługę retencji wody opadowej (dla tradycyjnej kanalizacji deszczowej z podziemnymi zbiornikami retencyjnymi) jest bardzo proste, mogłoby zatem stać się w Polsce powszechne. Wierzę w metodę „małych kroków”. Może w dalszej kolejności będzie przestrzeń dla rozwinięcia świadomości jak szacować koszty kolejnych „zielonych usług”: bioróżnorodności, magazynowania węgla, produkcji biomasy itd.

² *Ecosystems and human well-being. Synthesis*, Millenium Ecosystem Assesment, 2005, <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf> [dostęp: 02.03.2023r.]



Kompensacja hydrologiczna sprowadza się do prostej zasady – jeśli coś uszczelniamy lub zabudowujemy, to równocześnie zapewniamy jakąś przestrzeń, gdzie ten zwiększony uszczelnieniem spływ wody może się znaleźć.

Zatrzymajmy się jeszcze na chwilę przy kwestii retencji wodnej. Wydaje się, że coraz częściej występujące w Polsce okresy suszy hydrologicznej zmieniają naszą powszechną świadomość. Ale z drugiej strony – prawie każdy projekt związany z retencją spotyka się z protestem mniejszej lub większej grupy mieszkańców, którzy obawiają się np. komarów czy przykrego zapachu. Czy te lęki są uzasadnione? Jak architekt krajobrazu może w tej kwestii pomóc?

Z mojego doświadczenia te obawy są najczęściej w głowach projektantów i urzędników. Mieszkańcy widzą, że plagi komarów towarzyszą nierzadko właśnie okresom suszy i do ich wystąpienia wcale nie jest konieczny ogród deszczowy. Dobry system retencji opiera się zresztą o niewielkie zagłębienia terenowe, które są wypełnione wodą tylko okresowo np. po deszczu nawalnym, a komary potrzebują kilkunastu dni w stałej wodzie żeby się wykluć

Natomiast „przykry zapach”, cokolwiek on oznacza, bo to przecież zagadnienie subiektywne, to też kwestia niewłaściwego planu oraz jego realizacji. Wcale nie musi towarzyszyć zieleni retencyjnej. Co najważniejsze, jeżeli obiekty służące retencji są małymi, bioróżnorodnymi ekosystemami, to występują w nich także stworzenia oczyszczające wodę oraz zjadające larwy komarów i liczne rośliny, co zapobiega ew. przykrym zapachom. W duchu idei „samoregulacji środowiskowej” musiałabym zresztą wskazać, że larwy komarów także uczestniczą w biooczyszczaniu wody. W ekosystemach każde stworzenie ma swoje miejsce, czasem najlepiej pozwolić im funkcjonować i nie przeszkadzać...

Jakie jeszcze rozwiązania można by Pani zdaniem upowszechnić w polskich miastach? Możemy już chyba mówić o swoistej „modzie” na sadzenie drzew. Politycy zauważyli, że kiedy zapowiadają sadzenie drzew albo nawet sami uczestniczą w takiej akcji, to zyskują w oczach wyborców. Oczywiście tematem pozostaje jakość tych nasadzeń, to na ile ich lokalizacja jest przemyślana i czy drzewa są pielęgnowane w kolejnych latach... Samo wykształcenie się „mody na drzewa” należy jednak chyba ocenić jako pozytywną zmianę w powszechnej świadomości.

Jak miałabym odpowiedzieć najkrócej i z głębi serca, to powiedziałabym, że potrzeba nam nie tyle upowszechniania konkretnych rozwiązań, co postaw i mody właśnie. Potrzeba nam mniej akcji sadzenia, pielęgnacji, utrzymywania, grabienia, koszenia, nawożenia, a więcej tolerancji i zgody na przyrodniczy i naturalny chaos, nieporządek i bałagan. Jednocześnie potrzeba oczywiście zarządzania tym nicnierobieniem i adekwatnej komunikacji społecznej. Bo ekosystemem nie jest pojedyncze drzewo posadzone w betonowej kostce, czy nawet koszonym trawniku. Absurdalne wydaje mi się to, że często marnuje się tyle sił i środków na walkę z przyrodą w miastach – z kretami, mrówkami, gołębiami, mniszkiem a nawet stokrotkami w trawniku, o znienawidzonym przez wielu podagryczniku nie wspominając – co działa tylko na naszą niekorzyść. Co najsmutniejsze wydatkujemy te siły i środki wyłącznie ze względów estetycznych i naszego poczucia, że przystrzyżony na 2 cm zielony trawnik jest ideałem, a największą zgorą są miejskie chaszcze, zarośla jeżyn, ostu czy pokrzywy. Jednocześnie nie widzi się problemu w przysługujących krajobraz billboardach i reklamach, szpetnych rurociągach, słupach elektrycznych itd.

Rozmawialiśmy już o istotności presji społecznej, o działaniach polityków i planistów, ale zostaje jeszcze jedna grupa, która ma ogromny wpływ na przestrzeń miejską i jakość życia w mieście – deweloperzy. Jako osoba zaangażowana w różne inwestycje mieszkaniowe i biurowe – jak ocenia Pani przemianę w tym zakresie? Czy możemy już mówić o pewnej zmianie świadomości wśród inwestorów?

W tym przypadku wystarczyłoby, żeby wygrywała tzw. logika czystego zysku, bo jak powiedziałam na wstępie, zielona infrastruktura jest tańsza. Trzeba tylko trafić na kompetentny zespół projektowy, który umie ją zaprojektować. Więc odpowiem przewrotnie – potrzebne są zmiany w prawie i lobby zmieniające

diametralnie sytuacje architektów krajobrazu, przy większym nacisku na ekosystemową powierzchnię biologicznie czynną i powrotu do rygorystycznych przepisów chroniących drzewa przed wycinką. Kluczowy byłby też obowiązek zatrudniania inspektora nadzoru zieleni/drzewostanu na budowach, bo same projekty nie mają mocy zmian rzeczywistości. Potrzeba wykształconych i doświadczonych ludzi w trakcie ich realizacji.

Podsumujmy – jakie korzyści z zielonej infrastruktury płyną dla nas – mieszkańców. W jaki sposób zieleni dla nas pracuje – w czym może ona pomóc lokalnym władzom i deweloperom, jakie koszty obniża, o czym decyduje?

Nasze podejście do zieleni powinno się diametralnie zmienić. Obecnie traktujemy ją nawet nie tyle przedmiotowo, co przymiotnikowo. Sformułowanie „tereny zielone” kieruje nasz umysł na barwę, kolor, a nie na funkcjonalność miejskich ekosystemów. W ten sposób spływamy faktyczną wartość miejskiej zieleni.

Tymczasem tych „zielonych usług”, które otrzymujemy „za darmo” (i nie kalkulujemy ich wartości) jest bardzo dużo. Wymieniając w skrócie te najważniejsze, w kolejności łatwości ich kalkulacji, to: retencja i oczyszczanie spływu wody opadowej, bioróżnorodność, produkcja i obieg pierwiastków (w tym najważniejszych: węgiel, azot, fosfor, lecz nie tylko), bioremediacja, biofiltracja i fitoekstrakcja (czyli zdolność do oczyszczania środowiska, gleby i powietrza ze szkodliwych substancji, a nawet możliwość pozyskiwania cennych pierwiastków z użyciem funkcjonalności ekosystemowych), ochrona i produkcja pierwotna: owoce, warzywa, drewno i inne materiały budowlane, konstrukcyjne, ale także materiały na liny, ubrania, a nawet alternatywy tworzyw sztucznych, wartość nieruchomości, produkcja biomasy i próchnicy, ochrona gleby, poprawa stanu zdrowia ludzi i ludzkich społeczności – mogłabym tak jeszcze długo wymieniać. Może więc w tym miejscu zakończę licząc na to, że nasza rozmowa stanowić będzie zachętę dla naszych czytelników, aby sięgnąć do licznych publikacji w temacie usług ekosystemowych i ich możliwości kalkulacji ich wartości.

”

Nasze podejście do zieleni powinno się diametralnie zmienić. Obecnie traktujemy ją nawet nie tyle przedmiotowo co przymiotnikowo. Sformułowanie „tereny zielone” kieruje nasz umysł na barwę, kolor, a nie na funkcjonalność miejskich ekosystemów. W ten sposób spływamy faktyczną wartość miejskiej zieleni.

O rozmówczyni

Dr inż. arch. **Joanna Rayss** – architektka krajobrazu, ekspertka w zakresie wdrażania elementów Zielonej Infrastruktury Miasta oraz Systemów Powierzchniowej Retencji Miejskiej jako narzędzi w adaptacji do zmian klimatu. Współautorka książki „System powierzchniowej retencji miejskiej w adaptacji miast do zmian klimatu – od wizji do wdrożenia”, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej 2019, red. Magdalena Gajewska. Autorka licznych artykułów prasowych i internetowych popularyzujących tę problematykę.

Specjalizuje się w projektowaniu terenów publicznych, zieleni osiedlowej oraz rozwiązań z zakresu Nature based Solutions i Ecosystem based Solutions. Pracując jako specjalistka ds. małej retencji w gdańskiej spółce komunalnej Gdańskie Wody, dzięki opracowaniu autorskich narzędzi projektowo-organizacyjnych, miała okazję wpływać na zmianę miejskiej polityki zarządzania wodą opadową. W latach 2009-2020 prowadziła autorską pracownię projektową Zieleniarium. Od 2019 współpracowała w Rayss Group Sp. z o.o., a od drugiej połowy roku 2021 także wiceprezeska zarządu w tej spółce.

Od maja 2022 Prezeska Zarządu Stowarzyszenia Architektury Krajobrazu (sak.org.pl).

Dlaczego rolnictwo miejskie?



Adam Leśniewicz

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego

Zazielenianie obszarów wysoko zurbanizowanych i redukcja zanieczyszczeń – na tym zwykle skupia się nasza uwaga, jeśli chodzi o zieloną transformację miast. Tymczasem istotnym i niedocenianym obszarem, który może być nie tylko elementem równoważenia rozwoju, ale również urzeczywistnieniem unijnej polityki skracania drogi „od pola do stołu”, jest rolnictwo miejskie. Czy przy rosnącej skali oraz szerokim wykorzystaniu nowoczesnych technologii ma ono szansę realnie wzmocnić samowystarczalność żywnościową naszych aglomeracji?

Rolnictwo miejskie (ang. *urban farming*) w Europie i krajach wysoko rozwiniętych szybko zyskuje na popularności. W Polsce nadal jednak słabo rozumiemy, co kryje się pod tym pojęciem. Tak jak nie każda zmiana jest modną „innowacją”, tak też nie każda inicjatywa hodowania w mieście roślin czy zwierząt powinna być określana jako rolnictwo miejskie. Jego zasadniczym celem pozostaje bowiem produkcja żywności na sprzedaż, przynajmniej w części. Wbrew dość częstej intuicji, do rolnictwa miejskiego nie należy zatem zaliczać upraw warzyw na balkonach czy zakładania osiedlowych ogrodów sąsiedzkich¹.

Hasło „rolnictwo miejskie” niektórzy odbierają również jako zapowiedź upraw pomidorów czy kapusty np. w parkach czy na skwerach. Tymczasem jego celem nie jest „agraryzacja” naszych aglomeracji. Rolnictwo miejskie szuka swojej szansy i miejsca gdzie indziej. Pierwszą ścieżką jego rozwoju są, istniejące nadal w granicach naszych miast (również tych największych), grunty rolne i przywracanie im dawnej funkcji lub intensyfikacja dotychczasowej działalności. Druga perspektywa związana jest z nowoczesnymi technologiami, które pozwalają myśleć o produkcji rolnej w nowych lokalizacjach – np. w postaci farm wertykalnych czy ogrodów na dachach.

”

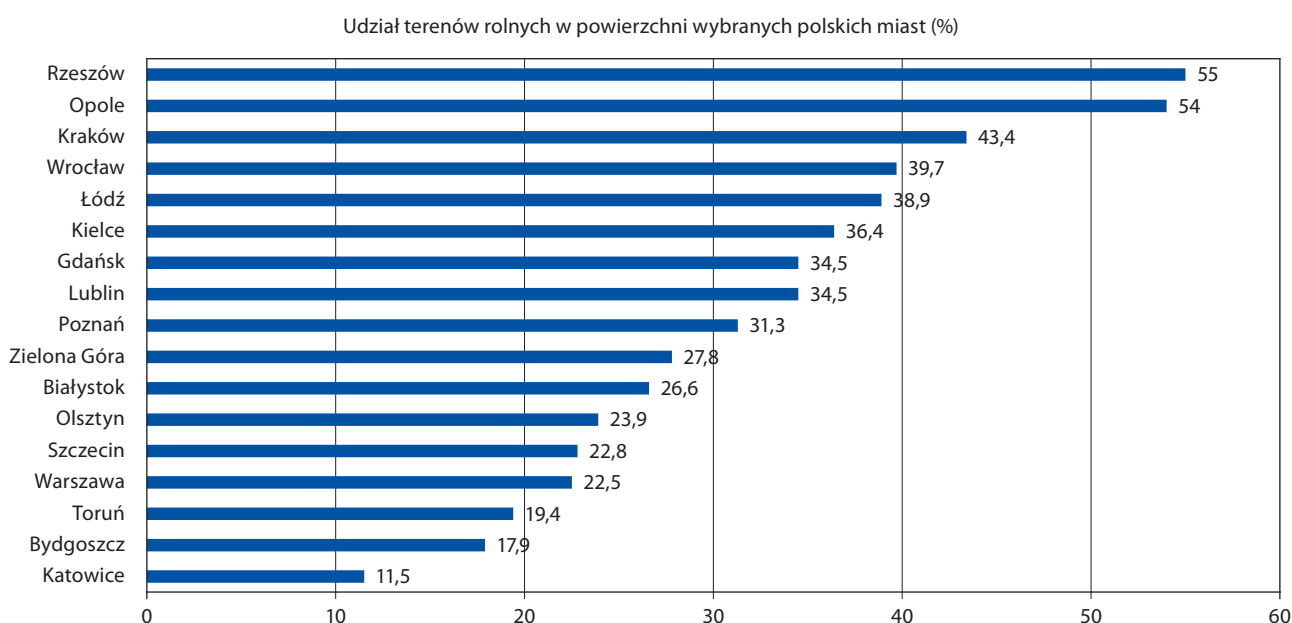
Hasło „rolnictwo miejskie” niektórzy odbierają jako zapowiedź upraw pomidorów czy kapusty np. w parkach czy na skwerach. Tymczasem jego celem nie jest „agraryzacja” naszych aglomeracji. Szuka ono swojej szansy i miejsca gdzie indziej.

¹ Ada Górna, geografka z Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, wskazuje, że wszystko zależy też od skali tego typu zjawisk. Na Kubie również tego typu uprawy zalicza się do rolnictwa miejskiego, ponieważ produkcja żywności w ogródkach i na balkonach rozwijała się tam od lat 90., jest zjawiskiem powszechnym, o ogromnej skali. Zob. *Rolnictwo miejskie – co to jest?*, Zwierciadło.pl, <https://zwierciadlo.pl/lifestyle/522992,1,rolnictwo-miejskie--co-to-jest.read> [dostęp 19.09.2022]. Rolnictwo miejskie w wielu państwach Azji, Afryki czy Ameryki Południowej pełni jednak zupełnie inne funkcje, niż w krajach wysokorozwiniętych. W tych pierwszych jest zazwyczaj spontaniczną, oddolną reakcją na kryzysy żywnościowe, wysoką inflację itp., tymczasem w tych drugich jest nowoczesne, innowacyjne i praktykowane coraz częściej przez zamożną i najbardziej świadomą część społeczeństwa.

Ile (nadal) jest wsi w mieście?

Brak planowania przestrzennego powoduje, że na polach położonych w granicach administracyjnych miast zdecydowanie częściej możemy zaobserwować powstawanie osiedli deweloperskich niż rozwój gospodarstw rolnych. Nie zmienia to jednak faktu, że nadal mamy w Polsce wyjątkowo wysoki procent ziem rolnych na terenach zurbanizowanych. O jakiej skali mówimy?

Jak wskazuje prof. Wojciech Sroka, jeden z czołowych polskich ekspertów ds. rolnictwa miejskiego, użytki rolne stanowią około 44% powierzchni polskich miast²! Kiedy spojrzymy jednak na dane dla poszczególnych aglomeracji, zaskoczenie będzie jeszcze większe. Umyka naszej świadomości, że tereny rolne to ponad jedna piąta powierzchni Warszawy, blisko jedna trzecia Poznania, ponad 40% Krakowa oraz ponad 50% obszaru Opola czy Rzeszowa. Jeśli weźmiemy pod uwagę nie granice administracyjne, a obszary funkcjonalne miast (a więc np. przyległe gminy miejsko-wiejskie), ten odsetek okaże się jeszcze wyższy³. Szczegółowe dane dla wybranych miast prezentuje rysunek 1.



Rys. 1. Udział terenów rolnych w powierzchni wybranych polskich miast (w procentach)

Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie danych Geoportal.gov.pl.

Skoro nasze miasta dysponują tak ogromnymi areałami rolniczymi, to dlaczego tak niewiele pól jest nadal uprawianych? Odpowiedź na to pytanie jest oczywiście złożona, ale wśród najważniejszych przyczyn należy wskazać na:

- specyfikę rynku pracy w miastach – od kilkudziesięciu lat (szczególnie w przypadku miast dużych i aglomeracji) mamy do czynienia z niedoborem pracowników, praca w sektorze rolnym jest mało atrakcyjna w porównaniu do innych dostępnych ofert, miasto skutecznie „zasysa” więc pracowników z sektora rolnego,
- niekorzystne trendy demograficzne – sektor rolniczy jest mocno zagrożony „srebrnym tsunami” – szczególnie w sąsiedztwie dużych miast sukcesja w gospodarstwach rolnych następuje w małym stopniu, praca na roli nie jest perspektywiczna dla ludzi młodych – jest ciężka, wiąże się z licznymi wyrzeczeniami (nie ma urlopu od troski o rośliny, a tym bardziej zwierzęta), a dodatkowo nie cieszy się poszanowaniem społecznym (prestżem),

² W. Sroka, *Rolnictwo i gospodarstwa rolne w miastach – znaczenie i zakres zjawiska*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, 2013, tom XV, zeszyt 3, s. 317-322.

³ W. Sroka, *Struktura oraz intensywność użytkowania gruntów rolnych w miastach i na obszarach podmiejskich*, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, 2014, tom XVI, zeszyt 6, str. 449.

- zapaść polityki planowania przestrzennego i jednoczesny ogromny wzrost cen wartości miejskich gruntów – w związku z niedoborem mieszkań i presją inwestycyjną, na terenach uprawnych coraz częściej powstają osiedla deweloperskie (gdy tylko udaje się uzyskać komplet pozwoleń), rolnikom nie opłaca się dalej uprawiać ziemi, bardziej perspektywiczne jest jej sprzedanie z zyskiem inwestorowi, który zrealizuje na niej inwestycję mieszkaniową⁴,
- wielkość działek rolnych – są stosunkowo małe, więc poziom produkcji nie pozwala wejść na wysokomarżowy rynek dużych poddostawców/przetwórców, z drugiej strony – są na tyle duże, że ciężko uprawiać je w sposób tradycyjny (bez wyspecjalizowanych nawozów, drogich maszyn itp.).



Niedobór pracowników, niekorzystna demografia, zapaść polityki planowania przestrzennego i mała wielkość działek rolnych – to powody, dla których tak niedużo pól w granicach miast jest nadal uprawianych.

Rolnicy, którzy pomimo wskazanych przeciwności, decydują się na utrzymanie produkcji rolnej, muszą także „układać się” z nowymi sąsiadami. Lokatorzy inwestycji deweloperskich są często niechętni dalszemu funkcjonowaniu działalności rolniczej pod swoimi oknami – prace w gospodarstwie są głośne, często odbywają się wcześniej rano albo w nocy. Na uciążliwe dźwięki maszyn lub wiejskie zapachy „mieszczanie z głębokich przedmieść” potrafią skarżyć się policji lub innym państwowym służbom. Nie ma dla nich znaczenia, kto był na tym terenie pierwszy.

Ze strony małych rolników – od lat – sygnalizowany jest również problem z rynkiem zbytu. Dla dużych sieci dystrybucji (np. marketów) i przetwórstwa nie są oni partnerem – tym podmiotom zdecydowanie wygodniej jest podpisać umowę z gospodarstwem wielkoobszarowym, które jest w stanie zagwarantować duże dostawy. Tymczasem lokalnych miejsc do sprzedaży brakuje. Pewne nadzieje należy wiązać z modą na miejskie targi jednodniowe. Są one realną alternatywą dla bazarów (brak konieczności utrzymywania wykupionego stanowiska cały rok), pozwalając skorzystać z możliwości sprzedaży produktów wtedy, gdy akurat jest towar. Zapewniają skuteczne dotarcie do klientów poszukujących żywności ekologicznej zarówno małym producentom, jak i przetwórcom.

Nowe możliwości dają również nowoczesne technologie, które pozwalają na bezpośredni kontakt rolnik-konsument, bez kosztownych pośredników. Z jednej strony należy tutaj zauważyć powstawanie platform internetowych łączących małych producentów rolnych z klientami (np. Pora na Pola), z drugiej zaś, coraz większą aktywność w sieci samych rolników (np. w mediach społecznościowych). Możliwa staje się sprzedaż bezpośrednio z gospodarstwa (rolnicy informują na bieżąco o dostępnych, świeżo zebranych produktach, a odbiorcy po nie przyjeżdżają), testowane są też takie modele, gdzie gospodarz nawiązuje bezpośrednie relacje z klientami, wpuszcza ich na swoją ziemię i to oni sami zbierają owoce czy warzywa. To już nie zwykła transakcja kupna-sprzedaży, a doświadczenie, przeżycie – a te, w nowoczesnej „gospodarce doznań”, sprzedają się najlepiej.

Miejskie rolnictwo przyszłości

Nowoczesne technologie pozwalają nie tylko w bardziej efektywny sposób dotrzeć do klienta z produktem z tradycyjnych upraw, ale również rozwijać zupełnie nowe modele produkcji żywności. Innowacje testowane już z powodzeniem w wielu zakątkach świata umożliwiają m.in. uprawy bezglebowe (aeroponika, hydroponika czy akwaponika), tworzenie farm wertykalnych (rośliny wzrastają na specjalnych stelażach, co pozwala maksymalizować produkcję z niewielkich działek), czy analizę jakości gleby i powietrza w czasie

⁴ Od 26 czerwca 2019 r. obowiązują złagodzone zasady nabywania nieruchomości rolnych, które pozwalają osobie nieposiadającej statusu rolnika indywidualnego kupić działkę rolną o powierzchni nie większej niż 1 ha. Okres, który nabywca takiej nieruchomości musi odczekać, aby ziemię rolną móc zbyć innej osobie, skrócono z 10 do 5 lat. Więcej, zob. *Ograniczenia w obrocie ziemią rolną nieco mniejsze*, <https://www.rp.pl/inne/art9256291-ograniczenia-w-obrocie-ziemia-rolna-nieco-mniejsze>, [dostęp 23.09.2022].

rzeczywistym. Nowoczesne preparaty chemiczne i biochemiczne dają szansę na szybszą i skuteczniejszą rekultywację gleby⁵, co z kolei pozwala myśleć o uprawach prowadzonych na terenach opuszczonych przez przemysł czy zdegradowanych przez inne formy miejskiej działalności.

Dzięki nowym technikom upraw uczymy się lepiej wykorzystywać dachy budynków, na których z powodzeniem można stawiać już np. ule czy prowadzić hodowlę większości znanych nam warzyw, owoców i ziół. Największa tego typu farma miejska na świecie (14 000 m²) działa od 2015 roku na dachu paryskiego centrum Expo Porte de Versailles, dostarczając w sezonie około 1000 kg plonów dziennie⁶. Tego rodzaju przykłady pokazują, jak marnuje się w naszych miastach przestrzeń, która z powodzeniem mogłaby służyć produkcji żywności, a zarazem przeciwdziałać zmianom klimatu.

Wszystkie tego typu inicjatywy pozwalają myśleć inaczej o przyszłości miast, w których przynajmniej część produktów spożywczych nauczymy się wytwarzać „na miejscu”. Obecnie naszym aglomeracjom daleko bowiem do nawet podstawowej samowystarczalności.



Uprawy bezglebowe (aeroponika, hydroponika, akwaponika) czy tworzenie farm wertykalnych pozwalają myśleć inaczej o przyszłości miast, w których przynajmniej część produktów spożywczych nauczymy się wytwarzać „na miejscu”.

Koniec życia „na garnuszku”?

Choć wiele mówi się o tym, że XXI wiek będzie erą miast, a Benjamin Barber przytacza nawet poważne argumenty dlaczego to burmistrzowie powinni dzisiaj rządzić światem⁷, nie da się zignorować faktu, w jak wielkim stopniu miasta są uzależnione od terenów zewnętrznych pod względem podstawowej aprowizacji. Można by wręcz powiedzieć, że miasta są w pewnym sensie emanacją globalnej sytuacji gospodarczej, tylko w mikroskali. Tak jak kraje wysoko rozwinięte i globalne korporacje opierają swój rozwój w dużej mierze na eksploatacji ubogich rejonów naszej planety (np. poprzez rabunkową gospodarkę surowcową), tak współczesne aglomeracje w pewnym sensie „wyciągają soki” z terenów je okalających.

Są to bowiem organizmy o ogromnym apetycie na energię, pożywienie, wodę, kapitał ludzki (rynek pracy) oraz wszelkie dobra konsumpcyjne, równocześnie nie będąc w stanie same zaspokoić swoich potrzeb. Tymczasem w niektórych regionach świata nawet 80-85% ludzi mieszka w aglomeracjach! W sumie jest to przeszło 3,5 miliarda osób, czyli ponad połowa ludności globu⁸ – to najwyższy odsetek w historii.

Oczywiście nie da się równocześnie zaprzeczyć, że to miasta są również niezwykle cennym „kołem zamachowym” współczesnej gospodarki, ośrodkami innowacji i kreatywności. A co za tym idzie najwięcej „dokładają” do naszych państwowych wskaźników PKB. Ale chyba nie przypadkiem cały świat odchodzi już od patrzenia na Produkt Krajowy Brutto jako jedyny miernik dobrobytu. Równoważenie kosztów środowiskowych wytwarzaniem PKB to nie jest model, do którego skłania nas cywilizacyjna refleksja.

⁵ Choć badania laboratoryjne potwierdzają, że uprawy na poprawnie zrehabilitowanej glebie są bezpieczne (brak zagrożenia obecnością metali ciężkich czy innych zanieczyszczeń), to technologicznym wyzwaniem pozostaje niezależenie się od jakości powietrza. Nie zawsze wystarczy posadzenie wokół upraw roślin pochłaniających zanieczyszczenia. Kwestia bezpieczeństwa żywności może być ważną barierą w rozwoju upraw rolnych na obszarach szczególnie zdegradowanych. Więcej, zob. *Rolnictwo miejskie – co to jest?*, op.cit. Z drugiej strony, poszczególne gatunki roślin różnią się pod względem absorpcji zanieczyszczeń z powietrza, więc pewnym rozwiązaniem może być ich pieczołowity dobór do lokalnych warunków – np. unikanie upraw warzyw sałatowych w tych rejonach miasta, gdzie często występują epizody smogowe.

⁶ Więcej informacji, zob. <https://www.paris.fr/pages/en-2020-la-plus-grande-ferme-urbaine-au-monde-sera-a-paris-6573> [dostęp 23.09.2022].

⁷ B. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Wydawnictwo Muza, 2014.

⁸ Ibidem.

Zaczęliśmy już zauważać, jak dużym wyzwaniem będzie kwestia dalszego stabilnego zaopatrywania rozrastających się metropolii w wodę czy energię. I wiemy już, że ich bezpieczna transformacja będzie wymagała nie tylko innowacji i nowych technologii, ale również zmiany naszych przyzwyczajeń – np. zmniejszenia zapotrzebowania i przeciwdziałania marnotrawstwu.

Dopiero zaczynamy dostrzegać, że w obszarze produkcji żywności miasta również potrzebują przywrócenia, chociaż częściowej równowagi. To, jak daleko jesteśmy od rozsądnego modelu, nie powinno zniechęcać do podejmowania prób zmiany stanu rzeczy. Nawet jeśli na razie miejskie rolnictwo jest w fazie swojego prototypowania i stanowi jedynie niewielkie uzupełnienie np. dla dostaw do modnych restauracji, nie oznacza to, że docelowo nie uda się dzięki niemu doprowadzić do systemowej zmiany. Już niewielkie skrócenie długości tras, jakie musi przemierzyć żywność, aby trafić na nasz stół daje konkretny efekt środowiskowy w postaci mniejszej liczby samochodów wjeżdżających do miast, czyli rzadszych korków i niższego zanieczyszczenia powietrza. Każda kolejna uprawa na dachu to również rosnący udział powierzchni biologicznie czynnej, czyli zwiększenie różnorodności gatunkowej i wilgotności powietrza a obniżenie ryzyka tworzenia się miejskich wysp ciepła⁹.



Nawet jeśli na razie miejskie rolnictwo jest w fazie swojego prototypowania to nie oznacza to, że docelowo nie uda się dzięki niemu doprowadzić do systemowej zmiany.

Miasta i nowoczesne, i rolnicze

W czasach niestabilności, które przyzwyczajają nas do ostrożności w prognozowaniu czegokolwiek, trudno jednoznacznie ocenić perspektywę rozwojową miejskiego rolnictwa. Wydaje się jednak, że będzie ono ważnym elementem składowym miejskich strategii rozwojowych w przypadku ośrodków, które chcą na serio potraktować ideę zrównoważonego rozwoju. Rolnictwo miejskie może efektywnie pomóc zarówno w realizacji celów klimatycznych (zwiększenie powierzchni terenów biologicznie czynnych, ograniczenie transportu i logistyki, obniżanie poziomu zanieczyszczeń itp.), jak również stanowić element nowoczesnego systemu żywnościowego, mniej podatnego na szoki w globalnych łańcuchach produkcji.

Oczywiście nie wszystkie produkty żywnościowe będzie można w miastach wytworzyć, nie każdy gatunek rośliny efektywnie jest hodować na dachu lub na farmie wertykalnej. Rolnictwo tradycyjne i wielkoobszarowe nie zniknie. Jednak ogólnoświatowe trendy demograficzne nie pozwolą nam dalej ignorować potencjału, jaki w zakresie produkcji żywności mają, obecnie niewykorzystywane, przestrzenie naszych miast. Rolnictwo miejskie będzie cennym dopełnieniem i warto rozwój tego sektora z uwagą obserwować.

Jeśli nie chcemy, aby przyszłe pokolenia mieszczan dorastały w przekonaniu, że mleko i jajka produkuje sklep, z którego rodzice zamawiają zakupy przez aplikację, powinno nam zależeć zarówno na utrzymaniu w granicach naszych miast tradycyjnych gospodarstw rolnych, jak i wspieraniu nowych form działalności rolniczej. Już teraz miejskie farmy i gospodarstwa zlokalizowane na przedmieściach europejskich aglomeracji często pełnią ważne funkcje edukacyjne: aktywizują seniorów, organizują warsztaty dla dzieci i młodzieży. Są miejscami, gdzie przyrody można dotknąć i to bezpośrednio, a nie przez szybki smartfona czy tabletu. Tego typu działalność, znana z Berlina, Paryża czy Londynu, raczej prędzej niż później okaże się potrzebna i pożądana również w Polsce.

⁹ Miejska wyspa ciepła to zjawisko klimatyczne polegające na występowaniu wyższej temperatury powietrza w mieście w porównaniu z terenami otaczającymi miasto. Zob. Prof. Krzysztof Fortuniak: *Miejska wyspa ciepła to problem głównie w nocy*, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/prof-krzysztof-fortuniak-miejska-wyspa-ciepła-to-problem-głównie-w-nocy/> [dostęp 24.09.2022].



Rolnictwo miejskie może efektywnie pomóc zarówno w realizacji celów klimatycznych, jak i również stanowić element nowoczesnego systemu żywnościowego, mniej podatnego na szoki w globalnych łańcuchach produkcji.

O autorze

Adam Leśniewicz – Dyrektor Kongresu Obywatelskiego. Absolwent Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową związany od 2014 r. Prywatnie zaangażowany w propagowanie różnorodnych form partycypacji miejskiej oraz ich aktywny uczestnik. W ramach Budżetu Obywatelskiego m.st. Warszawy pomysłodawca hamaków miejskich i ławek obywatelskich oraz popularyzator idei parków kieszonkowych.



TRANSFORMACJA ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNA MIAST

Miejska polityka klimatyczna – od prewencji do rozwoju



dr Maciej Bukowski

Prezes Zarządu, Fundacja WiseEuropa, Uniwersytet Warszawski

Zmiany klimatyczne mają ogromny wpływ na współczesne decyzje włodarzy miast – oddziałują na sposoby pozyskiwania energii, wprowadzanie zielonego transportu miejskiego czy unowocześnianie sektora gospodarki odpadami. Najważniejszą kwestią zdaje się zapewnienie bezpieczeństwa miastu i jego mieszkańcom – przed podwyższającym się poziomem wód, który może doprowadzić do zalania niektórych nadmorskich miejscowości, przed falami upałów, niedostatkami wody pitnej czy innymi skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych. Na wyzwania te należy jednak patrzeć znacznie szerzej. Niech działania te nie będą tylko wymuszoną sytuacją prewencyjną. Może czas, żeby stały się nową normalnością i pomogły napędzać rozwój miast?

Choć polityka klimatyczna jest przede wszystkim domeną państw i ponadnarodowych organizacji takich jak ONZ czy Unia Europejska, coraz częściej wchodzi ona w orbitę zainteresowania władz lokalnych, w tym samorządów miejskich. Nie dzieje się to bez przyczyny. Samorządowcy przypominają w tym względzie przedsiębiorców, którzy nie mogą sobie pozwolić na ignorowanie wpływu, jaki polityka energetyczno-klimatyczna wywiera na obszar ich odpowiedzialności. Dotyczy to zwłaszcza ciepłownictwa, transportu miejskiego czy gospodarki odpadami, a więc branż, które muszą nadążać za coraz bardziej wyśrubowanymi normami środowiskowymi. Szybko zmieniające się wymagania zmuszają samorzady do regularnego rezerwowania w swoich budżetach poważnych kwot na niezbędną modernizację taboru autobusowego, programy inwestycyjne w energetyce czy termomodernizację zarządzanych przez nie budynków.

Wyzwania klimatyczne

Jednocześnie zmiany klimatu bezpośrednio wkraczają w życie codzienne współczesnych miast, wpływając na podstawowe usługi, infrastrukturę, mieszkalnictwo czy źródła utrzymania i zdrowie ich mieszkańców. Dla wielu miejscowości nadmorskich podnoszenie się poziomu wód oceanicznych stało się nową rzeczywistością, na którą władze samorządowe muszą znaleźć odpowiedź w perspektywie połowy stulecia. Dotyczy to tak znanych miast jak m.in. Wenecja, Nowy Jork, chińskie Guangzhou czy Bangkok w Tajlandii. Wenecja, położona wyjątkowo nisko nad poziomem morza, od lat inwestuje w systemy tam chroniących przed zalaniem. Nowy Jork przyjął kompleksowy plan o nazwie OneNYC 2050, który obok osiągnięcia neutralności klimatycznej, obejmuje m.in. zwiększenie odporności w zakresie zmian klimatu oraz możliwość ograniczenia problemów, jakie dla miasta przyniesie szybkie podnoszenie się poziomu Atlantyku. Z kolei Guangzhou jest miastem szczególnie narażonym na szkody powodziowe wywołane falami sztormowymi i wylewaniem rzek. Z tego powodu miasto dużo inwestuje w infrastrukturę przeciwpowodziową, taką jak wały, tamy i systemy

odwadniająca. Podobne działania podejmują także władze Bangkoku, nie tylko nisko położonego nad poziomem morza, ale także zagrożonego osiadaniem terenu. Z tego powodu miasto wdraża takie środki jak budowa falochronów, podnoszenie dróg i budynków czy sadzenie lasów namorzynowych.

”

Samorządowcy nie mogą sobie pozwolić na ignorowanie wpływu, jaki polityka energetyczno-klimatyczna wywiera na obszar ich odpowiedzialności. Dotyczy to zwłaszcza ciepłownictwa, transportu miejskiego czy gospodarki odpadami, a więc branż, które muszą nadążać za coraz bardziej wyśrubowanymi normami środowiskowymi.

Dla większości miast świata najbardziej pilnym zagrożeniem związanym ze zmianą klimatu nie jest jednak zagrożenie powodzią czy podnoszeniem się poziomu wód oceanicznych, lecz narastanie częstotliwości ekstremalnych zjawisk pogodowych związanych z niedoborem wody. Na obszarach miejskich upały czy susze są bowiem szczególnie niebezpieczne. Nasilają one inne problemy, takie jak wysokie zanieczyszczenie powietrza, niedobór wody czy zagrożenia zdrowotne spowodowane efektem miejskiej wyspy ciepła.

Przykładem miast świadomych zagrożenia jest m.in. południowoafrykański Kapsztad. Niedawno opracował on strategię wodną, dotyczącą wyzwań związanych z koniecznością zapewnienia miastu bezpieczeństwa i odporności. Polega ona na dywersyfikacji źródeł wody, zmniejszeniu zapotrzebowania na nią, poprawie jej jakości oraz wzmocnieniu procesu zarządzania nią na obszarze miasta.

W podobnym kierunku podążają Ateny, które niedawno rozpoczęły realizację projektu Green and Cool City mającego za zadanie zmniejszenie efektu miejskiej wyspy ciepła o 2°C do 2030 roku. Projekt ten obejmuje m.in. takie działania jak sadzenie drzew, tworzenie zielonych dachów i ścian, instalowanie chłodnych chodników i zwiększanie ilości wody dostępnej dla mieszkańców. Strategię adaptacji do fal upałów, przyjął także Paryż. Polega ona na tworzeniu w przestrzeni miejskiej tzw. wysp chłodu w postaci rozbudowy obszarów leśnych, parkowych i ogrodowych, ograniczeniu ruchu samochodowego czy promowaniu solidarności społecznej w zakresie samopomocy w sytuacjach kryzysowych.

Z kolei Londyn opracował raport identyfikujący obszary i populacje najbardziej narażone na stres cieplny. Zaleca on działania takie jak poprawa projektowania budynków i wentylacji, wzmocnienie zielonej infrastruktury i podniesienie świadomości mieszkańców na temat zagrożeń wynikających ze wzrostu ryzyka ekstremalnych upałów. Nawet w znanej z umiarkowanego klimatu Wielkiej Brytanii zaczyna to być dotkliwy problem.

”

Dla większości miast świata najbardziej pilnym zagrożeniem związanym ze zmianą klimatu nie jest zagrożenie powodzią czy podnoszeniem się poziomu wód oceanicznych, lecz narastanie częstotliwości ekstremalnych zjawisk pogodowych związanych z niedoborem wody.

Strategia europejska

Miasta europejskie do wyzwań związanych ze zmianą klimatu podchodzą wyjątkowo kompleksowo. Postrzegają one politykę klimatyczną nie tylko jako niezbędną odpowiedź na zagrożenia wywołane wzrostem temperatur czy narastaniem ryzyka ekstremalnych zjawisk pogodowych, lecz także jako na swoiste wyzwanie rozwojowe, któremu sprostanie pozwoli nie tylko ochronić, lecz nawet podnieść standard życia, mimo

niekorzystnych trendów w przyrodzie. O ile bowiem zmiany klimatu, którym nie będziemy przeciwdziałać, mogą zmniejszyć wydajność gospodarczą i konkurencyjność z powodu szkód w infrastrukturze, majątku i kapitale ludzkim, to zarazem miasta, które będą im aktywnie przeciwdziałać, mogą liczyć na przekształcenie się w ponadregionalne centra dobrego życia i nowoczesnych technologii zeroemisyjnych. Zmiany klimatu są w nich postrzegane nie tylko jako wyzwanie dla zarządzania i planowania ze względu na niepewność, złożoność i międzysektorowy charakter zagrożeń klimatycznych, ale także jako szansa dla transformacji poprzez wspieranie rozwoju niskoemisyjnego, zielonego wzrostu i innowacji.



W miastach europejskich zmiany klimatu postrzegane są nie tylko jako wyzwanie dla zarządzania i planowania ze względu na niepewność, złożoność i międzysektorowy charakter zagrożeń klimatycznych, ale także jako szansa dla transformacji poprzez wspieranie rozwoju niskoemisyjnego, zielonego wzrostu i innowacji.

W ten nurt wpisuje się między innymi Amsterdam, który w swojej Strategii Obiegu Zamkniętego, zobowiązał się m.in. do zmniejszenia zużycia surowców o 50% do 2030 r. i osiągnięcia w pełni cyrkularnej gospodarki do 2050 r. Z kolei Sztokholm uruchomił plan działań na rzecz klimatu, stawiający sobie za cel uwolnienie się od paliw kopalnych do 2040 roku. Obejmuje on takie działania, jak rozszerzenie zakresu energii odnawialnej, promowanie zrównoważonej mobilności, wzmocnienie adaptacji do klimatu m.in. poprzez zwiększenie ilości terenów zielonych w mieście. Podobny kierunek objęła Barcelona, wdrażając Deklarację Pogotowia Klimatycznego, która zobowiązuje się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 50% do 2030 roku i osiągnięcia neutralności węglowej do 2050 roku m.in. dzięki rozwojowi bezemisyjnego transportu publicznego, promowaniu lokalnej produkcji żywności i tworzeniu stref zeroemisyjnych. Wizję miasta neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla i korzystającego w 100% z energii odnawialnej do 2050 roku ma także Paryż koncentrujący się w swoich działaniach m.in. na termomodernizacji budynków mieszkalnych, mobilności, energii i odpadach.

Polskie miasta w walce ze zmianami klimatu

W podobnym duchu o adaptacji do zmian klimatu i własnej polityce klimatycznej myślą także polskie miasta. W ostatnich latach przygotowały one kilkadziesiąt Miejskich Planów Adaptacji, czyli dokumentów, określających cele i działania mające na celu zwiększenie odporności na skutki zmian klimatu, takie jak susze, powódzie czy fale upałów.

Warszawa planuje rozwijać zieloną infrastrukturę, poprawiać jakość powietrza i wody, wspierać edukację ekologiczną, przeciwdziałać smogowi i skutkom fal upałów. Natomiast Kraków zamierza m.in. ograniczyć emisje gazów cieplarnianych, zlikwidować smog, modernizować systemy energetyczne i transportowe oraz promować gospodarkę niskoemisyjną na swoim terenie. Do walki ze skutkami zmian klimatu dołączyło także Trójmiasto, które chce m.in. zwiększać retencję wody, ochronę przyrody i bioróżnorodności oraz współpracę społeczną i instytucjonalną wokół adaptacji do zmian klimatycznych, widząc zarazem swoją szansę w rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, nuklearnej czy solarnej.

Generalnie, samorządy największych polskich metropolii nie zostają w tyle za innymi miastami Europy w zakresie myślenia o zmianach klimatu i swojej odpowiedzi na nie. Zarazem skala stojących przed nimi wyzwań jest wielokrotnie większa niż w miastach Europy Zachodniej, co wiąże się przede wszystkim z gorszym punktem startu. Wynika to m.in. ze stanu infrastruktury ciepłowniczej, potrzeb z zakresu termomodernizacji budynków komunalnych, emisji pyłów zawieszonych (smogu) w ogrzewnictwie, czy znacznie gorzej rozwiniętego transportu aglomeracyjnego, a co za tym idzie, także wysokim natężeniu ruchu samochodowego.



Samorządy największych polskich metropolii nie zostają w tyle za innymi miastami Europy w zakresie adaptacji do zmian klimatu. Skala stojących przed nimi wyzwań jest jednak wielokrotnie większa niż w miastach Europy Zachodniej, co wiąże się przede wszystkim z gorszym punktem startu.

Najbliższe 20 lat zapewne upłynie więc w polskich miastach pod znakiem inwestycji klimatycznych. Na przeszkodzie może stanąć jednak coraz wyższy poziom centralizacji polityki publicznej i mniejszy dostęp do finansowania unijnego. W połączeniu z pogarszającą się własną sytuacją finansową samorządów miejskich może to utrudnić budowę w pełni nowoczesnych organizmów, nieodstających pod względem standardów od ich zachodnich odpowiedników. Paradoksalnie duża część odpowiedzialności za nasz wciąż możliwy sukces w zakresie adaptacji do zmian klimatu i polityki klimatycznej realizowanej na szczeblu lokalnym spoczywa na barkach rządu, który powinien wzmocnić JST od strony finansowej, przekazując im znacznie większy udział w dochodach z PIT i CIT, niż ma to miejsce do tej pory. Bez tego kroku upłynąć może jeszcze bardzo dużo wody w Wiśle, nim nasze miasta staną się podobnie przygotowane do zmian klimatu jak Paryż, Berlin, Amsterdam czy Londyn.

O autorze

Dr **Maciej Bukowski** – Prezes Zarządu, Kierownik Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza w Fundacji WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006–2013 prezes fundacji IBS. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. Plan Hausnera, Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 (Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności)). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.

Strategia dekarbonizacji miast – sekwencja, kierunki, mechanizmy



Andrzej Domański

główny ekonomista Instytutu Obywatelskiego



Grzegorz Onichimowski

ekspert Instytutu Obywatelskiego, współtwórca i długoletni
prezes Towarowej Giełdy Energii

Dekarbonizacja miast to wyzwanie, jakie rzuca na włodarzy kryzys klimatyczny. Nadszedł czas, aby zrozumieć, że niezależnie od głosów populistów zmiany klimatyczne są faktem, zagrażają naszej przyszłości i kosztują nas zdrowie i pieniądze. Proces tworzenia miast opartych na zeroemisyjnych technologiach zależeć będzie nie tylko od ogólnej zmiany systemu energetycznego, ale także od nowoczesnego spojrzenia na infrastrukturę, transport czy... surowce budowlane.

Wszędzie i z każdym rokiem coraz intensywniej doświadczamy zmian klimatycznych. Od powodzi błyskawicznych na południu Polski przez susze rolnicze na północy. Skokowo rośnie także grupa nimi poszkodowanych.

Zmiany klimatyczne kosztują nas nie tylko zdrowie i pieniądze, ale przede wszystkim zagrażają przyszłości naszej planety. Jednakże dotychczasowe polityki w sprawie mitygacji i adaptacji okazały się dalece niewystarczające. Potrzebne są znacznie dalej idące działania. Jednocześnie w czasach postprawdy i szerzącej się manipulacji, kluczowe jest odpowiednie przygotowanie strategii i komunikacji dla prowadzonych zmian. Dekarbonizacja nie może odbywać się w kontrze do postaw społeczeństwa, gdyż będzie wtedy skazana na porażkę. Już teraz populisci różnej maści próbują zbijać polityczny kapitał na negowaniu zmian klimatycznych, szerząc *fake newsy* i deprecjonując skalę zagrożenia. Dlatego dekarbonizacja to nie jest wyłącznie proces techniczny, na który składa się szereg technologii. To świadoma i fundamentalna transformacja, w której będziemy zarówno podmiotem, jak i przedmiotem.

”

Dekarbonizacja nie może odbywać się w kontrze do postaw społeczeństwa, gdyż będzie wtedy skazana na porażkę. To świadoma i fundamentalna zmiana, której będziemy zarówno podmiotem jak i przedmiotem.

Energetyka – low hanging fruits

Bez wątplenia pierwszym i chyba najłatwiejszym krokiem, do radykalnego ograniczenia emisji będzie odejście od spalania paliw kopalnych. Nasza propozycja jest prosta i czytelna: przyspieszenie transformacji energetycznej w kierunku odnawialnych źródeł energii oraz energetyki jądrowej. Konieczne jest pilne likwidowanie barier w rozwoju energetyki wiatrowej, przywrócenie korzystnego systemu rozliczania prosumentów, stworzenia legislacji umożliwiającej rozwój biogazowni. Rozwój energetyki opartej na gazie jest niczym przeniesienie naszego kraju ze skansenu węglowego... do skansenu gazowego. W końcu po agresji Putina na Ukrainę cała Europa ogranicza plany rozwoju energetyki gazowej. Cała? Nie. Polska stanowi tutaj wyjątek.

Alternatywę stanowi energetyka jądrowa – która wraca właśnie do gry w Europie. Polska będzie musiała zawalczyć o zostanie beneficjentem tego procesu. Jest u nas miejsce dla co najmniej dwóch dużych elektrowni jądrowych i ok. 40 mniejszych bloków w technologii (SMR). Te jednak są jeszcze przed etapem wdrożenia (podobnie jak technologie wodorowe), a więc nie mogą być traktowane jako panaceum.



Najłatwiejszym, choć nadal rozpisany na wiele lat, krokiem do ograniczenia emisji będzie odejście od spalania paliw kopalnych. Dokonać tego można poprzez przyspieszenie transformacji energetycznej w kierunku odnawialnych źródeł energii oraz energetyki jądrowej.

Rozproszona energetyka i lokalne sieci

Idealnym środowiskiem dla rozwoju społeczności energetycznych i budowy lokalnych hybrydowych układów OZE, na które składa się energetyka wiatrowa, PV i biogaz wspomagane magazynami energii i ciepła, jest wieś. Nie oznacza to jednak, że i w miastach nie da się rozwijać lokalnych źródeł nieemisyjnych, a to dzięki m.in. fotowoltaice budynkowej, bezpośrednim połączeniom z podmiejskimi farmami wiatrowymi, czy wykorzystaniu wodoru. Budynki są idealnymi magazynami ciepła. Magazyny energii i inne źródła kreowania elastyczności popytu pomagają miastu ograniczać zapotrzebowanie w godzinach niskiej produkcji OZE. W gęsto zaludnionych rejonach jest miejsce na rozwój lokalnych sieci, także np. opartych o wykorzystanie bezpośrednie prądu stałego. Planiści miejscy i decydenci polityczni dysponują kilkoma dostępnymi dźwigniami do kierowania miejskimi systemami energetycznymi w kierunku odnawialnych źródeł energii i czerpania z nich korzyści. Jak potwierdza coraz więcej dowodów, zrównoważoną energię można promować na szczeblu gminnym poprzez planowanie, regulacje, zamówienia publiczne, inwestycje bezpośrednie, świadczenie usług i podnoszenie świadomości energetycznej mieszkańców.



Idealnym środowiskiem dla rozwoju społeczności energetycznych i budowy lokalnych hybrydowych układów OZE jest wieś. Nie oznacza to jednak, że i w miastach nie da się rozwijać lokalnych źródeł nieemisyjnych, a to dzięki m.in. fotowoltaice budynkowej, bezpośrednim połączeniom z podmiejskimi farmami wiatrowymi, czy wykorzystaniu wodoru.

Technologie

Jeżeli jednak na serio traktujemy cel neutralności klimatycznej w roku 2050, nie możemy udawać, że wystarczy wyeliminować węgiel i gaz z naszej energetyki. Dekarbonizacja elektroenergetyki wydaje się zadaniem relatywnie prostym na tle takich wyzwań jak odejście od emisji gazów cieplarnianych w produkcji żywności czy zmian w transporcie, ciepłownictwie, budownictwie czy przemyśle. Dekarbonizacja miast wymagać będzie nie tylko zapewnienia im niskoemisyjnych źródeł energii, ale też daleko idących zmian w zakresie tego jak i z czego budujemy nasze domy, jak się przemieszczamy w przestrzeni i jak używamy infrastruktury.

Kluczowe, naszym zdaniem, technologie dla zeroemisyjnego miasta można zatem podzielić na trzy grupy: związane z budynkami i budownictwem, z infrastrukturą miejską i ze sposobami przemieszczania się.



Dekarbonizacja miast wymagać będzie nie tylko zapewnienia im niskoemisyjnych źródeł energii, ale też daleko idących zmian w zakresie tego jak i z czego budujemy nasze domy, jak przemieszczamy się w przestrzeni i jak używamy infrastruktury.

Jak budujemy i jak mieszkamy

Skoro mowa o miastach i budynkach, to nie sposób nie zacząć od... cementu. Cement jest najczęściej wytwarzanym produktem na Ziemi pod względem masy i drugą najczęściej używaną substancją na świecie po wodzie. Przy jego wytwarzaniu powstaje aż 8% (!) światowych emisji CO₂, a wytworzenie tony cementu portlandzkiego to emisja 622 kg CO₂. Rocznie produkuje się 3,5 mld ton cementu. Istnieją jednak niskoemisyjne alternatywy. Mogłyby one zmniejszyć emisje CO₂ o ok. od 1,7 do 2,9 Gt rocznie, w zależności od rodzaju cementu i zastosowanej technologii. Niskoemisyjne alternatywy dla cementu i betonu są już dostępne na rynku. Jednak przyciągnęły jedynie 47,8 mln USD (41,16 mln EUR) w inwestycjach prywatnych od 2021 r. i to zaledwie od garstki inwestorów. Dlatego potrzebne są normy i regulacje wspierające niskoemisyjne substytuty.

Kolejną technologią, której upowszechnienie ograniczy emisje, są naturalnie pompy ciepła, wykorzystujące energię elektryczną do pobierania ciepła z powietrza lub gruntu oraz do przenoszenia go do wnętrza (ogrzewanie) lub wysyłania go na zewnątrz (chłodzenie budynków). Mają one olbrzymi potencjał redukcji emisji szacowany w skali świata na 1,8 Gt rocznie. Są jednak droższe w zakupie niż bojler lub klimatyzatory i wymagają instalacji nowej infrastruktury w budynkach. Na przykład systemy grzewcze z pompą ciepła wymagają większych grzejników lub ogrzewania podłogowego, których modernizacja może być uciążliwa (i kosztowna) dla właścicieli domów i nieruchomości komercyjnych. W Niemczech fundusze federalne finansują do 50% planowania i zarządzania projektami oraz do 45% kosztów inwestycji w wysokosprawne pompy ciepła. Jednak silne lobby gazowe i ciepłownicze spowalniają wprowadzanie tego rozwiązania, a brak wiedzy specjalistycznej w sektorze oraz doświadczenia w montażu i konserwacji sprawia, że instalatorzy niechętnie na nie przechodzą. W 2020 r. Wielka Brytania miała zaledwie 950 akredytowanych instalatorów pomp ciepła, w porównaniu z 96 000 instalatorów pieców na paliwa kopalne (głównie kotły gazowe). Jednym z najważniejszych wymagań dotyczących instalacji pomp ciepła jest jednak zapewnienie budynkom lepszych parametrów izolacyjności. Tymczasem około 70% budynków w Polsce ma wciąż zużycie energii na poziomie powyżej 150 kW/m² na rok przy powszechnie dostępnych technologiach redukujących tę wielkość do 30 kW/m²/rok.



Okolo 70% budynków w Polsce ma wciąż zużycie energii na poziomie powyżej 150 kW na m² na rok przy powszechnie dostępnych technologiach redukujących tę wielkość do 30 kW/m²/rok.

Poprawienie efektywności budynków wymagać będzie także powszechnego zastosowania systemów automatyki budowlanej (BAS) czyli wyposażania budynków w czujniki, które skanują i dostosowują systemy (np. oświetlenie) w celu uzyskania maksymalnej wydajności, zwłaszcza w zakresie zużycia energii. Według szacunków, BAS może zapewnić o 20% większą wydajność ogrzewania i chłodzenia oraz o 8% bardziej efektywne wykorzystanie energii na oświetlenie, urządzenia itp. – zapewniając właścicielom budynków bardzo wysoką stopę zwrotu z inwestycji. W Polsce istnieją już spółki zajmujące się technologiami BAS i wdrażające je w modelu dzielącym korzyści między właściciela budynku i spółkę wdrażającą.

Dekarbonizacja miast wymagać będzie także daleko idących zmian w sposobie budowy i użytkowania infrastruktury miejskiej. Konieczne będą m.in. zmiany w miejskich systemach ogrzewania i chłodzenia. Wymiana samodzielnych systemów grzewczych i chłodniczych na sieciowe może zmniejszyć emisję CO₂ o 9,8 Gt do 2050 roku. Wdrożenie tej technologii pozwoli także obniżyć koszty ogrzewania i chłodzenia oraz eksploatacji.

Na całym świecie systemy ciepłownicze pokrywają 8,5% zapotrzebowania na ogrzewanie pomieszczeń i wody w budynkach. Około 60 mln obywateli UE jest już obsługiwane przez ciepłownictwo, a Polska ma jeden z największych w Europie systemów ciepłowniczych obsługujących połowę mieszkańców miast. Niestety polskie systemy ciepłownicze są, na ogół, oparte na węglu i mają niską wydajność. Rozwiązaniem mogą być, o ile wejdą do użycia, małe modułowe reaktory SMR.



Dekarbonizacja miast wymagać będzie daleko idących zmian w sposobie budowy i użytkowania infrastruktury miejskiej. Konieczne będą m.in. zmiany w miejskich systemach ogrzewania i chłodzenia.

Efektywne wykorzystanie energii będzie wymagać także budowy inteligentnej sieci, w tym inteligentnych liczników, co umożliwi automatyzację oraz usprawnienie komunikacji i łączności różnych elementów zasilania i sieci. Zgromadzone dane pomogą elektrowniom w lepszym przewidywaniu okresów zapotrzebowania i reagowaniu na nie, ale jednocześnie, w świecie dominacji niestabilnych źródeł (OZE), pomogą dostosować popyt na energię do zmiennej generacji. Szacuje się, że inteligentne sieci i inteligentne liczniki mogą zmniejszyć emisję CO₂ o 12%.

Kolejnym obszarem, który będzie ulegał zmianie na drodze do dekarbonizacji polskich miast, jest naturalnie sposób naszego przemieszczania się po nich. Jak zmniejszyć zapotrzebowanie na energię w transporcie? Na pewno poprzez jej optymalizację. Pomóc w tym może wykorzystanie aplikacji internetowych, czyli podejście do naszej mobilności jako usługi – (MaaS), które integruje tradycyjny publiczny transport z prywatnymi opcjami mobilności, umożliwiając użytkownikom podróżowanie od drzwi do drzwi przez pojedynczy interfejs. Jeśli w rezultacie ludzie będą rzadziej korzystać z samochodów osobowych, może to ograniczyć emisje w miastach. MaaS ma potencjał oferowania znacznych dodatkowych korzyści poza redukcją emisji dwutlenku węgla. Władze publiczne mogą lepiej zrozumieć wzorce mobilności, a podróżni odnoszą korzyści lepszych podróży bez posiadania prywatnego pojazdu.

Nie jest naszym celem wymienianie wszystkich technologii, których wykorzystanie może pomóc w dekarbonizacji miast. Z całą pewnością pojazdy napędzane wodorem, idea *Vehicle to Grid* czy automatyzacja procesów sortowania odpadów mają swoją rolę do odegrania. Jesteśmy przekonani, że wiele spośród nich może istotnie przyczynić się nie tylko do osiągnięcia celów klimatycznych, ale również do poprawy warunków życia w miastach.

O autorach

Andrzej Domański – główny ekonomista Instytutu Obywatelskiego, analityk rynków finansowych. Trzykrotny laureat nagrody „Alfa” dla najlepszego zarządzającego funduszami rynku akcji oraz Złotego Portfela Gazety Giełdy Parkiet.

Grzegorz Onichimowski – przedsiębiorca i menadżer z ponad 30-letnią praktyką w sektorach energetycznym i IT. Współtwórca i długoletni prezes zarządu Towarowej Giełdy Energii. Konsultant w wielu firmach sektora. W latach 2015-2019 tworzył rynek energii krajów Zatoki Perskiej jako dyrektor projektu finansowanego przez 6 krajów GCC. Aktualnie jest starszym konsultantem w NODES – europejskiej platformie elastyczności i pracuje dla firm z branży OZE. Koordynator zespołu ekspertów energetycznych Instytutu Obywatelskiego. Wykładowca Uczelni Łazarskiego i Collegium Civitas.

Jakie regulacje dla odblokowania samorządowego prądu?



Zdzisław Czucha

ekspert Związku Miast Polskich, b. Burmistrz miasta Kościerzyna

W miastach coraz częściej dyskutuje się o potrzebie budowania samodzielności energetycznej, szczególnie po ataku Rosji na Ukrainę. Jest to ściśle powiązane z drugą ważną polityką – dążeniem do neutralności klimatycznej. Jak w praktyce połączyć te dwa cele? Jakie działania powinny podjąć władze samorządowe, aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne swoich gmin?

Czas kryzysu

Samodzielność energetyczna staje się dla władz wielu miast jednym z kluczowych celów. Choć jeszcze na początku ubiegłego roku bezpieczeństwo energetyczne było postrzegane jako coś stabilnego i niewymagającego nadzwyczajnego zaangażowania. Ważniejsze wydawało się wówczas inwestowanie w infrastrukturę komunalną – priorytetowo traktowano np. drogi, szkoły, przedszkola, parki. Znaczące nakłady w nowoczesne zaplecze energetyczne należały do rzadkości. Po wybuchu wojny w Ukrainie wystarczyło kilka miesięcy, aby sytuacja w tym zakresie przeistoczyła się w duży problem. Sektor energetyczny w wyniku braku dostaw surowców miał problemy z bieżącym do nich dostępem oraz trudności w finansowaniu zakupów. Dostawcy wypowiedzieli zawarte umowy, gdyż nie byli w stanie dostarczyć paliw po ustalonych cenach. Błyskawicznie rosnące ceny węgla jako podstawowego paliwa do produkcji energii ciepłej i elektrycznej, postawiły cały sektor w bardzo trudnej sytuacji. Przedsiębiorstwa dostarczające ciepło do miejskich systemów ciepłowniczych żądały przedpłat lub pomocy w finansowaniu zakupu surowców energetycznych.

Gminy zostały postawione przed trudnym zadaniem zastąpienia rynkowego zaopatrzenia w paliwa węglowe – nigdy w historii samorządu nie zdarzyło się, aby samodzielnie organizowały i prowadziły sprzedaż tego surowca. Niewątpliwie weszliśmy w okres kryzysu energetycznego.

Na szczęście – podczas sezonu grzewczego – sytuację udało się utrzymać pod kontrolą, ale to nie jest stan, który zachowa się w dłuższym okresie. Subwencjonowanie cen paliw i różnego rodzaju dopłaty utrudniają rzeczywistą ocenę sytuacji. Jednak utrzymanie systemu dopłat na dłuższą metę nie jest możliwe z wielu powodów. Z prowadzonych analiz wynika, że dalszy wzrost cen ciepła oraz prądu jest nieunikniony, co będzie miało destrukcyjny wpływ na budżety miast i trudności w terminowym regulowaniu zobowiązań przez odbiorców. Ponadto bieżące trudności i skomplikowana sytuacja na rynku paliw odwróciły uwagę od innych ważnych problemów i wyzwań stojących przed miastami.



Gminy zostały postawione przed trudnym zadaniem zastąpienia rynkowego zaopatrzenia w paliwa węglowe – nigdy w historii samorządu nie zdarzyło się, żeby gminy samodzielnie organizowały i prowadziły sprzedaż surowca. Niewątpliwie weszliśmy w okres kryzysu energetycznego.

Budowa samodzielności energetycznej to kosztowny proces, który powinien być połączony z jednoczesną realizacją celów klimatycznych. Warto jednak pamiętać, że na plan zakładający krajową transformację energetyczno-klimatyczną do 2030 r. skierowanych zostanie ok. 260 mld zł.

Przeprowadzone w ubiegłym roku badania w grupie miast-laureatów programu Rozwój Lokalny pokazały, że większość z nich dostrzega rosnące problemy i zamierza inwestować w sektor energetyczny prądu i ciepła. Przygotowywane instalacje produkcyjne powinny być projektowane z uwzględnieniem możliwości wykorzystania lokalnych zasobów energetycznych, przede wszystkim odnawialnych źródeł energii, w oparciu o długookresowe strategie sektorowe – tak krajowe, jak też europejskie.

Państwa członkowskie UE zobowiązały się do wypełnienia zobowiązań wynikających z przyjętego w grudniu 2015 roku tzw. *porozumienia paryskiego*. Kontynuacją tych deklaracji jest opublikowana w 2019 roku przez Komisję Europejską strategia Europejski Zielony Ład mająca na celu wypełnienie przyjętych zobowiązań, w tym osiągnięcie neutralności klimatycznej w 2050 roku. Polska poparła to dążenie. Drogą do jego realizacji jest strategia pt. *Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040)*.

Jednakże wypełnienie przyjętych zobowiązań nie jest możliwe bez aktywnego udziału miast, które gromadzą prawie 80% ludności Europy i które są też największymi konsumentami dóbr mających wpływ na poziom emisji. Tendencja wzrostowa liczby mieszkańców w aglomeracjach jest widoczna także w województwie pomorskim – w regionie gdańskim wyniosła prawie 8% (w latach 2015-2021).

W walce o klimat

Modernizacja i transformacja energetyczna miast musi być powiązana z poprawą jakości powietrza. W 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości UE jednoznacznie zarzucił władzom polskim niespełnienie wymogów dot. jakości powietrza określonych prawem Unii Europejskiej¹.

Podejmowane są jednak próby, mające na celu poprawę tej sytuacji. Ustanawiane przez samorządy województw tzw. uchwały antysmogowe, wprowadzają swoistą rewolucję w systemie ciepłownictwa indywidualnego. Drastyczne ograniczenia w stosowaniu paliw stałych mają zachęcać do stosowania rozwiązań wykorzystujących odnawialne źródła energii. Jednak konieczność wymiany źródeł ciepła, które nie spełniają wymaganych norm to ogromne wyzwanie dla właścicieli nieruchomości. Trudno wyobrazić sobie ten proces bez finansowego wsparcia. Dlatego miasta od wielu już lat organizują dofinansowania tych inwestycji. Pomaga także program „Czyste Powietrze”, który pozwala współfinansować wymianę źródeł ciepła w jednorodzinnych budownictwie mieszkaniowym. Jednakże obecnie dostępne systemy wsparcia nie gwarantują terminowej realizacji uchwał antysmogowych. Pomoc finansowa, powinna zostać skierowana także do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, który został szczególnie dotknięty kryzysem energetycznym, a dodatkowo obowiązkiem wymiany źródeł ciepła.

Wyniki badań dotyczących dobrowolnej wymiany źródła ciepła na niskoemisyjne nie napawają optymizmem. Tylko niewiele z nich zostało wymienione z własnej inicjatywy i bez wsparcia finansowego. Emisja szkodliwych substancji do powietrza i ich wpływ na zdrowie nie są decydującym argumentem. Przekonują za to bardziej rosnące ceny energii elektrycznej oraz ciepła – to one będą z pewnością motywacją do poszukiwania najkorzystniejszych rozwiązań.

¹ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.



Modernizacja i transformacja energetyczna miast powinna koniecznie być powiązana z poprawą jakości powietrza.

W obecnej, kryzysowej sytuacji, najrozsądniej byłoby tak ukierunkować system pomocy, aby łączył budowanie samodzielności i samowystarczalności energetycznej z realizacją celów UE dotyczących neutralności klimatycznej. Przykładowo poprzez użycie powszechnie już stosowanych, hybrydowych rozwiązań opartych o odnawialne źródła energii – jak np. pompy ciepła współpracujące z instalacjami fotowoltaicznymi. Pozwalają one produkować zarówno energię elektryczną, jak i ciepłą. Połączenie ich z magazynami energii mogłoby zapewnić samodzielność i samowystarczalność energetyczną. Tego typu rozwiązania są optymalne w procesach transformacji energetycznej i będą coraz powszechniej stosowane.

Postawić na to, co lokalne

Budowa nowych systemów, które zapewniałyby autonomię energetyczną miast, powinna być nierozdzielnie połączona z realizacją celu neutralności klimatycznej. Do tego potrzebne są efektywne energetycznie miejskie systemy ciepłownicze, zasilane przy użyciu lokalnych zasobów. W PEP2040 podaje się, że do 2040 roku, potrzeby ciepłownicze wszystkich gospodarstw domowych pokrywane będą przez ciepło systemowe oraz przez zero- lub niskoemisyjne źródła indywidualne. Natomiast do roku 2030 do sieci ciepłowniczych zostanie podłączonych 1,5 mln nowych gospodarstw domowych.

Dotychczasowe miejskie systemy ciepłownicze oparte były na dostarczanych z zewnątrz surowcach energetycznych. A jednopaliwowe instalacje stosowano z uwagi na umiarkowane koszty inwestycyjne i eksploatacyjne. Paliwa węglowe oraz gazowe dostarczane do lokalnych ciepłowni były wygodnym rozwiązaniem, gdyż nie wymagały nadmiernych powierzchni magazynowych.

Jednak doświadczenia ostatniego roku pokazały, jak niestabilny może być system energetyczny oparty o dostarczane z zewnątrz nośniki energii. Alternatywą staje się wykorzystywanie lokalnych zasobów, w tym odnawialnych źródeł energii (wiatru, słońca, ziemi, biomasy, biogazu), które w połączeniu z wykorzystaniem ciepła odpadowego powinny zostać użyte do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Należy mieć jednak na uwadze, że zasoby energetyczne w miastach nie występują w nieograniczonej ilości.

Stąd nacisk na ograniczanie zużycia energii – jest to także jedno z najpilniejszych założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Sektorem, który wymaga pilnej interwencji w tym aspekcie, jest także miejski transport publiczny. Dzisiaj głównym kierunkiem w modernizacji jednostek transportowych jest jego elektryfikacja. Coraz powszechniej stosuje się również paliwa wodorowe.



Doświadczenia ostatniego roku pokazały, jak niestabilny może być system energetyczny oparty o dostarczane z zewnątrz nośniki energii. Alternatywą staje się wykorzystywanie lokalnych zasobów, w tym odnawialnych źródeł energii (wiatru, słońca, ziemi, biomasy, biogazu) w połączeniu z wykorzystaniem ciepła odpadowego.

O autorze

Zdzisław Czucha – doradca miast w Związku Miast Polskich. Doradca sektorowy ds. energii i transformacji energetycznej. Absolwent Wydziału Budownictwa Lądowego Politechniki Gdańskiej. Doradca Energetyczny. Burmistrz miasta Kościerzyna w latach 1994.-2007 oraz 2010-2014. Poseł na Sejm VI kadencji. Członek sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej.

Co zrobić by odblokować samorządowy prąd?



Tomasz Bońdos

Koordynator Zespołu ds. Zarządzania Energią, Miasto Bydgoszcz

W obecnych, kryzysowych czasach coraz głośniej mówi się o samowystarczalności energetycznej samorządów. Sytuacja za naszą wschodnią granicą jeszcze bardziej potęguję potrzebę transformacji w tym kierunku. Aby stało się to możliwe i powszechne konieczne będą duże zmiany w obecnym systemie legislacyjnym. Jak przystosować prawo, aby niezależność energetyczna gmin mogła stać się rzeczywistością?

W naszym systemie legislacyjnym wykorzystywanie energii elektrycznej wytwarzanej przez jednostki samorządu terytorialnego na potrzeby własne (w tym na potrzeby jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, spółek komunalnych) oraz sprzedaż tak wytworzonej energii elektrycznej innym podmiotom jest praktycznie niemożliwa. Idea samowystarczalności energetycznej samorządów, bez gruntownych i holistycznych zmian prawnych, pozostaje nadal tylko ideą. Polityka energetyczna w obliczu transformacji technologicznej i rosnącego zapotrzebowania powinna ukierunkować się na zwiększenie roli samorządu w budowaniu potencjału rozproszonych jednostek wytwórczych i wzrostu roli samowystarczalności energetycznej. W sytuacji kiedy już dzisiaj sieci przesyłowe pozostają niewydolne, transformacja energetyczna oparta o małe rozproszone generatory energii może realnie przyczynić się do całkowitego odejścia od paliw kopalnych i obniżyć koszty pozyskiwania i przesyłu zielonej, czystej energii.

”

Polityka energetyczna w obliczu transformacji technologicznej i rosnącego zapotrzebowania powinna ukierunkować się na zwiększenie roli samorządu w budowaniu potencjału rozproszonych jednostek wytwórczych i wzrostu roli samowystarczalności energetycznej.

Przeorientować prawo

Trwają właśnie prace nad bardzo głęboką zmianą prawa energetycznego. Dotyczyć będzie ona wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach fotowoltaicznych, biogazowniach, hydroelektrowniach oraz w instalacjach termicznego przekształcania odpadów, jak i formami obrotu i „przekazywania i przesyłania energii”. Z punktu widzenia samorządów konieczne jest także rozpoczęcie prac w obszarach proceduralnych oraz

biznesowo-ekonomicznych. Wymaga to jednak istotnych modyfikacji w innych kluczowych ustawach takich jak: Ustawa Prawo Zamówień Publicznych, Ustawa o Samorządzie Gminnym oraz Ustawa o Finansach Publicznych.

Obecnie zasadą prowadzenia działalności przez jednostki samorządowe jest działanie wyłącznie w sferze użyteczności publicznej. W tym zakresie mieści się również zadanie zaopatrzenia wspólnoty gminnej w energię elektryczną. Czy Gmina może więc wytwarzać i sprzedawać energię elektryczną? Nie jest to jednoznaczne i od lat jest przedmiotem dyskusji. Wydaje się więc, że niezbędne jest czytelne i niebudzące wątpliwości doprecyzowanie tego w przytoczonych powyżej ustawach.

Działalność gminna może być prowadzona w różny sposób, w tym w formie spółki komunalnej, zakładu budżetowego czy jednostki gospodarki budżetowej. Co do zasady spółka gminna posiada osobowość prawną i może ona w wyjątkowych przypadkach działać poza sferą użyteczności publicznej. Jednak ta kwestia również pozostawia wiele wątpliwości. Zakłady budżetowe i instytucje gospodarki budżetowej nie posiadają osobowości prawnej odrębnej od gminy, a zakres ich działalności nie może wykraczać poza sferę użyteczności publicznej. W tej sytuacji samodzielne wytwarzanie i przesyłanie energii na inne niż własny Punkt Poboru Energii (PPE) jest obecnie niemożliwe.

Jednak samorządy dysponują ogromnym potencjałem do wytwarzania energii. Posiadają na przykład dużo wolnej przestrzeni na dachach budynków publicznych, którą można wykorzystać poprzez zabudowanie ich instalacjami PV w taki sposób, aby zaspakajały nie tylko potrzeby danego budynku, ale także sąsiednich.

Niestety po wprowadzeniu do systemu prawnego instytucji prostej spółki akcyjnej, kolejna ustawa o gospodarce komunalnej nie została znowelizowana. Gminy nie mogą zatem takich spółek zakładać ani do nich przystępować, mimo że w założeniu ich organizacja jest prostsza od dopuszczonej ustawą o gospodarce komunalnej spółki akcyjnej.

Meandry przemysłu energii elektrycznej

W przypadku prowadzenia działalności w sektorze energetycznym, która nie jest działalnością gospodarczą, nie jest wymagane posiadanie koncesji ani wpisu do odpowiedniego rejestru. Prawo energetyczne przewiduje dwie formy reglamentacji działalności gospodarczej w dziedzinie wytwarzania energii elektrycznej. Pierwszą z nich jest obowiązek posiadania koncesji. Wyjątkiem są mikroinstalacje i instalacje konwencjonalne (niewykorzystujące odnawialnych źródeł energii), o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, które nie wykorzystują technologii kogeneracji oraz dla instalacje, które podlegają innej formie regulacji (tj. wpisowi do odpowiedniego rejestru). Oznacza to, że większość dużych instalacji OZE, w tym instalacji termicznego przekształcania odpadów czy większych instalacji fotowoltaicznych i hydroelektrowni, podlega obowiązkowi koncesjonowania.

Wpisowi do odpowiedniego rejestru podlegają instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie biogaz rolniczy lub biopłynny (niezależnie od ich mocy zainstalowanej) oraz małe instalacje OZE oparte na innych technologiach. Ustawodawca zastosował mniej korzystne uregulowanie sytuacji podmiotów wytwarzających energię z biogazu innego niż rolniczy. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla samorządów, do których najczęściej należą instalacje mogące być źródłami innego rodzaju biogazu np. składowiska odpadów lub oczyszczalnie ścieków.

Obrót energią elektryczną wydaje się zagadaniem, które wymaga jeszcze większych zmian niż samo jej wytwarzanie. Sprzedaż energii elektrycznej przez wytwórcę tej energii nie podlega odrębnemu koncesjonowaniu. Jeśli jednak chciałby on oferować odbiorcom również energię zakupioną na rynku, konieczne jest uzyskanie przez niego koncesji na obrót energią elektryczną. Formalnie nie jest to skomplikowane, jednak w późniejszym czasie obarczone jest wieloma bardzo wymagającymi i restrykcyjnymi obostrzeniami.



Obrót energią elektryczną wydaje się zagadaniem, które wymaga jeszcze większych zmian i nowych regulacji prawnych niż samo jej wytwarzanie.

Wyjątki od obowiązku uzyskania koncesji w zakresie obrotu energią elektryczną są nieliczne. Istotny z perspektywy samorządów może być wyjątek dotyczący obrotu dokonywanego przez spółdzielnię energetyczną, w ramach działalności prowadzonej na rzecz wszystkich odbiorców należących do tej spółdzielni. Spółdzielnie energetyczne podlegają jednak wpisowi do wykazu spółdzielni, ich działalność jest więc regulowana w inny sposób.

Adresatem decyzji koncesyjnych czy podmiotem wpisu do rejestru będzie w przypadku spółki komunalnej – ona sama. W przypadku zakładów budżetowych oraz jednostek gospodarki budżetowej – gmina (ponieważ nie posiadają one odrębnej osobowości prawnej). Ciężko jest jednak wskazać taki przypadek.

Prawo Energetyczne nie reguluje wprost sytuacji, w której dochodzi do wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej przez wytwórcę innemu podmiotowi. Modelowym rozwiązaniem jest zatem dokonywanie transferu własności energii elektrycznej na podstawie umowy sprzedaży. Należy jednak mieć na uwadze, że zarówno przepisy Prawa Energetycznego, jak i pozostałe przepisy odnoszące się do dostarczania energii elektrycznej odbiorcy dostosowane są do modelu sprzedaży, a nie wymiany i darmowego przekazywania. Jeżeli jednak samorządy mają rozwijać energetykę rozproszoną, to niezbędne jest wdrożenie w obecnym stanie prawnym rozwiązań w zakresie wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej.



Jeżeli samorządy mają rozwijać energetykę rozproszoną, to niezbędne jest wdrożenie w obecnym stanie prawnym rozwiązań w zakresie wymiany lub nieodpłatnego przekazania energii elektrycznej.

Rozwiązania alternatywne

W ostatnich kilku latach słyszymy o alternatywnych formułach prowadzenia działalności na rynku energii. Niestety, należy zauważyć, że zdecydowana większość tych przedsięwzięć nie prowadzi działalności, wedle której zostały założone. Formuły, które przewidziane zostały w obecnie obowiązujących przepisach prawa oraz opublikowanych projektach ustaw wymagają dużych zmian. Wydaje się, że legislatorzy działają w oderwaniu od rzeczywistych problemów samorządów. Należy podkreślić kolejny raz. Samowystarczalność energetyczna samorządów nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do zmian w wymienianych wyżej ustawach. Skupienie się tylko na oczywistych i koniecznych zmianach prawa energetycznego nie rozwiąże tego problemu.



Samowystarczalność energetyczna samorządów nie jest możliwa bez kompleksowego podejścia do zmian w wymienianych wyżej ustawach. Skupienie się tylko na oczywistych i koniecznych zmianach prawa energetycznego nie rozwiąże tego problemu.

Przyjrzyjmy się formułom, które po dopracowaniu i skojarzeniu także z innymi ustawami (nie tylko z Prawem Energetycznym), mogą być jedną z metod do rozwoju samowystarczalności energetycznej gmin w oparciu o własną produkcję, szczególnie zielonej i recyklingowej energii.

Obiecującym rozwiązaniem przewidzianym w obecnie obowiązujących przepisach, które potencjalnie mogłoby być interesującą formułą, są klastry energii. Zwłaszcza że mogą w nich uczestniczyć wszystkie rodzaje gmin, w tym gminy miejskie. Rozwój takiego rozwiązania jest obecnie blokowany przez brak szczegółowych regulacji dotyczących ich funkcjonowania i relacji z pozostałymi członkami rynku energii. Jednak projekty nowelizacji przewidują wprowadzenie do systemu prawnego przepisów, które szczegółowo regulowałyby ich funkcjonowanie. Korzystną zmianą jest określenie, że członkiem klastra musi być jednostka samorządu terytorialnego lub spółka powiązana z samorządem, a także wprowadzenie upustów dla opłat ponoszonych przez członków klastra za przysłanie energii infrastrukturą należącą do Operatora Sieci Dystrybucyjnej. Jednakże nie wyeliminowano ograniczeń i wątpliwości związanych ze statusem klastra jako rodzaju umowy (a nie jednostki organizacyjnej). Brakuje również bardziej szczegółowych regulacji dotyczących podziału energii elektrycznej wytwarzanej w ramach klastra pomiędzy jego członków. Nerozwianym nadal pozostaje problem zakupu niedoborów energii – w jakiej formule miałyby się to odbywać? Czy przy zastosowaniu Ustawy Prawo Zamówień Publicznych, czy z wolnej ręki? Kto ponosi koszty np. bilansowania energii? Jeśli JST to, w jakiej formule wybiera Podmiot odpowiedzialny za Bilansowanie (POB)?

Bardzo ciekawym rozwiązaniem wydaje się formuła Prosumenta Wirtualnego. Przepisy Ustawy OZE, które wejdą w życie w lipcu 2024 r., przewidują wprowadzenie takiej instytucji. Może być ona wykorzystywana jako sposób przekazania energii elektrycznej w ramach gminy, tj. zarządzania wytwarzaniem i zużyciem energii elektrycznej pomiędzy Punktami Poboru Energii – które nie posiadają odrębnej od gminy osobowości prawnej. Zgodnie z definicją, prosument wirtualny to odbiorca końcowy, który wytwarza energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w instalacji przyłączonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej w innym miejscu niż miejsce dostarczania energii elektrycznej do tego odbiorcy (która jednocześnie nie jest przyłączona do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej za pośrednictwem wewnętrznej instalacji elektrycznej budynku wielolokalowego). W porównaniu z dotychczas funkcjonującą instytucją „zwykłego” prosumenta energii odnawialnej koncepcja „prosumenta wirtualnego” ma dwie istotne zalety – energia elektryczna może być wytwarzana w instalacji większej, niż mikroinstalacja, a wytwarzanie nie musi odbywać się w tym samym miejscu, w którym energia elektryczna jest zużywana. Ustawa przewiduje jednak limit mocy zainstalowanej, którą można „przypisać” do punktu poboru energii – 50 kW. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że wprowadzony limit bardzo ograniczy rozwój tej formuły w obszarze samorządu. Powierzchnie dachów budynków publicznych umożliwiają budowę większych niż 50 kW instalacji i logicznym wydaje się, aby umożliwić budowę nie tylko na dachach, ale i na gruncie dużych instalacji, aby produkcja z nich pokrywała zapotrzebowanie budynku-wytwórcy oraz aby nadwyżka mogła być przesłana np. do innych budynków miejskich. Formuła ta wydaje się być pozbawiona problemów omawianych przy klastrze energii. W mojej opinii jest prosta i szybka do wdrożenia.

”

Koncepcja „prosumenta wirtualnego” ma dwie istotne zalety – energia elektryczna może być wytwarzana w instalacji większej, niż mikroinstalacja, a wytwarzanie nie musi odbywać się w tym samym miejscu, w którym energia elektryczna jest zużywana.

Kolejnym z przewidzianych obecnie przepisami prawa (Ustawy OZE) rozwiązań jest Spółdzielnia Energetyczna. Przedmiotem działalności spółdzielni energetycznej może być wytwarzanie m.in. energii elektrycznej, w instalacjach OZE stanowiących własność spółdzielni (spółdzielnie posiadają odrębną od swych członków osobowość prawną) lub jej członków. Model rozliczania energii elektrycznej wytwarzanej i zużywanej przez członków spółdzielni oparty jest na systemie opustu. W obecnym stanie prawnym w spółdzielniach energetycznych nie mogą jednak uczestniczyć miasta na prawach powiatu. Zakres działania jest bowiem ograniczony terytorialnie – taką działalność można prowadzić wyłącznie na obszarze gminy wiejskiej lub miejsko-wiejskiej i to na obszarze nie więcej niż trzy tego rodzaju gminy bezpośrednio

sąsiadujące ze sobą. Obecnie opublikowane projekty ustaw nie eliminują wskazanych wyżej przeszkód dla rozwoju spółdzielni energetycznych w miastach. Niestety formuła ta obciążona jest tymi samymi wątpliwościami co klaster energii.

Kolejną opcją, która wymaga zupełnie nowego podejścia, jest Linia Bezpośrednia. Model ten jest rozwiązaniem technicznym, pozwalającym na „pominięcie” konieczności wprowadzania energii elektrycznej do sieci zarządzanej przez operatora systemu dystrybucyjnego lub operatora systemu przesyłowego i zasilanie obiektów należących do wytwórcy, lub do odbiorcy bezpośrednio z danej instalacji wytwórczej. Zgodnie z obecnie obowiązującą definicją, jest to linia elektroenergetyczna łącząca wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą jednostkę wytwarzania energii elektrycznej z instalacjami należącymi do tego wytwórcy i instalacjami należącymi np. do przedsiębiorstw od niego zależnych. Obecne regulacje prawne nie definiują pojęcia „wydzielonej jednostki wytwarzania energii elektrycznej”. Wybudowanie linii bezpośredniej wymaga jednak uzyskania uprzedniej zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Określone przepisami przesłanki, które są wówczas brane pod uwagę, powodują, że w praktyce może się o nią ubiegać jedynie podmiot, który jest w stanie udowodnić, że istniejąca sieć elektroenergetyczna nie ma wystarczającej przepustowości, oraz że lokalny OSD nie zamierza w tym regionie budować własnej sieci. Nie jest jednak znany przypadek, aby taka zgoda została udzielona.

Dla samorządów, które rozwijają własne duże jednostki wytwórcze, budowa linii bezpośrednich może bardzo przyspieszyć wzrost udziału własnej energii w ogólnym bilansie zapotrzebowania. Popatrzmy na sytuację, kiedy spółka gminna na kilku nieruchomościach posiada instalację termicznego przetwarzania odpadów, naziemną instalację PV na nieczynnym wysypisku, biogazownię, hydrolizę wodoru, biometanownie. Połączenie tych wszystkich generatorów wytwórczych zapewni w 100% samowystarczalność energetyczną tej jednostki i pozwoli, na przykład, na ekonomiczne uzasadnioną budowę magazynów energii. Otwiera to drogę do nowych możliwości generowania przychodu przez taką spółkę. Magazynowanie energii dotyczy wszystkich omawianych powyżej formuł: klastrów, spółdzielni, prosumenta wirtualnego, dlatego w obecnym stanie legislacyjnym wydaje się najbardziej zasadne wykorzystanie tego potencjału.



Rola samorządów i ich związków jako lokalnych producentów energii elektrycznej rośnie. Wszelkie, wspólne inicjatywy podejmowane przez organizacje samorządowe mogą przyspieszyć dokonanie omawianych wyżej zmian i wydają się w obecnej sytuacji konieczne.

Tekst powstał na podstawie wniosków z analiz i konsultacji z samorządami dotyczących obecnej sytuacji prawnej oraz dyskusji na temat pożądanых zmian, prowadzonych i koordynowanych przez Unię Metropolii Polskich.

O autorze

Tomasz Bońdos – z wykształcenia hydroklimatolog i ekonomista, absolwent Wydziału Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołajka w Kopernika w Toruniu oraz Schulisch School of Business na Uniwersytecie York w Toronto. Członek Zarządu Polskiej Sieci „Energie Cités” – europejskiej organizacji zrzeszającej samorządy, zaangażowane w rozwój OZE i organicznie emisji gazów cieplarnianych. W latach 1992-2000 budował, jako członek zarządu spółek zależnych grupy kapitałowej OPTIMUS, internetowe systemy do zarządzania łańcuchami dostaw, zarządzania informacją. Od roku 2020 związany z przedsiębiorstwem MEWAT Sp. zo.o., jako osoba odpowiedzialna za rozwój odnawialnych źródeł energii oraz biopaliw i obrót energią. W latach 2011-2015 związany z RWE Poland, jako osoba odpowiedzialna za budowanie obrotu energią elektryczną poza obszarem dystrybucji spółki.

Bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji



dr Justyna Glusman

Ekspertka ds. transformacji ekologicznej miast,
Dyrektor Zarządzająca Stowarzyszenia Fala Renowacji,
Członkini Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Już ponad połowa mieszkańców globu żyje w miastach. Jesteśmy więc wysoce zurbanizowaną cywilizacją. Odbija się to w istotny sposób na klimacie. To budynki mieszkalne i komercyjne zlokalizowane w miastach mają największy udział w emisji gazów cieplarnianych. Mimo to ich zielona modernizacja zdaje się być na samym końcu listy priorytetowych inwestycji.

Nie ma wątpliwości, że o losie ludzkości zadecyduje nasza zdolność do zielonej transformacji miast. Od 2010 roku zamieszkuje je więcej niż połowa ludności globu, a każdego dnia populacja miast dalej rośnie, podczas gdy liczba mieszkańców wsi maleje. Już jesteśmy zatem wysoce zurbanizowaną cywilizacją, a należy się spodziewać pogłębiania się tego trendu. To z terenu miast pochodzi aż 75% globalnej emisji gazów cieplarnianych i to także miasta są szczególnie narażone na negatywny wpływ zmian klimatycznych, w tym dotkliwe upały (potęgowane zjawiskiem miejskich wysp ciepła) oraz groźne wichury i nawalne deszcze.

”

O losie ludzkości zadecyduje nasza zdolność do zielonej transformacji miast. Od 2010 roku zamieszkuje je więcej niż połowa ludności globu, a każdego dnia populacja miast dalej rośnie, podczas gdy liczba mieszkańców wsi maleje. Już jesteśmy wysoce zurbanizowaną cywilizacją, a należy się spodziewać pogłębiania się tego trendu.

Choć debata o zielonej transformacji i niezbędnych działaniach trwa już wiele lat, a polskie miasta zaczynają inwentaryzować swoje emisje, przygotowywać plany adaptacji oraz mitygacji zmian klimatycznych, sadzić więcej zieleni, to te wysiłki są niewspółmierne do wyzwań. Luka infrastrukturalna, z którą mierzą się polskie miasta, sprawia, że bez odpowiedniej skali finansowania i zwiększenia dochodów własnych nie będzie możliwa realizacja działań, które pozwolą miastom wejść na ścieżkę redukcji emisji nakreśloną w Porozumieniu Paryskim¹, ani też osiągnąć neutralności klimatycznej do roku 2050. Nie jest to jednak jedyna bariera na drodze do efektywnego obniżania emisji. Władze większości polskich miast, pochłonięte bieżącymi sprawami, dopinaniem budżetów demolowanych od kilku lat kolejnymi rządowymi

¹ Czyli ograniczenia wzrostu emisji gazów cieplarnianych o maksymalnie 1,5 st. C. Analiza kontrybucji miast należących do organizacji C40 Cities do realizacji tego celu i projekt trajektorii redukcji emitowanych z ich terenów gazów cieplarnianych przedstawiono w raporcie C40 Cities i Arup z 2016 „Deadline 2020. How cities will get the job done”.

reformami, czy radykalnym wzrostem kosztów energii elektrycznej i paliw, nie są w stanie poświęcić odpowiedniej uwagi, czasu i środków na zaplanowanie systemowej zmiany stylu działania, jakiej wymaga wdrożenie kompleksowego programu walki z kryzysem klimatycznym. Na przeszkodzie stoi zarówno wciąż silne silosowe podejście do zarządzania w samorządach, jak i brak odpowiednich wzorców, wsparcia, ale także zdolności administracyjnej budowanej dzięki gromadzonej w urzędach wiedzy i kapitałowi społecznemu. Skutkiem jest niezdolność do wyznaczania priorytetów inwestycyjnych, dzięki którym trajektoria rozwoju miast będzie spójna z celami klimatycznymi deklarowanymi przez prezydentów i burmistrzów, ale także z regulacjami unijnymi zawartymi w pakiecie Fit for 55, czyli celem obniżenia emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o 55% i neutralności do 2050 r.

Słaby związek między polityką klimatyczną a priorytetami inwestycyjnymi

Chociaż władze kilku już polskich miast, jak m.in. Kraków, Warszawa, Łódź, Rzeszów czy Wrocław, zadeklarowały cel dążenia do zeroemisyjności i przynależą do różnego rodzaju sieci międzynarodowych, które mają im to ułatwić, wciąż żadne miasto nie opracowało konkretnego programu inwestycyjnego, wraz z kalkulacją redukcji CO₂, rzeczywiście do tego prowadzącego. Co więcej, priorytety inwestycyjne wskazywane do finansowania przez prezydentów, a następnie potwierdzone w corocznym głosowaniu budżetowym przez rady miast, nie zostały powiązane w żaden sposób z dokumentami strategicznymi opracowywanymi na potrzeby ich polityki klimatycznej. Na próżno szukać w budżecie inwestycyjnym np. m.st. Warszawy działań związanych z priorytetami zdefiniowanymi w polityce klimatycznej miasta (łagodzenia zmian klimatu i adaptacji). Największe pozycje budżetowe na rok 2023 to budowa II linii metra, Muzeum Sztuki Nowoczesnej, rozbudowa wiaduktów Trasy Łazienkowskiej i budowa placówek oświatowych².



Chociaż władze kilku już polskich miast zadeklarowały cel dążenia do zeroemisyjności i przynależą do różnego rodzaju sieci międzynarodowych, które mają im to ułatwić, wciąż żadne miasto nie opracowało konkretnego programu inwestycyjnego rzeczywiście do tego prowadzącego.

Warszawa opracowała strategiczny dokument – Zieloną Wizję Warszawy (ZWW), przy wsparciu finansowym i merytorycznym Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) oraz C40 Cities. Poprzedzającą ją inwentaryzacja miejskich emisji gazów cieplarnianych za rok 2018 wskazuje, że sektor budynków jest głównym ich źródłem. Budynki mieszkalne i komercyjne emitują 82% gazów cieplarnianych z terenu miasta, przy czym zgodnie z międzynarodowym standardem GPC³ do budynków przypisane są emisje, które fizycznie odbywają się w elektrowniach. Są one w polskich miastach generalnie wysokie ze względu na częściową zależność sieci elektrycznej od węgla oraz dominującą rolę tego surowca przy wytwarzaniu ciepła sieciowego w elektrociepłowniach i ciepłowniach. W budynkach występuje również pewne bezpośrednie zużycie surowców energetycznych (głównie gazu ziemnego), przede wszystkim do ogrzewania i gotowania. Za część emisji odpowiadają także budynki przemysłowe, przede wszystkim magazyny i serwerownie (*data center*), które zużywają znaczne ilości energii elektrycznej. Dlatego w większości miast umiarkowanej strefy klimatycznej emisje z budynków stanowią będą od 60 do ponad 80% wszystkich emisji gazów cieplarnianych.

Zgodnie z analizą przeprowadzoną w ZWW wskazano, że najważniejszym zadaniem dla miejskiej polityki klimatycznej powinna być poprawa efektywności energetycznej budynków, dekarbonizacja energii elektrycznej z sieci krajowej i rozproszonych źródeł odnawialnych (fotowoltaiki) oraz miejskiej sieci ciepłowniczej. Choć

² <https://um.warszawa.pl/-/budzet-warszawy-2023-kolejny-rok-z-nizszymi-dochodami>

³ Inwentaryzacja emisji gazów cieplarnianych wykonana na potrzeby Zielonej Wizji Warszawy została przygotowana zgodnie z metodyką Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC) dla wszystkich budynków znajdujących się w mieście.

duża część emisji z sektora budynków nie zależy bezpośrednio od miasta, to miasto ma wpływ na swój zasób budowlany, a więc jest w stanie detalicznie zaplanować działania i finansowanie skierowane na redukcję emisji z tego zasobu. Tak, jak udało się w ostatnich latach zlikwidować, dzięki dotacjom i podnoszeniu świadomości społecznej, 70% kopciuchów w warszawskim zasobie prywatnym, miasto mogłoby zaprojektować odpowiednie zachęty dla prywatnych właścicieli, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych do modernizacji energetycznej budynków. Podobnie, w porozumieniu ze spółkami produkującymi ciepło i prąd, miasto powinno uzgodnić trajektorię ich dekarbonizacji, jednocześnie zaspokajając całość swoich potrzeb z OZE. To możliwe w ciągu kilku lat przy inwestycjach równych kwocie zaoszczędzonego budżetu za rok 2022, czyli ok. 500 mln zł. Takie działania przyniosłyby korzyści nie tylko w kontekście redukcji śladu węglowego, ale przede wszystkim w postaci dużo niższych kosztów utrzymania budynków i infrastruktury oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Tymczasem, gros przewidzianych inwestycji na kolejne lata pochłonie infrastruktura transportowa, oświatowa i inne, niezwiązane z polityką klimatyczną działania. Wprawdzie samorząd jest odpowiedzialny za realizację szeregu usług publicznych i nie może ograniczyć działań do jednego pola, niemniej trudno uznać politykę klimatyczną za priorytet, podczas gdy środki zabezpieczone na jej realizację są dużo niższe nie tylko od potrzeb, ale i w porównaniu z innymi sektorami.

”

Patrząc na listę priorytetów w miastach, trudno jest uznać politykę klimatyczną za jeden z nich, gdyż środki zabezpieczone zieloną transformacją są dużo niższe nie tylko od potrzeb, ale i w porównaniu z innymi sektorami.

Co do zasady, wybór inwestycji powinien w sytuacji tak dużych ograniczeń budżetowych być bardzo ostrożny, a samorząd powinien je uważnie analizować pod kątem „zwrotu” z realizacji projektu (w tym przypadku w postaci ilości niewyemitowanego CO₂). Analiza firmy McKinsey (McKinsey, 2007:6) odnośnie generalnego potencjału redukcji emisji z różnych działań także wskazuje, że poprawa efektywności energetycznej, np. lepsza izolacja budynków zmniejszająca zapotrzebowanie na energię elektryczną, to najbardziej efektywna sfera działań w kontekście wydatkowania środków publicznych. W porównaniu np. do działań związanych z energetyką i przemysłem wytwórczym, czy miejskim transportem, które znajdują się w centrum debaty klimatycznej. Te pierwsze są jednak trudniejsze do uchwycenia, gdyż dotyczą miliardów małych emitentów, a nie znaczącej liczby dużych interesariuszy.

Na brak tego typu analiz wskazuje dobór inwestycji zakwalifikowanych do realizacji w przekazanej do konsultacji społecznych ZWW. Z jednej strony największe emisje miasta pochodzą z sektora budynków i energetycznego (82% i przewidziano ponad 5 mld zł na inwestycje), a z drugiej w planowanych działaniach miasto przewiduje największy budżet na transport (17% emisji versus 8 mld zł na inwestycje w sektorze). W planowanym budżecie bieżącym znalazło się aż 7,54 mld zł rocznie na rozwój miejskich biogazowni oraz powstanie nowych Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK), choć odpady generują mniej niż 1% CO₂. Z punktu widzenia efektywności działań, czyli zrealizowania jak największej redukcji emisji jak najniższym kosztem, taka priorytetyzacja inwestycji nie ma dużego sensu.

Co do zasady, pomocne może być podejście wykorzystujące tzw. *climate proofing* inwestycji infrastrukturalnych, czyli ocenę ich wpływu na łagodzenie zmian klimatu i odporność infrastruktury na zmiany klimatu⁴. Miasta dążące do neutralności klimatycznej powinny opracować syntetyczne wskaźniki

⁴ Zgodnie z dokumentem: Wytyczne techniczne dotyczące weryfikacji infrastruktury pod względem wpływu na klimat w latach 2021-2027 (2021/C 373/01). Wytyczne Komisji są spójne z wytycznymi opracowanymi w stosownych przypadkach na potrzeby innych programów unijnych, przewidziano także w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 (2) (rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę”).

oceny własnych programów i projektów inwestycyjnych i nadać odpowiedni priorytet tym, które przynoszą najwyższe korzyści w redukcji gazów cieplarnianych, koncentrując uwagę na działaniach przynoszących największe i najszybsze efekty. Szczegółowa analiza źródeł emisji w Warszawie wskazuje na sektor budynków jako priorytetowy w kontekście możliwości redukcji emisji gazów cieplarnianych. Ponadto jest to również obszar, w którym formalne kompetencje miasta są największe, szczególnie w zakresie budynków zarządzanych przez samo miasto. Masowa modernizacja budynków komunalnych i prywatnych, likwidacja pieców węglowych i instalacja odnawialnych źródeł energii niesie za sobą potencjał szybkich korzyści w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie byłaby odpowiedzią na główne obawy społeczne dotyczące zielonej transformacji – ubóstwa energetycznego.



Miasta dążące do neutralności klimatycznej powinny opracować syntetyczne wskaźniki oceny własnych programów i projektów inwestycyjnych i nadać odpowiedni priorytet tym, które przynoszą najwyższe korzyści w redukcji gazów cieplarnianych, koncentrując uwagę na działaniach przynoszących największe i najszybsze efekty.

Konieczność wzmocnienia potencjału administracyjnego

Przyczyną, dla której zmiana priorytetów inwestycyjnych i ukierunkowanie działań stanowi tak duże wyzwanie jest zbyt niska zdolność administracyjna wielu samorządów do wdrażania radykalnych zmian. Silne ukierunkowanie w stronę inwestycji proklimatycznych wymagałoby przede wszystkim wskazanie osoby w ścisłym kierownictwie jednostki samorządu odpowiedzialnej za przeprowadzenie tego rodzaju przeglądu (screening) działań i procedur oraz wdrożenie takich, które pozwalałyby na przeprowadzenie obiektywnej, a nie politycznej, oceny zamierzeń inwestycyjnych, a także wdrożenie cyfrowych narzędzi umożliwiających te działania, a także za edukację i współdziałanie z mieszkańcami, biznesem oraz NGO-sami.

Miasto nie powinno ograniczać się, planując działania transformacyjne, do pozostających w jurysdykcji miejskich podmiotów i instytucji, ale patrzeć całościowo na emisje. To wspólny problem do rozwiązania, we współdziałaniu miejskiej administracji, mieszkańców, przedsiębiorstw i administracji centralnej oraz organizacji pozarządowych. Od władz samorządowych już zresztą od dawna oczekuje się, że będą kreatorami zmiany, a nie jedynie administratorami terenu. Takie podejście wymagałoby jednak multidyscyplinarnego spojrzenia. Widać to chociażby po sektorze budynków. Poprawa stanu miejskich budynków powinna uwzględniać także ich najbliższe otoczenie, błękitno-zieloną infrastrukturę, zaopatrzenie w zieloną energię i zdekarbonizowane ciepło, co z kolei może wymagać interwencji na poziomie sieci dystrybucyjnej, czyli działania w sektorze energetyki.

Barierą dla realizacji tak holistycznego podejścia do wyzwań klimatycznych może być silosowa struktura urzędu. Należy rozważyć stworzenie mechanizmu stałej bieżącej współpracy i koordynacji wszystkich zainteresowanych wydziałów i biur. To duże wyzwanie, w szczególności w dobie obarczania samorządów coraz to nowymi zadaniami, bez dodatkowych środków, a także redukcji dochodów własnych JST, w przypadku największych miast aż o około 20%⁵. Tych utraconych dochodów nie można zrekomensować kredytami (ograniczenia ustawowe).

⁵ W reakcji na zapowiadane przez rząd zmiany ZMP i UMP uruchomiły stronę www.naTwojkoszt.pl. Można się na niej zapoznać z rozmiarami strat finansowych w 2022 roku dla konkretnej gminy.



Miasto planując działania transformacyjne nie powinno ograniczać się do pozostających w jurysdykcji miejskich podmiotów i instytucji, ale patrzeć całościowo na emisje. To wspólny problem do rozwiązania we współdziałaniu miejskiej administracji, mieszkańców, przedsiębiorstw i administracji centralnej oraz organizacji pozarządowych.

Finansowanie polityki klimatycznej

W obliczu zmniejszonych dochodów własnych i rosnących wyzwań, a także oczekiwań mieszkańców, miasta muszą poważnie analizować możliwość korzystania z alternatywnych form finansowania rozwoju oraz utrzymania coraz kosztowniejszej infrastruktury⁶. O ile sam koszt inwestycji można pokryć ze źródeł zewnętrznych, np. dotacji, bardzo trudno jest zorganizować dodatkowe środki na utrzymanie administracji, godne wynagrodzenia pracowników, pokrycie kosztów funkcjonowania infrastruktury i bieżących remontów, a to jak wspomniano, jest podstawą do programowania i wdrażania ambitnych zamierzeń.

Skala wyzwania jest widoczna na przykładzie kalkulacji kosztów wdrożenia działań adaptacyjnych dokonanej przez wiele miast. Dla przykładu, w Krakowie to ok 8 mld zł⁷, dla Poznania ponad 2,9 mld zł⁸, Wrocławia ok. 520 mln zł⁹. Z kolei inwestycje łagodzące zmiany klimatu są jeszcze droższe. Miasto Warszawa w Zielonej Wizji Warszawy przewidziało na wybrane działania w relacji do miejskiej infrastruktury ponad 15 mld zł, natomiast roczne koszty utrzymania to aż 20 mld zł¹⁰.

Tym bardziej warto myśleć o aktywowaniu wszelkich innych form finansowania miejskich inwestycji do realizacji zielonej transformacji. Tym bardziej że wiele z inwestycji proklimatycznych prowadzi do oszczędności, pozwoli zatem na systematyczny zwrot kosztów samej inwestycji (tzw. *Energy Saving Company*, ESCO). Inne formuły to skorzystanie z renty przypadającej ze wzrostu wartości gruntu na skutek realizacji miejskich inwestycji, np. liniowych, czyli tramwaju lub metra (tzw. *Land Value Capture*, LVC), ale także zielone obligacje, czy stworzenie funduszu rewolwingowego. W obliczu stojących przed samorządem wyzwań oraz niekorzystnie kształtującego się trendu jeśli chodzi o sytuację budżetową, konieczne będą analizy optymalizacji dochodów ze źródeł związanych z realizowanymi przez miasto inwestycjami. W polskim prawodawstwie istnieją trzy takie opłaty, związane ze zwiększaniem wartości gruntu i nieruchomości na skutek działań władz lokalnych: renta planistyczna, opłata adiacencka oraz udział inwestorów w kosztach budowy infrastruktury drogowej. Niestety, są wykorzystywane przez samorządy w stopniu marginalnym pomimo bezprecedensowego rozwoju wielu miast w ostatnich latach, co sprawia, że na skutek działań miasta wzrosła zarówno wartość wielu gruntów, jak i przybyło wielu chętnych do korzystania z tego wzrostu. Przejęcie choćby małej części tych korzyści, np. określonego proc. z każdej różnicy cen sprzed i po budowie miejskiej inwestycji, pozwoliłoby na realizację zadań klimatycznych, na które dziś w miejskich budżetach nie ma środków.

Niemniej, zapewnienie środków do sfinansowania polityki klimatycznej będzie wymagać całościowej reformy systemu finansowania samorządów, przede wszystkim powrotu co najmniej do poziomu finansowania z roku 2018, kiedy to zaczęła się seria rozwiązań niekorzystnych dla samorządów, jak i zapewnienia większej stabilności finansowania – przede wszystkim wzmocnienia dochodów własnych i obniżenia wagi dotacji i subwencji rządowych. Należy wdrożyć rozwiązania systemowe, zabezpieczające budżety samorządu przed finansowaniem różnego rodzaju rządowych „prezentów” ich kosztem. Dlatego należy wprowadzić PIT lokalny zamiast udziału w PIT, który byłby dochodem gminy i powiatu zgodnie z miejscem zamieszkania podatników.

⁶ <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,28733967,justyna-glusman-centrum-warszawy-umiera.html>

⁷ Plan adaptacji miasta Krakowa do zmian klimatu do roku 2030, str. 76.

⁸ Plan adaptacji do zmian klimatu miasta Poznania do roku 2030, str. 68.

⁹ Plan adaptacji miasta Wrocławia do zmian klimatu do roku 2030, str. 144.

¹⁰ Choć wydaje się, że ta druga pozycja jest znacznie przeszacowana, bo zakłada ponad 7 mld zł środków operacyjnych na odpady.

Ponieważ to wspólnoty lokalne realizują bieżące usługi na rzecz mieszkańców, powinny czerpać środki z opodatkowania dochodów z pracy, rent i emerytur, świadczeń społecznych oraz indywidualnej działalności gospodarczej. W obrębie dwustopniowej skali podatkowej pierwszy przedział podatkowy powinien stać się lokalnym PIT. Podatek należny tylko w pierwszym przedziale dotyczy blisko 95 procent podatników¹¹.

Należałoby się także zastanowić nad możliwością poluzowania ograniczeń z ustawy o finansach publicznych i wyłączenia z limitu zadłużenia przynajmniej części inwestycji realizowanych w ramach programu transformacji klimatycznej. Umożliwi to zwiększenie akcji kredytowej tym miastom, które już są blisko granicy legalnych możliwości zaciągania dalszych zobowiązań finansowych.

Dzisiaj najprostszym sposobem na powiększenie budżetu jest sprzedaż majątku gminy. Jest to jednak działanie *ad hoc*, a całość finansowania samorządu musi opierać się na stabilnych podstawach. Chociaż polskie miasta przeżyły w ostatnich latach skok rozwojowy, widoczny między innymi w ogromnej skali zrealizowanych inwestycji celu publicznego, nie uzyskały z niego choćby niewielkich korzyści¹².

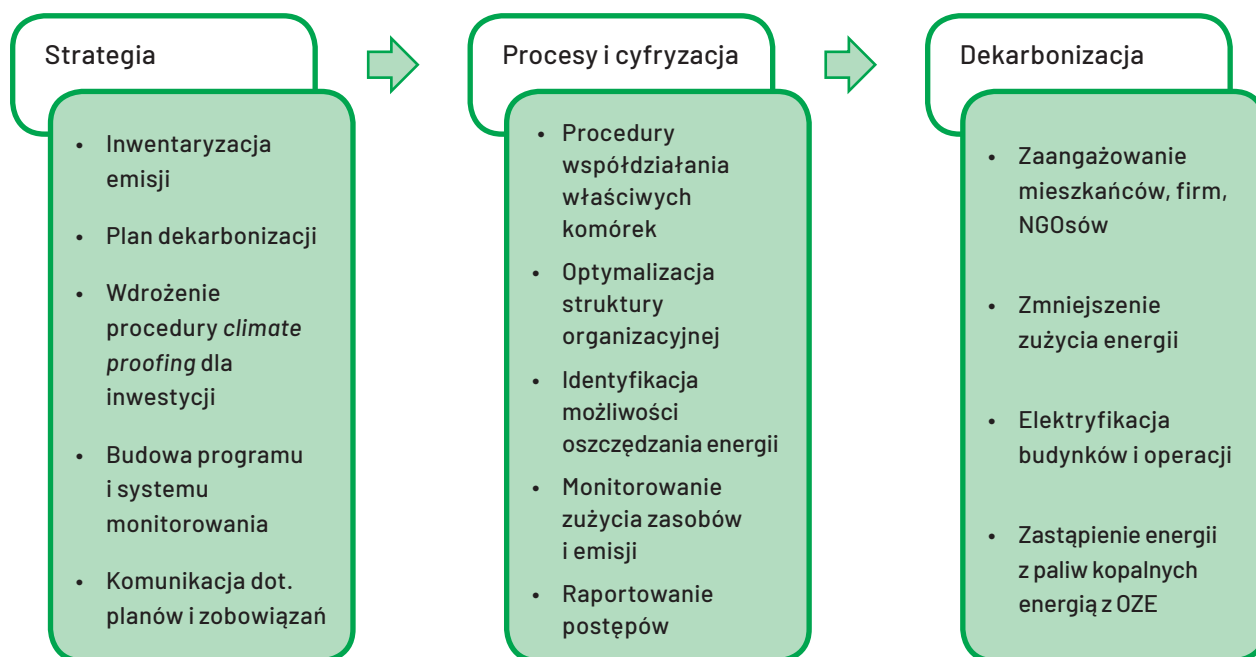


Chociaż polskie miasta przeżyły w ostatnich latach skok rozwojowy, widoczny między innymi w ogromnej skali zrealizowanych inwestycji celu publicznego, nie uzyskały z niego choćby niewielkich korzyści.

Podsumowanie

Skuteczna polityka klimatyczna miast musi się wiązać z ustanowieniem właściwych priorytetów, związanych ze źródłami emisji i opartych o *climate proofing*, czyli potencjale redukcji emisji. Potrzebna jest do tego silna, świadoma administracja kierowana przez lidera, czyli osobę zdeterminowaną do wprowadzania nawet trudnych zmian oraz odpowiednie finansowanie, które powinno być w jak największym stopniu oparte o dochody własne, a najmniejszym jałmużnę państwa¹³.

Żeby to się udało, należy wdrożyć długofalowy plan działań:



¹¹ Dąbska A., Glusman J., *Pieniądze w samorządach*, Instytut Idei nr 13, str. 25 <https://instytutobywatelski.pl/pliki/pdf/instytut-idei-13-www.pdf>

¹² Op. cit.

¹³ Szczegółowa koncepcja reformy systemu finansowania samorządów została przedstawiona w opublikowanym przez Forum Od-nowa w 2012 r. raporcie „Samorząd 3.0”.

Należy pamiętać o tym, że budynki w polskich miastach stanowią największe źródło emisji, a więc modernizacja prowadząca do poprawy efektywności energetycznej budynków powinna być pierwszym krokiem do wykonania. Procedowana na poziomie Unii Europejskiej rewizja dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków (*Energy Performance of Buildings Directive, EPBD*) już wkrótce nałoży na państwa członkowskie obowiązek zmodernizowania wszystkich budynków w zasobie publicznym w najgorszym stanie technicznym (klasa G) do 2027 lub 2030 roku, a budynków prywatnych w następnej kolejności. To część długofalowego planu sprowadzenia emisji sektora budynków do zera przed 2050 r. Polskim miastom zostało zatem kilka lat na wdrożenie ogromnego i złożonego planu działań w zakresie modernizacji budynków. Efektem będzie znaczne obniżenie emisji CO₂, ale także dużo niższe koszty utrzymania, należy więc potraktować to zobowiązanie jako niezbędną inwestycję, a nie koszt.



Budynki w polskich miastach stanowią największe źródło emisji, a więc modernizacja prowadząca do poprawy ich efektywności energetycznej powinna być pierwszym krokiem ku skutecznej polityce klimatycznej.

Realizacja polityki mitygacji i adaptacji do zmian klimatu stanowi bardzo kosztowne zadanie inwestycyjne, wymagające także całkowitego przekształcenia sposobu funkcjonowania miasta, organizacji pracy i sposobu świadczenia usług. Na wdrożenie tego typu zmian potrzebne jest stabilne finansowanie potrzeb nie tylko inwestycyjnych, ale przede wszystkim bieżących. Połączenie działań samych miast w dziedzinie pozyskiwania środków, jak i rządu, który powinien przywrócić samorządom utracone dochody, będą niezbędne do realizacji działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu. Warto, aby miasta już dziś rozpoczęły przygotowania do zielonej transformacji, które pozwolą przeprowadzić ją planowo i efektywnie tj. w oparciu o racjonalny harmonogram i uwzględniając nie tylko cele w zakresie redukcji gazów cieplarnianych, ale przede wszystkim z dbałością o wszystkie grupy mieszkańców.

O autorce

Dr **Justyna Glusman** – Dyrektor Zarządzająca Stowarzyszenia Fala Renowacji, w latach 2019-2021 Dyrektorka-Koordynatorka ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni w Urzędzie m.st. Warszawy. Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz London School of Economics and Political Science, gdzie obroniła doktorat w dziedzinie polityki gospodarczej. Posiada wieloletnie doświadczenie w pracy w instytucjach administracji publicznej, samorządu terytorialnego oraz w sektorze prywatnym. Działaczka społeczna. Członkini Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Oddajmy energię „w ręce” ludzi



dr Sławomir Tokarski

Dyrektor DG REGIO ds. Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Makroregiony, Interreg i wdrażanie programów I, Komisja Europejska

Kryzys klimatyczny oraz wojna w Ukrainie zmusza do refleksji na temat sposobów, w jaki pozyskujemy energię. Wiadomo już, z doświadczenia naszych sąsiadów, że tradycyjna – zcentralizowana jej produkcja nie jest bezpieczna w przypadku wybuchu konfliktu. Nie sprzyja ona również przeciwdziałaniu postępującym zmianom klimatu. Alternatywą dla takiego systemu może być rozwój rozproszonych mniejszych wspólnot energetycznych opartych przede wszystkim o odnawialne i zielone źródła. Takie podejście byłoby też istotną szansą na zwiększenie udziału społeczności lokalnych w zyskach z wytwarzania i dystrybucji energii.

Power to the people – tak był zatytułowany artykuł, który ukazał się ostatnio w Guardianie i opisywał, jak wspólnota sąsiedzka w Londynie zamieniła dachy budynków w słoneczną farmę¹. Tytuł angielski – którego nie oddaje odpowiednio polskie tłumaczenie – to dobry skrót myślowy, pokazujący motywacje napędzające tego rodzaju przedsięwzięcia – z jednej strony chodzi o energię, a z drugiej o demokrację – przede wszystkim gospodarczą, ale nie tylko.

Obywatelski impuls

W ostatnim czasie można zauważyć rosnące zainteresowanie inicjatywami obywatelskimi, których wspólnym mianownikiem jest oparcie ich o terytorium, wspólnotę i zasady solidarności społecznej, w jakiś sposób nawiązujących do XIX-wiecznych ideałów spółdzielczości. Wydaje się, że za tym zjawiskiem stoi z jednej strony chęć odzyskania wpływu na to co dzieje się wokół nas – utraconego wskutek globalizacji – a z drugiej, zainteresowanie działaniami wspólnotowymi, odwołującymi się do solidarności, lokalności i demokracji. Część projektów, zwłaszcza tych opierających się o sąsiedztwo miejskie, powstało też w trakcie epidemii i *lockdownu*. Obejmują one szeroki zakres oddolnych przedsięwzięć obywatelskich, często posługują się nowymi technologiami czy instrumentami finansowymi typu *crowdfunding*; wiele z nich powstaje z inicjatywy ludzi młodych.

”

Wydaje się, że za wzmożonym zainteresowaniem inicjatywami społecznymi stoi z jednej strony chęć odzyskania wpływu na to co dzieje się wokół nas – utraconego wskutek globalizacji – a z drugiej zainteresowanie działaniami wspólnotowymi, odwołującymi się do solidarności, lokalności i demokracji.

¹ Zob. *Power to the people: the neighbours turning their London street into a solar power station*, The Guardian, 18.12.2022.

O ile pomysły tego rodzaju były zawsze obecne, także poza Europą – wystarczy wspomnieć *Collaborative Democracy* w USA czy *Community Wealth Building* w Wielkiej Brytanii – o tyle w Unii Europejskiej nowy impuls nadała im cyfrowa i zielona transformacja. W przypadku tej ostatniej chodzi tu przede wszystkim o Europejski Zielony Ład, którego kluczowym elementem jest odchodzenie od energii opartej o paliwa kopalne.

Energia, która łączy

Debata wokół zielonej transformacji spowodowała pojawienie się refleksji, że dekarbonizacja, bez szerokiego zaangażowania i akceptacji społecznej, nie będzie możliwa. W ostatnim czasie, wraz z rosyjską agresją na Ukrainę, pojawił się dodatkowo element przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, spowodowanemu rosnącymi cenami energii. W rezultacie nastąpiła ekspansja różnorodnych inicjatyw obywatelskich opierających się o już istniejące struktury – jak np. Lokalne Grupy Działania², tradycyjne spółdzielnie³, czy ruch wspólnot energetycznych, związany z pakietem czystej energii dla obywateli UE, który wszedł w życie w 2019 roku i wprowadził pojęcie obywatelskiej wspólnoty energetycznej oraz wspólnoty energii odnawialnej. Do tego nurtu należy też zaliczyć cały szereg inicjatyw, które nie mieszczą się w powyższych ramach. Wiele z nich zrzeszonych jest w sieci ECOLISE (*European Network for Community-Led Initiatives on Climate Change and Sustainability*), RESCOOP (*Renewable Energy Sources Cooperatives*) czy ICLEI (*Local Governments for Sustainability*).

Mimo całego zróżnicowania jest jednak kilka elementów, które łączą wszystkie te inicjatywy i które pozwalają przypuszczać, że mamy do czynienia z czymś więcej niż tylko chwilową modą. Jeśli spojrzymy na pojęcie wspólnoty energetycznej, to opiera się ono na następujących założeniach: (i) stworzenie możliwości aktywnego uczestnictwa obywateli w transformacji energetycznej, (ii) korzyści polegające na obniżeniu kosztów energii dla wspólnoty i zmniejszenia poziomu emisji oraz (iii) wsparcie dla lokalnego rozwoju i tworzenie lokalnych miejsc pracy. Model ten jest bardzo elastyczny, jeśli chodzi o formę wspólnoty energetycznej – może to być organizacja pozarządowa, tradycyjna spółdzielnia, zrzeszenie czy też przedsiębiorstwo społeczne. Ważne jest jednak w każdym z tych przypadków, żeby członkowie wspólnoty zarówno dokonywali inwestycji wspólnie, jak i wspólnie nią zarządzali – tak w zakresie produkcji czy konsumpcji, jak i dystrybucji wytworzonej w ten sposób energii (nie chodzi więc np. o proste umieszczanie paneli słonecznych na indywidualnych budynkach).

”

Jeśli spojrzymy na pojęcie wspólnoty energetycznej, to opiera się ono na następujących założeniach: (i) stworzenie możliwości aktywnego uczestnictwa obywateli w transformacji energetycznej, (ii) korzyści polegające na obniżeniu kosztów energii dla wspólnoty i zmniejszenia poziomu emisji oraz (iii) wsparcie dla lokalnego rozwoju i tworzenie lokalnych miejsc pracy.

Istnieje też szerszy kontekst. Lokalna produkcja energii w wielu przypadkach łączona jest z ideą walczenia z monopolem wielkich przedsiębiorstw energetycznych, zarówno jeśli chodzi o ceny energii, jak i fakt, że korzyści z jej sprzedaży, na przykład w postaci miejsc pracy, pozostają poza zasięgiem lokalnych społeczności. Często przy tej okazji, zwłaszcza w przypadku wspólnot działających na terenie Francji, mówi się o „*réappropriation*”, odzyskaniu kontroli nad przestrzenią działania wspólnotowego – podmiotowości, która została utracona wskutek globalizacji. Także ruchy związane z pojęciem budowania bogactwa

² Ponad 3 tysiące wspólnot, najczęściej typu LEADER, działających na obszarach wiejskich.

³ Warto przypomnieć, że pierwsze działania na rzecz energii odnawialnej w Niemczech w latach 90. były organizowane przez spółdzielnie eksploatujące wspólnie panele słoneczne.

wspólnoty zwracają szczególną uwagę na inwestycje, które – używając języka z epoki słusznie minionej – zostawiają wartość dodaną na terenie działania wspólnoty (poprzez preferencje samorządu i lokalnych instytucji finansowych, zamówienia publiczne itd.).

Wiele ruchów używa też narzędzi i słownictwa związanego z pojęciem demokracji uczestniczącej i partycypacyjnej, które mają wspierać zaangażowanie obywateli w budowę wspólnot energetycznych czy też ich udział w lokalnych planach produkcji energii. Taka debata odbyła się też ostatnio w Polsce w ramach „Narady Obywatelskiej o kosztach energii” zorganizowanej przez Fundację Stocznia⁴. Ten ogólnopolski panel obywatelski był poświęcony w szczególności ubóstwu energetycznemu, ale dyskutowano również m.in. o tworzeniu wspólnot energetycznych.

Z jednej strony mamy zatem do czynienia z próbami odzyskania wpływu na lokalny rozwój gospodarczy – w opozycji do monopolii, dużych firm czy globalizacji – a z drugiej z podobnymi działaniami dotyczącymi udziału w lokalnym procesie decyzyjnym i wzmocnienia demokracji lokalnej.

Oprócz wymiernych korzyści w postaci niższych cen energii czy lokalnych miejsc pracy, inicjatywy tego rodzaju prowadzą też do wzrostu czegoś, co przywykliśmy dawniej nazywać kapitałem społecznym. Wydaje się jednak, że dzisiaj jego znaczenie jest nieco inne. Globalizacja czy zmiany klimatyczne dla wielu ludzi jawią się jako coś leżącego poza ich zasięgiem, na co nie mają wpływu. Prowadzi to często do utraty wiary w sens podejmowania prób zmiany rzeczywistości, bierności i apatii. W serii reportaży, które ukazały się ponad rok temu w fińskim Helsingin Sanomat pod zbiorczym tytułem „Poznajmy Finlandię”, ich autorka, Anna-Stina Nykänen, opisuje swoje podróże na fińską prowincję i rozmowy z jej mieszkańcami. W rozmowach tych przewija się temat odrzucenia, poczucia bycia kimś gorszym i braku zainteresowania innych swoim losem. Takie spojrzenie na rzeczywistość jest jednak charakterystyczne dla wielu innych prowincjonalnych miejscowości krajów wysoko rozwiniętych.



Oprócz wymiernych korzyści w postaci niższych cen energii czy lokalnych miejsc pracy, inicjatywy tego rodzaju prowadzą też do wzrostu czegoś, co przywykliśmy dawniej nazywać kapitałem społecznym. Działania wspólnotowe rozbudzają aktywność społeczną, przywracają wiarę w wartości takie jak solidarność i empatia, nie zostawiają nas z poczuciem bezradności i osamotnienia.

Cennym remedium na taką sytuację są działania wspólnotowe, które rozbudzają aktywność społeczną, przywracają wiarę w wartości takie jak solidarność i empatia, rodzą poczucie sprawstwa i zjednoczenia wokół wspólnych celów. Za przykład może tutaj posłużyć Dolomiti Live, transgraniczna wspólnota utworzona na granicy austriacko-włoskiej przez dwie Lokalne Grupy Działania typu LEADER. Jeden z projektów dotyczy mobilności, szczególnie ważnej w górach, gdzie komunikacja publiczna nie dociera do wielu wiosek, z uwagi na ich odległe położenie i niewielką liczbę mieszkańców. Wspólnota zakupiła elektryczne minibusy, których kierowcami są lokalni mieszkańcy, pełniący (raz na jakiś czas) coś w rodzaju dyżurów i dowożący pasażerów do ich miejsca zamieszkania. W zamian oni także mogą skorzystać z tej możliwości. W ten sposób projekt, za jednym zamachem, rozwiązuje problem dostępu, zielonej mobilności i jednocześnie buduje wśród członków lokalnej wspólnoty poczucie silnej więzi i solidarności.

⁴ Zob. <https://naradaoenergii.pl/>

Polska rzeczywistość

Gdzie jest w tym wszystkim Polska? Wspólnoty energetyczne istnieją także u nas, choć jest ich niewiele, w porównaniu z takimi krajami jak Niemcy – kilkanaście razy mniej. Tam jednak istnieje także model finansowania wspomagający ich powstawanie. Być może wynika to również z generalnie małej popularności modelu spółdzielczego w Polsce, z uwagi na doświadczenia pochodzące z okresu PRL. Podobnie jest też w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Z drugiej strony, na pewno istnieje ogromny potencjał dla rozwoju tego typu inicjatyw w Polsce, także z uwagi na zapóźnienia w procesach zielonej transformacji i dekarbonizacji czy problem ubóstwa energetycznego. Jednym z wniosków przywoływanej wcześniej obywatelskiej narady było stworzenie przynajmniej jednej wspólnoty energetycznej w każdym powiecie. Warto o tym pomyśleć, zwłaszcza w kontekście ogromnego kapitału społecznego wyzwolonego w Polsce poprzez obywatelską pomoc dla ukraińskich uchodźców. Ten potencjał nie powinien zostać zmarnowany.

Trudno powiedzieć, jaka będzie przyszłość. Wiele ze wspólnot energetycznych ma trudności z generowaniem zysków koniecznych dla dalszego rozwoju, głównie ze względu na problemy w sprzedawaniu wytworzonej energii do sieci. Z drugiej strony widać, że tam, gdzie udaje się stworzyć funkcjonalny model biznesowy, istnieje potencjał dla dalszych działań związanych z ochroną klimatu, budowania zielonych kompetencji i tworzenia nowych miejsc pracy. Wszystko to razem nadaje nowy impuls idei lokalności i tworzy – być może – poważną alternatywę dla istniejącego modelu rozwoju gospodarczego. Co więcej, system produkcji energii oparty o rozproszoną sieć małych producentów jest dużo bardziej odporny na zakłócenia – co nabiera nowego znaczenia w obliczu ukraińskich doświadczeń pokazujących jak wrażliwe na ataki są tradycyjne sieci energetyczne. Wreszcie, w energetyce (i nie tylko) zbyt często szukamy rozwiązań o dużej skali, ale i o długim okresie inwestycyjnym – podobny efekt można uzyskać replikując wielokrotnie małe rozwiązania.

”

Model produkcji energii oparty o rozproszoną sieć małych producentów jest dużo bardziej odporny na zakłócenia – co nabiera nowego znaczenia w obliczu ukraińskich doświadczeń pokazujących jak wrażliwe na ataki są tradycyjne sieci energetyczne.

O autorze

Dr **Sławomir Tokarski** – z Komisją Europejską związany od 2004 r. Od 2021 r. Dyrektor ds. Europejskiej Współpracy Terytorialnej, makroregionów, Interreg i wdrażania programów I w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Wcześniej, w latach 2016-2021, Dyrektor ds. innowacji i zaawansowanej produkcji w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP. Tytuł doktora uzyskał w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji.

Niewykorzystany potencjał energetycznych wspólnot



dr Radomir Matczak

ekspert ds. zrównoważonego rozwoju, doradca Związku Miast Polskich

Kryzys klimatyczny i rosnące w zatrważającym tempie koszty energii zmuszają do refleksji nad alternatywą dla obecnego, uzależnionego od czynników zewnętrznych, systemu energetycznego jaki mamy w Polsce. Odpowiedzią mogą być wspólnoty energetyczne – pod warunkiem przystosowania systemu do ich działania. Ograniczenia prawne i brak zaufania do obywateli nie pozwalają bowiem na „rozwiniecie skrzydeł” i pokazanie możliwości tego typu rozwiązań. Tymczasem ich potencjał jest ogromny.

Uzależnienie polskiego systemu energetycznego od czynników i surowców zewnętrznych jest niebezpiecznie duże; ceny energii wysokie i niestabilne; sieci zdegradowane i niedorozwinięte; a klimatyczne i zdrowotne skutki dominacji węgla (72% udziału w produkcji prądu w 2021 r.) – druzgocące.

Transformacja energetyczna jest dla Polski wyzwaniem egzystencjalnym. Kryzys klimatyczny, wojna w Ukrainie, rosnąca skala ubóstwa energetycznego (ok. 10% gospodarstw domowych ma problemy z pokryciem kosztów ogrzewania) i bardzo negatywny wpływ złej jakości powietrza na zdrowie mieszkańców to siły, które powinny znacząco przyspieszać nasze działania. Jednak tempo transformacji jest małe, a kierunek ciągle niepewny.

”

Transformacja energetyczna jest dla Polski wyzwaniem egzystencjalnym. Obecne wyzwania jak kryzys klimatyczny, energetyczny czy rosnące koszty energii i ogrzewania to siły, które powinny przyspieszać nasze działania. Jednak tempo transformacji jest małe, a kierunek ciągle niepewny.

OZE po polsku: sukces indywidualizmu i bariery dla wspólnych działań

Bezpieczny, autonomiczny, przyjazny klimatowi i zdrowiu oraz efektywny ekonomicznie system energetyczny powinien opierać się na drastycznej redukcji marnotrawstwa energii, rozwijaniu OZE, głębokiej modernizacji i ucyfrowieniu sieci, a także na budowie zdolności magazynowania energii. W tym zestawie „działań ratunkowych” mieści się bardzo ważna sprawa, czyli decentralizacja (rozproszenie i uspołecznienie) produkcji, a więc energetyka obywatelska.

Potencjał do jej rozkwitu jest ogromny. Tylko od początku 2018 do końca 2021 r. do sieci przyłączyło się ponad 800 tys. indywidualnych prosumentów. Duże zainteresowanie inwestycjami we własne mikroinstalacje przekroczyło jednak zdolności sieci do absorbowania zielonej energii. Ustawodawca ograniczył więc zapędy obywateli. Oby na krótko, bo nadchodzi czas, aby lokalną energię produkować nie tylko indywidualnie, ale przede wszystkim wspólnie!

Niestety, nasz model energetyczny nie zachęca do rozwoju lokalnej i taniej produkcji energii, a społeczności dążące do autonomii energetycznej napotykać wiele barier. O tym, że można je pokonać, świadczą przykłady tysięcy europejskich miast i wsi, w których działają różne typy wspólnot dążących do redukcji kosztów energii i poprawy bezpieczeństwa zaopatrzenia w skali lokalnej. Uczestnicy tych wspólnot, działając razem, współdzielą nie tylko odpowiedzialność, ale i koszty, które by ponieśli, gdyby inwestowali indywidualnie.

”

Bezpieczny, autonomiczny, przyjazny klimatowi i zdrowiu oraz efektywny ekonomicznie system energetyczny powinien opierać się na drastycznej redukcji marnotrawstwa energii, rozwijaniu OZE, głębokiej modernizacji i ucyfrowieniu sieci, a także na budowie zdolności magazynowania energii.

Teoretyczne bogactwo form i praktyczne hamulce rozwoju

Społeczność energetyczną tworzą osoby fizyczne i inne podmioty posiadające odpowiednie instalacje, które decydują się na wspólną produkcję i konsumpcję energii z pomocą lokalnych zasobów odnawialnych i przy jak największym wykorzystaniu sieci niskich napięć. Uczestnicy rozliczają się wzajemnie, a nadwyżki sprzedają na zewnątrz, generując środki na dalsze wspólne działania. Członkostwo jest dobrowolne i otwarte. W Polsce mamy jak dotąd do czynienia z kilkoma typami takich wspólnot. Są to klastry energii, spółdzielnie energetyczne i prosumenci zbiorowi.

Klastr energii to społeczność skupiona na produkcji prądu i ciepła oraz na ich odsprzedawaniu członkom po atrakcyjnej cenie. Ma on formę porozumienia cywilnoprawnego, a w jego skład mogą wchodzić m.in. gminy, spółki komunalne, lokalne firmy, spółdzielnie mieszkaniowe, osoby fizyczne czy jednostki naukowo-badawcze. W klastrze spotykają się podmioty, które są często dużymi konsumentami energii, ale mogą też włączyć się w system jej produkcji. Zadaniem klastra jest równoważenie lokalnego zapotrzebowania na energię i jej produkcji.

W Polsce jest obecnie zarejestrowanych kilkaset klastrów. Faktycznie działa ich dużo mniej. Przyczyn tej sytuacji jest wiele. Są to m.in. bezzasadne ograniczenie klastra do obszaru pięciu gmin, problemy z uzyskiwaniem koncesji na dystrybucję energii, obowiązek stosowania zamówień publicznych przy zakupie energii przez gminę będącą członkiem klastra, czy też brak ułatwień w obrocie energią między członkami klastra.

Do utworzenia spółdzielni energetycznej potrzeba minimum 10 osób fizycznych lub 3 osób prawnych. Podlega ona prawu spółdzielczemu (demokratyczna struktura), nie musi posiadać koncesji na obrót energią, nie ponosi kosztów jej dystrybucji i nie podlega akcyzie (do 1 MW). Forma ta umożliwia zaangażowanie mniejszych środków niż przy indywidualnej inwestycji w OZE. Mimo to w Polsce funkcjonuje dziś zaledwie kilka spółdzielni energetycznych, a nieco ponad 50 jest w fazie rejestracji. Wynika to z szeregu barier, które napotykają na swojej drodze. Po pierwsze, nie można ich tworzyć w miastach, a ich zasięg nie może przekroczyć trzech sąsiadujących gmin. Po drugie, muszą wykorzystywać na własne potrzeby aż 70% wytworzonej energii. Po trzecie, nie mogą one sprzedawać energii, a generowane nadwyżki odzyskują w formie tzw. opustów (1:0,6). Po czwarte, formalności związane z ich założeniem są przesadnie uciążliwe. Nadziejemy napawa zapowiedź zmiany regulacji. Gminy mają być zwolnione ze stosowania zamówień publicznych, kupując energię od spółdzielni, której są członkami, zaś operatorzy energetyczni nie będą mogli odmówić wydania warunków przyłączenia instalacjom OZE działającym w ramach spółdzielni.

Trzecia możliwa w Polsce forma wspólnoty energetycznej to prosument zbiorowy. Rozwiązanie to polega na tym, że mieszkańcy bloków inwestują we wspólną instalację wytwarzającą na ich potrzeby energię elektryczną z OZE. Jest ona przyłączona do sieci przez wewnętrzną instalację elektryczną budynku. Dzięki temu mieszkańcy mogą bezpośrednio konsumować wytworzoną w bloku zieloną energię, obniżając koszty funkcjonowania swych mieszkań. Ich reprezentantem jest spółdzielnia lub wspólnota mieszkaniowa, która zbiera podpisy zainteresowanych pod umową o współpracy, organizuje zakup i montaż instalacji, występuje do operatora o warunki przyłączenia i dokonuje stosownych zgłoszeń. Mieszkańcy nie muszą wykonywać czynności technicznych (np. pomiarów), oni po prostu opłacają własne (niższe) rachunki. Aż trudno uwierzyć, że do końca 2022 r. nie mieliśmy w kraju praktycznie żadnych prosumentów zbiorowych. Główną przyczyną są prawdopodobnie opóźnione i niesprawdzone w praktyce regulacje oraz niska znajomość zalet tego rozwiązania wśród potencjalnych beneficjentów.



W Polsce funkcjonują trzy możliwe formy wspólnoty energetycznej: klastry, spółdzielnie i prosument zbiorowy. Jednak niezależnie od rodzaju takich wspólnot jest mało. Każda z nich musi jednak zmagać się z często bezzasadnymi i utrudniającymi funkcjonowanie regulacjami.

Wkrótce do polskiego systemu prawnego przeszczepione zostaną z dyrektyw UE inne modele wspólnot energetycznych, w tym tzw. społeczności energetyczne OZE. Będą one mogły zająć się m.in. wytwarzaniem, dystrybucją, konsumpcją i magazynowaniem energii oraz świadczeniem usług w zakresie efektywności energetycznej i elektromobilności na rzecz swych członków. Przed tymi wspólnotami staną zapewne nie mniejsze problemy adaptacyjne niż te, których doświadczają klastry energii, spółdzielnie energetyczne czy prosumenci zbiorowi. Oby były one jak najszybciej pokonane.

Oddziaływanie dalece wykraczające poza sferę energii

Mimo wielu ograniczeń powstające w Polsce wspólnoty energetyczne udowadniają, jak silne są pokłady ich kreatywności. Planują, jak wykorzystać działki gminne (np. zamknięte wysypiska) pod farmy fotowoltaiczne zasilające energią obiekty komunalne i sprzedające nadwyżki partnerom po atrakcyjnej cenie. Chcą budować budynki mieszkalne dzielące się produkowaną energią. Uczą się odzyskiwać energię z odpadów czy ścieków, po to, by udostępniać ją innym użytkownikom. Oferują klientom – np. gminom, wspólnotom czy firmom – instalowanie paneli PV na ich gruntach (dachach), biorą na siebie zakup, montaż i eksploatację, a następnie zawierają z nimi umowy na dostawę energii po stabilnej i konkurencyjnej cenie.

Wspólnoty energetyczne włączają mieszkańców w zarządzanie lokalną produkcją i konsumpcją energii. Owocuje to szeregiem korzyści społecznych (miejsca pracy, poprawa bezpieczeństwa, wzrost aktywności, redukcja ubóstwa), środowiskowych (redukcja emisji gazów cieplarnianych, poprawa jakości powietrza) i ekonomicznych (niższe koszty i ograniczenie strat energii, dodatkowe dochody, wzrost aktywności gospodarczej). Idzie za tym wzmocnienie lokalnych więzi i (od)budowa kapitału społecznego. Ten z kolei może odegrać kluczową rolę w sytuacjach kryzysowych, będąc głównym źródłem odporności wspólnot lokalnych.

Społeczności energetyczne wzmacniają zaangażowanie miejscowych zasobów (oszczędności, czas, praca, wiedza) w proklimatyczną transformację. Tworząc te wspólnoty, stajemy się współinwestorami, współwłaścicielami energii i współkreatorami zmian w lokalnym otoczeniu. Działanie takich społeczności – zwłaszcza spółdzielni – przynosi korzyści różnym grupom społecznym, zapewniając równy głos każdemu, niezależnie od wniesionego wkładu i statusu materialnego. Jest to bardzo istotne w obliczu potrzeby przekonania jak największej części społeczeństwa do celowości i sensowności transformacji energetycznej i powstrzymania kryzysu klimatycznego.

Wiele do zrobienia i jeszcze więcej do zyskania... lub stracenia

Raczkujące w Polsce społeczności energetyczne stoją przed wieloma praktycznymi problemami generowanymi przez nieoptymalne ramy prawne. Ich specyficzne lokalne zasoby i innowacyjne koncepcje działania nie mogą być dalej blokowane. Uspołeczniona energetyka musi stać się trwałym elementem systemu elektroenergetycznego w Polsce. Ten system powinien promować budowę i integrację obszarów lokalnego bilansowania energii opartych o własne źródła. Chodzi o to, by jak najmniej energii kupować i jak najmniej oddawać na zewnątrz. Należy więc m.in. tworzyć korzystniejsze warunki i zachęty dla inwestycji prosumenckich w rozproszone źródła energii. Plany inwestycyjne operatorów i ich realne działania modernizacyjne powinny w pełni umożliwiać „podpięcie” do sieci całego spektrum instalacji OZE. Potrzebny jest też rozwój lokalnych magazynów prądu, ciepła, wodoru i zaawansowanych systemów zarządzania siecią, a także przepisy umożliwiające np. mieszkańcom bloków pełną aktywność w zakresie energii.

”

Uspołeczniona energetyka musi stać się trwałym elementem systemu elektroenergetycznego w Polsce. Ten system powinien promować budowę i integrację obszarów lokalnego bilansowania energii opartych o własne źródła. Chodzi o to, by jak najmniej energii kupować i jak najmniej oddawać na zewnątrz.

Choć energetyka obywatelska oparta na OZE nie jest receptą na wszystkie bolączki, to jednak ma szereg kluczowych zalet. Poprawia bezpieczeństwo dostaw, pozwala utrzymać koszty energii na dość niskim poziomie (redukuje ubóstwo energetyczne), ogranicza emisję gazów cieplarnianych (neutralność klimatyczna), wpływa na poprawę stanu zdrowia (jakość powietrza) oraz angażuje mieszkańców w budowanie lokalnej wspólnoty – co długofalowo może owocować korzyściami społecznymi (np. radzenie sobie z kryzysami) i ekonomicznymi (np. zielone miejsca pracy).

Zainteresowanie i gotowość do uruchamiania oddolnych inicjatyw na rzecz energii osiągnęła w Polsce masę krytyczną. Potwierdzają to wyniki zakończonego w 2022 r. ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii¹. Wykazał on m.in., że Polacy zdecydowanie popierają tworzenie spółdzielni energetycznych w każdej gminie, a także gruntowną modernizację sieci. Dodatkowy duży impuls, by wspierać i upowszechniać rozproszone formy produkcji energii płynie z poziomu UE – chodzi o klimatyczne i polityczne uwolnienie się od węglowodorów.

”

Zainteresowanie i gotowość do uruchamiania oddolnych inicjatyw na rzecz energii osiągnęła w Polsce masę krytyczną. Ogólnopolski panel obywatelski o kosztach energii wykazał, że Polacy zdecydowanie popierają tworzenie spółdzielni energetycznych w każdej gminie, a także gruntowną modernizację sieci.

Sukces w budowie społeczności energetycznych będzie zależał w dużej mierze od liderów: biznesowych, pozarządowych, ale głównie samorządowych. To oni mogą stać się architektami transformacji opartej o lokalne zasoby i potencjały. Dzięki ich działaniom różne formy społeczności energetycznych mogą okazać się skutecznym narzędziem włączenia szerokiej grupy mieszkańców, organizacji społecznych i firm w lokalny

¹ Zob. Narada Obywatelska o Kosztach Energii: <https://naradaoenergii.pl/>.

rozwój. Samorządowcy powinni doradczo, finansowo i organizacyjnie wspierać inicjatywy spółdzielcze czy klastrowe, a także przystępować do nich, a nawet być w nich podmiotem wiodącym, przekonując innych, że warto się angażować. W tym przekonywaniu nie można pominąć żadnej grupy, także tych, którzy nie wykazują inicjatywy lub mają ograniczone możliwości ekonomiczne.

Aktywność liderów powinna pomóc w tym, by spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe zaczęły na szeroką skalę przeistaczać się w prosumentów zbiorowych, by na obszarach miejskich powstawały spółdzielnie energetyczne, by każdy nowy budynek w gminie stał się zeroemisyjną elektrownią, by większość budynków publicznych wchodziła w skład lokalnego klastra lub spółdzielni energetycznej, by powstały publiczne lub społeczne magazyny energii, by wreszcie duża część nieużytków została zagospodarowana pod kątem produkcji zielonej energii.

Niektórzy zadają sobie pytanie, czy stać nas na opisaną wyżej transformację (rewolucję) energetyczną. Tym, którzy wątpią, warto przytoczyć kilka przykładów obrazujących skalę zasobów, którymi dysponujemy, bądź rozmiar strat, które ponosimy nie prowadząc modernizacji. Otóż w 2022 r. do budżetu państwa wpłynęło ok. 22 mld zł ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂. Z drugiej strony, w polskie sieci elektroenergetyczne trzeba zainwestować w najbliższych latach ok. 200 mld zł, podczas gdy zależność od importu surowców energetycznych kosztowała nas w 2022 r. co najmniej 162 mld zł. Schodząc zaś na poziom lokalny, wiemy, że przy dobrej legislacji pokrycie całej dostępnej powierzchni dachów Krakowa panelami fotowoltaicznymi pozwoliłoby zaspokoić ok. 50% zapotrzebowania energetycznego miasta.

Te przykłady powinny motywować do działań. Dysponujemy dużymi, często zablokowanymi, możliwościami i rozumiemy, o co toczy się gra. Odpowiedź na pytanie, czy i jak warto wspierać rozwój społeczności energetycznych, nie jest więc strategicznie trudna. Nie wymaga od decydentów nadmiernej odwagi i wyobraźni. Wymaga „tylko” większego zaufania do obywateli. Szkoda, że jest to dobro obecnie deficytowe.



Odpowiedź na pytanie, czy i jak warto wspierać rozwój społeczności energetycznych, nie jest strategicznie trudna. Nie wymaga od decydentów nadmiernej odwagi i wyobraźni. Wymaga „tylko” większego zaufania do obywateli. Szkoda, że jest to dobro obecnie deficytowe.

O autorze

Dr **Radomir Matczak** – od 25 lat związany z administracją publiczną, głównie samorządową. Specjalizuje się w zagadnieniach polityki regionalnej i rozwoju lokalnego, Polityki Spójności UE, zarządzania publicznego, współpracy bałtyckiej, zielonej transformacji i mobilności. Prowadzi działalność dydaktyczną, doradczą i badawczą, współpracując m.in. z Uniwersytetem SWPS, Związkiem Miast Polskich i Związkiem Województw RP. Członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Absolwent Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej oraz Wydziału Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej.

JAKIE MECHANIZMY ROZWOJU I TRANSFORMACJI MIAST W NIESTABILNYCH CZASACH?

Jak ułożyć relacje miasto-otoczenie?



prof. Zygmunt Frankiewicz

Senator RP, Prezes Zarządu Związku Miast Polskich

Relacje miasta z otaczającymi je gminami są bardzo specyficzne. W teorii obydwie strony powinny grać „do jednej bramki”, jednak w praktyce na styku między nimi pojawiają się liczne konflikty. Mogą one zachodzić np. wtedy, gdy miasto do swojego dalszego rozwoju potrzebuje terenów należących do sąsiedniej gminy, która niekoniecznie chciałaby je oddawać, czy nawet współpracować w zakresie gospodarowania nimi. W jaki sposób „ucywilizować” relacje między miastami, a ich najbliższym otoczeniem? Dlaczego potrzebujemy lepszych regulacji prawnych w tym zakresie?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski, redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.

Nieraz zdarza się, że miasta, by móc się dalej rozwijać, potrzebują nowej przestrzeni. W jaki sposób mogą ją sobie zapewnić?

Wszystko zależy od konkretnego miasta, bowiem każde ma swoją specyfikę. Są ośrodki, które historycznie mają bardzo małą powierzchnię i żadnych możliwości jej poszerzenia – dochodzi nawet do krytycznych sytuacji, w których prowadzone przez nie firmy komunalne mają swoje siedziby na terenie sąsiedniej gminy. W pozostałych przypadkach, gdy pojawia się problem z dostępnością przestrzeni, można go próbować rozwiązać na kilka różnych sposobów: drogą porozumień z otoczeniem, poprzez tworzenie związków funkcjonalnych, czy też poprzez poszerzanie granic miasta.

Jak w polskich warunkach zachodzi ostatni z wymienionych procesów? Z samej swojej natury wydaje się być on dość konfliktogenny. Wszak powiększenie obszaru miasta musi oznaczać „zabranie” fragmentu sąsiedniej gminy.

Zgadza się – konflikt występuje niemal zawsze, choć zdarzają się też wyjątki. Tak jest chociażby w Kołobrzegu, gdzie miejska firma komunalna ma siedzibę poza granicami miasta, na terenie, na którym nie ma ani żadnych mieszkańców, ani żadnych inwestycji gminnych. Miasto chce przyłączyć ten obszar do siebie, a sąsiednia gmina praktycznie nic na tym nie straci, więc nie pojawia się w tej sprawie opór. Zazwyczaj jednak mamy do czynienia z przypadkami odwrotnymi.

Czy udaje się wówczas w jakiś sposób załagadzać owe spory?

Nie jest to niestety proste, a zupełnie nie pomagają w tym regulacje prawne. Obecnie decyzje o poszerzeniu miasta nie są zależne od mieszkańców, czy lokalnych samorządowców – a zatem od środowisk najbardziej zainteresowanych – lecz od władzy centralnej. W efekcie bardzo często są one dyktowane przesłankami politycznymi, co jest rozwiązaniem – ujmując to delikatnie – dalekim od ideału. Przy takim podejściu nie dominuje bowiem troska o rozwój, lecz o polityczne interesy. Uważam, że optymalne byłoby rozwiązanie, w którym decydujący głos w sprawie przyłączenia bądź nieprzyłączenia do miasta danego terenu, mieliby jego mieszkańcy.

”

W obecnych warunkach prawnych decyzje o poszerzeniu miasta nie są zależne od mieszkańców, czy lokalnych samorządowców – a zatem od środowisk najbardziej zainteresowanych – lecz od władzy centralnej.

Zdarzają się jednak procesy zmiany granic miasta, które kończą się *happy endem* – i nie mam tu na myśli wyłącznie przypadków skrajnych, jak np. wspomnianego przez Pana Kołobrzegu, gdzie do miasta dołączony został niezamieszany obszar sąsiadującej gminy...

Tak było chociażby w Rzeszowie, gdzie kilkakrotnie następowało poszerzenie granic miasta na potężną skalę, gdyż – wyjściowo – miało ono bardzo małą powierzchnię. Również bez napięć udało się włączyć sąsiadującą gminę wiejską w obszar Zielonej Góry. Zdarzają się zatem przypadki, w których udaje się to zrobić z sukcesem, jednak nie jest to łatwe. Tak jak mówiłem – przeszkodą są tu uwarunkowania prawne, które zwyczajnie nie sprzyjają „pokojowemu” rozwiązywaniu takich sytuacji.

Cały czas jednak zastanawiam się, co konkretnie wpłynęło na to, że np. w Rzeszowie i Zielonej Górze udało się przezwyciężyć niesprzyjające osiągnięciu konsensusu regulacje.

W procesie łączenia jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze nie są ambicje rządzących, lecz jakość życia mieszkańców. Jeżeli ci ostatni – np. za pomocą różnego rodzaju zachęt – zostaną przekonani, że włączenie ich gminy w obszar miasta wpłynie pozytywnie na poziom życia, jeśli zostanie to konkretnie udowodnione, zapisane, obiecane, to jest spora szansa na to, że odpowiednio się dogadają i wyrażą chęć przyłączenia do miasta. Nie byłem przy tych rozmowach, nie znam szczegółów, ale jestem przekonany, że tak to musiało wyglądać. Dobro mieszkańców jest najważniejsze.

”

W procesie łączenia jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze nie są ambicje rządzących, lecz jakość życia mieszkańców. Ich dobro jest najważniejsze.

Przy czym – prawo nie powinno bazować na tym, że wszyscy są aniołami i będą umieli odpowiednio się dogadać, zachęcić zainteresowanych itp., lecz dawać narzędzia ku temu, by móc dobrze i skutecznie zarządzać samorządem.

Czy zna Pan przykłady, gdzie ten mechanizm prawny funkcjonuje sprawniej?

Ukraina na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat prowadziła reformę administracyjną, która zakończyła się – jeszcze przed wojną – stworzeniem realnych samorządów. Wcześniej funkcjonowały tam mocno rozdrobione gminy, z których wiele miało nawet po 500 mieszkańców, a może nawet i mniej. Było to rozwiązaniem kompletnie dysfunkcyjne. Chcąc z niego wyjść, Ukraińcy dali gminom kilkuletni okres na dobrowolne połączenie się z większymi, sąsiednimi gminami, proponując równoległe odpowiednie zachęty – znacznie atrakcyjniejsze niż obecnie w Polsce. Jeżeli ktoś nie wykorzystał czasu na połączenie, to następowało ono w późniejszym okresie drogą administracyjną, czyli odgórnie. I to zadziało.

Można byłoby spróbować powtórzyć ten system w Polsce?

My nie mamy problemu z aż tak małymi gminami – samorząd jest u nas całkiem nieźle zbudowany. Wymaga on korekt, ale nie rewolucji. Sądzę, że w wielu przypadkach problemy mogłyby zostać rozwiązane, gdybyśmy dysponowali atrakcyjniejszym systemem zachęt dla gmin. Wówczas nie byłyby potrzebne głębsze ingerencje administracyjne, a o politycznych nawet nie wspominając. Pomysł ten powinien być jednak bardzo dokładnie skonsultowany, tak, by została wypracowana określona metodyka działań i podejmowania decyzji.

Jak mówił Pan na początku rozmowy – gdy miasto potrzebuje terenów rozwojowych, nie zawsze musi dochodzić do rozszerzania jego granic. Nieraz wystarczy dobra współpraca między ośrodkiem centralnym a sąsiadującymi gminami. Jak to w Polsce wygląda?

Dobrze skonstruowana ustawa o związku metropolitalnym mogłaby moim zdaniem dawać szansę na to, by zredukować napięcia pomiędzy dużym miastem a otoczeniem zapewniając jednocześnie miastu możliwości rozwoju oraz „rozlewania” następujących w jego wyniku korzyści również na sąsiednie gminy. Planowanie przestrzenne na styku miasta i okalających je terenów powinno być wspólne i zachodzić przy współpracy miasta oraz jego sąsiadów – wydaje się to oczywiste, ale tak niestety nie jest. Obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu przestrzennym jest dalece niedoskonała, a jej bezpośrednim efektem jest suburbanizacja, która przez kolejnych kilkadziesiąt lat będzie negatywnie rzutować na jakość życia, a także kondycję samych miast oraz ich otoczenia.

”

Dobrze skonstruowana ustawa o związku metropolitalnym mogłaby dawać szansę na to, by zredukować napięcia pomiędzy dużym miastem a otoczeniem, zapewniając jednocześnie miastu możliwości rozwoju oraz „rozlewania” następujących w jego wyniku korzyści również na sąsiednie gminy.

Skoro znamy diagnozę, dlaczego nie zastosujemy odpowiedniego leczenia?

Nieodpowiednia kuracja może jeszcze pogorszyć stan zdrowia pacjenta. Tak się niestety dzieje w tym wypadku – obecnie jesteśmy świadkami zmian warunków prawnych dotyczących samorządów, jednak właściwie wszystkie idą w kierunku przeciwnym niż oczekiwany. W związku z tym wiele podmiotów woli pozostać przy *status quo*, obawiając się, że wychodzenie z własnymi inicjatywami, aby rozwiązać pewne problemy, skończy się wprowadzeniem jeszcze gorszego prawa.

A nie jest tak, że pewna część winy leży jeszcze gdzie indziej, a mianowicie – w samym podziale administracyjnym? Wspominał Pan o tym, że wymaga on korekt...

W pewnych obszarach jest on bez wątpienia nieadekwatny wobec aktualnego stanu rozwoju państwa oraz wynikających z tego potrzeb. Zaszłością historyczną jest, chociażby odtwarzanie powiatów, i to według zasady, która już od dawna nie obowiązuje. Przedwojenne powiaty były mianowicie projektowane w taki sposób, by w jeden dzień jazdy furmanką dało się dojechać z jego granic do miasta powiatowego, a może nawet i z niego wrócić. Obecnie tym środkiem transportu mało kto się już porusza, dlatego też powiaty mogłyby być bez wątpienia większe.

Najlepszym przykładem złego skonstruowania podziału administracyjnego są tzw. gminy i powiaty obwarzankowe. Tego typu jednostki okalają niektóre miasta, będąc przez nie niejako osieroconymi – są one sztucznie oddzielone od ośrodka miejskiego, z którym są społecznie, gospodarczo i funkcjonalnie powiązanymi. Jest to rozwiązanie bardzo nieefektywne i konfliktogenne. Występują tam nieraz niesprawiedliwe mechanizmy, będące powodem napięć, związane m.in. z rozliczeniami usług komunalnych.

Czy uważa Pan, że należałoby dokonać kolejnej reformy administracyjnej, dotyczącej *stricto* powiatów?

Generalnie są one słabym ogniwem polskiego samorządu terytorialnego, nie tylko ze względów geograficznych, lecz także mając na uwadze ich niewyposażenie w majątek czy znikome źródła dochodów własnych. Mimo wszystko stanowią one dziś dla wielu Polaków swego rodzaju małe ojczyzny, wielu mieszkańców się z nimi identyfikuje, przez co nie powinniśmy ich ot tak likwidować. Jedyną zmianą, za którą bym optował, byłoby włączenie miast do „obwarzanków” – połączenie dwóch organizmów w jedną, funkcjonalną całość, co rozwiązałoby większość palących je dziś problemów.



Optowałbym za włączeniem miast do „obwarzanków” – połączenie dwóch organizmów w jedną, funkcjonalną całość rozwiązałoby większość palących je dziś problemów.

O rozmówcy

Prof. **Zygmunt Frankiewicz** – w 1979 r. ukończył studia na Politechnice Śląskiej, w 1987 uzyskał stopień doktora nauk technicznych, a w 1994 habilitował się w zakresie nauk technicznych. Jego specjalizacja to cyfrowe przetwarzanie sygnałów. Był profesorem Politechniki Śląskiej w Gliwicach. W latach 1990–2002 przez trzy kadencje zasiadał w Gliwickiej Radzie Miasta. W latach 1993–2019 był Prezydentem Miasta Gliwice. W 2015 r. został Prezesem Związku Miast Polskich.

W Senacie X kadencji jest przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz członkiem Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Bezpartyjny.

Złożone i trudne wyzwania wymagają koordynacji



dr inż. arch. Łukasz Pancewicz

Politechnika Gdańska, A2P2

Podsumowanie aktualnych wyzwań stojących przed dużymi aglomeracjami miejskimi nie stanowi wielkiego problemu. Jest ich w końcu sporo, zaczynając od tych związanych ze zmianami klimatu i demografią, poprzez problem marginalizacji mniejszych ośrodków, a kończąc na konsekwencjach inflacji czy polityki fiskalnej rządu. O wiele trudniej jest wskazać możliwe rozwiązania. W dużych aglomeracjach z wieloma z nich prościej mierzyć się łącząc siły, kompetencje i zasoby kilku samorządów, które są powiązane funkcjonalnie. W teorii rozwiązanie brzmi prosto, realnie jest to kwestia gotowości na podjęcie kroków na rzecz integracji i dzielenia się władzą. Sprostanie temu zadaniu jest większym wyzwaniem, niż kwestie merytoryczne.

Obszary oddziaływania miast, związane z ich funkcjonowaniem, rzadko pokrywają się z granicami wyznaczanymi przez administrację rządową. Linie na mapach pozwalają organizować zasięg odpowiedzialności lokalnej władzy. W naszej części świata, gdzie duże miasta determinowane są przez postęp przemysłowy i globalizację, realny wpływ na ich rozwój stał się dużo szerszy i bardziej złożony.

Warunki trójmiejskie

W samej metropolii trójmiejskiej dobrze pokazuje to kilka prostych przykładów. Dziennie w jej obrębie, a także między gminami ościennymi a centrum, przemieszcza się ok. 450 tysięcy osób, co stanowi prawie jedną trzecią mieszkańców całego obszaru. W podmiejskim powiecie wejherowskim mieszka już ponad 213 tysięcy osób, zbliżając się do liczby mieszkańców Gdyni, która jest traktowana jako jedno z miast tzw. rdzenia i jeden z „liderów” Trójmiasta. Warto również zauważyć, że już ponad 50 tysięcy mieszkańców województwa, w tym sporo w samej metropolii, jest obcokrajowcami. Trójmiejskie porty przeładowują łącznie prawie 80 milionów ton towarów z całego świata, prawie dwie trzecie wolumenu w Polsce. Co więcej, nie są one podmiotami samorządowymi, a rządowymi.

Utrzymanie Trójmiasta „w ruchu” wymaga znacznych nakładów energii. Sama Gdynia w zakresie inwestycji publicznych określa roczne zapotrzebowanie na ok. 900 000 kWh. Pozyskiwany w tym celu prąd płynie przez krajowe sieci energetycznej. One jednak wytwarzają go w oparciu m.in. o system nadal zasilany węglem, surowcem pozyskiwanym w dużej mierze poza granicami kraju, generując znaczące emisje gazów cieplarnianych i przyczyniając się do globalnych konsekwencji funkcjonowania dużych miast. Wzmacnia to potrzebę budowania niezależności energetycznej, której nie da się zrealizować wyłącznie w oparciu o działania jednego samorządu, potrzebne są mechanizmy współpracy.

”

Utrzymanie Trójmiasta „w ruchu” wymaga znacznych nakładów energii. Sama Gdynia w zakresie inwestycji publicznych określa roczne zapotrzebowanie na ok. 900 000 kWh.

Organizacja systemu transportowego, wykorzystanie szans płynących z nadmorskiego położenia czy rosnącej liczby obcokrajowców, minimalizowanie działań związanych z emisjami zanieczyszczeń w złożonym organizmie zurbanizowanym wykracza poza możliwości nawet najsprawniejszej administracji miejskiej. Zgodnie z zasadami przyjętymi po transformacji ustrojowej, m.in. regułą subsydiarności, lokalne samorzady mierzą się często z dużymi, transgranicznymi oddziaływaniami indywidualnie i to w oparciu o malejące środki, którymi dysponują i rozporządzają. Natura i skala procesów takich jak suburbanizacja, budowanie sprawnego systemu transportu oraz zarządzanie dużymi terenami przyrodniczymi rozgrywa się niejako ponad ich granicami. Nie zawsze są to działania, na które poszczególne samorzady mają też pełny wpływ, a występując wspólnie – radziłyby sobie z nimi sprawniej.

”

Zgodnie z zasadami przyjętymi po transformacji ustrojowej, m.in. regułą subsydiarności, lokalne samorzady często mierzą się z dużymi, transgranicznymi oddziaływaniami indywidualnie i to w oparciu o malejące środki, którymi dysponują i rozporządzają w ramach miejskich budżetów.

Barierę metropolitarne

Próby mierzenia się z ponadlokalnymi wyzwaniami samodzielnie lub bez koordynacji, w najlepszym wypadku, budzą śmiech i irytację mieszkańców, jak np. obsługa transportu publicznego Sopotu przez kilku różnych przewoźników (gdańskie autobusy, gdyńskie autobusy, pociągi SKM, przewozy regionalne) z różnymi systemami taryfowymi, oznaczeniami i informacją pasażerską.

Brak porozumienia się w kwestii integracji transportowej ma również poważniejsze i bardziej wymierne konsekwencje. Niedofinansowanie trójmiejskiej kolei miejskiej, przy braku mechanizmów wspólnych dopłat do kursów kolejowych przez wszystkie samorzady metropolii, sprawia, że zasięgi obsługi i częstotliwości tego systemu są ograniczone. Rosnące ceny utrzymania w tym płac, cen energii, a także różna efektywność i skuteczność zarządzania poszczególnych samorządów sprawiają, że w efekcie praca eksploatacyjna transportu zbiorowego w Trójmieście maleje. Dzieje się to przy wysokich nakładach poszczególnych samorządów – np. Gdańsk płaci 1198 PLN na mieszkańca, najwięcej w kraju. Przy braku współpracy każdy z samorządów metropolii musi sobie radzić z utrzymaniem i modernizacją systemu samemu, w efekcie nie uzyskując dobrej jakości połączeń, ani efektywnej i konkurencyjnej oferty.

Problem braku scalania usług i ponoszenia kosztów dotyka różnych innych sfer gospodarki komunalnej Trójmiasta. Przykładem jest nieosiągnięcie porozumienia przy budowie wspólnej spalarni śmieci przez Gdańsk i Gdynię, rzutujące w efekcie na ceny utylizacji odpadów.

Za główną przeszkodę dla organizacji gmin w ramach obszarów funkcjonalnych podawany jest brak ustawy metropolitalnej. Podejmowane przez poprzednie rządy czy stowarzyszenia gmin próby legislacyjne nie zakończyły się sukcesem. W nieoficjalnych rozmowach sami samorządowcy wskazują na obawy przed utratą podmiotowości. Wątek ten wybrzmiewał bardzo głośno przy dyskusjach o próbie połączenia miasta i gminy Słupsk. Choć mieszkańcy podmiejskiej gminy korzystali z usług publicznych w centrum, nie utrzymując ich jednocześnie ze swoich podatków, perspektywa zmiany władz gminy na oddalony od ich domów ratusz nie wywoływała entuzjazmu. Sami samorządowcy boją się także utraty pozycji i władzy, jakie daje obecnie

przywódtwo w gminie. „Odgórnie” narzucenie ustawy metropolitalnej przez rząd przymusiłoby samorzady do współpracy w ramach związku metropolitalnego, taki ruch nie sprawiłby jednak, że zniknęłaby potrzeba stałych negocjacji między poszczególnymi gminami zrzeszonymi w ramach takiej organizacji. Dyskusja, czasem o niepopularnych bądź kosztownych działaniach, ścieranie się opinii i negocjowanie wspólnego interesu jest stałym elementem metropolitalnej samorządności.

”

Za główną przeszkodę dla organizacji gmin w ramach obszarów funkcjonalnych podawany jest brak ustawy metropolitalnej. Podejmowane przez poprzednie rządy czy stowarzyszenia gmin próby legislacyjne nie zakończyły się sukcesem. W nieoficjalnych rozmowach sami samorządowcy wskazują na obawy przed utratą podmiotowości.

Z jednej strony można powiedzieć, że obrona lokalnych władz przed scalaniem gmin pokazuje siłę systemu stworzonego przez reformę samorządową z 1990 r. Jest to niewątpliwie jedna z największych zdobyczy transformacji i jak mówił prof. Regulski, jej współtwórca, przełamała dawne „monopole władzy” – centralnego zarządzania, finansowania, zarządzania administracyjnego i własności gmin. Posiadanie odrębności jest wyrazem siły lokalnej demokracji.

Jednakże w sytuacji, w której utrudnia to zapewnienie efektywnych i dostępnych finansowo usług publicznych, budzi się pytanie o to, czy faktycznie nie potrzebujemy ustawy metropolitalnej, żeby się porozumieć? W końcu w polskim prawie istnieje już narzędzie pozwalające na tworzenie związków gminnych i powiatowo-gminnych bądź zawiązywania porozumień. Powołanie związku jest możliwe jako inicjatywa oddolna, nie sterowana ustawą z Warszawy. Formuła ta okazała się dużym sukcesem – w jej ramach połączyły się ponad 1594 gminy, 102 powiaty oraz 110 powiatów i gmin. W efekcie powstało odpowiednio: 200 związków gmin, sześć związków powiatów i 13 związków powiatowo-gminnych. Realizują one skomplikowane zadania – od wspólnych usług i inwestycji po połączone zarządzanie nowoczesnymi systemami transportowymi. Porozumienia te obejmują także duże samorzady, jak np. Poznań. Większość z nich realizuje zadania z sukcesami.

”

Wedle ustawy samorządowej z 1990 r. posiadanie odrębności jest wyrazem siły lokalnej demokracji. Jednakże w sytuacji, w której utrudnia to zapewnienie efektywnych i dostępnych finansowo usług publicznych, budzi się pytanie o to, czy faktycznie nie potrzebujemy ustawy metropolitalnej, żeby się porozumieć?

A może jednak współpraca?

Co zatem sprawiało, że samorzady były w stanie podejmować wspólnie ryzyko – prawne, finansowe i wizerunkowe dla realizacji bardzo skomplikowanych projektów? Przez lata praktyki we wszystkich udanych działaniach przewija się nieustannie jeden wątek. U podstaw wszystkich oddolnych inicjatyw samorządowych leżała chęć współpracy wychodzącej poza powierzchowne formy wspólnych działań obejmująca każdy szczebel samorządu. U liderów oznaczało to często odsunięcie własnych ambicji politycznych lub personalnych animozji wobec rywali na boczny tor i podjęcie wspólnie ryzyka na rzecz potencjalnego sukcesu.

W samorządowych szeregach, kluczowych dla codziennego funkcjonowania dużych miast, oznaczało to zawieszenie nieufności wobec partnerów „zza miedzy” i możliwość wspólnego działania, organizacji wspólnego zasobu czy wręcz chęci wyjścia poza proste schematy działania w ramach swojej jednostki samorządowej. W przypadku historycznych zaszłości bywa to trudną sprawą, zwłaszcza jeśli administracyjne podziały wywoływały uczucia animozji do sąsiada. Nie ułatwia też tego hierarchiczna struktura i charakter pracy urzędów. Mimo wszystko porozumienie się jest możliwe.

”

U podstaw wszystkich oddolnych inicjatyw samorządowych leżała chęć współpracy wychodzącej poza powierzchowne formy wspólnych działań obejmująca każdy szczebel samorządu.

Samorządy ćwiczą taką współpracę w ramach stowarzyszeń metropolitalnych. Jednak kluczowym testem jest solidarność międzygminna, która w dużych miastach wyraża się w sytuacjach kryzysowych bądź przy dzieleniu zasobów i pieniędzy. W rozmowach trójmiejskich samorządowców często wraca wątek pomocy dla gmin, udzielonej przez Gdańsk po dramatycznej nawałnicy w sierpniu 2017 r. Okazjonalne gesty wsparcia, choć niezwykle ważne, nie zastąpią trudniejszej kwestii, jaką jest podział środków na inwestycje. Mechanizmy Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych wprowadzone w metropoliach, miały budować taką współpracę. W rzeczywistości, podział środków czasem bywa pretekstem do rywalizacji wobec słabszych czy mniej zaradnych partnerów. Sprawiedliwe dzielenie środków, dialog na rzecz partnerskich rozwiązań jest konieczne dla długotrwałego porozumienia gmin.

Konkluzja jest być może banalna – mechanizmu współpracy nie stworzy wyłącznie ustawa czy paragraf, ale zaczyna się ona i kończy na budowaniu relacji między ludźmi. Jeśli patrzymy na kolejne wyzwania samorządowe, jedyną skuteczną obroną przed niepewną przyszłością jest sieć współpracy oraz unikanie pokusy ambicjonalnego traktowania samorządów jako „udzielnych księstw” lokalnych polityków czy „samotnych wysp” grających na własny interes. W dzisiejszym powiązanim i usieciowionym świecie „samowystarczalne wyspy” polegną najszybciej.

”

Jeśli patrzymy na kolejne wyzwania samorządowe, jedyną skuteczną obroną przed niepewną przyszłością jest sieć współpracy oraz unikanie pokusy ambicjonalnego traktowania samorządów jako „udzielnych księstw” lokalnych polityków czy „samotnych wysp” grających na własny interes.

O autorze

Dr inż. arch. **Łukasz Pancewicz** – urbanista, nauczyciel akademicki, razem z Moniką Arczyńską i zespołem współtworzy biuro A2P2, które zajmuje się rozwiązywaniem złożonych miejskich problemów. W ramach A2P2 stosuje narzędzia współprojektowania i partycypacji dla tworzenia nowych fragmentów miasta, projektowania usług i analizy danych. W swojej praktyce zajmuje się projektami urbanistycznymi (m.in. Stocznia Cesarska w Gdańsku, Stare Świdry, Port Praski w Warszawie, Estakady w Krakowie), przestrzeni publicznych (Abrahama w Gdyni, Plac Wolności w Łodzi), usług (system roweru publicznego w GZM). Wcześniej pracował jako konsultant i urzędnik, m.in. planując dla Łodzi. Stażował w Massachusetts Institute of Technology.

W kierunku elastycznego planowania



prof. Piotr Lorens

Architekt Miasta Gdańska,
Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej

Przemiany naszych miast zachodzą w coraz większym tempie. Nowe wyzwania w sferze politycznej, ekonomicznej, środowiskowej czy społecznej pojawiają się nieomalże z dnia na dzień. Bardzo często wiąże się to z koniecznością zastosowania nowego podejścia do kształtowania przestrzeni – przy czym przewidziane obecnymi regulacjami prawnymi procedury planistyczne zazwyczaj nie dają szansy na wypracowanie nowych rozwiązań w pożądanym czasie. Dlatego niezbędne jest zastosowanie nowego modelu planowania – wprowadzenie instrumentów „planowania elastycznego”, dającego szansę na szybkie dostosowanie koncepcji rozwoju do specyfiki danego problemu czy zagadnienia.

Zmieniające się potrzeby

Jesteśmy obecnie świadkami dwóch, nakładających się na siebie, procesów. Z jednej strony, dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość stawia przed nami coraz to nowe wyzwania: społeczne (związane choćby ze zmianami modelu życia), ekonomiczne (wiążące się np. z kryzysem i narastającą inflacją), środowiskowe (obejmujące takie kwestie jak postępujące zmiany klimatu czy konieczność zmiany polityki energetycznej) czy wreszcie polityczne (w tym obejmujące skutki wywołanych wojnami czy kryzysami migracji, ale także efekty zmian w systemie finansowania rozwoju miast). Z drugiej strony trwa w naszych społecznościach bardzo intensywna debata dotycząca przyszłości miast czy osiedli – obejmująca m.in. ich pożądaną formę, wygląd, formę przestrzeni publicznych, przydatność dla różnych grup użytkowników czy wreszcie ich wyraz architektoniczny. Dyskutujemy przy tym o mieście „zrównoważonym” (a więc zaplanowanym zgodnie z celami i zasadami zrównoważonego rozwoju), odpowiedzialnym społecznie, włączającym (inkluzywnym), inteligentnym („smart”)... Można więc powiedzieć, że coraz częściej zastanawiamy się, jakie będą miasta przyszłości, a równocześnie zbyt rzadko rozmawiamy o tym w jaki sposób te wizje mogą być realizowane. Tymczasem to właśnie od tego jakimi instrumentami planistycznymi i realizacyjnymi się posługujemy, zależy sukces danego przedsięwzięcia rozwojowego. Dlatego też w urbanistyce funkcjonuje pojęcie „wpływu realizacji” – czyli oddziaływania tego, w jaki sposób realizujemy daną koncepcję, na ostateczny kształt przestrzeni.



Niestabilność naszych czasów sprawia, że coraz częściej zastanawiamy się jakie będą miasta przyszłości. Zbyt rzadko rozmawiamy jednak o tym w jaki sposób te różne wizje mogą zostać zrealizowane. Tymczasem to właśnie instrumenty realizacyjne i planistyczne zdecydują o sukcesie transformacji miast.

Inercja procedur planistycznych

Obowiązujące obecnie regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego mają dość archaiczny charakter. Zakładają one zdefiniowanie z góry finalnej, pożądanej struktury funkcjonalno-przestrzennej miast – odnosi się to zarówno do skali ogólnomiejskiej (gdzie w najlepszym wypadku raz na 10 lat przygotowywana jest kompleksowa zmiana zapisów tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta) jak i lokalnej (gdzie zmiana zapisów planu miejscowego – nawet drobna – potrafi zająć dobrych parę lat). Przy tym pamiętać należy o licznych trudnościach formalnych i proceduralnych związanych ze zmianą polityki przestrzennej gminy. Jakie są skutki tej sytuacji? Zapisy planu stworzone przed paroma lub wręcz parunastoma laty wciąż nas obowiązują, choć rzeczywistość, w której funkcjonujemy, dynamicznie się zmienia. Pojawiają się takie procedury jak choćby „lex developer” (czyli specjalna regulacja ustawowa związana z ułatwieniem realizacji inwestycji mieszkaniowych), mające na celu – na drodze tzw. specjalnych regulacji – przyspieszenie procesu zmian w przestrzeni. Ale należy patrzeć na nie raczej jak na „zgodne z prawem obchodzenie prawa”. Nie jest to jakościowa zmiana warunków formalnych.

Pamiętać także musimy, iż owe (określone z góry) reguły kształtowania przestrzeni rzadko dają szansę na realizację różnorodnych aspiracji i potrzeb współczesnych społeczności. Oczekiwania te także szybko się zmieniają – równocześnie postępują choćby procesy gentryfikacji, skutkujące niezgodą na określone działania w przestrzeni, jak i degradacji społecznej i ekonomicznej, których wynikiem są zmiany funkcjonalne i przestrzenne. Do tych ostatnich zaliczyć można choćby ewolucję w zapotrzebowaniu na usługi – w tym tzw. handel wielkopowierzchniowy – co przyczynia się do konieczności wypracowania nowych form zagospodarowania terenów dotychczas zajętych na te właśnie cele. Jeśli jednak zapisana w dokumentach formalnych polityka planistyczna miasta nie daje szansy na szybką zmianę sytuacji, to konieczne staje się sięganie po wyżej wspomniane specjalne regulacje.

Nowa filozofia planowania

Dotychczasowe planowanie i projektowanie urbanistyczne w dużej mierze bazowało na wypracowanych doktrynach, manifestach czy zestawach zasad – miały one często sformalizowany charakter, jak choćby tzw. „Karta Lipska” czy „Nowa Karta Ateńska”. Ich zapisy były określane przez elity polityczne i profesjonalne, nie przystając jednocześnie do specyfiki poszczególnych regionów czy miejsc. Trudno także sobie wyobrazić aplikowalność zapisów tych dokumentów do wszystkich, występujących obecnie w naszych miastach, problemów przestrzennych. Ich różnorodność, oraz ciągle wzrastająca liczba powoduje bowiem konieczność stosowania odmiennych podejść zależnych od miejsca ich występowania i charakteru.

Z tego też powodu coraz częściej mówimy o konieczności redefinicji planowania – które powinno być rozumiane jako proces społeczno-polityczny, w ramach którego poszczególne, akceptowane wspólnie koncepcje osadzone w lokalnym kontekście przekładane są na decyzje przestrzenne. Oznacza to konieczność swoistego „szycia na miarę” rozwiązań planistycznych – nie tylko w odniesieniu do poszczególnych decyzji, ale także w stosunku do rodzaju wykorzystywanych instrumentów planistycznych i realizacyjnych właśnie. Konsekwencją jest konieczność znaczącej rozbudowy palety technik i instrumentów planistycznych, projektowych i realizacyjnych. Oznacza to, że przyszłe planowanie powinno: być znacznie bardziej zróżnicowane od obecnego, odpowiadać na pojawiające się przyszłe potrzeby i ciągle zmieniającą się sytuację oraz skupiać się na „kluczowych problemach rozwojowych” rozwiązując jednocześnie „małe potrzeby” nawet niewielkich grup interesariuszy.



Przyszłe planowanie powinno być „szyte na miarę”: znacznie bardziej zróżnicowane od obecnego, elastyczne (zdolne do odpowiedzi na pojawiające się przyszłe potrzeby i ciągle zmieniającą się sytuację) oraz uniwersalne (skupione zarówno na „kluczowych problemach rozwojowych” jak i rozumiejące „małe potrzeby” nawet niewielkich grup interesariuszy).

Nowy model praktyki planistycznej i projektowej

Przywołana powyżej zmiana co do potrzeb i charakteru planowania skutkować może wieloma zmianami co do tego, jak nasze miasta będą planowane. Przede wszystkim koniecznym jest zastanowienie się nad sensownością utrzymywania „nadrzędnej” koncepcji, bazującej często na „zintegrowanym/kompleksowym planowaniu” – czego dobrym wyrazem jest choćby pojawiające się w ostatnich latach powiązanie planowania strategicznego i przestrzennego. Wypracowane w taki sposób rozwiązania rzadko bywają elastyczne i stanowią słabą bazę dla rozwiązywania pojawiających się problemów. Powinniśmy zastanowić się nad możliwościami wprowadzenia zasady „planowania elastycznego”, rozumianego jako otwarcia na wykorzystywanie rozmaitych nowych (lub dotychczas rzadko wykorzystywanych) koncepcji, idei, ale także instrumentów planistycznych. Przykładem tych ostatnich są choćby tzw. masterplany dla wybranych obszarów problemowych czy całościowo rozumianych jednostek urbanistycznych (np. dzielnic miejskich). Są to plany niezależne od tych ujętych w obecnie obowiązującym prawie, pozwalające na określenie przemyślanej i skoordynowanej polityki rozwoju wybranych obszarów. Każdy z problemów urbanistycznych będzie bowiem w przyszłości rozwiązywany w odmienny sposób – nie tylko co do rozwiązań przestrzennych, ale i w zakresie charakteru wykorzystywanych instrumentów planowania.

Osobną kwestią jest sposób wypracowywania wspomnianych powyżej rozwiązań. W dobie aktywizujących się społeczności lokalnych nie wystarczy już konsultować przygotowanych rozwiązań – konieczna jest autentyczna partycypacja społeczna, a wręcz współtworzenie (kokreacja) proponowanych rozwiązań, z udziałem wszystkich interesariuszy, np. w formie organizowanych warsztatów czy innych form procesów konsultacyjnych. Proces ten powinien mieć charakter ciągły, systemowy, a nie przyczynkowy.



Planowanie elastyczne rodzi potrzebę autentycznej partycypacji społecznej, a wręcz kokreacji nowych rozwiązań z udziałem wielu interesariuszy. Taki proces współtworzenia nie może mieć już formy konsultacji przygotowanych rozwiązań – powinien mieć charakter ciągły, systemowy.

Nowy charakter zawodu urbanisty

Zmiana w podejściu do kształtowania systemu planowania skutkować będzie także odmiennym charakterem zawodu urbanisty. Będzie on musiał być związanym zarówno z „globalną” jak i tą bardzo „lokalną” agendą, tak aby – nie odchodząc choćby od przywołanych powyżej zasad zrównoważonego rozwoju – kreować rozwiązania na miarę lokalnych potrzeb. Urbanista powinien być zatem otwarty na wszelkie innowacje oraz zdolny do wykorzystywania znacznie szerszego (i niekoniecznie określonego w prawie) zestawu instrumentów rozwojowych. Powinien także rozumieć, jak te instrumenty mogą być wykorzystywane w różnych sytuacjach problemowych i lokalizacjach – trochę jak rzemieślnik, podchodzący do każdego wyzwania zawodowego w odmienny sposób.

Konsekwencje wdrożenia zasad elastycznego planowania

Uelastycznienie planowania nie oznacza – jak to się czasem rozumie – zwiększenia swobody działania inwestorom prywatnym. Pozwala jednak na wsłuchanie się w głosy wszystkich interesariuszy procesu przekształceń – w tym zarówno społeczności lokalnej jak i inwestorów czy właścicieli terenów. Wiąże się z odejściem do ustalonych z góry wzorców i sztywnych procedur, co nowy kształt prawa zagospodarowania przestrzennego powinien umożliwić.

Nie jest to sytuacja bez precedensu w światowej praktyce – znany jest choćby system anglosaski, bazujący na negocjacjach pomiędzy władzą publiczną a inwestorami. Podobne rozwiązania z powodzeniem są także wdrażane w wielu innych krajach wysokorozwiniętych, czego przykładem mogą być choćby procesy

transformacji obszarów zdegradowanych w Niemczech czy Francji. Jednakże wdrożenie elastycznego planowania w polskich realiach wiązać się będzie z prawdziwą rewolucją – zarówno dla urbanistów, samorządowców jak i (a może przede wszystkim) dla społeczności lokalnych i inwestorów.

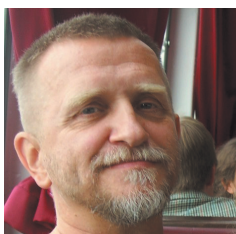
”

W systemie prawa gospodarowania przestrzenią musi zajść daleko idąca zmiana polegająca na uelastycznieniu procedur i wprowadzeniu nowych instrumentów planowania i realizacji. Z drugiej strony, koniecznym jest wprowadzenie systemu prawdziwej kokreacji rozwiązań przestrzennych z udziałem wszystkich interesariuszy.

O autorze

Prof. **Piotr Lorens** – Kierownik Katedry Urbanistyki i Planowania Regionalnego na Wydziale Architektury Politechniki Gdańskiej. Od 2021 roku Architekt Miasta Gdańska. Stypendysta Fulbrighta, aktywnie zaangażowany w prace komitetów naukowych (m.in. w ramach struktur Polskiej Akademii Nauk) oraz stowarzyszeń profesjonalnych (m.in. ISOCARP, TUP, ICOMOS-u oraz TICCIH). Pracuje także przy planowaniu i realizacji różnego rodzaju projektów i przedsięwzięć urbanistycznych, związanych przede wszystkim z transformacją i odnową miast.

Strategie miast w niestabilnym świecie



Wojciech Kłosowski

specjalista ds. rozwoju lokalnego,
ekspert strategiczny Związku Miast Polskich,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Rzeczywistość niestabilnych czasów może podświadomie kierować nas ku porzuceniu planowania strategicznego (ponieważ staje się zbyt trudne) albo skłaniać do robienia tego tak, jak dotychczas (bo zobaczymy co urodzi się z tego chaosu, na pewno nie wszystko się zdezaktualizuje). Oba te podejścia są jałowe i długoterminowo niebezpieczne. Planowania strategicznego potrzebujemy więcej niż kiedykolwiek wcześniej, ale musi ono zmienić swoją naturę. Na czym polega dziś mądre, skuteczne i efektywne planowanie w mieście?

Zarządzanie strategiczne miastem ma strukturę warstwową: od zawsze są w mieście sprawy bieżące i odrębne od nich decyzje strategiczne, a każdą z tych dwóch warstw struktury decyzyjnej operuje się inaczej. Czym różni się miejskie zarządzanie strategiczne od bieżącego? Zamiast powtarzać banalną oczywistość, że strategia to rozstrzygnięcia zasadnicze, ogólne i długoterminowe, zaś zarządzanie bieżące to decyzje mniejszej wagi, szczegółowe i krótkoterminowe, wolę powołać się na inne rozróżnienie, które lepiej działa na wyobraźnię: zarządzanie bieżące, to zajmowanie się sprawami w kolejności hierarchii ich pilności. Natomiast strategia, to zajmowanie się sprawami według hierarchii ich ważności. Te dwa podejścia różnią się od siebie dość zasadniczo: wśród miejskich spraw nagląco pilnych jest sporo drugorzędnych drobiazgów, a z kolei spośród spraw kluczowo ważnych dla rozwoju miasta rzadko która musi być załatwiona już na jutro. Niech tę rozbieżność zilustrują następujące przykłady: udekorowanie ulic przed świętami, przystrzyżenie żywopłotów na miejskich skwerach, usunięcie skutków wichury, czy ustawienie zraszaczy i kurtyn wodnych, gdy uderzy fala katastrofalnych upałów, to wszystko zadania pilne. Są one oczywiście także ważne, ale żadne z nich nie jest istotne strategicznie, bo też żadne z nich nie rozwiązuje strategicznego problemu. Z kolei przedsięwzięcia takie, jak „zbudowanie poczucia wspólnoty międzypokoleniowej wśród mieszkańców”, „rozbudzenie marzeń i aspiracji młodzieży”, „wykreowanie miasta przyjaznego do życia” są strategicznie dużo ważniejsze. Ale – ponieważ tak samo ważne będą także jutro i szybko się nie zdezaktualizują się – zawsze mogą zaczekać, aż zrobimy to, co pilne, co niezbędne na jutro. Miasta dość często – nawet mając wcześniej uchwaloną niezłą strategię – w codziennej praktyce są zatem skupione prawie wyłącznie na sprawach pilnych i *de facto* realizują tylko zarządzanie bieżące. A dzieje się tak tym bardziej wówczas, gdy nacisk spraw pilnych jest tak przemożny, że absorbuje całość dostępnych środków i skupia całą uwagę miejskiej administracji.

”

Zarządzanie strategiczne miastem ma strukturę warstwową: zarządzanie bieżące, to zajmowanie się sprawami w kolejności hierarchii ich pilności, natomiast strategia, to zajmowanie się

sprawami według hierarchii ich ważności. Ze względu na ogromną presję spraw pilnych, nawet miasta mające przemyślaną strategię skupiają się na bieżącym zarządzaniu.

Czy w niestabilnym świecie, jaki otacza nas od kilku lat, jest w ogóle miejsce na miejskie planowanie strategiczne? Czy może właśnie nacisk spraw doraźnych stał się na tyle gwałtowny, że strategii nie ma jak planować? Odpowiedź wcale nie jest banalnie prosta. Wystarczy zadać sobie pomocnicze pytanie: czy mamy jakikolwiek przykład miasta, które przyjmując strategię na przykład w 2017 roku, zawarło w niej plan działań na wypadek pandemii, wytyczne strategiczne co do postępowania z gwałtowną falą migracji albo choćby dobry plan radzenia sobie z załamaniem dochodów własnych? A przecież właśnie te trzy sprawy zajmowały w ostatnich latach największą część uwagi samorządów. Czyżby w takim razie strategię okazały się zupełnie nieskuteczne? A jeśli tak, to – czy są w ogóle potrzebne?

Trzeba uczciwie przyznać, że dotychczasowe planowanie strategiczne w miastach przegapiło wszystkie wymienione wyzwania. Jeszcze sześć lat temu powszechnie robiliśmy strategię oparte na milczącym założeniu, że w przyszłości będzie „tak jak teraz, tylko bardziej”. W diagnostyce strategicznej mamy wypracowane metody szacowania, na ile dotychczasowe zjawiska się nasilą. Ale nie mamy żadnej zadowalająco skutecznej metody przewidywania wyzwań jakościowo nowych. A można domyślać się, że w niestabilnym świecie właśnie takie wyzwania będą dominowały. W mniejszym zakresie trzeba będzie zaplanować kontynuowanie tego, co robiliśmy dotychczas, a w coraz większym – działania pionierskie, które podejmiemy by zmierzyć się z całkiem nowymi wyzwaniami. Tyle że do owych pionierskich działań nie mamy na razie żadnych gotowych metodyk. Trzeba by było więc jednocześnie planować zupełnie nowe, niepraktykowane dotychczas działania odpowiadające na wyzwania jutra i jednocześnie odkrywać metodykę planowania takich działań.

W odruchu oporu przed tak skrajnie trudnym wyzwaniem bardzo wiele samorządów wybiera jedną z dwóch błędnych dróg: jedne skupiają się wyłącznie na bieżącym zarządzaniu kryzysowym mając nadzieję, że za chwilę pojawią się lepsze warunki do tworzenia strategii, a inne przygotowują strategię po staremu, jakby ufając przekonaniu, że przeszła metodyka nie mogła przecież zdezaktualizować się w całości. Oba te podejścia uważam za jałowe i długoterminowo niebezpieczne.

”

W diagnostyce strategicznej mamy metody szacowania, na ile dotychczasowe zjawiska się nasilą. Ale turbulentne czas wymuszają przewidywanie wyzwań zupełnie nowych. W mniejszym zakresie potrzebujemy planu na kontynuowanie tego, co robiliśmy dotychczas, a w coraz większym gotowości do działań pionierskich, które podejmiemy by zmierzyć się z całkiem nowymi wyzwaniami.

Pierwsze podejście, polegające na skupieniu się wyłącznie na zarządzaniu bieżącym, w tym – na elementach zarządzania kryzysowego – wydaje się opierać na błędnym założeniu, że wśród turbulencji niestabilnego świata planować strategicznie w sposób sensowny po prostu się nie da. Bo zbyt dramatycznie skrócił się horyzont sensownej przewidywalności zdarzeń przyszłych. Zwolennikom takiego podejścia polecam metaforę żeglarską: jeśli w czasie sztormu rzeczywiście musimy maksimum uwagi i sił skupić na bieżącym przetrwaniu wśród fal, to przecież nie zwalnia nas to z obowiązku zadecydowania, do którego portu chcemy koniec końców dopłynąć. Jeżeli nawet musimy pogodzić się z faktem, że sztorm może nas znieść z planowanego kursu i to daleko, to nie można przyjąć, że zrezygnujemy w ogóle z wytyczenia kursu. Zgoda także, że w warunkach sztormowych kurs będzie musiał być wytyczony wariantowo: jeśli fale zniosą nas

na zachód, popłyniemy do portu A, a jeśli na południe – skierujemy się do portu B. Ale nie możemy całkowicie zrezygnować z wytyczenia kursu, usprawiedliwiając się sztormem. Bo żeglowanie bez wytyczonego celu ma bardzo duże szanse skończyć się katastrofą.

Z kolei tworzenie strategii miasta w sposób mechanicznie powtarzający dotychczasową metodykę, jakkolwiek łatwe wykonawczo, jest skrajnie ryzykowne, bo nie ma szans sensownie przewidzieć najtrudniejszych wyzwań przyszłości. Przecież – jak sami widzimy – dotychczasowe planowanie strategiczne nie zauważyło ani zagrożenia pandemią, ani zbliżającej się wojny w Ukrainie, jako wyzwań przyszłości. Ba, nie zauważyło też w skali świata zbliżającego się globalnego kryzysu finansowego 2008 roku, choć wszystkie jego wczesne sterowniki były aż nazbyt jaskrawo widoczne dwa lata wcześniej. Przywiązanie do sprawdzonych narzędzi i metod oszczędza nam pracy, jeśli otoczenie jest znane i przewidywalne, staje się natomiast pułapką w świecie niestabilnym. A właśnie taki świat otacza nas obecnie. Więc w turbulentnym świecie tym bardziej trzeba planować strategicznie, tyle że nie tak, jak dotychczas.

Czy samorządy miejskie w Polsce są gotowe uczyć się planowania strategicznego po nowemu? Najpierw warto wskazać na ważną barierę, jaką trzeba będzie pokonać – „fetysz doświadczenia”. Wystarczy popatrzeć na samorządowe zamówienia usług doradczych: niemal w każdym (oprócz kryterium ceny) pojawia się wymóg doświadczenia. Ten, kto będzie nam doradzał, ma wykazać, że wcześniej wiele razy doradzał innym. Tymczasem doświadczenie choć może być zasobem, potrafi być również balastem: ten, kto daną rzecz robił wielokrotnie, będzie bardziej narażony na odruch podążania utartymi ścieżkami, robienia wszystkiego tak, jak dotychczas. Samo funkcjonowanie ludzkiego mózgu wpycha nas w pułpkę odruchowego podążania wypróbowanymi schematami. Tymczasem doradztwo strategiczne w niestabilnym świecie potrzebuje być może innych zasobów intelektualnych, niż doświadczenie. Proszę pozwolić mi na sformułowanie osobistego marzenia: chciałbym, aby jakiś samorząd oczekiwał ode mnie jako eksperta nie tyle doświadczenia, co po pierwsze wyobraźni, po drugie – szerokich umiejętności analitycznych, a wreszcie po trzecie – ciekawości poznawczej, elastyczności i odwagi. A doświadczenia – tylko o tyle, o ile nie stłumi tamtych, ważniejszych cech.

Dopóki samorządy nie zamawiają doradztwa u osób z wyobraźnią, my eksperci samorządowi być może powinniśmy wciskać się trochę jak nieproszony gość z naszymi poradami. Może zostaną usłyszane? Moje dwie podstawowe rady dla strategii miejskich to prototypowanie i adaptacyjność.



W nowej rzeczywistości miastom szczególnie przyda się prototypowanie (zdolność do weryfikowania zakładanych celów strategicznych poprzez realizację małych, niskokosztowych i odwracalnych projektów) oraz adaptacyjność (dostosowanie do różnych funkcji).

Prototypowanie to takie podejście do miejskich projektów o skali strategicznej, gdzie zamiast planowania wielkoskalowych i kosztownych przebudów (zmiany jednym projektem całych dzielnic czy polityk), dzielimy działania na małe, możliwie niskokosztowe i łatwo odwracalne kroki, po zrobieniu których możemy sprawdzić czy dają one zakładany skutek, wyciągnąć wnioski i w razie czego cofnąć się o jeden etap, aby poszukać mądrzejszego rozwiązania.

Adaptacyjność zaś rozumiem jako wymyślanie projektów miejskich tak, aby były one łatwo dostosowywalne do... jeszcze nie wiemy, czego. Zamiast zamawiania u projektanta budynku hali sportowej (która następnie – wbrew zaprojektowanej funkcji – jest kolejno szpitalem pandemicznym, centrum dla uchodźców i klimatyzowanym miejscem schronienia przed katastrofalną falą upałów), warto byłoby od razu zlecać projektantowi zaprojektowanie wielkokubaturowego budynku miejskiego, którego najważniejszą cechą byłoby... łatwe dostosowywanie go do różnych funkcji (nie wiemy jeszcze jakich). To właśnie adaptacyjność. Kto wie, czy nie tak będzie wyglądała przyszłość miejskich inwestycji?

Jakie jeszcze inne cechy – oprócz adaptacyjności i prototypowania – powinno mieć nowe zarządzanie strategiczne miastem? Zapewne dostosowanie do zmian klimatu i mądre unikanie nasilania tych zmian. Zapewne partycypacyjność, ale przepracowaną po nowemu. Miasta powinny być też bardzo mocno zorientowane na zmianę demograficzną i nauczyć się mądrze wykorzystywać narzędzia czwartej rewolucji przemysłowej dla podnoszenia swojej sprawności. Co jeszcze? Tego na razie nie wiemy. Ale wiemy na pewno, że wymyślenie nowego miejskiego planowania strategicznego jest jednocześnie bardzo ważne i zarazem bardzo pilne.

O autorze

Wojciech Kłosowski – niezależny ekspert samorządowy, specjalista w zakresie zagadnień rozwoju lokalnego oraz planowania i zarządzania strategicznego. Wykłada zarządzanie kulturą w Instytucie Badań Literackich Polskiej Akademii Nauk oraz prowadzi warsztaty z rewitalizacji obszarów miejskich w Instytucie Kultury Polskiej Uniwersytetu Warszawskiego.

Miasta – w poszukiwaniu rezyliencji



Aldo Vargas-Tetmajer

Koordinator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich

Gęstość zaludnienia i intensywna aktywność gospodarcza sprawia, że to miasta są najbardziej narażone na skutki zmian klimatu, co wymusza ich daleko idącą zieloną transformację. Nie ma jednak co ukrywać – dla części z nich kryzys klimatyczny może się okazać wręcz niszczycielski. Jak zaadaptować tereny zurbanizowane do nowych wyzwań?

Miasta, ze względu na gęstość zaludnienia i zabudowy oraz intensywną aktywność gospodarczą, są szczególnie wrażliwe na zmiany zewnętrznych uwarunkowań. Zależnie od swojego usytuowania – zarówno w kontekście geograficznym, jak i środowiskowym mierzą się z różnymi wyzwaniami. Wiele wybudowano w pobliżu rzek lub na wybrzeżach, co powoduje konkretne zagrożenia, natomiast inne mogą cierpieć np. na niedobór zasobów wodnych.

Miasta versus kryzys klimatyczny

Adaptacja do zmian klimatu, jako wysiłek podejmowany w skali globalnej, jest procesem ważnym również w kontekście zarządzania miastami. Zgodnie z ustaleniami Międzynarodowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu zmiany te powodowane są głównie nadmierną emisją dwutlenku węgla wynikającą ze spalania paliw kopalnych, a większość emisji generowana jest właśnie w miastach. Jednym z istotniejszych filarów adaptacji do nich dotyczy zatem gospodarowania energią w obszarach zurbanizowanych. Jest to szczególnie istotnie w dobie nieustannie wzrastającej jej konsumpcji, zwłaszcza na tych obszarach.

”

Zgodnie z ustaleniami Międzynarodowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu zmiany te powodowane są głównie nadmierną emisją dwutlenku węgla wynikającą ze spalania paliw kopalnych, a większość emisji generowana jest właśnie w miastach.

Niekorzystną cechą zmian klimatu jest wzrost gwałtowności i nieprzewidywalności zdarzeń klimatycznych. Ponieważ dają one o sobie coraz dotkliwiej znać, miasta muszą zwiększyć swoją odporność. Konieczność szybkiej adaptacji wzrasta. Może się okazać, że w średniej perspektywie czasowej, ich skutki będą niszczycielskie. Znamy z mediów przykłady pożarów w obu Amerykach czy Australii, gwałtownych burz i powodzi w Azji czy też susz powodujących masowe migracje ludności. Wpływa to na refleksję na temat dostępu i sposobu korzystania z nośników energii z nieodnawialnych źródeł. Wzrasta koszt ich pozyskania, ale pojawiają się również regulacje dążące do ograniczenia ich wydobycia i wykorzystywania.

Miasto odporne, czyli jakie?

Sprawne funkcjonowanie miast określają jego składowe systemy: zabudowy, wodno-ściekowy, odpadowy, transportowy i energetyczny. Ten ostatni determinuje funkcjonowanie pozostałych. Ogrzewanie i schładzanie, oświetlenie, transport ludzi i zasobów, siła napędowa dla różnych mechanizmów to dosłownie *spiritus movens* obszarów zurbanizowanych, duch, który wprawia miasta w ruch. Na tym tle wyróżnia się, wraz z ze wzrostem złożoności świata informacyjnego, sfera cyfrowa. W ostatnich dziesięcioleciach uległa ona gwałtownemu rozrostowi, a razem z nią jego energochłonność. To powoduje oczywiście zwiększenie wrażliwości całego układu na gwałtowne zdarzenia. Krótkotrwała awaria prądu może nie tylko zerwać nasze spotkania online, ale też naruszyć najważniejsze elementy infrastruktury miejskiej.

Budowanie odporności systemów miejskich, w tym energetycznego, do pewnego stopnia może zapewnić nam bezpieczeństwo. W dłuższej perspektywie należy przewidzieć sytuacje, w których obecne i nowo powstające elementy sieci energetycznych będą przeciążone, niewydolne lub w inny sposób wrażliwe na coraz gwałtowniejsze skutki zmian klimatu. Konieczne zatem staje się takie ich projektowanie, aby miasta i jego systemy były zdolne do radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Wysiłek decydentów miejskich musi zatem iść nie tylko w kierunku wzmocnienia odporności systemu energetycznego, ale też jego rezyliencji, czyli zdolności do szybkiej regeneracji po doznanych gwałtownych zdarzeniach lub katastrofach.

”

Ogrzewanie i schładzanie, oświetlenie, transport ludzi i zasobów, siła napędowa dla różnych mechanizmów to dosłownie *spiritus movens* obszarów zurbanizowanych, duch, który wprawia miasta w ruch.

W miastach europejskich już zaczęto wprowadzać działania i strategie mające na celu adaptację do zmian klimatu. Rozwiązania dotyczą takich sfer jak uodparnianie infrastruktury, zwiększenie roli planowania przestrzennego, w tym ocen oddziaływania na środowisko (przykład dyrektywy unijnej dotyczącej ograniczenia zasklepienia gruntów), zwiększenie roli standardów i norm budowlanych w zakresie energochłonności czy stosowanych materiałów budowlanych, zwiększenie roli infrastruktury zielono-niebieskiej w miastach. W sferze energetycznej dotyczy to odejścia od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii.

Problemy energetyczne

Równocześnie toczy się walka o model zarządzania energią. Widzimy ogromny wysiłek korporacji energetycznych wkładany w opracowanie nowych, bardziej inteligentnych rozwiązań technicznych (samoregulujące się układy) i dostarczania coraz to nowych usług dostosowanych do różnorodnych potrzeb. Stoi oczywiście za tym troska o władzę lub wręcz próba budowania monopolu w tym sektorze. Pozytywnym aspektem tej sytuacji jest możliwość wliczania odporności w nowotworzone elementy systemu energetycznego lub *upgrade*owania (odnawiania i wzmocnienia) starszej infrastruktury. Jednak skutki pandemii, trwająca wojna czy wspomniane ekstremalne warunki pogodowe wciąż uzmysławiają nam niską odporność tego systemu.

”

Skutki pandemii, trwająca wojna czy wspomniane ekstremalne warunki pogodowe wciąż uzmysławiają nam niską odporność obecnego systemu energetycznego.

W odróżnieniu od obecnego systemu powstają rozwiązania, które na mniejszą skalę oferują wiele możliwości. Kogeneracja, energetyka rozproszona, tworzenie klastrów i spółdzielni, ograniczanie prywatnego zużycia bez strat dla jakości życia i generacja energii na własne potrzeby czy też stawianie na lokalne odnawialne

źródła to elementy, które nie tylko zwiększają odporność, ale mogą również zapewnić rezyliencję lokalnych systemów energetycznych, czyli ich zdolność regeneracyjną w przypadku gwałtownych zmian. Taką możliwość daje korzystanie z lokalnych zasobów (wiatr, słońce, woda, biomasa, inne) oraz swoboda przełączania się między różnymi źródłami energii i wybór sposobów jej dostarczania.

Jaka transformacja miast?

Samorządy już teraz są aktywne w dziedzinie likwidacji źródeł niskiej emisji, termomodernizacji budynków czy rozbudowywania instalacji OZE. Znaczne środki na takie działania są przewidziane w obecnej perspektywie Unii Europejskiej. Niezbędnymi krokami są: inwentaryzacja zasobów i możliwości, opracowania techniczne w gminach, przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego m.in. pod OZE, ale też myślenie w kategoriach lokalnych partnerstw samorządowych oraz tworzenia klastrów czy wspieranie powstania spółdzielni energetycznych. Te działania wymagają wypracowania modelu współpracy i wsparcia oddolnej instytucjonalizacji.

Równie istotna jest edukacja społeczności lokalnych i ich aktywne zaangażowanie. Realizowane przez miasta projekty „miękkie” (praca ze społecznością lokalną) okazują się w takim przypadku nie mniej ważne niż działania „twarde” w postaci inwestycji w infrastrukturę. Przykłady krajowe czy zwłaszcza zagraniczne jak platforma Vilawatt realizowana w ramach programu Miejskie Działania Innowacyjne (ang. *Urban Innovative Actions – UIA*) czy programu URBACT, pokazują, że tworzenie lokalnego rynku prosumenckiego zwiększa efektywność gospodarki energetycznej, jak również poprawia lokalną gospodarkę, zwiększa spójność i aktywność społeczną.



Istotnym aspektem transformacji jest edukacja społeczności lokalnych i ich aktywne zaangażowanie. Realizowane przez miasta projekty „miękkie” (praca ze społecznością lokalną) okazują się w takim przypadku nie mniej ważne niż działania „twarde” w postaci inwestycji w infrastrukturę.

Doświadczana obecnie niestabilność rynku energetycznego wpływa na wzrost zainteresowania nowymi możliwościami technologicznymi i alternatywnymi sposobami finansowania inwestycji. Dotarcie do właściwych informacji w tych tematach nie jest jednak łatwe i wymaga wiedzy eksperckiej wewnątrz i na zewnątrz struktur urzędów miast. Na drodze do przemian w tym kierunku stoi jeszcze szereg ograniczeń i uwarunkowań, z którymi borykają się decydenci miejscy.

Częścią problemu jest też niejasność i niestabilność przepisów z wielu różnych obszarów, brak uspołnionych planów działań szerszego grona aktorów lokalnych czy też złożoność zapisów i procedur konkursów dotacyjnych. Innym wyzwaniem jest konieczność modernizacji sieci dystrybucyjnych czy podjęcie działań nakierowanych na racjonalizację zużycia energii.

Z innej strony miasta borykają się z ograniczeniami wynikającymi z geografii i zapisów administracyjnych dotyczących środowiska naturalnego czy mieszkalnego (np. odległości pomiędzy instalacjami OZE a zabudową mieszkaniową, tzw. „ustawa wiatrakowa”, spalarnie odpadów czy biogazownie lub też bliskość różnego rodzaju obszarów chronionych) oraz oporu lub niskiej świadomości lokalnej społeczności.

Dla samorządów dotkliwymi okazują się być ograniczenia budżetowe wpływające na możliwość finansowania energetyki odnawialnej (wkład własny czy potrzeba gwarancji finansowych na pozyskanie finansowania ze źródeł zewnętrznych). Dla mieszkańców z kolei kłopotliwym staje się dotarcie do informacji dotyczących finansowania i realizacji prywatnych inwestycji w zakresie Transformacji Energetycznej.

Budowanie silnego i odpornego systemu energetycznego miast leży oczywiście w interesie samorządu i mieszkańców. Na odporny system składają się większe (w stosunku do potrzeb) i lepiej zabezpieczone linie przesyłowe oraz systemy grzewcze czy chociażby solidna termoizolacja, czyli elementy zdolne wytrzymać ekstremalne warunki pogodowe. Rezylienty system energetyczny opiera się na nieco innych założeniach:

- redundancja, czyli nadmiarowość ważnych elementów systemu, zapewniające nieprzerwane dostarczanie energii wtedy kiedy dochodzi do gwałtownych zdarzeń (w tym większy udział sektora prosumenckiego),
- elastyczność, czyli możliwość wyboru źródła energii bądź sieci przesyłowej zgodnie ze zmiennymi warunkami (w tym oparcie się na lokalnych źródłach OZE),
- umiejętność dynamicznej reorganizacji, zarówno infrastrukturalnej jak i poprzez zachowania użytkowników, w oparciu na przykład o lokalne partnerstwa międzysamorządowe,
- przyswajalność, czyli zdolność zarządców i użytkowników systemu energetycznego do uczenia się na własnej bądź cudzej historii.



Rezylienty system energetyczny opiera się na: redundancji, czyli nadmiarowości ważnych elementów; elastyczności, czyli możliwości wyboru źródła energii bądź sieci przesyłowej; umiejętności dynamicznej reorganizacji oraz przyswajalności, czyli zdolności zarządców i użytkowników do uczenia się.

Dla miast transformacja energetyczna jest zatem wyzwaniem nie tylko dla generowania i dostarczania energii, ale też zapewnienia odporności całego systemu na zmienność warunków środowiskowych wynikających ze zmian klimatu. Dobrze zaplanowany i podjęty z odpowiednim wyprzedzeniem długoterminowy wysiłek w tym zakresie może zapewnić wysoką rezyliencję miast na zmienne warunki. Jest to wyzwanie stojące teraz przed decydentami naszych miast i ich lokalnych partnerów oraz przed nami – mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni miejskiej.

O autorze

Aldo Vargas-Tetmajer – koordynator Krajowego Punktu URBACT przy Związku Miast Polskich. Wspiera polskich partnerów projektów URBACT, zajmuje się promocją konkursów i osiągnięć sieci projektowych URBACT. Uczestniczy w projektach dot. rozwoju miast realizowanych przez ZMP. Jest aktywny w działaniach dot. polityki miejskiej w UE.

Czego możemy się nauczyć od mniejszych miast?



Joanna Erbel

socjolożka, Dyrektorka ds. protopii CoopTech Hub,
PLZ Spółdzielnia

W Polsce zwykło się marginalizować mniejsze miasta – pozbawione znanych ośrodków naukowych czy siedzib dużych firm stają się nieatrakcyjne dla mieszkańców. Czas jednak zmienić to myślenie. Mamy w kraju przykłady miejscowości, którym daleko do miana metropolii, a które mogłyby za to służyć im za przykład. Można tutaj podać, chociażby Pleszew – który udowadnia, że idea miasta piętnastominutowego nie jest tylko teorią. Czego więc możemy się nauczyć od mniejszych miast? I czy polskie metropolie powinny nabrać trochę pokory, aby się rozwijać?

Najbardziej innowacyjne miasta, to obecnie te, które umieją odpowiadać na współczesne globalne wyzwania. Jednym z nich jest wdrażanie zrównoważonej mobilności jako elementu budowania odporności. Zarówno wyzwania klimatyczne, jak i troska o zdrowie i portfele mieszkanki i mieszkańców premiuje obecnie tworzenie wielofunkcyjnych dzielnic oraz priorytetyzację ruchu pieszego nad samochodowym. Obecnie naszą nadmiarową mobilność ukracają nie tylko zmiany klimatyczne i polityki im zapobiegające, ale również rosnące ceny paliw. Coraz większą popularność zyskuje koncepcja miasta piętnastominutowego, wprowadzona przez Carlosa Moreno. Według niej wszystko, co potrzebne do codziennego życia powinniśmy mieć w odległości kwadransa podróży: mieszkanie, miejsce pracy, opiekę zdrowotną, edukację, przestrzeń relaksu i kultury.

Wielkomijskie idee poza metropolią

Pewnym paradoksem jest to, że wielkomijską ideę piętnastominutowego miasta wdraża w Polsce nie Warszawa, Wrocław, Poznań czy Gdańsk, lecz siedemnastotysięczny Pleszew. Złośliwi mogliby stwierdzić, że ten rebranding, to zwykłe oszustwo, bo przecież każde małe miasto jest miastem kompaktowym. W końcu Pleszew nie mierzy się z takimi wyzwaniami jak Paryż, który koncepcję miasta piętnastominutowego rozszławił na cały świat, czy wiele innych europejskich metropolii. To w dużych w miastach wprowadzanie ograniczeń ruchu aut jest heroiczną walką, którą poprzedzają obawy, a nie raz również protesty, jakie obecnie przetaczają się przez stosunkowo niewielki Oksford próbujący pozbyć się międzydzielnicowego tranzytu samochodów.



Pewnym paradoksem jest to, że wielkomijską ideę piętnastominutowego miasta wdraża w Polsce – nie Warszawa, Wrocław, Poznań czy Gdańsk – lecz siedemnastotysięczny Pleszew.

Natomiast jeśli spojrzymy na Pleszew z bliska, zobaczymy, że ta nowa tożsamość to coś znacznie więcej niż sama nazwa, a niewielkie miasteczko może zawstydzać polskie metropolie. Jego przemiana potwierdza zresztą tezę, że zaczynając od zrównoważonej mobilności można szybko dojść również do innych strategicznych obszarów rozwoju miasta. Ten przewrotny ruch (użycia metropolitalnej koncepcji do zarządzania niewielkim miastem) wiele nam mówi o samej naturze współczesnej innowacyjności miejskiej. To ciekawe przechwycenie, to znak, że nie tylko mniejsze ośrodki mogą sprawnie korzystać z popularnych opowieści, ale również to, że przyszłość miejskości to patrzenie na miasta nie z perspektywy wielkich metropolii, ale znacznie mniejszych polis, z których część będzie większymi fragmentami miast (dzielnicami), a inne oddzielnymi ośrodkami takimi jak Pleszew. To w ich obrębie będzie toczyło się nasze codzienne życie. Więc koncepcja piętnastominutowej dzielnicy to przydatna rama do mierzenia jakości życia w ośrodkach o różnej wielkości, bo zmusza nas do wyhamowania codziennego pędu wymuszonej mobilności oraz rozejrzenia się wokół.

Zadbać o codzienny komfort

Kompaktowy Pleszew – jak o sobie mówi to miasto – stawia na kompleksową przemianę w wielu wymiarach, z których nadanie priorytetu pieszym i rowerom, kosztem wszechobecnych aut, to tylko jeden z elementów polityki miasta. To również dostępne żłobki i przedszkola, z których większość to placówki publiczne. Przyjazne szkoły, w tym dwa licea ogólnokształcące oraz szkoła muzyczna i szkoły zawodowe. To również nowoczesne przestrzenie kultury i rekreacji, z których najbardziej znaną obecnie jest Zajezdnia Kultury. Pleszew dba również o obsługę medyczną oraz nastawia się na tworzenie nowych rozwiązań, o czym świadczy powstający Compact Lab, czyli nowe centrum przedsiębiorczości połączone z hotelem, którego w mieście brakowało.

Aby przyciągnąć nowych mieszkańców, Pleszew stawia na rozwój mieszkalnictwa. I obecnie prowadzi jedną z najlepszych w Polsce polityk mieszkaniowych, z ofertą skierowaną do wszystkich grup społecznych – budowane są mieszkania na wynajem o dostępnym czynszu, ale władze współpracują także z inwestorami prywatnymi. Pleszew uruchomił pionierski w skali kraju program osiedleńczy – 20% mieszkań w sektorze dostępnym cenowo to mieszkania dla przyszłych Pleszewian i Pleszewianek, co przy obecnie rosnących cenach nieruchomości w dużych miastach oraz powszechności złego planowania sprawia, że taka oferta staje się coraz bardziej atrakcyjna. Zaś przy coraz większej elastyczności na rynku pracy, jeśli chodzi o możliwość pracy zdalnej – takie niewielkie miasto może konkurować z większymi ośrodkami. W czasach, gdy żyjemy w hybrydowej rzeczywistości i mamy większą elastyczność wyboru miejsca pracy – okazuje się, że większe miasta tracą swoją metropolitalną premię. Zaś coraz bardziej zasadne staje się pytanie czy nie wygodniej i taniej jest mieszkać w mniejszym ośrodku oraz czy wielkie miasta nie są zbyt „toporne”, żeby wyznaczać nowe trendy.

”

Aby przyciągnąć nowych mieszkańców, Pleszew stawia na rozwój mieszkalnictwa. Prowadzi jedną z najlepszych w Polsce polityk mieszkaniowych, z ofertą skierowaną do wszystkich grup społecznych – budowane są mieszkania na wynajem o dostępnym czynszu, ale władze współpracują również z inwestorami prywatnymi.

Lokalność kluczem do zrównoważonego rozwoju

Aktywna rola mniejszych ośrodków jest nieintuicyjna. Żyjemy w czasach kryzysu, więc mniejsze, a więc mniej zamożne miasta nie powinny mieć szans na bycie pionierami udanej transformacji, zwłaszcza w sytuacji, gdy opiera się ona nie tylko na ograniczeniu mobilności, ale również na inwestycjach. Jednak dzieje się inaczej. Dotychczasowa logika rozwoju nie działa, bo tym, co zaczyna się liczyć, jest nie tylko ilość wylanego betonu,

ale również jakość zastosowanych rozwiązań. Słowami kluczami stają się bioróżnorodność, ludzka skala, jakość życia, które zastępują sukces liczony oddanymi węzłami autostradowymi i odległością do lotniska czy metropolitalnego zagłębia biurowego. Coraz częściej widzimy koszty dotychczasowego modelu rozwoju miast: smog, długie dojazdy, drogie mieszkania, wyspy ciepła i ogólne zmęczenie nadmiarem niepotrzebnych bodźców, które codziennie muszą odbierać nasze ciała. Tęsknimy do zieleni, którą próbujemy wyrwać spod kół parkujących na chodnikach aut. Zmiany nawet jak następują, to za wolno.



Coraz częściej widzimy koszty dotychczasowego rozwoju miast: smog, długie dojazdy, drogie mieszkania, wyspy ciepła i ogólne zmęczenie nadmiarem niepotrzebnych bodźców, które codziennie muszą odbierać nasze ciała. Tęsknimy do zieleni, którą próbujemy wyrwać spod kół parkujących na chodnikach aut. Zmiany nawet jak następują, to za wolno.

Przestawianie polskich miast na tory zrównoważonego rozwoju to proces, który toczy się powoli. Tym wolniej im bardziej skomplikowany i sektorowo zarządzany jest dany urząd. Ten brak „zwinności” to bolączka metropolii, a jednocześnie szansa dla mniejszych ośrodków. Mamy tu do czynienia z kolejnym paradoksem. Małe miasta jeśli stają się liderami zmian (bo sama wielkość to za mało), to właśnie przez swoją kameralność i ograniczone zasoby. Przez to, że ich włodarze i włodarki nie mogą sobie pozwolić na przywilej tunelowego silosowego patrzenia. Nie mają pionowych zastępców ani zastępczyń, którzy zdejmą z ich barków ciężar zgłębiania różnych obszarów działalności samorządu. Po prostu muszą znać się na wszystkim. W ich sytuacji trzeba innowacyjnie poruszać się pomiędzy różnymi obszarami i łączyć różne polityki. Patrzenie na miasta z lotu ptaka i dostrzeganie nieoczywistych potencjałów zwiększa szansę na sukces. Wielkie metropolie, żeby zrobić symulację tej skali, której dokonuje w swojej głowie sprawny i wizjonerski burmistrz małego miasta, musiałyby wykorzystać mechanizmy sztucznej inteligencji pozwalające w czasie rzeczywistym przetwarzać wielość czynników tworzących codzienność kilkuset tysięcznego miasta. Niebawem może się okazać, że to mniejsze miasta będą nam wskazywać drogę jak sobie radzić z wyzwaniami współczesności.

Pracować na lokalnych potencjałach

Na obecnym etapie rozwoju, to, co świadczy o sukcesie danego miasta to wizjonerski umysł lidera. Potrafi on przekuć słabości w siłę i twórczo przekształcać dostępne formaty, a następnie dobierać do nich zasoby. To pokazuje również, że we współczesnych czasach odporność to umiejętność budowania rozwiązań na lokalnych kapitałach, które są odpowiedzią na globalne wyzwania. Tak jak to robi właśnie Pleszew pod przewodnictwem burmistrza Arkadiusza Ptaka. Można powiedzieć, że to wyjątek. Większość mniejszych miast boryka się z brakiem kadr, a mało który burmistrz jest profesorem PANu – jak to jest w Pleszewie. Weźmy jednak inne większe miasto – Chrzanów. Realizowana tu wizja burmistrza Roberta Maciaszka to sprawne łączenie polityki wewnętrznych awansów z korzystaniem z zewnętrznego wsparcia eksperckiego. Najbardziej spektakularnym przykładem są chrzanowskie projekty mieszkaniowe. Miasto aktywnie wykorzystuje różne możliwości, jakie daje ponadlokalna współpraca i różnego rodzaju agendy rozwojowe – niezależnie czy jest to Europejski Bank Inwestycyjny czy Krajowy Zasób Nieruchomości. Korzystając ze wsparcia obu, Chrzanów wdraża ambitne projekty mieszkaniowe – jednym z nich jest projekt wielofunkcyjnego, zrównoważonego społecznie i ekologicznie osiedla, które jest szkieletem łączącym dworzec z centrum miasta. Do centrum miasta wróci rdzenna roślinność, w tym lasy buczynowe, sosnowe i bagna. Będą ogrody społeczne oraz fungaria. Zaś same mieszkania będą skierowane do wszystkich pokoleń. Atutem, którym gra Chrzanów jest jego lokalizacja pomiędzy Krakowem i Katowicami – oba w odległości godziny jazdy koleją.

”

Wielkie metropolie, żeby zrobić symulację tej skali, której dokonuje w swojej głowie sprawny i wizjonerski burmistrz małego miasta, musiałyby wykorzystać mechanizmy sztucznej inteligencji pozwalające w czasie rzeczywistym przetwarzać wielość czynników tworzących codzienność kilkuset tysięcznego miasta. Niebawem może się okazać, że to mniejsze miasta będą nam wskazywać drogę jak sobie radzić z wyzwaniami współczesności.

Zalet jest jednak więcej. W przypadku miast, które są gminami miejsko-wiejskimi (jak wspomniany wcześniej Chrzanów), łatwiej budować niezależność energetyczną. Mogą tam powstawać spółdzielnie energetyczne, na co w dużych miastach może nie pozwalać obecne prawo. Łatwiej mieć nie tylko wszędzie blisko, ale również tańszy prąd. Mniej kosztowna energia, to jeden z coraz ważniejszych elementów naszego codziennego bezpieczeństwa. Co więcej, rosnące ceny w dużych miastach przekładają się na coraz trudniejszą sytuację osób wykonujących zawody najbardziej potrzebne – na nauczycieli, pielęgniarki etc. Niebawem może się okazać, że dostęp do dobrej jakości opieki i edukacji niekoniecznie będzie przywilejem wielkomiejskim. Jak się rozłożą akcenty – zobaczymy niebawem.

Teza, że budowanie miejskiej odporności musi opierać się na lokalnych zasobach, może zdawać się truizmem. Jednak, gdy zobaczymy, jak swoje lokalne potencjały rozgrywają takie miasta jak Pleszew i Chrzanów, zrozumiemy, że największą barierą do pokonania jest obecnie wyobraźnia. Patrzymy więc wokół siebie i zastanawiamy się, co jest naszym lokalnym atutem – niezależnie do tego, gdzie mieszkamy. Czas uniwersalnych rozwiązań się skończył.

”

We współczesnych czasach odporność to umiejętność budowania rozwiązań na lokalnych kapitałach, które są odpowiedzią na globalne wyzwania.

O autorce

Joanna Erbel – socjolożka, ekspertka do spraw mieszkaniowych. Członkini Zarządu PLZ Spółdzielni. Dyrektorka ds. protopii w CoopTech Hub, pierwszym w Polsce centrum technologii spółdzielczych, które stawia sobie za cel tworzenie wspólnoty opartej o zaufanie przez cyfrowy restart spółdzielczości i budowanie lokalnego ekosystemu współpracy. Członkini Rady Fundacji Rynku Najmu. Koordynowała prace nad przygotowaniem polityki mieszkaniowej i programu Mieszkania2030 dla m.st. Warszawy. W latach 2017–2020 odpowiadała za temat innowacji mieszkaniowych w PFR Nieruchomości. Współautorka raportów CTH: „Spółdzielnia Równokręgi, czyli ekonomia troski w działaniu” (2023), „Spółdzielczy Plan Odbudowy” (2021) oraz „Spółdzielcza transformacja” i „Pakiet miejskiej odporności” (2022). Autorka książek: „Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej” (2020) oraz „Wychylone w przyszłość. Jak zmienić świat na lepsze” (2022). Współpracowniczka Fundacji A/typowi, działającej na rzecz neuro różnorodności.

**WSPÓLNOTOWOŚĆ –
PARTYCYPACJA – LOKALNOŚĆ
– NIEDOCENIANE
FILARY TRANSFORMACJI
I ROZWOJU MIAST**

Dialog i partycypacja remedium na kryzysowe czasy?



prof. Iwona Sagan

Kierownik Zakładu Geografii Społeczno-Ekonomicznej,
Uniwersytet Gdański

Kryzysy ostatnich lat pokazały, że tam gdzie centralne struktury zarządcze zawodzą, sprawdzić się może współpraca aktywnych wspólnot miejskich z władzami lokalnymi. Dowodem na to jest wielka samoorganizacja społeczeństwa do pomocy uciekającym przed wojną Ukraińcom – jeszcze zanim organy państwa zdążyły podjąć jakiegokolwiek działania. Jednak współczesne praktyki partycypacyjne (jak np. konsultacje społeczne) – poza kryzysem – zdają się być raczej pozorne. Czy deliberatywne współzarządzanie może być alternatywnym (i realnym) sposobem na włączanie mieszkańców w sprawy decyzyjne, a tym samym wspomóc budowanie odporności miast i regionów?

Miasto i jego mieszkańcy – razem w dobie kryzysu

Czas kryzysów: pandemii COVID-19, a następnie migracji związanych z wojną w Ukrainie szczególnie mocno doświadczył polskie społeczeństwo. Dowiódł, że rutynowe działania zarządczo-administracyjne są dalece niewystarczające, a czasem wręcz utrudniają szybkie działania w warunkach wyższej konieczności ratowania zdrowia i życia ludzi. Jednocześnie najbardziej dramatyczne doświadczenia kryzysowe ujawniły potencjał zasobów oraz organizacyjno-sprawczy tkwiący we wspólnotach lokalnych.

Wspominane wyżej wyzwania wykazały, że centralne organy państwa często nie są w stanie sprostać wyzwaniom chwili. Inercja władzy krajowej, brak szybkich decyzji i adekwatnych procedur stały w jaskrawej opozycji do szybkości działań struktur samorządowych, ale przede wszystkim do dynamiki oraz stopnia zorganizowania i skuteczności oddolnych inicjatyw społecznych.

Konieczność natychmiastowych i nierutynowych działań inicjowała i jednoczyła postawy obywatelskiego wsparcia i współpracy. W najtrudniejszym czasie rodziła się wspólnota obywatelska mieszkańców. Dowodzi to, że w sytuacji bezradności lub nieskuteczności reakcji formalnych, wieloszczeblowych systemów zarządzania doszło do zwiększenia autonomii i samorządności władz lokalnych poszerzonych o partycypację i uczestnictwo obywatelskie na szeroką skalę. Sytuacja zaowocowała niezwykle cennym rezultatem w postaci integrowania wspólnoty mieszkańców połączonej poczuciem odpowiedzialności, sprawstwa i solidarności.

Czas kryzysu był okresem prawdziwie partycypacyjnego modelu współzarządzania. Im bardziej wielopodmiotowe współzarządzanie realizowały miasta, tym sprawniej i skuteczniej radziły sobie z wyzwaniami. Współdziałanie, wzajemna pomoc i samoorganizacja to cechy, których społeczności dużych i małych miast będą współcześnie potrzebowały najbardziej. To one w połączeniu z jakością samorządowej władzy będą decydowały o sukcesach lub kryzysach miast, kreśląc kształt nowej polityki miejskiej.



Współdziałanie, wzajemna pomoc i samoorganizacja to cechy, których społeczności dużych i małych miast będą wspólnie potrzebowały najbardziej. To one w połączeniu z jakością samorządowej władzy będą decydowały o sukcesach lub kryzysach miast, kreśląc kształt nowej polityki miejskiej.

Partycypacja pozorna, a rzeczywista

W najtrudniejszych momentach lokalna społeczność przejmowała zadania sektora publicznego, samoorganizując się na rzecz przetrwania. Jednak wraz ze stabilizowaniem się sytuacji obserwowanym zjawiskiem jest tendencja do powrotu do *status quo*, czyli prowadzenia polityki zarządzania dotychczasowymi metodami. W praktyce oznacza to powrót narracji, według której władza jest jedynym kompetentnym i decyzyjnym podmiotem polityki lokalnej. Praktyka włączania społeczności mieszkańców w prowadzoną politykę ograniczana jest często do zbiurokratyzowanych procedur partycypacyjnych, głównie w formie konsultacji społecznych. Według drabiny społecznej partycypacji opracowanej przez Sherry Arnstein istnieje 8 szczebli/typów partycypacji uszeregowanych według stopnia zaangażowania społecznego¹. Konsultacje znajdują się w środkowym poziomie i zaliczane są do kategorii pozornego uczestnictwa. Nie mają one siły sprawczej, sposób ich przeprowadzania umożliwia znaczną manipulacyjność, a w efekcie zmniejsza zainteresowanie społeczne uczestnictwem w tego typu przedsięwzięciach i rodzi się frustracja wynikająca z braku poczucia rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje.



Włączenie społeczności mieszkańców w prowadzoną politykę ograniczane jest często do zbiurokratyzowanych procedur jak np. konsultacje społeczne. Te natomiast zaliczane są do kategorii pozornego uczestnictwa: nie mają siły sprawczej, można nimi manipulować – w efekcie zmniejsza się zainteresowanie społeczne uczestnictwem w nich i rodzi się frustracja z poczucia braku rzeczywistego wpływu na podejmowane decyzje.

Dekady stosowania technik partycypacyjnych przyniosły nikłe rezultaty w doskonaleniu współzarządzania z udziałem wspólnot lokalnych i interesariuszy procesów. Przykładem może być tutaj proces wdrażania w polskich miastach budżetu partycypacyjnego, który z oddolnej, budzącej głębokie zaangażowanie społeczne inicjatywy stał się w znacznym stopniu formalno-administracyjną procedurą, pozostawiającą mieszkańcom coraz mniejszą swobodę działania i wyboru. Sposób przeprowadzania budżetu uległ głębokiej zmianie. Pierwotnie proces zgłaszania i wyboru projektów polegał na spotkaniach i debatach wspólnot sąsiedzkich, dzielnicowych, co stanowiło element integracji społecznej. Uczyły one prowadzenia dyskusji czy wypracowywania konsensusu decyzyjnego, mimo rozbieżnych interesów. Obecnie procedury zostały przeniesione do sieci, ograniczone do „kliknięcia” wyboru i pozbawione wymiaru bezpośredniej interakcji oraz integracji społecznej. Jakościowa, deliberacyjna metoda wyboru najlepszego projektu została zastąpiona ilościową konkurencją o największą liczbę kliknięć. Równocześnie zainteresowanie mieszkańców tym procesem zmalało.

¹ Arnstein S. R., *Drabina Społecznej Partycypacji*, w: „Magazyn Amerykańskiego Instytutu Planistów”, 1969.

Praktyki partycypacyjne nie są jednak zagrożone wyłącznie postępującą, biurokratyczną kontrolą i formalizacją. Równie poważnym problemem jest reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko odzwierciedlają faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą. Powszechnie znany jest problem dyżurnych dyskutantów, kontestatorów jakichkolwiek działań, którzy zwykle posiadają dominujące, silne cechy osobowości. Przejmują oni kontrolę nad debatą konsultacyjną, nadając jej ton kłótni i konfrontacji bez prób znalezienia konsensusu.



Problemem praktyk partycypacyjnych jest również reprezentatywność ich uczestników. Uczestnicy konsultacji rzadko reprezentują faktyczną strukturę społeczną wspólnoty, której konsultacje dotyczą.

Deliberacja jako odpowiedź na kryzys

Próbą przezwyciężenia słabości tradycyjnych form partycypacji jest deliberacja. Zasadniczą różnicą i mocną stroną technik deliberacyjnych jest zagwarantowanie reprezentatywności społecznej uczestników deliberacji, a także znacznie bardziej wiążący charakter wypracowanych decyzji.

Deliberacja jest zatem kolejną metodą ratowania demokracji. W jej ramach stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang. *mini-publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Członkowie zgromadzenia mają za zadanie najpierw dogłębnie poznać problem, a następnie podjąć dyskusję na jego temat i wypracować decyzje (sposoby jego rozwiązania). Rosnąca liczba demokratycznych innowacji opartych na tej idei rozkwita na całym świecie, poczynając od obywatelskich ław przysięgłych, poprzez deliberatywne zespoły planistyczne, konferencje obywatelskiego konsensusu, deliberatywne sondaże, po zgromadzenia obywatelskie, które w polskich miastach przybrały formę tzw. paneli obywatelskich.



W ramach deliberacji stosowany jest obszerny zestaw technik określanych mianem minipubliki (ang. *mini-publics*), czyli zgromadzeń obywateli reprezentatywnych dla całej społeczności (makropubliki). Członkowie zgromadzenia mają za zadanie najpierw dogłębnie poznać problem, a następnie podjąć dyskusję, aby wspólnie wypracować rozwiązanie.

Techniki te są próbą eliminacji słabości i wynaturzeń demokracji reprezentacyjnej. Ich celem jest możliwie jak najlepsze odtworzenie w miniskali procesu podejmowania decyzji w warunkach demokracji bezpośredniej. Są one niewątpliwie bliższe partycypacji rzeczywistej, w której podmioty publiczne i społeczne uczestniczą w procesie decyzyjnym na równorzędnych zasadach.

Metody demokracji deliberacyjnej są stosowane coraz częściej, mimo że wymagają znacznych kosztów i stawiają wyzwania organizacyjne. Wynika to z rosnącej świadomości, że wspieranie demokracji lokalnej to jeden z kluczowych elementów wzmocnienia odporności miast i regionów na nadchodzące kryzysy.

Problem usług (nie)publicznych

Neoliberalny model polityki miejskiej, który stał się dominującym w całym zachodnim świecie, jest oparty na logice rynkowej, wykluczającej w praktyce partycypacyjność procesu zarządzania. W zgodzie z duchem tej logiki wykonywanie usług publicznych przestało być priorytetem polityki miejskiej, a zaczęło być traktowane

w kategoriach ekonomicznej dochodowości. Świadczenie szeregu usług zostało przekazane podmiotom sfery prywatnej na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Uzasadnieniem tego procesu było podniesienie efektywności i jakości świadczenia usług.

Przekonanie, że podejście rynkowe uczyni politykę miejską w pełni skuteczną, a jakość życia mieszkańców ulegnie poprawie, po dekadach doświadczeń podlega dziś krytycznej weryfikacji. Sprywatyzowanie usług publicznych nie przyniosło oczekiwanej poprawy ich jakości i zmniejszenia kosztów świadczenia. Wręcz przeciwnie – praktyka wykazała, że otwarcie tego sektora na działalność firm i korporacji prywatnych spowodowało spadek jakości świadczeń względem obywateli. Wprowadzenie zasad rynkowych oznaczało uznanie prymatu motywacji finansowych, co prowadziło do obniżenia jakości oraz zakresu świadczeń. Problem ten jest widoczny np. w procesie urynkowienia systemu ochrony zdrowia. Świadczenia obejmujące trudne, kosztowne, a rzadkie schorzenia często nie są podejmowane, ponieważ przez niski popyt są niedochodowe i podnoszą koszty rynkowo zorientowanej działalności. Inny przykład to pozostawienie rynku mieszkaniowego niemal wyłącznej działalności sektora prywatnego. Doprowadziło ono do skrajnego urynkowienia tego sektora skutkującego niedostępnością finansową mieszkań dla większości obywateli. Rynkowe traktowanie konsumpcji zbiorowej powoduje, że zanika pojęcie dobra wspólnego, na którym zbudowana jest zasada świadczenia usług publicznych. A to podcina korzenie wspólnotowości – tak potrzebnej w czasie kryzysów.



Rynkowe traktowanie konsumpcji zbiorowej powoduje, że zanika pojęcie dobra wspólnego, na którym zbudowana jest zasada świadczenia usług publicznych. A to podcina korzenie wspólnotowości – tak potrzebnej w czasie kryzysów.

Obecnie w wielu miastach Europy obserwuje się postępujący proces powrotu do komunalizacji usług publicznych. Jest to wynik kryzysowego doświadczenia ukazującego jak dalece rynkowe podejście do świadczenia usług publicznych nie działa w takich okolicznościach i jak bardzo potrzebne są wówczas sprawne systemy publiczne. Powracająca rekomunalizacja obejmuje zaopatrzenie w wodę, dostawy energii, transport publiczny. Niewątpliwie celem i zadaniem polityki miejskiej kolejnych dekad winna być sprawiedliwa redystrybucja dóbr i usług publicznych w zakresie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa, opieki społecznej. Deliberacyjne i partycypacyjne współzarządzanie jest w tym modelu polityki miejskiej nieodzowne.

O autorce

Prof. **Iwona Sagan** – przewodnicząca dyscypliny Geografia Społeczno-Ekonomiczna i Gospodarka Przestrzenna na Uniwersytecie Gdańskim oraz koordynatorka Centrum Doskonałości – RECURSE (*Research and Education Centre of Excellence for Urban Socio-Economic Development*). Kierowane przez nią Centrum jest ośrodkiem badań problemów rozwoju obszarów miejskich. Pełni funkcje m.in. członka Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Gdyni, Pomorskiego Forum Terytorialnego i szeregu innych organizacji miejskich i metropolitalnych.

W stronę demokracji ekonomicznej



Joanna Erbel

socjolożka, Dyrektorka ds. protopii CoopTech Hub,
PLZ Spółdzielnia

Demokracja lokalna to w Polsce dość młode zjawisko. A na dodatek zmagają się z wieloma problemami. Narzędzia, które służą zwiększaniu partycypacji mieszkanki i mieszkańców w procesach decyzyjnych, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Aby więc móc stworzyć miasta bardziej zrównoważone i sprawiedliwe, potrzebujemy nowego modelu demokracji lokalnej – demokracji ekonomicznej.

W 2020 roku świętowaliśmy 30-lecie reformy samorządowej. Jednak dopiero od 2010 roku, kiedy na polską scenę polityczną weszły ruchy miejskie, a włodarze i włodarki miast pod ich presją zaczęli wprowadzać oraz rozwijać narzędzia partycypacji, możemy mówić o praktykowaniu demokracji lokalnej na poziomie samorządowym. Poza biernym i aktywnym prawem wyborczym pozwalającym nam kandydować oraz głosować, możemy obecnie wpływać na kierunki rozwoju, konsultując strategiczne dokumenty, czy zgłaszając swoje projekty w ramach inicjatyw lokalnych oraz budżetów obywatelskich. Polska demokracja lokalna jest wciąż młoda, potrzebujemy trochę więcej czasu, aby nauczyć się skutecznie używać narzędzi partycypacyjnych. Może warto jednak poszukać nowych sposobów wsparcia tego procesu? A co gdybyśmy mogli nie tylko wypowiadać się na tematy przyszłości naszego sąsiedztwa i naszego państwa, ale również inwestować w proponowane przez nas rozwiązania oraz brać udział w rozwoju finansowanych przez nas projektów?

Spółdzielnie jako wehikuły lokalnego rozwoju

Szansę na większy wpływ na rozwój naszej okolicy dają nam spółdzielnie rozwojowe. To takie spółdzielnie, które realizują strategiczne zadania dla danej gminy. Robią więc to, co jest naprawdę potrzebne. Mogą zajmować się dostarczaniem energii ze źródeł odnawialnych, poprawą efektywności energetycznej budynków, rekultywacją terenów poprzemysłowych, dostarczaniem usług cyfrowych, opieką nad osobami starszymi i dziećmi, produkcją i dystrybucją żywności, czy wieloma innymi rzeczami, które uznamy za istotne. Wyobraźmy sobie, że inwestujemy w firmę przewozową, która gwarantuje nam nie tylko niższe ceny, jako współudziałowcom i współudziałowniczym, ale również to, że kierujące autami osoby mają dobre warunki pracy i przewidywalność zatrudnienia. Innym przykładem może być spółdzielnia zajmująca się dostawą posiłków, której usługi nie windują cen. Spółdzielnią mógłby być lokalny cowork z kawiarnią albo miejską farmą. Moglibyśmy również zainwestować w firmę odpowiedzialną za remonty i termomodernizację zamieszkałych przez nas budynków, która potem zajęłaby się ich utrzymaniem. O rozwoju takiej spółdzielni decydowalibyśmy wspólnie. Partnerem takich inwestycji mógłby być samorząd. Naszą rolą byłoby włożenie do spółdzielni oszczędności, samorządu – gruntów lub lokali, które są w publicznym zasobie. W ten sposób można by ożywiać pustostany czy w demokratyczny sposób decydować o przeznaczeniu gruntów w kluczowych lokalizacjach. Do spółdzielni mogą dołączać się również podmioty prywatne, wspierając jej rozwój.

Inwestowanie w inicjatywy, które uznajemy za potrzebne, nie jest niczym nowym w Polsce. Umiemy zrzucać się na ważne dla nas cele w sytuacjach kryzysowych. Od lat składamy się na różnego rodzaju projekty społecznie potrzebne – do tego stopnia, że pojawiają się żarty, że cała Polska jest taką powszechną zrzutką, która zastępuje systemowe rozwiązania. Na popularności zyskują również platformy *crowdfundingowe* – pozwalające nam inwestować w rzemieślnicze browary, etyczne marki modowe, systemy dystrybucji żywności czy wiele innych projektów, które uznajemy za ciekawe i warte naszego indywidualnego wsparcia. Te wszystkie projekty mają jednak jeden mankament – nie mamy dalszego wpływu na ich rozwój, ani na to, co stanie się z naszymi pieniędzmi. W najlepszym wypadku jako mniejszościowi udziałowcy i udziałowczynie spółek możemy dostać informacje o tym, jak wygląda strona finansowa tych projektów. Pomocowe zrzutki to wsparcie dla inicjatyw prowadzonych przez innych, gdzie udzielamy wsparcia, ponieważ wierzymy w daną ideę. Oczekiwanym wynagrodzeniem jest zwykle zadowolenie lub ewentualnie niewielki bonus (np. w postaci opublikowanej kopii książki, jeśli wspomagamy jej wydanie). Jednakże, nasz wpływ na daną inicjatywę jest zwykle niewielki.

W spółdzielni wszyscy jesteśmy równi

Zupełnie inaczej wygląda sprawa w spółdzielniach. Tam każda osoba ma jeden głos, niezależnie od wniesionego kapitału. Zwykły mieszkaniec czy zwykła mieszkanka mogą mieć ten sam poziom wpływu, co duża spółka czy samorządowa instytucja. Spółdzielnia to w pełni demokratyczna instytucja, w której – tak jak w wyborach powszechnych – jesteśmy sobie równi. Włączenie kapitału mieszkanek i mieszkańców to kolejny krok w stronę pogłębienia modelu demokracji w Polsce, który pozwoli nam mieć wpływ na kierunki rozwoju naszej okolicy: znacznie większy niż wtedy, gdy wyłącznie dzielimy się swoją opinią w ramach konsultacji społecznych, albo głosujemy w budżetach obywatelskich czy poprzez inne narzędzia partycypacyjne. Nasz głos wspiera wtedy podejmowanie decyzji, ale nie mamy pewności, jaką będzie on miał wagę. Inwestowanie w spółdzielnie rozwojowe pozwoli nam mieć większy wpływ na to, jak wykorzystywane są pieniądze, które wkładamy w rozwój naszego sąsiedztwa. Otwarcie się na takim model, to poszerzenie demokracji partycypacyjnej o demokrację ekonomiczną.

Motorem rozwoju jest tutaj lokalna klasa średnia. To odróżnia ten model spółdzielni od spółdzielni socjalnych, które skierowane są do osób wykluczonych i nie zachęcają do przedsiębiorczości i budowania własnej autonomii finansowej. Od spółdzielni socjalnych odróżnia je pozytywny i kompleksowy cel – budowanie lokalnej odporności na zmianie relacji społeczno-gospodarczych oraz wspólnotowej logice rozwoju miasta, a nie wyłącznie koncentracja na grupie osób wykluczonych (co sprowadza się w praktyce do naprawiania skutków obecnie krzywdzącego ludzi systemu). Nowy model podejścia do lokalnej gospodarki, zakłada, że wszystkie działania powinny służyć społeczności oraz mieć włączający charakter. Ważny jest też aspekt finansowy. Dzięki otwarciu się na zaangażowanie i inwestycje klasy średniej, spółdzielnie rozwojowe są w stanie zmobilizować środki potrzebne do budowania dobra wspólnego i podnoszenia jakości życia całej lokalnej społeczności.



Włączenie kapitału mieszkanek i mieszkańców to kolejny krok w stronę pogłębienia modelu demokracji w Polsce, który pozwoli nam mieć znacznie większy wpływ na kierunki rozwoju naszej okolicy. Znacznie większy niż wtedy, gdy np. dzielimy się swoją opinią w ramach konsultacji społecznych albo głosujemy w budżetach obywatelskich.

Tokenizacja dobra

Nie oznacza to, że tylko zamożni mogą współtworzyć spółdzielnie. Wkład może być nie tylko finansowy. W spółdzielczości rozumiemy wkład ekonomiczny szeroko: mogą to być nie tylko pieniądze, ale również ich równoważność w pracy – fizycznej lub intelektualnej. Wyjście poza finansowy kapitał ma pozwolić na udział

w spółdzielni – czyli demokracji ekonomicznej – nie tylko osobom z wolnymi środkami finansowymi, ale wszystkim chętnym dać coś od siebie. To mógłby być sposób, żeby nagrodzić osoby pracujące na rzecz dobra wspólnego – na przykład uczestnicząc w wielogodzinnych naradach o charakterze obywatelskim, czyli często darmowo, z których owoców pracy korzystają potem osoby inwestujące w zrewitalizowane miasta czy przestrzenie, których wartość wzrosła, dzięki publicznym inwestycjom.

Otwarcie się na docenienie pracy na etapie tworzenia rozwiązań pozwoli włączyć się w budowanie wspólnego dobrobytu osobom, które obecnie już są silnie zaangażowane w lokalne społeczności, ale nie mają dużych zasobów finansowych. Dotyczy to zarówno takich grup, jak osoby starsze, czy osoby niepracujące zawodowo lub wciąż osiągające niższe zarobki (np. wiele kobiety czy osoby ze społeczności migranckich, które dopiero zakorzeniają się w danym miejscu). Uznanie pracy za ważny wkład w rozwój spółdzielni ma pozwolić szerokiej grupie osób uczestniczyć w jej wspólnym sukcesie, jeśli będzie on miał wymiar finansowy. Praca na rzecz spółdzielni może być nagradzana za pomocą tokenów, które w momencie, gdy osiągną wysokość równoważną minimalnej wartości koniecznej do zainwestowania w spółdzielnię, zostają przekształcone w udziały o wartości finansowej. Możliwość zamiany pracy na udziały może być jednorazowym działaniem – pozwalającym na pełnoprawne uczestnictwo osobom, które wnoszą do spółdzielni swój wkład pracy, a nie pieniądze – albo stałym mechanizmem pracy na rzecz wspólnego dobra. W końcu czas, który wkładamy w rozwój naszych miast też może być doceniony w formie ekonomicznej.

”

Spółdzielnie mogą tworzyć nie tylko osoby zamożne, ponieważ pojęcie wnoszonego „kapitału” jest bardzo szerokie – nie oznacza tylko wkładu finansowego, pozwala również na wsparcie poprzez swoją pracę na rzecz rozwoju współtworzonej przestrzeni. Czas, który wkładamy w rozwój naszych miast też może być doceniony w formie ekonomicznej.

Uruchomić lokalne kapitały

Poszerzenie możliwości inwestowania i otwarcie się na różnego rodzaju wkłady tworzy przestrzeń do współpracy dla różnych grup społecznych i to na znacznie bardziej równościowych warunkach, niż to się dzieje obecnie. Dziś praca społeczna jest marginalizowana – bo za nią nie płacimy. Jednak dzięki temu rozwiązaniu spółdzielnia staje się przestrzenią pozwalającą na ponadklasową współpracę – między klasą pracowniczą i osobami pozostającymi bez pracy a lepiej uposażoną klasą średnią i wyższą. Jednocześnie pozwala osobom posiadającym wolne środki – zainwestować w działania, które budują całą społeczność. W końcu wiele osób pracujących w pełnym wymiarze godzin nie ma możliwości włączenia się w społeczne działania, bo swój wolny czas poświęca rodzinie albo na regenerację. Szanowanie wkładu każdej osoby, która jest otwarta, żeby tworzyć spółdzielnie, pozwala na zbudowanie szerszego poparcia społecznego i większą dywersyfikację pełnionych funkcji niż w przypadku inicjatyw skierowanych jedynie do osób wykluczonych. Oczywiście spółdzielnie mogą (i powinny) docelowo stać się również dobrej jakości miejscami pracy. Spółdzielnie oferujące różne typy prac, których charakter odpowiada potrzebom lokalnych społeczności, mają potencjał włączenia w budowanie wspólnego dobrobytu znacznie większego grona osób niż inne formy działalności gospodarczej. Co więcej, dają nam możliwość realnego wpływu na naszej najbliższe otoczenie i optymalnie wykorzystanie potencjału, który drzemie w naszych sąsiedztwach.

”

Szanowanie wkładu każdej osoby, która jest otwarta, żeby tworzyć spółdzielnie, pozwala na zbudowanie szerszego poparcia społecznego i większą dywersyfikację pełnionych funkcji niż w przypadku inicjatyw skierowanych jedynie do osób wykluczonych.

Ideą spółdzielni jest bazowanie na lokalnych potencjałach, czyli wykorzystanie wszystkich kapitałów, którymi dysponuje dana społeczność. Chodzi tutaj o wkład finansowy, rzeczowy i różne prace – zarówno tę fizyczną, jak i intelektualną. To rozwiązanie, chociaż w mniejszej skali, jest z powodzeniem stosowane w przypadku opisanych wyżej inicjatyw lokalnych. Obserwowaliśmy to również podczas zrywu pomocowego po inwazji Rosji na Ukrainę, kiedy miliony osób uchodzących przed wojną znalazło się w Polsce. Wtedy najważniejszy był cel – pomóc potrzebującym. Każda osoba, grupa, instytucja czy firma dawała to, co miała, w taki sposób, jak było to najszybsze do przekazania. W puli zasobów znalazły się w ten sposób puste mieszkania, różnego rodzaju potrzebne przedmioty (w tym żywność), różne typy umiejętności oraz wolontariacki czas pracy włożony w to, żeby spontanicznie powstałe sieci mogły te wszystkie dobra przyjąć, a następnie właściwie nimi pokierować. Równie istotne, co wpłaty finansowe i wkłady rzeczowe, były osobogodziny oraz wiedza i otwartość umysłów, pozwalające dobrze wykorzystać te wszystkie zasoby. Tę lekcję możemy wykorzystać przy tworzeniu spółdzielni rozwojowych i wspólnie budować demokrację ekonomiczną.



Ogromny zryw pomocy imigrantom po ataku Rosji na Ukrainę może dać przykład jak możemy współpracować w społeczeństwie. Tę lekcję możemy wykorzystać przy tworzeniu spółdzielni rozwojowych i wspólnie budować demokrację ekonomiczną.

O autorce

Joanna Erbel – socjolożka, ekspertka do spraw mieszkaniowych. Członkini Zarządu PLZ Spółdzielni. Dyrektorka ds. protopii w CoopTech Hub, pierwszym w Polsce centrum technologii spółdzielczych, które stawia sobie za cel tworzenie wspólnoty opartej o zaufanie przez cyfrowy restart spółdzielczości i budowanie lokalnego ekosystemu współpracy. Członkini Rady Fundacji Rynku Najmu. Koordynowała prace nad przygotowaniem polityki mieszkaniowej i programu Mieszkania2030 dla m.st. Warszawy. W latach 2017-2020 odpowiadała za temat innowacji mieszkaniowych w PFR Nieruchomości. Współautorka raportów CTH: „Spółdzielnia Równokręgi, czyli ekonomia troski w działaniu” (2023), „Spółdzielczy Plan Odbudowy” (2021) oraz „Spółdzielcza transformacja” i „Pakiet miejskiej odporności” (2022). Autorka książek: „Poza własnością. W stronę udanej polityki mieszkaniowej” (2020) oraz „Wychylone w przyszłość. Jak zmienić świat na lepsze” (2022). Współpracowniczka Fundacji A/typowi, działającej na rzecz neuro różnorodności.

Jakie miasto dla dobrego młodzieży dorastania?



Aleksandra Kulik

Prezeska Fundacji Sempre a Frente

Współczesne miasta stają się coraz bardziej anonimowe, a relacje międzyludzkie coraz bardziej wirtualne. Receptą na te problemy może być budowanie mniejszych wspólnot, lokalnych, sąsiedzkich. Jednak aby społeczeństwo mogło sprawnie funkcjonować, rozwijać się, należy dbać także o jego najmłodszych członków i członkinie – edukując i wyposażając ich w odpowiednie kompetencje psychospołeczne, które pomogą im w dorosłym życiu. Jak więc skutecznie wspierać młodzież w mieście?

Rozmowę prowadzi Adam Leśniewicz, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego

Żyjemy w czasach, w których „rzeczywistość przyspieszyła”. Coraz ważniejszym wyzwaniem społecznym jest przeciwdziałanie skutkom długotrwałego narażenia na silny stres, a problemem staje się budowanie trwałych i głębokich relacji i związana z tym samotność. Te wszystkie dysfunkcje w sposób szczególny odczuwa się w mieście, gdzie życie zawsze było szybsze, a mieszkańcy narażeni na dużo zmiennych bodźców, hałas i anonimowość. Czy swego rodzaju „lekarstwem” na tę sytuację może być wspieranie w miastach procesu powstawania silnych lokalnych wspólnot – sąsiedzkich, osiedlowych, ale też opartych np. o wspólne zainteresowania?

Przez wydarzenia ostatnich lat, a szczególnie pandemię, relacje międzyludzkie stały się bardziej anonimowe i rozluźnione. Stajemy się coraz mocniej zatowizowanym społeczeństwem, rolę w tym ma też rozwój nowych technologii. Te z jednej strony mogą służyć wirtualnemu skróceniu dystansu między ludźmi z różnych kontynentów, ale jednocześnie odsuwają często od siebie najbliższych sąsiadów – „łatwiej” rozmawiać ze sobą przez ekrany urządzeń niż na żywo. Z drugiej strony, gdyby nie media społecznościowe i aplikacje do wideokonferencji ciężko byłoby wyobrazić sobie jakiegokolwiek relacje społeczne w ciągu ostatnich dwóch lat.

”

Stajemy się coraz mocniej zatowizowanym społeczeństwem, rolę w tym ma też rozwój nowych technologii. Te z jednej strony mogą służyć wirtualnemu skróceniu dystansu między ludźmi z różnych kontynentów, ale jednocześnie odsuwają często od siebie najbliższych sąsiadów – „łatwiej” rozmawiać ze sobą przez ekrany urządzeń niż na żywo.

To czas rosnącego poziomu stresu, napięć, zwiększającego się tempa życia. Miasta stają się coraz bardziej rozległe, czas dojazdów, by się spotkać twarzą w twarz, stale się wydłuża, stąd społeczności potrzebują subcentrów, które skupiają wokół siebie życie mniejszych wspólnot. Grupy te wymagają własnych przestrzeni do wspólnego funkcjonowania: Centrów Aktywności Lokalnej, Domów Kultury, Youth Space'ów czy chociażby osiedlowego podwórka. To właśnie te miejsca dają możliwość spotkania, wymiany myśli, podejmowania inicjatyw na rzecz swojej społeczności. Pozwalają na budowanie relacji, a poprzez nie odkrywanie siebie i osvajanie zmieniającego się otaczającego nas świata. Poprzez wspólne działania, ludzie mogą budować poczucie sprawczości i kreować swoją przyszłość.

Przy tych wszystkich superlatywach związanych z budowaniem małych lokalnych wspólnot, należy jednak szczególnie pamiętać, że w miejscach skupiających osoby w różnym wieku, koniecznością jest zadbanie o kwestie związane z bezpieczeństwem dzieci i młodzieży. Nawet w realizacji oddolnych inicjatyw grup nieformalnych skierowanych do osób poniżej 18 roku życia priorytetowo powinny być potraktowane takie działania jak m.in. weryfikacja opiekunów/ek czy określenie procedur postępowania w sytuacji trudnej. Bezpieczne relacje, integracja i przynależność do grupy są z pewnością ważnymi czynnikami chroniącymi przed zaburzeniami zdrowia psychicznego czy różnymi patologiami życia społecznego i mogą być swoistym „lekarstwem” dla trudności szybko zmieniającego się świata.

Dzieci i młodzież są grupą szczególnie narażoną na różnorodne „choroby naszych czasów”. Fundacja Sempre a Frente zdecydowała się szczególną uwagę poświęcić właśnie nim. Dlaczego? I jakie są Państwa doświadczenia z dotychczasowych działań – jak pomagać, jak wzmacniać pozycję młodzieży w życiu społecznym, ale nie odbierać młodym podmiotowości i przestrzeni do podejmowania własnych decyzji (uczenie się również na błędach czy sytuacjach kryzysowych)?

Jeżeli chcemy mieć w przyszłości dobrze funkcjonujące społeczeństwo, to musimy dbać o jego członków i członkinie od najmłodszych lat – wspierać i wyposażać ich w kompetencje, które sprawiają, że będą czuć się dobrze ze sobą i z innymi oraz że odnajdą się w realizacji różnych życiowych ról, kiedy już dorosną. Fundacja Sempre a Frente od 13 lat wspiera dzieci i młodzież z Lubelszczyzny w dorastaniu, dbając o ich zdrowie psychiczne, edukując, rozwijając kompetencje psychospołeczne, umiejętności przydatne na rynku pracy, angażując w działania wolontariackie i obywatelskie, pomagając w sytuacjach krzywdzenia. W naszych działaniach kluczowa jest troska o zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży oraz wyposażanie ich w kompetencje psychospołeczne, ponieważ bez zaopiekowania się tymi podstawowymi kwestiami, nie da się budować społeczeństwa obywatelskiego, o którym wszyscy marzymy. W naszej pracy łączymy profesjonalne oddziaływania terapeutyczne z metodami edukacji pozaformalnej, dbamy o jakość specjalistycznej pomocy, ale także o atrakcyjność formy wsparcia, którą mogą otrzymać u nas młode osoby. W Fundacji traktujemy młodzież podmiotowo i po partnersku, stawiamy na partycypacyjność. Zabiegamy o to, by takie wartości przechodziły także na inne podmioty, z którymi współpracujemy. Zależy nam na rozwoju polityki młodzieżowej i dialogu usystematyzowanym, od lat współpracujemy ze szkołami, NGO-sami i instytucjami miejskimi wzmacniając pozycję młodych w życiu społecznym, wspierając realizację ich własnych inicjatyw. Stworzenie dokumentu polityki młodzieżowej w Lublinie, powstanie miejsc współzarządzanych przez młodych oraz programy finansowe wspierające ich oddolne działania są jednymi z ważniejszych założeń Programu Europejskiej Stolicy Młodzieży 2023.



Jeżeli chcemy mieć w przyszłości dobrze funkcjonujące społeczeństwo, to musimy dbać o jego członków i członkinie od najmłodszych lat – wspierać i wyposażać ich w kompetencje, które sprawiają, że będą czuć się dobrze ze sobą i z innymi oraz że odnajdą się w realizacji różnych życiowych ról, kiedy już dorosną.

Od lat, także dzięki naszemu wsparciu, młodzi ludzie w regionie tworzą swoje pierwsze własne projekty, w których uczą się komunikacji, stawiania sobie celów, zarządzania sobą w czasie, współpracy, mają przestrzeń na popełnianie błędów i świętowanie sukcesów, co jest często pierwszym doświadczeniem, które wzmacnia ich pozycję na rynku pracy. W Fundacji Sempre a Frente przyjmujemy zasadę, że młody człowiek jest w centrum, a jego dobro na pierwszym miejscu. U nas młodzież może poczuć się bezpiecznie, poczuć, że jest wartościowa, ważna i sprawcza. Sprawczość oczywiście inaczej realizuje się w wieku lat 7 a inaczej 17, ale zawsze warto traktować młodą osobę na poważnie i dawać jej szansę na stanowienie o sobie, w odpowiednim dla swojego wieku zakresie. To buduje zaufanie do siebie i do dorosłych, wzmacnia i sprawia, że w przyszłości z większym prawdopodobieństwem młodzi będą chcieli uczestniczyć w procesach decyzyjnych związanych z funkcjonowaniem ich lokalnej społeczności, a także państwa, którego czują się obywatelami. Kluczem jest otwartość, umiejętność słuchania i bycia wrażliwymi na potrzeby młodych. Zapewnianie im dobrych warunków rozwoju sprawia, że będą tworzyć lepszy świat dla kolejnych pokoleń.

”

Kluczem jest otwartość, umiejętność słuchania i bycia wrażliwymi na potrzeby młodych. Zapewnianie im dobrych warunków rozwoju sprawia, że będą tworzyć lepszy świat dla kolejnych pokoleń.

Co zrobić, żeby lokalność stawała się faktycznie „małą ojczyzną”, a nie przestrzenią, z której w dorosłym życiu się ucieka? Czy można powiedzieć, że budowanie silnej tożsamości lokalnej się „opłaca”?

Nasze przywiązanie do miejsc, w których dorastamy, w dużej mierze opiera się o zawarte tu relacje. „Mała ojczyzna” to miejsce, w którym czuję się dobrze i bezpiecznie, otaczam się ludźmi, których lubię i którym ufam, a na rzeczy, które dzieją się dookoła mnie, mam wpływ. Przywiązaniu do lokalności sprzyja również tworzenie miejsc przyjaznych dzieciom i młodzieży. Takich, których oferta i przestrzeń są przez młode osoby współtworzone – tzw. Youth Space’ów. Są one już dość popularne i dobrze rozwinięte w krajach Europy Zachodniej. Natomiast w Polsce jest to koncept stosunkowo świeże, w Lublinie jest kilka takich miejsc, np. „Hej”, „Miejscówka”, „Piwnica Labiryntu”, „Centrum Informacji i Rozwoju Młodzieży”, a kilkanaście następnych jest w planach.

W tego typu miejscach większemu przywiązaniu do swojej lokalności sprzyja także poczucie wpływu na jej wygląd przez możliwość realizacji własnych pomysłów, pasji, inicjatyw, otrzymania wsparcia na działania na rzecz swojej społeczności, takie jak budżet szkolny, obywatelski, mikrogranty na projekty młodzieżowe. Świetnym przykładem działania miast, mającym na celu wzmocnienie partycypacji, jest także powoływanie i wspieranie młodzieżowych rad, w których młodzi ludzie mogą zabierać głos w sprawach, które bezpośrednio ich dotyczą. Niezwykle istotne jest jednak, aby nie były one jedynie wydmuszkami i kopia „dorosłej rady”, ale by ich głos miał realne znaczenie, a ich działania wsparcie kompetentnych osób, które nie tylko znają przepisy prawa, ale także wiedzą, jak pracować z młodymi ludźmi. W Lublinie ta część jest całkiem dobrze rozwinięta – funkcjonuje tu Młodzieżowa Rada Miasta, Rada Studentów, Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Młodzieży czy Rada Programowa ESM, w których młodzi ludzie oraz przedstawiciele organizacji pracujących z młodzieżą mogą mieć wpływ na konkretne sprawy.

W tych wszystkich działaniach młodzi zdobywają potrzebną w dorosłym życiu wiedzę i umiejętności, zyskują cenne doświadczenie, budują znajomości i przyjaźnie oraz umacniają więzi z miejscem i lokalną specyfiką. Te relacje sprawiają, że zwykła przestrzeń miejska przestaje być obojętna, ale staje się miejscem, które jest ich, gdzie chcą być i które chcą zmieniać na lepsze.

Jednakże piękne i wartościowe doświadczenia z wieku adolescencji nie wystarczą do zapuszczenia korzeni w danym miejscu, jeżeli brak jest w nim widoków na przyszłość. Dlatego też inwestycje i rozwój miast musi być oparty o procesy partycypacyjne, wrażliwy na potrzeby różnych grup mieszkanki i mieszkańców.

Nie da się mówić o miastach przyjaznych młodzieży bez mówienia o miastach przyjaznych ich mieszkańcom w ogóle. Miasta i dzielnice, które mają wysoki poziom usług publicznych, w sposób naturalny wzmocniają poczucie przynależności, ze względu na skojarzenia z bezpieczeństwem, komfortem, dobrostanem. Dlatego niezbędne jest, by gwarantowały nie tylko dobrą ofertę rozwojową i wsparcie dla młodzieży szkolnej i studentów, ale także miały na uwadze młodych w okresie wchodzenia na rynek pracy i rozpoczynania dorosłego życia na własny rachunek zapewniając im odpowiednie warunki życiowe: możliwość podjęcia dobrze płatnej pracy zgodniej z wykształceniem, kupna lub wynajmu mieszkania, oferty kulturalno-rozrywkowej, wsparcia dla par, młodych małżeństw i rodzin z dziećmi itd.



Nawet najpiękniejsze i najwartościowsze doświadczenia z wieku adolescencji nie wystarczą do zapuszczenia korzeni w danym miejscu, jeżeli brak jest w nim widoków na przyszłość. Dlatego też inwestycje i rozwój miast musi być oparty o procesy partycypacyjne, wrażliwy na potrzeby różnych grup mieszkanki i mieszkańców.

Jaki zestaw cech wyróżnia miasta i wspólnoty miejskie przyjazne młodzieży? Jakie doświadczenia zebrała Pani jako współinicjatorka starań i wygranej Lublina w konkursie o tytuł Europejskiej Stolicy Młodzieży?

W trakcie przygotowań do realizacji programu ESM 2023, Lublin przeprowadził badania #POZNAJMY SIĘ dotyczące oczekiwań młodych wobec miasta. Z raportu wynika, że oczekują oni:

- nowoczesności, funkcjonalności, dostępności, bezpieczeństwa i zieleni (dobrej komunikacji miejskiej, regionalnej, ale i rowerowej, czystości, nowych technologii, innowacji, braku barier, wykluczeń, dyskryminacji czy zaczepek, z ekologicznymi rozwiązaniami oraz przestrzeniami do spędzania czasu w naturze);
- perspektyw i możliwości rozwoju osobistego, edukacyjnego i zawodowego dla każdego, poprzez zapewnienie przestrzeni do nauki, realizacji swoich pasji i inicjatyw, otwartość na różnorodność, ofertę wsparcia psychologicznego oraz perspektywy znalezienia dobrze płatnej, satysfakcjonującej pracy;
- dobrej atmosfery, miejsc spotkań, oferty rozrywkowej i kulturalnej.

Z doświadczeń aplikacyjnych, ale też obserwowanych w Polsce i Europie tendencji można jeszcze dodać, że młodzi chyba przede wszystkim oczekują od władarzy miast otwartości na współdecydowanie przez nich o losach miejsca, w którym żyją, w myśl zasady „nic o nas, bez nas”. Chcą współtworzyć ofertę kulturalną, realizować własne inicjatywy, współkreować i współzarządzać miejscami, które są przeznaczone właśnie dla nich. Potrzebują miejsc, w których mogą spędzać czas, tak jak chcą, bez sztywnego programu. Chcą, by ich potrzeby były zauważane.



Młodzi oczekują współdecydowania o losach miast, w których żyją. Chcą współtworzyć ofertę kulturalną, realizować własne inicjatywy, współkreować i współzarządzać miejscami, które są przeznaczone właśnie dla nich. Potrzebują przestrzeni, w której mogą spędzać czas, tak jak chcą, bez sztywnego programu. Chcą by ich potrzeby były zauważane.

Miasta przyjazne to także te, które z zaangażowaniem pozyskują od młodzieży informacje o jej potrzebach, mają świadomość problemów młodych, takich jak kryzysy zdrowia psychicznego, warunki na rynku pracy czy mieszkalnym i stawiają je sobie za priorytet. Wspólnoty miejskie muszą z uwagą i namaszczeniem zająć się kwestiami dobrostanu dzieci i młodzieży w mieście. Obecnie szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na zapewnienie młodym mieszkańcom i mieszkankom miasta wsparcia psychologicznego wykwalifikowanych i dostępnych specjalistów (psychologów, psychiatrów, psychoterapeutów) oraz koordynacja ich współpracy na rzecz dobra młodych.

Jakie działania Fundacja Sempre a Frente planuje w najbliższym czasie? Czym mogłaby Pani zainspirować inne polskie miasta, które chciałyby mocniej „wyjść do młodych” i lepiej zrozumieć ich potrzeby?

Niedawno nasz zespół otworzył w Lublinie pierwsze i jedyne w województwie oraz szóste w Polsce Centrum Pomocy Dzieciom – specjalistyczną placówkę, która pod jednym dachem zapewnia kompleksowe, interdyscyplinarne wsparcie dzieciom i młodzieży do 18. roku życia oraz ich niekrzywdzącym opiekunom, niezależnie od pochodzenia. Miejsce, w którym specjaliści i specjalistki każdego dnia zapewniają wsparcie psychologiczne, psychiatryczne, podejmują interwencje kryzysowe, udzielają konsultacji, prowadzą spotkania terapeutyczne indywidualne i grupowe dla osób młodych, dotkniętych krzywdzeniem. Współpracujemy z różnymi organizacjami pozarządowymi i samorządowymi. W najbliższym czasie planujemy rozwijanie naszych działań w tym zakresie, w tym dalsze nawiązywanie nowych współprac pomiędzy różnymi podmiotami rządowymi i pozarządowymi: ze służbami, wymiarem sprawiedliwości, edukacją, specjalistami zdrowia psychicznego.

Od lat pracujemy w obszarze wsparcia kompetencji psychospołecznych i dobrostanu młodych ludzi, zarówno lokalnie, jak i w partnerstwach międzynarodowych. Jesteśmy zaangażowani w powstawanie strategicznego projektu na poziomie europejskim w obszarze zdrowia psychicznego młodzieży, wypracowujemy innowacyjne programy wspierające dzieci i młodzież. Działamy na rzecz tego, by dobrostan młodych ludzi był traktowany priorytetowo. W nadchodzącym roku będziemy wprowadzać do Polski nowe metodologie przydatne w pracy pedagogów i psychologów w pracy profilaktycznej i interwencyjnej z dziećmi i młodzieżą. W latach 2019-2022 razem z Miastem Lublin realizowaliśmy program promocji zdrowia psychicznego w lubelskich szkołach ponadpodstawowych. Myślę, że realizacja długofalowych programów profilaktyki, współpracy różnych podmiotów działających ramię w ramię na rzecz dzieci i młodzieży oraz otwieranie miejsc, w których pod jednym dachem zapewnia się bezpłatną specjalistyczną pomoc, jest dobrą inspiracją dla wszystkich. Powstająca w naszym kraju sieć Centrów Pomocy Dzieciom koordynowana przez Fundację Dajemy Dzieciom Siłę jest świetnym adresem do szukania dobrych praktyk w obszarze współpracy organizacji, podmiotów, ale przede wszystkim ludzi, których łączy podobne myślenie i pewność, że warto wspierać i inwestować w młodych.

”

Myślę, że realizacja długofalowych programów profilaktyki, współpracy różnych podmiotów działających ramię w ramię na rzecz dzieci i młodzieży oraz otwieranie miejsc, w których pod jednym dachem zapewnia się bezpłatną specjalistyczną pomoc jest dobrą inspiracją dla wszystkich.

Co jest wyzwaniem, z którym ciężko mierzyć się tylko lokalnie? Gdzie w dorastaniu powinno bardziej pomagać państwo i instytucje, które powołuje?

Państwo powinno z dużą starannością zająć się kwestiami edukacji, informacji i pracy młodzieżowej oraz zdrowia psychicznego młodych ludzi. Są to obszary, których nie jesteśmy w stanie zagospodarować samodzielnie, działając jedynie na poziomie lokalnym, te problemy wymagają długofalowych, strukturalnych rozwiązań. Nowoczesne europejskie państwo powinno zapewnić młodym ludziom

warunki do wszechstronnego rozwoju, w tym dostęp do informacji i doradztwa we wszystkich ważnych dla nich dziedzinach, a także możliwość edukacji i funkcjonowania społecznego w sprzyjających zdrowiu psychicznemu warunkach. Ciągłe zmieniające się zasady dotyczące systemu szkolnictwa w Polsce, niedostateczny zasób psychologów i psychiatrów dziecięcych, brak powszechnego dostępu do rzetelnych informacji związanych z budowaniem przyszłości przez młodych (edukacja obywatelska, zdrowotna, klimatyczna itd.) nie wpływają dobrze na ich dobrostan i przygotowanie do wejścia w dorosłość.

Dodatkowo z roku na rok obserwujemy większą częstotliwość występowania zaburzeń psychicznych wśród dzieci i młodzieży oraz niepokojący wzrost statystyk podejmowania prób samobójczych przez tę grupę. W 2022 roku odnotowano ponad 2 tysiące prób samobójczych wśród osób do 18 r.ż., 150% więcej niż w 2020 roku (informacje Fundacji GrowSpace z 2023 r. pozyskane od komend wojewódzkich). Aby to zatrzymać, potrzebne jest tworzenie stabilnych, wieloletnich programów profilaktycznych i edukacyjnych dla dzieci i młodzieży, ale także dla rodziców/opiekunów i gron pedagogicznych. Konieczne są rozwiązania w obszarze wsparcia i promocji zdrowia psychicznego, w tym programy prewencji suicydalnej, zwiększenie dostępności pomocy, powszechne wprowadzanie standardów ochrony dzieci i młodzieży oraz procedur wczesnego wykrywania i reagowania. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest także wzmacnianie kooperacji między podmiotami wsparcia, ponieważ w Polsce nie ma holistycznego systemu, w ramach którego wszystkie podmioty i służby mające na uwadze dobro młodego człowieka mogłyby ze sobą współpracować w prosty sposób (np. psycholog, psychiatra, pracownik socjalny, policjant).

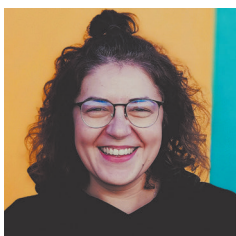
Koncepcja specjalnych przestrzeni dla dzieci i młodzieży, działających na zasadzie *one-stop-shop* (miejsce oferujące wiele usług wsparcia pod jednym dachem) jest w naszym kraju rzadkością.

Jako jeden z niewielu krajów nie mamy oficjalnie takiej profesji jak *youth worker* (pracownik młodzieżowy), co powoduje m.in. brak ogólnie przyjętych standardów pracy z młodymi ludźmi, brak wsparcia specjalistów w trudnościach spotykanych w pracy młodzieżowej połączony z koniecznością pozyskiwania *know-how* za granicą czy problemy z uznawalnością i zrozumieniem tego rodzaju działań edukacji pozaformalnej we współpracy z różnymi instytucjami. Nie mamy też systemu informacji młodzieżowej ani strategicznych dokumentów związanych z polityką młodzieżową w Polsce... To tylko niektóre z wyzwań, z którymi mierzymy się w naszej codziennej pracy, a dla których mam nadzieję, pewnego dnia znajdziemy wspólnie rozwiązania przy wsparciu instytucji państwa. Razem możemy skuteczniej pomagać w dorastaniu.

O rozmówczyni

Aleksandra Kulik – Prezeska Fundacji Sempre a Frente, psycholożka, trenerka, konsultantka młodzieżowa. Absolwentka Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie oraz programu Szkoła Liderów PAFW. Od 2014 roku związana z organizacjami społecznymi. Członkini Narodowej Rady Rozwoju ds. Młodzieży oraz Rady Programowej Europejskiej Stolicy Młodzieży 2023. Razem z zespołem zainicjowała proces starań o tytuł Europejskiej Stolicy Młodzieży w Lublinie (zakończonych sukcesem) oraz otworzyła jedyne w województwie lubelskim i szóste w Polsce Centrum Pomocy Dzieciom. Działa na rzecz wzmacniania pozycji młodych ludzi w życiu społecznym i wsparcia ich zdrowia psychicznego.

Jak budować wspólnotowość miejską przez kulturę?



Kinga Rabińska

Stowarzyszenie „Oswajanie Miasta”, Środek – Śródmiejski Punkt Sąsiedzki w Szczecinie

Kultura i działania artystyczne mogą być efektywnym narzędziem do animacji aktywności miejskich społeczności. Mogą także odgrywać ważną rolę w procesie rewitalizacji miasta oraz pomóc w budowie lokalnych – ogólnomiejskich i sąsiedzkich – wspólnot. W jaki sposób inicjatywy kulturalne i działania artystyczne skłaniają mieszkańców do współdziałania? Jak miejscom zapomnianym i omijanym przywrócić atrakcyjność? I wreszcie, jak poprzez kulturę budować tożsamość miejskich społeczności?

Rozmowę prowadzi Adam Leśniewicz, Dyrektor Kongresu Obywatelskiego.

Jaka jest społeczna rola kultury i sztuki w mieście? Czy kulturę możemy traktować jako narzędzie dla działań społecznych, rewitalizacji miasta?

Są ludzie, którzy buntują się przeciw dodawaniu do słowa „kultura” jakichkolwiek przymiotników – kultura zaangażowana, kultura włączająca, rewitalizacja poprzez kulturę... Rozumiem trochę ten bunt, bo mam ogromny szacunek dla kultury samej w sobie i działań artystycznych różnego rodzaju. Wartościowanie kultury lub zastanawianie się czy dane działanie „mieści się w definicji” jest trochę sprzeczne z samą istotą kultury – która jest żywa, „dzieje się”, a więc nieustannie sama się definiuje. W „Oswajaniu Miasta” patrzymy na kulturę możliwie najszerzej. Duże aglomeracje są tak różnorodnym środowiskiem, że możemy mówić o kulturze danego osiedla czy nawet podwórka. W naszym stowarzyszeniu uplastyczniamy kulturę – aby dotrzeć do naprawdę różnych grup, z którymi mamy styczność w procesach rewitalizacyjnych. Dlatego nie pokuszę się tutaj o próbę definiowania kultury, bo zapewne zaraz po naszym wywiadzie byłabym na siebie zła, że czegoś tu brakuje...

”

Wartościowanie kultury czy zastanawianie się czy dane działanie „mieści się w definicji” jest trochę sprzeczne z samą istotą kultury – która jest żywa, „dzieje się”, a więc nieustannie sama się definiuje.

Nie da się ukryć, że najbardziej fascynuje nas kultura otwarta na czynnik włączający, angażujący, partycypacyjny. To, co robimy, sprowadza się do tworzenia sprzyjających warunków do uczestnictwa w kulturze – tej najbliższej, do odbioru której nie musimy się specjalnie przygotowywać.

W „Oswajaniu Miasta” szczególnie troszczymy się o kulturę bliską – naszego podwórka, codzienności i lokalności. Zderzenie się z nią, zarówno z punktu widzenia odbiorcy, jak i twórcy, niekoniecznie jest łatwe. Jesteśmy dalecy od estetyzacji życia i estetyzacji kultury, to co robimy nie musi być ładne i przyjemne, dla pobudzenia kreatywności można trochę „uwierać” – i odbiorców i twórców. Jeśli kultura ma być pretekstem do spotkania – a chcemy żeby tak było – to odniesienie się do tego co obserwujemy i z czym powinniśmy sobie zbudować relacje, jest czymś intuicyjnym.

Sposób, w jaki definiujecie kulturę, odzwierciedla też trochę Waszą drogę jako stowarzyszenia. Wcześniej nazywało się ono „Oswajanie sztuki”, ale zmieniliście nazwę na „Oswajanie Miasta”. Czy obcowanie z kulturą i sztuką jest naturalną drogą do osvajania naszej miejskiej rzeczywistości?

Wszystko zaczęło się w 2017 roku kiedy obecna ekipa przejęła stowarzyszenie „Oswajanie sztuki”, założone w 2011 roku przez artystów Pawła Kulę i Marię Stafyniak. To było typowo artystyczne stowarzyszenie skupiające uwagę na procesie twórczym. Jego założyciele powierzyli nam tę strukturę do twórczego recyklingu. Wtedy też zostałam prezeską stowarzyszenia i dołączyły zupełnie nowe osoby.

My kulturę i sztukę traktowaliśmy już bardziej jako narzędzie, jako pretekst do jakiegoś działania, zmiany rzeczywistości. To odzwierciedlało osobowość nowo zaangażowanych osób – byli to głównie menadżerowie, animatorzy i facylitatorzy działań kulturalno-społecznych. Ten nowy profil działania dość naturalnie skierował nas na proces rewitalizacji, który zachodzi właśnie w centrum Szczecina. Dokładnie chodzi o przebudowę śródmiejskiego odcinka najdłuższej ulicy miasta – Alei Wojska Polskiego.

Rewitalizacja to proces, który postrzegaliśmy bardzo szeroko i do którego chcieliśmy wykorzystać to nasze „narzędziowe” podejście do kultury. Przyświecała nam wiara w to, że możemy być skuteczni we wspieraniu społeczności lokalnych, w budowaniu czy wzmacnianiu ich tożsamości. Że możemy poprzez środki wyrazu artystycznego włączyć się w planowanie, myślenie o przyszłości, a przede wszystkim poznawanie tego, co wokół. I to fenomenalnie się sprawdziło.

”

Rewitalizacja to proces, który postrzegaliśmy bardzo szeroko i do którego chcieliśmy wykorzystać to nasze „narzędziowe” podejście do kultury. Przyświecała nam wiara w to, że poprzez szeroko rozumianą kulturę i sztukę, możemy być skuteczni we wspieraniu społeczności lokalnych, w budowaniu czy wzmacnianiu ich tożsamości.

Rewitalizacja poprzez tzw. twarde inwestycje, czyli infrastrukturę, remonty itp. ma tę wadę, że jest procesem odsuniętym w czasie. Inwestycje związane z rewitalizacją są trudne, przeciągają się... Jakość życia mieszkańców na obszarach poddawanych rewitalizacji często jeszcze się pogarsza, ulice są rozkopane, jest hałas, zdarzają się przerwy w dostawie wody itp. Jakie jest Wasze doświadczenie? Czy inicjatywy kulturalne są w stanie łagodzić i kształtować cały ten proces? Od czego w ogóle zacząć?

Braliśmy udział w wielu projektach związanych ze wspieraniem społeczności lokalnych, ale nasza przygoda z rewitalizacją zaczęła się w sumie od tego, że wystartowaliśmy w konkursie o grant miejski na prowadzenie punktu sąsiedzkiego, który początkowo miał być punktem informacyjno-konsultacyjnym. Tak powstał „Środek”, który w tym roku skończy 5 lat.

Marzyło nam się miejsce, w którym będziemy gościć całą społeczność, gdzie będziemy mogli wspólnie budować lokalną tożsamość. Wymyśliliśmy sobie zatem, że to będzie raczej miejsce aktywności lokalnej. Bardzo szybko się przekonaliśmy, że nasze małe stowarzyszenie i nasz niewielki punkt sąsiedzki nie są w stanie obsłużyć tej wizji, którą mieliśmy w głowach. Obszar rewitalizacji obejmuje bowiem trzy ogromne osiedla śródmiejskie: Centrum, Śródmieście Zachód i Turzyn. Każde z nich jest inne i dotarcie do wszystkich podwórek, do wszystkich miejsc, w których powinniśmy być obecni, było po prostu niemożliwe.

Kiedy się z tym skonfrontowaliśmy, przyjęliśmy założenie, że będziemy szykować potencjalnych lokalnych liderów do działania albo wyłapywać i wspierać liderów już obecnych lokalnie. Bo przecież oni byli wszędzie. To był element wspólny dla tych trzech osiedli, które są duże i zróżnicowane. Ale poza pewnymi założeniami ramowymi byliśmy bardzo elastyczni i uczyliśmy się metodą prób i błędów. Ta elastyczność okazała się siłą. Skierowanie działań do lokalnych liderów dało niezwykłą synergię, ponieważ to były osoby ze wspaniałymi pomysłami, ogromnym potencjałem dotarcia do swoich społeczności. Czasem to była jedna kamienica, jeden blok albo wspólnota jednej ulicy, jednak sumarycznie dawało to duży efekt.

Efekty te pokrywały się zresztą z moimi wcześniejszymi doświadczeniami jako zastępcy dyrektora w ówczesnym INKU – Szczecińskim Inkubatorze Kultury. Chęci do działania wypalają się bardzo szybko przy zderzeniu z problemami, z brakiem wiedzy czy kompetencji – gdy lokalni liderzy i aktywne grupy są pozostawiani sami sobie. Natomiast jeśli otrzymują wsparcie dopasowane do swoich potrzeb, to nagle ich aktywność eksploduje.

Przyjęliśmy założenie, że działamy na zastanych zasobach, że staramy się wspierać tych potencjalnych lokalnych liderów niezależnie od tego, jakim zapleczem i kompetencjami dysponują i niezależnie, z czego wyrasta ich chęć do działania. To, co chyba również zadziało na tym początkowym etapie, to nasza otwartość i ciekawość drugiego człowieka. Lubimy rozmawiać i bardzo interesują nas historie mieszkańców. Chcieliśmy wiedzieć, dlaczego ktoś ma chęć zrobić ogródek społeczny na swoim podwórku, albo co motywuje tego człowieka, że ma energię mobilizować innych i zbierać podpisy pod jakimś pomysłem.



Chęci do działania wypalają się bardzo szybko przy zderzeniu z problemami, z brakiem wiedzy czy kompetencji – gdy lokalni liderzy i aktywne grupy są pozostawiani sami sobie. Natomiast jeśli otrzymują wsparcie dopasowane do swoich potrzeb, to nagle ich aktywność eksploduje.

Nasza rozmowa idzie trochę w kierunku „samouczka”, zestawu rekomendacji dla osób, które chciałyby zacząć podobne działania w swoim mieście. Pójdźmy tym tropem. Mamy zatem fascynację drugim człowiekiem, ale też ciekawość świata. Wskazałaś też otwartość w dzieleniu się energią, wrażliwość na różnorodność społeczności lokalnych, ale też wiarę w tych niekoniecznie „podręcznikowych” liderów lokalnych i docenienie grup nieformalnych. Potrzebna jest też elastyczność – patrzeć nie tylko przez pryzmat jakiegoś grantu czy projektu (i założonych tam celów), ale ciągłe weryfikowanie co się sprawdza i redefiniowanie działań. Czegoś jeszcze nam brakuje na tej liście?

Chyba dodałabym jeszcze odwagę, która łączy się z tą elastycznością. Odwaga jest potrzebna, żeby wyjść poza schemat; nawet kiedy słyszysz, że to nie ma szans, że „z tymi ludźmi się nie da”. Trzeba mieć odwagę i upór, żeby jednak próbować. I na tyle rozsądku i „chłodnej głowy”, żeby być również gotowym na to, że faktycznie się nie uda. Bo tak po prostu czasem w życiu jest, że coś się nie udaje. I trzeba z tym iść dalej, potraktować to jako doświadczenie. Tak budowaliśmy markę naszego stowarzyszenia – z jednej strony profesjonalizm, z drugiej – otwartość.

Dotykamy tu chyba istoty tej miękkiej strony rewitalizacji. W przeciwieństwie do wielkich inwestycji, które trwają długo, są niesamowicie kosztowne i dzieją się w ramach pewnego ciężkiego do zmodyfikowania planu, miękkie działania pozwalają nam na ciągłe zmiany, prototypowanie, sprawdzanie różnych metod. Zastanawiam się jednak na ile w tych bezpośrednich kontaktach z mieszkańcami musicie się też przebijać się przez pewną barierę braku zaufania. Obszary rewitalizacji są najczęściej mocno zdegradowane, występuje tam równocześnie szereg wyzwań społecznych. Mieszkającym tam ludziom trudno jest na początku uwierzyć, że ktoś się nimi faktycznie interesuje, że coś się zmieni. Dochodzą różne zawiedzione

nadzieje z poprzednich lat, gdy coś było obiecwane, ale realizacja nie przychodziła, albo prace były niesolidne... Jak walczyć z nieufnością? Czy byliście w tych społecznościach niejako „rzecznikami” procesu rewitalizacji?

Najtrudniejsze chyba jest to, że organizacja pozarządowa, przyjmująca zadania z zakresu rewitalizacji, musi działać w określonych już ramach. Nie mamy wpływu na efekt końcowy tych „twardych” działań rewitalizacyjnych.

Tak było w naszym przypadku. Wkroczyliśmy w proces rewitalizacji tej części miasta w bardzo newralgicznym momencie. Rozpatrywano koncepcję przywrócenia w Alei Wojska Polskiego linii tramwajowych. Duża część osób, które brały udział w konsultacjach, była za powrotem tramwajów. Żywo wspominali lata 50-60. gdy był to swoisty miejski deptak, „salon” miasta, gdzie ludzie spotykali się na zakupach. Władze podjęły jednak decyzję, że tramwaju nie będzie – co zostało źle odebrane przez tę aktywną grupę mieszkańców. Weszliśmy zatem w tę sytuację rozgoryczenia trochę jak bufor pomiędzy mieszkańcami a miastem. Naszym zadaniem było odbudowanie zaufania oraz stworzenie miejsca, które będzie animowało proces tej miękkiej rewitalizacji i wypełni ten obszar życiem. Skupiliśmy się zatem na lokalnych mikroświatach, które są po obu stronach ulicy.

”

Najtrudniejsze chyba jest to, że organizacja pozarządowa, przyjmująca zadania z zakresu rewitalizacji, musi działać w określonych już ramach. Nie mamy wpływu na efekt końcowy „twardych” działań rewitalizacyjnych.

Był to obszar naprawdę głębokich problemów. Podczas gdy w mediach ścierały się dwie wizje „zielonego salonu” miasta, w mieszkaniach przy tej ulicy ludzie musieli korzystać ze wspólnej toalety na korytarzach. Dla nich ten spór był zupełnie abstrakcyjny. Zaczęliśmy empatycznie słuchać tych, którzy funkcjonowali w tych trudnych mikroświatach, ale pragnęli wprowadzić zmiany w najbliższym otoczeniu. Trochę łataliśmy tę niespójność – że tutaj remontują ulice, odnawiają fasady, a „o nas” zapomniano. Z drugiej strony – świadomie i konsekwentnie postawiliśmy na budowanie poczucia dumy i poczucia przynależności do tego miejsca. Chcieliśmy tym ludziom pokazać, że jest ono wyjątkowe.

Część przyznanych środków postanowiliśmy przeznaczyć na bezpośrednie wspieranie lokalnych liderów i ich pomysłów na zmianę. Stworzyliśmy konkurs „Złota Wspólnota”, który zresztą realizujemy kolejne lata. Zapraszamy grupy sąsiedzkie, to mogą być dwie osoby, ale też osiem czy piętnaście. Można się zgłaszać z pomysłem na zmianę, na jakieś działanie na swoim podwórku. My wybieramy pomysły z największym potencjałem – także w kontekście budowania społeczności – i wspieramy jego realizację. To działa trochę na zasadzie inicjatywy lokalnej, tyle że nie jest w to zaangażowany urząd miasta, tylko my. Nie przekazujemy tym grupom fizycznie pieniędzy, nie potrzebują do tego się sformalizować, my kupujemy wszystko, co jest konieczne do zrealizowania ich pomysłu i wspieramy w różnych aspektach działania. Staramy się w tym mikrodziałaniu stwarzać im okazję do rozmowy i pokazać sens współpracy.

Okazało się to strzałem w dziesiątkę, bo z jednej strony wprowadza te mikrozmiany maksymalnie blisko mieszkańców, przywraca im poczucie sprawczości, a z drugiej – identyfikuje i wspiera lokalnych liderów. Oni dostając taką zachętę, działają już potem w inny sposób – np. w budżetach obywatelskich albo mobilizują się do działań na większą skalę.

Lubimy traktować miasto jak laboratorium i odkrywać tuż obok to, co niedostrzegalne od razu. Temu służy projekt śródmiejskich mozaik, z którym zresztą już wychodzimy poza Śródmieście. Mozaiki, to sztuka sięgająca starożytności, którą w Polsce głównie kojarzymy z okresem PRL. To był powszechny element dekoracyjny, który pozwalał wykorzystywać powszechnie dostępne materiały – pozostałości szkła, ceramiki itp.

Najbardziej znane szczecińskie dzieło tego typu znajduje się na elewacji Kina Kosmos. To pierwsza instytucja kulturalna, która została zbudowana po 1945 roku, w polskim Szczecinie. Na owe czasy to było bardzo nowoczesne kino. Mozaika została stworzona z elementów ceramicznych, które zostały znalezione w powojennych gruzach. Przedstawia abstrakcyjną scenkę zabawy, rozrywki, radości, tańca – zwierząt i ludzi. Polecam zobaczyć, chociaż dzisiaj tego budynku trzeba trochę poszukać, bo przystąpił go biurowiec, wybudowany tuż obok.

W naszym projekcie trochę czerpiemy z tej tradycji mozaikowej, ale z drugiej strony, nawiązujemy do tego jak została potraktowana najpiękniejsza z nich. Nasze akcje polegają na tworzeniu mozaik w miejscach, które są uznawane za nieatrakcyjne. To na przykład zaniedbane podwórka i niedostępne obszary – na przykład częściowo zasłonięte ściany. Chcemy sprowokować do ich odwiedzania. W tych działaniach jest gdzieś zaszyte pytanie, czy rewitalizacja to nie jest też proces zbierający i odkrywający historię miejsc i ludzi, którzy mieszkają wokół i których warto poznać.

”

Nasze akcje polegają na tworzeniu mozaik w miejscach, które są uznawane za nieatrakcyjne. To na przykład zaniedbane podwórka i niedostępne obszary – na przykład częściowo zasłonięte ściany. Chcemy prowokować do ich odwiedzania.

To nie my wybieramy lokalizacje kolejnych instalacji. Współpracujemy z kolektywem grafików, tworzymy zwykle trzy projekty, które są zakotwiczone w lokalnej historii i pamięci miejsca, a następnie zbieramy głosy mieszkańców chodząc po mieszkaniach albo pytając w Internecie gdzie ten projekt i w jakiej formie powinien być zrealizowany.

Zrobiliśmy np. mozaikę „Miłość”. Powstała na podwórku, na tyłach kamienicy, która jest prawie w całości wysiedlona. Ta praca jest przypominana przez media lokalne przy okazji każdego walentynki, ale nie tylko wtedy. Stała się ogromnie popularna. I sprawia nam to wielką radość, kiedy ktoś pisze w komentarzu: „no fajnie, tylko tej mozaiki prawie nie można znaleźć!”. Dla nas to cała przyjemność tłumaczyć jak do niej trafić, dlaczego tam jest i skłaniać do odkrywania miasta. Na obszarze zdegradowanym „Miłości” trzeba trochę poszukać...

Piękna historia. I tak jak powiedziałaś – potencjalny nowy symbol miasta. Oparty na tradycji sprzed ponad 60 lat, ale zreinterpretowany we współczesny sposób. Udało Wam się wykazać w tym projekcie ogromną empatią wobec tego co lokalne, ale stworzyć też pewien motyw – „mozaikowy szlak”, który może być atrakcyjny również dla osób żyjących poza tym kontekstem – turystów. To mi od razu nasuwa skojarzenie z wrocławskimi krasnoludkami, których poszukują po całym mieście tłumy przyjezdnych.

Rzeczywiście, nie zauważyłam wcześniej tej analogii. Faktycznie wytworzyła się tutaj ogromna społeczność mozaikowa. Równoległe działał duet Sabina Waławczyk (artystka) i Joanna Olszowska (przewodniczka miejska), które stworzyły mapę wszystkich szczecińskich mozaik, zarówno tych historycznych jak i współczesnych. Mozaikowy szlak faktycznie traktowany jest coraz częściej jako nasz lokalny produkt turystyczny. „O ironio” chciałoby się powiedzieć. Bo przecież zapraszamy w ten sposób turystów w miejsca najbardziej niedostępne, przez niektórych odbierane nawet jako niebezpieczne. Ale to tworzy pretekst do spotkania i dialogu. To jest charakterystyczne dla naszych działań w „Oswajaniu Miasta”. Bawimy się historią Szczecina, ona nas bardzo inspiruje, ponieważ ten nowy duch miasta się dopiero tworzy. Tutaj nie ma tradycji z dziada-pradziada i przez to ekscytujące jest definiowanie, opowiadanie tego miasta na nowo.

”

Rewitalizacja może być pretekstem do definiowania miasta na nowo. Dobrze widać to w Szczecinie – gdzie ten nowy duch miasta dopiero się tworzy. Tu nie ma tradycji z dziada-pradziada.

Dla takiej lokalnej wspólnoty już samo to, że ktoś pojawia się na ich okolicy z aparatem i nie jest to dziennikarz szukający sensacji, ale człowiek faktycznie ciekawy tego miejsca, to jest szok, przewrót w postrzeganiu najbliższej przestrzeni. Okazuje się, że w najbliższym sąsiedztwie jest coś wartościowego – nie musimy się wstydić tego, gdzie mieszkamy, możemy się chwalić.

To prawda. W te miejsca przychodzą nie tylko turyści, ale też mieszkańcy Szczecina, którzy nigdy tam nie byli! Organizujemy regularnie spacery i wcale nie celujemy w turystów, to jest głównie dla szczecinian z dzielnic ościennych. Mamy zawsze ogromne zainteresowanie.

Jedyną, o czym warto tutaj pamiętać, to żeby nie tworzyć skansenów. Działanie twórcze jest super ważne, przynosi świetne efekty, ale na tym nie może się skończyć. Te podwórka, te kamienice muszą zostać odnowione, gruntownie wyremontowane w ramach już tych twardych działań miasta. To może być odwleczone w czasie, bo np. wymaga projektów, uzgodnień albo jest nieuregulowana sytuacja własnościowa, ale koniec końców tylko tak osiągniemy pełen efekt.

Jest jeszcze jeden Wasz znany projekt tego typu, czyli „Galeria od ulicy”? Jaka idea mu przyświecała?

To też jest przykład działań artystycznych maksymalnie blisko odbiorców. Nasze projekty często wynikają z tego, że dużo wędrujemy po mieście i się przyglądamy. Czymś typowym dla Szczecina są opuszczone lokale piwniczne, które mają małe witryny wystające lekko ponad ziemię. W czasie transformacji gospodarczej to były lokale wykorzystywane przez małych prywatnych przedsiębiorców, którzy nie mogli sobie pozwolić na wielkie lokale w parterach kamienic. Kiedy pojawiły się centra handlowe i śródmiejskie ulice zmieniły swój charakter, te przestrzenie przestały być wykorzystywane. I tak straszły, były oplakatowane, zaśmiecone, pomazane. Doszliśmy do wniosku, że są wspaniałą przestrzenią do wykorzystania w ramach projektu miejskiego. Złożyliśmy taki pomysł, żeby odnowić same okna do tych lokali i przeznaczyć na galerie dla twórców, dla artystów, dla sztuki współczesnej mniej lub bardziej skomplikowanej, mniej lub bardziej czytelnej i mniej lub bardziej przyjemnej. Aby zderzać się z takim odbiorcą, który być może nie trafi do galerii, nawet nie tyle ze względu na niechęć do sztuki współczesnej, ile często z powodu bariery mentalnej czy ekonomicznej powstrzymujących go przed wejściem do takiego miejsca.

Zrobiliśmy trzy minigalerie, współpracując z zaproszonymi artystami, grafikami oraz „opowiadaczami miasta”. Dwie znajdowały się przy ulicy Jagiellońskiej, w opuszczonej kamienicy, trzecia przy ulicy Rayskiego. Na wernisażach pojawiali się artyści, ich znajomi, dziennikarze, byliśmy my, ale „lokalsów” było niewiele. Potem jednak mieszkańcy z kamienicy naprzeciwko zaczęli przychodzić tam „na papieroska”, inni przystawali, patrzyli... Z czasem te galerie zaczęły się cieszyć coraz większym zainteresowaniem mieszkańców, którzy czuli, że to jest też część ich ulicy i że oni są trochę gospodarzami tego miejsca. Jego opiekunami.

Czymś, czego zupełnie się nie spodziewaliśmy, była poprawa bezpieczeństwa. Mieszkańcy nam o tym mówili. Doświetlenie tych witryn i fakt, że widać było, że ktoś się nimi zajmuje, spowodowało, że przestrzeń zmieniła swój charakter. A gdy zaczynaliśmy ten projekt, to słyszeliśmy, że to w ogóle nie ma sensu, bo przecież zaraz wystawy zostaną zniszczone, będą rozbite szyby, porwane plakaty. A wyszło inaczej. Przez cały czas działania tych galerii były tylko dwa przypadki wandalizmu – raz faktycznie ktoś kopnął, ale nie wybił szyby, tylko wygiął element, który musieliśmy wymienić. Innym razem miłośnicy złomu ukradli kawałek drutu, który nam dociągał światło do witryn. Poza tym żadnej agresji i zniszczeń. Nawet porządek był utrzymywany – jeśli ktoś rozwieszał plakaty to wokół, ale nasza witryna nie była zalepiana.

Ważny znak, że kultura i działania artystyczne mają dla siebie miejsce nawet w przestrzeni wysoce zdegradowanej. Jak jednak reagowali ludzie? Słuchaliście komentarzy? Sztuka współczesna bywa bardzo trudna w odbiorze...

Niektórzy rozmawiali nawet z samymi artystami wieszającymi swoje prace. To było bardzo ciekawe, również dla nich jako twórców, kiedy słyszeli: „stary, ale o co tu chodzi?”, „dlaczego tu wisi papier toaletowy, to jest sztuka?”. To prowokowało bardzo ciekawe rozmowy i spotkania.

W kontekście tych działań wykuł mi się termin „kultura przyziemna”. Z jednej strony nawiązuję tutaj do dosłownego znaczenia tych słów, bo nasze galerie były w przyziemiu. Ale ważniejsze było to znaczenie metaforyczne – kultura, która jest najbliższej nas, z którą się zderzamy, która nas kształtuje na co dzień, która sprawia właśnie, że czujemy się częścią tego, co wokół. To się tutaj działo. Sztuka współczesna jest może niekiedy skomplikowana w odbiorze, ale jej celem nie jest zdobić, ale pobudzać kreatywność i tworzyć wiele przestrzeni interpretacji.

”

„Kultura przyziemna”, czyli kultura, która jest najbliższej nas, z którą się zderzamy, która nas kształtuje na co dzień, która sprawia właśnie, że czujemy się częścią tego, co wokół.

Na koniec wróćmy jeszcze do samego procesu rewitalizacji. Mówiłaś, że w 2017 roku startowaliście w sytuacji bardzo dużej polaryzacji, gdzie kwestia linii tramwajowej była osią ostrego sporu. Jak oceniasz dzisiaj kondycję tej lokalnej wspólnoty?

Jeżeli chodzi o samą przebudowę, to jesteśmy prawie na finiszu. Ale myślę, że tak naprawdę, to najtrudniejsze jeszcze przed nami. Ten spór, o którym mówiłam, oczywiście przygasł, bo ludzie zobaczyli, że projekt bez tramwaju jest realizowany, czas mija, wiadomo jak jest. Teraz przed nami inne wyzwanie. Ta świeżo wyremontowana ulica powinna wypełnić się życiem. Od czasów kiedy pełniła funkcję „salonu miasta”, minęły dziesiątki lat, wiele nieruchomości jest w rękach prywatnych i są tam zlokalizowane banki, lombardy albo są to pustostany... Prawdziwym testem jakości rewitalizacji będzie to, co stanie się po zjechaniu maszyn z placu budowy. Czy tutaj wróci życie, czy będzie to miejsce chętnie odwiedzane?

Pracujemy nad tym, staramy się rozmawiać w ramach różnych spotkań miejskich nad rozproszonym inkubatorem działań różnego rodzaju. Inkubatorem życia tej ulicy. Żeby energią młodych artystów, aktywistów, przedsiębiorców przykryć te nieprzyjazne przestrzenie pustostanów. Żeby chciało się tutaj być, a nie szybko przemykać.

Jeśli obszar śródmiejski znów stanie się atrakcyjnym miejscem do mieszkania, prowadzenia biznesu, spędzania czasu, to może trochę uda nam się również opanować suburbanizację, z którą mierzymy się w Szczecinie i która jest problemem większości polskich miast. Jeśli śródmiejskość będzie powodem do dumy i czymś atrakcyjnym, to trend rozlewania się miast spowolni. A może z czasem może uda się nawet go odwrócić.

O rozmówczyni

Kinga Rabińska – animatorka i organizatorka kultury z wieloletnim doświadczeniem pracy w III sektorze. Absolwentka programu Szkoła Liderów PAFW. Menedżerka projektów społeczno-kulturalnych i artystycznych. Współtworzyła INKU Szczeciński Inkubator Kultury i ŚRODEK Śródmiejski Punkt Sąsiedzki. Szczecinianka oddana inicjatywom wzmocniającym społeczność lokalną przez wspólne działania i budowanie poczucia dumy z miejsca zamieszkania. Autorka publikacji „Bohaterki. O Szczecinie i ważnych dla niego kobietach”, miejska opowiadaczka. Do 2022 roku prezeska Stowarzyszenia OSWAJANIE SZTUKI (obecnie: Oswajanie Miasta). Od 2022 pracuje dla biznesu, gdzie buduje mosty pomiędzy działaniami komercyjnymi a NGO-sami.

Kryzys może nam pomóc



Marcin Skrzypek

Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Okres, kiedy mamy mniej pieniędzy i musimy oszczędzać, może być wbrew pozorom szansą do rozwoju. Zmusza nas do weryfikacji tego co ważne i do zajęcia się zaniedbanymi tematami oraz sprzyja ograniczaniu życia na koszt przyszłych pokoleń.

Nie wszyscy to pamiętają, ale stosunkowo niedawno przechodziliśmy w Polsce przez podobny okres, kiedy może nie cierpieliśmy na zupełny brak finansów (nie byliśmy na granicy ubóstwa), ale musieliśmy się zdecydowanie ograniczać. Mam tutaj na myśli okres wielkiej transformacji lat 90. W wymiarze osobistym byliśmy wtedy zmuszeni ograniczać wydatki do rzeczy najważniejszych, natomiast w sferze publicznej była obecna dość mocna presja aby zwracać uwagę na realne potrzeby mieszkańców. Byliśmy wrażliwi na hierarchię potrzeb, a także zdawaliśmy sobie sprawę, że istnieje coś w rodzaju sztuki projektowania sprytnych rozwiązań, które dają maksymalny efekt przy minimalnych kosztach. Rozwijała się więc inwencja i kreatywność w dobrym tego słowa znaczeniu.

Jak rozwijać miasta bez funduszy

Dobrym przykładem może być Deptak w Lublinie, który powstał właśnie w tamtych czasach. Usunięto ruch samochodowy na niewielkim odcinku Krakowskiego Przedmieścia, głównej ulicy będącej osią Śródmieścia. Zlikwidowano rondo, wymieniono jezdnię na chodnik, zainstalowano lampy i ławki. Dla nas takie zmiany są dziś oczywiste, ale wtedy nie wyobrażano sobie, że Lublin może wyglądać inaczej. Niektórzy wieszczili, że zamknięcie Krakowskiego Przedmieścia sparaliżuje miasto. Inni pytali po co na Deptaku ławki i kto będzie na nich siadał.

Była to odważna i strategiczna decyzja, wbrew popularnym oczekiwaniom, ale przybliżająca Lublin do miast Zachodu. Właśnie ze względu na brak pieniędzy, poświęcono uwagę na wybór najlepszego dla nich przeznaczenia. Kiedy dekadę później pojawiły się pieniądze z Unii, ograniczono to myślenie. Zaczęto schlebiać pragnieniom wyborców przez inwestycje dostosowane do masowych oczekiwań, a często pomijano np. kalkulację ekonomiczną (np. koszty utrzymania parku wodnego lub lotniska). Nastąpiło odejście od gospodarowania opartego na wiedzy i wnikliwej analizie. Poskutkowało to zaniedbaniem wielu spraw, które były ważne dla dobra wspólnego, ale dawały mniejszy efekt medialny.

W ten właśnie sposób brak lub obfitość kształtuje nasze hierarchie wartości. Ograniczenia zmuszają nie tyle do wyboru tego, co ważne, ile weryfikują w praktyce, co tak naprawdę jest nieistotne i możemy z tego zrezygnować. Podwyższają też wartość wiedzy, która pomaga nam nadawać obiektywne priorytety. Budowa lubelskiego Deptaka wynikała właśnie z takiej racjonalnej analizy i była częścią szerszego planu związanego ze Starym Miastem, do którego Deptak prowadził.

”

Brak funduszy może prowadzić do bardziej kreatywnego myślenia. O wiele więcej uwagi skupiamy na to jak i ile pieniędzy wydajemy – stawiamy na najlepsze decyzje. Pojawienie się pieniędzy z Unii ograniczyło to myślenie, a inwestycje zaczęto dostosowywać pod masowe oczekiwania wyborców.

W tamtym okresie na Stare Miasto w Lublinie się nie chodziło, bo nie było po co, a po zmroku lepiej było unikać tego rejonu ze względów bezpieczeństwa. Dlatego równoległe do prac na Krakowskim Przedmieściu również tam wymieniono nawierzchnię i zwiększono liczbę lamp. To również wtedy na mapie naszego miasta pojawił się Ośrodek „Brama Grodzka – Teatr NN”, gdzie pracuję. Dla mieszkańców był on pierwszym od wielu lat celem, do którego warto było wieczorem iść na spacer przez Stare Miasto. Dodatkowo łącznik między Deptakiem i Starym Miastem, dawniej zajęty przez rondo, urządzono w taki sposób, aby mimo przecinającej go jezdni, całość wydawała się spójną i kontynuowaną przestrzenią dla pieszych.

Na efekty nie trzeba było długo czekać. Piesi zaczęli odwiedzać Deptak i coraz śmielej wchodzić na Stare Miasto. Z czasem stało się ono najintensywniej używaną przestrzenią miejską. To tam odbywają się dziś najważniejsze lubelskie festiwale i imprezy. Tam jest najwięcej restauracji i pubów, a także jedyny w mieście pięciogwiazdkowy hotel. Zmiany te były niewyobrażalne w latach 90., kiedy zaraz obok, w Bramie Grodzkiej, podczas spektakli Teatru NN, z sufitu na głowy publiczności lała się woda.

Tak działa klasyczna rewitalizacja. Polega ona na inwestycjach opartych o długofalową wizję, wynikających z badań potrzeb użytkowników i uzgodnień z mieszkańcami. Wymaga to pracy i empatii, ale także rozmowy. Planowanie drobnych kroków podnoszących jakość życia nie kosztuje milionów. W tamtych czasach podobne działania rewitalizacyjne rozpoczęto na Kośminku i Bronowicach – dwóch innych zaniedbanych dzielnicach Lublina.

”

Klasyczna rewitalizacja powinna polegać na inwestycjach opartych o długofalową wizję, które wynikają z badań potrzeb użytkowników i są uzgadniane z mieszkańcami. Wymaga to pracy, empatii i rozmowy – a niekoniecznie wysokich funduszy.

Porzucona rewitalizacja

Niestety, kiedy pojawiły się większe pieniądze na twarde inwestycje, porzucono tak rozumianą rewitalizację na rzecz działań dających błyskawiczne efekty i pozwalających urzędowi działać niezależnie do mieszkańców. Holistyczne podejście do ich dobrostanu, w wielu przypadkach, ustąpiło zaspokajaniu potrzeb konkretnych grup oraz zaczęło służyć bezpośrednio osobom dysponującym środkami publicznymi i otrzymujących je w zamian za realizację inwestycji. Z czasem nawet samo znaczenie słowo „rewitalizacja” zostało całkowicie zniekształcone, stając się synonimem prac remontowo-budowlanych.

Jest szansa, że wraz z kryzysem mechanizmy rewitalizacyjne zostaną przypomniane. Nie tylko dlatego, że są tańsze, bo pozwalają robić coś własnymi siłami, bez dużych dodatkowych nakładów, ale także dlatego, że należą właśnie do tych „sprytnych” rozwiązań, które wykorzystują naturalne synergie. Mówiąc w skrócie, ulice, osiedla czy dzielnice, które żyją, dbają same o siebie. Ich mieszkańcy wiążą z tymi miejscami swoją przyszłość, więc czują się tam gospodarzami, inwestują w swoje otoczenie, troszczą się o nie, korzystają z przestrzeni publicznych i czują się za nie odpowiedzialni, dzięki czemu są one czystsze i bezpieczniejsze.

Rewitalizacja to tylko jeden z tematów zaniedbanych, którymi być może kryzys pomoże się zająć. Bo przecież ostatecznie nie chodzi o to, żeby coś rewitalizować, tylko żeby nie musieć tego robić w przyszłości. Zatem zależy nam na miastach, których witalność nie spada, bo ludzie chcą tam mieszkać, zakładać rodziny, wychowywać dzieci i dożywać późnych lat starości w dobrej formie. Taka perspektywa otwiera przed sektorem publicznym cały wachlarz możliwości, które nie wymagają dużych pieniędzy do realizacji.

”

Ulice, osiedla czy dzielnice, które żyją, dbają same o siebie. Ich mieszkańcy wiążą z tymi miejscami swoją przyszłość, więc czują się tam gospodarzami, inwestują w swoje otoczenie, troszczą się o nie, korzystają z przestrzeni publicznych i czują się za nie odpowiedzialni, dzięki czemu są one czystsze i bezpieczniejsze.

Miasta dla ludzi

Co decyduje o tym, że chcemy żyć w danym miejscu? Potrzebujemy czystego powietrza, wody, zieleni, placów zabaw, bezpiecznej drogi do szkoły, żeby dziecko mogło samo do niej dojść lub dojechać rowerem, bliskości usług, dostępu do różnych środków komunikacji... Wszystko to wymaga lepszego planowania, które wcale nie musi być kosztowniejsze, natomiast powinno uwzględniać społeczne wartości.

Nie trzeba tu ponownie wymyślać koła. Jest to wiedza rozwijana jeszcze przed wojną i stosowana z powodzeniem w okresie PRL-u, zapomniana jednak po 1989 roku na fali przebiegunowania obowiązujących wartości na korzyść własności prywatnej i prywatnych zysków.

Oczywiście, żeby chcieć gdzieś żyć, trzeba też mieć pracę. Ważny jest również status tej pracy w łańcuchach zależności gospodarczych. Docelowo chcielibyśmy być raczej twórcami rozwiązań i innowacji niż podwykonawcami, z których można łatwo zrezygnować, gdy załamuje się koniunktura. Niewątpliwie kryzys pogarsza sytuację na rynku pracy, ale tworzenie dobrych miejsc do życia jest zawsze w naszym zasięgu. Twórcy rozwiązań i innowacji należą do osób szczególnie doceniających efekty dobrego planowania przestrzennego, lubią mieć gdzie pospacerować, pobiegać, pojeździć rowerem i wypić kawę w pobliskim bistro.

Co więcej, dla mieszkańców liczą się również inne wartości ważne dla witalności miast, z których może rzadziej zdajemy sobie sprawę, takie jak: egalitarność, równość szans czy różnorodność, a więc również tolerancja i życzliwość. Bo właśnie w takich społecznych środowiskach, na styku różnic i wielu często rozbieżnych potrzeb, rodzą się nowe cenne pomysły pomagające rozwiązywać problemy występujące globalnie. Zróżnicowane społeczności są też stabilniejsze, bo łączy je szacunek i wzajemne kontakty budujące kapitał społeczny, który z kolei obniża koszty transakcyjne. Łatwiej się w takich społecznościach dogadać i nawiązać współpracę, która potem przynosi zyski.

”

Poza dobrym miejscem pracy, które przyciągnie do miasta, dla mieszkańców ważne są też inne wartości znaczące dla witalności miast: egalitarność, równość szans czy różnorodność.

Jeśli się dobrze zastanowić, synonimem nowoczesności i postępu, niezależnie od kryzysu, są tanie, często tradycyjne, ale synergiczne rozwiązania, a nie drogie, monofunkcyjne i jednorazowe. Można nawet mówić o czymś w rodzaju mody na sprytną oszczędność, która powoli staje się trendem. Być może jest

to efekt lepszego rozumienia ekologii, która przestała być kojarzona głównie z czystością produktów czy ich naturalnym pochodzeniem, a stała się synonimem mechanizmów bezobsługowych, bo działających w naturalnej równowadze. Takie mechanizmy są bowiem najbardziej odporne na kryzysy.

”

Synonimem nowoczesności i postępu, niezależnie od kryzysu, są tanie, często tradycyjne, ale synergiczne rozwiązania, a nie drogie, monofunkcyjne i jednorazowe.

Za przykład może tu służyć retencja. Jeszcze do niedawna przywodziła ona na myśl specjalnie zbudowane zbiorniki lub zaprojektowane ogrody deszczowe. Potem zaczęto mówić o małej retencji, w tym po prostu o unikaniu betonowania dużych powierzchni, żeby woda wsiąkała w ziemię, a nie spływała do kanałów burzowych.

Ostatecznie coraz częściej w mediach społecznościowych można spotkać przykłady najprostsze: rów przy chodniku lub wgłębienie w ziemi, do którego spływa woda. Z czasem takie wgłębienie zarasta samo i w ten sposób tworzy się spontaniczny ogród deszczowy, a wiele takich ogrodów tworzy rozproszony system retencyjny. Jadąc przez Lublin, można zauważyć jedno z takich miejsc dzięki zarastającym go trzcinom w pasie zieleni przy wiadukcie ul. Smorawińskiego nad al. Solidarności.

Siła witalności

Bardzo podobny mechanizm naturalnej, ale sprytnej prostoty zabezpiecza nasze zdrowie, kiedy chodzimy i jeździmy rowerem. Krokomierze są już standardem wyposażenia człowieka świadomego zdrowotnych potrzeb swojego ciała, ale zawsze pojawia się pytanie, gdzie i kiedy chodzić? Na wielu osiedlach jedyną opcją uprawiania aktywności fizycznej jest siłownia. Ale przeważnie chodzimy na nią tylko przez krótki okres, a aktywność fizyczna jest nam potrzebna codziennie, przez całe życie. Mieszkańcy Kopenhagi czy miast holenderskich, którzy nie mają aut i jeżdżą wszędzie rowerami, zauważyli już po swoim zdrowiu jak wiele może zmienić model codziennego funkcjonowania. Oczywiście wymaga to dobrego planowania miasta. Ale nie wymaga drogich inwestycji. Kiedy na dystansie ok. 6 km możliwe stają się dojazdy do pracy rowerem zamiast samochodem, podróż ta jest porównywalna czasowo, a dostarcza około 40–50 min aktywności fizycznej codziennie i za darmo. Tak właśnie działa synergia czasów kryzysu i nie jest to żadna naciągana narracja. Kopenhaga jest dziś ikoną ruchu rowerowego właśnie dlatego, że podczas kryzysu paliwowego w latach 70. uznano w Danii ruch samochodowy za uzależniający kraj od warunków zewnętrznych i dlatego uruchomiono politykę rowerową.

”

Kopenhaga jest dziś ikoną ruchu rowerowego właśnie dlatego, że podczas kryzysu paliwowego w latach 70. uznano w Danii ruch samochodowy za uzależniający kraj od warunków zewnętrznych i dlatego uruchomiono politykę rowerową.

Trzeba przyznać, że zamiana auta na rower może być pewnym wyzwaniem i wymaga przyzwyczajenia, podobnie jak widok niekoszonych trawników i retencyjnych „bajerek”. Wielu mieszkańcom mogą się one kojarzyć (tak jak rower) nie z naturą, lecz z „wieśniactwem”, czyli wiejskością jako czymś gorszym. Przywykliśmy myśleć, że jak trawnik, to tylko angielski, choć w panującym u nas klimacie nie da się go utrzymać bez intensywnej i drogiej pielęgnacji. A jednak jest coś, co powoli przekonuje nas do rozwiązań prostszych i tańszych: rosnący dyskomfort biorący się stąd, że żyjąc tak jak teraz – żyjemy na cudzy koszt, koszt przyszłych pokoleń.

Nasz obecny styl życia, charakterystyczny dla krajów rozwiniętych, wziął się stąd, że koszty rozmaitych produktów i usług, które go umożliwiły, po prostu nie obejmowały kosztów społecznych. Do ceny na przykład torebki foliowej nie jest dodawana cena jej utylizacji czy „cena” życia żółwia, który przez nią zdechnie w oceanie. Do tych kosztów zaliczamy nie tylko ukryte koszty płacone przez ludzi współczesnych, lecz także ich potomków, przyszłe pokolenia.

To samo można powiedzieć o motoryzacji czy nawet o całym modelu transportu, w którym główną rolę pełni własny samochód. To wszystko niby już wiemy, chociażby z opowieści o efekcie cieplarnianym, ale nie do końca. Bo ostatecznie nie ma nawet znaczenia, czy samochód jest na ropę, czy na prąd, ponieważ dopóki cały ten segment podróży bierze udział w bezpowrotnym drenażu deficytowych zasobów paliw czy rzadkich pierwiastków, jest obciążeniem dla przyszłych pokoleń. Gdyby do ceny torebki czy auta dodać koszty środowiskowe, w tym długofalowe konsekwencje jak np. wojny o zasoby, rozwiązania te zniknęłyby z naszej cywilizacji jako zbyt drogie a wręcz niebezpieczne i zostały zastąpione rozwiązaniami tańszymi, czyli mniej kosztownymi dla środowiska i ludzi.

”

W obecnym systemie zapominamy o kosztach społecznych. Do ceny na przykład torebki foliowej nie jest dodawana cena jej utylizacji czy „cena” życia żółwia, który przez nią zdechnie w oceanie. Do tych kosztów zaliczamy nie tylko ukryte koszty płacone przez ludzi współczesnych, lecz także ich potomków, przyszłe pokolenia.

Przekuć kryzys w rozwój

Ale szybkiej ewaluacji tych kosztów i włączenia ich w cenę produktów oczekiwać raczej nie należy. Na szczęście podobną rolę może spełnić zmniejszona zdolność do wydawania pieniędzy. Na liczbę zużytych torebek może nie wpłynie, ale ograniczy naszą konsumpcję w innych zakresach, przez co zmniejszy nasz dług wobec przyszłych pokoleń i środowiska, ponieważ owa konsumpcja jest na tym długu oparta. Nie jest to zależność absolutna, bo konsumpcję kosztowną dla przyszłości możemy sobie skompensować tańszą konsumpcją kosztowną dla teraźniejszości, np. zastępując drogie produkty ekologiczne tańszymi, ale niezdrowymi. Niemniej jednak jest to zależność, dzięki której możemy w kryzysie poczuć się nieco lepiej, wiedząc, że nie kupując czegoś, nie doznajemy krzywdy, lecz „uciekamy do przodu”.

To samopoczucie jest bardzo ważne. Wiemy, że pieniądze szczęścia nie dają, ale jesteśmy do nich tak przyzwyczajeni, że bez pełnego konta nasza szczęściopajna wyobraźnia jest bezradna. Po doświadczeniach covidowych umiemy już co prawda docenić zwykły spacer w lesie, zdrowie fizyczne i kontakt z bliskimi, ale te uczące pokory doświadczenia trwały za krótko, aby zmienić nasze nawyki i podstawy myślenia. Po zniknięciu pandemii z ulgą wróciliśmy do dawnych konsumpcyjnych zwyczajów.

To czy kryzys nam pomoże, zależy więc również od tego, czy nasza potrzeba postępu i rozwoju będzie mogła być zaspokajana bez zakupów i placów budowy. Czy przy deficycie środków finansowych my sami, a także osoby obsługujące sektor publiczny będziemy mieli czym zająć myśli i łaknącą nowych wizji wyobraźnię?

”

To czy kryzys nam pomoże, zależy od tego, czy nasza potrzeba postępu i rozwoju będzie mogła być zaspokajana bez zakupów i placów budowy. Czy przy deficycie środków finansowych my sami, a także osoby obsługujące sektor publiczny będziemy mieli czym zająć myśli i łaknącą nowych wizji wyobraźnię?



O autorze

Marcin Skrzypek – działacz społeczno-kulturalny w Lublinie, pracownik lubelskiego Ośrodka „Brama Grodzka – Teatr NN” i muzyk folkowej Orkiestry św. Mikołaja. Z wykształcenia anglista. Z zamiłowania analityk kultury i publicysta. Ostatnio współautor aplikacji Lublina do tytułu ESK 2016 oraz Strategii Rozwoju Lublina 2020. Popularyzator kultury przestrzeni, partycypacji społecznej i tzw. kultury szerokiej (d.i.y, kultury niszowe itp.). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?



K O N G R E S

O B Y W A T E L S K I

Dlaczego regiony są kluczem
do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację
z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego
– jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne
z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

Redakcja

dr Jan Szomburg

dr Piotr Żuber

Jan M. Szomburg

Adam Leśniewicz

Katarzyna Eron

Elian Strugała

Współpraca

Marcin Wandałowski

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy



**SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



**POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI**

maritex[®]
ELECTRONIC COMPONENTS

GROUP
BASE[®]

Partnerzy numeru

Mazowsze.
serce Polski

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

WIELKOPOLSKA



**SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO**



Lubuskie
Warte zachodu



**ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**



WPROWADZENIA

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski



dr Jan Szomburg

Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową,
Inicjator Kongresu Obywatelskiego

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej wielkiej modernizacji (klimatyczno-technologiczno-kulturowej). Musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Prawdziwym motorem tych przemian mogą się ponownie stać samorządowe regiony, które dojrzały przez 25 lat swojego istnienia i mają szansę odegrać kluczową rolę w stymulacji i koordynacji działań w ramach nowego paradygmatu rozwoju.

Samorządowe regiony miały ogromny udział w wielkim sukcesie modernizacyjno-rozwojowym Polski ostatnich trzech dekad. Bez nich wykorzystanie środków unijnych i cała polityka rozwojowa byłyby z pewnością dużo gorsze.

Decydując się 25 lat temu na tę reformę, pod przywództwem ówczesnego premiera, Jerzego Buzka, czuliśmy, że zasada pomocniczości, którą wyrażają województwa samorządowe, jest nam potrzebna, by nie zmarnować historycznej szansy i dokonać skoku modernizacyjnego w ramach integracji z Unią Europejską. Ta wiara w skuteczność decentralizacji i zasady pomocniczości wynikała również z żywej jeszcze wówczas pamięci, jak bardzo nieefektywne było scentralizowane i resortowe państwo PRL, którego niewydolność doprowadziła do rozwojowego zapóźnienia Polski.

Nasz kraj staje dziś przed wyzwaniem drugiej wielkiej modernizacji. Tym razem musimy jej dokonać razem z całą Europą, a nawet z całym światem. Przed nami transformacja klimatyczno-technologiczno-kulturowa o (być może) egzystencjalnym charakterze dla gatunku ludzkiego i naszej cywilizacji. Transformacja, która jednocześnie wpisuje się w tworzący się nowy podział świata na część demokratyczną i autorytarną oraz w walkę między tymi światami przy użyciu różnych narzędzi, w tym m.in. w postaci zielonego protekcjonizmu.

Po upadku komunizmu określenie „transformacja” było zarezerwowane dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej i dotyczyło wprowadzenia demokracji, rynku, zachodniego paradygmatu rozwojowego opartego na ciągłym wzroście Produktu Krajowego Brutto, czyli produkcji i konsumpcji. **Dziś transformacji wymaga cały model rozwojowy Europy i świata.** A my – będąc krajem cały czas w procesie nadrabiania wspomnianych zaległości w modernizacji „starego typu” – musimy umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjne, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju. Dokonując tej nowej transformacji, będziemy zatem musieli równocześnie szukać innego modelu konkurencyjności. Polska nie może już dalej efektywnie rywalizować w Europie i na świecie przy wykorzystaniu taniej (a dobrze wykwalifikowanej) siły roboczej czy poprzez produkcję przemysłową opartą na energii z paliw kopalnych.



Polska nadrabia cały czas zaległości w procesie modernizacji „starego typu”, musimy jednak umiejętnie przestawić kompas modernizacyjny na innowacyjny, bardziej zasobooszczędne i zrównoważone podejście do rozwoju, aby sprostać wyzwaniom drugiej fali modernizacji, którą przechodzi Europa i świat.

Aby przejść z sukcesem przez ten proces, znów będziemy potrzebować kompetencji i siły naszych regionów. Również **środki unijne** mogą nam w tym pomóc, ale czas na bardziej twórcze, podmiotowe podejście do tych nowych wyzwań, które nas czekają (m.in. kryzys klimatyczny, ekologia, nowe technologie, demografia). Sektorowe programy klimatyczne generowane z UE będą służyły ogólnemu procesowi mitygacji zmian klimatycznych, ale same mogą wywołać pewne „turbulencje” na dole (np. wycofanie silników spalinowych a transport na terenach wiejskich). Siłą rzeczy nie są one obliczone na optymalne wykorzystanie (komponowanie) endogenicznych zasobów. To możemy uzyskać tylko z pogłębionej, autentycznej samorządności na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Musimy przy tym poszerzyć nasze rozumienie, czym jest **istota modernizacji, co tak naprawdę oznacza pojęcie „skok cywilizacyjny”**, którym tak lubimy się posługiwać. Dotychczas – właściwie na wszystkich szczeblach – przywiązywaliśmy zbyt dużą wagę do tzw. „twardych” czynników rozwoju – zwłaszcza do infrastruktury technicznej (symbolem mogą być tysiące kilometrów wylanych asfaltów). Dziś czas na dostrzeżenie „miękkich” czynników rozwoju – łącznie ze sposobami myślenia (*mindset*), wzorcami postaw, kulturami organizacyjnymi czy wzorcami dialogu i współdziałania.



Czas na dostrzeżenie „miękkich” czynników rozwoju – łącznie ze sposobami myślenia (*mindset*), wzorcami postaw, kulturami organizacyjnymi czy wzorcami dialogu i współdziałania.

Sprostanie wyzwaniom przyszłości wymaga szerokiego wykorzystania potencjału obywateli – np. w roli prosumentów – łączenia zasobów różnych sektorów, które dotychczas działały w logice osobnej – np. energetyki, rolnictwa, zarządzania wodą, ekologii, usług publicznych, a nawet rozrywki – w zupełnie nowe kombinacje produkcyjno-konsumenckie. Tworzenie różnych „obiegów zamkniętych” oszczędzających zasoby i energię (dystrykty kompleksowego wytwarzania), a jednocześnie generujących nowe relacje, budujących lokalną oraz regionalną tkankę społeczną i ekonomiczną. Tu już nie chodzi tylko o integrację samych polityk publicznych, ale także o **integrację polityk publicznych z prywatnymi** – indywidualnymi, rodzinnymi, grupowymi, biznesowymi.

Ta cała wielka transformacja klimatyczno-technologiczno-kulturowa, która nas czeka, musi też umiejętnie łączyć zarządzanie pionowe: UE – kraj – region – gmina – obywatel, z **zarządzaniem horyzontalnym**, poziomym, międzysektorowym. Dlatego samorządne regiony, które stworzyliśmy w Polsce 25 lat temu, mają tu do odegrania znowu jedną z kluczowych ról – stymulacji i koordynacji w ramach nowego paradygmatu rozwoju. W modelu scentralizowanym ta integracja 2.0 rozwoju jest niepomnie trudniejsza, podobnie jak wyzwolenie oddolnego zaangażowania, kreatywności i odpowiedzialności społeczeństwa.

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie warunków gospodarczych, klimatyczno-środowiskowych i kulturowych, dla tak złożonych wyzwań najlepsza będzie Polska wielośrodkowa, z podmiotowymi regionami. Taka Polska pozwoli wykuwać takie odpowiedzi na wyzwania przyszłości, które będą uwzględniały specyfikę regionalnych i lokalnych zasobów, uwarunkowań i aspiracji. Wobec niepewności i złożoności ważne będzie regionalne eksperymentowanie, różne „pilotaże” instytucjonalno-regulacyjne, które po weryfikacji praktycznej będą mogły „promieniować” na cały kraj. Innymi słowy – ważny będzie proces samouczenia się instytucjonalnego.

”

W szczególności liderzy samorządowi muszą oprzeć się pokusie klientelizmu, w którym najważniejszym pytaniem jest to, „ile komu damy”, a otworzyć się na grę pod tytułem „co i jak chcemy wspólnie osiągnąć”, dzieląc się tym samym odpowiedzialnością za przyszłość lokalnych i regionalnych wspólnot.

Samo stworzenie ram prawnych (kompetencji) i ram finansowych dla rozwoju regionów oraz stworzenie im praktycznej przestrzeni działania jednak nie wystarcza. To widać już po dotychczasowych doświadczeniach. Potrzebna jest oddolna aktywność obywateli, nowa, wyższa kultura polityczna oraz odpowiedzialne przywództwo liderów i elit, uświadomienie sobie wspólnoty losu i wyzwań, tego, że gramy razem o coś więcej niż sama władza czy sama konsumpcja. Polskie regiony sprawdziły się, ale wyzwania przyszłości wymagają wybicia się na jeszcze większą dojrzałość – stworzenia warunków dla jeszcze pełniejszej obywatelskości obywateli i bardziej służebnie nastawionej władzy. W szczególności liderzy samorządowi muszą oprzeć się pokusie klientelizmu, w którym najważniejszym pytaniem jest to, „ile komu damy”, a otworzyć się na grę pod tytułem „co i jak chcemy wspólnie osiągnąć”, dzieląc się tym samym odpowiedzialnością za przyszłość lokalnych i regionalnych wspólnot. Klientelizm z natury rzeczy usztywnia cały system i obniża jego efektywność oraz motywację do kreatywnego zaangażowania obywateli, organizacji społecznych i biznesu. Jako całe społeczeństwo musimy stworzyć nową kulturę życia publicznego – więcej wymagać od siebie i od władzy. Od strony systemowej też jest dużo do zrobienia – pisze o tym wiele współautorów niniejszej publikacji. Trzeba dokończyć tę reformę sprzed 25 lat, uwzględniając dotychczasowe doświadczenie i wyzwania przyszłości, i wreszcie wprowadzić ład w planowaniu przestrzennym.

Serdecznie dziękuję wszystkim autorkom i autorom, którzy w tej publikacji podjęli wysiłek namysłu nad rolą regionów w przeszłości i w przyszłości. W szczególności dr. Piotrowi Żuberowi, który był naszym wsparciem w tym przedsięwzięciu, oraz wszystkim partnerom instytucjonalnym.

Na koniec specjalne wyrazy uznania i szacunku kieruję do prof. Jerzego Buzka, „ojca” reformy regionalnej, Polaka, który w całym swoim życiu kierował się ideą dobra wspólnego.

O autorze

Dr **Jan Szomburg** – współzałożyciel, wieloletni Prezes, a obecnie Przewodniczący Rady Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, inicjator Kongresu Obywatelskiego. Promotor publicznej refleksji i debaty nad tożsamością i wspólnotowością Polaków. Doktor nauk ekonomicznych. Współtwórca polskiej myśli transformacyjnej dotyczącej gospodarki. Autor wielu opracowań na temat kulturowych przesłanek i uwarunkowań rozwoju. Wydawca serii wydawniczej „Wolność i Solidarność” (od 2005). W latach 80. zaangażowany w gdańską „Solidarność”, w stanie wojennym współpracował z podziemiem. Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego.

Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczypospolitej



prof. Jerzy Buzek

Posel do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności”.

Dwudziesta piąta rocznica ustanowienia samorządowych województw w Polsce, a także wzmocnienia ich roli oraz znaczenia przez samo tylko zmniejszenie liczby województw z 49 do 16, jest dobrą okazją do oceny wpływu samorządności obywatelskiej i rzeczywistej decentralizacji państwa na warunki rozwojowe kraju oraz bilansu zysków i strat, które ta zmiana przyniosła.

Rozpocznę od istotnego stwierdzenia, że decyzje podejmował wtedy rząd koalicyjny, którego zaplecze polityczne, wszystkie partie oraz organizacje obywatelskie powoływały się na dziedzictwo Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Naturalne niejako było więc, że punktem odniesienia decyzji rządowych był program NSZZ „S” z I Zjazdu w 1981 roku zatytułowany „Rzeczpospolita Samorządna”. Odniesiono się tam do sytuacji panującej wówczas w Polsce, a którą charakteryzowały jednoznacznie takie fragmenty: „Dotychczasowy sposób rządzenia krajem oparty na wszechwładzy centralnych instytucji partyjno-państwowych prowadził kraj do ruiny (...) Państwo ma służyć człowiekowi, a nie panować nad nim; organizacja państwowa ma służyć społeczeństwu i nie może być utożsamiana z jedną partią polityczną”.

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w rok po utworzeniu NSZZ „Solidarność” – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem, co zapisano w sposób następujący: „Chcemy rzeczywistego uspołecznienia systemu zarządzania i gospodarowania. Dlatego dążymy do polski samorządnej (...) Dzisiejsza sytuacja kraju postawiła przed nami konieczność stworzenia programu o różnym zakresie (...) programu drogi do samorządnej Rzeczypospolitej”. W tekście programu zawarto szereg zapisów uściślających zasady działania i wagę samorządu terytorialnego, zapisów zgodnych zresztą, jak się potem okazało, z opublikowaną później Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST). Program zawiera w podsumowaniu ważne zdanie: „Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska – silna wewnątrz – stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów”.

”

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w 1981 roku – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem.

Nic w tym dziwnego, że rząd, kierujący się takim przesłaniem, oparł przemianę zarządzania państwem na idei głębokiej decentralizacji i obywatelskiej samorządności oraz na wprowadzeniu samorządowych województw, a także dodatkowo samorządowych powiatów. Należy przypomnieć, że wcześniej, w 1990 roku, wprowadzono w pełni samorządowy szczebel gminny, a dokonał tego Senat, Sejm i rząd, w których byli wprawdzie obecni przedstawiciele ustępującego systemu, ale programowo zdecydowaną przewagę miały koncepcje wypracowane przez NSZZ „S”.

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne – decyzje podejmowaliśmy wszak po 16 latach od Zjazdu „S”. Swój wpływ miały również lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce, pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu, w tym wnioski z przygotowywania wspomnianej EKST. Fundamentalne znaczenie miały również nasze intensywne przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej – przyszłe członkostwo wymagało zasadniczych zmian strukturalnych w kluczowych dla funkcjonowania państwa i gospodarki sektorach: opieka zdrowotna, edukacja, system emerytalny czy górnictwo. Z pewnością jednak największą wagę przywiązywaliśmy do reformy administracyjno-samorządowej. Warto dodać, że rząd, którym miałem zaszczyt kierować w latach 1997-2001, prowadził przez cały ten okres negocjacje akcesyjne z Unią Europejską, przygotował stanowisko Polski we wszystkich 29 obszarach negocjacyjnych i ostatecznie zamknął zdecydowaną większość z nich. Dostosowaliśmy też prawo krajowe do rozwiązań unijnych w ramach niemal 200 aktów legislacyjnych. Naszym następcom pozostawiliśmy niewielką część zadania, co wymagało już tylko jednego roku negocjacji.

”

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne, ale przede wszystkim lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce i pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu oraz nasze intensywne przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom. Warto dziś przywołać to przekonanie, które towarzyszyło nam na progu naszej niepodległości, potem przy odzyskiwaniu państwa, a następnie gdy podejmowaliśmy się reform. Chodzi o przekonanie, że warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości. Bo demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

”

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom.

Zasadnicze cele reformy samorządowej i administracji publicznej zostały przez mój rząd określone jako: zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej; podniesienie jakości wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi; tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego; tworzenie wspólnoty obywatelskiej i samorządowej, której członkowie mają prawo do uczestnictwa w jej zarządzaniu, współdecydowania o wyborze władz, o finansach i o majątku wspólnoty; a także prawo do posiadania informacji.

Dla sprawnego działania systemu samorządowego konieczne było wprowadzenie ustaw dodatkowych. Równolegle więc uchwaliliśmy ustawę o reprivatyzacji nieobciążającej bieżącego budżetu państwa i przewidującej częściowy zwrot zagarniętego bezprawnie mienia, aby na trwałe uwolnić samorządy od niepewności majątkowych. Ustawę tę zawetował ówczesny Prezydent RP, komplikując na lata sytuację majątkową samorządów. Wprowadziliśmy natomiast w życie pierwszą, zasadniczą ustawę o dostępie do informacji publicznej, która zapewniała transparentność działania władz publicznych – rządowych i samorządowych – oraz właściwą kontrolę społeczną. Ustawa ta jest niestety przez kolejne ekipy rządowe systematycznie rozważana. Kolejnym strategicznym rozwiązaniem, na które się wówczas zdecydowaliśmy, była ustawa o służbie cywilnej. I w tym przypadku nasi następcy rozpoczęli demontaż jej zasadniczych założeń natychmiast po przejęciu władzy.

W trakcie prac rządowych i parlamentarnych istotnym problemem stało się ustalenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego Polski. Prace naukowców i polityków solidarnościowych trwały przez cały okres od 1990 roku, a więc wcześniejszej reformy gminnej. Wymienię tu nazwiska: Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego, Jerzego Stępnia, Mirosława Steca, Jana Rokity, choć to dalece nie wyczerpuje listy. Proponowano najpierw stworzenie ośmiu dużych regionów, nawiązujących w zasadzie do wielkich historycznych dzielnic Polski, jak: Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie, Małopolska czy Śląsk. Uzyskanie jednak politycznego poparcia w sejmie, przy przejściu z 49 na zaledwie 8 województw, okazało się niemożliwe.



Warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości.

Rząd zaproponował podział na 12 województw, ale i tak posłowie i obywatele walczyli o to, aby do tej dwunastki dodać przynajmniej to województwo, które reprezentowali. Parlamentarne boje skończyły się dodaniem kujawsko-pomorskiego, opolskiego i lubuskiego, a więc przyjęciem ustawy z podziałem Polski na 15 województw. Propozycji tej zdecydowanie sprzeciwił się jednak Prezydent RP. Po dodaniu województwa świętokrzyskiego zawarto ostatecznie kompromis polityczny i uchwalono ustawę o zasadniczym podziale terytorialnym, która zmniejszyła liczbę województw z 49 do 16; utworzono też 308 samorządowych powiatów, a 65 miast uzyskało prawo wykonywania na swoim terytorium zadań gminy i powiatu, tworząc tak zwane miasta na prawach powiatu.

Z największym uznaniem myślę dzisiaj o około 100 posłankach i posłach koalicji rządzącej, którzy zagłosowali za tą regulacją, chociaż ich województwo nie znalazło się liście tych czterech, o które rozszerzono pierwotną propozycję rządową. Za decyzją o utworzeniu 16 regionów zagłosowali też wszyscy posłowie koalicji rządzącej, będący ówczesnie członkami NSZZ „S”, co warto jest podkreślić, skoro podział terytorialny Związku opierał się na rozdrobnionych regionach (jest tak zresztą nadal).

Decyzja o utworzeniu 16 dużych regionów i nadania im statusu samorządowego, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. W tym kontekście wszelkie ewentualne próby ponownego rozdrobnienia należałoby traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.

”

Demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

Reforma administracji publicznej skutkowałą nie tylko zmniejszeniem liczby wojewodów oraz urzędów ich obsługujących, ale generalnie nowym podziałem zadań publicznych w państwie wraz ze zmianą systemu finansów publicznych. Przede wszystkim to marszałek województwa, wybierany przez sejmik samorządowy i ściśle z nim współpracujący, stał się gospodarzem regionu odpowiedzialnym za budżet, administrację, majątek i przepływ środków finansowych, zwłaszcza europejskich, które decydowały o warunkach rozwojowych całego regionu. Wojewoda natomiast stał się wyłącznie reprezentantem rządu na terenie województwa i miał jedynie uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem decyzji samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych na danym terenie.

”

Decyzja o utworzeniu 16 dużych samorządowych regionów, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. Pomysły ponownego rozdrobnienia należy traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.

Dalszy etap reformy administracyjno-samorządowej zakładał powstanie metropolii oraz włączenie organizacji pozarządowych, finansowanych z budżetu samorządu, do wykonywania szczególnie wrażliwych społecznie usług publicznych.

Byliśmy przekonani, że istota decentralizacji i budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych, a rządzący o zapędach dyktatorskich nigdy się na taką decentralizację nie zdobędą. Po przejęciu przez naszych następców odpowiedzialności za kraj ogromne środki na opiekę zdrowotną (dzisiaj dziesiątki miliardów złotych), transferowane naszą decyzją do Regionalnych Kas Chorych, ponownie scentralizowano w postaci niewydolnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Zdemontowano też system zintegrowanego zarządzania na szczeblu powiatu, wzmacniając kompetencje i finanse wojewody, i cofając przy tym zmianę do wcześniejszej relacji wojewoda – urzędy rejonowe. Przewidując te zagrożenia pod koniec kadencji, już jako rząd mniejszościowy reprezentujący partie: Ruch Społeczny AWS, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Partię Chrześcijańskich Demokratów i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, wprowadziliśmy dodatkową, całościową ustawę o finansowaniu samorządów, popartą w sejmie przez byłego koalicjanta – Unię Wolności. Ustawa ta, oprócz radykalnej decentralizacji funduszy centralnych i agencji dysponujących mieniem na rzecz samorządów, zawierała także klauzulę wykluczającą możliwość obciążania samorządów dodatkowymi zadaniami bez przydzielenia im odpowiednich środków czy też ograniczania wpływów decyzją władz centralnych. Ustawę tę również zawetował Prezydent RP – z wielką szkodą dla finansowania zadań samorządowych.

”

Byliśmy przekonani, że istota budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych.

Zarządzanie przez samorządowe województwa programami i projektami współfinansowanymi ze środków unijnych stało się testem na merytoryczną dojrzałość marszałka i jego urzędu oraz sejmiku, na umiejętność zdobywania i wprowadzania w życie nowatorskich rozwiązań, nowych pojęć i nowych metod zarządzania. Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni. Formułowano projekty, których wykonanie generowało tworzenie i finansowanie kolejnych projektów rozwojowych, a więc uzyskiwano pożądany efekt domina – projekty stawały się podstawą finansowania coraz to nowych rozwiązań modernizacyjnych.

Podstawowe pytanie dotyczyło tego, jak finansować rozwój czy dbać o tworzenie miejsc pracy, gdy środki unijne z dofinansowaniem budżetowym nie są w stanie spełnić dynamicznych planów rozwojowych. Samorządy wojewódzkie dobrze realizowały te oczekiwania i w ocenach unijnych przez minione ćwierćwiecze zdobyły opinię samorządów najlepiej wypełniających długofalowe działania rozwojowe na swoim terenie. Dzięki temu nie tylko wykorzystywaliśmy dostępne nam środki, ale również postawiliśmy na tworzenie silnych powiązań pomiędzy biznesem, nauką i administracją. Bez uzyskiwania wpływów z podatków od przedsiębiorców trudno byłoby zapewnić finansowanie i przy tym liczyć na przyszły rozwój. Takie działania są także największym wyzwaniem stojącym przed polskimi samorządami, zwłaszcza wojewódzkimi.



Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni.

Kolejnym wyzwaniem dla naszych wspólnot pozostaje niski kapitał społeczny, a w konsekwencji niewielki poziom społecznego zaangażowania i wzajemnego zaufania. Ów niski kapitał społeczny jest ograniczeniem dla naszej samorządności. Czy aby nie uwierzyliśmy, że tak jak niewidzialna ręka rynku rozwiąże wiele dylematów gospodarczych, tak niewidzialna ręka demokracji zbuduje za nas kapitał społeczny?

Samorząd to przestrzeń budowania określonych wartości, takich jak dobro wspólne, które niekoniecznie oparte jest na sumie interesów indywidualnych, bo często interes wspólny wyrasta poza tę sumę, a dobrym tego przykładem była właśnie trudna decyzja rządu o zmniejszeniu liczby województw w naszym kraju z 49 do 16. Samorząd to też przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Wszystkie one są przeciwwagą dla zinstytucjonalizowanego, skrajnie upartyjnionego, świata polityki oraz pozwalają przetrwać czasy kryzysu i zagrożenia. Przede wszystkim zaś są one nośnikiem sensu społecznego życia i gwarancją naszej przyszłości.

W moim przekonaniu w samorządności, a także w kulturze politycznej i administracyjnej, wyraża się nasza możliwość budowania wolności i demokracji, których sens czujemy najlepiej wtedy, kiedy możemy za nie współodpowiadać. Oznacza to możliwość osobistego zaangażowania w rozwiązywanie – na zasadach *pro publico bono* – spraw publicznych; spraw dotyczących życia naszej rodziny, wspólnoty lokalnej, regionu czy wreszcie całego kraju. 25 lat temu w samorządności regionalnej pokładaliśmy nadzieje na szybki rozwój, nowoczesność i zapewnienie obywatelom bezpiecznych, dostatnich warunków życia. Nie ulega żadnej wątpliwości, że to się naszym regionom – naszym samorządowym województwom – udało. Dziś w kontekście współodpowiedzialności za Unię Europejską takie rozumienie samorządności powinno też inspirować nas do poszukiwania kierunków rozwoju oraz kształtowania standardów działania publicznego w skali całej Europy.

”

Samorząd to przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Te wartości są nie tylko nośnikiem sensu społecznego życia, ale i gwarancją naszej przyszłości.

Przyszłość bowiem musimy i możemy budować nie tylko na odpowiednich materialnych środkach, ale również na zaufaniu i poczuciu wspólnotowości, i to w różnych wymiarach, a więc na tych doświadczeniach, których historycznym i kulturowym źródłem była „Solidarność”. Wielka wspólnota nadziei, podmiotowości i wzajemnego zaufania.

O autorze

Prof. **Jerzy Buzek** – Poseł do Parlamentu Europejskiego od 2004 r., a w latach 2009–2012 jego Przewodniczący. W PE zasiada w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, której pracami kierował w latach 2014–2019. Od 2014 r. przewodniczy Europejskiemu Forum Energii. W 2016 r. *Euractiv* uznał go za jedną z trzech najbardziej wpływowych osób europejskiej polityki energetycznej. Zwycięzca rankingów dziennika „Rzeczpospolita” na najlepszego polskiego europoła w 2008 i 2018 r. W latach 1997–2001 Premier RP. Rząd, którym kierował, przeprowadził reformy: górnictwa, administracji, oświaty, zdrowia i emerytalną oraz rozpoczął negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kawaler Orderu Orła Białego.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ PRZYSZŁOŚCI



Perspektywa Unii Europejskiej

Jaka rola regionów w przyszłości Unii Europejskiej?



Thomas Wobben

Dyrektor ds. prac legislacyjnych, Europejski Komitet Regionów

Rola regionów i regionalizmu w polityce Unii Europejskiej ulegała na przestrzeni lat istotnym przemianom. Rozpoczynająca się obecnie dyskusja na temat kształtu polityki spójności po 2027 roku jest dobrą okazją, by zastanowić się, jakie funkcje powinny pełnić regiony w kontekście współczesnych wyzwań oraz jak dalej zapewniać spójność w sytuacji rosnących dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Niniejszy tekst odzwierciedla jedynie opinię autora i niekoniecznie reprezentuje opinię Komitetu Regionów.

Kiedy poproszono mnie o napisanie krótkiego artykułu na temat roli regionów w Unii Europejskiej, od razu pomyślałem o roli, jaką odgrywają one w procesie decyzyjnym UE lub we wdrażaniu jej kluczowych polityk. Jako pracownik Europejskiego Komitetu Regionów (KR) poświęcam wiele czasu na analizowanie wpływu polityk i programów UE na miasta i regiony Unii oraz na refleksję, co należy zrobić, aby je ulepszyć.

Po głębszym zastanowieniu nabrałem wątpliwości, czy skupienie się na konkretnych programach i politykach UE byłoby wystarczające. Wydaje mi się zasadne rozpocząć od odpowiedzi na następujące pytania.

- Czym jest region w Europie?
- Dlaczego regiony mają znaczenie?
- Jaką rolę odgrywają one w UE, szczególnie w promowaniu spójności?

Czym jest region w Europie?

Nie istnieje jednolita definicja regionu w Europie. Choć termin ten jest powszechnie używany i ogólnie rozumiany, nie ma wspólnej definicji uznawanej przez wszystkie państwa członkowskie UE i środowisko akademickie¹. Stoi to w ostrym kontraście z rolą i definicją państwa członkowskiego. Również definicja miasta, choć daleka od jednolitości², jest znacznie bardziej spójna niż termin „region”. Region można zdefiniować jako:

¹ D. Štoková, *Regions in the EU after the Lisbon Treaty* (Master's thesis), Prague 2011, https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/33821/DPTX_2010_2__0_292768_0_105562.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 22.06.2023].

² Zob. Urban Data Platform Plus, <https://urban.jrc.ec.europa.eu/thefutureofcities/what-is-a-city#harmonised-definitions-of-cities> [dostęp: 22.06.2023].

1. jednostkę statystyczną, odzwierciedloną w nomenklaturze jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS)³, dzielącą terytorium gospodarcze UE na regiony na trzech różnych poziomach: NUTS 1, 2 i 3, przechodząc odpowiednio od większych do mniejszych jednostek terytorialnych. Powyżej poziomu NUTS 1 znajduje się poziom „krajowy” – państwa członkowskie;
2. obszar funkcjonalny obejmujący teren o wspólnych cechach i funkcjach. Taka definicja jest często używana do opisanego współzależności między różnymi podmiotami (tj. transgranicznych lub w odniesieniu do powiązań miejsko-wiejskich);
3. obszar kulturowy określony przez wspólne cechy kulturowe, takie jak język;
4. obszar administracyjny lub polityczny, któremu powierzono określone obowiązki, z własnymi kompetencjami i uprawnieniami na danym terytorium, często w połączeniu z wybranymi instytucjami w celu sprawowania demokratycznej kontroli.

UE stosuje wszystkie cztery definicje „regionów”. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴ termin ten jest wymieniony 89 razy, w tym w odniesieniu do KR. Dla przykładu odnosi się on do „dziedzictwa regionalnego” (art. 13), „władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych” (art. 123), „różnorodności regionalnej” (art. 167), „regionów” (art. 167), „społeczności lokalnych i regionalnych” (art. 170), „nierównowagi regionalnej” (art. 176) oraz „wymiaru lokalnego i regionalnego” (Protokół nr 2 Traktatu w sprawie pomocniczości). Ponadto Traktat mówi o regionach w kontekście ich szczególnych cech, takich jak np. regiony najbardziej oddalone, regiony opóźnione w rozwoju, regiony górskie lub regiony przemysłowe. Wyraźnie pokazuje to, że chociaż nie ma jednej uniwersalnej definicji na poziomie UE, wymiar regionalny w polityce Unii jest silnie reprezentowany.

Dlaczego regiony mają znaczenie?

Odpowiedź na to pytanie leży również w czterech wymiarach terminu „regiony”:

1. klasyfikacja regionalna jest potrzebna, aby uchwycić różnice terytorialne wykraczające poza poziom lokalny, pozwalające nakreślić specyficzne cechy danego terytorium oraz umożliwić uzyskanie danych porównawczych dotyczących konkretnej sytuacji terytorialnej w UE;
2. wymiar regionalny również jest potrzebny, aby zidentyfikować powiązania między jednostkami lokalnymi – np. między miastem a wsią – oraz specyficzne cechy geograficzne lub gospodarcze;
3. wymiar kulturowy odzwierciedla chęć poszanowania różnorodności kulturowej i tożsamości w UE;
4. wymiar polityczny i administracyjny ma na celu zapewnienie, że polityki UE są opracowywane i wdrażane na poziomie najbliższym obywatelom.

Polityczny i administracyjny wymiar regionu stał się bardziej istotny w teorii ekonomii w latach 90. – w odpowiedzi na konieczność sprostania wyzwaniu rosnących różnic terytorialnych i wzrostu urbanizacji w wielu państwach członkowskich. Debata naukowa skupiła się na wyzwaniu zapewnienia harmonijnego rozwoju UE jako całości, co było jednocześnie zgodne z podstawami gospodarki społecznej i jednolitego rynku europejskiego.



Polityczny i administracyjny wymiar regionu stał się bardziej istotny w latach 90. – w odpowiedzi na konieczność sprostania wyzwaniu rosnących różnic terytorialnych i wzrostu urbanizacji w wielu państwach członkowskich.

³ Zob. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> [dostęp: 22.06.2023].

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF> [dostęp: 22.06.2023].

W niedawnym raporcie European Policy Centre⁵ stwierdzono, że w całej UE istnieją znaczne różnice regionalne, od heterogeniczności społecznej po terytorialną. Tej różnorodności często towarzyszą dysproporcje, które wpływają na poziomy rozwoju w różnych obszarach geograficznych i regionach UE. Różnice te występują nie tylko między państwami członkowskimi Unii, ale także w ich obrębie, np. pod względem regionalnego PKB lub wyników zdrowotnych. Ta wielowarstwowość oznacza, że różne regiony geograficzne UE mają różne potrzeby polityczne.

Jaką rolę odgrywają regiony w UE, szczególnie w promowaniu spójności?

Od samego początku proces integracji europejskiej cierpiał na coś, co zostało nazwane „ślepotą na wewnętrzny podział kompetencji w państwach członkowskich”⁶. Działo się tak głównie dlatego, że polityka europejska była uważana za obszar polityki zagranicznej, a ta druga tradycyjnie należała do wyłącznych prerogatyw państw narodowych⁷.

Owa „ślepotą terytorialną” zmieniła się jednak z czasem z następujących powodów:

1. regiony i potrzeba zajęcia się nierównościami regionalnymi uzyskały wyższy priorytet w politykach UE – np. w polityce spójności;
2. regiony uznano za kluczowe podmioty promujące np. innowacje ukierunkowane terytorialnie lub „decydujące o odporności” (*resilience*);
3. regiony (wraz z gminami i miastami) były aktywniej zaangażowane w przygotowywanie i ocenę prawodawstwa europejskiego, w szczególności poprzez ustanowienie Komitetu Regionów;
4. regiony zaczęły manifestować wspólne interesy i organizować się na szczeblu UE;
5. pozostawienie „w tyle” najbiedniejszych regionów podsycało antyunijne protesty i „geografię niezadowolonia”.

Chociażby z tych względów regiony odgrywają coraz większą rolę w niwelowaniu podziałów terytorialnych i pełnią kluczową rolę w zbliżaniu UE do jej obywateli. Wymiar regionalny ma szczególne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Znajduje to potwierdzenie w ostatnich zaleceniach OECD dotyczących polityki rozwoju regionalnego⁸.

W oparciu o te zalecenia regiony mają zasadnicze znaczenie dla:

1. projektowania i wdrażania zintegrowanej oraz zrównoważonej strategii rozwoju regionalnego dostosowanej do różnorodnej przestrzeni lokalnej;
2. ukierunkowania działań politycznych na odpowiednią skalę terytorialną w celu uwzględnienia wszystkich rodzajów współzależności między regionami i w ich obrębie, w tym poprzez partnerstwa korzystne dla obu stron;
3. aktywnego angażowania społeczności regionalnych i lokalnych oraz interesariuszy w całym cyklu kształtowania polityki – w celu gromadzenia, a także współtworzenia wiedzy potrzebnej do określenia potrzeb regionów i wykorzystania ich szczególnych atutów;
4. wykorzystywania polityki rozwoju regionalnego w celu przeciwdziałania asymetrycznemu wpływowi globalnych megatrendów oraz zapewnienia zrównoważonej i sprawiedliwej transformacji ekologicznej;
5. promowania dostępności i jakości porównywalnych w skali międzynarodowej danych i wskaźników w różnych skalach terytorialnych w celu informowania o polityce rozwoju regionalnego i tworzenia ram na potrzeby podejmowania decyzji;

⁵ *EU regions with legislative powers: Exploring the appetite, capacity and direction for EU policy influencing and delivery*, European Policy Centre, https://www.epc.eu/content/PDF/2021/EPE_EA_Basque_EU_regions_with_legislative_powers_clean3.pdf [dostęp: 22.06.2023].

⁶ H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, Frankfurt am Main 1966, s. 248.

⁷ J. Kottmann, *Europe and the regions: sub-national entity representation at Community level*, *European Law Review* 2001, s. 159.

⁸ Zob. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0492> [dostęp: 22.06.2023].

6. ustanowienia dobrych zasad funkcjonowania wielopoziomowego systemu zarządzania w celu wspierania spójnej polityki rozwoju regionalnego;
7. wzmocnienia zdolności administracyjnych, strategicznych i technicznych w zakresie opracowywania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym oraz niższym;
8. mobilizowania zróżnicowanych, zrównoważonych i trwałych zasobów finansowych w celu odpowiedniego finansowania polityki rozwoju regionalnego na szczeblu krajowym i niższym;
9. promowania uczciwości, przejrzystości i odpowiedzialności w polityce rozwoju regionalnego, aby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów publicznych i wzmocnić zaufanie do rządów krajowych i regionalnych;
10. wspierania skutecznych mechanizmów zarządzania ukierunkowanego na wyniki, które promują politykę rozwoju regionalnego opartą na dowodach (ang. *evidence-based policy*).

Jakie są obecne wyzwania dla europejskich regionów?

Istnieje szereg wyzwań tematycznych, z którymi europejskie regiony będą musiały się zmierzyć w nadchodzących latach:

1. postępujące zmiany technologiczne w gospodarce prowadzące do koncentracji wysoko płatnych miejsc pracy w dużych miastach i obszarach metropolitalnych kosztem peryferii. Tworzy to również podział na wysoko płatne stanowiska kierownicze i nisko płatne stanowiska usługowe. Europejski Indeks Konkurencyjności Regionalnej z 2022 r. pokazuje duże różnice w konkurencyjności regionalnej w UE⁹. Ogólnie rzecz biorąc, regiony, w których znajdują się duże obszary miejskie, osiągają dobre wyniki, szczególnie w przypadku regionów stołecznych, podczas gdy w innych regionach utrzymują się istotne luki – i to pomimo znacznej poprawy w regionach słabiej rozwiniętych¹⁰;
2. masowa transformacja w wielu regionach przemysłowych w odpowiedzi na zmiany klimatu ma duży wpływ na te regiony, w których zlokalizowane są takie gałęzie przemysłu, jak: koksownictwo i rafinacja ropy naftowej, chemikalia, metale nieślachetne, w szczególności stal i aluminium, minerały niemetaliczne, m.in. cement, papier i masa celulozowa, a także pojazdy silnikowe. Czterdzieści jeden regionów europejskich jest najbardziej narażonych na transformację, w oparciu o ich udział w zatrudnieniu sektorowym i emisje na mieszkańca. Wiele narażonych regionów znajduje się w Europie Środkowej (w tym w Czechach, Niemczech, na Węgrzech i w Polsce)¹¹;
3. przyspieszające zmiany demograficzne spowodowały, że w 2020 roku 34% populacji UE mieszkało w „kurczących się” regionach. Wskaźniki dla poszczególnych państw członkowskich nie oddają dużego zróżnicowania wewnątrz poszczególnych krajów. Wielu członków UE posiada regiony zarówno ze wzrastającą liczbą populacji, jak i regiony wyludniające się¹²;
4. pogłębiająca się przepaść między miastem a wsią oznacza, że regiony wiejskie mają starszą populację i są bardziej narażone na zmniejszanie liczby mieszkańców. W 2020 roku 62% ludności wiejskiej mieszkało w „kurczących się” regionach, w porównaniu z zaledwie 15% ludności miejskiej;
5. przyspieszająca rewolucja cyfrowa stanowi wyzwanie dla wielu regionów: podczas gdy dostęp do szybkiego łącza szerokopasmowego ma 2 na 3 mieszkańców miast, na wsi jest to tylko 1 na 6 mieszkańców. Regiony wiejskie często wykazują niższy poziom wykształcenia i mniejszy dostęp do wysokiej jakości infrastruktury IT, takiej jak szybkie łącza szerokopasmowe. Zasięg sieci o bardzo wysokiej przepustowości na obszarach wiejskich jest znacznie niższy niż na obszarach miejskich (70% w porównaniu do 37%)¹³;

⁹ European Commission (2023), *EU Regional Competitiveness Index 2.0*, REGIO Working Paper 01/23, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2022.

¹⁰ European Commission (2023), *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/swd_regional_trends_growth_convergence_en.pdf [dostęp: 22.06.2023].

¹¹ Zob. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/35247cc7-en/index.html?itemId=/content/publication/35247cc7-en> [dostęp: 22.06.2023].

¹² European Commission (2023), op. cit.

¹³ Digital Economy and Society Index 2022.

6. stałym problemem jest rosnąca przepaść pomiędzy regionami w zakresie poziomu innowacyjności. Wydatki na innowacje, badania i rozwój pozostają silnie skoncentrowane w północno-zachodnich państwach członkowskich oraz w stolicach państw i innych regionach metropolitalnych¹⁴.



W najbliższych latach europejskie regiony będą musiały się zmierzyć m.in. z takimi wyzwaniami, jak: dysproporcje rozwojowe pomiędzy regionami oraz obszarami zurbanizowanymi i wiejskimi, przyspieszające zmiany demograficzne, wykluczenie cyfrowe czy brak równowagi w zakresie wsparcia innowacji oraz badań i rozwoju.

Niezbędne będzie znalezienie wiarygodnych odpowiedzi na te i inne wyzwania, aby zapewnić regionom w Europie wystarczające narzędzia do zarządzania zmianami. Jest to również kluczowe pytanie w debacie na temat przyszłości polityki spójności.

Debata na temat przyszłości polityki spójności po roku 2027 już się rozpoczęła

Wraz z publikacją przez KE w 2022 roku 8. raportu w sprawie spójności¹⁵ i utworzeniem grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. polityki spójności, rozpoczęła się debata na temat przyszłości tej polityki, która koncentruje się między innymi na następujących pytaniach.

- Jaka jest przyszła narracja dla polityki spójności?
- Jak możemy ukształtować ogólne ramy polityki na poziomie UE, aby skutecznie wspierać spójność?
- Jak możemy połączyć niezbędną elastyczność w czasie i miejscu z długoterminowymi celami polityki?
- W jaki sposób można wzmocnić zasady partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania?
- Jaką przyszłą metodę realizacji możemy znaleźć, aby połączyć uproszczenie z efektywnym wykorzystaniem funduszy?

Wraz z głównymi europejskimi stowarzyszeniami terytorialnymi¹⁶, Komitet Regionów ponownie uruchomił #CohesionAlliance¹⁷ (Sojusz na rzecz Spójności) na sesji plenarnej w październiku 2022 roku, aby utrzymać proaktywną rolę w debacie na temat przyszłości spójności. Zgodnie z deklaracją „Debata na temat przyszłości polityki spójności rozpoczyna się teraz!”¹⁸ przyjętą podczas wznowienia, nowy punkt ciężkości sojuszu #CohesionAlliance koncentruje się na zróżnicowanych i ważnych aspektach, które są konieczne dla dyskusji na temat przyszłości polityki spójności. Przede wszystkim takich jak: przewyciężenie rozdrobnienia funduszy polityki spójności, poprawa i uproszczenie jej realizacji oraz wzmocnienie zdolności budowania potencjału, przy jednoczesnym potwierdzeniu kluczowych zasad leżących u podstaw polityki spójności, takich jak podejście ukierunkowane terytorialnie, zasada zarządzania współdzielonego, partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania.

Wraz z trwającą debatą na temat przyszłości polityki spójności stało się oczywiste, że potrzebujemy silnej narracji, która musi uświadamiać, że kosztem braku spójności byłaby zdeintegrowana Europa. Jacques Delors napisał w 1989 r., że „polityka wspólnotowa w dziedzinie regionalnej i strukturalnej byłaby konieczna w celu promowania optymalnej alokacji zasobów do równomiernego rozłożenia korzyści z dobrobytu na całą

¹⁴ European Commission (2023), op. cit.

¹⁵ Zob. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en [dostęp: 22.06.2023].

¹⁶ Zob. The Assembly of European Regions (AER), Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), La Conférence des Assemblées Législatives des Régions d'Europe (CALRE), The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), The Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) oraz EUROCITIES.

¹⁷ Zob. <https://cor.europa.eu/en/engage/pages/cohesion-alliance.aspx> [dostęp: 22.06.2023].

¹⁸ Zob. <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx#Documents> [dostęp: 22.06.2023].

Wspólnotę (...). W tym kontekście regionalny wymiar innych polityk wspólnotowych powinien być brany pod uwagę¹⁹. Polityki wspólnotowe, wspierające szeroko zrównoważony rozwój, są rzeczywiście niezbędnym uzupełnieniem jednolitego rynku europejskiego.

Dlatego właśnie, w kontekście debaty na temat przyszłości polityki spójności po 2027 roku, konieczna jest jej polityczna koncepcja, która z jednej strony ponownie połączy wysiłki państw UE w duchu przywołanych słów Jacquesa Delorsa i która wytworzy znów presję na ocenianie wszystkich polityk UE pod kątem oceny ich roli w promowaniu spójności. Spójność nie jest polityką społeczną, której celem byłoby naprawienie niezamierzonych skutków terytorialnych spowodowanych przez inne polityki. Zasada „nie szkodzić spójności” musi być przestrzegana i skutecznie monitorowana przez wszystkie polityki UE.

” **Zasada „nie szkodzić spójności” musi być przestrzegana i skutecznie monitorowana przez wszystkie polityki UE.**

Jak niedawno napisał Kevin Morgan²⁰, potrzebujemy nowej równowagi między kierunkowością a pomocniczością w polityce spójności. Kierunkowość jest potrzebna, aby wskazać jasną drogę do celu naszej podróży, tak jak przykładowo robi to obecnie UE w przypadku priorytetów Europejskiego Zielonego Ładu. Aktywna pomocniczość jest natomiast potrzebna, aby zaoferować przyjazne dla użytkownika menu opcji priorytetowych, z których decydenci szczebla niższego niż krajowy mogą wybierać priorytety, które są dostosowane do ich wyjątkowej sytuacji i współgrają z nią.

Kryzys związany z COVID-19 pokazał nam, jak szybko polityka spójności była w stanie zareagować (przez długi czas była to realnie jedyna polityka UE zdolna podjąć działanie tak szybko). Komitet Regionów, wraz ze wszystkimi innymi instytucjami UE, poparł niezbędne zmiany prawne w rekordowym czasie.

Istnieje jednak ryzyko, że wraz z coraz większą liczbą środków *ad hoc* i transferów z polityki spójności do innych (centralnie zarządzanych) programów, główny cel polityki, jakim jest osiągnięcie spójności poprzez długoterminowe inwestycje i zmiany strukturalne, zostanie utracony. Istnieje również wyraźne niebezpieczeństwo, że kryzys doprowadzi do większej centralizacji i „ślepoty terytorialnej”.

Polityka spójności jest jedyną polityką, w której zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa są wpisane w jej ramy prawne. Zasady te muszą zostać utrzymane, a stworzony przez Komisję Europejską w 2014 roku „Europejski Kodeks Postępowania w zakresie Partnerstwa” (ang. *The European Code of Conduct on Partnership*) musi zostać wzmocniony poprzez powiązanie go z zaleceniami OECD dotyczącymi inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji²¹ oraz z wytycznymi dotyczącymi skutecznej decentralizacji²². Oznacza to również, że konieczny jest większy udział obywateli oraz ściślejsza współpraca z partnerami społecznymi w ramach wzmocnionego modelu partnerstwa.

” **Polityka spójności jest jedyną polityką, w której zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa są wpisane w jej ramy prawne. Konieczny jest większy udział obywateli oraz ściślejsza współpraca z partnerami społecznymi w ramach wzmocnionego modelu partnerstwa.**

¹⁹ *Report on economic and monetary union in the European Community*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf [dostęp: 22.06.2023].

²⁰ Zob. https://econpapers.repec.org/paper/hhslucirc/2023_5f001.htm [dostęp: 22.06.2023].

²¹ *Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm> [dostęp: 22.06.2023].

²² *Ten Guidelines for Effective Decentralisation Conducive to Regional Development*, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/ukraine/Ten-Guidelines-for-Effective-Decentralisation-Conducive-to-Regional-Development.pdf> [dostęp: 22.06.2023].

Wyzwania związane z transformacją ekologiczną i cyfrową mają głęboki wpływ na wszystkich obywateli i miejsca w UE i mogą prowadzić do większych podziałów społecznych i terytorialnych. Polityka spójności – jak dotąd – była w dużej mierze postrzegana jako instrument inwestycyjny, który ma pomóc państwom członkowskim i regionom sprostać tym wyzwaniom i złagodzić ich skutki.

Europejska misja na rzecz spójności z konkretnymi ambicjami opartymi na lokalnych/regionalnych zobowiązaniach i silnym wsparciu na wszystkich szczeblach rządowych mogłaby stać się centralnym elementem konsolidacji podwójnej transformacji Europy, aby nikogo i żadnego regionu nie pozostawić w tyle. Mogłaby ona opierać się na ambitnej wizji neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla zmian socjotechnicznych w połączeniu z wymaganymi zmianami instytucjonalnymi (zarówno legislacyjnymi, jak i organizacyjnymi), opartymi na oddolnej ocenie możliwości i potrzeb. Mogłaby ona zapewnić zaangażowanie wszystkich szczebli rządowych w pośredniczenie i organizowanie procesów transformacji w ramach różnych sektorów i między nimi, a także opierać się na transformacyjnej polityce innowacji ukierunkowanej terytorialnie. Tak rozumiana misja na rzecz spójności mogłaby być również częścią nowych wspólnych ram strategicznych obejmujących wszystkie polityki i fundusze UE mające wymiar terytorialny i propagować w ten sposób spójność jako zasadę naczelną.

Są to jedynie wstępne pomysły na przyszły kształt polityki spójności po 2027 roku. Imponujący sukces polskich regionów w dogonieniu innych regionów UE i wykorzystaniu funduszy na zieloną i cyfrową transformację wyraźnie pokazuje potencjał tej polityki. Przeciwdziałanie podziałom gospodarczym, społecznym i terytorialnym w Europie pozostaje jednak ciągłym wyzwaniem i jest ściśle związane z naszymi wartościami demokratycznymi i jednolitym rynkiem europejskim.

Europejskie regiony (a także gminy i miasta) będą musiały odgrywać aktywną rolę w podejmowaniu wyzwań i zapewnianiu, że nikt i żaden region nie pozostanie w tyle.

O autorze

Thomas Wobben – absolwent studiów z ekonomii i nauk politycznych w Kolonii. Karierę zawodową rozpoczął od reprezentowania interesów organizacji sektora społecznego i organizacji młodzieżowych w Brukseli.

W 1993 r. dołączył do struktur administracyjnych kraju związkowego Saksonia-Anhalt, gdzie był odpowiedzialny za współpracę biznesową w ramach Unii Europejskiej, innowacje i współpracę międzyregionalną.

W 1995 r. został oddelegowany do Biura Łącznikowego Saksonii-Anhalt w Brukseli, gdzie odpowiadał głównie za politykę regionalną i rozwój projektów europejskich.

Od września 1999 r. do marca 2012 r. był dyrektorem Przedstawicielstwa Saksonii-Anhalt przy Unii Europejskiej.

W 2012 r. dołączył do Europejskiego Komitetu Regionów jako dyrektor ds. polityki horyzontalnej i współpracy, a obecnie jest dyrektorem ds. prac legislacyjnych w komisjach COTER (Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE), ECON (Komisja Polityki Gospodarczej) i SEDEC (Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury).

Stanowisko Zarządu ZWRP w sprawie przyszłej Polityki Spójności Unii Europejskiej

POLSKIE
REGIONY

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko Zarządu ZWRP jest skierowane do Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do: Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR), Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEBR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do: stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących. Otwiera dyskusję wokół tego, w jaki sposób zapewnić wysoką rangę Polityce Spójności UE po 2027.

Polityka Spójności UE post-2027. Końcowy projekt Stanowiska Regionów PL, uzgodniony przez ZE EIKPS w dniu 25.05.2023.

Biorąc pod uwagę, że:

- a) od blisko 20 lat Polityka Spójności jest w Polsce jednym z głównych źródeł finansowania rozwoju, w tym inwestycji publicznych, a także impulsem do pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych i instytucjonalnych;
- b) Polskie Regiony są aktywnymi i bardzo doświadczonymi współkreatorami i realizatorami polityki rozwoju, w tym Polityki Spójności, dostrzegającymi obszary tematyczne, w których przyniosła ona znaczące pozytywne skutki, jak i te, gdzie jej znaczenie okazało się mniejsze od spodziewanego;
- c) w 2024 roku Komisja Europejska opublikuje 9. Raport Kohezyjny, w którym zaproponuje kształt Polityki Spójności po 2027 roku;

jak również w obliczu:

- d) asymetrycznych terytorialnie szoków, których doświadczamy w ostatnich latach w całej UE w wyniku wielowymiarowych kryzysów;
- e) dynamicznie zmieniających się uwarunkowań i megatrendów globalnych;
- f) długofalowych wyzwań stojących przed kolejnymi pokoleniami Europejczyków;
- g) dziejowej potrzeby integracji Ukrainy, Mołdawii i państw Bałkanów Zachodnich z UE;

Polskie Regiony włączają się w dyskusję na temat warunków brzegowych, jakie powinny być spełnione, by Polityka Spójności wzmocniła swą rolę jako katalizatora i stabilizatora pozytywnych zmian strukturalnych we wszystkich regionach UE.

W przekonaniu, że kluczowe cele Polityki Spójności są wciąż aktualne, przedstawiamy nasze pierwsze stanowisko w tej sprawie.

I. Jako traktatowy filar Polityka Spójności UE powinna:

1. stanowić główną politykę inwestycyjną UE zapewniającą długofalowy impuls rozwojowy oraz wsparcie dla strukturalnej transformacji regionów;
2. niwelować nadmierne napięcia i dysproporcje rozwojowe między obszarami wzrostu a obszarami stagnacji oraz przełamywać negatywne tendencje społeczno-gospodarcze na obszarach doświadczających marginalizacji, szczególnie na obszarach przygranicznych, w tym na zewnętrznych granicach UE;
3. dysponować budżetem adekwatnym do wyzwań (finansowa masa krytyczna), utrzymując co najmniej obecny udział w strukturze wieloletnich ram finansowych UE;
4. synergicznie współdziałać z innymi politykami/funduszami UE, być przez nie uzupełniana (a nie zastępowana), a także zintegrować się z II filarem Wspólnej Polityki Rolnej;
5. operować jednym funduszem (Europejski Fundusz Spójności Terytorialnej) kierowanym do wszystkich regionów UE (NUTS 2);
6. uwzględniać inne oprócz „PKB *per capita*” (np. dochód rozporządzalny gospodarstw domowych) miary poziomu rozwoju regionów oraz siłę wewnątrzregionalnych różnicowań przy określaniu skali i zasad wsparcia;
7. zapewniać wiodącą rolę władz regionalnych w przygotowaniu i zarządzaniu programami, co przybliży UE do obywateli (subsydiarność, decentralizacja, uspołecznienie) oraz umożliwi uwzględnienie zróżnicowanych terytorialnie problemów, potencjałów, potrzeb, wyzwań i celów;
8. upowszechniać zindywidualizowane podejście do kształtowania programów regionalnych, co będzie sprzyjać wzrostowi efektywności interwencji i upowszechnianiu dobrych praktyk zarządzania;
9. promować koncentrację tematyczną bez narzucania regionom struktury alokacji zasobów, a także umożliwiać im skuteczne reagowanie na zmiany otoczenia w trakcie realizacji programów (swobodniejsze przesunięcia środków);
10. podnosić odporność i zdolność reagowania regionów na szoki zewnętrzne, jednak bez finansowego angażowania się w bieżące zarządzanie kryzysami;
11. wzmacniać podmiotowość oraz zdolność instytucjonalną i finansową władz regionalnych i lokalnych jako kluczowych aktorów procesów rozwojowych, integrujących różne wiązki polityk publicznych kierowanych do wspólnot tworzących obszary funkcjonalne;
12. sprzyjać realizacji oddolnych, partnerskich i zintegrowanych przedsięwzięć kompleksowo odpowiadających na potrzeby i problemy różnych obszarów funkcjonalnych, aktywizując ich specyficzne potencjały.

II. Polityka Spójności UE powinna skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

13. przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, poprawa jakości środowiska, transformacja energetyczna, poprawa bezpieczeństwa energetycznego;
14. redukcja negatywnych skutków zmian demograficznych (starzenie się i depopulacja, w tym odpływ talentów);
15. poprawa warunków życia – unowocześnienie infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost jakości i dostępności kluczowych usług publicznych (m.in. edukacja, zdrowie, rynek pracy, integracja społeczna, kultura, mobilność), a także konwersja obszarów zdegradowanych;
16. przeciwdziałanie wykluczeniu w każdej formie (społeczne, zawodowe, cyfrowe, zdrowotne, transportowe) oraz wsparcie otwartego, obywatelskiego społeczeństwa ludzi kreatywnych, kooperatywnych i z wysokimi kompetencjami;

17. budowa ekosystemów wspierających transformację gospodarki w stronę:
 - a) zeroemisyjnych, bezodpadowych, zdigitalizowanych i zapewniających bezpieczeństwo dostaw przemysłów i usług stosujących innowacje technologiczne i nietechnologiczne, oparte na specyficznych zasobach i potencjałach terytorialnych;
 - b) zdolnego do tworzenia trwałych i wysokiej jakości miejsc pracy sektora MŚP.

III. Mechanizm zarządzania Polityką Spójności UE powinien mieć następujące cechy:

18. pełna gotowość – uwzględniających wnioski z refleksji strategicznej i praktyki wdrażania – ram legislacyjnych na poziomie UE najpóźniej do połowy 2027 roku;
19. definiowanie i „kontraktowanie” efektów zamiast rozliczania wydatków;
20. stosowanie analogicznych zasad (np. kwalifikowalność wydatków), jak w innych politykach realizowanych w ramach zarządzania współdzielonego oraz brak dyskryminacji względem programów zarządzanych centralnie (np. pomoc publiczna);
21. odejście od reguły n+3 w przypadku stosowania instrumentów terytorialnych (promowanie zintegrowanych, wieloaspektowych i kompleksowych projektów);
22. większa swoboda (efektywność operacyjna) w realizacji programów i schematów wsparcia oraz podporządkowanie ich strategicznym celom, m.in. poprzez:
 - a) redukcję obciążeń, m.in. dzięki adaptacji mechanizmów wdrożeniowych z okresu pandemii oraz zastosowaniu rozwiązań charakterystycznych dla Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (kompleksowe projekty o szerokim zakresie tematycznym);
 - b) zwiększenie możliwości łączenia różnych form wsparcia;
 - c) odejście od prymatu formuły konkurencyjnej przy dystrybucji środków na rzecz oddolnie przygotowanych i regionalnie uzgadnianych (negocjowanych) wiązek projektów;
 - d) rozwój schematów grantowych ułatwiających małym podmiotom aplikowanie o środki, a także realizację projektów standardowych;
 - e) otwarcie możliwości realizacji projektów pilotażowych/eksperymentalnych, w których ryzyko niepowodzenia będzie akceptowalne.

Niniejsze stanowisko kierujemy przede wszystkim do:

Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Europejskiego Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także do:

Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR),

Stowarzyszenia Eurocities, Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych (AEGR), Zgromadzenia Regionów Europy (AER), jak również do:

stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych w krajach UE i krajach współpracujących.

Wyrażamy gotowość współpracy i wymiany informacji z ww. instytucjami i organizacjami, a także z innymi zainteresowanymi podmiotami, na rzecz zapewnienia wysokiej rangi Polityki Spójności w UE po 2027 roku.

W kierunku strategicznej decentralizacji



prof. Maciej Kisilowski

Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu
(Central European University)

U źródła kryzysu demokracji w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, leży pogłębiający się spór ideologiczny między progresywnymi i konserwatywnymi wizjami dobrego państwa i społeczeństwa. Jedną z najbardziej obiecujących i realistycznych ustrojowych odpowiedzi na ten kryzys może być strategiczna decentralizacja, czyli przenoszenie decyzyjności w pewnych obszarach polityki publicznej na poziom miast i regionów, a przez to szersze włączenie samorządu w system podziału i równoważenia władzy w państwie. Czy polscy samorządowcy są gotowi na przejęcie roli „aniołów-stróży polskiej demokracji”?

Co łączy „radykalnie centrowego” Prezydenta Francji Emmanuela Macrona i prawicową Premier Włoch Giorgię Meloni z 28 polskimi naukowcami, przedsiębiorcami i aktywistami, w tym z autorem niniejszego komentarza, którzy wspólnie opracowali wydaną niedawno książkę *Umówmy się na Polskę!*? W kilku słowach: wiara w potencjał decentralizacji w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.

Pierwsze sugestie, że Macron może namawiać rodaków do przynajmniej częściowego odejścia od francuskiej tradycji centralizacji pojawiały się już w jego pierwszej kadencji. Jednak sugestie te wydają się ostatnio nabierać bardziej konkretnych form. Zeszłej jesieni w zainicjowanych przez Prezydenta Francji konsultacjach społecznych, w ramach tzw. Narodowej Rady ds. Odbudowy (*Conseil National de la Refondation – CNR*), pomysły decentralizacyjne odgrywały istotną rolę. Macron wspominał o tym w udzielonym 11 maja wywiadzie dla „L’Opinion”². Od początku konsultacji Prezydent Francji wskazuje konkretnie na perspektywę zwiększenia roli miejscowego prawodawstwa oraz większej samodzielności finansowej władz lokalnych³.

Przedstawione w lutym br. propozycje rządu Meloni są jeszcze bardziej zaawansowane niż francuskie plany. Jego celem jest wdrożenie, dopuszczonej w art. 116 włoskiej konstytucji, asymetrycznej autonomii regionów, czyli przekazania chętnym regionom niektórych kompetencji w drodze umów zawieranych z rządem centralnym⁴.

¹ Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, Znak, Kraków 2023.

² Wywiad z Emmanuelem Macronem: <https://www.lopinion.fr/dossiers/linterview-exclusive-demmanuel-macron-a-lopinion> [dostęp: 22.06.2023].

³ *Emmanuel Macron chce napisać „nowy rozdział decentralizacji”*: <https://www.lagazettedescommunes.com/829942/emmanuel-macron-veut-ecrire-un-nouveau-chapitre-de-la-decentralisation/> [dostęp: 22.06.2023].

⁴ Komunikat prasowy Rady Ministrów: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-19/21687> [dostęp: 22.06.2023].

Umówmy się na Polskę – książka, która ukazała się dokładnie w dniu wspomnianego wywiadu Prezydenta Macrona – wpisuje się w ten europejski nurt. Choć akurat włoską wizję regionalnej autonomii wspomniana książka mocno krytykuje (wraz z prof. Antonim Dudkiem i prof. Anną Wojciuk piszemy, że decentralizacja asymetryczna ma się do decentralizacji tak jak krzesło elektryczne do krzesła⁵), to bezsprzeczny pozostaje fakt, na którym skupić się chcę w niniejszym komentarzu, że demokratyczny świat stoi na progu nowej fali zainteresowania decentralizacją.

”

Decentralizacja ma znaczny potencjał w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.

Dwie polityki

Niewątpliwą przewagą języka angielskiego jest występujące w tym języku fundamentalne rozróżnienie między dwoma aspektami pojęcia „polityka”: *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; a także *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów⁶. *Policy* jest z definicji technokratyczna i w jakiejś mierze idealistyczna, bo zakłada, że powodem, dla którego dobre rozwiązania są wcielane w życie, jest to – że są dobre. *Politics* jest natomiast ultrarealistyczna. W tej wizji rozwiązania są wdrażane, bo ich zaistnienie jest w interesie polityków oraz reprezentowanych przez nich grup wyborców.

”

W języku angielskim jest ważne rozróżnienie: *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów.

Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki – *policy*. Jej ideową reprezentacją jest słynna zasada pomocniczości, w myśl której władze wyższego szczebla powinny włączać się w realizację zadań publicznych tylko wówczas, gdy wspólnoty niższego szczebla nie są w stanie efektywnie zrealizować danego zadania. W przypadku tej zasady niejako automatycznym założeniem jest to, że zarówno władze lokalne, jak i „pomocnicze” wobec nich centrum (czy też instytucje europejskie) zgadzają się co do celów podejmowanych działań⁷. Innymi słowy, wszystkie poziomy władzy podzielają jedną koncepcję dobra wspólnego, skonkretyzowaną przekonaniem o istotności danego zadania publicznego. Kwestią do rozstrzygnięcia jest jedynie to, kto najlepiej owo zadanie wykona.

”

Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki – *policy*.

⁵ A. Dudek, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *Rzeczpospolita naszych marzeń w: op. cit.*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 45-46.

⁶ Zob. M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administrategia*, Studio EMKA, Warszawa 2016, s. 104.

⁷ Ten optymizm co do możliwości uzyskania całkowitego porozumienia społecznego, w związku z definicją dobra wspólnego, wpisuje się w szerszą, korporatystyczną wizję państwa, w ramach której wykształciła się zasada pomocniczości: zob. M. Kisilowski, *Prawo Sektora Pozarządowego: Analiza Funkcjonalna*, LexisNexis 2008, s. 63-64.

W czasie pierwszej i drugiej reformy samorządowej w 1990 i 1997 roku to założenie można było uznać za realistyczne. Po upadku komunistycznej dyktatury Polska stała się liderem krajów mających ambicje szybkiego dołączenia do państw demokratycznego Zachodu. Do Zachodu przeżywającego, jak się wydawało, okres liberalnego konsensusu, który Francis Fukuyama nazwał „końcem historii”⁸. Ta słynna fraza nie miała rzecz jasna oznaczać końca wydarzeń historycznych, tylko koniec fundamentalnych sporów o model dobrego państwa. Liberalna demokracja straciła, jak wówczas twierdzono, ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta – dyktaturę proletariatu.

Koniec „końca historii”

Dziś wiemy, że zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie ta optymistyczna wizja ignorowała wyraźnie widoczne załączki nowego sporu ideologicznego. Miejsce zmagania demokracji z komunizmem krok po kroku zajmował nowy rozdział. Po jednej jego stronie mamy progresywną wizję liberalnej demokracji jako ustroju coraz bardziej ambitnie rozwijającego zakres chronionej przez państwo wolności jednostki, a także gwarantujący równość wobec prawa niezależnie od indywidualnych wyborów życiowych. Po drugiej stronie natomiast rośnie sprzeciw wyborców o poglądach konserwatywnych, którzy nie są skłonni dołączyć do przyspieszającego pociągu zmian społecznych i cywilizacyjnych.



Przez optymistyczną wizję, że liberalna demokracja straciła ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta – dyktaturę proletariatu – zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie zignorowano załączki nowego sporu ideologicznego.

W Polsce pierwszymi sygnałami tego pogłębiającego się rozdziału były spory o aborcję we wczesnych latach 90. Gdy wydawało się, że nieidealny kompromis z 1993 roku te spory rozwiązał, podobne problemy wróciły ze zdwojoną siłą przy okazji prac nad nową konstytucją. Jej twórcy wydawali się wręcz zaskoczeni skalą konserwatywnego oporu wokół bardzo umiarkowanego w swej treści dokumentu, zawierającego szereg kompromisów i ustępstw na rzecz prawej strony polskiej sceny politycznej. Mimo tych gestów, Konstytucja z 1997 roku została zatwierdzona w referendum niewielką większością głosów, przy niskiej frekwencji i głośnym sprzeciwie Kościoła Katolickiego.

Podobne załączki nowego wielkiego sporu ideologicznego widać było też w „starych” demokracjach Zachodu. W USA upadek norm ponadpartyjnej współpracy, widoczny w latach 90. w sporach Szefa Izby Reprezentantów Newta Gingricha z Prezydentem Bille Clintonem, postępował wraz z rozchodzeniem się opinii wyborców partii Demokratycznej i Republikańskiej w kluczowych sprawach publicznych. We Francji, w 2002 roku, kraj doznał szoku po tym, jak skrajnie prawicowy kandydat Frontu Narodowego, Jean-Marie Le Pen, przeszedł do drugiej tury wyborów prezydenckich. We Włoszech prawicowe rządy Silvio Berlusconi w latach 90. i pierwszej dekadzie lat 2000. były w jakiejś mierze prekursorem rosnącego w siłę nowego typu prawicowej polityki.

Era nowej polaryzacji

Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca. Zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie wyborcy, i reprezentujące ich elity polityczne, coraz widoczniej dzielą się na wspomniany wcześniej szeroki oraz wewnętrznie zróżnicowany obóz progresywny obejmujący partie od lewicy aż po mainstreamową chadecję, stojących w kontrze z bardziej radykalnymi konserwatystami kontestującymi zasadnicze kierunki ewolucji naszych liberalnych demokracji.

⁸ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, „The National Interest” nr 16 (1989), s. 3-18.

”

Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca.

Obie strony tej nowej zimnej wojny⁹ żywią nadzieję, że ich ideologiczni adwersarze znikną albo zgodzą się schować swoje poglądy polityczne „do kieszeni”. Wyrazem tego typu nadziei są chociażby konserwatywne oczekiwania, że osoby LGBT+ przestaną „obnosić się” ze swoją tożsamością, a z drugiej strony, równie naiwne w swej istocie, progresywne pragnienie, by religijność stała się dla przedstawicieli prawicy „kwestią prywatną”. Nadzieje te są płonne, ponieważ obydwie strony progresywno-konserwatywnego sporu etycznego, ideologicznego i cywilizacyjnego mają jednoznacznie polityczne cele (w zarysowanym wcześniej znaczeniu *politics*), tzn. chcą, by ważne dla nich wartości i interesy były uznane, chronione i wspierane przez aparat państwa.

Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcyjnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe”. Innym zabiegiem retorycznym jest charakteryzowanie przeciwnej wobec komentującego strony jako „populistycznej” – słabo zdefiniowanego pojęcia sugerującego pewną nieracjonalność albo ignorancję oponentów.

”

Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcyjnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe”.

W rzeczywistości jednak różnice między dwoma obozami ideologicznymi dotyczą nie tylko praw kobiet czy osób nieheteronormatywnych, ale wielu innych kluczowych dla przeciętnego człowieka zagadnień. W polskim kontekście dysproporcje te dotyczą modelu edukacji (wpływ rodziców i religii na szkołę, roli krytycznego myślenia w programie nauczania, znaczenia dyscypliny i hierarchii w szkole), polityki gospodarczej (w tym np. handlu w niedzielę oraz stosunku do międzynarodowych korporacji), ochrony zdrowia (aborcji, sposobu odpowiedzi na pandemię, in vitro, klauzul sumienia), polityki kulturalnej, migracyjnej, energetycznej i ochrony środowiska czy wymiaru sprawiedliwości. Zasadniczo, i coraz głębiej, różni nas też podejście do kluczowych aspektów naszej historii, np. wypadku lotniczego w Smoleńsku z 2010 roku, Okrągłego Stołu czy postaw polskiego społeczeństwa wobec Holocaustu. Podobne spory o historię i tożsamość widać też w wielu państwach Europy Zachodniej, w szczególności w dyskusjach o odpowiedzialności Francji, Wielkiej Brytanii czy Holandii za kolonializm albo w debatach o roli strukturalnego rasizmu w historii Stanów Zjednoczonych.

”

Specjalistom od polityki regionalnej – polityki w znaczeniu *policy* – trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie sporów ideologicznych, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu sprawach.

⁹ Zob. M. Kisilowski, *Demokraci potrzebują strategii na nową zimną wojnę*, „Gazeta Wyborcza”, 29.05.2023, <https://wyborcza.pl/7,75968,29813218,nauka-jaka-plynie-z-wyborow-w-turcji-strategia-demokratow.html> [dostęp: 23.06.2023].

Specjalistom od polityki regionalnej – polityki w znaczeniu *policy* – trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie tych sporów, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu wspomnianych wyżej sprawach. Być może, gdyby nie tysiące rakiet wycelowanych w siebie nawzajem przez wrogie supermocarstwa podczas poprzedniej zimnej wojny, umiarkowani socjaldemokraci, np. w krajach skandynawskich, też mogliby nie zauważyć zaciętości sporu pomiędzy komunizmem a kapitalizmem. Błąd myślenia „racjonalnych centrystów” opiera się tutaj na niezrozumieniu ekonomii politycznej głębokiego sporu ideologicznego. Do tego, by on trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy, by wszystkie obywatelki i obywatele mieli zdecydowanie progresywne lub konserwatywne poglądy. Warunkiem wystarczającym jest jedynie to, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie są w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu” – bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.

”

Do tego, by spór ideologiczny trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy całkowitej polaryzacji. Wystarczy, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie będą w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu” – bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.

Patrząc z tej perspektywy, spór o rolę państwa w gospodarce z drugiej połowy XX wieku można uznać, z punktu widzenia technokratycznej *policy*, w istocie za łatwiejszy do rozwiązania niż obecną przepaść między progresywnymi a konserwatywnymi. „Pieniądze przecież łatwo się dzieli, a interwencję państwa w gospodarce można stopniować”¹⁰. Ważne wartości, symbole, pamięć i tożsamość, o które dziś walczą coraz bardziej wobec siebie wrogie obozy ideologiczne, są znacznie mniej podatne na „kompromis w pół drogi”. Bolesnym tego przykładem jest klęska zarówno tzw. kompromisu aborcyjnego, jak i zdecydowane odrzucenie przez polską prawicę kompromisowej preambuły do Konstytucji z 1997 roku, autorstwa m.in. Tadeusza Mazowieckiego, odwołującej się do obywateli „zarówno wierzących w Boga (...) jak i nie podzielających tej wiary”.

Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdzźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym. W swojej istocie bowiem globalizacja to splot zmian technologicznych, ekologicznych i ekonomicznych, które z jednej strony zwiększają rolę państw i rządów w regulowaniu istotnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, a z drugiej zmuszają do podejmowania kluczowych decyzji w wielu obszarach polityki publicznej (*policy*) na coraz wyższych poziomach. Nie da się uniknąć katastrofy klimatycznej, skutecznie walczyć z pandemią, rozwiązać problemów masowej migracji lub uniknąć powtórki kryzysu finansowego z 2008 roku bez skoordynowania działań władz publicznych na poziomie globalnym czy chociażby europejskim. Wpływ decyzji podejmowanych na poziomie ogólnoswiatowego konsensusu jest politycznie asymetryczny, ponieważ większość globalnych interwencji w tych dziedzinach reprezentuje progresywny, a nie konserwatywny, nurt myślenia. Jeśli dodamy do tego, w europejskim kontekście, jurysprudencję Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – również reprezentujące zdecydowanie progresywny nurt – to łatwo nam zauważyć, że konserwatywni wyborcy mają powody czuć się w jakimś sensie osaczeni przez instytucjonalny „imposybilizm” uniemożliwiający im realizację własnych celów politycznych.

”

Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdzźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym.

¹⁰ Ibidem.

Strategiczna decentralizacja jako odpowiedź

Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania opisanego wyżej konserwatywno-progresywnego sporu. Musi to być jednak decentralizacja „strategiczna”, to znaczy wyznaczająca obszary do przeniesienia na poziom województw czy miast na prawach województw według bardzo świadomie przyjętego klucza. I nie może być nim już wyłącznie funkcjonalność, do której tak przywykli eksperci od polityki regionalnej. Traci ona bowiem znaczenie jako kryterium decyzyjne, gdy nie zgadzamy się co do celów działania władz publicznych.

”

Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania konserwatywno-progresywnego sporu.

Kryterium nowej strategicznej decentralizacji musi być poszukiwanie nie tyle obszarów jakiejś szczególnej samorządowej sprawności, co raczej dostępnych obszarów przede wszystkim demokratycznej sprawczości – pól, na których, w dobie globalizacji i obecnego prawa europejskiego oraz kontynentalnych standardów praw człowieka, wciąż może funkcjonować konkurencja polityczna (*politics*). Innymi słowy, decentralizacja strategiczna celowo balansuje, albo nawet „konstruuje”, nasilające się technologiczne, ekologiczne, ekonomiczne i cywilizacyjne trendy centralizacyjne po to, by zmniejszyć negatywny wpływ tych obiektywnych trendów na nasze demokracje. Mówiąc jeszcze inaczej, chodzi o to, aby przynajmniej w części zapobiec „wyjąłwianiu się demokracji” (ang. *hollowing out democracy*) i aby – chociaż w niektórych obszarach – dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych – niezależnie od tego, jak bardzo cele te mogą nam się nie podobać.

Wspomniana już książka *Umówmy się na Polskę* wieńczy współprowadzony przeze mnie wraz z prof. Anną Wojciuk wieloletni projekt badawczy zmierzający do identyfikacji tych obszarów w polskich warunkach. Mimo że niektórzy komentatorzy określają zarysowaną w tej książce wizję ustrojową jako radykalną, w istocie jej efektem jest dość nieznaczne przesunięcie zadań publicznych w stosunku do tych, które już dziś samorząd wykonuje. Biorąc pod uwagę istotniejsze kwestie, proponujemy przeniesienie do samorządowych województw, niezwiązanych z energetyką i obronnością spółek skarbu państwa, lasów państwowych, uczelni publicznych i instytucji naukowych, takich jak IPN czy PAN oraz, pozostających jeszcze w gestii centrum, instytucji kultury. Po realizacji „wariantu maksimum” naszej propozycji, wciąż ponad 55% wydatków publicznych pozostałoby w gestii administracji centralnej. To wyraźnie pokazuje wspomniane współczesne ograniczenia przybliżania władzy do obywateli – liczba obszarów polityki publicznej (*policy*), w których da się to zrobić jest już dziś mocno ograniczona.

”

Strategiczna decentralizacja chce dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych.

Analogicznie do wizji Prezydenta Macrona, w obszarach zdecentralizowanych samorzady miałyby uzyskać nie tylko prawo wykonywania zadań publicznych, ale znacznie szersze niż dzisiaj kompetencje prawodawcze, tj. możliwość samodzielnego regulowania sposobu wykonywania tych zadań, a także znacznie większą autonomię finansową. Te dwa nowe wymiary decentralizacji chcielibyśmy zrealizować, wzmacniając samorząd wojewódzki. Województwa, a także pewna liczba największych miast na prawach województw, stałyby się głównymi prawodawcami w kwestiach samorządowych. Miasta i regiony miałyby dużą swobodę w regulowaniu programów nauczania, struktury szkolnictwa ogólnego (np. kwestii istnienia gimnazjów),

regulacji polityki kulturalnej, ustroju szkolnictwa wyższego, a także wielu kwestii związanych z polityką gospodarczą i rolą. Zadania te wsparte byłyby znacznie większym procentem tzw. dochodów własnych, powstałych w wyniku przekształcenia podatków PIT i CIT w podatki regionalne, analogiczne do istniejących już podatków lokalnych.

Wyjście z demokratycznej pułapki

Oczywiście, nawet w tych zdecentralizowanych obszarach swoboda realizacji wizji i celów politycznych przez samorządy byłaby mocno ograniczona. Samorządy w naszej propozycji pozostają częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Dodatkowo, nasza propozycja zakłada powołanie nowej instytucji koordynacyjnej – Kolegium Województw – w której przedstawiciele wszystkich województw i miast na prawach województw ustalaliby ogólnopolskie standardy w obszarach zdecentralizowanych.



Samorządy mają pozostać częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Jeszcze istotniejsze byłyby zapewne realia ekonomii politycznej. W kwestiach zdecentralizowanych wszystkie województwa startowałyby bowiem w naszej wizji z tego samego punktu wyjścia – czyli z obecnego stanu prawnego, który proponowana reforma z mocy prawa uczyniłaby normami prawa miejscowego w każdym regionie czy mieście. Każda zmiana tego stanu prawnego musiałaby być zaakceptowana nie tylko przez wzmocnione sejmiki wojewódzkie, ale przez nowo powołaną reprezentację gmin: senat wojewódzki złożony ze wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z danego regionu, dysponujących głosem ważonym liczebnością reprezentowanej populacji. W takim systemie jakiegokolwiek odstępstwa od ogólnopolskiego modelu będą musiały mieć mocne regionalne poparcie społeczne.

W rezultacie, nasza propozycja może zagwarantować zdrową równowagę pomiędzy potrzebą oddania obywatelom (tam, gdzie jest to jeszcze możliwe) realnej demokratycznej sprawczości politycznej (*politics*) z ważnym funkcjonalnie celem uniknięcia nadmiernych różnic międzyregionalnych w politykach publicznych (*policy*). Ustrojowe zachęty do koordynowania samorządowych polityk zostaną bowiem pominięte tylko w sprawach o szczególnym politycznym znaczeniu dla regionalnych wspólnot.

Jak w swoim komentarzu do *Umówmy się na Polskę* pisze prof. Kalypso Nicolaidis z European University Institute we Florencji, takie rozwiązanie może stworzyć „gęsto splecioną powiązaniami policentryczną Polskę”¹¹. Taka Polska to być może najlepszy dostępny sposób rozwiązania trudnych dylematów rosnącej ideologicznej przepaści między konserwatystami a progresywiastami. Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cykli politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi. Jak ilustrują znajdujące się w drugiej części książki fabularyzowane rozdziały o „województwach marzeń”, w proponowanej przez nas nowej umowie społecznej różnice między województwami dotyczyć mogą nie tylko „twardych” polityk publicznych, ale i ważnych dla obywateli i obywateli kwestii symbolicznych, przyjętej przez władze publiczne oficjalnej narracji, sposobu rozłożenia akcentów i wyborów priorytetów.

¹¹ K. Nicolaidis, *Europejski sen o Polskich Marzeniach* w: op. cit., red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 392.

”

Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cykli politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi.

Wzmocnione samorzady województw i największych miast mogłyby zostać włączone w system podziału i równoważenia władzy w centrum. Drogą do tego byłby powrót do rozważanej jeszcze w 1990 roku idei samorządowego Senatu RP, w którym – w naszej koncepcji – zasiadaliby samorządowi wojewodowie oraz prezydenci miast na prawach województw. Nowy Senat, decydujący większością reprezentowanych przez Wojewodów-Senatorów obywateli i obywateli RP, powinien mieć silniejsze, niż dzisiejszy Senat, prawo weta wobec ustaw – w wersji minimum, przynajmniej tych mających wpływ na kompetencje i pozycję jednostek samorządu terytorialnego.

Czy jesteśmy gotowi?

Jeśli samorządność jest rzeczywiście najlepszą dostępną receptą na trudny do rozwiązania konflikt pomiędzy progresywnym a konserwatywnym modelem dobrego życia i dobrego społeczeństwa, to strategiczna decentralizacja części prawodawstwa i finansów publicznych staje się bardzo realną perspektywą demokratycznej adaptacji w państwach Unii Europejskiej. Dlatego już dziś czas zacząć przygotowywać się do nowej roli „demokratycznych aniołów stróż”, jaką samorzady i samorządowcy będą musieli pełnić w strategicznie zdecentralizowanym państwie unitarnym. Wejście w tę rolę nie musi być wcale dla środowiska samorządowego łatwe. Technokratyczna polityka (*policy*) jest dla wielu polskich władarzy, a także szerszego środowiska ekspertów polskiej polityki regionalnej, bezpieczna i w jakimś sensie wygodna. Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów – po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?

”

Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów – po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?

Moim zdaniem połączenie cennego, wykształconego po 1989 roku, etosu samorządowca-dobrego gospodarza z nową rolą wyraziciela oczekiwań Polek i Polaków również w trudniejszym i bardziej ryzykownym obszarze polityki-*politics*, jest możliwe. Przykłady politycznie odważnych decyzji samorządowców można znaleźć nawet w obecnym systemie w Polsce. Optymizmem też napawa perspektywa zdecentralizowanych państw europejskich takich jak Austria (w której na stałe mieszkam) czy Niemcy, gdzie progresywne regiony i miasta współistnieją z regionami głęboko konserwatywnymi. Te przykłady pokazują, że w europejskim systemie prawnym jest miejsce na strategiczną decentralizację, i to – jak widzimy z kolei po propozycjach z unitarnych Włoszech czy Francji – niekoniecznie w modelu federalnym. Kluczem jest jednak zrozumienie, że utrzymanie wiary zdecydowanej większości obywateli i obywateli w szansę realizacji przynajmniej części ważnych dla nich politycznych postulatów to konieczny warunek demokratycznej stabilności w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Strategiczna decentralizacja jest, w mojej ocenie, najbardziej obecnie realistyczną reformą ustrojową przybliżającą nas do takiej stabilności.

O autorze

Prof. **Maciej Kisilowski** – profesor prawa i strategii na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Wiedniu. Naukowo zajmuje się strategicznym podejściem do prawa i polityki, publikując w trzech dyscyplinach: prawie, zarządzaniu i naukach politycznych. Współautor artykułów naukowych w wiodących czasopismach, w tym w „Law and Social Inquiry” oraz „Business and Society”, oraz czterech książek, w tym „Administrategii” wydanej w pięciu językach (wyd. pol. Studio Emka 2016). Jego komentarze publikowane były m.in. w „Los Angeles Times”, „Foreign Policy”, „Politico”, „Project Syndicate” i „Haaretz”. Jest współtwórcą i wiceprezesem stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej (IUS) i współredaktorem (wraz z prof. Anną Wojciuk) „Umówmy się na Polskę” (Znak 2023) – książki prezentującej kompleksową propozycję reform ustrojowych przygotowaną przez IUS. Absolwent uniwersytetów Yale, Princeton i Inseadu.



Głosy liderów samorządowych

Zmieniająca się rola samorządów. Co dalej? Zagrożenia spowodowane zapędami centralizacyjnymi



Adam Struzik

Marszałek Województwa Mazowieckiego

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Od tego momentu poprawa jakości życia mieszkańców stała się najważniejszym celem działań władz samorządowych. Forsowana obecnie recentralizacja władzy wpływa natomiast negatywnie na efektywność ich funkcjonowania. Jeśli chcemy nadal nazywać się demokratycznym państwem prawa, którego podstawą jest subsydiarność i samorządność, musimy przeciwstawić się tendencjom recentralizacyjnym, a także pogłębić społeczną debatę odnośnie do kompetencji władzy centralnej.

Kształtowanie samorządności w pierwszych dekadach wolnej Rzeczypospolitej

Jednym z najważniejszych celów reform ustrojowych lat 90. XX wieku w Polsce była decentralizacja kompetencji, zadań, odpowiedzialności i finansów publicznych w ramach systemu zarządzania rozwojem kraju. Cel ten przyświecał reformie samorządu terytorialnego już na początku III RP, gdy wprowadzono samorządne gminy. Pozytywne doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem dały podstawy do kontynuowania procesu decentralizacji, który miał miejsce pod koniec lat 90. w postaci reformy powiatowej i wojewódzkiej. Warto podkreślić, że Konstytucja RP – uchwalona 2 kwietnia 1997 r. – nie przesądzała kształtu i struktury samorządu terytorialnego w Polsce, ale dawała zielone światło reformom samorządowym. Mechanizmy decentralizacji oraz stosowanie zasady pomocniczości, o której jest mowa w preambule do ustawy zasadniczej, miały priorytetowe znaczenie dla zapewnienia stabilnego i efektywnego funkcjonowania wspólnot lokalnych i regionalnych.

Rezultatem zmian ustrojowych było rozpoczęcie przygotowań Polski do wstąpienia do Unii Europejskiej. Pojawiła się potrzeba utworzenia podmiotów zdolnych do realizacji strategicznych zadań polityki regionalnej – dużych inwestycji infrastrukturalnych, podejmowania decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym czy określania kierunków rozwoju regionu. W sumie, było to kilkanaście lat niełatwych przygotowań, przede wszystkim pod względem prawnym i instytucjonalnym, ale także społecznym oraz mentalnym. Bezpośrednio po wejściu w życie reformy administracyjnej, nowe jednostki samorządu terytorialnego musiały wypracować efektywne struktury i procedury działania, w tym współpracy pomiędzy wszystkimi poziomami zarządzania. Założenia reformy oparte były o zasadę pomocniczości – zadania publiczne powinny być wykonywane możliwie najbliżej obywatela, na poziomie stosownym do natury danego zadania.

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju miało kluczowe znaczenie dla rozwoju i kształtowania przyszłości Polski. Realizacja założenia o utworzeniu „dużych” województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej, pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych, a także skutecznego korzystania z innych instrumentów europejskiej polityki regionalnej. W polskich reformach znalazły odzwierciedlenie zasady Europejskich Kart: Samorządu Lokalnego oraz Samorządu Regionalnego, ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności. Pod koniec XX wieku regiony zaczęły budować – rozwinięte w późniejszych latach – umiejętności efektywnego wykorzystywania posiadanego potencjału oraz realnego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy swojego terytorium. Wzmocniony został proces budowania tożsamości regionalnej, tak ważny dla integracji społeczności wokół wspólnych celów.



Realizacja założenia o utworzeniu „dużych” województw, z władzą samorządową o silnym mandacie, po wejściu Polski do UE, stworzyła regionom m.in. możliwości partnerskiej współpracy międzynarodowej czy pełnienia funkcji zarządczych w stosunku do regionalnych programów operacyjnych.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. istotnym zadaniem samorządów wojewódzkich stało się zarządzanie funduszami europejskimi poprzez regionalne programy operacyjne. Pozwoliło to na bardziej skuteczne zarządzanie rozwojem i wdrażanie regionalnej polityki rozwoju, przy udziale i współpracy samorządów lokalnych. Dobrym przykładem takiej współpracy w perspektywie finansowej 2014-2020 mogą być instrumenty terytorialne, takie jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne czy realizowane w województwie mazowieckim Regionalne Inwestycje Terytorialne. Istotną rolę we wdrażaniu tych instrumentów odgrywały bowiem zarówno samorząd wojewódzki, zapewniając strategiczne, finansowe i organizacyjne ramy do współpracy, jak i samorzady lokalne, uzgadniające wspólne cele, opracowujące strategie i realizujące projekty. W przypadku Samorządu Województwa Mazowieckiego, coraz większe znaczenie zyskują również programy wsparcia realizowane ze środków własnych, na przykład „Mazowiecki instrument wsparcia zadań ważnych dla równomiernego rozwoju województwa mazowieckiego”, w ramach którego od 2019 roku ponad miliard złotych zostało przeznaczonych na wsparcie powiatów i gmin w realizacji setek projektów.

Tendencje recentralizacyjne – chęć osłabienia samorządu terytorialnego?

W ostatnich latach w Polsce mamy do czynienia z nasileniem się tendencji recentralizacyjnych i dążeniem do przejmowania uprawnień oraz kompetencji samorządu przez administrację centralną. Po 2015 r. koalicja rządząca, nieprzychylnie oceniająca procesy decentralizacyjne i wzmocnianie samorządowych władz lokalnych i regionalnych, za pomocą kolejnych zmian ustawowych, krok po kroku, odbudowuje scentralizowaną tzw. Polskę resortową, odbierając zadania jednostkom samorządu terytorialnego i przekazując je organom administracji rządowej lub podmiotom jej podległym. Wykorzystuje przy tym często przyśpieszoną ścieżkę legislacyjną i poselskie projekty ustaw, aby uniknąć obowiązku rzetelnego i pogłębionego procesu konsultacji i opiniowania, m.in. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca. Wystarczy, by wymienić przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzaniem ich finansami; przejęcie przez Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zarządzania istotnymi dla rolnictwa kwestiami, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych czy przesunięcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego.



Skala wprowadzonych po 2015 r. zmian ustawowych, mających na celu ograniczenie kompetencji bądź odebranie zadań samorządom, jest niestety alarmująca.

Niekorzystne zmiany i rozwiązania można zaobserwować także w sferze budżetowej. Na samorządy przerzuca się koszty w najbardziej newralgicznych sferach usług publicznych, do których należy np. edukacja czy ochrona zdrowia, nie zapewniając przy tym odpowiednich środków finansowych na realizację zadań, co ewidentnie stanowi naruszenie zasady subsydiarności. Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często nieprzemysłane i wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku. W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego spada udział dochodów własnych i subwencji, rośnie zaś udział – pierwotnie najmniejszych – dotacji. Tym samym władza centralna próbuje ograniczać udział samorządów w podatkach na rzecz mechanizmu dotacyjnego. Bez wahania można stwierdzić, że jest to drugi, obok legislacyjnego, systemowy mechanizm centralizacji władzy w naszym kraju.



Liczne zmiany podatkowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich latach, często wprowadzane bez systemowych rekompensat, przyniosły w efekcie znaczne pogorszenie sytuacji finansowej wszystkich poziomów samorządu terytorialnego, dla których jedynym wyjściem z trudnej sytuacji pozostaje zwiększanie lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaż majątku.

Istniejąca nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju, co widać w zamierzeniach inwestycyjnych poszczególnych poziomów władzy publicznej. Z jednej strony, planowane i realizowane są olbrzymie inwestycje centralne. Część z nich to inwestycje wątpliwe, słabo przygotowane, niektóre realizowane są mimo oporu lokalnej społeczności. Z drugiej strony, ze względów finansowych, dramatycznie kurczą się możliwości realizacji inwestycji na poziomie lokalnym. Obecnie nawet największe miasta mają problemy z finansowaniem bardzo potrzebnych projektów związanych z transportem publicznym. Na lepsze czasy czekają, np. inwestycje tramwajowe, ponieważ brakuje pieniędzy nawet na wkład własny. Mniejsze ośrodki, jednak bardzo ważne w skali regionalnej, np. Płock czy Radom, tym bardziej boją się podejmować takich projektów inwestycyjnych. Samorządy wszystkich poziomów nie mają wystarczających środków na realizację niezbędnych inwestycji – remontów i modernizacji istniejących dróg, poprawy bezpieczeństwa, budowy chodników i ścieżek rowerowych. Wyczekiwane projekty obwodnic mniejszych miejscowości czy nowych przebiegów dróg są odkładane w czasie.

Kryzys finansów samorządowych, będący efektem działań centralistycznych, uniemożliwi realizację celu, który powinien być wspólny dla władzy centralnej i samorządów – poprawy jakości życia mieszkańców. Programy transferów społecznych, jakkolwiek bardzo potrzebne, nie zastąpią inwestycji w innych obszarach, takich jak ochrona zdrowia, transport czy edukacja. Żeby ludziom żyło się lepiej, potrzebne są nowoczesne drogi, szpitale, szkoły, wygodniejszy transport publiczny – w tych obszarach rola samorządów jest kluczowa.



Wytworzona nierównowaga finansowa między budżetem centralnym i budżetami samorządowymi ma dalekosiężne, negatywne skutki dla równoważenia rozwoju naszego kraju.

Decentralizacja zadań publicznych w obliczu nowych wyzwań rozwojowych

W obliczu aktualnych wyzwań, takich jak pandemia koronawirusa COVID-19 i jej skutki czy konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy, można z całą stanowczością stwierdzić, że samorzady zdały niełatwy egzamin z szybkiego reagowania na pojawiające się niespodziewanie kryzysy. To często samorzady, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna. Nie można nie wspomnieć o spontanicznej reakcji społeczności lokalnych, przedsiębiorców czy organizacji pozarządowych, które wspólnie z samorządami zapewniały wsparcie dla najbardziej potrzebujących w tym trudnym czasie.

”

To często samorzady, będące bliżej obywateli i lepiej znające ich problemy oraz potrzeby wynikające z lokalnej specyfiki, potrafiły efektywnie nieść pomoc tam, gdzie nie zdążyła jeszcze przez długi czas zorganizować jej administracja centralna.

Powyższa obserwacja i nasze doświadczenia wskazują, że w dyskursie publicznym należy, o wiele silniej niż dotychczas, przeciwstawić się obecnym tendencjom recentralizacyjnym, jak również pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna. W tym miejscu chciałbym podkreślić kluczową rolę samorządów wojewódzkich w efektywnej dystrybucji środków unijnych, które swoje doświadczenia mogłyby przenieść także na zarządzanie pulą funduszy z Krajowego Planu Odbudowy, na uruchomienie którego wciąż czekamy. Nie można również ignorować podnoszonego od lat problemu, jakim jest zbyt słabe umocowanie ustawowe opracowywanego na poziomie wojewódzkim planu zagospodarowania przestrzennego, co przekłada się na chaos przestrzenny i brak koordynacji polityki przestrzennej na obszarze całego regionu. Samorzady mają także wiele do powiedzenia w kwestiach związanych z sektorem ochrony zdrowia, ponieważ od lat wspierają z własnych środków szpitale wojewódzkie i powiatowe. Zamiast dotacji z poziomu centralnego, których mechanizm dystrybucji nie jest często do końca transparentny, samorzady powinny otrzymywać subwencje pozwalające na pokrycie rzeczywistych kosztów delegowanych im zadań, tak aby móc efektywnie zarządzać własnymi dochodami i przeznaczać je na cele rozwojowe. Tylko silne samorzady, posiadające odpowiednie kompetencje i środki finansowe, będą w stanie efektywnie zmierzyć się z niespodziewanymi wyzwaniami rozwojowymi.

”

Należy pogłębić debatę dotyczącą potrzeby dalszej decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych w Polsce, gdyż jest to istotne w kontekście coraz większej liczby nowych wyzwań rozwojowych, które w odmienny sposób będą dotykać poszczególne terytoria kraju i regionów, jak np. zmiany klimatyczne czy transformacja energetyczna.

Polska w latach 90. XX w. weszła na trudną, ale – jak widzimy dzisiaj – bardzo owocną ścieżkę zmiany kierunku rozwojowego z gospodarki centralnie sterowanej i ustroju socjalistycznego do nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa, będącego częścią wspólnoty europejskiej, którego podstawą jest m.in. decentralizacja władzy publicznej, subsydiarność i samorządność. Mając na uwadze wpływ tej

reformy na rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządności w Polsce, nie można pozwolić na zaprzepaszczenie blisko trzydziestoletniej pracy wszystkich osób biorących udział w jej realizacji, a nawet – w obliczu postępującego zagrożenia centralizacją – należy sięgać do argumentów, wartości i ideałów, które przyświecały nam na początku tej drogi.

O autorze

Adam Struzik – lekarz, samorządowiec i społecznik, parlamentarzysta, polityk. Wieloletni członek Komitetu Regionów i jego prezydium. Animator współpracy kulturalnej, naukowej i biznesowej. Inicjator projektów i programów związanych m.in. ze zwiększeniem innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu, e-rozwojem, bezpieczeństwem. Angażuje się w sprawy regionu, jego zrównoważony oraz dynamiczny, wieloaspektowy rozwój, dba o efektywną strategię prorozwojową oraz budowanie społeczeństwa informacyjnego, obywatelskiego. Promuje ideę samorządności, stawia na współpracę, kształtując społeczną kreatywność oraz lokalne partnerstwo w myśl zasady rzetelne informowanie – otwarte słuchanie. Od grudnia 2001 r. nieprzerwanie pełni funkcję Marszałka Województwa Mazowieckiego. Za swoją działalność wyróżniony wieloma odznaczeniami. Dwukrotnie wybrany najlepszym marszałkiem w ogólnopolskim plebiscycie organizowanym przez serwis PortalSamorzadowy.pl. Honorowy obywatel wielu mazowieckich miast i gmin.

Miejsce Polski w Europie silnych regionów



Marek Woźniak

Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów

Polskie regiony, jako beneficjenci środków unijnych, przyczyniły się do efektywnego realizowania polityki rozwoju. To właśnie województwa wdrażały największe inwestycje, przeprowadzając skuteczne zmiany cywilizacyjne w naszym kraju. Po 2020 roku najistotniejszą kwestią dla Unii Europejskiej jest zмирzenie w stronę idei spójności społecznej. Na czym dokładnie ona polega? W jaki sposób umiejętnie wcielić ją w życie? Jaką rolę w tym procesie odgrywa Wielkopolska?

Już na samym początku trzeba podkreślić, że samorząd terytorialny w Polsce stanowi wartość kultury politycznej Zachodu. Jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny. W konstrukcji trójszczeblowej organizacji działalności administracyjnej zapewniony jest udział obywateli w rozwiązywaniu problemów. To z całą pewnością standardy zachodnioeuropejskiego państwa prawa, w którym mieszkańcy społeczności lokalnych i regionalnych legitymizują samorząd do działania na rzecz poprawy jakości życia.

”

Samorząd terytorialny w Polsce jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny.

Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są najważniejszym podmiotem prowadzenia polityki rozwoju we współczesnej Europie. Dlatego wprowadzenie drugiego etapu reformy w 1998 roku przybliżyło Polskę do akcesji do Unii Europejskiej. Generalnie, do 2004 roku uchwalono ok. 270 ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej. Integracja europejska była traktowana jako ostateczne przełamanie – ukształtowanego po II wojnie światowej – dwubiegunowego podziału Europy i włączenie się w nurt tradycji europejskich. Nie bez znaczenia był również fakt, że pełnoprawne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej miało sprzyjać szybszemu nadrabianiu zapóźnień cywilizacyjnych okresu PRL-u i stanowić dźwignię rozwojową polskich regionów.

Dla wsparcia transformacji politycznej oraz gospodarczej państw Europy Środkowej i Wschodniej, Unia Europejska przygotowała kilka programów. Polska korzystała z funduszu PHARE (ang. *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*). Innymi ważniejszymi finansowymi instrumentami przedakcesyjnymi były fundusze ISPA (przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej – ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, czyli odpowiednik Funduszu Spójności) i SAPARD (specjalny przedakcesyjny Program

na Rzec Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). W ich ramach polskie samorządy do 2003 roku wydały odpowiednio: PHARE – 0,60 mld euro, ISPA – 1,29 mld euro, SAPARD – 0,69 mld euro.



Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są podmiotem prowadzenia polityki rozwoju regionalnego we współczesnej Europie.

Polska, ze względu na swój znaczący potencjał demograficzny i relatywnie niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, po akcesji stawała się stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W latach 2004-2006 bezpośrednio do samorządów zaadresowany był ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego). Jego rolą było przede wszystkim wsparcie w rozwoju podstawowej infrastruktury i budowanie potencjału instytucjonalnego, dlatego środki w ramach ZPORR nie miały tak charakterystycznej dla kolejnych perspektyw finansowych koncentracji tematycznej. Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom. Od 2007 roku w pełni upodmiotowiono województwa, nadając im status Instytucji Zarządzających środkami unijnymi. Sam wymiar terytorialny wszedł do kanonu debaty politycznej Unii, jego prawodawstwa, wychodząc poza politykę rozwoju regionalnego – aktualnie wymiar terytorialny jest obecny także w polityce interregionalnej.



Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom.

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 do 2020 roku, łączna wysokość wsparcia finansowego z UE, jaką otrzymały samorządy w Polsce, wyniosła 226,3 mld zł, stanowiąc 37% wartości wszystkich wydatków majątkowych (tj. 611,6 mld zł) poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W tym samym czasie dotacje inwestycyjne z budżetu państwa dla JST wyniosły tylko ok. 57 mld zł. Z unijnych funduszy najbardziej korzystały samorządy województw, dla których unijne wsparcie stanowiło aż 62,1% wydatków inwestycyjnych – udział ten wynika m.in. z faktu, iż samorządy województw wdrażały największe inwestycje z zakresu transportu, służby zdrowia czy edukacji. Wsparcie z funduszy europejskich generuje prawie dwukrotnie większe wydatki inwestycyjne (wkład własny, koszty niekwalifikowane). Należy uznać, że mamy do czynienia z wpływem nie tylko ilościowym, ale także jakościowym. Wynika to ze stawianych przez Unię Europejską wymagań dotyczących choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych. Sprzyja to szybszemu nadrobieniu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji. Wielkopolska przeszła właśnie z grupy regionów słabo rozwiniętych do kategorii regionów przejściowych¹.



Stawiane przez Unię Europejską wymagania dotyczące choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych sprzyjają szybszemu nadrobieniu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji.

¹ Zob. *Wpływ środków UE na inwestycje lokalne i regionalne w Polsce*, analiza Związku Miast Polskich, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/unia-europejska-stymuluje-inwestycje-samorzadowe> [dostęp: 14.06.2023].

Jednym z głównych celów wsparcia UE, wyrażonym w Traktacie o Unii Europejskiej, jest wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty, w szczególności przez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju regionów i zrównoważony wzrost gospodarczy w skali całej UE. Uwagę zwraca fakt, że od akcesji Polski do Unii Europejskiej sposób podejścia do wsparcia i realizacji polityki rozwojowej uległ kilku istotnym modyfikacjom i reorientacjom. Wynikały one w głównej mierze ze zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Europie, które nie odzwierciedlały zakładanych postępów w realizacji polityki spójności. Strategia Lizbońska i Strategia Europa 2020 znacznie się od siebie różnią. Po roku 2008, wskutek głębokiego kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej, zwiększyło się znaczenie finansowania dostępnego w ramach polityki spójności. Przedstawiona w Strategii Europa 2020 unijna polityka rozwoju na okres drugiej dekady XXI w. koncentrować się miała na przezwycięzeniu recesji i jej skutków oraz transformacji gospodarki UE w bardziej zieloną, innowacyjną, z wysokim poziomem zatrudnienia i spójności społecznej. O ile w Strategii Lizbońskiej główną rolę odgrywała gospodarka, o tyle w Strategii Europa 2020 starano się zachować proporcje między ekonomicznym, społecznym i środowiskowym wymiarem przez wzmocnienie ostatnich dwóch oraz zapewnienie, że wszyscy obywatele odniosą korzyści z wdrażania tejże strategii².

Po 2020 roku unijna polityka rozwoju akcentuje kwestie społeczne i spójność społeczną. Istotną jest neutralność klimatyczna, bezpieczeństwo energetyczne, cyfryzacja i innowacje. Pandemia, wojna w Ukrainie, kryzysy gospodarcze czy wręcz wpisanie się kryzysów w naturalny pejzaż polityki – ale również przyspieszenie megatrendów, takich jak zmiany klimatyczne i cyfryzacja – sprawiły, że polityka spójności w nowej perspektywie wymagała znaczącej rewizji. Powstałe niedawno programy odbudowy i uruchomione „środki kryzysowe” zrodziły pytania dotyczące osiągnięcia właściwej równowagi między krótko- i długoterminowymi celami polityki. Jednocześnie podnoszono głosy o rosnącej roli redystrybucyjnej środków unijnych względem jej roli stymulującej, utrzymujące się dysproporcje wśród regionów Europy czy niezdolność niektórych regionów do nadrobienia zaległości pomimo znacznego wsparcia przez niemal dwie dekady. W efekcie, w nowej perspektywie finansowej, zrezygnowano z formułowania nadrzędnej strategii na rzecz powstawania strategii dziedzinowych.

Przepisy unijne ewoluowały w kierunku większej elastyczności zarządzania i dystrybucji środków. Uwypuklono rolę pożyczkowych instrumentów finansowych. Należy podkreślić, że Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* – nie tylko dla polskich regionów. Analizy finansowe, ewaluacje, prognozy czy po prostu doświadczenie naszego regionu dowodzą, że rozwój instrumentów finansowych tworzy stabilne narzędzia pozwalające na samodzielne kreowanie polityki regionalnej przez województwo w przyszłości.

”

Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* – nie tylko dla polskich regionów.

Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku. Polskie regiony już dziś włączają się w debatę o kształcie przyszłej polityki spójności. Powinna ona stanowić główną politykę inwestycyjną UE, ponieważ zapewnia – czego dowodzą liczne sprawozdania podsumowujące wdrażanie środków unijnych – długofalowy impuls rozwojowy i zmiany strukturalne regionów³. Regiony powinny pozostać głównym podmiotem realizacji polityki spójności z gwarancją adekwatnego wsparcia finansowego na realizację jej celów, takich jak

² M. Sulmicka, *Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” nr 85/2011, Warszawa 2011.

³ Środki polityki spójności zapewniają długofalowy rozwój, ale model jej realizacji wymaga modyfikacji. Efekty wynikające z interwencji strukturalnej Unii Europejskiej są mniejsze niż można byłoby oczekiwać przy lepszym ukierunkowaniu całej interwencji.

przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, transformacja energetyczna, redukcja negatywnych zmian demograficznych, wzrost jakości i dostępności do kluczowych usług społecznych czy przeciwdziałanie wykluczeniu. Należy utrzymać wiodącą rolę polityki spójności, jako polityki niwelowania nadmiernych napięć oraz dysproporcji rozwojowych między obszarami wzrostu i stagnacji. Istotne jest, aby synergicznie współdziałała ona z innymi politykami i funduszami UE – była przez nie uzupełniana, a nie zastępowana. Ostatnie lata wdrażania środków unijnych skłoniły nas do sformułowania postulatu kierowania się zasadą koncentracji tematycznej, ale bez narzucania regionalnej struktury alokacji zasobów. Regiony powinny mieć możliwość skutecznego reagowania na zmiany otoczenia w trakcie wdrażania środków i programów.



Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku.

Mechanizm zarządzania polityką spójności potrzebuje przemodelowania w kierunku kontraktowania efektów, zamiast rozliczania wydatków. Regiony nie mogą być zakładnikami poziomu absorpcji środków – zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju. W ramach zarządzania współdzielonego powinny istnieć takie same zasady i standardy (np. w zakresie kwalifikowalności wydatków) oraz brak dyskryminacji względem programów zarządzanych centralnie (np. w zakresie pomocy publicznej). Natomiast w przypadku stosowania instrumentów terytorialnych, regułę „n+3” można zastąpić promocją zintegrowanych, wieloaspektowych i kompleksowych projektów.



Regiony nie powinny być zakładnikami poziomu absorpcji środków – zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju.

Polskie regiony są gotowe do dyskusji na temat wyzwań dla Europy, przyszłej polityki spójności oraz niezbędnych reform administracyjnych czy ustrojowych, które ustabilizują demokrację w kraju. Jeśli nadal chcemy być istotnym graczem w procesie tworzenia Europy silnych regionów, pilna i konieczna jest kontynuacja reform, wynikających z potrzeby większej samodzielności finansowej samorządów.

O autorze

Marek Woźniak – absolwent archeologii na Wydziale Historii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył również Podyplomowe Studium Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Podyplomowe Studium Polityki i Zarządu Lokalnego na Wydziale Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Od 1990 roku pracuje na rzecz samorządu: na poziomie gminy, powiatu, regionu. W październiku 2005 roku objął funkcję Marszałka Województwa Wielkopolskiego, którą pełni nieprzerwanie od pięciu kadencji. Aktywnie uczestniczy w pracach Związku Województw RP.

Od lutego 2006 roku Marszałek Woźniak jest członkiem Europejskiego Komitetu Regionów w Brukseli. W kwietniu 2008 roku objął stanowisko Przewodniczącego polskiej delegacji do Europejskiego Komitetu Regionów, został także wybrany na Wiceprzewodniczącego i członka Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów, które to funkcje pełni do tej pory. Był również Wiceprzewodniczącym Grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL) w Europejskim Komitecie Regionów.

Wielokrotnie nagradzany za działalność publiczną.

Jak regiony odmieniły Polskę? – przykład Pomorza



Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego

To właśnie 25 lat temu – wprowadzając samorządowe reformy instytucjonalne – w zasadniczy sposób zmieniliśmy współczesny obraz społeczno-gospodarczy kraju. Dlaczego udało się polskim regionom zmniejszyć dystans do innych obszarów Unii Europejskiej? Jak wyglądało to z perspektywy województwa pomorskiego? Na co dziś powinniśmy patrzeć, myśląc o dalszym rozwoju? Gdzie są najważniejsze „rafy”, których powinniśmy unikać?

Rocznica 25-lecia powołania 16 samorządowych województw jest dobrą okazją do refleksji nad rolą regionów w realizacji polityk publicznych. Warto, żebyśmy zadali sobie pytania zarówno o dostarczanie mieszkańcom usług, jak i kreowanie rozwoju w ramach nadanych kompetencji, w tym poprzez nawiązywanie wielopoziomowej współpracy z partnerami.

W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów, wraz z samorządami innych szczebli, w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne. Bardzo często – i słusznie – wiąże się te osiągnięcia z uczestnictwem Polski w procesach integracyjnych, w szczególności z członkostwem w Unii Europejskiej. W przypadku regionów i innych jednostek samorządu terytorialnego bardzo ważne było w tym kontekście sprawne wykorzystanie możliwości związanych z uczestnictwem w programach polityki spójności UE. Te dwa aspekty – niemający precedensu skok cywilizacyjny odzwierciedlony we wszelkich statystykach oraz powiązana z tym, do pewnego stopnia, sprawność w realizacji inwestycji i przedsięwzięć rozwojowych współfinansowanych ze środków UE – to istotne sprawy. Są one również aktualne w kontekście dorobku rozwojowego Pomorza.

”

W dość powszechnym ujęciu wskazuje się na zaangażowanie regionów w osiągnięcie przez nasz kraj bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego, który dokumentują twarde dane statystyczne.

Skok rozwojowy Pomorza

Pierwszym istotnym wskaźnikiem, który to potwierdza, jest produkt krajowy brutto (PKB). Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, w 2021 r. wartość PKB dla naszego województwa wyniosła 157,5 mld zł, podczas gdy w 2004 r. było to zaledwie 52,6 mld zł. Ów trzykrotny wzrost jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.

Systematyczny wzrost wartości PKB przekłada się również na zamożność mieszkańców regionu. W 2021 r. wyniosła ona 66,8 tys. zł¹, co, w porównaniu z 2004 r. (24 tys. zł), stanowi ponad 2,5-krotny wzrost. Zwiększenie zamożności przyczyniło się do poprawy warunków i standardu życia mieszkańców regionu – co zauważają sami Pomorzanie. Wstępne wyniki badania dotyczące postaw, zachowań i oczekiwań mieszkańców Pomorza, przeprowadzonego w 2022 r. na zlecenie Samorządu Województwa Pomorskiego², okazały się bardzo pozytywne w odniesieniu do oceny jakości życia. Aż 90% ankietowanych jest zadowolonych ze swojej aktualnej sytuacji życiowej oraz warunków życia w naszym regionie, a 55% uważa, że jakość życia na Pomorzu jest wyższa niż w innych częściach kraju.



Trzykrotny wzrost PKB jest świadectwem dynamicznego rozwoju gospodarczego Pomorza i potwierdza jego mocną pozycję w Polsce.

Również istotny jest fakt, że, znacznie zmniejszyliśmy dystans do średniego poziomu PKB w UE. W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości. Świadczy to o coraz większej konwergencji Pomorza z innymi regionami UE pod względem zamożności. Ten pozytywny trend jest w dużej mierze rezultatem dynamicznego rozwoju gospodarczego regionu i efektywnego wykorzystania dostępnych środków unijnych.



W momencie przystąpienia do Unii wartość PKB na jednego mieszkańca w województwie pomorskim stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej. W 2021 r. osiągnęliśmy już 75% tej wartości.

Ważnym aspektem rozwoju gospodarczego Pomorza jest działalność eksportowa. Region odgrywa istotną rolę w kraju jako centrum handlowe i logistyczne dzięki dogodnemu położeniu nad Morzem Bałtyckim. W latach 2004-2021 wartość eksportu województwa pomorskiego wzrosła ponad trzykrotnie – do 71,8 mld zł, co świadczy o rosnącej konkurencyjności pomorskich przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych. Dla porównania, w 2004 r. wynosiła 22,2 mld zł.

Istotną cechą pomorskiej gospodarki jest również ponadprzeciętna przedsiębiorczość. Liczba działalności gospodarczych oraz nowo powstałych firm stale rośnie, co przekłada się na tworzenie kolejnych miejsc pracy. W 2022 r. zarejestrowano w regionie 28,7 tys. nowych podmiotów gospodarczych.

Mamy również coraz większy potencjał do budowania innowacyjności. Stosunek nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R) w relacji do PKB w 2021 r. wyniósł 1,84%, co uplasowało Pomorskie na trzecim miejscu w Polsce. W 2004 r. wskaźnik ten wynosił jedynie 0,48%. Na tle kraju wyróżniamy się szczególnie pod względem odsetka innowacyjnych przedsiębiorstw usługowych – jesteśmy drugim największym miejscem ich koncentracji.

Oczywiście, na powyższe osiągnięcia złożyło się wiele ważnych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzanie oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku. Osiągnięcia gospodarcze Pomorza nie byłyby możliwe bez interwencji środków unijnych, w szczególności pochodzących z polityki spójności w kolejnych perspektywach finansowych UE³, w tym kolejnych edycjach Regionalnego Programu Operacyjnego.

¹ Szacunki wstępne GUS.

² *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzanie*, Instytut Kaszubski, Fundacja IBRIS, 2022/2023.

³ Perspektywy: 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020.

”

Na osiągnięcia regionu złożyło się wiele kluczowych przyczyn i czynników, do których zaliczyłbym wrodzoną przedsiębiorczość Polaków i Pomorzan oraz możliwości, jakie dało im uczestnictwo we wspólnym europejskim rynku.

Fundusze europejskie od 2004 r. są jednym z głównych źródeł finansowania polityki rozwoju regionu. Interwencję unijną widać we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego – począwszy od wzmocnienia bazy infrastrukturalnej (drogowej, kolejowej, transportu publicznego, środowiskowej, energetycznej), poprzez rozwój gospodarczy (wsparcie przedsiębiorstw, wzmacnianie procesów innowacyjnych, otoczenia biznesu, rozwój turystyki, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, rybactwa i rybołówstwa), skończywszy na rozwoju społecznym (wsparcie dla ludzi, infrastruktury społecznej, kultury, zdrowia, edukacji, usług publicznych; jak również rewitalizacja miast czy wspieranie lokalnych społeczności).

Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów. Środki unijne umożliwiły ważne dla jego zrównoważonego rozwoju inwestycje takie jak: budowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, rozbudowa Portu Lotniczego w Gdańsku, portów morskich w Gdańsku i Gdyni, realizacja pomorskich odcinków tras S6 i S7, przebudowy dróg wojewódzkich i linii kolejowych, utworzenie Europejskiego Centrum Solidarności, Gdańskiego Teatru Szekspirowskiego, Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego w Gdyni, inkubatora STARTER w Gdańsku czy Centrum Kompetencji STOS Politechniki Gdańskiej i tysiące mniejszych, ale równie ważnych dla społeczności regionalnej inwestycji.

”

Od przystąpienia do UE województwo pomorskie pozyskało ponad 59 mld zł z funduszy europejskich, dzięki którym zrealizowano ponad 40 tysięcy projektów.

Fundusze europejskie to również tysiące projektów społecznych przeznaczonych na rozwój nowoczesnej edukacji, miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 i wychowania przedszkolnego. Ze wsparcia pozwalającego unowocześnić zaplecze dydaktyczne korzystają również szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, a rozwój edukacji zawodowej w regionie to jeden z kluczowych obszarów wspieranych ze środków europejskich. Warto wskazać, że rozbudowa infrastruktury szkolnej idzie w parze z projektami wspierającymi rozwój uczniów i nauczycieli. Fundusze europejskie to także współpraca szkół i placówek kształcenia zawodowego z pracodawcami poprzez organizację staży i praktyk.

Członkostwo w UE, a dla regionów w szczególności udział w wielopoziomym zarządzaniu w ramach polityki spójności, w tym powierzenie im odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów operacyjnych, to również wielka szkoła budowania zdolności instytucjonalnych. Polskie regiony musiały stworzyć w tym celu zupełnie nowe struktury oraz wdrożyć procedury oparte na unijnych zasadach transparentności i partnerstwa. Co ważne – decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel – uczniowie”, ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.

”

Decentralizacja systemu wdrażania programów polityki spójności w Polsce spowodowała, że w znacznej mierze ta nauka nie miała charakteru klasycznej relacji „nauczyciel – uczniowie”, ale raczej samodzielnego testowania różnych rozwiązań i uczenia się od siebie nawzajem w formule *peer-to-peer*.

Nowa kultura instytucjonalna

Chciałbym najpierw podzielić się pewną generalną refleksją dotyczącą roli polskich regionów w budowaniu na przestrzeni ostatnich 25 lat dorobku instytucjonalnego. Jest to żywotnie ważny, choć mniej uchwytny, czynnik, który pozwolił odnieść sukces polskim regionom. Oprócz sprawnych instytucji i transparentnych procedur decyzyjnych mam tutaj na myśli stworzenie wydajnych sieci współpracy oraz mechanizmów wielopoziomowego zarządzania, a także wypracowanie standardów organizowania debaty publicznej dla wsparcia procesów decyzyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, mamy tu do czynienia ze swego rodzaju regułami gry, według których toczy się życie publiczne w regionach i które objęte są odpowiednim poziomem akceptacji jego interesariuszy.

Zdolność do reformy w tym zakresie bardzo dobrze koresponduje z naturą samorządu na szczeblu regionalnym. W realizacji swoich zadań w większym stopniu musi on bazować na zdolnościach koordynacyjnych i upowszechnianiu dobrych praktyk, czyli na swoistym *soft power*, a nie na twardych kompetencjach typowych dla relacji hierarchicznego zwierzchnictwa i podporządkowania (*hard power*).

Województwo, rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa, którą tworzą jej mieszkańcy na określonym terytorium⁴, działa jako jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania na poziomie ponadlokalnym, wspierając społeczności gmin i powiatów w rozwoju oraz dostarczaniu mieszkańcom usług publicznych. W myśl zasady subsydiarności województwo realizuje nie tylko zadania własne, ale pełni rolę wspierającą, koordynującą i integrującą działania społeczności lokalnych na pozostałych poziomach administracji samorządowej na swoim obszarze.

Samorząd województwa wykonuje szereg zadań o charakterze regionalnym⁵, jednak kluczowym zadaniem samorządu województwa jest kreowanie i realizacja polityki rozwoju regionalnego, przede wszystkim poprzez opracowanie i realizację strategii rozwoju województwa stanowiącej główne narzędzie planowania strategicznego oraz umożliwiającej koordynację, na poziomie regionalnym, działań prowadzonych w ramach swoich kompetencji przez inne różnorodne podmioty.

Realizacja ww. zadań wymaga nie tylko alokowania odpowiednich zasobów z budżetu województwa, poszukiwania różnych źródeł finansowania dla zamierzeń rozwojowych, ale przede wszystkim budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, zdolności do definiowania i realizacji polityki rozwoju, a także nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z interesariuszami oraz partnerami regionalnymi na różnych poziomach zarządzania.



Realizacja zadań powierzonych samorządom wojewódzkim wymaga budowania odpowiedniego potencjału instytucjonalnego, nawiązywania współpracy i tworzenia efektywnych sieci dialogu z regionalnymi partnerami i interesariuszami.

Partnerstwo i wielopoziomowe sieci współpracy

Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym z udziałem podmiotów, które chcą wspólnie realizować cele rozwojowe, jest więc jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.

⁴ Art. 1 i 2 Ustawy z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.).

⁵ W szczególności w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, kultury i turystyki, pomocy społecznej, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg czy rynku pracy.

Nie bez powodu zasada wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa została wskazana w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 (SRWP)⁶ na pierwszym miejscu. Zasada ta oznacza, że w procesie realizacji SRWP należy wzmocnić współpracę podmiotów, która prowadzi 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 oraz gospodarczych (w tym przedstawicieli przedsiębiorców, nauki i sektora pozarządowego). Wdrożenie tej zasady oznacza, że priorytetowe dla realizacji SRWP 2030 powinny być przedsięwzięcia sieciowe – o skali ponadlokalnej, będące efektem trwałej współpracy wielu podmiotów, a także ukierunkowane na realizację przedsięwzięć łączących potrzeby instytucji publicznych z kapitałem, wiedzą i doświadczeniem partnerów prywatnych – w konsekwencji prowadzące do zwiększenia efektywności interwencji publicznej.

”

Potencjał instytucjonalny regionu w wymiarze wielosektorowym jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność województwa.

Doświadczenie strategicznego planowania na Pomorzu wskazuje, że jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.

Samorząd Województwa Pomorskiego przeszedł długą drogę budowy systemu realizacji strategii rozwoju. Pierwsza Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego, przyjęta w 2000 r., definiowała szerokie portfolio celów i priorytetów rozwojowych, szczególnie w zestawieniu z ograniczonymi możliwościami realizacyjnymi. Należy podkreślić, że stanowiła ona znakomity poligon, który był pierwszym etapem w wypracowywaniu oryginalnej, pomorskiej metodyki planowania strategicznego.

”

Jednym z największych wyzwań dla regionalnej polityki rozwoju jest nie tyle zdefiniowanie strategicznych celów rozwoju w regionalnych dokumentach strategicznych, co ustanowienie skutecznego systemu ich realizacji.

Wejście Polski w struktury UE diametralnie zmieniło również podejście do programowania i realizacji polityk rozwojowych. W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im roli instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi – a co za tym idzie, również pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego – nastąpił rozwój idei programowania rozwoju. Realizacja regionalnego programu operacyjnego wymagała ustanowienia rozbudowanego systemu instytucjonalnego zarówno w zakresie przygotowania i wynegocjowania programu z Komisją Europejską, jak i w zakresie systemu wyboru i oceny projektów czy też monitorowania i ewaluacji efektów podejmowanej interwencji. Doświadczenia, kompetencje, procedury i relacje z interesariuszami, wypracowane w systemie realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, stały się inspiracją dla wypracowania pomorskiego systemu programowania, realizacji, monitorowania i ewaluacji regionalnej polityki rozwoju. Wraz z nową edycją Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020⁷,

⁶ Uchwała Nr 376/XXXI/21 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 kwietnia 2021 r.

⁷ Uchwała Nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 12 września 2012 r.

która skoncentrowała się na ściślejszym powiązaniu celów i priorytetów rozwojowych z instrumentami realizacyjnymi – na które wpływ posiada Samorząd Województwa – Zarząd Województwa Pomorskiego przyjął plan zarządzania SRWP 2020, który – wraz z Pomorskim Systemem Monitoringu i Ewaluacji – określił system realizacji Strategii.

W tym kontekście wpływ Samorządu Województwa Pomorskiego na wzmocnienie instytucjonalne kraju i regionu warto rozważyć w dwóch wymiarach: wsparcia innych samorządów terytorialnych, partnerów społecznych i gospodarczych czy też organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak również samorozwoju instytucjonalnego samorządu województwa.



W wyniku włączenia zarządów województw w system realizacji polityki spójności i przyznania im pewnej autonomii w określaniu kierunków finansowania unijnego nastąpił rozwój idei programowania rozwoju.

To podejście, jak już wspomniano wcześniej, wynika bezpośrednio ze wskazanej w SRWP horyzontalnej zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa. Należy podkreślić, że kluczowe są role, które Samorząd Województwa zdefiniował w ramach Strategii. Jest to oczywiście rola inwestora, czyli podmiotu bezpośrednio realizującego i współfinansującego kierunki działań zidentyfikowane w SRWP poprzez projekty własne lub partnerskie. Ponadto, samorząd województwa może pełnić także rolę koordynatora lub lidera działań rozwojowych. W tym wymiarze samorząd – jako podmiot opracowujący Strategię – odpowiada za jej realizację, określa zobowiązania, wyznacza jednostki realizujące oraz monitoruje realizację SRWP, a także zarządza środkami zewnętrznymi (w tym pochodzącymi z UE) ukierunkowanymi na osiągnięcie jej celów.

W wielu działaniach samorząd województwa jest natomiast inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze Strategii, które realizowane są na innych poziomach zarządzania publicznego, w szczególności na poziomie krajowym i europejskim.

Dla wzmocnienia potencjału instytucjonalnego kluczowe są role inwestora i koordynatora/lidera. Spowodowały one konieczność nowego spojrzenia na system prowadzenia polityki rozwoju w województwie. Widoczna stała się potrzeba wprowadzenia „etapu pośredniego” pomiędzy SRWP a programami operacyjnymi/regionalnymi czy też innymi narzędziami finansowania rozwoju regionalnego.



W wielu działaniach samorząd województwa jest inspiratorem, czyli podmiotem inicjującym i wspierającym kluczowe dla regionu przedsięwzięcia rozwojowe wynikające ze SRWP.

Uznano, iż tę rolę pełnić będą regionalne programy strategiczne (RPS), które konkretyzują cele operacyjne SRWP i harmonizują działania Samorządu Województwa Pomorskiego w różnych obszarach tematycznych. W obecnej, drugiej już, edycji RPS określają cele, priorytety i działania w zakresie: bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego, edukacji i kapitału społecznego, bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, mobilności i komunikacji oraz gospodarki, rynku pracy, oferty turystycznej oraz czasu wolnego. Co więcej, RPS wskazują przedsięwzięcia strategiczne samorządu województwa (realizowane indywidualnie przez samorząd województwa lub – częściej – składające się z wiązki przedsięwzięć bądź projektów realizowanych przez inne podmioty z rolą koordynatora ulokowaną

po stronie regionu). Dzięki takiemu podejściu wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć⁸.

W ramach wspomnianego przeze mnie swoistego samorozwoju instytucjonalnego Samorządu Województwa Pomorskiego, szczególną rolę odgrywają instytucje i procedury określone we wspomnianym już Planie zarządzania Strategią Rozwoju Województwa Pomorskiego. Dokument ten określa system realizacji Strategii, w tym w szczególności: podmioty zaangażowane w jej realizację oraz ich zadania.

”

Dziś wiele regionów, ucząc się od siebie nawzajem, przeszło ścieżkę od punktowej, rozproszonej interwencji w obszarze turystyki czy edukacji, do myślenia i działania w modelu zintegrowanych strategicznych przedsięwzięć.

Odrębną, fundamentalnie istotną kwestią inwestowania w tkankę instytucjonalną regionu jest budowanie wielowymiarowych, trwałych sieci współpracy. Plan zarządzania SRWP konstituuje szereg rozwiązań również w tym zakresie, nadając praktyczny wymiar zasadzie partnerstwa. Wymieniłbym tutaj przede wszystkim:

1. Pomorskie Forum Terytorialne, które jest strategicznym ciałem doradczym dla Zarządu Województwa Pomorskiego, złożonym z liderów opinii, niepowiązanych z samorządem województwa;
2. Rady Programowe RPS, które wspierają proces decyzyjny w ramach realizacji poszczególnych programów – są one złożone z przedstawicieli partnerów zewnętrznych, m.in. samorządów lokalnych, organizacji pozarządowych, środowisk biznesowych oraz licznych instytucji niezależnych od samorządu województwa, o specjalnościach odzwierciedlających specyfikę tematyczną danego programu;
3. zobowiązania samorządu województwa i przedsięwzięcia strategiczne, które definiowane są również poprzez wskazanie partnerów, których włączenie samorząd deklaruje jako niezbędne dla ich skutecznej realizacji;
4. wielosektorową współpracę podmiotów zarówno poprzez preferencje projektowe, jak i instrumenty terytorialne, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność, zintegrowane porozumienia terytorialne (ZPT) oraz programy rewitalizacji.

Warto podkreślić, że ustanowienie ww. mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób – liderów opinii i reprezentantów ważnych struktur i sektorów – nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

Chciałbym na chwilę zatrzymać się przy ostatnim z wymienionych punktów, ponieważ kwestia umownego (kontraktualnego) kształtowania relacji z samorządami lokalnymi – poprzez ZPT czy porozumienia na rzecz realizacji ZIT wydaje mi się nie tylko szczególnie ważna, ale również stanowi ciekawy obszar wzajemnego uczenia się regionów od siebie i dzielenia się wypracowanymi autorskimi rozwiązaniami.

⁸ Warto przytoczyć kilka przykładów takich strategicznych przedsięwzięć realizowanych w modelu, w którym inwestorami i wykonawcami konkretnych działań są partnerzy, np. lokalne samorządy, gdzie samorząd województwa pełni rolę koordynatora dbającego o spójność całości, np. z obszaru turystyki (Pomorskie Szlaki Rowerowe, Kajakiem przez Pomorze), z obszaru edukacji (projekty: „Kształtowanie sieci szkolnictwa zawodowego” i „Zdolni z Pomorza”).



Ustanowienie mechanizmów sieciowania angażujących kilkadziesiąt instytucji i kilkaset osób nie wynika z żadnych formalnych obowiązków czy krajowych lub europejskich przepisów. Są to rozwiązania autorskie, wynikające z samodzielnie identyfikowanych regionalnych potrzeb i dobrych praktyk.

ZPT są autorskim pomysłem wypracowanym samodzielnie na Pomorzu. Nie są realizacją żadnego prawnego obowiązku lub kopią jakiegoś rozwiązania. ZPT są przejawem zintegrowanego podejścia terytorialnego do interwencji podejmowanej w ramach polityki rozwoju regionu, a ich istotą jest partnerskie uzgadnianie i wspólna realizacja przedsięwzięć rozwojowych o znaczeniu regionalnym i ponadlokalnym, wpisujących się w cele SRWP. Warto wspomnieć, że ZPT stanowią negocjacyjne narzędzie selekcji i realizacji przedsięwzięć istotnych dla rozwoju regionu w oparciu o współpracę wielu podmiotów, podejmowaną w ramach obszarów funkcjonalnych zlokalizowanych w przestrzeni województwa, takich jak miejskie obszary funkcjonalne lub też obszary funkcjonalne wyznaczone według innych specyficznych kryteriów. W tym pierwszym przypadku chodzi o Obszar Metropolitalny Trójmiasta, obszar funkcjonalny Słupska oraz obszary funkcjonalne miejskich ośrodków subregionalnych: Chojnice-Człuchów, Kwidzyn, Lębork, Malbork-Sztum, Starogard Gdański, Kościerzyna, Bytów. W przypadku innych obszarów funkcjonalnych w przestrzeni Pomorza wyznaczono obszary: Żuławy Wiślane, Strefa Przybrzeżna, Wschodnie Powiśle, Środkowe Pomorze, Bory Tucholskie. ZPT są zawierane pomiędzy samorządem województwa a partnerską reprezentacją zdefiniowanych obszarów funkcjonalnych. Ich efektem powinny być uzgodnione i spójne pakiety przedsięwzięć z różnych obszarów tematycznych, służące wykorzystaniu zidentyfikowanych szans rozwojowych i przełamaniu barier cechujących dany obszar. Ostateczny zakres tematyczny ZPT jest wynikiem dwustronnych negocjacji i nie jest on z góry ściśle zdefiniowany. Warto podkreślić, że organizacja procesu negocjacji po stronie reprezentacji obszaru funkcjonalnego odbywa się z poszanowaniem autonomii partnerów samorządu województwa, czyli lokalnych samorządów, ale z zachowaniem przejrzystości procedur i porównywalności standardów negocjacji w odniesieniu do wszystkich ZPT. Warunki brzegowe procesu wyznaczają zasady: reprezentatywności oraz partycypacji społecznej. Samorząd województwa zaprasza do negocjacji organy właściwych samorządów terytorialnych, ale z zastrzeżeniem konieczności zaangażowania partnerów społecznych i gospodarczych działających na danym obszarze, których uwzględnienie w reprezentacji obszaru funkcjonalnego jest warunkiem koniecznym dla podjęcia negocjacji. Chodzi tu o transponowanie mechanizmów partnerstwa i transparentności na kolejne poziomy zarządzania rozwojem.

Wypracowany i przetestowany na Pomorzu model ZPT okazał się bardzo przydatny w chwili, gdy do programów polityki spójności wprowadzony został – na mocy przepisów UE oraz krajowych – mechanizm ZIT, których celem było inspirowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych. Na Pomorzu płynnie weszliśmy w ten nowy mechanizm, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb. Dziś oba te mechanizmy współegzystują w naszym regionie, wypełniając go całą siatką relacji opartych na porozumieniach zawieranych najpierw pomiędzy samorządami i partnerami reprezentującymi dany obszar funkcjonalny, a następnie pomiędzy zintegrowaną w ten sposób reprezentacją obszaru a samorządem województwa.



Na Pomorzu płynnie weszliśmy w mechanizm ZIT-ów, wykorzystując własne doświadczenia i kształtując go według własnych potrzeb.

Wnioski

Przegląd dorobku instytucjonalnego naszego województwa, jak również wiedza na temat procesów i wyzwań, które doprowadziły do jego ukształtowania się, pozwala mi wyciągnąć pewne wnioski. Bazują one na spojrzeniu w przeszłość, ale skierowane są w przyszłość, która niekoniecznie rysuje się w sposób jednoznacznie optymistyczny. Pozwolę sobie ująć je w syntetyczne punkty.

1. Doświadczenia z 25 lat funkcjonowania samorządów województw wskazują, że potencjał instytucjonalny, jaki wykształciła administracja regionalna, pozwala wziąć pełną odpowiedzialność za procesy rozwojowe w wymiarze regionalnym.
2. Warunkiem koniecznym jest jednak dalsza decentralizacja państwa, która w ostatnich ośmiu latach została znacząco osłabiona, co skutkuje systematycznym pozbawianiem samorządów kolejnych istotnych kompetencji.
3. Kluczową rolę w profesjonalizacji funkcjonowania samorządów województw odegrały procesy wynikające z członkostwa Polski w UE. Bezpośredni udział w polityce spójności UE oraz odpowiedzialność zarządów województw za zarządzanie środkami polityki spójności w ramach kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych umożliwił rozwinięcie modeli zarządzania regionalną polityką rozwoju indywidualnie dostosowanych do potrzeb i specyfiki poszczególnych województw.
4. Dalsze rozwijanie tych modeli wymaga jednak zmian w strukturze finansowania zarówno samorządów regionalnych, jak i lokalnych. Województwa i ich lokalni partnerzy muszą zyskać realną podmiotowość finansową w postaci nowych źródeł dochodu, wyrażonych np. zwiększonym udziałem w dochodach podatkowych państwa, a nie pozostawać w pełnej (coraz większej w ostatnich latach) zależności od redystrybucji z budżetu centralnego. Jeśli tak się nie stanie, to wszelkie z takim trudem wypracowane rozwiązania instytucjonalne – w tym mechanizmy współpracy sieciowej, wielopoziomowe relacje kontraktualne budujące samodzielność finansową samorządów, a nie relacje klientystyczne na tle akcyjnego rozdawnictwa środków publicznych itp. – będą stopniowo ulegać zanikowi, nie znajdując odpowiedniego zasilenia w postaci własnych źródeł finansowania.
5. Zredefiniowania wymaga polityka regionalna państwa. Konieczna jest również regionalizacja polityk sektorowych, dziś prowadzonych przez rząd bez zwracania uwagi na zasadę partnerstwa i subsydiarności. Dotychczasowe instrumenty prowadzenia polityki rozwoju z poziomu krajowego, takie jak kontrakt wojewódzki czy kontrakt terytorialny miały bardzo ograniczony wpływ na realne kształtowanie procesów rozwojowych w regionach. Obecne mechanizmy (np. kontrakty sektorowe), pomimo zakotwiczenia w prawodawstwie, w praktyce nie są stosowane, a inne, jak kontrakt programowy, stały się wyłącznie instrumentem kształtowania z poziomu centralnego struktury i systemu realizacji programów regionalnych polityki spójności.
6. Coraz większą rolę w polityce rozwoju regionów mogą odgrywać instrumenty zwrotne uruchamiane przez samorządy województw za pośrednictwem regionalnych funduszy rozwoju. Ich działalność musi jednak zostać mocniej osadzona w prawie, a przede wszystkim regiony powinny uzyskać pełne władztwo (własność) nad środkami zwrotnymi powracającymi ze środków unijnych z kolejnych edycji regionalnych programów operacyjnych.

O autorze

Mieczysław Struk – Marszałek Województwa Pomorskiego od 2010 roku. Absolwent Wydziału Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu. Ukończył podyplomowe studia organizacji i zarządzania oraz integracji europejskiej na Uniwersytecie Gdańskim, a także trzyletnie studia doktoranckie na Wydziale Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 1990 roku przez 12 lat był burmistrzem Jastarni, a od 1998 roku jest radnym Sejmiku Województwa Pomorskiego.

Jaka polityka rozwoju? Podkarpacka perspektywa



Władysław Ortyl

Marszałek Województwa Podkarpackiego

Działania wojenne prowadzone w Ukrainie mają ogromny wpływ na funkcjonowanie województwa podkarpackiego. Władze samorządowe na tym obszarze wspierają naród ukraiński nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych. Ponadto prowadzą aktywną współpracę transgraniczną i makroregionalną, a także wdrażają nowy program finansowany ze środków Unii Europejskiej.

Odpowiedzialne prowadzenie polityki rozwoju wymaga trafnej identyfikacji własnych atutów, które stanowią będą podstawy podejmowanych inicjatyw. Istotne jest również rozeznanie podstawowych barier, których eliminacja pozwoli odblokować potencjał rozwojowy. Należy jednocześnie pamiętać, iż nie ma dzisiaj zamkniętych ekosystemów, a sieć wzajemnych powiązań sprawia, że należy brać pod uwagę zjawiska, które dzieją się w, szerszej niż krajowa, skali. Truizmem wydaje się stwierdzenie, że należy wykorzystać swoje szanse, trudność polega na umiejętności przewidywania, które ze zjawisk zachodzących we współczesnym świecie będzie szansą możliwą do wykorzystania, a które – zagrożeniem. Czasem nawet zagrożenia można przekuć na swoją korzyść, a niewykorzystane szanse w konsekwencji mogą okazać się zagrożeniem.

Już drugi rok trwają działania wojenne za naszą wschodnią granicą. W tym wyczerpującym dla narodu ukraińskiego czasie staramy się ich wspierać. Dzisiaj na szczęście nie mamy już do czynienia z kolejnymi falami uchodźców, które wywoływały spontaniczne i powszechne reakcje pomocowe Polaków, ale wciąż potrzebne jest nasze zaangażowanie. Mobilizacja w trudnych momentach i krótkich sekwencjach czasu wydaje się łatwiejsza od prowadzenia ciągłej, wielomiesięcznej akcji pomocowej, z jaką mamy obecnie do czynienia. Oczywiście w takich działaniach uczestniczą samorzady, a województwo podkarpackie, jako region przygraniczny, odgrywa tutaj szczególną rolę. Wsparcie dla Ukrainy jest realizowane na wielu płaszczyznach, nie tylko w zakresie pomocy humanitarnej, ale także w wymiarze gospodarczym i politycznym oraz rozwoju powiązań infrastrukturalnych.

Współpraca transgraniczna jest dzisiaj realizowana w znacznie większym stopniu i z nową perspektywą. Pomimo tego, że działania wojenne ciągle trwają, to przygotowania do realizacji wspólnych projektów są mocno zaawansowane. Trwa także finalizacja projektów finansowanych ze środków kończącej się perspektywy budżetowej UE. W odniesieniu do nowych środków, liczone, że po wykluczeniu z programów Interreg Białorusi, nastąpi zwiększenie funduszy wspierających wspólne projekty i wzmacniających współpracę z Ukrainą, jednak te oczekiwania się nie ziściły. Bardzo możliwe, że w następnych latach środki na ten cel będą sukcesywnie wzrastać.

”

Ukraińcy doskonale rozumieją, że ich przyszłość zależy od ściślejszych związków z Zachodem, co stwarza szansę dla Polski i jej regionów, które powinny stać się pośrednikiem i przewodnikiem dla samorządów ukraińskich.

Wobec zgłaszanych przez Ukrainę aspiracji europejskich, jak też pozytywnych deklaracji większości państw członkowskich oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej, na znaczeniu zyskują inicjatywy zmierzające do włączenia naszego wschodniego sąsiada w sieć współpracy europejskiej. Oczywiście droga Ukrainy do struktur Unii Europejskiej będzie procesem długotrwałym i niełatwym, wymagającym determinacji ze strony wszystkich partnerów. Przyjęcie dorobku prawnego Unii, jak też dostosowanie systemu politycznego i gospodarczego do poziomu przez nią akceptowalnego, zajmie sporo czasu, jednakże kierunek został już wytyczony i Ukraińcy doskonale rozumieją, że ich przyszłość zależy od ściślejszych związków z Zachodem. W oczywisty sposób stwarza to szansę dla Polski i jej regionów, które powinny stać się pośrednikiem i przewodnikiem dla samorządów ukraińskich. Już dzisiaj realizowanych jest wiele wspólnych inicjatyw mających na celu przekazywanie polskich dobrych praktyk stronie ukraińskiej. Dotyczy to zwłaszcza doświadczeń polskich samorządów, które wykorzystywane są przez budujące swoje kompetencje samorządy ukraińskie.

”

Strategia Karpacka to wynik współpracy zainicjowanej przez stronę polską z krajami karpackimi. Podejmowane na wszystkich poziomach władz publicznych działania, przy mocnym zaangażowaniu społeczności regionalnych i lokalnych, wskazują na dojrzałość tej inicjatywy i jej mocną społeczną akceptację.

Ważne są także inicjatywy o znaczeniu europejskim, pozwalające ściślej włączyć państwa Europy Wschodniej, w tym Ukrainę, w sieć relacji z państwami i regionami Unii Europejskiej. Można tutaj wskazać chociażby działania podejmowane w ramach współpracy makroregionalnej, jak na przykład inicjatywy na rzecz utworzenia strategii makroregionalnej dla obszaru Karpat. Uważam, a obecna sytuacja geopolityczna wyraźnie to potwierdza, że Karpaty to niezwykle ważny geopolitycznie obszar, w którym krzyżują się strategiczne interesy polityczne i gospodarcze Europy Zachodniej i Wschodniej. Strategia Karpacka to wynik współpracy zainicjowanej przez stronę polską ze wszystkimi krajami karpackimi: Czechami, Węgrami, Słowacją, Rumunią, a także Ukrainą, Mołdawią oraz Serbią. W pracach nad Strategią aktywnie uczestniczą regiony państw karpackich, ale też niższe szczeble samorządu. Podejmowane na wszystkich poziomach władz publicznych działania, przy mocnym zaangażowaniu społeczności regionalnych i lokalnych, wskazują na dojrzałość tej inicjatywy i jej mocną społeczną akceptację. Wyraźne poparcie dla powstania nowej strategii wyraził Europejski Komitet Regionów, przyjmując 4 grudnia 2019 r. opinię na jej temat¹. Jestem przekonany, że strategii makroregionalne umożliwiają głębszą i szerzej zakrojoną interakcję na poziomie międzysektorowym, regionalnym i transgranicznym między państwami członkowskimi oraz państwami sąsiadującymi. Pozwalają także samej Unii Europejskiej oddziaływać na państwa sąsiadujące, włączając je w relacje pogłębionej współpracy oraz stając się narzędziem pomagającym radzić sobie ze wspólnymi problemami i wyzwaniem. Umożliwiają również budowanie integracji i solidarności europejskiej oraz promowanie wspólnych europejskich wartości.

¹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Strategia makroregionalna dla regionu Karpat, Dz.U.U.E C z dnia 10 marca 2020 r.



Strategie makroregionalne umożliwiają głębszą i szerzej zakrojoną interakcję na poziomie międzysektorowym, regionalnym i transgranicznym między państwami członkowskimi oraz państwami sąsiadującymi, a także ich pogłębioną współpracę w ramach przynależności do Unii Europejskiej.

Warto zauważyć, że we wszystkich długookresowych strategiach i dokumentach europejskich kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej w kierunku wschodnim była wspomniana bardzo mgliście. Wydawało się zatem, że wschodnia granica Unii pozostanie na wiele lat granicą o niskiej przepuszczalności. Obecna sytuacja diametralnie zmieniła to postrzeganie. Dziś wschodnia granica Unii Europejskiej z Ukrainą postrzegana jest jako granica łącząca, a nie bariera. Ma to bardzo duże znaczenie dla województwa podkarpackiego jako regionu przygranicznego, chociażby w kontekście wzmocnienia powiązań infrastrukturalnych. W naszych strategiach rozwoju za cel obieraliśmy możliwość uczestniczenia w wymianie między Zachodem a Wschodem. Przez wiele lat szansa ta nie była w pełni wykorzystana, a gospodarka regionu miała silną orientację zachodnią, przez co kierunek wschodni w rozwoju infrastruktury nie był tak wzmocniany. Dzisiaj, wobec zmian geopolitycznych wywołanych agresją Rosji na Ukrainę, szansa wykorzystania położenia naszego województwa staje się bardziej realna.

W tym kontekście ważny jest stan infrastruktury, który umożliwia łączenie rynku europejskiego ze Wschodem. Dostępność transportowa województwa podkarpackiego systematycznie ulegała poprawie, jednakże w odniesieniu do powiązań komunikacyjnych z Ukrainą są one, pomimo wielu inwestycji, wciąż niewystarczające. Ewoluuje infrastruktura przejść granicznych, realizowane są projekty wzmocniające powiązania drogowe i kolejowe. Będą one w przyszłości decydować o kierunkach przepływu towarów i rozwoju funkcji logistycznych. Bardzo ważne są także powiązania systemów energetycznych, które pozwalają stabilizować dostawy i zapewnić funkcjonowanie gospodarki.



Ogromne znaczenie ma dzisiaj Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka”, który z regionalnego lotniska stał się z dnia na dzień głównym, międzynarodowym hubem pomocy humanitarnej dla Ukrainy.

Ogromne znaczenie ma dzisiaj Port Lotniczy „Rzeszów-Jasionka”, który z regionalnego lotniska stał się z dnia na dzień głównym, międzynarodowym hubem pomocy humanitarnej dla Ukrainy. Lądują tutaj nie tylko samoloty transportowe wszelkiego typu, ale także najważniejsi światowi przywódcy z prezydentem Stanów Zjednoczonych na czele. Warto jednak zauważyć, że nie byłoby to możliwe, gdyby nie wcześniejsze działania samorządu województwa, który konsekwentnie inwestował w infrastrukturę portu lotniczego. Nie było to łatwe, ponieważ transport lotniczy i podstawowa infrastruktura lotniskowa nie są priorytetem inwestycyjnym Komisji Europejskiej, dlatego potrzebna była mobilizacja własnych, krajowych i regionalnych zasobów. Jest to zatem przykład wykorzystania szansy, jaka powstała dzięki konsekwentnie prowadzonym działaniom samorządu województwa.

Oczywiście dla prowadzenia polityki rozwoju bardzo ważne są środki finansowe. Kończy się perspektywa finansowa Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Zaczynamy wdrażać nowy program: „Fundusze Europejskie dla Podkarpacia 2021–2027”. Trzeba tutaj wyraźnie powiedzieć, że mijająca perspektywa europejska nie była łatwa. Polityka spójności, będąc najbardziej elastyczną spośród unijnych polityk, stała się narzędziem reagowania na kryzysy. Radziliśmy sobie z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, co mocno odczuli wszyscy beneficjenci funduszy europejskich. Znaczną część środków przeznaczaliśmy na wsparcie projektów z zakresu bezpieczeństwa zdrowotnego, które pozwoliły na skuteczniejszą walkę z pandemią.

Podejmowaliśmy także na poziomie regionu działania wspierające beneficjentów, tak aby mogli oni w zmienionych warunkach dokończyć rozpoczęte projekty. W dużym stopniu dotyczyło to inicjatyw realizowanych przez przedsiębiorców. W obecnym roku trwa jeszcze realizacja wielu z nich, ale jestem przekonany, że wykonane i rozliczone zostaną z sukcesem.

W ubiegłym roku uzyskaliśmy zatwierdzenie przez Komisję Europejską programów na perspektywę finansową lat 2021-2027. Proces negocjacji należał do najtrudniejszych w dotychczasowej historii programowania środków polityki spójności i chociaż negocjacje zakończyły się sukcesem, to jednak wszyscy mamy świadomość opóźnień. Są to fundusze, które wydatkowane będą zgodnie z nowymi założeniami polityk Unii Europejskiej, w tym ze szczególnym uwzględnieniem celów środowiskowych i klimatycznych, co przełoży się na strukturę realizowanych projektów. Wzrasta rola środków zwrotnych, co także musi zostać uwzględnione przez beneficjentów, także w tych obszarach, gdzie dotychczas występowały bezzwrotne dotacje. Wiemy, że skrócił się nam czas finalizacji projektów, co w konsekwencji będzie faworyzowało plany dobrze przygotowane i posiadające wymaganą dokumentację. Jednak, biorąc pod uwagę nasze dotychczasowe doświadczenia, jestem przekonany, że nie zmarnujemy swojej szansy i dobrze wykorzystamy dostępne dla regionu i kraju alokacje.

O autorze

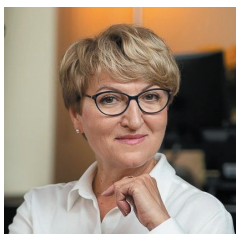
Władysław Ortyl – absolwent studiów na Wydziale Mechanicznym Politechniki Rzeszowskiej. W latach 1979-1992 specjalista konstruktor w Ośrodku Badawczo-Rozwojowym WSK PZL Mielec. W latach 1992-1998 prezes Agencji Rozwoju Regionalnego MARR SA w Mielcu. W 1997 r. założyciel Stowarzyszenia Inkubator Przedsiębiorczości IN-MARR w Mielcu. Od 1980 r. członek NSZZ „Solidarność”.

W latach 1998-2005 radny województwa podkarpackiego oraz członek zarządu (1998-2002) i wicemarszałek (2001-2002). W latach 2000-2003 członek oraz wiceprzewodniczący komitetów sterujących i monitorujących kilka programów pomocowych. W latach 2001-2003 zasiadał w Radzie Nadzorczej Agencji Rozwoju Przemysłu SA, a w okresie od 2002 do 2005 r. był pełnomocnikiem zarządu Agencji Rozwoju Regionalnego MARR SA oraz od 2004 do 2005 r. członkiem Regionalnego Komitetu Sterującego Programu Rozwoju Regionalnego.

Od 2005 do 2013 r. pełnił mandat senatora RP. W tym czasie, w latach 2005-2007, pełnił funkcję sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, a w Senacie był m.in. przewodniczącym Komisji Obrony Narodowej oraz wiceprzewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

27 maja 2013 r. Sejmik Województwa Marszałkowskiego powierzył mu funkcję marszałka, którą piastuje do dziś. Od 2016 roku jest członkiem Komitetu Regionów Unii Europejskiej. Aktualnie jest także wiceprezesem Związku Województw RP oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy prezydencie RP.

Współpraca transgraniczna regionów – doświadczenia Lubuskiego



Elżbieta Anna Polak

Marszałek Województwa Lubuskiego

Współpraca transgraniczna województw ma zarazem wizerunkowe i rozwojowe znaczenie. Regiony Polski zachodniej są mocno zaangażowane w relacje polsko-niemieckie, czego dowodem jest szereg inicjatyw podejmowanych po obu stronach granicy. Jak wyglądają owe relacje, czym się charakteryzują i co wnoszą do życia społecznego w regionach?

Polsko-niemiecka współpraca transgraniczna odgrywa istotną rolę w relacjach polsko-niemieckich, o czym świadczy m.in. zapis w traktacie o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy zawartym w 1991 r. pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec. W art. 12 podkreślono duże znaczenie partnerskiej współpracy między regionami, miastami i gminami, w szczególności w obszarach przygranicznych. Współpraca transgraniczna traktowana jest często jako mikrokosmos integracji europejskiej i papierek lakmusowy relacji bilateralnych na płaszczyźnie narodowej. W obecnej sytuacji politycznej pogranicza funkcjonują jak spoiwo, które łączy Polaków i Niemców.

Międzyregionalna polsko-niemiecka współpraca transgraniczna stanowi bardzo ważny element polityki rozwoju województwa lubuskiego. Jej zasadniczym celem jest zniesienie wszelkich barier uniemożliwiających współpracę. Zapewnia ona przepływ doświadczeń pomiędzy polskimi i niemieckimi regionami, a tym samym wspiera działania zmierzające do podniesienia jakości funkcjonowania instytucji samorządowych. Ponadto ułatwia rozwój turystyki; zapewnia koordynację rozbudowy infrastruktury po obydwu stronach granicy państwowej, prowadzi do kulturowego i edukacyjnego rozwoju regionu, a także jest narzędziem promocji. Wszystkie te funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową przyczyniają się również do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu lubuskiego.

”

Współpraca transgraniczna traktowana jest często jako mikrokosmos integracji europejskiej i papierek lakmusowy relacji bilateralnych na płaszczyźnie narodowej.

Województwo lubuskie prowadzi intensywną polsko-niemiecką współpracę w wielu dziedzinach i obszarach tematycznych, jak np. gospodarka, ochrona środowiska, edukacja, ochrona zdrowia czy komunikacja (połączenia kolejowe). Szereg wspólnie zrealizowanych inicjatyw oraz wzajemna pomoc i wsparcie w obliczu nagłych katastrof i zagrożeń (organizacja pomocy medycznej w postaci darów podczas pandemii COVID-19, organizacja pomocy humanitarnej dla objętej wojną Ukrainy, wspólne działania w związku z katastrofą

ekologiczną na Odrze) zaowocowały wzmocnieniem i pogłębieniem zarówno współpracy transgranicznej, jak i polityki regionalnej. W związku z katastrofą ekologiczną na Odrze, Brandenburgia i Lubuskie podjęły w swoich regionach liczne inicjatywy dla poprawy i zintensyfikowania współpracy, deklarując wzajemnie wsparcie i pomoc.

”

Wszystkie funkcje spełniane przez współpracę międzynarodową przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego regionu lubuskiego.

Szczególne znaczenie dla Lubuskiego ma dwustronna współpraca z Krajem Związkowym Brandenburgia (umowa partnerska od 2000 r.) oraz Wolnym Państwem Saksonia (umowa partnerska od 2008 r.). Współpraca z tymi regionami ma wymiar transgraniczny i jest realizowana w oparciu o bieżące problemy i potrzeby regionów oraz społeczności lokalnych celem utrzymania wzajemnych dobrosąsiedzkich stosunków.

Lubusko-brandenburską i lubusko-saksońską współpracę znacznie wzmocniły:

1. wspólne działania w czasie pandemii,
2. wspólne działania marketingowe:
 - promocja regionów, w tym produktów regionalnych, przy okazji takich wydarzeń jak: Międzynarodowe Targi Rolno-Spożywcze Grüne Woche (Zielony Tydzień), dożynki, Festiwal Folkloru, Święto Województwa Lubuskiego, Święto Brandenburgii, Święto Saksonii, Międzynarodowe Targi Turystyczne ITB,
 - promocja Parku Mużakowskiego np. w Londynie,
 - organizacja wystawy „Lubuskie przyrodą zachwyca” w Landtagu w Brandenburgii i Saksonii.
3. wspólne działania na rzecz pomocy Ukrainie (organizacja transportów z pomocą humanitarną),
4. utworzenie pierwszego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na granicy polsko-niemieckiej – Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa,
5. wspólne działania na rzecz poprawy infrastruktury komunikacyjnej, w tym rozbudowy połączeń kolejowych.

”

Szereg wspólnie zrealizowanych inicjatyw oraz wzajemna pomoc i wsparcie w obliczu nagłych katastrof i zagrożeń zaowocowały wzmocnieniem, a także pogłębieniem zarówno współpracy transgranicznej, jak i polityki regionalnej.

Lubuskie współpracuje także z innymi niemieckimi krajami związkowymi, jak np. Nadrenia Północna-Westfalia, Berlin, Meklemburgia-Pomorze Przednie, aktywnie angażując się nie tylko w umowy partnerskie, ale również w inne formy współdziałania, np. Partnerstwo Odry czy Polsko-Niemieckie Dni Mediów.

Instytucjonalną formą współpracy międzyregionalnej, w której województwo lubuskie czynnie uczestniczy, jest Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, utworzona na mocy postanowień Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Poszczególne obszary, którymi zajmuje się Komisja, zostały przydzielone do odpowiednich komitetów, tj. Komitetu ds. Współpracy Przygranicznej, Komitetu ds. Współpracy Międzyregionalnej, Komitetu ds. Planowania Przestrzennego oraz Komitetu ds. Edukacji. Region

lubuski szczególnie aktywnie włącza się w prace Komitetu do Spraw Współpracy Międzyregionalnej, któremu przewodniczą od 2011 r., zapewniając tym samym ciągłość wykonywanych zadań. Ze strony niemieckiej od tego roku funkcję współprzewodniczącego pełni dr Marc Speich, Sekretarz Stanu Landu Nadrenia Północna-Westfalia. Posiedzenia skupiają przedstawicieli 16 województw polskich i reprezentantów 16 landów niemieckich. Obrady koncentrują się wokół takich zagadnień jak: współpraca i wymiana doświadczeń między samorządami regionalnymi i lokalnymi; rozwój współpracy małych i średnich przedsiębiorstw; współdziałanie izb i towarzystw ekonomicznych, placówek naukowych, edukacyjnych, kulturowych, organizacji społecznych i stowarzyszeń; przedsięwzięcia polsko-niemieckie w zakresie ochrony środowiska, komunikacji, ochrony zdrowia, konserwacji i ochrony zabytków, turystyki, sportu, wymiany młodzieży i nauki języków. Zarówno celem, jak i efektem spotkań jest pogłębienie spójności europejskiej oraz dialogu pomiędzy Polską a Niemcami. Obrady odbywają się na przemian po polskiej i niemieckiej stronie. W roku 2022 miały miejsce w Greifswaldzie (Meklemburgia-Pomorze Przednie), a w 2023 r. odbyły się we Wrocławiu.

Ważną formą wspólnych polsko-niemieckich działań na pograniczu jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. 1 września 2021 r. do Urzędu Marszałkowskiego wpłynęła oficjalna zgoda Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP na przystąpienie województwa lubuskiego, w charakterze członka założyciela, do EUWT z o.o. Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa. Tym samym, dzięki dużemu zaangażowaniu Zarządu Województwa Lubuskiego, wieloletnie starania zmierzające do stworzenia – jednej z nielicznych z udziałem polskiego podmiotu oraz jedynej na granicy polsko-niemieckiej – wspólnej i transparentnej organizacji, zarządzającej polsko-niemieckim obszarem UNESCO, zostały zwieńczone oczekiwanym i pełnym sukcesem. Swoje zgody wydały też odpowiednie ministerstwa w Brandenburgii i Saksonii. W konsekwencji, Ministerstwo Sprawiedliwości Brandenburgii 24 listopada 2021 r., w Dzienniku Urzędowym nr 46, opublikowało dokumenty założycielskie EUWT: Statut i Konwencję. Tym samym EUWT uzyskało osobowość prawną i od 25 listopada 2021 r. formalnie rozpoczęło swoją działalność.



Dzięki dużemu zaangażowaniu Zarządu Województwa Lubuskiego wieloletnie starania zmierzające do stworzenia wspólnej i transparentnej organizacji – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – zostały zwieńczone pełnym sukcesem.

EUWT „Geopark Łuk Mużakowa” skupia ośmiu członków z Rzeczypospolitej Polskiej (województwo lubuskie, gminę Brody, Łęknica, Przewóz, Trzebiel, Tuplice, a także gminę oraz miasto Żary), jak również sześciu członków z Republiki Federalnej Niemiec: trzech z Kraju Związkowego Brandenburgia (gmina Neiß-Malxetal, Felixsee oraz powiat Spree-Neiße) i trzech z Wolnego Państwa Saksonia (gmina Gablenz, miasto Weißwasser i powiat Görlitz).

Uczestnictwo województwa lubuskiego w EUWT znacznie ułatwi dotychczasową współpracę transgraniczną z naszym niemieckim sąsiadem, pozytywnie wpłynie na efektywną promocję obszaru Geoparku oraz zwiększy szanse województwa lubuskiego na pozyskiwanie dofinansowania z takich źródeł, jak np. INTERREG, co pozwoli na tworzenie infrastruktury turystycznej, powiązanej z obiektami Geoparku, a także na rozbudowę bazy usługowej dla odwiedzających. W ramach EUWT wzmocnione zostanie także postrzeganie Polski jako aktywnego uczestnika wspólnych polsko-niemieckich inicjatyw i transgranicznych projektów regionalnych, a także podkreślone zostanie wykorzystanie potencjału EUWT jako narzędzia wspólnej realizacji priorytetów polskiej polityki zagranicznej na poziomie samorządowym.



W ramach EUWT wzmocnione zostanie postrzeganie Polski jako aktywnego uczestnika wspólnych polsko-niemieckich inicjatyw i transgranicznych projektów regionalnych.

Lubuską politykę regionalną mocno kształtuje również inicjatywa Partnerstwo Odry – utworzona w 2006 r. nieformalna sieć kooperacyjna czterech zachodnich województw Polski oraz czterech wschodniemieckich krajów związkowych, służąca pogłębianiu powiązań politycznych, gospodarczych i infrastrukturalnych między regionami po obu stronach Odry i Nysy Łużyckiej. Głównym celem tej współpracy, opartej m.in. na projektach w dziedzinie: gospodarki, turystyki, transportu, infrastruktury oraz nauki i badań naukowych, jest wzmocnienie sprawności gospodarczej regionów wzdłuż granicy. Partnerami kooperacyjnymi Partnerstwa Odry po stronie polskiej są województwa: lubuskie, dolnośląskie, zachodniopomorskie oraz wielkopolskie, a po stronie niemieckiej kraje związkowe: Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia oraz Berlin. Oprócz tego, do pracy w sieci włączone są wielkie miasta uczestniczących województw, tzn. trzy metropolie Polski zachodniej: Poznań, Szczecin i Wrocław oraz oba miasta wojewódzkie Lubuskiego: Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra. Partnerstwo Odry ściśle współpracuje z Komitetem ds. Gospodarki Przestrzennej oraz Polsko-Niemiecką Komisją Międzyrządową ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.

W ramach Partnerstwa Odry odbywają się spotkania grup roboczych (na zmianę po stronie polskiej i niemieckiej), w skład których wchodzi bezpośredni koordynatorzy projektów oraz specjaliści w zakresie kolejnictwa, drogownictwa, edukacji, zdrowia, transportu lotniczego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego. Działania podejmowane w zakresie Partnerstwa Odry odnoszą się do potrzeb regionów leżących po obu stronach granicy, a tematy poruszane podczas kolejnych szczytów politycznych poddawane są pod dyskusję przez inne gremia polsko-niemieckie, np. Polsko-Niemieckie Komitety: ds. Współpracy Międzyregionalnej, Przygranicznej czy Planowania Przestrzennego oraz Polsko-Niemiecką Komisję Międzyrządową.



Działania podejmowane w zakresie Partnerstwa Odry odnoszą się do potrzeb regionów leżących po obu stronach granicy.

Do najważniejszych rezultatów dotychczasowej współpracy należą m.in. opracowanie mapy „Rozwój ponadregionalnej infrastruktury transportowej w obszarze Partnerstwa Odry”, wspólna promocja turystyczna uczestniczących regionów na rynkach pozaeuropejskich oraz polepszenie w zakresie transgranicznego regionalnego transportu kolejowego, co jest przedmiotem pracy „Okrągłego Stołu Komunikacyjnego” Partnerstwa Odry pod kierunkiem Związku Komunikacyjnego Berlin-Brandenburgia (VBB).

Strategiczne wytyczne pracy sieci kooperacyjnej ustalają premierzy, marszałkowie, wojewodowie oraz prezydenci miast z uczestniczących regionów w ramach szczytów politycznych, które odbywają się na zmianę w Polsce i w Niemczech. Dotychczas odbyła się konferencja inauguracyjna w dniu 5 czerwca 2006 r. w Berlinie pt. „Sąsiedzi, Partnerzy, silny Region” oraz siedem szczytów politycznych. Gospodarzem i organizatorem ostatniego, siódmego Szczytu w dniach 11-12.05.2022 r. po raz pierwszy było województwo lubuskie. Obrady zamknięte szefów regionów oraz otwarte z udziałem publiczności odbyły się w Zielonej Górze pod hasłem „Dwa kraje, osiem regionów, wspólne kształtowanie przyszłości”. Głównymi tematami były: kryzys uchodźczy po wybuchu wojny w Ukrainie, wyzwania wobec skutków pandemii COVID-19 na pograniczu oraz utworzenie EUWT Polsko-Niemiecki Geopark Łuk Mużakowa. Obrady, którym przewodniczyłam, odbyły się w Muzeum Ziemi Lubuskiej. Ważnym punktem spotkania było bezwzględne potępienie zbrodniczej agresji Rosji w Ukrainie i przyjęcie wspólnego apelu regionów Partnerstwa Odry przeciwko tej wojnie. Przy okrągłym stole obecni byli również: Członek Zarządu Województwa Lubuskiego Tadeusz Jędrzejczak, Premier Kraju Związkowego Brandenburgia dr Dietmar Woidke, Premier Wolnego Państwa Saksonia Michael Kretschmer, Burmistrz Berlina Franziska Giffey oraz przedstawiciele województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego i dolnośląskiego. Po spotkaniu zamkniętym odbyła się debata z udziałem polityków i publiczności na ww. tematy, którą moderował prof. Sebastian Płóciennik z Ośrodka Studiów Wschodnich. Jej końcowym akcentem było uroczyste przekazanie dokumentów założycielskich EUWT – pierwszego takiego ugrupowania na polsko-niemieckiej granicy. Organizatorem VIII Szczytu Politycznego, planowanego na rok 2024, jest Berlin.

Na intensyfikację współpracy polsko-niemieckiej znacząco wpływa również udział województwa lubuskiego w corocznych Polsko-Niemieckich Dniach Mediów – profesjonalnym forum dziennikarskim, które stanowi miejsce spotkań i wymiany poglądów przedstawicieli świata mediów, jak również jest okazją do osobistych

rozmów dziennikarzy i medioznawców z Polski i Niemiec. Uczestnicy podejmują dyskusje o obecnie najważniejszych aspektach pracy dziennikarzy w obu krajach oraz o szczególnej roli i odpowiedzialności mediów za kształtowanie stosunków polsko-niemieckich. Partnerami projektu są trzy kraje związkowe: Meklemburgia-Pomorze Przednie, Brandenburgia i Wolne Państwo Saksonia oraz trzy województwa: zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie, jak również Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej, ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius oraz Fundacja Roberta Boscha. Celem projektu jest wspieranie polsko-niemieckiego dialogu w środowisku dziennikarzy. Dni Mediów organizowane są co roku, na przemian w Polsce i w Niemczech, a ich uroczystym akcentem jest wręczenie Polsko-Niemieckiej Nagrody Dziennikarskiej im. Tadeusza Mazowieckiego.

Pierwsze Dni Mediów odbyły się w 2008 roku w Poczdamie, a ostatnie w czerwcu tego roku w Zielonej Górze. Lubuskiemu już trzykrotnie przypadła rola organizatora Dni Mediów: w roku 2011, 2017 i 2023.



Coroczne Polsko-Niemieckie Dni Mediów to profesjonalne forum dziennikarskie, które stanowi miejsce spotkań i wymiany poglądów przedstawicieli świata mediów, jak również jest okazją do osobistych rozmów dziennikarzy i medioznawców z Polski i Niemiec.

Współpracę transgraniczną po obu stronach granicy polsko-niemieckiej przebiegającej w województwie lubuskim niewątpliwie mocno wspierają i kształtują Programy Współpracy Interreg, dofinansowane przez Unię Europejską.

Program Interreg Polska-Saksonia 2021-2027 (budżet w wysokości 70 mln EUR), który jest kontynuacją edycji programu z lat 2014-2020 oraz Program Interreg VI A Brandenburgia-Polska 2021-2027 (budżet w wysokości 100 mln EUR), który jest kontynuacją poprzednich edycji programu z lat 2007-2013 i 2014-2020. Głównym celem obydwu programów jest pogłębienie współpracy dla przezwyciężenia barier rozwojowych na pograniczu polsko-saksońskim i odpowiednio polsko-brandenburskim, pogłębienie integracji mieszkańców oraz zwiększenie atrakcyjności i dostępności pogranicza. Współpraca w ramach programów odbywa się w takich dziedzinach jak: zwiększanie atrakcyjności obszaru wsparcia, poprawa jakości połączeń drogowych, tworzenie dodatkowej oferty edukacyjnej oraz zwiększanie kompetencji administracji i innych instytucji na pograniczu.

Jednymi z najważniejszych projektów Interreg, które pozytywnie wpłynęły na rozwój regionu lubuskiego, są polsko-niemieckie projekty na rzecz Geoparku UNESCO Łuk Mużakowa.

Duże znaczenie dla Lubuskiego mają również projekty na rzecz rozwoju transgranicznej współpracy turystycznej, w tym takie projekty jak:

1. Projekt rowerowy ODRA VELO – ODER VELO, czyli budowa systemu informacji turystycznej dla rozwoju infrastruktury rowerowej na pograniczu polsko-niemieckim,
2. Przebudowa i rozbudowa Muzeum Woldenberczyków w Dobiegniewie na rzecz rozwoju transgranicznej współpracy turystycznej.

O autorce

Elżbieta Anna Polak – Marszałek Województwa Lubuskiego. Członek Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Jest również przedstawicielem ZWRP do Komitetu Regionów UE, a także przedstawicielem ZWRP do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz studiów podyplomowych w zakresie zarządzania jednostkami gospodarczymi.

Postawmy na „regionalne strategie bezpieczeństwa żywnościowego”



Piotr Całbecki

Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Kryzysy przeszłe (COVID-19), teraźniejsze (wojna w Ukrainie) i ich przyszłe konsekwencje dowodzą, że towarzyszący obywatelom komfort związany z nieograniczonym dostępem do żywności może być złudny. W obliczu globalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego potrzebne są regulacje na poziomie europejskim i krajowym. Co jest więc kluczem do zapewnienia zaopatrzenia w żywność? Jak regiony mogą się przygotować do tego zadania? Jak może wyglądać „regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego”?

Wybuch i perspektywa długiego trwania wojny w Ukrainie, będącej skutkiem agresji ze strony Rosji, powoduje konieczność pochylenia się nad problemem zapewnienia stabilności zaopatrzenia w żywność. Tyczy się to również niwelowania pośrednich skutków wojny mogących być wynikiem zachwiania bezpieczeństwa żywnościowego w ujęciu globalnym. Trwający konflikt eliminuje, a co najmniej zaburza, dostępność na światowych rynkach produktów rolnych pochodzących od dwóch bardzo dużych ich eksporterów. Chodzi tu oczywiście o Ukrainę, w której przedłużająca się wojna może doprowadzić do niewydolności gospodarki rolnej (a po zakończeniu wojny – do wieloletniego procesu odbudowy jej potencjału) lub niezdolności do efektywnego jej eksportu. Jest to też przykład Rosji, która jako kraj-agresor powinna być wykluczona z międzynarodowej wymiany handlowej. W chwili obecnej prawdopodobieństwo wystąpienia realnej klęski głodu w Europie, jako konsekwencji wojny w Ukrainie, wydaje się wciąż niewielkie, a z pewnością jest mniejsze niż wiosną ubiegłego roku, bezpośrednio po wybuchu wojny. Spowodowała ona jednak problemy w zaopatrzeniu w zakresie niektórych produktów, wzrost cen pozostałych i dosyć powszechne poczucie nieprzewidywalności rozwoju sytuacji, wpływającej także na pewną niestabilność (przynajmniej niektórych) regionalnych systemów społeczno-gospodarczych. Skutki wojny w obszarze zaopatrzenia w żywność regionów pozaeuropejskich mogą być jednak znacznie większe i jest bardzo prawdopodobne, że zwiększą humanitarne zobowiązania Unii Europejskiej wobec obszarów głodu. Będzie się to wiązało z koniecznością ich zaopatrzenia w żywność oraz presją migracyjną skierowaną na Europę.

Dalsze trwanie wojny w Ukrainie, a także izolowanie gospodarki agresora, może realnie zagrozić stabilności żywnościowej. Należy sobie uświadomić, że Rosja i Ukraina przed wybuchem wojny należały do liderów w zakresie zbiorów zbóż ogółem (6. i 8. pozycja na świecie), w tym pszenicy (3. i 7.), żyta (3. i 7.), jęczmienia (1. i 5.), owsa (1. i 14.), kukurydzy (10. i 5.), buraków cukrowych (1. i 7.), ziemniaków (3. i 4.), rzepaku (9. i 5.), soi (8. i 9.), słonecznika (1. i 2.) oraz oleju słonecznikowego (1. i 2. – razem 53% produkcji światowej). W 2020 roku Ukraina generowała 44% światowego eksportu oleju słonecznikowego, 15% eksportu kukurydzy, 13% eksportu jęczmienia i 9% eksportu pszenicy.

Dlatego też trwająca wojna w Ukrainie i jej konsekwencje w obszarze destabilizacji zaopatrzenia w żywność powinny skłonić do refleksji nad koniecznością zredefiniowania polityki UE w dziedzinie produkcji i dystrybucji żywności. Chodzi tu nie tylko o ograniczenie zagrożeń, ale też o uzyskanie stanu trwałego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, poprawę jej jakości i zmniejszenie oddziaływań jej produkcji na środowisko. Inaczej ujmując – działania w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego, do których Unia została zmuszona w sposób nagły przez trwającą wojnę, należy wykorzystać nie tylko do niwelowania bieżącej sytuacji problemowej, ale do aktywnego poprawienia jakości życia i konkurencyjności gospodarki UE. Cel ten można osiągnąć poprzez systemowe zmiany technologii produkcji żywności i gospodarowania nią. Na pierwszy plan wysuwają się tu problemy: redukcji oddziaływań środowiskowych podczas produkcji żywności, minimalizacji uzależnienia Unii od zewnętrznych dostawców żywności oraz budowy europejskiego systemu solidaryzmu w zakresie pewności dostępu do żywności.



Trwająca wojna w Ukrainie i jej konsekwencje w obszarze destabilizacji zaopatrzenia w żywność powinny skłonić do refleksji nad koniecznością zredefiniowania polityki UE w dziedzinie produkcji i dystrybucji żywności.

Wypowiadając się na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego, ale także szerzej – polskich regionów, należy podkreślić, że nie ma obecnie obaw o zapewnienie dostępu do żywności. Nie dostrzega się braków w zaopatrzeniu (trzeba jednak pamiętać, że Polska jest dużym producentem żywności o zróżnicowanym profilu jej produkcji). Jak się wydaje, nie ma także jeszcze żadnych oznak, by gwałtownie rosnące koszty utrzymania, w tym znaczący wzrost cen żywności, powodowały spadek jej konsumpcji lub obniżanie jakości tej konsumpcji do poziomu, który zagrażałby życiu lub zdrowiu. Sytuacja kryzysowa związana z wojną z pewnością jednak wpływa na ograniczanie konsumpcji tych produktów żywnościowych, które nie są niezbędne. Często są też sytuacje, w których gospodarstwa domowe, nie chcąc obniżyć standardów w zakresie wyżywienia, ograniczają wydatki na inne cele – co obniża popyt na dobra i usługi, a tym samym pogarsza koniunkturę. Sytuacja może się wprawdzie w przyszłości pogorszyć, ale na razie skutkiem kryzysu jest przede wszystkim obniżenie komfortu życia związane z ograniczaniem konsumpcji dóbr i usług, w tym żywności, ale nie stanowi to zagrożenia dla zdrowia.



Wypowiadając się na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego, ale także szerzej – polskich regionów, należy podkreślić, że nie ma obecnie obaw o zapewnienie dostępu do żywności.

Trzeba też pamiętać, że już przed dekadą szacowano, iż w UE marnuje się prawie 90 mln ton żywności rocznie (180 kg na 1 mieszkańca) i prognozowano wzrost tej wartości. Według innych statystyk w Unii marnotrawi się około połowy żywności. Konsekwencją tego jest zużycie cennych zasobów potrzebnych do wytworzenia, transportu i dystrybucji żywności – energii, wody, kosztów pracy, powierzchni zajętej do produkcji – a także wytwarzanie gazów cieplarnianych. Potencjalne problemy w zakresie dostępności żywności może zniwelować bardziej odpowiedzialne obchodzenie się z nią, choć zmniejszenie skali zakupów będzie miało skutki dla przetwórstwa, handlu i rynku pracy. Można mówić o kilku zasadniczych obszarach marnowania żywności – handel i magazynowanie, gastronomia, transport, sama produkcja żywności czy też nadmierna skala zaopatrzenia przewyższająca realne zapotrzebowanie ludności. Przed kilkoma laty szacowano, że w Polsce marnuje się ok. 50% ogółu kupowanego pieczywa, 33% warzyw, 33% wędlin, 29% ziemniaków, 26% owoców. Jak się wydaje, w każdym z tych obszarów możliwe jest dokonanie znaczących oszczędności.

Postępujący wzrost cen towarów i usług znacząco obniża dochodowość produkcji sektora rolnictwa. Z jednej strony rosną koszty produkcji, ale z drugiej – droższa żywność pochodząca z Europy będzie mniej konkurencyjna na rynkach. To może realnie i w znaczącym stopniu zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu, bo należy pamiętać, że działalność rolnicza ma charakter cykliczny, którego nie można zmienić w trybie natychmiastowym. Odnowa stad zwierząt albo przywrócenie powierzchni zasiewów wymagają nawet kilkunastu miesięcy. Najważniejsze zagrożenia dla działalności rolniczej i produkcji żywności wynikają obecnie z bardzo wysokich i znacznie w ostatnim czasie zwiększonych cen: nawozów mineralnych, paliw (zwłaszcza oleju napędowego), energii elektrycznej czy środków ochrony roślin. Nakłada się na to narastający od lat problem zaopatrzenia rolnictwa w wodę oraz pogarszających się warunków klimatycznych i nagłych zdarzeń pogodowych. Dla województwa kujawsko-pomorskiego są to ważne uwarunkowania, bo sektor rolno-spożywczy w naszym regionie jest szczególnie dobrze rozwinięty i ma duże znaczenie dla zaopatrzenia w żywność populacji całej Polski. Kujawsko-pomorskie wyróżnia się w skali kraju produkcją rolniczą – niewspółmiernie dużą w stosunku do posiadanej przestrzeni i warunków fizyczno-geograficznych. Zajmując około 5,5% powierzchni Polski, należy ono do najważniejszych obszarów żywicielskich, koncentrując w skali kraju (w odniesieniu do powierzchni zasiewów) 8,2% areału uprawy zbóż, 9,1% uprawy rzepaku i rzepiku, 21,5% buraków cukrowych, 15,5% warzyw gruntowych, 8,7% ziemniaków, a także (w odniesieniu do pogłównia zwierząt gospodarskich) – 11% w przypadku trzody chlewnej i 8% w przypadku bydła.

Rolnictwo jest, na tle kraju, bardzo nowoczesne i obok lecznictwa uzdrowiskowego oraz produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w największym stopniu świadczy o specjalizacji województwa w systemie społeczno-gospodarczym kraju. Mocną stroną sektora rolniczego w kujawsko-pomorskim jest także jego zaplecze – dobrze rozwinięte doradztwo rolnicze, otoczenie instytucjonalne czy sektor naukowo-badawczy. Szereg instytucji prowadzi badania oraz prace rozwojowe w dziedzinie nauk przyrodniczych, biologicznych, technicznych, chemicznych, automatyki, działalności rolniczej oraz innowacyjności w rolnictwie. W strukturze instytutów związanych z rolnictwem funkcjonują stacje doświadczalne hodowli, oceny odmian roślin. Na terenie województwa funkcjonuje prawie 60 tys. gospodarstw rolnych, które funkcjonują na nieco ponad 1 mln użytków rolnych. W rolnictwie pracuje ok. 100 tys. osób.



Postępujący wzrost cen towarów i usług znacząco obniża dochodowość produkcji sektora rolnictwa, co może realnie i w znaczącym stopniu zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu.

Oznacza to, że perturbacje na wszelkich rynkach powiązanych z produkcją rolną oraz zaopatrzeniem w żywność, w tym gwałtownie rosnące koszty, stanowią bardzo istotne ryzyko dla stabilności gospodarki, rynku pracy i jakości życia w województwie. W regionach o relatywnie wysokim poziomie rozwoju mierzonym dochodami społeczeństwa, do których zalicza się większość europejskich regionów (zwłaszcza w ujęciu parytetu siły nabywczej ludności), znaczna część działalności gospodarczej (szczególnie usługowej) wiąże się z zaspokajaniem potrzeb dodatkowych, nienależących do kategorii niezbędnych, ale służących atrakcyjnemu spędzaniu wolnego czasu. Z pewnością będą one ograniczane, co wpłynie na rynek pracy, dochody ludności, dochody samorządów, a ostatecznie powiększy sferę ubóstwa, wymuszając w ten sposób zaangażowanie samorządów lokalnych i regionalnych w niwelowanie skutków tego problemu. Z punktu widzenia przedsiębiorców, konieczność zadbania o zabezpieczenie podstaw funkcjonowania życia społecznego będzie ograniczać wydatki na rozwój, co wywrze wpływ na innowacyjność gospodarki. Niestabilność na rynku żywności ma więc znacznie szersze konsekwencje i może wpłynąć na prawidłową realizację zadań przypisanych poszczególnym samorządom, jak też ograniczać podstawy wzrostu gospodarczego regionów.

Dążąc do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, należy odwrócić trend postępującej specjalizacji w produkcji żywności, a więc także koncentracji rejonów jej wytwarzania. Jest to typowe dla wysokotowarowej produkcji rolniczej, ukierunkowanej na maksymalną efektywność ekonomiczną.

Proponowana zmiana dotyczyć ma znacznego zwiększenia udziału rolnictwa realizowanego zgodnie z zasadą jego biologizacji. Wiązać to się będzie z mniejszą intensywnością i niższą wydajnością produkcji rolnej, ale równocześnie przyczyni się do zróżnicowania charakteru jej produkcji, a więc znacznie szerszego asortymentu wytwarzanego na poziomie lokalnym i regionalnym. Podkreślić tu należy dwie zasadnicze korzyści – znaczne ograniczenie degradującego wpływu intensywnego rolnictwa na stan środowiska oraz wzrost niezależności regionów w zakresie zaopatrzenia w żywność poprzez zwiększanie potencjału w zakresie wytwarzania żywności na bazie miejscowo wytwarzanych płodów rolnych (skrócenie łańcuchów dostaw i zależności w produkcji żywności).



Niestabilność na rynku żywności ma znacznie szersze konsekwencje i może wpłynąć na prawidłową realizację zadań przypisanych poszczególnym samorządom, jak też ograniczać podstawy wzrostu gospodarczego regionów.

Globalne zużycie wieloskładnikowych nawozów mineralnych (NPK) pomiędzy rokiem 2000 a 2019 wzrosło o 40%. Wynosi obecnie prawie 200 mln ton rocznie. Dostępne dane wskazują na bardzo duże nadmiarowe zużycie nawozów. Wśród 20 krajów o najwyższym stopniu zużycia NPK na 1 ha użytków rolnych aż 15 to kraje UE – aczkolwiek należy zakładać, że wyśrubowane normy oraz wysoka kultura rolna sprzyjają bardziej efektywnemu ich użyciu niż gdzie indziej. Ocenia się, że w skali świata ponad połowa stosowanych nawozów azotowych i około $\frac{3}{4}$ nawozów fosforowych nie jest przyswajana przez rośliny, pozostając w glebie, bądź przenikając do wód. Więcej niż 50% nadmiarowego zużycia nawozów przypada na Chiny i Indie – jest to więc kolejny przykład, że szybki rozwój gospodarczy odbywa się w tych krajach kosztem degradacji środowiska, a prawdopodobnie też zdrowia lokalnych społeczności. Jednocześnie uzyskiwane w ten sposób przewagi nie są przejawem uczciwej konkurencji. Korzystanie przez kraje wysoko rozwinięte z żywności wyprodukowanej taniej dzięki degradacji środowiska jest więc zwyczajnie nieetyczne i nie licuje z systemem wartości, tak często podnoszonym jako fundament funkcjonowania UE. Obecnie poprzez wymianę handlową w obszarze produkcji żywności czy nawozów, zamożna i demokratyczna Europa nierzadko wspiera reżimy totalitarne, łamanie praw człowieka i degradację środowiska na masową skalę.

Wprowadzenie powszechnej biologizacji rolnictwa nie jest możliwe, ale celem UE powinno być dążenie do sukcesywnego zwiększania udziału rolnictwa bazującego na tej idei. Długofalową aspiracją Unii w zakresie ochrony środowiska powinno być doprowadzenie do tego, by żywność pochodząca z jej terenu cechowała się najmniejszym możliwym negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Produkty wytwarzane w ten sposób cechować się będą także większymi walorami odżywczymi, dzięki czemu będą zdrowsze.



Obecnie poprzez wymianę handlową w obszarze produkcji żywności czy nawozów, zamożna i demokratyczna Europa nierzadko wspiera reżimy totalitarne, łamanie praw człowieka i degradację środowiska na masową skalę.

Uprzemysłowienie produkcji rolniczej sprzyja także powiększaniu zależności. Największym światowym eksporterem NPK jest Rosja, 6. miejsce zajmuje Białoruś. Porównanie wielkości eksportu i importu NPK wskazuje, że ponad 20 mln ton nawozów jest corocznie transportowanych na ogromne odległości pomiędzy kontynentami. Oznacza to, że produkcja rolnicza powoduje bardzo duży ślad węglowy poprzez produkcję nawozów, a następnie ich masowe przemieszczanie. Kolejną formą zależności jest fakt, że ich produkowanie

wymaga znacznej ilości gazu. Największe jego złoża znajdują się w zaledwie kilku krajach. Rosja, Iran, Katar, Turkmenistan i Stany Zjednoczone koncentrują 2/3 światowych zasobów. Stwarza to realne zagrożenie kształtowania – poprzez regulację cen gazu – cen nawozów, a w konsekwencji – cen produkowanej żywności. Wśród wymienionych państw część nie jest uznawana za kraje respektujące prawa człowieka według europejskich standardów. Oznacza to więc subsydiowanie poprzez handel, przez społeczeństwa wysoko rozwinięte, systemów wartości całkowicie przez nie nieakceptowanych.

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na stymulowanie postępu w produkcji rolniczej, polegającego na ograniczaniu jej energochłonności. Pozwoliłoby to znacząco ograniczyć zależność efektywności produkcji rolnictwa, a finalnie cen żywności, od wahań cen energii. Warto zauważyć, że właśnie na potrzeby rolnictwa można na dużą skalę pozyskiwać energię ze źródeł odnawialnych w sposób rozproszony. Przedstawione powyżej podejście jest zgodne z ideą Europejskiego Zielonego Ładu i mogłoby być przykładem jej praktycznego zastosowania. Trzeba jednak pamiętać, że prognozuje się, iż na skutek zielonej transformacji rolnictwa poziom produkcji roślinnej może się znacząco zmniejszyć, a rosnące ceny żywności będą powodować niechęć społeczną dla transformacji energetycznej. Niezbędne są więc działania osłonowe budujące pozytywny klimat dla tak rozumianych zmian.

”

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na stymulowanie postępu w produkcji rolniczej, polegającego na ograniczaniu jej energochłonności.

Problem bezpieczeństwa żywnościowego trzeba więc rozpatrywać jako pochodną globalizacji gospodarki. Od czasu II wojny światowej w Europie nie występował problem głodu, rozumianego jako trwały i obejmujący dużą część społeczeństwa brak wystarczającej ilości lub jakości żywności przekładający się na niską jakość życia lub zły stan zdrowia mieszkańców. Powszechna dostępność żywności na rynkach światowych spowodowała, że traktując ją wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, przestano zwracać uwagę na jej jakość, miejsce pochodzenia, sposób realizacji zaopatrzenia, koszty społeczne i środowiskowe jej wytworzenia i dostawy. Łatwość nabycia żywności doprowadziła także do jej masowego marnotrawienia. Znaleźliśmy się w sytuacji, w której zależność UE stała się na tyle duża, że bardzo łatwo jest zdestabilizować ten komfort dostępności i zaopatrzenia wskutek klęsk żywiołowych, pandemii, przypadkowej lub wywołanej eksplozji szkodników lub chorób, szantażu politycznego – wstrzymania dostaw, dyktatu cen, blokady szlaków transportowych. Jednym z największych zagrożeń dla stabilnego zaopatrzenia w żywność jest więc koncentracja jej wytwarzania. Przez wiele dekad państwa wysoko rozwinięte zgodnie kooperowały w produkcji i dystrybucji żywności, ale ostatnie lata dowodzą, że wiele czynników może nagle i bardzo skutecznie przerwać łańcuchy powiązań, odcinając rozległe obszary od zaopatrzenia.

”

Powszechna dostępność żywności na rynkach światowych spowodowała, że traktując ją wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, przestano zwracać uwagę na jej jakość, miejsce pochodzenia, sposób realizacji zaopatrzenia, koszty społeczne i środowiskowe jej wytworzenia i dostawy.

Komisja Europejska powinna położyć większy nacisk na finansowanie projektów mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego w ujęciu wewnętrznym, niezależniających od importu żywności w skali ponadregionalnej, a tym bardziej międzykontynentalnej. Należy pamiętać, że produkcja

żywności może być dziedziną niezwykle proinnowacyjną, choć powszechnie postrzegana jest raczej jako obszar niezbyt zaawansowany i w powszechnym odbiorze nieporównywalny pod względem nowoczesności z chemią, fizyką, medycyną, elektroniką, informatyką, sztuczną inteligencją czy autonomią w pojazdach. Tymczasem wszystkie te obszary ogniskują się w technologiach produkcji, przetwórstwa, przechowywania, transportu żywności i jej wpływu na zdrowe życie społeczeństw. Badania naukowe w sferze szeroko rozumianej „żywności” mogą więc stać się nowym biegunem innowacyjności i lokomotywą konkurencyjności w Unii Europejskiej.



Jednym z największych zagrożeń dla stabilnego zaopatrzenia w żywność jest koncentracja jej wytwarzania, przez co wiele czynników może nagle i bardzo skutecznie przerwać łańcuchy powiązań, odcinając rozległe obszary od zaopatrzenia.

Być może, w ujęciu modelowym i długofalowym, jednym z celów KE powinno być dążenie do tego, aby na poziomie regionalnym było zapewnione „podstawowe” bezpieczeństwo żywnościowe, rozumiane jako zdolność do zaspokojenia podstawowych potrzeb regionalnej społeczności, przez określony czas, dzięki własnej produkcji żywnościowej. Doświadczenia pandemii COVID-19, która przerwała łańcuchy dostaw, a obecnie bieżące i długofalowe konsekwencje wojny w Ukrainie dowodzą, jak ważna jest kwestia zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa własnej społeczności, przynajmniej na czas niezbędny dla organizacji pomocy przez kraje sprzymierzone. Cel taki powinien być osiągnięty poprzez dywersyfikowanie kierunków produkcji żywności, zwiększanie powierzchni przestrzeni żywicielskiej, adaptację przestrzeni rolniczej do zmian klimatu, mechanizmy gwarancji z poziomu UE dla tych regionów, które ze względów fizycznogeograficznych nie będą w stanie osiągnąć takiej samowystarczalności. Skrócenie łańcuchów dostaw żywności będzie miało także duże znaczenie klimatyczne – ograniczy emisję ze środków transportu. Niezależnie od większej odporności na zagrożenia, opieranie się na żywności produkowanej przede wszystkim regionalnie ma ogromny ładunek ekonomiczny i społeczny – z jednej strony transferuje środki ludności przeznaczone na zaopatrzenie w żywność w dużo większym stopniu do własnych regionów, a z drugiej buduje zaufanie w zakresie jakości żywności pomiędzy producentem a bardzo nieodległym terytorialnie konsumentem, zamieszkującym niekiedy tylko kilka, kilkanaście kilometrów od miejsca wytworzenia tej żywności.



Nigdy dotąd nie sporządzano dokumentu strategicznego, który miałby planować osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie regionów.

Niezbędne jest więc systemowe opracowanie założeń „regionalnej strategii bezpieczeństwa żywnościowego” i wprowadzenie tego instrumentu do systemu kształtowania wspólnej polityki rolnej na poziomie europejskim. Nigdy dotąd nie sporządzano dokumentu strategicznego, który miałby planować osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie regionów. Gospodarka rolna była wprawdzie przedmiotem różnych aktów prawnych, ale tworzonych na poziomie krajowym lub międzynarodowym (jak wspólna polityka rolna), a nie regionalnym. Ponadto zawsze dotyczyły one aspektów ekonomicznych rolnictwa, traktowały produkcję żywności jako dział gospodarki, a ich celem nigdy nie było zaspokojenie potrzeb w zakresie dostępu do wystarczającej ilości żywności o odpowiednio wysokim standardzie. Regionalna strategia bezpieczeństwa żywnościowego powinna być instrumentem budowania bezpieczeństwa, konkurencyjności i innowacyjności UE z wykorzystaniem impulsów rozwojowych płynących ze strategii „od pola do stołu”.

Kształt i metoda konstruowania strategii muszą być zunifikowane dla wszystkich regionów Unii, niezależnie od ogromnych różnic fizycznogeograficznych. Strategia bezpieczeństwa powinna co najmniej bilansować zapotrzebowanie regionów na żywność oraz odnosić się do kwestii: kształtowania produkcji rolniczej w sposób pozwalający na wykorzystanie regionalnych uwarunkowań, funkcjonowania sektora lokalnego przetwórstwa i zaopatrzenia, rozwoju badań naukowych na rzecz wytwarzania żywności o jak największych walorach żywieniowych i prozdrowotnych, określania działań na rzecz minimalizacji oddziaływań sektora rolno-spożywczego na środowisko, stymulowania transformacji energetycznej obszarów wiejskich, rozwoju certyfikacji żywności i promocji oraz informacji w zakresie pochodzenia żywności, jej jakości, śladu węglowego, przeciwdziałania jej marnowania. Strategie bezpieczeństwa żywnościowego powinny także odnosić się do wzmacniania bądź też wykorzystania ich potencjałów poprzez ograniczanie barier. W wielu regionach, w tym w Kujawsko-Pomorskim, taką barierą – o rosnącym znaczeniu – jest deficyt wody. W województwie kujawsko-pomorskim chcielibyśmy na przykład doprowadzić do nawodnień ponad 250 tys. ha użytków rolnych na Kujawach, żeby zabezpieczyć plony przed ryzykiem ich utraty z powodu cyklicznych, częstych klęsk suszy. Opracowaliśmy projekt polegający na nawodnieniu dużej powierzchni wodą pozyskaną z Wisły. Wymaga to poboru około 6,5 m³ wody na sekundę. Woda z dużej rzeki może być wykorzystana do takich nawodnień bez powodowania uszczerbku ekologicznego. Nawodnienie Kujaw doprowadziłoby przede wszystkim do osiągnięcia pewności i stabilności upraw, a więc także bezpieczeństwa ekonomicznego rolników, ale także przewidywalności plonów, czyli większej stabilizacji ich cen. Za 2-3 dekady także inne regiony naszej części Europy znajdą się w podobnej sytuacji w związku z ocieplaniem klimatu. Projekt dla Kujaw jest więc bardzo dobrym przykładem działań realizowanych w relatywnie małej skali, ale dających bardzo duży efekt.

Tezy przedstawione powyżej stanowiły podstawę do przygotowania Opinii Komitetu Regionów – „Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenie odporności systemów żywnościowych” (przyjętej przez Europejski Komitet Regionów) oraz były przedmiotem dyskusji podczas 18. posiedzenia Komisji Zasobów Naturalnych (NAT) Europejskiego Komitetu Regionów i konferencji (z udziałem Komisji Zasobów Naturalnych) pt. „Kryzys żywności: innowacyjne budowanie odpornych społeczności regionalnych i lokalnych”, które odbyły się 1-2 czerwca 2023 r. w Toruniu.

O autorze

Piotr Franciszek Całbecki – od 2006 roku Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego (4. kadencja). Absolwent Wydziału Biologii i Nauk o Ziemi Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W latach 1998-2002 zasiadał w Radzie Miasta i Zarządzie Miasta Torunia. Mandat radnego województwa zdobywał z największą liczbą głosów w Kujawsko-Pomorskiem, a w ostatnich wyborach samorządowych w 2018 roku uzyskał jeden z najwyższych wyników w kraju. Od 2012 roku Członek – Zastępca w Europejskim Komitecie Regionów. W latach 2015-2020 zasiadał w Narodowej Radzie Rozwoju. Jest członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Odznaczony m.in. Złotym Krzyżem Zasługi pierwszego stopnia za szczególne osiągnięcia na rzecz rozwoju samorządu w Polsce, Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz medalem „Za zasługi dla Obronności Kraju”. Marszałek Piotr Całbecki jest żonaty, ma trzy córki.

Głosy naukowców i ekspertów

Silne regiony kluczem do odnowy idei integracji europejskiej?



dr Piotr Żuber

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Zasadność procesu regionalizacji, wspieranego przez europejską politykę spójności, w przypadku wielu państw członkowskich była podawana w wątpliwość. Polska jednak potrafiła odnaleźć się w tych działaniach, umiejętnie korzystając do tego z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego. Obecnie wdrażany model integracji i sposób wdrażania polityk europejskich traci na swojej atrakcyjności dla wielu państw członkowskich, ponieważ przyczynia się raczej do wzmacniania centralizacji, traktując kraje podzielone na konkretne struktury terytorialne jako klientów, a nie równoprawnych uczestników przemian. Czy możliwy jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności w rozwoju i integracji europejskiej? Jaką rolę w tym procesie ma do odegrania Polska?

Polskie regiony i polityka regionalna w dotychczasowym kształcie stoją na rozdrożu. Wynika to z dwóch równoległe zachodzących procesów:

- kryzysu koncepcji regionalizmu i regionalizacji jako skutecznej odpowiedzi na współczesne wyzwania rozwojowe, co widoczne jest zarówno w polityce europejskiej, jak i w sferze krajowej;
- przekształceń europejskiej polityki spójności, która jest najważniejszym paliwem finansowym i źródłem inspiracji zarówno dla programowania, jak i sposobów realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Promocja podejścia terytorialnego, początkowo utożsamiana z polityką regionalną i procesem regionalizacji¹, odgrywała od końca lat 80. XX wieku bardzo ważną rolę polityczną w procesach integracji europejskiej i rozwoju – w szczególności krajów i regionów mniej zamożnych. Instrumentem tych działań była polityka spójności powołana w celu zmniejszania różnicowań w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami.

W przypadku Polski perspektywa wejścia do UE i udziału w polityce spójności była jednym z ważniejszych argumentów na rzecz wdrożonej w roku 1999 reformy terytorialnej tworzącej samorządowo-rządowe województwa – „regiony widoczne na mapie Europy”.

Polityka regionalna w UE i w Polsce, wdrażana w oparciu o zdecentralizowany model zarządzania, przy kluczowej roli władz samorządowych (a w przypadku wielu krajów, w tym Polski – władz regionalnych) i partnerów pozarządowych, służyła przez wiele lat jako najważniejszy europejski instrument, m.in.:

¹ Regionalizacją nazywam tutaj proces zwiększania kompetencji i zarządzania środkami finansowymi – własnymi lub przekazywanymi przez podmioty krajowe i europejskie subkrajowego poziomu podziału terytorialnego poszczególnych krajów.

- wspierający prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku europejskiego;
- dostarczania środków inwestycyjnych na realizację programów modernizacji, w szczególności w krajach i regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także w czasach kryzysów finansów publicznych;
- zbliżania systemów prawnych krajów członkowskich;
- zwiększania jakości funkcjonowania administracji i realizacji polityk publicznych zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i regionów;
- promocji demokracji, partycypacyjnego, wieloszczeblowego modelu zarządzania sprawami publicznymi i integracji europejskiej.

W odniesieniu do państw i regionów o niskim stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego zakładano zarówno przyspieszenie wzrostu gospodarczego, jak i wywołanie procesu pozytywnych zmian instytucjonalnych, które stopniowo, w wyniku europeizacji, wpływać będą na zwiększenie jakości prowadzenia wszystkich krajowych polityk publicznych, a tym samym dadzą znaczący efekt modernizujący w poszczególnych państwach członkowskich. Tak właśnie stało się w Polsce, w dużej mierze dzięki połączeniu entuzjazmu nowo powstałych regionów i dobrze przygotowanych ram współpracy instytucjonalnych pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim.

Jak pokazuje szereg badań, biorąc pod uwagę całą UE, dostępność do dużych środków europejskich w ramach polityki spójności wpłynęła jednak tylko częściowo na zwiększenie możliwości wzrostu i rozwoju poszczególnych państw i regionów. Zjawisko korzystnego wpływu regionalizacji na procesy rozwojowe, wspieranej przez wiele lat przez politykę spójności – w tym wywoływanie pożądaných zmian struktur terytorialnych, jest podawane w wątpliwość w przypadku większości państw UE, w tym w szczególności południa UE. Z jednym bardzo ważnym wyjątkiem – Polski. Oczywiście znaczenie w naszym przypadku miały nie tylko działania polityki spójności, ale także umiejętne (w tym dzięki zwiększeniu kompetencji regionów) korzystanie z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego oraz prorowthowa polityka gospodarcza.



Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów.

Widać jednak, że po jakimś czasie początkowy, bardzo silny efekt modernizujący system polityczny (np. dzięki decentralizacji i wprowadzeniu jako zasady działania polityk wieloszczeblowego partnerstwa) oraz powiększanie umiejętności instytucjonalnych do prowadzenia efektywnych polityk publicznych stopniowo wytraca swój impet, nawet w krajach otrzymujących największe środki z tytułu polityki spójności, i przestaje być aktywnym wehikułem procesu integracji europejskiej, zwiększania efektywności gospodarki i jakości prowadzenia polityk publicznych. Proces ten niestety zauważalny jest już także w Polsce. Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów – w miejsce polityki wsparcia likwidacji zastanych struktur i wywoływania procesów transformacyjnych.

Nieprzypadkowo nowe inicjatywy UE, takie jak Instrument Odbudowy i Budowy Odporności, mimo że *de facto* mogą finansować podobne do polityki spójności projekty, tworzą nowe, bardziej scentralizowane systemy zarządzania. Według zamierzeń Komisji Europejskiej (a przynajmniej jej części) i wielu krajów członkowskich, pozwala to oderwać się od dotychczasowego systemu wieloszczeblowej współpracy, ukształtowanego w dużej mierze pod wpływem polityki spójności, i zwiększyć skuteczność w dokonywaniu dostosowań prawnych i strukturalnych pożądaných z punktu widzenia europejskiego w poszczególnych państwach. W tym modelu realizacja celów UE i dalsze pogłębianie integracji europejskiej odbywa się w dużej mierze poprzez nacisk instytucji europejskich na harmonizację prawa krajowego z prawem europejskim oraz celów i sposobów prowadzenia polityk publicznych w poszczególnych krajach członkowskich. Instrumentami osiągnięcia tych celów i harmonizacji (a *de facto* uniformizacji) polityk krajowych i różnych sfer działania państw członkowskich są:

- zwiększanie roli Semestru Europejskiego w określaniu niezbędnych zmian legislacyjnych, reform podatkowych, strukturalnych oraz w zakresie celów i instrumentów prowadzenia krajowych polityk publicznych;
- jednoczesne wprowadzenie warunkowości dostępu do środków unijnych zarówno w przypadku starych polityk, takich jak polityka spójności (poprzez system warunków podstawowych (*enabling conditions*), rozbudowany system makrowarunkowości, jak i wprowadzenie zupełnie nowych instrumentów, jak Plany Budowy Odporności i Odbudowy, z których korzystanie uzależnione jest od wdrożenia kluczowych reform mających na celu zbliżenie celów i sposobów prowadzenia polityk krajowych do celów i rozwiązań obowiązujących na poziomie Unii Europejskiej.

Poziom regionalny, przynajmniej w państwach o strukturze unitarnej, nieodpowiadający za stanowienie i harmonizację i mający ograniczone możliwości działania w wielu sferach polityk publicznych, staje się przez to mniej atrakcyjny jako podmiot polityk europejskich. W nowym modelu integracji europejskiej kosztem władz regionalnych i lokalnych oraz klarownego podziału ról przy realizacji polityk europejskich (co charakteryzowało jeszcze niedawno politykę spójności) zwiększa się rola instytucji europejskich, szczególnie Komisji Europejskiej, która obok zarządzania poszczególnymi politykami UE przejmuje także rolę „programatora” polityk krajowych w danych państwach członkowskich, w tym realizacji pożądaných reform i inwestycji, dla których punktem odniesienia staje się wizja sformułowana na poziomie całej UE.

Polityka spójności oraz zainteresowanie różnicowaniami społeczno-gospodarczymi wewnątrz UE pomiędzy państwami oraz regionami UE, podobnie jak idea Europy Regionów, jako motoru integracji europejskiej, zmniejszyły swoją wagę polityczną oraz atrakcyjność dla decydentów. W tym samym czasie pojawia się jednak wiele zjawisk, które wskazują, że takie podejście rozmija się z oczekiwaniami społecznymi. Zmniejszanie bezpośredniego zaangażowania UE w sprawy obywateli i miejsc, w których mieszkają, oznacza m.in. pogłębienie się poczucia odrzucenia i nasilenie tendencji eurosceptycznych, zmniejszenie aktywności społecznej i potencjału do innowacyjności.



Odnowa myślenia o roli i sposobach prowadzenia polityki rozwoju terytorialnego wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej.

Odnowa myślenia o roli samorządów regionalnych oraz roli i sposobach prowadzenia polityki regionalnej, a szerzej – polityki rozwoju terytorialnego w osiąganiu celów rozwojowych wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej. Polska, jako kraj, który dotychczas w najefektywniejszy sposób wykorzystywał idee decentralizacji dla zwiększania skuteczności prowadzenia polityki rozwoju, powinna dawać inspiracje w tym zakresie także innym krajom UE.

Najbardziej istotną sprawą jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności za procesy rozwoju i integracji europejskiej. W polityce rozwoju ważną rolę jako przedmioty polityki będą odgrywać regiony i inne terytoria nie będące państwami, a podmiotami tych procesów staną się, obok rządów państw, także samorządy terytorialne, przedsiębiorcy i ogół obywateli. Taki model niewątpliwie lepiej wpisuje się w koncepcję demokratycznego państwa jako wspólnego przedsięwzięcia wszystkich podmiotów publicznych i obywateli. Integracja europejska czy też polityka rozwoju prowadzone jako rodzaj kontraktu pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw (pieniądze za reformy), choć na krótką metę wydaje się atrakcyjna dla osiągania celów cząstkowych (np. wprowadzenia konkretnych zmian), w dłuższym horyzoncie czasowym doprowadza do erozji instytucji demokratycznych i zmniejsza zainteresowanie różnych grup społecznych stających się klientami, a nie równoprawnymi uczestnikami procesów.



Oslabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje wykonania celów polityki regionalnej.

Oslabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego i adresowanych bezpośrednio, np. do gmin, jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje zwiększenia możliwości wykonania celów polityki regionalnej ukierunkowanej na transformację strukturalną, podejmowaną na szczeblu regionalnym na podstawie strategii rozwoju województwa. Zmniejszenie zainteresowania polityk europejskich terytorialnymi różnicowaniami społeczno-gospodarczymi i instytucjonalnymi osłabia legitymizację i poparcie dla UE wśród obywateli tych obszarów. Bezpośrednim przejawem tego procesu jest wysoki odsetek poparcia dla partii populistycznych i antyeuropejskich, jak pokazało to doświadczenie m.in. Brexitu. To, co napisałem, nie oznacza braku konieczności zreformowania mechanizmów realizacyjnych, które są postrzegane jako mało skuteczne w poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w wielu regionach UE.

Gospodarcze znaczenie przekazywania wsparcia UE bezpośrednio na poziom regionów i poszczególnych terytoriów nie zmalało od czasu reformy polityki spójności w końcu lat 80. XX wieku, mimo że nie jest już widziane jako kompensacja regionom biedniejszym negatywnych dla nich terytorialnych konsekwencji wspólnego rynku. Nie powinno być też widziane jako zapewnianie środków inwestycyjnych w przypadku kryzysów, tak jak argumentowano przez ostatnie kilka lat. To zwiększa presję na wydatkowanie pieniędzy UE na bieżące potrzeby, które co do zasady powinny być zaspakajane przez poszczególne państwa i samorządy i ewentualnie specjalne antykryzysowe instrumenty UE o zupełnie innych sposobach alokacji i wdrażania. Podstawowy sens gospodarczy przekazywania środków UE bezpośrednio na poziom regionów i innych terytoriów (obok wskazanego powyżej uzasadnienia o charakterze politycznym i społecznym) zawiera się w dostarczaniu krytycznych i niezbędnych zasobów (finansowych, ale także w postaci *know-how*) dla wywoływania i podtrzymywania procesu zmian zasadniczych – transformacji strukturalnej (w sferze społeczno-gospodarczej, ale także instytucjonalnej), niezbędnej dla zwiększenia konkurencyjności i jakości życia zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ogólnoeuropejskim, w powiązaniu z umiejętnym wykorzystaniem zasobów miejscowych. Tą drogą budowany jest związek działań na rzecz transformacji strukturalnej regionów i innych terytoriów z realizacją strategicznych celów ogólnoeuropejskich (w miejsce określonego poziomu środków finansowych na priorytety UE określone sektorowo), zawsze związanych z tymi dwoma kategoriami rozwojowymi.

Zadania do podjęcia dla przywrócenia podmiotowości poziomu regionalnego i poprawy skuteczności polityki spójności, a szerzej – polityki rozwoju w dużej mierze dotyczą celów i sposobów prowadzenia polityk na poziomie całej UE i Polski. Jako instrumenty zmiany można wyobrazić sobie m.in.:

- przygotowanie zintegrowanej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego Europy, obejmującej zagadnienia spójności terytorialnej. W tym kontekście należy wspomnieć proces przygotowania w Polsce Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 jako strategicznej ramy dla wszystkich polityk średniookresowych, w tym z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Wizje takie powinny być instrumentem koordynacji polityk sektorowych unijnych i krajowych – aby pełnić takie role, muszą zostać obudowane legislacyjnie i instytucjonalnie. Na poziomie UE strategia ta powinna tłumaczyć konsekwencje przestrzenne nowych trendów europejskich dla różnych terytoriów i zagadnienia spójności terytorialnej w UE (w tej sferze za podstawę mogą służyć raporty kohezyjne), jak i wskazywać cele i sposoby transformacji struktur terytorialnych i powiązań pomiędzy nimi (w wymiarze społeczno-gospodarczym i instytucjonalnym).
- Głównym wskaźnikiem różnicowań terytorialnych, a tym samym poziomu i kształtu potrzeb w zakresie działań strukturalnych, nie powinno być PKB (bo nie chodzi w tej polityce tylko o wzrost gospodarczy), tylko nowo opracowany wskaźnik stopnia spójności wewnętrznej UE (co i tak wydaje się niezbędne

w świetle wnioskowanego w 8. Raporcie Kohezyjnym badania, czy podejmowane działania różnych polityk nie szkodzą spójności wewnętrznej UE – *do not harm cohesion*). Podobnie w Polsce, w ramach nowej krajowej strategii rozwoju regionalnego, należałoby oprzeć się o wyznaczenie celów i towarzyszących im wskaźników w stosunku do różnego typu terytoriów na poziomie regionalnym i subregionalnym, rozwijając koncepcję Strategicznych Obszarów Interwencji.

- Wzmocnienie (a raczej przywrócenie) podmiotowości instytucjom lokalnym i regionalnym oraz obywatelom w procesie integracji europejskiej jest zadaniem o olbrzymim znaczeniu politycznym. Nie proponując szczegółowych rozwiązań, wydaje się, że należy promować wzmocniony system współzarządzania. „Wzmocniony” oznacza w tym przypadku wzrost nie tylko partnerstwa, ale także autentycznej współodpowiedzialności. Regiony i inne terytoria powinny uzyskać większą podmiotowość w realizacji wszystkich polityk europejskich, nie tylko w ramach polityki spójności, choć przy założeniu innego rodzaju kontraktu – władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną i zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności. W Polsce w tym kontekście należałoby przemyśleć na nowo kompetencje rządu i samorządów terytorialnych w prowadzeniu polityki rozwoju i spróbować znaleźć nową równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi ze szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego. Oznaczać to może także potrzebę zmian w określaniu dochodów poszczególnych jednostek oraz w sposobie finansowania działań rozwojowych i wyrównawczych.
- Należy dążyć do modelu, w którym strategie wojewódzkie nowej generacji (a więc takie, które nastawione są na realizację celów transformacji strukturalnej wynikającej z ogólnej strategii rozwoju terytorialnego UE i Polski) są podstawą do negocjacji i ustalania kształtu działań prowadzonych w ramach polityk sektorowych wspomagających te cele. Obecna wielość dokumentów programowych różnych polityk europejskich i krajowych wywołuje chaos i jest przeszkodą w realizacji celów rozwoju terytorialnego.



Władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną oraz zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności.

O autorze

Dr **Piotr Żuber** – pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Był Dyrektorem Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Był ekspertem i kierownikiem zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości



prof. Tomasz Komornicki

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
Polska Akademia Nauk

Cały świat stoi dziś w obliczu ogromnych wyzwań o charakterze m.in. klimatycznym, geopolitycznym czy demograficznym. Wydarzenia z ostatnich lat – z pandemią COVID-19 na czele – uświadomiły nam, że same państwa nie dadzą rady skutecznie stawić czoła współczesnym megatrendom. Niezbędne będą też działania na poziomie regionalnym, na którym spojrzenie globalne łączy się z lokalnym oraz gdzie przekraczane są granice – nie zawsze przecież skorych do współpracy – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też powinniśmy dążyć do wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale i podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz wybranych polityki sektorowych.

Kluczowe wyzwania terytorialne

Co jakiś czas wracamy do dyskusji na temat skali geograficznej, w jakiej prowadzona powinna być efektywna interwencja publiczna w Polsce. Zastanawiamy się też nad ostateczną definicją spójności terytorialnej¹, a w konsekwencji – nad odpowiednim poziomem, na którym możliwa jest terytorialna integracja polityk sektorowych. W niektórych opracowaniach² pojawiają się propozycje korekt w obecnym podziale administracyjnym Polski. Przedstawione ostatnio stanowiska³, a także publikacje Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju⁴ konsekwentnie podkreślają rolę obecnie istniejących polskich regionów (województw), jako podstawy sprawnego systemu administracji publicznej. Opinie te odnoszą się także do przyszłości, co pozwala na skonfrontowanie roli regionów z zarysowującymi się wyzwaniami (w tym z odpowiedzią na tzw. czarne łabędzie). Wśród wyzwań o charakterze terytorialnym, jakie dyskutowane są obecnie w kontekście roli województw, wymienia się w szczególności:

1. Wyzwanie kryzysowej **centralizacji** na poziomie krajowym i europejskim. Niespodziewane szoki zewnętrzne często używane są jako argument za centralizacją podejmowanych działań. Sytuacja taka ma miejsce zarówno w kraju (niewidzące przestrzeni kolejne tarcze antycovidowe), jak i na poziomie

¹ J. Bradley, J. Zaucha, *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lesson from the Baltic Tiger*, Gdańsk 2017.

² P. Śleszyński, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*; „Przegląd Geograficzny” 2015, 87, s. 343-359.

³ R. Matczak, P. Churski, T. Komornicki, Z. Mogiła, J. Szlachta, J. Zaleski, J. Zaucha, P. Żuber, *Przestrzenny wymiar polityki spójności Unii Europejskiej w Polsce w latach 2021-2027*, „Policy Brief”, 2020/1, KPZK PAN, Warszawa 2020.

⁴ KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021-2027 z dnia 6 kwietnia 2020* oraz KPZK PAN, *Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa – Dokument opracowany na potrzeby Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju z 2022 r.*

europejskim (w tym Fundusz Odbudowy). Przyczyny leżą w konieczności szybkiej interwencji, a po części są uwarunkowane bieżącą polityką (możliwość „nagradzania” niektórych jednostek terytorialnych i „karania” innych). Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie. Kluczowe staje się w tym kontekście określenie rezyliencji jednostek, rozumianej zarówno jako zdolność do pokryzysowego utrzymania dotychczasowej ścieżki rozwoju, jak też jako umiejętność przeorientowania tej ścieżki po doznaniu szoku⁵. W tym kontekście ważna jest świadomość, że odporność gospodarki narodowej najczęściej nie oznacza odporności składających się na nią gospodarek regionalnych.



Lepsze rozpoznanie natury kryzysów dowiodło, że szoki mają swój silny wymiar terytorialny. Dlatego w dłuższej perspektywie powinny one raczej wzmacniać jednostki poziomu NUTS2 jako podmioty polityczne, a nie odwrotnie.

2. Wyzwanie **zagrożeń geopolitycznych** było identyfikowane w wielu opracowaniach regionalnych jeszcze przed rozpoczęciem pełnoskalowej agresji Rosji przeciwko Ukrainie. Postrzegano je m.in. w kontekście uwarunkowań dla rozwoju infrastruktury transportowej⁶. Operacjonalizacja tego wyzwania odbywa się ze swej natury z poziomu centralnego lub ponadnarodowego (sojusze wojskowe). Ważne jest jednak postrzeganie go także w kontekście procesów zachodzących w skali regionalnej i lokalnej. Zanotowano np. niechęć imigrantów i uchodźców z Ukrainy do osiedlania się w regionach sąsiadujących z Białorusią i Rosją⁷. Także sytuacja ekonomiczna regionów przygranicznych pozostaje do pewnego stopnia uzależniona od intensywności i struktury przepływów transgranicznych, np. od handlu z sąsiadami (na granicy rosyjskiej zablokowanego już kilka lat temu poprzez zawieszenie małego ruchu granicznego), obsługi tranzytu (zmieniające się wielkości oraz kierunki potoków, zależnie od skali handlu z Europą Wschodnią oraz od funkcjonowania przejść granicznych) i turystyki (percepcja zagrożenia wojną, ograniczenia w przemieszczaniu się w strefie przygranicznej z Białorusią wprowadzone w roku 2021).
3. Wyzwanie **klimatyczne** ma, w ujęciu regionalnym, zarówno wymiar bezpośredni (stepowienie rozległych obszarów, nasilenie się zjawisk ekstremalnych), jak też pośredni, wynikający z polityki klimatycznej na poziomie globalnym, europejskim i krajowym. W drugim wypadku skala wpływu przyjmowanych rozwiązań (np. *European Green Deal*) jest bardzo odmienna w poszczególnych regionach. Pełne rozpoznanie regionalnych różnicowań tego wpływu możliwe jest tylko na drodze analizy przepływów, w tym analiz typu *input/output* (wykonanych ostatnio np. w ramach projektu ESPON IRiE⁸). Tym samym błędne jest przyjmowanie tych samych rozwiązań w zakresie polityki klimatycznej na poziomie kraju, a tym bardziej Unii Europejskiej.

Przykładem mogą być priorytety inwestycyjne w obszarze transportu. Odrzucanie nowych inwestycji drogowych wewnątrz dużych metropolii wydaje się słuszne z uwagi na ograniczanie emisji gazów cieplarnianych (nowe drogi będą generowały nowy ruch). Jednocześnie jest ono bardzo problematyczne

⁵ A. Drobniak, R. Cyran, K. Plac, P. Rykała, J. Szymańska, *Rezyliencja miast i regionów Europy Środkowej w kontekście hybrydyzacji rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2021.

⁶ T. Komornicki, R. Wiśniewski, *Border traffic as a measure of trans-border relations*, „Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft”, s. 151-172, Wien 2017.

⁷ T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, *Rozmieszczenie uchodźców z Ukrainy w przestrzeni Polski – wstępne informacje na podstawie nadanych numerów PESEL*, „Reflection Papers” nr 6/2022, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

⁸ X. Velasco Echeverría, S. Izquieta Rojano, S. Torralba i in., *Interregional Relations in Europe. Main report*, ESPON oraz J. Wójcik, B. Szejgiec-Kolenda, K. Czapiewski, T. Komornicki, M. Almazán-Gómez, *The place of Śląskie Voivodeship (Poland) in the greening space of flows*, „Europa XXI”, 42, 6, IGiPZ PAN, Warszawa 2022.

na terenach peryferyjnych o zmniejszającej się liczbie ludności. Tam tego typu projekty mają swój wymiar społeczny (przeciwdziałanie wykluczeniu) oraz związany z bezpieczeństwem ruchu (obwodnice). Nie spowodują one jednak wzrostu mobilności, a poprzez upłynnienie ruchu przyczynić się nawet mogą do pewnych ograniczeń emisji⁹.

4. Wyzwanie **przemian technologicznych** – ściśle wiąże się ono z przejściowym (w sensie medycznym) wyzwaniem pandemii COVID-19. W wymiarze długookresowym kryzys pandemiczny uważać bowiem należy za silny akcelerator rozwoju technologicznego, w tym szczególnie jego wpływu na mobilność społeczeństw oraz sieci powiązań gospodarczych. Dotyczy to zarówno problemów globalnych (łańcuchy dostaw), jak i regionalnych (e-praca i e-usługi jako determinanta zasięgów przestrzennych mobilności codziennej). Nowe technologie generują tym samym dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest w tym wypadku istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.



Nowe technologie generują dużą dynamikę w zakresie kształtowania się obszarów funkcjonalnych nowej generacji. Sama zmienność ich zasięgu przestrzennego i struktury jest istotnym wyzwaniem dla prowadzenia polityk o wymiarze terytorialnym.

5. Wyzwanie **demograficzne** w Polsce związane jest głównie z ogólnym ubytkiem ludności (ujawnionym jednoznacznie w wynikach Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r.) oraz ze starzeniem się społeczeństwa, a w konsekwencji – z silnym obciążeniem demograficznym i koniecznością imigracji. W ujęciu regionalnym kluczowe jest terytorialne zróżnicowanie tych zjawisk, a także kierunki migracji tak wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Niektóre tendencje opisywane szeroko w literaturze mogą jednak w kolejnych latach naturalnie wygasać. Już obecnie obserwujemy zmniejszoną skalę odpływu ludności na obszarach, gdzie proces depopulacji trwa od dziesięcioleci (np. w niektórych gminach województwa podlaskiego). Także proces migracji do stref podmiejskich może w kolejnych latach wyhamować (na skutek przemian kulturowych oraz w wyniku zmniejszenia się liczby ludności w odpowiednich grupach wiekowych). Dlatego można przyjąć, że dalsza suburbanizacja w Polsce nie będzie już tak szybka jak dotychczas. Nie zmienia to faktu, że postępować będzie koncentracja ludności w określonych obszarach funkcjonalnych, których zasięg przestrzenny nie jest jeszcze możliwy do określenia.

Oczekiwania związane z imigracją (w tym z napływem uchodźców ukraińskich w ostatnim roku) nawiązują do koncepcji migracji kompensacyjnych¹⁰. Wyniki wstępnych badań rozmieszczenia uchodźców (w 2022 r. na podstawie bazy PESEL) dowodzą jednak, że o ile kompensacja jest możliwa na poziomie kraju, to trudno jest oczekiwać jej efektów na poziomie regionalnym (przynajmniej tak długo, jak nie jest prowadzona regionalna polityka migracyjna)¹¹.

Znaczenie regionów

Dyskutując o przyszłości regionów, chciałbym także wskazać na kilka podstawowych argumentów pojawiających się w dyskusji naukowej i eksperckiej, dowodzących znaczenia obecnych województw jako jednostek integrujących działania publiczne. W tym celu posłużę się przykładami z badań prowadzonych z moim udziałem, w tym przede wszystkim analiz z zakresu rozwoju i organizacji transportu, dostępności

⁹ T. Komornicki, P. Rosik, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, Studia KPZK, tom 17/209, KPZK PAN, Warszawa 2022, s. 165, <https://publikacje.pan.pl/dlibra/flipbook/126328> [dostęp: 21.06.2023].

¹⁰ W. Janicki, *Migracje kompensacyjne jako czynnik wzrostu obszarów peryferyjnych: Rola ukrytego kapitału ludzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

¹¹ T. Komornicki, B. Szejgiec-Kolenda, R. Wiśniewski, P. Duma, E. Maruniak, op. cit.

przestrzennej oraz wielkoskalowych układów powiązań funkcjonalnych. Argumenty te skonfrontuje z wymienionymi wyżej wyzwaniem, przed jakimi polskie regiony najprawdopodobniej stawać będą w najbliższej przyszłości.

1. Integracja i terytorializacja polityk sektorowych

Wielu autorów zwraca uwagę na rolę poziomu, na jakim ma miejsce integracja polityki zagospodarowania przestrzennego (*land use*) oraz polityk sektorowych, np. polityki transportowej¹². Działania sektorowe (jakim jest np. rozwój sieci infrastruktury) są zarówno rezultatem rozmieszczenia aktywności człowieka w przestrzeni, jak też potencjalnym narzędziem polityki przestrzennej i regionalnej. Potwierdzają to liczne badania wskazujące, że nawet jeżeli przedmiotem polityki jest miasto (gmina, jednostka lokalna), to musi być ono postrzegane jako miejsce centralne (w ujęciu teorii Christallera)¹³, tworzące region węzłowy, którego pozycja jest zależna od oddziaływań zewnętrznych¹⁴. Powiększanie się stref codziennej aktywności człowieka i podmiotów gospodarczych świadczy o tym, że w przypadku polityki transportowej gmina od dawna przestała być właściwym punktem odniesienia.

Efektywna terytorialnie polityka transportowa wymaga integracji z politykami w zakresie usług pożytku publicznego (edukacyjną, ochrony zdrowia itd.). Dostęp do wielu z nich uwarunkowany jest powiązaniem międzygminnymi (szczególnie w transporcie publicznym). Z drugiej strony skala zróżnicowań terytorialnych procesów społeczno-gospodarczych warunkujących określoną interwencję publiczną (np. organizację transportu) jest bardzo duża i powiększa się. Dotyczy to m.in. depopulacji, suburbanizacji, ale także koncentracji określonych funkcji gospodarczych. W tych warunkach działania integrujące nie mogą odbywać się na szczeblu centralnym, ponieważ tworzyłyby to zagrożenie dla efektywności przyjmowanych rozwiązań (np. przeskalowanie inwestycji). Z tego powodu w przypadku średniej wielkości państw europejskich (jak Polska) kluczowa wydaje się rola poziomu regionalnego (NUTS2). Daje on możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych)¹⁵.



Poziom regionalny daje możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych).

2. Powiększanie się obszarów funkcjonalnych oraz gospodarka cyrkularna

Różne systemy (w tym m.in. transportowe) mogą domykać się w układach regionalnych. Ponadto z poziomu województwa możliwe jest koordynowanie inwestycji i innych działań w układach funkcjonalnych (obszarach metropolitalnych, miejskich obszarach funkcjonalnych, obszarach zagrożonych trwałą marginalizacją i innymi)¹⁶. Można też oczekiwać, że zakres przestrzenny stref integrowania polityk sektorowych będzie się w kolejnych latach raczej zwiększał (proces taki obserwowaliśmy w innych krajach,

¹² P. Stopher, J. Stanley, *Introduction to Transport Policy*, Edward Elgar Publishing, s. 360 oraz T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

¹³ R. Domański, *Nowa gospodarka przestrzenna. Wybrane rozdziały*, Studia KPZK PAN, w druku (2023).

¹⁴ M. Castells, *Społeczność sieci*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009 oraz P.J. Taylor, M. Hoyler, R. Verbruggen, *External urban relational process: introducing central flow theory to complement central place theory* *Urban Studies*, nr 13/2010, t. 47.

¹⁵ T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

¹⁶ *Ibidem*.

np. w organizacji transportu publicznego w Niemczech). Obszary funkcjonalne stanowią jeden z **kluczy terytorialnych** zaproponowanych podczas Polskiej Prezydencji w UE w roku 2011¹⁷. Także najnowsza Agenda Terytorialna UE 2030¹⁸ wymienia je jako jeden z priorytetów polityk przestrzennych Wspólnoty.

Nowe znaczenie obszarom funkcjonalnym nadaje także idea gospodarki obiegu zamkniętego (gospodarki cyrkularnej). Jednym celów strategicznych aktualnej Umowy Partnerstwa na lata 2020–2027 jest budowa niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. W jednym z najnowszych badań scenariuszowych, jakim był projekt dotyczący scenariuszy rozwoju makroregionu Morza Bałtyckiego do roku 2050¹⁹, założono, że różnice w przyszłym rozwoju społeczno-gospodarczym zależą od sposobu, w jaki kraje tego obszaru poradzą sobie z zagrożeniami środowiskowymi i klimatycznymi. Idąc tym tropem przyjęto, że możliwe są tylko dwa wyjścia:

- scenariusz wysokiej jakości życia w oparciu o gospodarkę cyrkularną (*Well-being in a circular economy*);
- scenariusz skoku technologicznego i dalszej koncentracji produkcji w oparciu o technologie przyjazne środowisku (*Growing into green-tech giants*).

Przedstawiony w takim układzie dylemat rozwojowy sprowadza się do podążania ścieżką zatrzymania globalizacji i dekoncentracji (a zarazem pewnej redukcji popytu na transport, zwłaszcza dalekobieżny) lub ścieżką dalszej koncentracji i metropolizacji, gdzie problemy środowiskowe rozwiąże technologia²⁰. W przypadku pierwszej z nich konieczne jest zidentyfikowanie jednostek „domykania” się gospodarki cyrkularnej. W polskich warunkach w naturalny sposób jest nim region.



Region jest w skali Polski naturalną jednostką „domykania się” gospodarki cyrkularnej.

3. Powiększanie się różnic społeczno-gospodarczych na szczeblu lokalnym

Ceną, jakie polskie regiony zapłaciły za konwergencję na poziomie krajowym i europejskim, było zwiększenie się różnic rozwojowych (dywergencja) na szczeblu lokalnym. Dostrzeganie tych różnic z poziomu centralnego jest niekiedy utrudnione, a jednocześnie łatwo poddaje się upolitycznianiu (liczba jednostek ubogich wzrasta, a kryteria ubóstwa ulegają zatarciu). Problem ten ujawnił się podczas dyskusji o wyznaczaniu obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją²¹. Proponowano wówczas utworzenie dla takich jednostek odrębnego, zarządzanego centralnie programu operacyjnego. Taka opcja spotkała się jednak z krytyką zarówno Komisji Europejskiej, jak też większości regionów oraz środowisk naukowych (w tym Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN)²². Argumentowano, że zagwarantowanie odpowiednich funduszy dla takich obszarów może odbyć się w ramach programów regionalnych.

¹⁷ J. Zaucha, T. Komornicki, D. Świątek, K. Bohme, P. Żuber, *Territorial keys for bringing closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020*, „European Planning Studies” nr 2/2014, s. 246–267.

¹⁸ *Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich regionów*, https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_jul2021_pl.pdf [dostęp: 21.06.2023].

¹⁹ ESPON, *BT2050. Territorial Scenarios for the Baltic Sea Region. Targeted Research. Main Report*, https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20BT%202050%20-%20Main%20Report_0.pdf [dostęp: 21.06.2023].

²⁰ T. Komornicki, P. Rosik, op. cit.

²¹ J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Śleszyński, *The delimitation of areas of strategic intervention in Poland; a methodological trial and its results*, Moravian Geographical Reports, nr 26/2018, s. 84–94; oraz P. Śleszyński, M. Herbst, T. Komornicki, R. Wiśniewski, J. Bański, W. Biedka, D. Celińska-Janowicz, M. Degórski, K. Goch, S. Goliszek, M. Grabowska, M. Mazur, A. Olechnicka, M. Otmianowski, F. Piotrowski, A. Płoszaj, J. Rok, M. Smętkowski, M. Stępień, P. Śliwowski, M. Więckowski, K. Wojnar, *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, Studia KPZK PAN, 7/199, Warszawa 2020, s. 486.

²² KPZK PAN, *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) na temat architektury programów operacyjnych w Polsce w ramach europejskiej polityki spójności w latach 2021–2027 z dnia 6 kwietnia 2020*.

Niezależnie od tej dyskusji, problem rosnących zróżnicowań wskazuje na aktualność podejścia *place based*²³. Kolejne kryzysy (szoki zewnętrzne) potwierdziły rolę endogenicznych czynników rozwoju (zasobów własnych jednostek). Wykonane po kryzysie ekonomicznym roku 2008 porównanie zmian w eksporcie na poziomie polskich powiatów w okresach koniunktury i załamania gospodarczego dowiodło dodatkowo, że warunki kryzysowe sprzyjają identyfikacji regionalnych i lokalnych podstaw rozwojowych²⁴.

Wzrost zróżnicowań przestrzennych jest też niekiedy wzmacniany przez nowe inwestycje, szczególnie infrastrukturalne. Badania dostępności potencjałowej realizowane na poziomie gminnym²⁵ dowodzą, że w okresie od akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskaźniki gałęziowe (szczególnie drogowy) wzrosły we wszystkich podstawowych jednostkach samorządowych w kraju. Jednocześnie podnosił się jednak także poziom dostępnościowej polaryzacji. Wiele jednostek – pomimo obiektywnej poprawy sytuacji (w wartościach bezwzględnych wskaźnika) – pogarszało swoją relatywną pozycję. Pośrednio wskazuje to, że proces inwestycyjny powinien być kontynuowany, ale jego domykanie wymaga większej precyzji terytorialnej²⁶, jak również uzupełniania sieci krajowych komplementarnymi rozwiązaniami regionalnymi.

4. Doświadczenie kolejnych okresów programowania UE

Na tle wielu innych krajów Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się silnym upodmiotowieniem regionów jako dystrybutorów środków w ramach pomocy strukturalnej. Drugi etap reformy samorządowej z roku 1999 miał w założeniach m.in. przygotowywać takie rozwiązanie. W pierwszym okresie programowania, w którym uczestniczyła Polska (lata 2004–2006), funkcjonował jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). We wszystkich kolejnych (łącznie z obecnym) było to już konsekwentnie 16 programów dedykowanych poszczególnym województwom. Udział regionów w dystrybucji środków wahał się w okolicach 40%, a dysponowanie funduszami europejskimi sprzyjało poprawie sprawności ich administracji. Sytuacja taka wymuszała stworzenie dokumentów strategicznych poziomu regionalnego (ogólnych, jak strategię wojewódzkie, a także sektorowych, jak np. regionalne plany transportowe). Obowiązkiem stały się konsultacje społeczne oraz ewaluacja realizowanych programów oraz konkretnych projektów, w tym inwestycyjnych. Regiony wykształciły w efekcie dobrą kadrę planistyczno-rozwojową oraz podjęły efektywną współpracę z zapleczem naukowym (w tym z regionalnymi uczelniami). Ich poziom przygotowania do dalszego sprawnego funkcjonowania stał się atutem i zarazem zasobem szeroko rozumianej administracji publicznej – zasobem, którego nie należałoby zaprzepaścić.

Polityki i programy UE podlegają wielu zmianom. Zapewne także w przyszłości będą ewoluować. Dotyczy to również podstawowych celów oraz ich skali terytorialnej. Przykłady takiej ewolucji widzimy m.in. w polityce transportowej. Cele zapisywane w tzw. białych księgach czy też priorytety zawarte w kolejnych Agendach Terytorialnych UE zmieniały się od rozwoju sieci transeuropejskich (poziom kontynentalny), przez zapewnienie dostępności dla społeczności lokalnych (poziom regionalny i lokalny), aż po integrację z celami ochrony klimatu i środowiska naturalnego (poziom zarówno globalny, jak i regionalny). Można jednak przypuszczać, że kierunek tych zmian będzie raczej wzmacniał potrzebę terytorializacji, a tym samym – silnej podmiotowości regionów jako ich wykonawców.

²³ F. Barca, *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy (2009) http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_en.htm [dostęp: 21.06.2023].

²⁴ T. Komornicki, J. Zaucha, B. Szejgiec, R. Wiśniewski, *Powiązania eksportowe gospodarki lokalnej w warunkach zmiennej koniunktury – analiza przestrzenna*, „Prace Geograficzne” nr 250/2015, IGiPZ PAN, Warszawa 2015.

²⁵ T. Komornicki, P. Rosik, M. Stępnia, P. Śleszyński, P. Goliszek, W. Pomianowski, K. Kowalczyk, *Evaluation and monitoring of accessibility changes in Poland using the MAI indicator*, Warsaw 2018, s. 92 oraz P. Rosik, M. Stępnia, T. Komornicki, *The decade of the big push to roads in Poland: impact on improvement in accessibility and territorial cohesion from a policy perspective*, „Transport Policy” nr 37/2015, s. 134–146.

²⁶ T. Komornicki, *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie*, Fundacja im Stefana Batorego, Warszawa 2019, s. 17.

5. Potrzeby statystyki i monitoringu

Regiony w rosnącym stopniu stają się także podmiotami współpracy międzynarodowej. Układy społeczno-gospodarcze w Europie mają charakter sieciowy. Wyniki projektu ESPON IRiE²⁷ dowodzą, że polskie województwa szybko zwiększają swój udział w europejskiej przestrzeni przepływów, choć oczywiście procesy te zachodzą często na szczeblu lokalnym. Ich monitorowanie na tym poziomie jest jednak bardzo trudne, zwłaszcza wówczas, gdy jednym z celów pozostaje zapewnienie porównywalności na szczeblu europejskim.

Zasoby statystyki publicznej w wymiarze UE muszą być powiększane i modernizowane. Realnym szczeblem dla takich działań jest właśnie szczebel regionalny. Polska statystyka publiczna charakteryzuje się bardzo dobrymi zasobami dostępnymi na tym poziomie – jest ona dobrze przygotowana do tej roli. Ważną rolę odgrywają też Urzędy Statystyczne zlokalizowane w poszczególnych regionach (wyspecjalizowane w konkretnych zagadnieniach).

Podsumowanie

Reasumując, podstawowe argumenty na rzecz wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie – wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych w zakresie działań sektorowych (np. pełna organizacja transportu publicznego). Jak już wspomniano, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk wielokrotnie wypowiadał się jako rzecznik wzmocnienia roli poziomu regionalnego w systemie polskich polityk sektorowych, a także uznania go za szczebel predystynowany do ich terytorialnej integracji. Blisko ćwierć wieku funkcjonowania 16 województw, ich upodmiotowienie związane z dystrybucją środków UE, duży i wzmocniający się potencjał instytucjonalny, a także charakter obecnie zachodzących procesów przestrzennych, przemawiają za: a) utrzymaniem obecnego podziału administracyjnego (zwłaszcza na poziomie wojewódzkim); b) zapewnieniem regionom lepszych podstaw finansowych funkcjonowania (nie tylko na bazie środków UE, ale również w oparciu o krajowy system podatkowy); c) zwiększeniem kompetencji samorządów wojewódzkich w niektórych dziedzinach.



Argumenty na rzecz wzmocnienia polskich regionów, jako nie tylko przedmiotów, ale także podmiotów polityki terytorialnej, przestrzennej oraz niektórych polityk sektorowych, wydają się nie tracić na aktualności w związku z nowymi wyzwaniami. Przeciwnie – wyzwania te wskazują wręcz na potrzebę zwiększania niektórych kompetencji władz regionalnych.

O autorze

Prof. **Tomasz Komornicki** – kierownik Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną, polityką transportową oraz planowaniem przestrzennym. Przewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, wykładowca UMCS w Lublinie, członek Rady Doskonałości Naukowej. Autor ponad 400 publikacji naukowych. W przeszłości współautor Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

²⁷ X. Velasco Echeverria, S. Izquieta Rojano, S. Torralba, i in., op. cit.

Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości



prof. Jerzy Korczak
Uniwersytet Wrocławski

Istotna rola regionów stanowi jedną z podstaw zjednoczonej Europy. Akcesja Polski do Unii wymagała przystosowania ustroju terytorialnego i administracyjnego do układu, w którym rolę regionu miało odgrywać województwo. Po 25 latach od tej reformy warto zadać pytanie, jak z tego zadania wywiązały się nowo powstałe terytorialne struktury. Czy udało się stworzyć w Polsce zupełnie nową politykę regionalną? Jakie zagrożenia i wyzwania stoją przed naszymi regionami?

Zmiana terytorialnego podziału państwa, dokonana 25 lat temu, pozwoliła utworzyć duże województwa w miejsce małych 49, powstałych po reformie z 1975 r. Tym samym odwracała ona negatywne skutki defragmentacji na rzecz konsolidacji terytorialnej. Zarazem po raz pierwszy w historii polskiego samorządu terytorialnego powstało samorządowe województwo ustrojowo odrębne od powiatów i gmin wchodzących w skład jego terytorium. Do jego zadań miała wejść polityka regionalna, co wyznaczało województwu zupełnie nową rolę w perspektywie oczekiwanej akcesji unijnej.

Mijające ćwierćwiecze funkcjonowania nowego ustroju samorządowego skłania do refleksji nad skutkami tej reformy, a także nad rysującymi się przed nim perspektywami dalszego funkcjonowania w zmieniającej się rzeczywistości i rodzących się nowych wyzwaniach.

Założenia reformy

Należy mieć świadomość, że reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być zakończenie procesu transformacji rozpoczętego na przełomie 1989 i 1990 roku. Czyli odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego. Miało to zapewnić większą sterowalność państwa przez możliwość skupienia się władzy centralnej na sprawach strategicznych przy jednoczesnym wykonywaniu wielu jego dotychczasowych zadań przez województwa, powiaty i gminy oraz zbudowaniem nowoczesnego systemu finansów publicznych.

”

Reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego.

W założeniach reformy z 1998 roku województwa odegrały kluczową rolę z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, tylko duże województwo było zdolne do wykonywania zadań ponadlokalnych, których nie mogły wykonywać gminy ani powiaty, a które nie miały zarazem charakteru ogólnopaństwowego. Po drugie, utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej i to nie tylko w wymiarze wewnątrzpaństwowym, ale też międzynarodowym (początkowo jedynie transgranicznym). Województwom wyznaczono zatem zadania o charakterze wojewódzkim ze szczególną rolą w określaniu strategii ich rozwoju.

Podkreślić wypada, że ówczesne przepisy nie zobowiązywały gmin ani też powiatów do opracowywania strategii rozwoju, a takie prace podejmowane w latach 1990–1998 w gminach należały do rzadkości i nie przynosiły jeszcze efektów pozwalających ocenić ich skuteczność. Jedynie województwa od samego początku istnienia zostały zobowiązane do opracowania strategii, w ramach której miały prowadzić politykę rozwoju w zakresie kreowania rynku pracy, inwestowania w infrastrukturę społeczną i techniczną oraz pozyskiwania środków finansowych na rzecz realizacji zadań użyteczności publicznej, a także promowania walorów i możliwości rozwojowych województwa. Strategia rozwoju miała być realizowana przez programy wojewódzkie.



Utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej.

Wyzwania dla regionów

Współczesne zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne wywołują daleko idące skutki także w warunkach funkcjonowania polskich jednostek samorządu terytorialnego, wpływając na czynniki kształtujące jego ustrój, zadania, formy działania i szereg innych. Wskazać można dwoisty charakter źródeł wyzwań stojących przed gminami, powiatami i województwami: wyzwania wynikające z wewnętrznego porządku prawa i czynników wpływających na ten porządek o charakterze wewnątrzpaństwowym oraz z zewnętrznego porządku prawa (międzynarodowego i wspólnotowego). Zaliczyć można do nich niżej zaprezentowane.

Wyzwania demograficzne związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych. Depopulacja jawi się jako realne zagrożenie dla kilku województw – opolskiego w skali do 25%, świętokrzyskiego do 22%, lubelskiego do 19,8%, łódzkiego do 19,6% i śląskiego do 19,3% – w prognozach demograficznych z perspektywą do 2050 r., przy czym nie oznacza to, że w pozostałych 11 województwach ten problem nie wystąpi, jego skala nie będzie po prostu aż tak znacząca. W sytuacji zmniejszającej się liczby mieszkańców trzeba podejmować już teraz decyzje inwestycyjne z dużym namysłem, aby nie okazały się w przyszłości nadmiernym obciążeniem przy zdecydowanie mniejszym ich wykorzystaniu. Jednak zasadniczym negatywnym następstwem będą spadki dochodów w udziale z PIT i CIT, co potwierdzają już współczesne analizy wpływów do budżetów samorządowych. Równie niekorzystnie zapowiadają się zmiany w strukturze wiekowej wspólnot samorządowych związane z przeważającą na świecie tendencją starzenia się społeczeństw. Będzie to miało istotne skutki w zakresie dostępności do usług zdrowotnych i opiekuńczych, a także zmieni strukturę popytu na pozostałe usługi publiczne, wpływając np. na funkcjonowanie infrastruktury. Rozwiązywanie tych problemów będzie utrudnione negatywnymi konsekwencjami starzejącego się społeczeństwa w sferze finansów publicznych, gdzie wzrostowi obciążenia budżetów samorządowych, kosztami wymienionych usług i ubezpieczeń społecznych, towarzyszyć będzie spadek dochodów własnych – głównie z udziałów w PIT (z racji mniejszych dochodów tej grupy wiekowej) i CIT (z racji wycofywania się seniorów z prowadzonej wcześniej działalności gospodarczej) oraz z opłat za usługi komunalne (z racji mniejszego popytu na usługi odpłatne). Starzenie się członków wspólnoty regionalnej to także nowe zadania dla samorządu województwa w zakresie polityki senioralnej realizowanej w poszczególnych województwach.

”

Wyzwania demograficzne dla regionów związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją (stanowiącą szczególne zagrożenie dla 5 regionów) oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych (dotyczącą wszystkich).

Wyzwania terytorialne dotyczą zasadniczo gmin i powiatów z racji tego, że w odróżnieniu od obu tych typów jednostek tworzenie województw i nadawanie im nazw oraz wyznaczenie siedzib ich władz dokonuje się wyłącznie w drodze ustawy. Jednak, unikając niepotrzebnej debaty nad samą liczbą województw (przypomnieć należy, że 16 województw jest wynikiem kompromisów politycznych, a nie racjonalnego projektowania mapy wojewódzkiej), stwierdzić trzeba, że jakkolwiek ich defragmentacja byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych, o których była już mowa. Wydaje się jednak, że przed województwami stoją inne problemy związane z ich zadaniami w zakresie rozwoju terytorialnego. Niemal w każdym województwie dostrzegane są dysproporcje między poszczególnymi subregionami wyróżnianymi na podstawie różnych kryteriów i dla różnych celów, co prowadzi do poszukiwania takich rozwiązań, jak związki metropolitalne, które jednak problemu tego nie rozwiązują, a wręcz przeciwnie – skupianie się gmin i powiatów wokół metropolii, czyli miasta będącego siedzibą władz województwa, może te dysproporcje pogłębiać. Dlatego też przedstawiam moje propozycje, aby wykorzystać większą liczbę przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, określanych często jako układy aglomeracyjne skupione wokół miast średniej kategorii, nie wspominając o miastach dużych. Współpraca między województwem a takimi właśnie układami funkcjonalnymi może przynieść w dłuższej perspektywie zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa.

”

Jakkolwiek defragmentacja struktury województw byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych.

W zakresie władztwa ustrojowego wyzwaniem dla polskich województw samorządowych jest rosnący wpływ nadzoru nad ich działalnością, wykraczający poza konstytucyjne granice. W sferze *ad intra* zaś rosnący stopień partycypacji społecznej¹ stawia zarówno sejmiki województw, jak również zarządy, w sytuacji utraty dotychczasowej dosyć asymetrycznej relacji mieszkańców – organ województwa.

Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który ignorując konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej, może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową. Jednak ujawniają się też nowe obszary aktywności samorządu województw, stanowiące reakcję na najnowsze zjawiska cywilizacyjne, do których należą narastające procesy migracyjne, transformacja energetyczna i dążenie do neutralności klimatycznej. Zwraca się też uwagę na wpływ skutków cyfryzacji administracji publicznej. W sferze władztwa zadaniowego dywersyfikacji ulega nadal rola województwa jako ośrodka regionalnej polityki rozwoju, jako że już w 2014 r. obok dotychczasowych tradycyjnych kontraktów wojewódzkich pojawiły się kontrakty terytorialne, przy pomocy których możliwe było finansowanie umów partnerskich w zakresie polityki spójności na terenie województwa. Natomiast w 2020 r. rozszerzono je o kontrakty programowe pozwalające zawierać porozumienia terytorialne zarządowi województwa z jednostkami samorządu terytorialnego z jego obszaru, ich związkami lub stowarzyszeniami, realizującymi zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii województwa. Dynamika zmian

¹ Dzięki upowszechnieniu się takich instytucji jak m.in. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski, dzięki zwiększeniu jawności działania organów samorządowych oraz partycypacji mieszkańców w debacie nad raportem o stanie województwa czy efektywnemu korzystaniu z prawa do składania skarg, wniosków i petycji, mieszkańcy zyskują realną podmiotowość w relacji z samorządem regionalnym.

tego zakresu zadań wskazuje, że należy oczekiwać dalszych wyzwań dla województw w tej sferze działania, tym bardziej że Komisja Europejska i pozostałe instytucje unijne poszukują nowych rozwiązań w obliczu trwających stanów kryzysowych w gospodarce europejskiej.



Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową.

Wyzwania w sferze władztwa finansowego dotyczą coraz trudniejszych warunków finansowych związanych z wykonywaniem poszczególnych zadań, co jest skutkiem zarówno procesów demograficznych, o których już wspomniano, jak i sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią COVID-19, która przekłada się też na budżety samorządowe. Dają się też odczuwać negatywne skutki bieżącej polityki władz centralnych, które z jednej strony pozbawiają województwa dochodów z udziału w podatkach, z drugiej wprowadzają programy finansowania zależne od relacji natury politycznej między przedstawicielami województw a urzędami organów centralnych.

Z kolei w sferze władztwa personalnego wydaje się, że coraz bardziej odczuwalne będzie wyzwanie związane z koniecznością profesjonalizacji kadr samorządowych i to nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, ale też radnych. Sytuacja kryzysowa okresu epidemicznego zmusiła radnych do udziału w sesjach sejmików w formach zdalnych przy użyciu środków komunikowania się na odległość, obnażając nie tylko brak odpowiedniego ich wyposażenia w sprzęt komputerowy z właściwym oprogramowaniem, ale też często brak odpowiednich umiejętności w zakresie posługiwania się nim. Mimo zakończenia okresu obowiązywania obostrzeń epidemicznych formy zdalne pozostaną w użyciu, co oznacza, że już w najbliższych wyborach samorządowych kwalifikacje w zakresie posługiwania nowoczesnymi technologiami mogą się okazać równie ważne, jak pozostałe odgrywające rolę w minionych kadencjach.

Należy również zwrócić uwagę na wyzwania dla samorządów województw związane z nadmiernym upolitycznieniem całego samorządu terytorialnego w Polsce. Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów wojewódzkich (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów. Na tę szczególną sytuację województw wpływa też istotna zmiana dotycząca klubów radnych sejmiku województw dokonana po 2018 r., która wręcz zmusza kluby do jednoznacznego opowiedzenia się za lub przeciw wybranemu zarządowi w formie poparcia udzielanego lub odmowy jego udzielenia. Generuje to następnie ustawowy mechanizm konfigurowania nie tylko składu, ale też przewodniczenia komisji rewizyjnej sejmiku, co powoduje, że wybór zarządu województwa stał się przedmiotem głównie gry politycznej. Dla budowania spójności i tożsamości regionalnej nie jest to dobra prognoza na przyszłość.



Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów województw (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów.

Zakończenie

Przedstawiona powyżej sytuacja pozwala oceniać minione 25-lecie polskich województw jako proces ewolucji ich koncepcji. Przyjmowane pod koniec 1997 r. założenia wstępne były przecież wynikiem doświadczeń po 1990 r. oraz bardzo niejasnych wówczas perspektyw akcesji unijnej oraz jej skutków. Doświadczenia innych krajów, które podobne procesy przechodziły wcześniej, mogły być pomocne, ale nie w pełni adekwatne,

jeśli uwzględnić, że Polska należała do grupy państw, które po raz pierwszy w historii Unii miały do niej przystąpić po wieloletnim pozostawaniu w zależności od Związku Sowieckiego i funkcjonowaniu w warunkach ustrojowych odmiennych od tych, które reprezentowali dotychczasowi członkowie Unii. W tym czasie nie wszystkie mechanizmy gospodarki rynkowej zostały uruchomione, a jedynie niektóre z nich wywoływały pierwsze odczuwalne i nie zawsze zamierzone skutki. Na barki świeżo utworzonych województw, które nie były kontynuatorami tych 17 sprzed reformy gierkowskiej, a tym bardziej tych 49 po reformie, nałożono ciężar wprowadzenia w życie eksperymentu polityki regionalnej nieznaney wcześniej. Można stwierdzić, że z tego zadania województwa w stopniu znaczącym się wywiązały, zwłaszcza od momentu, gdy zaczęły podejmować formy współdziałania międzyregionalnego nie tylko z inicjatyw odgórnych, ale też z inicjatywy własnej. Jednak opisane zagrożenia i płynące z nich wyzwania skłaniają ku założeniu, że polskie regiony czekają trudne czasy.

O autorze

Dr hab. **Jerzy Korczak**, profesor UWr – Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej, Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Autor ponad 300 publikacji w znaczącej części poświęconych problematyce samorządowej.

Prof. Jerzy Korczak istotnie przyczynił się do odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r., pracując m.in. jako ekspert w Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego. W zespole prof. M. Kuleszy brał udział w pracach nad projektami ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym aż do ich uchwalenia w 1998 r. W latach 2020–2021 opracował autorski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutem związku.

Sporządził wiele projektów aktów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów gmin i powiatów z terytorium Dolnego Śląska. W latach 1990–1998 współpracował z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Wojewódzkim Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu, a następnie, w latach 1999–2006, z tym samym Biurem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego i wreszcie, w latach 2006–2018, z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe” w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych o zasięgu ogólnopolskim. Od 1990 r. rozpoczął współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc szkolenia dla radnych, członków organów wykonawczych i pracowników samorządowych dolnośląskich gmin, a także powiatów i województw.

W latach 1996–2010 był doradcą Rady Miejskiej Wrocławia. W 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia”. W latach 2006–2022 był doradcą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. W 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska.

Województwo samorządowe – punkt wyjścia i proponowane zmiany



dr Grzegorz Grzelak

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego

Dla demokratycznego państwa prawnego samorzady w Polsce pełnią kluczową rolę nie tylko jako środek zaradczy na kwestie problemowe gmin czy regionów. Ich funkcja sięga dalej – są punktem łączącym obywateli zarówno pod względem tożsamościowym, jak i w zakresie poczucia sprawczości. Warto więc zastanowić się, jak wygląda aktualny stan samorządności w Polsce? Z pewnością państwo nie może działać efektywnie wraz z centralizacją zadań publicznych. Jakie więc zagrożenia niesie za sobą recentralizacja i jak jej przeciwdziałać? Kto i jakie zmiany w tej kwestii proponuje?

Wprowadzenie

25-lecie samorządu regionalnego w Polsce jest z pewnością okazją do dokonania oceny reformy regionalnej państwa z przełomu lat 1998-1999, podsumowania dotychczasowej działalności oraz propozycji zmian dotyczących jego pozycji ustrojowej i układu kompetencyjnego, w którym funkcjonuje. Koncepcja ustrojowa i układ kompetencyjny obecnego samorządu wojewódzkiego zostały stworzone w obrębie rządu premiera Jerzego Buzka (głównie w urzędzie Pełnomocnika ds. reformy samorządowej, Michała Kuleszy), choć należy wskazać wcześniejszą, gminną reformę z lat 1989-1990. W przygotowywaniu tej drugiej reformy brali udział (w pewnych okresach) czynni samorządowcy, na przykład skupieni w Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego, w którym – oprócz mnie – zasiadali również: Piotr Buczkowski, Zyta Gilowska, Leon Kieres czy Józef Buszman. W północnej Polsce była aktywna, złożona z przedstawicieli sejmików, wojewodów i prezydentów większych miast, Rada Pomorza Nadwiślańskiego, optująca za utworzeniem jednego dużego województwa pomorskiego, które zostało uwzględnione w pierwotnym przedłożeniu rządowym. Nie aspiruję do przedstawienia jakiejś całościowej analizy tych procesów czy modelu docelowego samorządu regionalnego. Niniejszy materiał stanowi jedynie wynik już historycznych doświadczeń i obserwacji współczesnych zagrożeń.

Samorzady w zarysie

Jak zapisano w Konstytucji RP z 7 kwietnia 1997 r., art. 2, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pojęcie demokratycznego państwa prawnego, w sensie formalnym, oznacza, że cała działalność państwa i jego organów opiera się na prawie (zasada legalności) i na zasadzie podziału władz oraz ich wzajemnego kontrolowania się. W sensie materialnym natomiast bazuje ono na takich wartościach jak sprawiedliwość, wolność, równość czy demokratyzm gwarantujący pluralizm polityczny. U podstaw tego pojęcia leży przekonanie, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które jednocześnie nie byłoby demokratyczne. Wśród zasad

charakteryzujących taką formę państwa, znajdujemy także odnoszącą się do istnienia „systemu instytucji samorządowych jako formy udziału społeczeństwa w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb zbiorowych o znaczeniu lokalnym bądź grupowym”¹.

”

Państwo bazuje na takich wartościach, jak sprawiedliwość, wolność, równość czy demokratyzm gwarantujący pluralizm polityczny. U podstaw tego pojęcia leży przekonanie, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które jednocześnie nie byłoby demokratyczne.

Konstytucja RP w rozdziale VII stwierdza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych i wskazuje na gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Inne, w tym regionalne i lokalne jednostki samorządu terytorialnego, mają być określone na poziomie ustawy. W nieco ponad 2 lata po przyjęciu Konstytucji, z przedłożenia rządowego projektu (kiedy premierem był Jerzy Buzek), Sejm RP uchwalił pakiet ustaw, które ustanowiły w Polsce samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki i nowy podział terytorialny kraju. Ta druga już w ciągu dekady lat 90. XX w. reforma samorządowa – dokonana, między innymi przy współpracy wybranych wcześniej w wyborach gminnych radnych (np. skupionych wokół Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego) – zmieniła w dużym zakresie ustrój państwa, decentralizując je w znacznym stopniu. Polska stała się unitarnym państwem samorządowym, w którym wszystkie trzy szczeble samorządu są niezależne od siebie i wszystkie one podlegają rządowemu nadzorowi (w sprawach finansowych – Regionalnej Izbie Obrachunkowej). Nadzór nad wykonywaniem zadań gminy, powiatu oraz województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem.

”

W nieco ponad 2 lata po przyjęciu Konstytucji, z przedłożenia rządowego projektu (kiedy premierem był Jerzy Buzek), Sejm RP uchwalił pakiet ustaw, które ustanowiły w Polsce samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki i nowy podział terytorialny w kraju.

Wśród europejskich standardów, które przyświecały reformom, warto w tym ogólnym szkicu wymienić choćby dwie – zasadę subsydiarności i rozwoju zrównoważonego. Pierwsza z nich oznacza, że zorganizowani w różnych układach obywatele decydują o swoich sprawach w granicach prawa, a państwo podejmuje tylko te działania, których sami obywatele wykonać nie mogą. Wymaga to znalezienia równowagi między nieskrępowaną aktywnością obywatelską a interwencją państwa dla dobra wspólnego. Istotą drugiej, stanowiącej tradycyjny cel polityki regionalnej Unii Europejskiej, jest dążenie do zrównoważenia rozwoju regionów (zasada solidarności) oraz optymalizacji wykorzystania przestrzeni i zasobów naturalnych (zasada ekorozwoju). Jak pisał jeden z twórców reform, Jerzy Regulski, chodziło o zbudowanie państwa obywatelskiego (a nie autorytarnego), terytorialnego (nie resortowego), samorządowego (nie korporacyjnego), państwa wolnorynkowego (a przy tym wrażliwego na niebezpieczeństwo pogłębiania się zróżnicowania sytuacji ekonomicznej obywateli i regionów).

Źródeł tych reform samorządowych można szukać w Polsce przedwojennej, gdzie poza samorządowymi gminami i autonomicznym Śląskiem istniały pewne doświadczenia w zakresie samorządu regionalnego w Wielkopolsce i na Pomorzu. W okresie PRL istotny asumpt do myślenia o przyszłych reformach dał Program I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”, który odbył się jesienią 1981 r. w Gdańsku. Pod

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 172-174.

koniec lat 70. i w latach 80. dyskutowano o tym na forach różnych nieformalnych inicjatyw, jak na przykład Konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość” czy Klub „Dziekania”. Przewijały się tam postacie, o których można było wkrótce powiedzieć: „ojcowie założyciele polskiego samorządu” (jak Jerzy Reguński, Jerzy Stępień, Walerian Pańko czy Michał Kulesza). Płaszczyzną dla rozwijania się idei samorządowych stał się również Komitet Obywatelski przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie, w którym także miałem zaszczyt uczestniczyć. Niestety, przy Okrągłym Stole nie udało się przeforsować żądań dotyczących utworzenia w Polsce samorządu terytorialnego. Stało się to możliwe dopiero po zwycięstwie strony solidarnościowej w wyborach czerwcowych 1989 r. i po powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego.

W te dążenia wpięły się także różne środowiska gdańskie czy, szerzej, pomorskie. W ruchu kaszubsko-pomorskim na wyróżnienie na pewno zasługuje – obok wielu innych działaczy (między innymi Tadeusza Bolduana czy Józefa Borzyszkowskiego) – Lech Bądkowski, który stworzył oryginalną ideę krajowości (była ona dla mnie i dla przyjaciół samorządowców z Torunia inspiracją w budowaniu koncepcji regionu Pomorza Nadwiślańskiego, który stał się częścią pierwszego przedłożenia rządowego projektu regionalizacji w 1998 r.). Ten sam Bądkowski w latach 1980-1981 był twórcą dwóch ważnych inicjatyw regionalnych: Klubu Myśli Politycznej im. Konstytucji 3 Maja oraz „Samorządności” – początkowo „kolumny” w „Dzienniku Bałtyckim”, zaś przed samym stanem wojennym – odrębnym czasopiśmie.



W ruchu kaszubsko-pomorskim na wyróżnienie na pewno zasługuje – obok wielu innych działaczy – Lech Bądkowski, który stworzył oryginalną ideę krajowości.

Wśród różnych działających na Pomorzu politycznych środowisk opozycji demokratycznej, których uczestnicy w przyszłości budowali pomorski samorząd, wymienić można Ruch Młodej Polski, który na podstawie katolickiej nauki społecznej rozwijał klasyczne dla przyszłego rozwoju samorządności terytorialnej i decentralizacji państwa pojęcie subsydiarności (pomocniczości). Z drugiej strony, środowisko skupione wokół „Przeglądu Politycznego” (tworzące w przyszłości Kongres Liberalno-Demokratyczny) rozwijało takie pojęcia, jak gospodarka wolnorynkowa czy polityka lokalna i regionalna. Obydwa środowiska na końcu lat 80. XX w. stworzyły wspólny Klub Myśli Politycznej im. Lecha Bądkowskiego, którego prezesem był znany działacz NZS-u, przedsiębiorca (prezes spółdzielni „Gdańsk”, wcześniej „Świetlik”), późniejszy wojewoda gdański oraz marszałek Sejmu w okresie reformy 1998-1999 r.) – Maciej Płażyński. Faktyczne upowszechnienie idei samorządności terytorialnej i idei regionalizmu pomorskiego nastąpiło w związku z rozwojem ruchu komitetów obywatelskich przed pierwszymi wyborami samorządowymi w maju 1990 r.

Pojęcie samorządu regionalnego zostało zdefiniowane w 1997 r. w tekście Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR) – dokumencie Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (nie uzyskała ona do tej pory statusu konwencji europejskiej, tak samo jak wcześniejsza od niej Europejska Karta Samorządu Lokalnego). Art. 3.1 EKSR mówi, że „Samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa – mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadających prerogatywy albo wynikające z samoorganizacji, albo typowo przypisywane rządowi centralnemu – do zarządzania, na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców, zasadniczą częścią spraw publicznych zgodnie z zasadą subsydiarności”.

Polska ustawa o samorządzie województwa w art. 1 mówi, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”, a „ilekroć w ustawie jest mowa o województwie lub samorządzie województwa, należy przez to rozumieć regionalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”². W kontekście tych zapisów wypada zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu ujawnia się tendencja do traktowania samorządu terytorialnego (w tym regionalnego) przede wszystkim jako elementu decentralizacji systemu

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, art. 1.

zarządzania państwem ze szkodą dla takiej koncepcji samorządu, która mówi o nim jako o formie autonomicznej organizacji wspólnoty mieszkańców. Wykreowany na terytorium regionu samorząd nie jest wyłącznie dostawcą usług publicznych, ale – opartym o wspólną tożsamość regionalną – podmiotem odpowiedzialnym za rozwój tejże wspólnoty. Inną kwestią jest to, jak ta wspólnota widzi siebie, jaki jest poziom tej tożsamości, identyfikacji kulturowej. Z pewnością może być ona różna w poszczególnych regionach kraju i przykłady Wielkopolski czy Pomorza nie muszą odzwierciedlać poziomu tej regionalnej samoidentyfikacji czy patriotyzmu.

”

Wykreowany na terytorium regionu samorząd nie jest wyłącznie dostawcą usług publicznych, ale – opartym o wspólną tożsamość regionalną – podmiotem odpowiedzialnym za rozwój tejże wspólnoty.

Dokumenty europejskie (EKSL, EKSR), nasza Konstytucja oraz krajowe ustawodawstwo samorządowe gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego, w tym również regionalnego, samodzielność rozumianą w kilku aspektach. W aspekcie politycznym oznacza ona, że organy samorządu terytorialnego tworzone są na drodze wyborów wolnych, tajnych, równych oraz bezpośrednich (w Polsce w tym ostatnim przypadku organy wykonawcze powiatu i województwa wybierane są przez organy uchwałodawcze). Żaden inny organ władzy publicznej (rządowy czy samorządowy), inna wspólnota lokalna czy regionalna oraz narodowa nie może wpływać na wynik wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego. Samodzielność organizacyjna pozwala na powoływanie, likwidację, zmianę struktury przedsiębiorstw, instytucji i innych jednostek organizacyjnych dla realizacji zadań własnych. Samodzielność administracyjna oznacza, że rządowy nadzór nad wykonywaniem zadań określonych w ustawach kompetencyjnych jako wykonywane we własnym zakresie, może mieć jedynie charakter formalny, czyli ustala on wyłącznie ich zgodność z prawem. Co ważne, wspólnoty samorządowe wykonują te zadania na własną odpowiedzialność. Oczywiście, oznacza to decentralizację i wzmocnienie samodzielności samorządu. Zaś najwięcej kontrowersji budzi w samorządach realizowane przez parlament i rząd zasady samodzielności ekonomicznej, która oznacza, że dochody własne jednostki samorządu terytorialnego powinny umożliwić realizację zadań własnych.

”

Żaden inny organ władzy publicznej (rządowy czy samorządowy), inna wspólnota lokalna czy regionalna oraz narodowa nie może wpływać na wynik wyborów w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Aktualny stan samorządności w Polsce

Punktem wyjścia dla rozważań na temat stanu naszej samorządności terytorialnej, w tym regionalnej, niech będzie teza Zygmunta Niewiadomskiego dotycząca tego, że samorząd terytorialny stał się współcześnie „probiezkiem realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego”³. Państwo z samorządem traktowanym fasadowo nie może się mienić w pełni demokratycznym. Nie może, ponieważ wtedy staje się ono państwem scentralizowanym, a od tego już tylko krok do autorytaryzmu państwowego. Jak widzimy, samorząd terytorialny „jawi się współcześnie jako najpełniejsza formuła realizacji zarówno filozoficznej idei samorządności, jak i koniecznej, w warunkach współczesnego państwa, decentralizacji zadań publicznych”⁴. Aczkolwiek występujące tendencje do objęcia władzy totalitarnej, bazującej na populizmie społecznym, zdają się owej decentralizacji przeczyć, to centralizacja zadań publicznych, a co najwyżej ich dekoncentracja, muszą skończyć się niepowodzeniem: „Nie ma bowiem współcześnie możliwości «ogarnięcia» ze szczebla

³ Zob. I. Lipowicz, *Podsumowanie [w:] System prawa samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego – ograniczenia i perspektywy*, t. III, red. I. Lipowicz, Walters Kluwer, Warszawa 2023.

⁴ Ibidem.

centralnego owego szerokiego zakresu zadań publicznych z ich całą złożonością i specyfiką interesów grupowych⁵. Centralizacja zadań publicznych czy raczej, jak możemy powiedzieć, recentralizacja, jest wrogiem numer jeden demokratycznego systemu zarządzania publicznego, a jest ona niestety w ostatnich latach praktycznie jednogłośnie diagnozowana przez naukę prawa administracyjnego.

”

Państwo z samorządem traktowanym fasadowo nie może się mianować w pełni demokratycznym. Nie może, ponieważ wtedy staje się ono państwem scentralizowanym, a od tego już tylko krok do państwowego autorytaryzmu.

Recentralizacja zarządzania publicznego

Przykładów takiej recentralizacji w odniesieniu do samorządu terytorialnego jest wiele. Tylko w odniesieniu do samorządu regionalnego podporządkowano rządowi lub jego agendom wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie zarządy melioracji wodnych, wojewódzkie ośrodki ochrony środowiska – wszystkie ważne instytucje w danej dziedzinie polityki regionalnej. W odniesieniu do utrzymania podstawowych zasad samorządności terytorialnej udało się, dzięki wetu Prezydenta RP, zapobiec przekształceniu Regionalnych Izb Obrachunkowych w rządowy instrument nacisku w ramach rozszerzonego nadzoru finansowego nad samorządami (poprzez wprowadzenie kryterium „gospodarności”). Nastąpiły próby podważenia roli samorządów w oświacie, gdzie pełniły one funkcję ogniwa założycielskiego szkół. Zostały podjęte arbitralne decyzje rządu dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnich latach osłabła rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego będącą forum konsultacji z samorządem ważnych dla niego inicjatyw legislacyjnych, zgłaszanych przez rządzącą większość, gdyż wiele z nich przyjęło formalnie kształt inicjatyw poselskich i nie podlegają konsultacji w trybie ustawy o KWRiST.

Wydaje się jednak, że to, co najbardziej „boli” polskich samorządowców, którzy są kreatorami polskiej polityki lokalnej i regionalnej, dotyczy uszczuplenia dochodów własnych, w szczególności gmin, związanego ze zmianami w obrębie podatku PIT. Za zupełnie pozasystemową uważa się próbę narzucenia samorządom prowadzenia polityki rozwoju w oparciu o rządowe fundusze celowe, które miałyby wynagrodzić samorządom ubytki w dochodach własnych. Rodzi to, niestety, niebezpieczeństwo ograniczania możliwości realizacji przez samorządy własnych, wynikających z lokalnych czy regionalnych, celów rozwojowych oraz niebezpieczeństwo klientelizmu, który może powstawać w oczywistych relacjach „darczyńca – petent”. Samorządy regionalne zaniepokojone są również – w związku z przedłużającym się sporem rządu RP z Komisją Europejską – możliwością zablokowania realizacji regionalnych programów operacyjnych w obecnej perspektywie finansowej UE, bazujących przecież na europejskiej polityce spójności, czy wręcz utraty możliwości czerpania środków z programu „Krajowego Planu Odbudowy”, opartego na europejskim Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

”

Rodzi się, niestety, niebezpieczeństwo ograniczania możliwości realizacji przez samorządy własnych, wynikających z lokalnych czy regionalnych, celów rozwojowych oraz niebezpieczeństwo klientelizmu, który może powstawać w oczywistych relacjach „darczyńca – petent”.

⁵ Ibidem.

Propozycje zmian

Wszystko to skłania do zastanowienia się nad obecną i przyszłą sytuacją polskiego samorządu terytorialnego. Od co najmniej dekady w środowisku samorządowym mówi się o potrzebie trzeciego etapu reformy samorządu terytorialnego (tak brzmi tytuł wykonanego dwa lata temu na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej opracowania Huberta Izdebskiego). Powstają propozycje dalszych poważnych reform, nawet o charakterze ustrojowym, znacznie wzmacniających pozycję samorządu regionalnego w państwie.

Na przykład środowisko Inkubatora Umowy Społecznej proponuje zmianę charakteru Senatu RP na reprezentację samorządów wojewódzkich; stworzenia senatu wojewódzkiego składającego się z przedstawicieli gmin, likwidację organu rządowego w województwie (stanowiska wojewody) i przeniesienia uprawnień nadzorczych nad samorządem, które z rąk rządu przejąłby Prezydent RP. Przewidziane jest również rozszerzenie zakresu prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa na podstawie jego zwiększonych kompetencji w postaci zadań możliwych do wykonania we własnym zakresie. Prowadziłoby to oczywiście do różnicowania polityk regionalnych. Inne propozycje wskazują na potrzebę wzmocnienia ekonomicznej pozycji samorządu na drodze udziału w podatku VAT czy wręcz uczynienia z PIT i CIT podatków w całości samorządowych. Program zmian dotyczy również wielkich sfer życia społecznego – jakimi są edukacja, ochrona zdrowia, a także kultura – generalnie polegający na ograniczeniu funkcji „Centrum” w zarządzaniu państwem. Szczegółowe relacjonowanie tych projektów przekracza zamierzenia tego szkicu.

Pozwalam sobie w związku z tym jedynie wymienić kilka ważnych, moim zdaniem, sformułowanych w ostatnim czasie propozycji. Należy do nich na pewno program „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo” (Fundacja im. Stefana Batorego). Nowe założenia ustrojowe prezentuje projekt: „Karta Wojewódzka. Propozycje rozwiązań modelowych”, (Zdecentralizowana Rzeczpospolita). Rozwinięcie tych idei możemy znaleźć również w opracowanej ostatnio w ramach Inkubatora Umowy Społecznej publikacji *Umówmy się na Polskę*⁶. O przyszłości polskiego samorządu myślą nie tylko naukowcy, eksperci, ale i sami samorządowcy. Do przykładów ich zaangażowania w tematykę reform samorządowych należy program 21 postulatów samorządowych, przyjęty 31 sierpnia 2019 r. w Europejskim Centrum Solidarności w Gdańsku (później poprawiany i uzupełniany).

Oczywiście, realizacja tych reformatorskich zamierzeń zależy od odpowiedniej, sprzyjającej im atmosfery politycznej, a więc także od wyniku wyborów parlamentarnych jesienią br. oraz wyborów samorządowych (wiosna 2024 r.). Wokół wypracowanego wcześniej modelu zmian musi być osiągnięty szeroki konsensus, sięgający wręcz większości konstytucyjnej. Powodzenie drugiego etapu reformy samorządowej z lat 1998–1999 dowodzi, że konieczne jest wsparcie także samych samorządowców, polityków lokalnych, regionalnych i to oni powinni się zaangażować w wyjaśnianie potrzeby realizacji „trzeciego etapu”. Potrzebne bowiem są nam działania o charakterze de(re)centralizacyjnym oraz umacniające pozycję ustrojową samorządu w państwie i tym samym wzmacniające demokratyczne państwo prawne.

O autorze

Dr **Grzegorz Grzelak** – Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego. Absolwent I Liceum Ogólnokształcącego w Gdańsku im. Mikołaja Kopernika, absolwent Uniwersytetu Gdańskiego oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Wykładowca akademicki specjalizujący się w problematyce samorządu terytorialnego, polityki lokalnej i regionalnej oraz międzynarodowej współpracy samorządów terytorialnych, autor publikacji naukowych z tych dziedzin. Ekspert pracujący przy reformie administracyjnej powołującej samorząd wojewódzki w Polsce w latach 1997–1998.

⁶ Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, Kraków 2023. Por. też: G. Grzelak, *Samorząd regionalny – wczoraj, dziś, jutro* [w:] *Polskie regiony – droga i przyszłość*, red. J. Szomburg, M. Wandałowski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2020, s. 45–54.

Działacz opozycji demokratycznej w okresie PRL. W 1999 roku współzałożyciel Ruchu Młodej Polski. Uczestnik wydarzeń sierpniowych 1980 roku, a w latach 1980-1981 Szef Sekretariatu Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”. W latach 70. i 80. współredaktor pozadebitowych czasopism „Bratniak” i „Polityka Polska”, po 1988 roku uczestnik ruchu komitetów obywatelskich.

W latach 1990-1998 radny miasta Gdańska i przewodniczący Sejmiku Samorządowego Województwa Gdańskiego. W 1991 roku sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Lecha Wałęsy. W latach 1990-1994 wiceprzewodniczący Krajowego Sejmiku Samorządowego. Pełnił różne funkcje międzynarodowe, m.in. prezydenta Euroregionu Bałtyk, przewodniczącego polskiej delegacji do Rady Gmin i Regionów Europy i członka Komitetu Regionów Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, przedstawiciela Województwa Pomorskiego w Forum Parlamentów Regionalnych Południowego Bałtyku. Od 1999 roku pełnił także różne funkcje w samorządzie regionalnym województwa pomorskiego, m.in. przewodniczącego sejmiku, wicemarszałka województwa, przewodniczącego komisji problemowych.

Tyle centrum, ile konieczne, tyle samorządu, ile możliwe



Jarosław Makowski

Radny Miasta Katowice, b. Radny Sejmiku Województwa Śląskiego,
Prezes Instytutu Obywatelskiego

Doświadczenie wojny w Ukrainie, skutkujące ponadpokoleniowym, oddolnym zaangażowaniem obywateli w pomoc uchodźcom pokazuje, że Polacy są coraz bardziej świadomi wagi społecznego zaangażowania. Chętnie wykorzystują swój potencjał, realizując zasadę partycypacji obywatelskiej. Model ten najpełniej mogą jednak rozwijać w państwie zdecentralizowanym i samorządnym, zogniskowanym na ruch ze strony mieszkańców małych ojczyzn. Jak mądrze wykorzystać ich wiedzę i doświadczenie? W jaki sposób realizować zasadę samorządności i pomocniczości? Czy istnieje przepis na nową Polskę?

Złego rządu doświadczamy na każdym kroku. Stykamy się z nim wtedy, kiedy nasze dzieci rozpoczynają edukację lub wybierają studia, bo często trafiają w ręce ideologów, a nie pedagogów. Przekonujemy się na własnej skórze o złych rządach, gdy szukamy pomocy u lekarza specjalisty, bo to wyzwanie prawie nieosiągalne, lub kiedy idziemy szukać sprawiedliwości do sądu, bo rozprawy ciągną się latami. Dotykamy niewydolności państwa, gdy nasz dom czy dobytek staje na drodze coraz groźniejszych dla naszego życia i zdrowia żywiołów, będących konsekwencją zmian klimatycznych: od powodzi poczynając, a na suszach kończąc.

Pierwszy odruchem, który pojawia się w wyniku takich doświadczeń, jest przekonanie, że państwo należy zlikwidować. Państwo, myślimy, nie jest rozwiązaniem naszych codziennych problemów, ale jest barierą, która stoi na drodze do ich rozwiązania. Skoro państwo jest niewydolne, myślimy, skoro nie dostarcza dobrych usług publicznych i nie podnosi jakości życia, to po co nam ono? Z drugiej jednak strony są sprawy, których nie zrobimy indywidualnie, czy nawet organizując się w stowarzyszenia. Człowiek może uporządkować teren wokół swojego domu, ale już nie wybuduje autostrady do sąsiedniego miasta, czy nie zbuduje mostu, który jest potrzebny, by połączyć dwie wsie rozdzielone rzeką. Ani na takie projekty nas nie stać, ani – jeśli nawet – nie odzyskalibyśmy poniesionych kosztów inwestycji. To jest właśnie zadanie państwa.

”

Musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie – „myśleć państwowo”, wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli.

Dlatego musimy zacząć myśleć na nowo o polskim państwie – „myśleć państwowo”, wolni od uprzedzeń i doświadczeń, jakimi przesiąkamy, stykając się z państwem w wydaniu scentralizowanym, państwem nieskutecznym w wywiązywaniu się ze swoich zadań wobec obywateli. Musimy nauczyć się rozpoznawać jego słabości, a jednocześnie otwarcie go bronić – bo jak trwoga, to nie do boga, ale właśnie do państwa. Roztropne państwo troski, państwo, w którego centrum są obywatele, ma w naszym wieku niepewności jedno fundamentalne zadanie: dać nam poczucie bezpieczeństwa. Miał rację amerykański intelektualista, Tony Judt, gdy pisał: „Wkraczamy w wiek braku bezpieczeństwa – brakuje nam bezpieczeństwa gospodarczego, fizycznego, politycznego (...) Brak poczucia bezpieczeństwa rodzi strach. Strach zaś – strach przed zmianą, strach przed upadkiem, strach przed obcym i nieznanym światem – podważa zaufanie i burzy współzależności, na których opiera się społeczeństwo obywatelskie”¹.

Wobec strachu i niepewności, które niesie współczesny świat, potrzebujemy państwa: zyczliwego wobec obywateli, odpornego na kryzysy, uznającego różnorodność obywateli, gwarantującego dobre usługi publiczne i troszczącego się o jakość życia. Łatwo powiedzieć, trudniej takie państwo – marzenie wszystkich, niezależnie od przekonań politycznych Polek i Polaków – zbudować. Czasami mam wrażenie, że to my sami nakładamy sobie ograniczenia, aby nie myśleć na nowo. I nie działać na nowo.

Zacznijmy od kategorii, które muszą zostać ujęte w schemat działania państwa, jeśli chcemy, by radziło sobie ono z niepewnością i ryzykiem dzisiejszego świata. Skuteczne państwo musi budować swoją odporność. Antoni Podolski, jeden z ekspertów „Instytutu Obywatelskiego”, opisywał², czym charakteryzuje się odporne państwo. Otóż sprawne i bezpieczne państwo jest odporne na kryzysy i zagrożenia. Nie znaczy to, że takiego państwa kryzysy nie dotyczą, natomiast:

- potrafi sobie z nimi radzić z minimalnymi stratami i kosztami;
- wyciąga wnioski z doświadczeń i wzmacnia swoją odporność dzięki lekcjom z wcześniejszych sytuacji kryzysowych i doświadczeń innych krajów;
- prawidłowo ocenia ryzyko wystąpienia niekorzystnych zjawisk i jeśli nawet nie może im zapobiec (jak pandemii), potrafi zminimalizować ich niekorzystne skutki – czyli zarządza ryzykiem, zyskując lub zwiększając odporność.

Należy jednak zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym w Polsce i – co ważniejsze – w świadomości prawnej społeczeństwa i elit politycznych, państwo rozumiemy przede wszystkim jako byt w znaczeniu tradycyjnym, administracyjno-rządowym, nie zaś obywatelskim. Podobnie bezpieczeństwo narodowe sprowadzamy do bezpieczeństwa państwa – czyli do obronności, wojska, służb specjalnych i polityki zagranicznej, czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym – a nie obywateli.



Zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane.

Ponadto, zarówno kryzys pandemiczny, jak i kryzys uchodźczy pokazują, że państwo odporne to państwo zdecentralizowane. Państwo usamorzadowione – które nie przeszkadza działać społeczeństwu obywatelskiemu. A jak działa takie społeczeństwo? Pokazał to dobrze kryzys uchodźczy. Po pierwsze więc, (samo)organizacja obywatelska. Sprawna pomoc musi być dobrze zorganizowana. To sami ludzie szybko wyznaczyli punkty: spożywczy, medyczny czy punkt z ubraniami. W naturalny sposób pojawiały się osoby, które miały charyzmat organizowania chaotycznej na początku pomocy – dar polegający

¹ T. Judt, *Źle ma się kraj. Rozprawa o naszych współczesnych bolączkach*, przeł. P. Lipszyc, Wołowiec 2011, s. 21.

² A. Podolski, *Odporne państwo. Analiza polskiego systemu zarządzania kryzysowego 2021*, <https://instytutobywatelski.pl/raporty/261-odporne-panstwo-analiza-polskiego-systemu-zarzadzania-kryzysowego-2021> [dostęp: 03.03.2022].

na szybkim podejmowaniu decyzji, wskazywaniu i podziale zadań. Dosłownie po kilkunastu minutach w takich punktach można było zobaczyć, jak ta samoorganizacja przekłada się na porządek i jasny podział ról oraz obowiązków.

Po drugie, sieciowanie. Tu z pomocą przychodzą media społecznościowe. Szybko powstały grupy od „zadań specjalnych”: pomoc, transport, żywność, organizacja. Widziałem, jak za pomocą informacji w sieci szybko dostarczane były na dworce konkretne produkty najpilniejszej potrzeby. Jak, gdy potrzebny był transport, po kilku minutach po wrzuceniu takiej informacji na grupy pomocowe, problem był rozwiązywany. Sieciowanie i informacja to kluczowy element dobrze działającego społeczeństwa obywatelskiego.

Po trzecie w końcu, zaangażowanie. Chęć niesienia pomocy deklarowali wszyscy – seniorzy, młodzi, uczniowie szkół. Przyznam, że dawno nie widziałem takiego ponadpokoleniowego zaangażowania; zaangażowania połączonego z czułością i delikatnością. Ludzie nieśli pomoc, mieli poczucie sprawczości – pomagali tym, którzy z nie swojej winy doświadczyli niesprawiedliwości. W wielu rozmowach słyszałem, że po długich miesiącach bezradności, w jaką wpędziła nas pandemia, zamykając wszystkich w domach, tu – przy kryzysie uchodźczym – mogliśmy z nich wyjść i pokazać działanie i skuteczność. Niemal natychmiast zobaczyć efekty tego działania. To uczucie dawało nie tylko satysfakcję, ale i poczucie siły.

”

Według ostatnich badań CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego, pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia.

Nie może więc dziwić, że model państwa usamorzadowionego – jego skuteczność działania – dostrzegają sami obywatele. Wystarczy zobaczyć badania CBOS z marca 2020 roku, w których uwzględniono stosunek obywateli do władz samorządu i do rządu centralnego. Pozytywny stosunek do samorządu miało 75% obywateli, rząd zaś mógł liczyć najwyżej na 42% poparcia³.

By jednak zbudować nowe państwo – państwo samorządne i zdecentralizowane – musimy na poważnie potraktować dwie zasady: samorządności i pomocniczości. Silny region, silna gmina, silny powiat, silne miasto to najlepsza droga do skutecznego zarządzania i pozytywnego zmieniania życia lokalnych wspólnot. Dlatego realnie wzmocniono pozycję wójtów, burmistrzów czy prezydentów. W ten sposób dajemy im możliwość podejmowania konkretnych działań na rzecz mieszkańców. Samorządy zostały upodmiotowione. Wpisały się w świadomość społeczną i praktykę rządzenia. Są dobrze oceniane przez mieszkańców.

”

Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy.

Aktywność ruchów miejskich, popularność budżetów obywatelskich czy funduszy sołeckich pokazuje jasno: Polacy coraz częściej i coraz intensywniej chcą angażować się w procesy sprawowania władzy, ale też w stopniu dużo większym niż wcześniej realizują to pragnienie. Mieszkańcy małych ojczyzn chcą dziś w szerszym zakresie decydować o tym, co i jak w swoim najbliższym otoczeniu zmienić z korzyścią dla siebie,

³ CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*, Komunikat z badań, nr 38/2020, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_038_20.PDF; CBOS, *Stosunek do rządu w pierwszej połowie marca*, Komunikat z badań, nr 36/200, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_036_20.PDF [dostęp: 22.03.2021].

ale i dla innych grup społecznych. Rośnie społeczne zaangażowanie i poziom partycypacji obywatelskiej. Dlatego nowa wizja samorządności – a więc wsłuchiwanie się w głos mieszkańców, ale też umożliwianie im podejmowania wiążących decyzji – musi być celem politycznym i strategicznym nowej umowy społecznej.

Rozwijanie i zacieśnianie współpracy z sektorem pozarządowym, na przykład poprzez powoływanie pełnomocników ds. współpracy z NGO-sami, coraz większe środki przeznaczane na realizację budżetów obywatelskich czy konsultowanie z mieszkańcami rozmaitych decyzji to sygnały, że w Polsce mamy już do czynienia z oddolną zmianą. Można ją określić mianem drugiej fali samorządności. Uważam, że najlepszymi ekspertami do spraw miasta czy gminy są ich mieszkańcy. A mądra władza wie, jak tę wiedzę oraz doświadczenie społeczne dobrze zagospodarować.

Samorządy nie tylko powinny otrzymać większe środki i tym samym uniezależnić się od kaprysów władzy centralnej, ale koniecznym jest tu promocja dwóch wartości: współpracy i zaufania. Tam bowiem, gdzie ludzie w sposób mądry ze sobą współpracują, wszyscy na tym zyskujemy. Tam, gdzie ludzie ze sobą w sposób niemądry walczą, wszyscy na tym tracimy. Po drugie: zaufanie, którego potrzebujemy na szczeblu lokalnym, jest tańsze niż, tak bardzo promowana teraz przez obecną władzę, podejrzliwość. Jeśli będziemy ufać sobie nawzajem, nie tylko będziemy dynamiczniej się rozwijać, ale także życie stanie się dla nas bardziej przyjazne.

Drugim filarem nowego rozumienia i działania państwa jest zasada pomocniczości. Często nazywana jest także zasadą subsydiarności (od łac. *subsídium* – pomoc). Zawdzięczamy ją tradycji katolickiej – a dokładniej katolickiej nauce społecznej. Gdybym miał w jednym zdaniu streścić logikę tej ważnej dla naszego życia społecznego i administracyjnego zasady, to brzmiałoby ono następująco: „Tyle państwa ile potrzeba, tyle wolności, ile można”. Mówi ona tym, że każdy szczebel władzy powinien spełniać tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub jednostki działające w ramach społeczeństwa.

Pomocniczość realizowana jest na dwa sposoby: poprzez autonomię i poprzez współpracę. Autonomia polega na tym, że władza centralna nie przejmuje zadań, które spokojnie – czasami sprawniej i szybciej – może wykonać samorząd. W ostatnim czasie najlepszym przykładem na to, że samorządy lepiej rozwiązują nasze codzienne sprawy, był choćby Narodowy Program Szczepień. Poszczególne miasta i gminy potrafiły skuteczniej niż rząd centralny przygotować punkty szczepień, choć obecny rząd robił wiele, by w tym trudnym zadaniu przeszkadzać. Nie znaczy to, że wykluczona jest współpraca. Przeciwnie: współpraca jest absolutnie wskazana, ale na zasadach partnerskich i wzajemnego zaufania. Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.



Zasada pomocniczości jest receptą na dobre zarządzanie państwem pod warunkiem, że jej trybami są autonomia i współpraca.

Zasady, które tu opisuję, stanowią nie tylko przepis na budowę życzliwego państwa – państwa usamorządowanego i otwartego na obywatelski potencjał – ale także wielkiego społeczeństwa, które za dobrą monetę bierze partycypację i deliberatywne metody podejmowania decyzji. Życzliwe państwo to nowy sposób reformowania i zarządzania, w którym zwycięzca wyborów nie bierze wszystkiego, by kolonizować państwo – nie dlatego, że nie chce, ale dlatego, że w ramach decentralizacji po prostu już nie może, gdyż nie ma do tego narzędzi. W tak rozumianym społeczeństwie ceni się indywidualną wolność każdego z nas. Nieważne kim jesteś, ale ważne, kim chcesz się stać – tworząc wielkie społeczeństwo nikt nie może czuć się wykluczony, bo każdy jest wyjątkowy i potrzebny. Nieważne, czy mieszkasz na wsi, czy w mieście; kończyłeś prestiżowy uniwersytet czy lokalną szkołę – życzliwe państwo stworzy ci takie warunki, byś mógł realizować swoje marzenia i aspiracje.

A zatem: tyle centrum, ile to konieczne, tyle samorządu, ile to możliwe. To przepis na nową Polskę.



O autorze

Jarosław Makowski – filozof, publicysta, szef Instytutu Obywatelskiego, samorządowiec, radny miasta Katowice, były radny Sejmu Śląskiego, miejski aktywista, pomysłodawca katowickiego stowarzyszenia BoMiasto, założyciel i redaktor kwartalnika „Instytut Idei”. Autor między innymi: „Wariacje Tischnerowskie” (2012), „Pobudka Kościele” (2017), „Kościół w czasach dobrej zmiany” (wydawnictwo Liberte!, 2021).

W kierunku podmiotowych regionów



prof. Paweł Churski

Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza

Trudno sobie wyobrazić programowanie i realizację polityki regionalnej bez upodmiotowionych kompetencyjnie i finansowo regionów. Bezsprzecznie polski samorząd regionalny jest fundamentem prawidłowego funkcjonowania tejże polityki w naszym kraju. Niestety jego pozycja na przestrzeni ostatnich 25 lat ulegała licznym zmianom, co nie zawsze sprzyjało poprawie efektywności podejmowanych działań rozwojowych, finansowanych ze środków publicznych. Co zrobić, by samorząd regionalny został uznany za partnera, a nie wyłącznie wykonawcę wprowadzanych centralnie rozwiązań?

Dlaczego polityka regionalna jest ważna?

Pozostawienie procesu rozwoju społeczno-gospodarczego jedynie oddziaływaniu wolnego rynku pogłębia jego zróżnicowanie przestrzenne i obniża efektywność funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych. Mechanizm rynkowy zwiększa bowiem wpływ efektów aglomeracji i efektów skali, które determinują zachowania przestrzenne mieszkańców i przedsiębiorców, prowadząc do pogłębiającej się polaryzacji ich działalności. Polaryzacja ta prowadzi zaś do szybkiego zwiększania dysproporcji w rozwoju, niosąc za sobą również wiele negatywnych następstw. Są one związane zarówno z drenażem obszarów peryferyjnych i ich marginalizacją, ale także nadmierną koncentracją ludności na wybranych obszarach, czego jednym z przejawów jest kongestia¹ i nasilona antropopresja², przynosząca nieodwracalne, negatywne zmiany w środowisku.

W celu przeciwdziałania niekorzystnym konsekwencjom tych prawidłowości należy podejmować działania interwencyjne. Te z nich, które służą zmniejszaniu przestrzennych zróżnicowań rozwoju, prowadząc do konwergencji i poprawy efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych³, są programowe i realizowane w ramach polityki regionalnej. Należy pamiętać, że dobrze pomyślana polityka regionalna powinna opierać się w zasadniczej części na polityce intraregionalnej, programowanej i realizowanej przez upodmiotowiony kompetencyjnie i finansowo samorząd regionalny. Ta oddolna interwencja rozwojowa, opierająca się na dobrym rozpoznaniu cech kapitału terytorialnego, gwarantuje wzrost efektywności podejmowanych działań i stanowi jedyną możliwość operacyjnego programowania i realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie (*place-based policy*), która stanowi obecnie obowiązujący paradygmat polityki spójności Unii Europejskiej. Próby jej marginalizacji, związane z pojawiającymi się tendencjami

¹ Załoczenie będące konsekwencją nadmiernej koncentracji mieszkańców i działalności gospodarczej, które ma wiele przejawów, m.in.: korki na drogach, opóźnienia pociągów, brak miejsc w środkach transportu publicznego, brak miejsc parkingowych, itp.

² Wszystkie działania człowieka (planowe i nieplanowe) mające wpływ na stan środowiska przyrodniczego. Duży zakres tych zmian określa się mianem silnej antropopresji, ograniczony zakres tych zmian postrzega się jako słabą antropopresję.

³ W literaturze przedmiotu cały czas aktualny jest dylemat dotyczący celów polityki regionalnej, w której często przeciwstawia się konwergencję i efektywność ekonomiczną. Wydaje się jednak, że zintegrowane terytorialnie podejście funkcjonalne do programowania i realizacji działań polityki regionalnej pozwala osiągnąć poprawę efektywności funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych, która może skutkować wzmocnieniem konwergencji.

do centralizacji, przynoszą negatywne konsekwencje. Nie oznacza to jednak, że nie powinna jej towarzyszyć (w charakterze uzupełniającej) odgórna polityka interregionalna, programowana i realizowana centralnie przez administrację rządową. Nie należy ignorować jej znaczenia dla działań rozwojowych w skali kraju, co uzasadnia również traktowanie polityki regionalnej jako koordynacyjnej dla polityki rozwoju.

”

Polityka intraregionalna to oddolna interwencja rozwojowa opierająca się na dobrym rozpoznaniu cech kapitału terytorialnego. Stanowi jedyną możliwość operacyjnego programowania i realizacji polityki regionalnej zorientowanej terytorialnie, co jest istotą polityki spójności Unii Europejskiej.

Samorząd wojewódzki fundamentem polskiej polityki regionalnej

Utworzenie w 1999 r. samorządu regionalnego w Polsce stanowiło element drugiego etapu jego restytucji, który został zapoczątkowany w 1989 wprowadzeniem samorządowych gmin, stając się fundamentem transformacji ustrojowej i gospodarczej naszego państwa. Dobrze się stało, że samorządowe regiony zobowiązano do prowadzenia polityki regionalnej, przekazując niezbędne w tym zakresie kompetencje oraz (początkowo pozostawiające wiele do życzenia) zasoby finansowe, które po wejściu Polski do UE zostały uzupełnione europejskimi środkami publicznymi, w części również przez nie zarządzanymi. Zainicjowane zmiany stanowiły podstawę dla zbudowania w Polsce nowego modelu polityki regionalnej, który w swoich założeniach opierał się na kontraktach terytorialnych regulujących relacje administracji rządowej i samorządu regionalnego, tworząc możliwości do programowania i realizacji polityki intra- i interregionalnej. Potrzeba dokonania zasadniczych zmian wynikała zarówno z rosnących różnicowań przestrzennych rozwoju w Polsce, które były konsekwencją rezygnacji z działań interwencyjnych w tym zakresie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, jak również konieczności przygotowania się do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, w praktyce której wspólnotowa polityka regionalna zajmowała ważne miejsce. Przyjęte wówczas rozwiązania były oparte na bardzo dobrych wzorcach francuskich wykorzystujących instrument kontraktu wojewódzkiego. Niestety sposób jego wdrażania na grunt Polski całkowicie wypaczył oryginalne założenia. Poważne problemy budżetu państwa, wpisanie do kontraktów tzw. inwestycji wieloletnich samorządu terytorialnego, które *de facto* stanowiły niedokończone przedsięwzięcia Polski Ludowej, jednostronne zmiany umów przez rząd i wiele innych okoliczności na trwałe doprowadziły do kompromitacji instrumentu kontraktów wojewódzkich w polskiej polityce regionalnej, którego pozycji do dzisiaj w pełni nie udało się odbudować.

”

Zmiany w polityce regionalnej, zainicjowane na przełomie obecnego stulecia, stanowiły podstawę dla zbudowania w Polsce nowego modelu tejże polityki, który w swoich założeniach opierał się na kontraktach wojewódzkich regulujących relacje administracji rządowej i samorządu regionalnego, tworząc możliwości do programowania i realizacji polityki intra- i interregionalnej. Niestety sposób wdrażania tego modelu był daleki od optymalnego i doprowadził do swoistej dewaluacji instrumentu kontraktu terytorialnego w polskim modelu polityki regionalnej.

Druga odsłona polskiej polityki regionalnej została przygotowana w ramach dużego pakietu zmian legislacyjnych związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Niestety miała ona charakter instrumentalnego dostosowania się do zasad wspólnotowych, zgodnie z ideą maksymalizacji przyszłej absorpcji środków europejskiej polityki regionalnej. W stworzonym systemie zabrakło pełnego zaufania do samorządów regionalnych, którym powierzono co prawda realizację regionalnych programów operacyjnych, ale w formule nadrzędnej koordynacji przez administrację rządową, co przewrotnie określono podejściem zintegrowanym.

Zasadniczy zwrot w pozycji samorządowych województw w realizacji polskiej polityki regionalnej dokonał się w roku 2006. Uchwalona wówczas, obowiązująca do dzisiaj, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zrównoważyła znaczenie krajowej i wspólnotowej polityki regionalnej, zwracając uwagę na wiodące znaczenie samorządów w jej realizacji. Uszczegółowienie planowanych rozwiązań w formie bardzo potrzebnej, dobrze oddającej występujące uwarunkowania i prawidłowości Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR), doprowadziło do stworzenia właściwych warunków instytucjonalnych dla programowania oraz realizacji polityki intra- i interregionalnej. Przyjęty w KSRR paradygmat rozwoju przestrzennego kraju, oparty na modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym, potwierdzał prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni. Dodatkowo w pełni wykorzystywał on unikalną strukturę systemu osadniczego Polski opartego na policentrycznej sieci ośrodków regionalnych oraz zakładał wzmocnienie efektów dyfuzji rozwoju z przestrzeni aglomeracji na ich otoczenie, ograniczając marginalizację obszarów peryferyjnych. Przyjęcie założeń o spójności priorytetów i przedsięwzięć podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym tworzyło ważne podstawy dla zharmonizowanej polityki intra- i interregionalnej, uwzględniającej siedmioletnie okresy programowania działań publicznych w UE. Wpisujące się w ten system dokumenty, stanowiące podstawę programowania wspólnotowej polityki spójności, z zaangażowaniem zarówno poziomu krajowego, jak i regionalnego, tworzyły kompleksowe rozwiązania. Szybko uznano je za bardzo dobre praktyki, co znalazło potwierdzenie w opiniach wyrażanych w wielu państwach członkowskich.



Uchwalona w 2006 roku, obowiązująca do dzisiaj, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zrównoważyła znaczenie krajowej i wspólnotowej polityki regionalnej, zwracając uwagę na wiodące znaczenie samorządów w jej realizacji.

Dobrze się stało, że zmiana rządu w 2015 roku nie skutkowała zasadniczymi zmianami w polskim modelu polityki regionalnej. Ograniczono się do wymiany dokumentów na poszczególnych poziomach systemu, a odstąpiono od reform jego zasadniczej struktury. W ramach tych aktualizacji zaproponowano nową odsłonę KSRR. Szanując przedstawione w tym dokumencie priorytety ukierunkowane na wzmocnienie sprawiedliwości społecznej, w tym również w wymiarze przestrzennym, trudno jest zaakceptować postulowany nowy paradygmat polityki regionalnej, opierający się na tzw. modelu społecznie wrażliwym i terytorialnie zrównoważonym, który postawiono w opozycji do modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego. Słabą stroną zaproponowanego rozwiązania jest przede wszystkim podporządkowanie go potrzebom politycznym, w oderwaniu od podstaw teoretycznych rozwoju, przy dużej niekonsekwencji w operacyjnej konkretyzacji. Należy się zgodzić, że wrażliwość społeczna i terytorialne zrównoważenie są z pewnością oczekiwane społecznie. Niestety ich osiągnięcie, przy ignorowaniu prawidłowości procesów rozwojowych zachodzących w przestrzeni, nie jest możliwe. Wyłączenie z pola priorytetów interwencji polityki regionalnej obszarów funkcjonalnych ośrodków regionalnych jest błędem, mającym poważne konsekwencje dla budowania pożądanego terytorialnego zrównoważenia rozwoju kraju. Obszary te bowiem stanowią najważniejsze dla polskiej gospodarki terytoria koncentracji potencjału demograficznego i gospodarczego, które po pierwsze mogą być swoistymi lokomotywami rozwoju nie tylko dla siebie, ale także dla ich bliższego i dalszego otoczenia, a po drugie mają swoje specyficzne wyzwania rozwojowe, których pokonywanie powinno być priorytetem działań polityki regionalnej, nie skupiającej się na wzmocnieniu bogatych, tylko tworzeniu warunków dla dyfuzji rozwoju.

”

Słabą stroną modelu społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego jest przede wszystkim podporządkowanie go potrzebom politycznym, w oderwaniu od podstaw teoretycznych rozwoju.

Zanegowanie modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego przy jednoczesnym uruchomieniu specjalnego wsparcia dla miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze, w celu ich wzmocnienia oraz poprawy oddziaływania na bezpośrednie otoczenie, jest bardzo dobrym przykładem braku konsekwencji oraz braku spójności proponowanych rozwiązań. Dobrze, że w ramach przyjętych założeń ustalono, że w kształtowaniu przemian społeczno-gospodarczych należy wykorzystać zasoby każdego terytorium, nawiązując w ten sposób do założeń rozwoju endogenicznego i aktualnego paradygmatu polityki spójności, preferującego programowanie i interwencję transformacyjną zorientowaną terytorialnie (*place-based policy*). Otwarta jest jednak odpowiedź na pytanie: na ile to założenie jest lub powinno być realizowane?

Z jednej strony z priorytetów pola interwencji polityki regionalnej wyłączone obszary funkcjonalne ośrodków regionalnych. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że nie każde terytorium posiada potencjał, umożliwiający przeprowadzenie oczekiwanej modernizacji, nawet przy wsparciu środków publicznych. Tym samym z pewnością są w Polsce obszary, których zasoby nie uzasadniają wykorzystania środków publicznych w celu stymulowania ich rozwoju. Nie przynosi to bowiem poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego. W tej sytuacji należy zapewnić przestrzenne minimum socjalne, tworzące możliwości dla rozwoju osobistego mieszkańców w oparciu o dostępność do zasobów innych obszarów, a nie w sposób nieuzasadniony kierować nakłady środków publicznych na budowanie drugich i trzecich „dolin krzemowych” lub kreowania „inteligentnych specjalizacji” bez jakichkolwiek podstaw znajdujących potwierdzenie w kapitale terytorialnym danego obszaru.

”

Nie każde terytorium posiada potencjał, umożliwiający przeprowadzenie oczekiwanej modernizacji, nawet przy wsparciu środków publicznych, dlatego należy zapewnić przestrzenne minimum socjalne, tworzące możliwości dla rozwoju osobistego mieszkańców w oparciu o dostępność do zasobów innych obszarów.

Warto pamiętać, że nie uda się skutecznie programować i realizować żadnej polityki publicznej, w tym polityki regionalnej, bez obiektywnej diagnozy oraz przyjęcia założeń mających poparcie w teorii rozwoju regionalnego, przy uwzględnieniu doświadczeń praktycznych poprzednich okresów. Ignorowanie tych prawidłowości prowadzi do dysfunkcji polityki regionalnej, czyniąc z niej doraźną interwencję o niskiej efektywności, przynoszącą krótkookresowe efekty popytowe w miejsce oczekiwanych długookresowych efektów podaźowych, trwale zmieniających zróżnicowanie przestrzenne rozwoju kraju, a tym samym prowadzących do oczekiwanej przez wszystkich konwergencji. Równoległe z tymi zmianami zaznaczył się wyraźny podział samorządowych regionów ze względów politycznych, który co prawda odzwierciedlał polskie podziały polityczne, ale niestety wpływał też na sposób uzgadniania i realizacji działań polityki intra- i interregionalnej. Dodatkowo zaczęły pojawiać się bardzo niepokojące tendencje centralistyczne, które stały się podstawą uzasadniania ograniczania katalogu narzędzi, pozostających w gestii samorządu regionalnego na rzecz krajowych programów oraz centralnego finansowania, ignorującego wymiar terytorialny procesów wzmacniających pozycję administracji rządowej.

Ostatnie zmiany i ich konsekwencje dla samorządowych regionów

Ostatnie zmiany przybrały postać pierwszego etapu reformy polskiego modelu polityki rozwoju w kierunku podejścia zintegrowanego. Opierają się one na, obowiązującej od 19 listopada 2020 roku, nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przyjęte założenia należy ocenić za bardzo potrzebne i długo oczekiwane. Niestety proces ich wprowadzania w życie nie jest optymalny. Zgodnie z przyjętymi postanowieniami, samorządowe regiony będą powołane do zintegrowania procesu i dokumentów planowania strategicznego i przestrzennego w formie zintegrowanej strategii rozwoju województwa, obejmującej zarówno część tekstową, jak i graficzną. W konsekwencji do 2025 roku przestaną obowiązywać plany zagospodarowania przestrzennego województw, a ich treść ma stać się podstawą dla modelu funkcjonalno-przestrzennego obszarów strategicznej interwencji oraz rekomendacji w zakresie gospodarki przestrzennej. Wprowadzenie w życie tych założeń będzie bardzo poważnym wyzwaniem w sytuacji braku Koncepcji Rozwoju Kraju, zaktualizowanej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju oraz równoległe prowadzonych prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy o zasadach planowania przestrzennego, których regulacja w wielu miejscach jest niespójna ze zmianami wprowadzonymi w nowym modelu polityki rozwoju państwa.



Obecnie Polska jest krajem bez długookresowych dokumentów strategicznych, bazującym na nieaktualnej strategii średniookresowej, z bardzo wyraźnie zaznaczającą się dychotomią systemu planowania strategicznego i przestrzennego, utrwalaną w ustroju administracji rządowej.

Obecnie Polska jest krajem bez długookresowych dokumentów strategicznych odnoszących się zarówno do celów społeczno-gospodarczych, jak i przestrzennych, bazującym na nieaktualnej strategii średniookresowej, z bardzo wyraźnie zaznaczającą się dychotomią systemu planowania strategicznego i przestrzennego, utrwalaną w ustroju administracji rządowej. Na domiar złego równoległe proceduje się nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, której postanowienia, w wielu miejscach, nie są w pełni spójne z przedmiotowymi zmianami zasad prowadzenia polityki rozwoju. W tych warunkach nie wystarczy deklarować zintegrowania. Trzeba dla niego stworzyć realne warunki, kończąc z dychotomią odpowiedzialności za planowanie strategiczne i przestrzenne w administracji rządowej oraz nadając samorządowym regionom w tym systemie rangę kompetentnego partnera, a nie wykonawcy wprowadzanych centralnie rozwiązań.

O autorze

Prof. **Paweł Churski** – Dziekan Wydziału Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej oraz Kierownik Zakładu Studiów Regionalnych i Lokalnych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wiceprzewodniczący KPZK PAN, Członek Council of Representatives AESOP (2010-2014; 2018-2022), członek założyciel ERSA – sekcja polska. Geograf społeczno-ekonomiczny, regionalista, od lat związany z poznańską szkołą geografii ekonomicznej. Autor ponad 200 publikacji naukowych, w tym 15 monografii i 25 redakcji prac zbiorowych.

Centrum – przedsiębiorstwa – regiony: dawne dylematy w nowych uwarunkowaniach



prof. Grzegorz Gorzelak

Polska Akademia Nauk

Postępujące tendencje centralistyczne w polityce gospodarczej stopniowo zmniejszają autonomię samorządów terytorialnych. Prowadzi to do ograniczania decyzyjności władz lokalnych, którym zabiera się zdolność do odpowiadania na realne potrzeby danych obszarów. W ten sposób podważone zostają także zasady wolnego rynku oraz udziału niezależnych przedsiębiorstw w regionalnym rozwoju gospodarczym. Czy istnieje koncepcja skutecznie rozbijająca ten szkodliwy układ zależności? W jaki sposób powinna przebiegać modelowa współpraca w relacjach: centrum, przedsiębiorstwa i regiony?

Relacje

Problematyka relacji w trójkącie centrum – układ działowo-gałęziowy (sektorowy, przedsiębiorstw) – układ regionalny (terytorialny) była jednym z nurtów rozważań w gospodarce realnego socjalizmu. Rozważania te dotyczyły istoty funkcjonowania systemu decyzyjnego ówczesnej rzeczywistości politycznej i gospodarczej. W. Lissowski w artykule z 1965 r.¹ twierdził, że układy działowo-gałęziowe i regionalne pozostają ze sobą w funkcjonalnej sprzeczności, choć inne opracowania to kamuflowały². Jak wskazywałem w swojej pracy z 1989 r.³, sprzeczności te wynikały z odmiennych funkcji celu, jakie są podstawą ich funkcjonowania. Prześledźmy w skrócie kilka sytuacji modelowych. Jak pisałem w 1989 r.:

Sprecyzowania wymagają „funkcje celów” poszczególnych układów. Mówiąc najogólniej, funkcje te można sformułować następująco:

- *centrum: zapewnienie długofalowych, strategicznych podstaw rozwoju kraju, jego integralności terytorialnej; realizowanie interesów ogólnopaństwowych;*

¹ W. Lissowski, *Wpływ układu działowo gałęziowego na układ regionalny*, „Biuletyn KPZK PAN” nr 34/1965. Sprzeczności te wg autora zachodzą w dwóch sytuacjach: a) zbyt mała ilość lokalizacji prowadząca do tworzenia małej liczby wielkich zakładów, podczas gdy regiony byłyby zainteresowane większą liczbą mniejszych zakładów; b) lokalizacje w punktach, które przynajmniej niektóre regiony uważają za niewłaściwe (s. 43). Są to jednak przypadki szczególne, a sprzeczności te są immanentną cechą omawianej zależności.

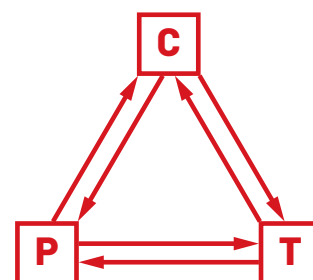
² Zob. A. Klasik, F. Kuźnik, *Integracja układu gałęziowego i regionalnego w centralnym planie produkcji z zastosowaniem dekompozycji*, „Zeszyty Naukowe AE” nr 4/1975.

³ G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, „Rozwój Regionalny – Rozwój Lokalny – Samorząd Terytorialny” z. 14, IGP UW, Warszawa 1989.

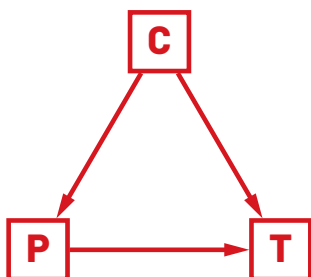
- *układ przedsiębiorstw: prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z zasadami mikroracjonalności ekonomicznej, zapewnianie dzięki tej działalności warunków do rozwoju;*
- *układ terytorialny: zaspokajanie potrzeb mieszkańców w sferze infrastruktury społecznej, ładu społecznego, jakości środowiska naturalnego.*

Oczywiście, te „czyste” funkcje są wzbogacone o kolejne zależności – w systemie centralnie planowanym przedsiębiorstwo mogło lepiej funkcjonować, gdy stwarzało swoim pracownikom korzystne warunki pracy (a czasem nawet wypoczynku, edukacji, itp.), a jednostki terytorialne wyposażały (jednak na mocy decyzji centralnych) tereny w urządzenia infrastruktury techniczno-ekonomicznej służące przedsiębiorstwom. Te cele w zasadzie nie zmieniły się do chwili obecnej – można jedynie dodać do zadań układu terytorialnego – teraz samorządowego – organizowanie przestrzeni techniczno-ekonomicznej zgodnie z wymogami układu przedsiębiorstw, już dzięki własnym decyzjom i nakładom finansowym.

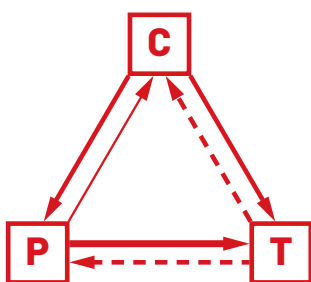
Schematycznie omawiane relacje można przedstawić za pomocą strzałek, gdzie zwrot strzałki obrazuje kierunek oddziaływania, a jej grubość jego siłę, przy czym strzałki przerywane wskazują na oddziaływania pośrednie, nie zaś decyzyjne:



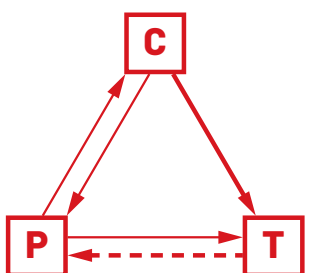
Poniższe schematy przedstawiają różne sytuacje, odpowiadające poszczególnym modelom funkcjonowania gospodarki i państwa.



System scentralizowany, w którym dominującą rolę ma przemysł („miastotwórcza rola przemysłu”), a jednostki terenowe funkcjonują w scentralizowanym układzie polityczno-administracyjnym.

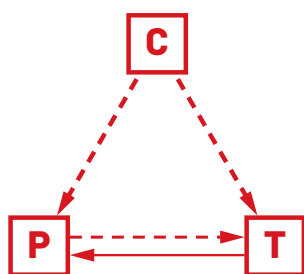


System scentralizowany z rosnącą siłą przemysłowo-regionalnych grup nacisku (lobby górniczo-hutnicze), oddziaływania zwrotne z układu terytorialnego ograniczone do kilku najsilniejszych województw, w latach 70. – głównie województwa katowickiego⁴.

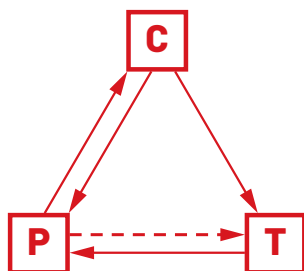


System wg założeń reformy z 1982 r., w istocie nieudanej, zakładającej pewną autonomię przedsiębiorstw.

⁴ Doskonałym przykładem przewagi układu sektorowego nad terytorialnym była kolonizacja Szczyrku przez śląskie kopalnie, zob. W. Błasiak, M. Szczepański, J. Wódz, Szczyrk – miasto w sytuacji inwazji turystycznej, Katowice 1990.



System samorządowy z gospodarką rynkową. Centrum określa warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i układu terytorialnego – ten ostatni oddziałuje na układ przedsiębiorstw przez dostarczanie infrastruktury techniczno-ekonomicznej, zezwoleń, itd., starając się przyciągnąć inwestorów oferujących miejsca pracy i zasilenia finansowe.



Obecny system kapitalizmu państwowego i postępującej centralizacji wobec samorządu terytorialnego.



Centralizacja finansowa i ograniczanie środków, będących do dyspozycji samorządów lokalnych, zwiększają zależność układu terytorialnego od decyzji centralnych.

Aktualna sytuacja, prezentowana na ostatnim schemacie, jest szczególnie niepokojąca. Spółki Skarbu Państwa eksploatują polską gospodarkę, a z części swoich dochodów (w wielu przypadkach nadmiernych, wynikających z ich monopolistycznej pozycji, np. Orlen, firmy energetyczne) finansują rządzące partie polityczne. Członkowie zarządów, nierzadko mianowani wedle kryteriów polityczno-towarzyskich, nie zaś merytorycznych, nie wykazują natomiast należytej sprawności zarządzania, bądź też – w wielu przypadkach – afirmują nieracjonalne decyzje podejmowane na szczeblu centralnym (np. elektrownia Ostrołęka, europejskie kary indukowane przez kopalnię Turów, wielkie inwestycje infrastrukturalne typu port lotniczy w Radomiu). Te ostatnie są dodatkowym czynnikiem – poza centralizacją finansową i ograniczaniem środków, będących do dyspozycji samorządów lokalnych – zwiększającym zależność układu terytorialnego od centrum (przekop Mierzei Wiślanej, postępujące zagrożenie wywłaszczeniami w związku z budową nieracjonalnego i niezwykle kosztownego CPK, itp.).

Polityki

Rysują się dwie perspektywy zmiany obecnej sytuacji: krótko- i długookresowa, obie w większym stopniu zakładające zmiany instytucjonalne niż użycie nakładów finansowych⁵.

W przypadku zmiany politycznej konieczne będzie szybkie uporządkowanie sytuacji w spółkach Skarbu Państwa, a następnie zapoczątkowanie stopniowej ich deetatyzacji. Spowoduje to powrót do właściwych relacji centrum-przedsiębiorstwa: władze rządowe nie będą stroną zarządzającą firmami, a te z kolei zaprzestaną pozaformalnego finansowania partii rządzących i będą mogły właściwie realizować ład korporacyjny. Zrezygnują także z podejmowania nieracjonalnych działań w sferze infrastruktury.

⁵ Jest to ciekawe zagadnienie, wykraczające jednak poza zakres naszych rozważań: jaki „mix” oddziaływania na daną sferę powinien być zastosowany, by polityka publiczna (np. demograficzna, regionalna, urbanistyczna, edukacyjna, zdrowotna, itd.) okazała się skuteczna: czy ważniejsze są nakłady finansowe, czy też regulacje i instytucje? Warto je rozważyć zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i z uwagi na doświadczenia praktyczne.

Jednocześnie, odwrócenie postępującej centralizacji tak kompetencyjnej, jak i finansowej⁶ w relacji rząd-samorząd pozwoli na podejmowanie przez układ terytorialny właściwych działań, nakierowanych na stwarzanie korzystnych warunków dla istniejących na ich obszarze firm, a także dla potencjalnych przyszłych inwestorów (duże znacznie będzie miało ewentualne odblokowanie funduszy unijnych w wyniku powrotu na właściwe tory praworządności). W znacznym stopniu będzie to więc przywrócenie stanu sprzed 2015 r., oczywiście z koniecznymi zmianami i korektami.

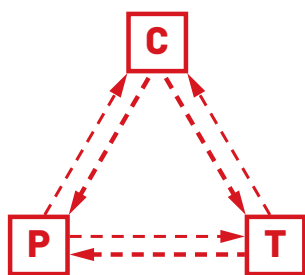


Odwrócenie postępującej centralizacji w relacji rząd-samorząd pozwoli na podejmowanie przez układ terytorialny właściwych działań, nakierowanych na stwarzanie korzystnych warunków dla istniejących na ich obszarze firm, a także dla potencjalnych przyszłych inwestorów.

W wymiarze długookresowym warto rozważyć interesującą propozycję środowiska Inkubatora Umowy Społecznej, zakładającą znaczną decentralizację na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). W największym skrócie⁷ koncepcja ta zakłada – przy utrzymaniu unitarnego charakteru państwa – następujące zmiany:

- ulokowanie na szczeblu regionalnym rozstrzygnięć i zarządzania w zakresie usług społecznych (edukacja, kultura, opieka zdrowotna), zagadnień światopoglądowych (eutanazja, aborcja, nauczanie religii, związki osób nieheteronormatywnych, itd.), pomoc socjalna, zabezpieczenie społeczne itp.;
- decentralizacja władztwa podatkowego – regionalizacja podatków CIT i PIT;
- przekazanie na szczebel regionalny zarządzania niektórymi spółkami Skarbu Państwa (ten ostatni postulat wydaje się być dyskusyjny).

Zmianom podlegałyby też organizacja władz publicznych na szczeblu regionalnym (likwidacja urzędu wojewody) oraz radykalne „odchudzenie” układu rządowego, w którego gestii pozostawałyby tylko sprawy rzeczywiście ogólnopaństwowe. W myśl tej (daleko idącej) koncepcji układ zależności w analizowanym „trójkącie” wyglądałby następująco:



Układ silnie zdecentralizowany, z niezależnymi przedsiębiorstwami funkcjonującymi zgodnie z zasadami wolnego rynku i z szerokimi kompetencjami układu terytorialnego (relacje wewnętrzne tego ostatniego nie są jeszcze precyzyjnie określone). Trzy układy pozostają w równoważnych relacjach kompetencyjnych i słabych relacjach finansowych.

Koncepcja ta, co do swojej istoty, wydaje się bardzo interesująca. Jej realizacja w obecnych uwarunkowaniach jest jednak wątpliwa, bowiem zaostrejająca się walka o władzę i pogłębiające się światopoglądowe i polityczne podziały społeczne nie stwarzają dobrego klimatu do wprowadzania tak głębokich reform. Jednak jako dyrektywa kierunkowa warta jest szerszych dyskusji, które mogłyby pozwolić na jej konkretyzację i racjonalizację w przyszłości.

⁶ Zob. G. Gorzelak, *Co zmienić w samorządzie terytorialnym?* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, FRDL, Warszawa 2023.

⁷ Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wójcik, Kraków 2023.



O autorze

Prof. **Grzegorz Gorzelak** – profesor nauk ekonomicznych, specjalizujący się w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego. W latach 1997-2016 kierował Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego, obecnie pracuje w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Na jego dorobek składa się autorstwo i redakcja ponad 60 książek oraz ponad 280 artykułów i rozdziałów w książkach, w znacznej części opublikowanych za granicą. Współpracował z agendami rządowymi oraz samorządami lokalnymi i regionalnymi w Polsce i w Ukrainie oraz z wieloma instytucjami międzynarodowymi (m.in. Bank Światowy, Komisja Europejska, OECD, Open Society Institute). Był stypendystą Fulbrighta, profesorem wizytującym na University of Strathclyde, wykładał na kilku uniwersytetach zagranicznych. Koordynował wiele krajowych i międzynarodowych projektów badawczych, w tym projekt w ramach 7. Programu Ramowego nt. rozwoju nowych krajów członkowskich UE oraz projekt ESPON nt. współpracy transgranicznej.

Jaka rola regionów w polityce transportowej?



dr Michał Wolański

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie



prof. Marcin Wołek

Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego

Polskie województwa rządowo-samorządowe zostały powołane w okresie przedakcesyjnym, gdy jednosczeblowy model samorządu w pełni ujawnił swoje ograniczenia. Jednym z głównych zadań administracji samorządowej na tym szczeblu było przygotowanie, a następnie zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi – te jednak, w zakresie transportu, są obecnie ograniczane. Tymczasem przejście od polityki nakierowanej przede wszystkim na budowę infrastruktury do polityki mobilności jest jednym z wyzwań strategicznych Polski, regionów oraz miejskich obszarów funkcjonalnych. Oznacza to m.in. integrację rozwoju infrastruktury z planowaniem przestrzennym i systemowe wsparcie przyjaznych środowisku środków transportu. Nowa rola regionów w polityce transportowej powinna być zatem związana ze znacznie silniejszym niż do tej pory zintegrowaniem rozwoju kolei i planowania przestrzennego. Aby to osiągnąć, należy przypisać samorządom regionalnym znaczny wpływ na inwestycje kolejowe. Drugim ważnym postulatem jest systemowe wzmocnienie dochodów sektora samorządowego.

Wyzwania polityki transportowej Polski

Polityka transportowa Polski od lat skupiona jest na budowie sieci dróg krajowych i autostrad. Dla przykładu – na ten cel przeznaczonych zostało prawie 40% środków unijnych spośród ogółu nakładów na transport w perspektywie 2007-2013. Według oficjalnych kategorii interwencji, łącznie na drogi wydano prawie 60% środków, przy czym ta wartość jest niedoszacowana. Dla porównania – na infrastrukturę kolejową wydanych zostało niecałe 20% środków. Dodatkowo cechą charakterystyczną Polski jest duży udział nakładów na infrastrukturę w łącznej wartości funduszy unijnych.

W kolejnych latach polski rząd planuje kontynuację budowy autostrad i dróg ekspresowych, jednak tym razem głównie ze środków własnych, gdyż Komisja Europejska jest przeciwna dalszemu finansowaniu tego typu inwestycji z funduszy europejskich. Do ok. 2033 r. chcemy wydać na ten cel ponad 300 mld zł, z czego wkład

unijny wyniesie tylko 35 mld zł. Zapewnienie finansowania dla pozostałej części będzie bardzo absorbujące zarówno finansowo, jak i organizacyjnie. Trudno wierzyć, by się to całkowicie udało, biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Polską w zakresie obronności, systemu ubezpieczeń społecznych czy transformacji energetycznej. W scenariuszu zakładającym pełną realizację planu będziemy mieli *per capita* więcej autostrad niż Niemcy, którzy swojej sieci już praktycznie nie rozbudowują, natomiast ponoszą wysokie koszty jej utrzymania i modernizacji.

Sceptycyzm Komisji Europejskiej do dalszej, intensywnej budowy jest uzasadniony m.in. rosnącą energochłonnością i emisyjnością transportu – udział przewozów samochodowych w podziale międzygałęziowym w Polsce osiągnął już poziom niemiecki, przy czym w Polsce jest tendencja wzrostowa, zaś w Niemczech – malejąca. Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015-2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

”

Ruch na drogach krajowych tylko w latach 2015-2020 wzrósł o 20%, co w naturalny sposób przekłada się na większą energochłonność. Jest to sprzeczne z wizją Europy neutralnej klimatycznie oraz efektywnej energetycznie.

Do bezpośrednich przyczyn wysokiej energochłonności polskiego systemu transportu należy również niska atrakcyjność transportu publicznego – m.in. niskie częstotliwości kursowania pociągów, regres transportu na obszarach wiejskich (pomimo zwiększenia finansowania), brak realnego rozwoju komunikacji miejskiej (w ostatnim czasie – ryzyko zapaści wobec kryzysu finansów samorządów miejskich¹), brak zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych. Bardzo ważnym zjawiskiem jest również niekontrolowany rozwój przestrzenny – zabudowania mieszkalne, obiekty produkcyjne czy logistyczne powstające z dala od linii kolejowych oraz istniejących sieci usług publicznych „zmuszają” do dalekich podróży samochodem. Równocześnie wiele dobrze skomunikowanych działek w centrach miast pozostaje niezagospodarowanych, zaś w społeczeństwie pojawia się opór przed „dogęszczaniem miast”, gdyż w przeszłości było ono często robione w sposób nierozsądny.

Ogólnym wyzwaniem jest zatem zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz upowszechniania usług, ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększenia konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku. Istotnymi punktami dojścia do tego celu są: koordynacja transportu z polityką przestrzenną (np. rozwój nowych osiedli i stref przemysłowych wzdłuż linii kolejowych i/lub posiadających dobrą obsługę transportem miejskim), rozbudowa oferty transportu publicznego oraz tworzenie atrakcyjnej infrastruktury rowerowej i pieszej, zintegrowanej przede wszystkim z koleją. Paradygmat ten jest nazywany planowaniem zrównoważonej mobilności².

”

Wyzwaniem jest zmiana paradygmatu z budowy dróg i dostępności transportowej na rzecz ograniczania emisyjności, zmniejszania popytu na transport i zwiększania konkurencyjności środków transportu przyjaznych środowisku.

¹ Kryzys finansów samorządów miejskich w ostatnich latach został spowodowany m.in. przez spadek dochodów własnych w wyniku reformy podatkowej, tzw. „Nowego Polskiego Ładu”.

² Potrzebę zmiany paradygmatu w polityce transportowej należy traktować jako element większej korekty w dotychczasowym podejściu do zadań państwa. Z modelu rozwoju opartego na projektach inwestycyjnych (np. budowach gmachów szkół czy dróg) powinniśmy przechodzić do modelu opartego na kompleksowych politykach publicznych (np. przebudowie systemu nauczania, w tym modernizacji programów, zmianie statusu, wynagradzania i systemu kształcenia nauczycieli itp.).

Nowe wyzwania dla administracji publicznej

Fundamentalne wyzwania stoją dziś przed władzami centralnymi. Administracja tego szczebla musi nauczyć się tworzyć polityki publiczne w oparciu o sformalizowany proces, obejmujący między innymi dowody skuteczności poparte wiedzą naukową, mądrą i uczciwą partycypację oraz proces ewaluacji. To polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne, powinny stać się jak najszybciej naszą podstawą rozwoju, by nie wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych – w tę samą, w którą wpadły chociażby Niemcy Wschodnie czy wiele regionów Półwyspu Iberyjskiego. Niestety, póki co, obserwujemy swoiste „brnięcie w projekty”, dla części z nich trudno znaleźć logiczne uzasadnienie.



Jeśli nie chcemy wpaść w pułapkę nieskuteczności programów pomocowych, to faktyczną podstawą rozwoju powinniśmy jak najszybciej uczynić polityki publiczne, a nie programy inwestycyjne.

Szczególnie wnikliwej rewizji ze strony władz centralnych wymaga krajowa polityka transportowa. Potrzeba tutaj stworzenia nowej struktury, nowych narzędzi finansowych i prawodawstwa, umożliwiających wdrożenie w życie paradygmatu zrównoważonej mobilności w skali całego kraju. W przeciwnym razie wiele problemów – zamiast być jednorazowo rozwiązanych na szczeblu centralnym – będzie musiało być „obchodzonych” wielokrotnie na szczeblu lokalnym.

W ramach tych zmian konieczne będą m.in. nowelizacje ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz innych ustaw (w tym o ulgach ustawowych), tak by powołać struktury umożliwiające tworzenie systemów transportowych, odpowiadających potrzebom mieszkańców, czyli, co do zasady, przynajmniej subregionalnych. To w tych układach (metropolitalnych, aglomeracyjnych) dojeżdża się do kluczowych celów podróży (miejsc pracy, szkół wyższych, lepszych szkół średnich, szpitali specjalistycznych itp.), które nie znajdują się we wszystkich miastach powiatowych.

W polskim prawie zaprojektowano – nie sprawdzając się i niespotykaną w skali europejskiej – strukturę, w której gminy odpowiadają za komunikację gminną, powiaty za powiatową, zaś województwa – za wojewódzką. Powoduje to swoiste paty kompetencyjne. Doprowadza także do powoływania komunikacji gminnych „znikąd donikąd”, nie odnoszących sukcesu rynkowego, gdyż nie odpowiadają na potrzeby pasażerów, którzy w swojej gminie nie znajdują celu podróży.

Jednocześnie przez dwie dekady intensywnych inwestycji nie powstała np. żadna linia tramwajowa przekraczająca granice miast, pomimo licznych planów (np. do podwarszawskich Łomianek i Ząbek czy podkrakowskiej Wieliczki), gdyż brakuje struktur do przeprowadzenia i eksploatacji takich inwestycji. Oczywiście ich powołaniu powinno towarzyszyć zaprojektowanie ich finansowania – ten błąd popełniono w przypadku Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, która chociaż została powołana ustawowo, to brakuje jej pewnej niezależności w zakresie podejmowania decyzji.

Na marginesie należy zauważyć, że wyzwania związane z powołaniem struktur subregionalnych nie są wyzwaniami wyłącznie transportowymi. Do przyczyn ogólnie narastającej dywergencji wewnątrz kraju można zaliczyć brak jednostek, które wytwarzałyby i wdrażały strategiczną wizję rozwoju poszczególnych obszarów. Brak ten powoduje, że dokumenty strategiczne są najczęściej listami inwestycji.

W efekcie środki pomocowe, które powinny być przeznaczone na rozwój, alokowane są przede wszystkim na projekty „poprawiające jakość życia” – głównie konsumpcyjne, ale nie przyczyniające się do trwałego rozwoju gospodarczego, realizowane w dużej mierze przez gminy. Co więcej, powodują one powstawanie dodatkowych zobowiązań w zakresie kosztów utrzymania, na które Komisja Europejska finansowania już nie przyznaje.

Dotychczasowe próby wsparcia subregionów w postaci dobrowolnych stowarzyszeń nie przynoszą oczekiwanych rezultatów ze względu na brak mocnego przywództwa – dużo czasu i energii zabiera osiągnięcie konsensusu i poszukiwanie obszarów synergii. Poszczególne jednostki łączy perspektywa inwestycji w ramach jednej „siedmiolatki”, a nie ciągłość świadczenia usług publicznych. Drugą barierą, co najmniej równie ważną, jest brak systemowego finansowania takich struktur.

Wydaje się zatem, że zarówno ze względów transportowych, jak i polityki rozwoju, konieczne jest przede wszystkim przemodelowanie struktur subregionalnych. Preferowanym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie finansowe i kompetencyjne oraz konsolidacja powiatów, zaś pewną alternatywą mogłyby być mocne, ustawowe struktury subregionalne, będące związkami powiatów – łączące w sobie funkcje organizatorów transportu oraz instytucji zarządzających zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi.

W przypadku dużych metropolii należy rozwinąć i usprawnić rozwiązanie wdrożone w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Takie struktury powinny jednak – wzorem Francji – służyć zarządzaniu niezależnym budżetem organizacyjnym, a nie – wzorem GZM – być uzależnione od składek.

”

Dobłą skalą działalności zarówno w zakresie transportu, jak i budowy lokalnych specjalizacji są subregiony. Niestety są one w Polsce bardzo słabe, dlatego trzeba je wzmocnić.

Rola regionów

Jaka powinna być rola regionów w przejściu od programów inwestycyjnych (w tym budowy dróg) do polityk publicznych (w tym polityki mobilności)? Musimy brać pod uwagę ich kluczowy zasób w postaci regionalnych „stolic” – unikalnej w skali naszej części Europy siatki aglomeracji, mających potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki (a nie tylko edukacji) i wytwarzania innowacji. „Stolic”, które bez wątpienia powinny służyć większym obszarom, a nie tylko własnym subregionom i które mogą być czynnikiem podnoszenia konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej³. Rozważania tej natury kierują nas ku pytaniu czy obecny podział terytorialny (na poziomie regionów) jest w Polsce optymalny. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tego artykułu.

”

Stolice regionów są unikalnym czynnikiem konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej, posiadającym potencjał ściągania nowych mieszkańców, bycia ośrodkami nauki i wytwarzania innowacji.

Obecnie do głównych, faktycznych zadań regionów w zakresie transportu należy organizowanie kolejowych przewozów regionalnych (prowadzonych przez spółki regionalne lub Polregio S.A.) oraz utrzymywanie sieci dróg wojewódzkich. Regiony zarządzają też funduszami europejskimi na swoim poziomie, z których w obszarze transportu finansuje się głównie inwestycje na drogach wojewódzkich oraz liniach kolejowych o znaczeniu regionalnym i dokonuje zakupów taboru do przewozów regionalnych i aglomeracyjnych⁴.

³ Czechy, Słowacja czy Węgry praktycznie nie mają odpowiedników Wrocławia, Krakowa, Trójmiasta czy Górnego Śląska (nieco inaczej przedstawia się sytuacja z odpowiednikami Kielc, Zielonej Góry, Opola, Częstochowy czy Bielska-Białej).

⁴ Niektóre regiony podjęły też funkcję organizatora przewozów autobusowych w różnych formułach organizacyjnych (bezpośrednio lub przez spółki kolejowe). W wyjątkowych sytuacjach województwa pełnią też rolę zarządców infrastruktury kolejowej (woj. dolnośląskie i pomorskie).

W perspektywie finansowej 2021-2027 przeniesiono inwestycje kolejowe do programu zarządzanego ze szczebla rządowego (FENIKS), co ułatwia relację między beneficjentem (PKP PLK) oraz instytucją zarządzającą (Centrum Unijnych Projektów Transportowych). Prowadzi to do zjawiska, w którym projekty kolejowe będą realizowane „ponad głowami” województw, co jest na swój sposób wygodne, ale niekonieczne prorozwojowe. Warto przy tym pamiętać, że PKP PLK, w przeciwieństwie do wielu innych instytucji rządowych (GDDKiA, Polregio), nie posiada mocnych struktur regionalnych, skoncentrowanych na współpracy z administracją samorządową na szczeblu województw. W efekcie powstaje zagrożenie, że inwestycje kolejowe staną się coraz bardziej „obce” regionom i będą oderwane od potrzeb ich mieszkańców.

Dodatkowo Komisja Europejska jest coraz bardziej sceptyczna, jeśli chodzi o finansowanie dróg wojewódzkich z programów regionalnych. Należy przewidywać, że w kolejnej perspektywie może ono nie być możliwe, a przynajmniej znacznie ograniczone. W efekcie idziemy w kierunku systematycznego okrajania regionów z funduszy unijnych, które mogą być przeznaczone na transport. Za 5 lat, w kolejnej perspektywie budżetowej, regiony mogą zostać ostatecznie pozbawione środków na inwestycje kolejowe i drogowe⁵, a także realnego wpływu na wydatkowanie środków w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). A przypomnijmy, że w okresie przedakcesyjnym samorządy regionalne były powołane w dużej mierze z myślą o zarządzaniu funduszami unijnymi.

Tradycyjną rolą regionów w wielu krajach było przez lata integrowanie transportu, czyli tworzenie struktur emitujących wspólne dla wielu organizatorów bilety oraz systemów je rozliczających. Natomiast w ostatnich latach w Austrii, Niemczech czy Szwajcarii pojawiają się krajowe inicjatywy w tym zakresie. Funkcja ta może i powinna być stopniowo przenoszona na rząd, co zapobiegnie problemom, zwłaszcza w przypadku codziennych dojazdów przekraczających granice województw, które można zaobserwować np. w relacjach Elbląg – Gdańsk, Łódź – Warszawa czy na styku województw małopolskiego i śląskiego. Jest coraz mniej argumentów, by województwa angażowały się w tę funkcję – poza biernością władz rządowych.

Wszystko to rodzi potrzebę poszukiwania nowej roli województw w systemie pomiędzy państwem, tworzącym kompleksowe polityki publiczne, w tym politykę mobilności, a subregionami – skuteczniającymi lokalne strategie rozwoju oraz zarządzającymi transportem publicznym na poziomie regionalnym.

Wydaje się, że w przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiałe projekty rozwojowe. Jak już wskazaliśmy na wstępie – są one konieczne do realizacji zasady zrównoważonej mobilności, ale także do wspomagania dyfuzji procesów rozwojowych na całe województwa.

Mrzonką jest wiara, że inwestycje infrastrukturalne nakierowane na wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju doprowadzą do dużych zmian w dystrybucji przestrzennej ludności. Wyludniania się pewnych obszarów prawdopodobnie nie da się zatrzymać – można je jedynie spowolnić.

Nie każdy musi mieszkać w centrum metropolii, natomiast każdy mieszkaniec województwa powinien móc do niego dojechać transportem publicznym w dogodny pod względem czasowym i kosztowym sposób – nawet, jeśli nie posiada lub nie może korzystać z samochodu. Sprawny transport publiczny, stanowiący szkielet dla innych polityk publicznych (edukacji, zatrudnienia, zdrowia, kultury) powinien być uzupełniany o transport indywidualny oraz współdzielony, szczególnie na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia.

Aby to osiągnąć, inwestycje w infrastrukturę kolejową – a w mniejszym stopniu również drogową – powinny mieć charakter wizyjny, wytyczający nowe kierunki rozwoju przestrzennego. Nowe przystanki nie mogą być więc jedynie parkingami i węzłami przesiadkowymi, lecz centrami nowych lub modernizowanych założeń urbanistycznych – mieszkaniowo-usługowych lub produkcyjno-logistycznych. Wyzwanie to dotyczy również projektów planowanych w ramach programu Kolej+, co do których istnieje poważne ryzyko, że powielą błędy ostatnich modernizacji kolei w Polsce – będą się charakteryzowały oderwaniem od planowania

⁵ Fundusze na komunikację miejską już zostały przeniesione do krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

przestrzennego, słabą ofertą oraz wysokimi kosztami eksploatacji (również ze względu na brak uproszczonych przepisów dla kolei lokalnych). Projekty te są obecnie na barkach różnych samorządów, dla których stanowią nadmierne wyzwanie, gdyż większość z nich realizuje po jednym projekcie.

Postulowany przez nas sposób projektowania infrastruktury kolejowej uwzględnia zatem silne partnerstwo z samorządami lokalnymi (gminami i miastami). Są one żywotnie zainteresowane wzrostem powierzchni użytkowej i mieszkalnej na swoim terenie, której lokalizacja nie będzie generować dodatkowych, wysokich kosztów obsługi. Co więcej, wzrost powierzchni użytkowej i mieszkalnej o dobrym skomunikowaniu przyczyni się do wzrostu ich dochodów budżetowych z tytułu podatku od nieruchomości. Jest on jednym z najważniejszych dochodów budżetowych gmin i miast na prawach powiatu.

W tym celu, wzorem Szwecji, ale także w pewnym stopniu województwa dolnośląskiego, konieczne byłoby systemowe przejęcie przez regiony części infrastruktury kolejowej (poza magistralami o znaczeniu międzynarodowym). Celem takiego działania byłby odwrót od realizacji inwestycji „przez PLK, dla PLK” i „dla absorpcji” środków UE. Inwestycje wykonywałby dla siebie późniejszy organizator transportu – z myślą o otwieraniu nowych terenów inwestycyjnych oraz wyzwaniu procesów dywergencji. Jest to oczywiście działanie sporo spóźnione, lecz wciąż potrzebne.

Temu działaniu powinny jednak odpowiadać właściwy poziom i struktura dochodów budżetowych samorządów województw oparta przede wszystkim na dochodach własnych. Pamiętne „przekazanie odpowiedzialności” za regionalny transport kolejowy samorządom województw na początku tego stulecia odbyło się przy nieadekwatnych środkach na realizację tego zadania. Skutki tak „zaplanowanego” transferu kompetencji odbijają się czkawką do dzisiaj.

”

W przyszłości województwa powinny mieć mocniejszą rolę w zakresie zarządzania koleją, tak by w oparciu o nią móc realizować śmiało projekty rozwojowe, łączące transport i zagospodarowanie przestrzenne. Wymagałoby to przekazania własności części linii kolejowych, wraz ze wzmocnieniem dochodów, w celu pokrycia kosztów ich utrzymania.

Równocześnie nie rekomendujemy mocnej roli regionów w zakresie przewozów autobusowych, chociaż takie postulaty pojawiają się w literaturze, motywowane np. sukcesami regionów czeskich i słowackich (o średniej liczbie ludności ponad trzy razy mniejszej niż polskie województwa). Zjawisko wykluczenia komunikacyjnego – dla którego antidotum jest odbudowa komunikacji autobusowej – ma charakter bardzo lokalny. Zarządzanie z Gdańska, Wrocławia czy Katowic dojazdem do miejscowości na Pomorzu Środkowym, w Sudetach czy na Podbeskidziu, z uwzględnieniem godzin rozpoczynania lekcji w poszczególnych szkołach, nie będzie efektywne. Róbnym to przynajmniej ze Słupska, Jeleniej Góry czy Bielska-Białej, zwłaszcza biorąc pod uwagę „modę” na integrację taryfową w skali całego kraju.

Zmiana paradygmatu w zakresie polityki transportowej, polegająca na przechodzeniu od budowy infrastruktury do tworzenia usług wykorzystujących różne podsystemy transportu oraz dobrodziejstwa technologii teleinformatycznych (ograniczenie liczby podróży np. dzięki pracy hybrydowej), jest niezbędna nie tylko ze względów społecznych, ale i ekonomicznych. Utrzymanie ogromnego zasobu infrastruktury drogowej w warunkach postępującej depopulacji części kraju i prawdopodobnego zmniejszania się liczby podatników w najbliższych kilkadziesiąt lat stanowić może hamulec dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego.

O autorach

Dr **Michał Wolański** – adiunkt w Instytucie Infrastruktury, Transportu i Mobilności Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz jako współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel start-upu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

Dr hab. **Marcin Wołek** – profesor UG na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego. W pracy naukowej podejmuje zagadnienia zrównoważonej mobilności miejskiej, transportu kolejowego, analiz rynku transportowego i rozwoju miast. W ramach UG kierował i kieruje licznymi projektami europejskimi. Od 1998 roku pełni funkcję radnego Miasta Gdyni (od 2018 r. wiceprzewodniczący Rady Miasta). W latach 2005-2008 był przewodniczącym Komisji Transportu Związku Miast Bałtyckich. Jako niezależny konsultant współpracuje z przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi w Polsce, Niemczech, Danii, Szwecji i w Ukrainie. Jest członkiem Rady Naukowej Fundacji ProKolej oraz członkiem Stowarzyszenia Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego.

O potrzebie regionalnej polityki imigracyjnej



prof. Wojciech Janicki

Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin

Od 2022 roku – z powodu wybuchu wojny w Ukrainie – obserwujemy wzmożony napływ imigrantów do Polski. Nasz kraj nieoczekiwanie stał się państwem migracji netto. Dodatkowo zmagamy się również z migracjami ludności wewnątrz kraju, które pogłębiają regionalne różnice rozwojowe. Pomimo tego nie posiadamy odpowiednich regulacji prawnych, jednoznacznie wyznaczających kierunek państwowej polityki migracyjnej, nie mówiąc nawet o jej regionalnym wymiarze. Jak więc zatrzymać proces wyludniania się obszarów peryferyjnych? Czy imigranci pomogą nam zasypać demograficzną lukę?

Wspieranie rozwoju regionów to we współczesnym świecie paradygmat rzadko kwestionowany. Z samej natury rzeczy szczególnego wsparcia wymagają obszary peryferyjne (w ekonomicznym rozumieniu tego słowa). Niższy poziom innowacyjności, odpływ kapitału ludzkiego i słabsze zachęty inwestycyjne powodują, że bez systemowego wsparcia tych przestrzeni, dysproporcje transformacyjne pomiędzy nimi a regionami rdzeniowymi będą się powiększać. I chociaż w ostatnim czasie coraz silniej eksponuje się rolę czynników endogenicznych w rozwoju regionalnym, to nie sposób zaprzeczyć, że ich właściwe wykorzystanie będzie efektywniejsze, jeśli państwo stworzy do tego sprzyjające warunki.

Polityka wspierania rozwoju regionów peryferyjnych, w jej najbardziej typowej postaci, koncentruje się na budowaniu systemu zachęt finansowych dla inwestorów, poprawie dostępności komunikacyjnej, działaniach prowadzących do podniesienia poziomu życia mieszkańców oraz przekazywaniu środków na realizację projektów miękkich, wzmacniających kapitał ludzki. Najczęściej powtarzane słowa-klucze, obecne w dokumentach strategicznych opisujących założenia i cele rozwoju obszarów peryferyjnych, jak np. gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, konkurencyjność czy innowacyjność, bazują w głównej mierze na naśladowaniu kierunków i ścieżek rozwojowych realizowanych przez regiony lepiej rozwinięte. Utrzymujące się, a niekiedy rosnące dysproporcje terytorialne wskazują, że te kierunki i metody działań nie są skuteczne. Konieczne jest zatem poszukiwanie innych, nieszablonowych rozwiązań, które pozwolą zmniejszyć regionalne różnice rozwojowe.

Chociaż współcześnie dość powszechnie uważa się, że rola kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym jest istotniejsza niż rola kapitału ekonomicznego, to wysiłki czynników państwowych koncentrują się niemal wyłącznie na podnoszeniu wartości już istniejącego kapitału ludzkiego, ignoruje się natomiast możliwość przyciągnięcia go do regionów peryferyjnych. Prawdopodobnie ta dotyczy także państw Unii Europejskiej, które, w zasadzie bez wyjątków, prowadzą politykę migracyjną na poziomie krajowym wobec braku konsensusu w ocenie korzyści oraz kosztów migracji na poziomie ogólnoeuropejskim. Mimo iż liczne opracowania wskazują na korzyści, jakie może odnieść gospodarka wysoko rozwiniętych państw z rozsądnie prowadzonej

polityki imigracyjnej, w szczególności w przypadku selekcjonowania napływających osób pod kątem potrzeb rynku pracy, to czynniki decyzyjne stronią od wprowadzania w życie postulowanych rozwiązań. Świadomość potencjalnych, długofalowych korzyści ekonomicznych jest bowiem przesłaniana przez chęć osiągnięcia doraźnych celów politycznych, a w efekcie wciąż często publicznie deklaruje się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby, gdyby imigranci pozostali w domu. Teza ta jest prawdziwa w wielu państwach, a wyjątkowo jaskrawo jest widoczna w Polsce.



W Polsce, pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o polityce migracyjnej państwa.

W kwestiach związanych z kreowaniem polityki migracyjnej, Polska, na tle państw Unii Europejskiej, zajmuje miejsce wyjątkowe. Pomimo szybko rosnącej liczby faktycznych imigrantów, niezależnie od ich formalnego statusu, wciąż nie dysponujemy żadnym dokumentem, który jasno i wyraźnie stanowiłby o tejże polityce. Nie wiemy, jakie cele strategiczne Polska chce osiągnąć, nie mamy czytelnych kryteriów przyjmowania i legalizacji imigrantów, nie dysponujemy modelem ich integracji. Nawet jeśli by zgodzić się z wybrzmiewającą niekiedy tezą o istnieniu przejawów polityki migracyjnej, mimo braku formalnych dokumentów, to jednocześnie trudno nie zauważyć, że brak generalnej strategii oraz czytelnie sformułowanych celów zdecydowanie utrudnia weryfikację tego, czy kolejne powstające akty prawne różnej rangi prowadzą tę niezdefiniowaną politykę w pożądanym kierunku, czy też nie są z nią zgodne. I wszystko to bez uwzględnienia faktu, że już od blisko dekady wielkość faktycznego rocznego napływu imigrantów znacząco przekracza roczną liczbę urodzeń w Polsce. W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska nagle stała się państwem imigracji netto. Skoro prowadzimy politykę ukierunkowaną na stymulowanie urodzeń, nie można zapominać o strategii kształtowania i zarządzania przepływami migracyjnymi, występującymi w znacznie większej skali.



W 2022 roku, ze względu na napaść Rosji na Ukrainę, napływ imigrantów był niemal dziesięciokrotnie wyższy niż liczba urodzeń, a Polska stała się państwem imigracji netto.

Świadomość jak potrzebne jest stworzenie spójnej polityki migracyjnej powoli wzrasta. To dobry czas, aby właściwie przygotować jej koncepcyjny fundament. Jednym z kluczowych jego elementów powinien być komponent regionalny, a głównym celem – wspomaganie rozwoju obszarów peryferyjnych. Choć może wydawać się, że postulat prowadzenia regionalnej polityki migracyjnej w państwie, w którym nie istnieje polityka migracyjna, nawet na szczeblu krajowym, jest zupełnie nierealistyczny, to równie łatwo uznać tę okoliczność za sprzyjającą. Nierzadko bowiem prościej o stworzenie spójnej koncepcji, o ile buduje się ją od początku, niż o modyfikowanie koncepcji już istniejących, ciągle poszukując kompromisów pomiędzy dotychczasowymi celami i działaniami a zestawem nowych idei.

Koncepcja ratowania struktur demograficznych i ekonomicznych państw wysoko rozwiniętych poprzez zwiększenie napływu ludności z państw słabiej rozwiniętych, za to bardziej prężnych demograficznie, jest od kilku dekad przedmiotem ciągłych dyskusji. Najczęściej wykazuje się, że imigranci nie uratują dotychczasowych systemów emerytalnych i nie zatrzymają procesów starzenia społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych. Z drugiej jednak strony, są oni w stanie zmniejszyć problem niedoboru rąk do pracy w przypadku niektórych sektorów. Skoro więc Polska jest, i w dającej się przewidzieć przyszłości będzie,

celem migracji, to byłoby błędem niewykorzystanie tej szansy. Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów – dlatego zatem nie stworzyć systemu zachęt, dzięki którym napłynie on szerszym niż gdzie indziej strumieniem do obszarów peryferyjnych?

”

Kapitał ludzki imigrantów może zostać spożytkowany w każdym z regionów, dlatego warto stworzyć system zachęt, dzięki którym napłynie on do obszarów peryferyjnych.

Jak uczy doświadczenie wielu państw europejskich, w tym także Polski, zatrzymanie przemieszczania się ludności do obszarów rdzeniowych jest niemal niemożliwe. Nie tylko regiony, ale także duże miasta jak Łódź, Bydgoszcz, Katowice czy Lublin charakteryzują się odpływem ludności netto. Warto zatem przemyśleć każdą alternatywną koncepcję, dzięki której spadkową tendencję liczby mieszkańców obszarów peryferyjnych udałoby się odwrócić.

Jak realizować regionalną politykę migracyjną? Wymaga to przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa. To, czy docelowo będzie ona realizowana rękami regionów samorządowych, czy pozostanie w gestii władz centralnych, stanowi istotną, lecz wtórną kwestię. Kluczowy jest bowiem sam fakt zaistnienia polityki regionalnej. Jak pokazują liczne przykłady z Grecji, Izraela, Australii, Węgier czy Szwecji, państwo dysponuje potężnymi narzędziami kształtowania przepływów migracyjnych oraz formowania kierunków migracji. Mogłoby wykorzystać te narzędzia do wspierania rozwoju regionów peryferyjnych.

”

Realizacja regionalnej polityki migracyjnej wymaga przygotowania założeń krajowej polityki migracyjnej w taki sposób, aby zawierała ona komponent regionalny, umożliwiający kształtowanie polityki migracyjnej w odmienny sposób w różnych jednostkach administracyjnych państwa.

Należałoby zacząć od właściwego zagospodarowania obecnego w regionach, ale ukrytego, kapitału ludzkiego w postaci imigrantów już tam mieszkających. Są to m.in. absolwenci polskich uniwersytetów, posiadacze pozwoleń na pracę czy pracownicy sezonowi, którzy z powodu ograniczeń prawnych nie są w stanie w pełni wykorzystać swoich kompetencji zawodowych i zazwyczaj podejmują proste prace fizyczne poniżej swoich, niekiedy wysokich, kwalifikacji.

Następnie trzeba stworzyć mechanizm, dzięki któremu w regionach peryferyjnych warunki pobytu i pracy byłyby dla imigrantów korzystniejsze niż w innych, aby skutecznie nakłonić ich do podjęcia decyzji o pobycie i pracy w tych właśnie regionach – to rozwiązanie znane i stosowane m.in. w Niemczech już od niemal 20 lat. Przykładowo, należałoby różnicować regionalnie politykę nostryfikacji dyplomów, naturalizacji, sprowadzania rodziny, korzystania z opieki socjalnej państwa, itd. Suma oddziaływania wszystkich tych czynników ma szansę być wystarczająco dużą, aby dać efekt w postaci istotnego wzrostu liczby imigrantów w regionach peryferyjnych.

Trzecim krokiem powinna być polityka selekcji nowych imigrantów pod kątem bieżących potrzeb rynku pracy, w pewnym stopniu na wzór amerykański. Uzupełnieniem powyższego mogłoby być stosowanie ograniczonej przestrzennie polityki abolicyjnej, w ramach której legalizowano by pobyt tych imigrantów, którzy spełniają

warunki legalizacji ustalone na poziomie ogólnokrajowym, a jednocześnie przebywają na obszarach peryferyjnych. Abolicja dla cudzoziemców jest z reguły postrzegana jako narzędzie zarządzania migracjami, natomiast w przedstawionym tutaj ujęciu może stać się narzędziem wsparcia rozwoju regionalnego.

Możliwość kształtowania polityki migracyjnej w każdym z regionów z osobna, z poszanowaniem założeń przyjętych na szczeblu centralnym, ma szansę wykorzystać potencjał imigrantów do podwyższenia poziomu kapitału ludzkiego na obszarach peryferyjnych i do wsparcia ich na ścieżce rozwojowej. Realizacja przedstawionych tu rekomendacji nie wymaga podejmowania wysiłku inwestycyjnego, istotnych zmian politycznych bądź społecznych, nie wiąże się nawet z koniecznością sprowadzania imigrantów do kraju. Wymaga tylko woli dostrzeżenia istniejących możliwości i uwolnienia z więzów obowiązujących obecnie przepisów prawa, zupełnie nieprzystających do dzisiejszych potrzeb oraz do potencjału tych imigrantów, którzy obecnie w Polsce przebywają.

O autorze

Dr hab. **Wojciech Janicki**, prof. UMCS – Dyrektor Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członek Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk, przedsiębiorca prowadzący spółkę działającą w branży wysokich technologii. Naukowo interesuje się przede wszystkim migracjami, szeroko rozumianą geografiami polityczną, problematyką mniejszości, konfliktów oraz rozwojem regionalnym. Aktywny popularyzator nauki.

WSPÓLNOTY REGIONALNE – PROCES DOJRZEWANIA

Wspólnoty regionalne – dlaczego ich potrzebujemy?



<http://www.is.uw.edu.pl>

prof. Jerzy Bartkowski

Katedra Socjologii Polityki, Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego

Polskie regiony zdobyły własną tożsamość. Wykształciły własny potencjał realizacyjny, innowacyjny, kapitałowy. Dobre wykorzystanie ich możliwości może wzmocnić centrum, sankcjonując przy tym pozycję regionu jako autonomicznego i równoprawnego partnera w tych relacjach. W jaki sposób doprowadzić do zmiany w myśleniu o regionalizmie? Dlaczego samodzielność regionów jest tak istotna? Jak wykorzystać schedę po romantykach i pozytywistach, realizując wyzwania przyszłości?

Regionalizm w kontekście lokalnym, narodowym i globalnym

Nie można oddzielić problemu polskiego regionalizmu od aktualnych wyzwań, przed jakimi stoi Polska. Jest to kwestia dostosowania się do wielkich globalnych trendów rozwojowych. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza świat się nie tylko zmienił, ale również zdecydowanie przyspieszył – ukazując nam nowe wyzwania i zadania. Od znalezienia się w tym wielkim procesie zależy w dużej mierze przyszłość kraju.

Jaką rolę mogą odegrać w tym procesie nasze regiony? Obecny podział Polski na województwa ma już prawie ćwierć wieku. Regiony w granicach, jakie wyłoniły się z reformy w 1998 r., były w znacznej mierze nowe, tak w postaci terytorialnej, jak i formule organizacyjnej – zrywały z długim okresem centralizmu. Nie powstały jednak z niczego, ale z mniej lub bardziej bogatej przeszłości. Ich specyfika formowała się na kanwie historii, ekonomii i geografii. Była też zarazem tworzeniem odmiennej niż dotąd jakości, nadawaniem regionalizmowi nowego sensu i zastosowania. Zasadne jest dziś twierdzenie, że ten eksperyment się powiódł. Polski regionalizm już okrzepł. Nie jest rzeczywistością postulowaną, ale zdobył swoją własną tożsamość. Regiony nie tylko stały się faktem, ale również dysponują swoistym kapitałem społecznym. Mogą więc już stać się punktem wyjścia i oparcia dla innych procesów.

Regionalizm jako dopełnienie projektu nowoczesnej Polski

Proponuję, aby spojrzeć na regionalizm jako cechę dojrzałej demokracji, a na niedorozwój regionalizmu – jako brak tego istotnego elementu. Demokracja potrzebuje bowiem regionalizmu. Te same kryteria, stojące za demokratyczną władzą regionalną, której wyrazem jest autonomiczny region, a więc: swoista jednorodność ludzi, gospodarki i przestrzeni, napełniają również sensem głos lokalnej opinii publicznej.

Regiony nie są tylko „klientami” centrum. Mają mu do zaoferowania potencjał realizacyjny, zasoby wiedzy, kompetencji i doświadczenia oraz są zdolne do mobilizacji zasobów ludzkich, podejmowania współpracy oraz wdrażania innowacji przez swą różnorodność i liczebność. Lokalność i regionalność pozwalają testować różne modele działań, stanowią rezerwar innowacyjności i pomysłowości ludzkiej. Choć wydaje się czasem,

że region sprzyja formowaniu egoizmu grupowego, to jednak jest także nosicielem potencjału zgody – koalicji opartej o coś więcej niż zmienne perspektywy polityków. Są to interesy zbiorowe mieszkańców regionu, które nadają im trwały charakter.

”

Regiony nie są tylko „klientami” centrum. Mają mu do zaoferowania potencjał realizacyjny, zasoby wiedzy, kompetencji i doświadczenia oraz są zdolne do mobilizacji zasobów ludzkich, podejmowania współpracy oraz wdrażania innowacji przez swą różnorodność i liczebność.

Głos regionu jest tym bardziej nasycony istotną politycznie treścią, im bardziej jest autentyczny. Region zwasalizowany zastanawia się, co chce usłyszeć centrum – autonomiczny jest zaś transmitterem tego, co myślą ludzie, a bardziej perspektywicznie – tego, co leży w ich interesie, nie tylko aktualnym, ale i przyszłym. Stąd dla dojrzałej demokracji regionalizm nie stanowi zagrożenia. Przeciwnie – wzmacnia ją.

”

Region zwasalizowany zastanawia się, co chce usłyszeć centrum – autonomiczny jest zaś transmitterem tego, co myślą ludzie, a bardziej perspektywicznie – tego, co leży w ich interesie, nie tylko aktualnym, ale i przyszłym.

Autonomia i warunki działania samorządu. Autonomia formalna a realna

Samorząd regionalny nie powstaje sam z siebie. Ważne jest dla niego społeczne zakorzenienie. Potrzebuje odpowiednich warunków społecznych, instytucjonalnych i materialnych. Jest także kruchy, dlatego wymaga stabilności. Ma wszelkie cechy kapitału społecznego, który, wykorzystywany, w odróżnieniu od kapitału materialnego, nie zużywa się, lecz nabiera witalności. Nieużywany marnieje i więdnie, a nawet zanika.

Teoretycy samorządu definiują go jako wydzieloną zbiorowość, posiadającą prawo do decydowania o swoich sprawach, której podmiotowość uznaje państwo, dając jej możliwość wyboru własnej reprezentacji, autonomię w zakresie podejmowania decyzji oraz środki materialne, organizacyjne i prawne do ich realizacji. Cybernetycznie jest to tworzenie zamkniętej pętli wzmocnienia: od dążeń do rezultatu. Cykl niezamknięty oznacza nie tylko brak możliwości widzenia zmian. Może także wskazywać na coś gorszego – działanie bez zwrotnego efektu o zmniejszającej się intensywności. Autonomia ma ważną funkcję – powoduje, że zestawowi bodźców do działania towarzyszy bezpośrednio wzmocnienie przez ich skutki z takim tylko ryzykiem, jaki ma zawsze polityka.

”

Lokalny patriotyzm to nie abstrakcyjna forma, jednak przekształcenie go w realną siłę oddziaływania wymaga domknięcia organizacyjnego. Niezbędna jest zatem demokratyczna kontrola społeczna mieszkańców oraz wyposażenie ich w prawo głosu po to, aby regiony mogły stać się istotnym dla polityków punktem odniesienia.

Badacz regionalizmu musi zawsze rozróżniać rzeczywistość formalną od realnie istniejącej. Same postulaty nie wystarczą, aby stworzyć regionalizm. Regionalizm to ludzie. Lokalny patriotyzm to nie abstrakcyjna forma, jednak przekształcenie go w realną siłę oddziaływania wymaga domknięcia organizacyjnego. Niezbędna jest zatem demokratyczna kontrola społeczna mieszkańców oraz wyposażenie ich w prawo głosu, aby mogli stać się istotnym dla polityków punktem odniesienia. Bez pozytywnego domknięcia pętli społeczno-politycznej trudno, by powstał autentyczny region.

To pokazuje kluczowe znaczenie autonomii dla powstawania i działania regionalizmu. Bez niej działania na szczeblu średnim formują się pod wpływem innych bodźców. Autonomia jest realna, jeśli ma pole i narzędzia, jakie daje prawo; jest realna, jeśli posiada środki dla realizacji swoich zadań. Potrzebuje także stabilności. To ona uruchamia kreatywne procesy dostosowawcze.

Zwolennicy samorządności nie zawsze zwracają uwagę na warunki, jakie są niezbędne, by samorząd powstał i zadziałał. Może się on uformować i stać się siłą politycznie sprawczą tylko w określonych warunkach. Jest to ciekawe samoograniczenie się centralizmu, uosobionego w centralnych instytucjach, w imię uruchomienia ważnych procesów nie tylko dla regionu, ale i centrum oraz całości kraju. Jest to stworzenie i zachowywanie pewnego określonego mechanizmu społecznego – regionalizmu. Jest to swoista wymiana systemu, w którym region uzyskuje warunki do zaistnienia. Całość uruchamia mechanizm prorozwojowy, który ją wzmacnia.

Regionalizm i polskie tradycje: pozytywizm i romantyzm

Polskie tradycje regionalne nie są odmienne od narodowych. W obydwu widoczne są wpływy dwóch nurtów: romantyzmu i pozytywizmu. Można się więc zastanowić: jakie jest ich możliwe miejsce w zarządzaniu polską przyszłością? Myślenie wybiegające „w przód” jest specyficzną mieszaniną szaleństwa i realizmu, odwagi i ostrożności. Przyszłość otwiera bowiem coraz to nowe możliwości. Ich zagospodarowanie wymaga wyobraźni, która podpowiada nowe potrzeby i skłania do ich zaspokajania, ale również ostrożności, która ostrzega przed poszukiwaniem celów niemożliwych lub działań zawieszonych w powietrzu. Za poszukiwaniem nowych dróg, jak i wykorzystywaniem otwierających się możliwości, stoi romantyzm. Wymaga on dopełnienia w pozytywizmie, który zachęca do „stąpania po ziemi”, zwracania uwagi na okoliczności miejsca i czasu oraz wykorzystywania ich. Pytanie o to, która z tych tradycji jest bardziej potrzebna i która bardziej sprzyja sprostaniu wyzwaniom przyszłości, jest pytaniem jałowym, sztucznie widzącym sprzeczność tam, gdzie powinna dominować synteza.



Za poszukiwaniem nowych dróg, jak i wykorzystywaniem otwierających się możliwości, stoi romantyzm. Wymaga on jednak dopełnienia w pozytywizmie, który zachęca do „stąpania po ziemi”, zwracania uwagi na okoliczności miejsca i czasu oraz wykorzystywania ich.

Technologia wciąż idzie naprzód. Przyszłość potrzebuje instytucjonalizacji wyobraźni, produktywnego połączenia śmiałości i wiedzy. Jest to potrzeba wprężenia wyobraźni w służbę społeczeństwa – taka wyobraźnia wyznacza horyzonty, a nie ogranicza jej wykorzystanie. Przyszłość to także problem tożsamości. Często na regionalizm i lokalność patrzy się jako ukłon w stronę dziedzictwa przyszłości, jako elementy tradycyjne, obecne w teraźniejszości. Łączy je jedno – perspektywa przyszłości, która sprawia, że tradycja nie jest tylko ukłonem w stronę przeszłości i nie pozostaje w konflikcie z przyszłością. Szczęśliwe połączenie dwóch głównych tradycji to ulokowanie rozwoju w dobrym kontekście. Jest to zarazem znalezienie dla każdej z tradycji miejsca w formach przyszłości.

Polska regionalna i wyzwania przyszłości

Uzasadnieniem regionalizmu jest wskazanie mu takich zadań, które może rozwiązywać właśnie region. Rozwój wydaje się być jednym z takich zadań. Regionalizm rozkłada wielkie zadanie rozwoju na podzadania, nadaje im postać produktywnej rywalizacji i stwarza przestrzeń do wzajemnej stymulacji, co jest dobre dla całości kraju. Autonomia służy wywoływaniu w człowieku jego dobrej strony. Tutaj przejawia się ona w formie uspołecznienia regionalizmu. Choć ma on postać egoizmu lokalnego, służy ogólnemu celowi, gdy realizuje się w formach rywalizacji międzyregionalnej. Taka rywalizacja posiada duże efekty zewnętrzne. Mają one postać zarówno społeczną, jak i ekonomiczną. Konkurencja, rodząca różne formy naśladownictwa, to mechanizm i motor dyfuzji innowacji. Trudno także wyobrazić sobie ekonomiczny rozwój regionalny, który by nie wpływał na inne regiony.



Regionalizm rozkłada wielkie zadanie rozwoju na podzadania, nadaje im postać produktywnej rywalizacji i stwarza przestrzeń do wzajemnej stymulacji, co jest dobre dla całości kraju.

Rozwój to typowe zadanie regionalne. Współczesne teorie rozwoju, jak teorie skupień, biegunów wzrostu czy klasy kreatywnej to teorie rozwoju regionów czy centrów regionalnych. Mają one także jedną ważną, wspólną cechę. Wszystkie są połączeniem czynnika ekonomicznego z czynnikiem ludzkim. Nie są wyłącznie teoriami ekonomicznymi czy technologicznymi. To pokazuje, że pojęcie „podłoża społecznego” nie jest dla nich frazesem; że rozwój regionalny potrzebuje odpowiednich czynników społecznych.

Nie oznacza to braku znaczenia pomocniczości. Na powrót nabiera ona szczególnego znaczenia. Posiada dwa ważne zadania. Jedno to tworzenie infrastruktury prorozwojowej – od komunikacyjnej po instytucjonalną, jak i podnoszenie kapitału ludzkiego w skali kraju. Drugie to realizacja zadań, których koszty przekraczają możliwości regionów, wymagają koordynacji wysiłków w szerszej skali lub wiążą się z określonym ryzykiem czy potrzebują innych motorów rozwojowych, jak nauka. Formą pomocniczości jest też pomoc europejska, choć czasem bywa postrzegana jako narzucanie swoistych ograniczeń. Jednak stoi za nią koordynacja działań w perspektywie europejskiej i globalnej. Bez tego trudno sobie wyobrazić okiełznanie zagrożenia ekologicznego.

Jest więc raczej zasadne wysunąć tezę, że bez Polski regionalnej nie uda się rozwiązać kluczowego dla Polski problemu jej przyszłości. Czy rozwój jest dobrem ogólnym czy regionalnym? Jest to pytanie źle postawione. Jest to w tym samym stopniu problem narodowy, co lokalny. Polska potrzebuje i regionalnych, i krajowych motorów rozwoju. Przyszłość jest niepewna. Im bardziej zróżnicowany i im bardziej bogaty w mechanizmy społeczne jest kraj, tym mniej musi się obawiać przyszłości, tym bardziej bezpiecznie może w nią spoglądać. Im bardziej efektywnie można z niej skorzystać, tym więcej potencjalnych możliwości zawiera. Regionalizm to polisa ubezpieczeniowa wobec niepewności przyszłości.

Zakończenie

Dlaczego więc potrzebujemy wspólnot regionalnych i w jakich warunkach mogą się one rozwijać? Wspólnot regionalnych potrzebujemy nie tylko dlatego, że istnieją różne tradycje regionów, że są one kształtem naszej tożsamości, ale też dlatego, że przyszłość jest złożona i niepewna. Nie da się nią zarządzać jednym pomysłem. Regionalizm zamienia problem przyszłości w problem zdecentralizowany – w problem regionu i sprzęga go z ważnym mechanizmem rywalizacji regionów. Dla patriotyzmu lokalnego, który jest pragnieniem życia w określonej teraźniejszości oraz zakorzenieniu w przeszłości, dodaje nowy wymiar – czas przyszły. Odnajdą się w nim ci, dla których wierność tradycji i sentyment do przeszłości mogłyby stanąć w rywalizacji z tym, co w nich najcenniejsze – inwencyjnością i dynamiką. Od innej strony jest wyzwoleniem tego, co mogłoby inaczej zmarnieć i nie tylko zamienić się w nieudane marzenie, ale i coś gorszego – zabójcą marzeń. Talent, pomysł, idea może się narodzić wszędzie. Nie pyta o miejsce i czas. Ale już od miejsca i czasu zależy, jakie będą jego dalsze losy. Przyszłość jest tym, w czym może się odnaleźć to, co jak dotąd było najcenniejsze: i nasz romantyzm, i nasz pozytywizm.

O autorze

Prof. **Jerzy Bartkowski** – socjolog, pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek redakcji „Polish Sociological Review”. Członek Rady CBOS w latach 2008-2009. Autor wielu publikacji w zakresie socjologii polityki, społeczeństwa obywatelskiego oraz społeczności lokalnych.

Wspólnoty regionalne fundamentem rozwoju Polski



prof. Cezary Obracht-Prondzyński

Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Reforma powołująca do życia 16 samorządowych województw budziła szereg kontrowersji. W ramach jednych obszarów administracyjnych znalazły się obok siebie tereny często bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że konsekwentna polityka władz regionalnych przełożyła się na wykształcenie prawdziwej i głębokiej regionalnej tożsamości. Czy możemy jednak mówić o powstaniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Co jest obecnie największym hamulcem dla rozwoju regionów w tym kierunku? Wreszcie: jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?

Pisanie o regionach w Polsce zderza się z różnorodnymi paradoksami – opiniami sprzecznymi, ale zarazem poprawnymi i prawdziwymi. Przywołać można choćby kwestię zróżnicowania między poszczególnymi województwami, od którego nie można abstrahować. I od razu podkreślę, że celowo napisałem „województwami”, bo już to, czy one stanowią regiony w znaczeniu pewnej historycznie ukształtowanej przestrzeni i wspólnoty zamieszkujących je ludzi jest sprawą wielce problematyczną. Z jednej bowiem strony – przynajmniej w niektórych miejscach w Polsce – możemy mówić o trwaniu regionów z ich specyfiką, wykształconą tożsamością i własną kulturą (a przynajmniej zachowanymi i podtrzymywanymi pewnymi jej elementami). Z drugiej jednak strony zmiany w przestrzeni historyczno-geograficznej – utrata i odzyskiwanie niepodległości w ciągu ostatnich 250 lat, przesunięcia granic, a w konsekwencji transfery ogromnych mas ludności – sprawiły, że te regionalne odrębności uległy zatarciu czy też głębokiej transformacji. I proces ten cały czas trwa, czego efektem z kolei jest kształtowanie się nowych tożsamości i nowych wspólnot terytorialnych w ramach województw. Województw wewnętrznie zróżnicowanych, łączących w sobie bardzo często fragmenty ziem, których historia była odrębna – podlegały one innym reżimom politycznym, kulturom prawnym, odmiennie kształtowały się w nich struktury społeczne i ekonomiczne, miały wreszcie własne kultury. I owe historycznie ukształtowane indywidualności, mimo wszystkich zmian niezatarte w XX wieku, dają o sobie cały czas znać i rodzą napięcia wewnątrz województw, ale zarazem dynamizują ich życie społeczne, kulturalną aktywność i rywalizację polityczną.

Podobnych paradoksów i niekonsekwencji da się wskazać dużo więcej. A przy tym bardzo często spotkać się można z opinią wręcz przeciwną, podkreślającą, że wcale nie ma zasadniczych różnic. Zdaniem wielu publicystów, pisarzy, ale też badaczy zostały one zniwelowane w wyniku działania „prądów ujednoczających”, a były nimi: socjalistyczna modernizacja, nacjonalistyczna „urawniłowka” oraz globalne tendencje związane z: amerykańską, westernizacją, popkulturą, kulturą ponowoczesną itd. Sprawili one, że miasta i wsie w Polsce upodobniły się do siebie. Dzięki temu, wędrując po naszym kraju, trudno niekiedy zorientować

się, w jakim regionie jesteśmy, co go wyróżniało (wyróżnia) oraz co jest w nim specyficznego. Co bardziej złośliwi dodają jeszcze, że wszędzie jest równie brzydko, równie często dominują place z polbruku z fontanką pośrodku, szkaradne domy, gmachy publiczne, tudzież miejsca handlu, a przyroda jest w podobnym stopniu zrujnowana i wyeksploatowana.



Jesteśmy „rozpięci” między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a przekonaniem, że zostały ujednoczone i zatraciły swój odrębny charakter.

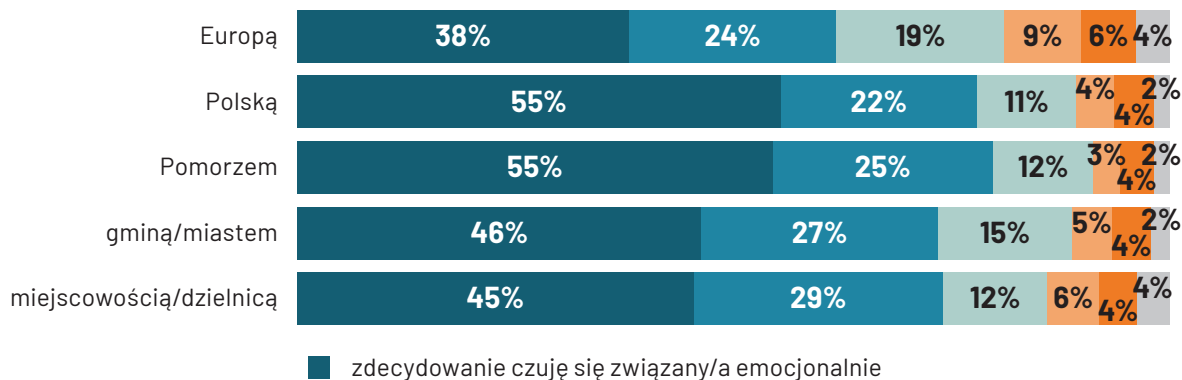
Jesteśmy zatem „rozpięci” między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a odmienności te są ciągle zauważalne, nawet w obrębie województw powstałych w 1999 r., a przekonaniem, że wszystko zostało ujednoczone. Że cenne oraz ważne różnice zaniknęły, a regiony zatraciły swój odrębny charakter, upodabniając się do siebie oraz eksponując swoją indywidualność na innym poziomie, np. dominacji odrębnych opcji politycznych i światopoglądowych, co tylko utwierdza stereotypy (przykładowo „konserwatywne Podkarpacie”).

Przywołuję powyższe okoliczności, bowiem formułowanie jednoznacznych wniosków, dotyczących regionalnego kontekstu rozwoju Polski, musi je uwzględniać. Nie da się przecież myśleć o regułach rozwojowych, abstrahując od pytań, na ile, przykładowo, podziały zaborowe przekładają się na orientacje światopoglądowe i dominujące typy postaw czy też na aktywność obywatelską i kulturę polityczną w poszczególnych regionach. A co z późniejszymi podziałami, tymi z okresu międzywojennego i powojennego? W tym np. z czasów gierkowskich, które okazały się dość trwałe, bo obowiązywały aż do końca 1998 r.? Na ile wówczas zdążyły się wykształcić więzi nie tylko polityczno-administracyjne, lecz także społeczne i kulturowe? Te pytania powracają często w kontekście dyskusji o tożsamościach i procesach rozwojowych we współczesnych regionach/województwach. Czy ich funkcjonowanie od ćwierć wieku przyczyniło się do ukształtowania się regionalnych wspólnot obywatelskich?

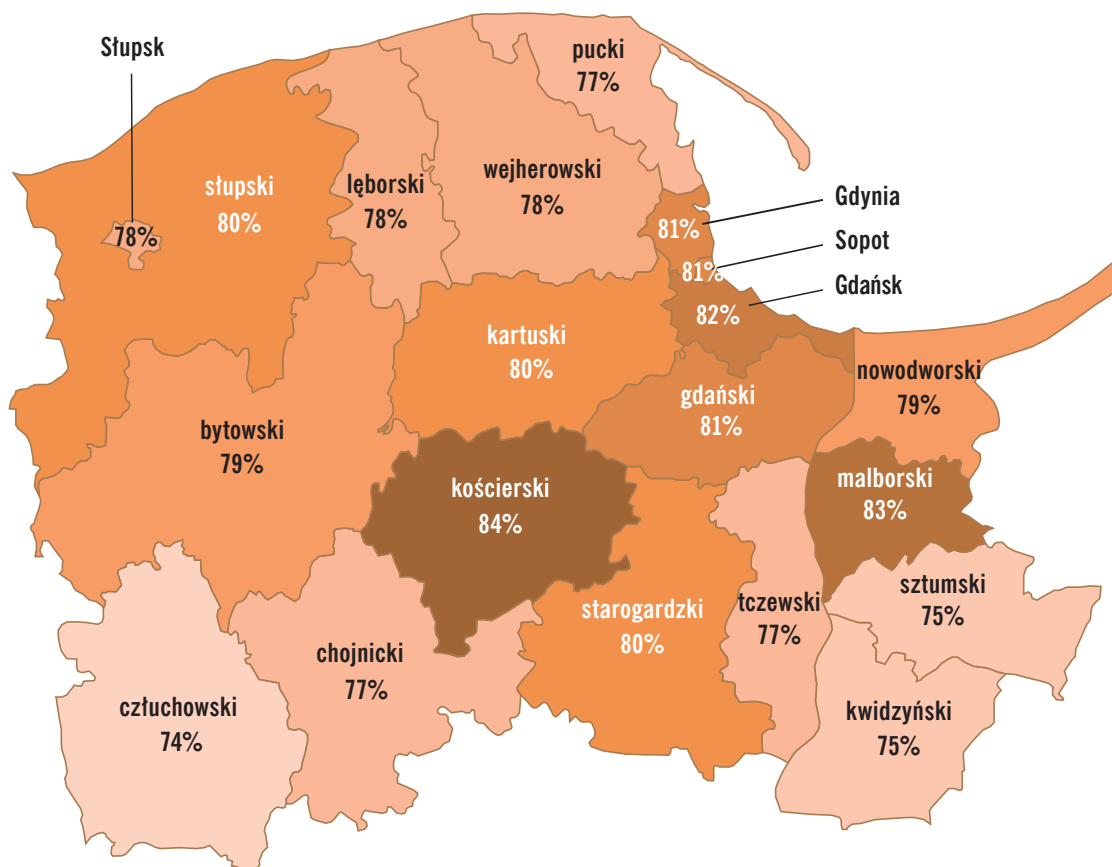
Znając najlepiej sytuację w północnej Polsce, odwołam się do przypadku województwa pomorskiego. Gdy powstawało ono z początkiem 1999 r., wielu było mocno niezadowolonych, a często także zaskoczonych jego ostatecznym kształtem. Pytano na przykład, jak to się stało, że w jego granicach nie znalazł się Elbląg, historycznie i funkcjonalnie powiązany z Gdańskiem przed i po wojnie? Ostatecznie jednak w granicach nowego województwa znalazło się dawne województwo gdańskie oraz większe i mniejsze części: elbląskiego, słupskiego i bydgoskiego. O ile niektóre z nich wcześniej miały powiązania z metropolią gdańską, o tyle inne w zasadzie ich nie posiadały i to nie tylko w najnowszej historii, ale także znacznie wcześniej (choćby części Pomorza Zachodniego – dawniej w granicach Księstwa Pomorskiego). Powstał więc „twór” mocno wewnętrznie zróżnicowany w wielu wymiarach, co zresztą przesądza o specyfice tego województwa. Są tu bowiem obszary należące do II Rzeczypospolitej, ale też takie, które do 1945 r. były w granicach Niemiec. Jest także teren byłego Wolnego Miasta Gdańska, które było bytem *quasi*-państwowym. Są tereny kaszubskie, wcale niepokrywające się z dawnymi granicami. A jeszcze do tego dochodzą inne części składowe o ukształtowanej tożsamości (choćby Kociewie czy część Borów Tucholskich). Można też wskazać odmienne „osie zróżnicowań”: metropolia-interior, tereny nadmorskie i położone z dala od morza, obszary bardzo zróżnicowane fizjograficzne (np. depresyjne, równinne i niemal pozbawione lasów Żuławy, a na drugim biegunie Szwajcaria Kaszubska).

Można zatem zapytać, jak w tak zróżnicowanym województwie prezentuje się kwestia tożsamości regionalnej, identyfikacji z tym nowym bytem administracyjnym? Otóż w niedawno przeprowadzonych przez konsorcjum Instytutu Kaszubskiego i fundacji IBRiS, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego, bardzo rozległych badaniach

socjologicznych okazało się, że poziom identyfikacji z Pomorzem jest zaskakująco wysoki¹. Na pytanie *W jakim stopniu czuje się Pan/i związany/a emocjonalnie z poniższymi obszarami?* ponad 80% respondentów wskazało, że czuje silną bądź bardzo silną więź. I były to wskazania najwyższe (co obrazuje poniższy wykres).



Ale, co być może jeszcze ważniejsze w kontekście niniejszych rozważań, nie widać zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi powiatami – a przecież ich struktura społeczna i tożsamość ludności są bardzo różne. Warto spojrzeć na wykres poniższy, który prezentuje rozkład odpowiedzi dotyczących poziomu identyfikacji z Pomorzem w układzie powiatowym:



Różnica sięga 10 punktów procentowych, ale wcale nie jest tak, że najwyższe wskazania są w tzw. powiatach dawnych, zaś na Ziemiach Zachodnich i Północnych są one niższe. Bowiern dwa powiaty o najwyższej identyfikacji to kościerski (ziemie dawne) i malborski (ziemie nowe). I odwrotnie – najniższe są w powiecie człuchowskim, który faktycznie usytuowany jest peryferyjnie względem centrum regionu, ale niewiele wyższe w tczewskim, który jest w samym rdzeniu województwa.

¹ *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzan*, badanie kwestionariuszowe, próba 6600 osób, listopad-grudzień 2022.

Zarówno więc generalnie wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania nowego województwa w jakiejś mierze przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej – choć z pewnością nie był to jedyny czynnik wpływu. Z tego wynika też wniosek, że brak istotnych dysproporcji w identyfikacji jest czynnikiem sprzyjającym wypracowaniu wspólnotowego modelu rozwojowego. Oczywiście, analiza innych odpowiedzi pokazuje, że jest cały szereg problemów, związanych np. z różnicą w jakości życia, poczuciem wykluczenia transportowego, utrudnionym dostępem do ważnych usług publicznych czy też w stopniu pozytywnej lub negatywnej oceny władz publicznych (w tym samorządowych). Mimo wszystko jednak istnieje pewien wspólny rys tożsamościowy, który może stanowić istotną przesłankę informującą o tworzeniu się zróżnicowanej kulturowo regionalnej wspólnoty obywatelskiej. A to było od początku często deklarowanym celem władz regionalnych.

”

Wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania województwa pomorskiego przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej.

Żeby jednak myśleć o rozwoju, trzeba mieć do tego odpowiednie narzędzia. Między innymi do tego, aby móc w praktyce realizować politykę zrównoważonego rozwoju, a więc np. wysublimowanego, zindywidualizowanego wspierania ewolucji małych i średnich miast, zgodnej z ich potrzebami. I nie idzie tutaj o popularne w ostatnich latach wsparcie w postaci „rozdawania czeków”, lecz o wypracowanie takich mechanizmów, które władzom wojewódzkim pozwolą na faktyczne kreowanie samorządowej, regionalnej polityki rozwojowej.

Z tym zaś jest bardzo poważny problem, który trzeba też postrzegać przez pryzmat zmian, jakie dotknęły funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce w ostatnich latach. Nigdy dość przy tym przypominać, że samorząd powinien być zawsze postrzegany jako jednocześnie: wspólnota obywatelska, jej polityczna reprezentacja (na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), a także instytucja wykonawczo-zarządzająca (inwestor, dostarciciel usług itd.). Gdy się tak samorząd postrzega, lepiej można zrozumieć jego rolę i znaczenie w swego rodzaju trójce: rząd-rynek-społeczeństwo, zrzeszające się w organizacje (pozarządowe, *non-profit*, „trzeciego sektora”). Kluczowy jest tutaj bowiem zakres „pokrycia” spraw publicznych przez samorząd i jego agendy, a także usytuowanie samorządu w porządku ustrojowym. Te kwestie w ostatnich latach okazały się być jednymi z najważniejszych nie tylko w debacie publicznej, ale też w praktyce życia społecznego. Można bowiem powiedzieć, że porządek ustrojowy w Polsce został skonstruowany tak, że samorząd jest w dużym stopniu fundamentem państwa niezależnym od rządu. Ta niezależność zasadza się na trzech kluczowych kwestiach: odrębnym budżecie, własnym mieniu komunalnym oraz ograniczeniu nadzoru państwa jedynie do legalności (i jest to nadzór zależny nie tylko od władzy rządowej). Otóż faktem jest, że w ostatnich latach podejmowane są próby uderzenia w każdy z elementów fundamentu niezależności samorządów. I tutaj musi się pojawić pytanie o to, z jakim państwem mamy do czynienia? Czy w państwie autorytarnym i centralistycznym samorząd może istnieć? Odpowiedź jest oczywista – nie. Co najwyżej w jakiejś ściśle kontrolowanej i ograniczonej formie „aparatu zarządzania lokalnego”.

Warto jednak podkreślić, że w państwie demokratycznym samorząd nie jest niezbędny. Ale tylko w takim może działać i się rozwijać. Samorząd też demokratyzuje system. Choć jednocześnie może działać w ramach ustrojowych zasad demokratycznych, sam wcale nie musi jednak tej demokracji realizować. I tutaj dotykamy kluczowej kwestii praktyki samorządowej. A z tą bywa bardzo różnie. Znamy przecież despotycznych samorządowców, wiemy, jak działają oligarchie lokalne, jak mogą być one skorumpowane – jeśli nie materialnie, to politycznie.

”

Samorządy demokratyczne stały się okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważnej społecznie sprawczości.

Na pewno nie ma jakiegoś jednego obrazu samorządów, bo są one bardzo zróżnicowane pod każdym właściwie względem: dochodu, infrastruktury, wielkości, zdolności realizacji ambitnych projektów, ale też typu i sposobu organizacji wspólnoty politycznej i obywatelskiej (lub też jej dezorganizacji). Nie ulega jednak wątpliwości, że samorzady w dużej mierze stały się szkołą czy też okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważne społecznie sprawczości. Oczywiście, nigdy dość podkreślenia, że samorząd będzie spełniał tego typu funkcje tylko wtedy, gdy będzie demokratyczny, gotowy do wypełniania kluczowej dla samorządności zasady subsydiarności (pomocniczości), łączącej się z autonomią i podmiotowością. I w tym kontekście można wskazać dwie główne przyczyny osłabienia samorządności, idące niejako z dwóch różnych „kierunków”.

Pierwsza to tendencja do „rozmontowywania” samorządności w Polsce, a nie mam wątpliwości, iż tego właśnie doświadczamy. Przyczyną jest nieufność wobec samorządności. I podkreślam – samorządności, a nie samorządów, bo tu idzie nie tyle o niechęć do takich czy innych władz samorządowych, czy też rozwiązań ustrojowych; tu idzie o nieufność wobec samorządności jako idei – samoorganizacji, obywatelstwa, demokracji w końcu. Przyczyną jest nie tylko rosnący w siłę populizm i stowarzyszony z nim autorytaryzm, ale też silnie ugruntowany w wielu polskich środowiskach społecznych i politycznych duch centralizmu. I to jest drugi powód kryzysowych zjawisk w samorządach, mocno zakorzeniony w naszym „społecznym klimacie”. Dla przykładu zacytuję Alexisa de Toqueville’a, który w swoich wspomnieniach pisał o Francji, ale jego refleksje pasują również do współczesnej Polski: „Gdy się więc utrzymuje, że u nas przed rewolucją nie uchowa się żadna świętość, powiadam, że to błąd – jest przecież centralizacja. We Francji jednej tylko rzeczy nie można zbudować – wolnościowej formy rządu, i jednej rzeczy nie można zburzyć – centralizacji. Jakżeby miała się rozpaść? Kochają ją przeciwnicy rządu, jest droga rządzącym. Ci ostatni uświadamiają sobie od czasu do czasu, że sprowadza ona na nich nagłe i nieuniknione klęski, lecz to ich wcale od niej nie odstręcza”².

Otóż duch centralizmu unosi się nad naszym życiem publicznym i jest prawdziwie nieprzewidywalny. Świadectwem tego jest ciągłe pragnienie przejmowania przez rząd określonych obowiązków i przekonanie, że wypełni je lepiej niż ktokolwiek. Świadectwem i manifestacją tegoż ducha są zatem rozliczne decyzje centralizujące instytucje czy ich „przejmowanie”. Chcąc realizować projekt samorządowego, obywatelskiego i demokratycznego państwa (od społeczności lokalnych po wymiar ogólnokrajowy), musimy być wiarygodni w demokratycznej praktyce. Samorząd jest szkołą demokracji pod warunkiem, że... przestrzega się w nim jej reguł. Bo samorząd, jeśli nie ma zaprzeczać swojej istocie, musi być demokratyczny. Technokratyczna „dyktatura wielepów” jest może w niektórych przypadkach sprawniejsza, ale na pewno nie jest bardziej wspólnotowa i sprawiedliwa. Charakterystyczne są zresztą odpowiedzi na jedno z pytań w badaniach, które przywołałem wcześniej. Zapytaliśmy mianowicie, jaki jest stosunek Pomorzan do stwierdzenia: *Ważniejsze są konsultacje z mieszkańcami, dialog niż jak najszybsze podejmowanie decyzji przez samorząd*. Okazało się, że ponad 70% respondentów zdecydowanie lub też raczej zgodziło się z takim stwierdzeniem. Jak widać wolał oni sytuację, w której zostaną wysłuchani, nawet jeśli przełoży się to na sprawność realizacji jakiegoś działania. Warto, aby technokraci mieli to na względzie.

”

Wspólnoty regionalne staną się fundamentem rozwoju Polski wtedy, kiedy będą konsekwentne przewycięzały ducha centralizmu, wzmocniły etos samorządowy oraz uporczywie starały się o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów.

Gdyby zatem postawić tytuł tego tekstu w formie pytania: „jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?”, to odpowiedź powinna uwzględnić na pewno trzy kwestie. Pierwszą jest konsekwentne przewyciężanie ducha centralizmu, będącego „wirusem” infekującym nasze wyobrażenie o dobrze funkcjonującym państwie, a jednocześnie będącego „paliwem”

² A. de Toqueville, *Wspomnienia*, Wrocław 1987, s. 201.

napędzającym autorytarne działania (centralistyczne państwo jako remedium na wszelkie bolączki). Po drugie, wzmocnienie etosu samorządowego, którego fundamentem powinna być ugruntowana kultura polityczna, etyka odpowiedzialności za sprawy publiczne i zaangażowanie oraz szacunek dla różnorodności postaw, wartości, identyfikacji współobywateli. Do tego należy dodać dbałość o własne – jak pisała Maria Ossowska w książeczce *Wzór demokracji* – aspiracje perfekcjonistyczne. Warto zacytować fragment: „Ktoś, kto ma wywierać wpływ na życie zbiorowe, winien mieć aspiracje perfekcjonistyczne, obejmujące zarówno doskonalenie tego życia zbiorowego, jak i doskonalenie siebie. Na to, żeby ulepszać, trzeba wiedzieć, czego się chce, co ważne w naszym mniemaniu, a co nieważne, z czego można w razie konfliktu dóbr zrezygnować, a przy czym należy się bezwzględnie upierać. Ta umiejętność wyboru wymaga posiadania jakiejś hierarchii wartości”³.

W tym etosie równie ważne jest prawdziwe partnerstwo, które oznacza, że, sprawując władzę, poważnie traktujemy adwersarzy. Warto tu z kolei zacytować myśl młodego Lecha Bądkowskiego z 1946 r. (ciekawe, że to ten sam moment, gdy M. Ossowska pisała swój tekst!): „Demokratyczności ustroju nie uzyskuje się prostym istnieniem kłócących się partii, ale wprzęgnięciem możliwie najszerszych mas ludności do służby państwu. Nigdy nie uda się tego uzyskać przez stawianie bezpośrednio odległego ideału państwa przed oczyma zwykłego obywatela”⁴. Tego „wprzęgnięcia” bez przestrzegania zasady partnerstwa w żaden sposób nie da się zrealizować.

I wreszcie trzecim warunkiem jest uporczywe staranie o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów, ich niezależności, a także samodzielności, czego nie da się uzyskać bez odpowiedniego „wyposażenia materialnego” (z tym zaś w ostatnich latach jest bardzo źle, o czym wiedzą wszyscy zajmujący się stanem samorządowych dochodów i wydatków). Ten aspekt jest szczególnie istotny w odniesieniu do poziomu regionalnego. Trudno bowiem sobie wyobrazić realizację wszystkich zadań i celów, jakie stoją przed samorządowymi województwami bez zapewnienia im odpowiednich dochodów. A przecież odpowiadają one za szereg fundamentalnie ważnych usług publicznych, choćby w zakresie zdrowia czy też transportu publicznego. Dopiero spełnienie łącznie tych trzech warunków daje szansę na to, aby regionalne wspólnoty, które kształtują się na naszych oczach i przy naszym udziale, faktycznie stały się podstawą rozwoju Polski. Na szczęście świadomość wagi tego problemu zdaje się być coraz powszechniejsza, o czym świadczą także pojawiające się inicjatywy, zmierzające w stronę głębszego zdecentralizowania i usamorządowienia naszego kraju.

O autorze

Prof. **Cezary Obracht-Prondzyński** – pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie jest kierownikiem Zakładu Antropologii Społecznej, a ponadto kierownikiem Pomorskiego Centrum Badań nad Kulturą. Socjolog, antropolog i historyk. Jego zainteresowania badawcze dotyczą głównie problematyki Kaszub i Pomorza, a także uczestnictwa w kulturze, mniejszości narodowych i etnicznych, kulturowych problemów współczesności, polityki regionalnej, współczesnego społeczeństwa polskiego. Współzałożyciel, a obecnie prezes Instytutu Kaszubskiego.

³ M. Ossowska, *Wzór demokracji*, Warszawa 1992, s. 15.

⁴ L. Bądkowski, *O krajowości* [w:] tegoż, *Pomorska myśl polityczna*, Gdynia 1990, s. 55.

Pomorska wspólnota regionalna



Mariusz Szmidka

redaktor naczelny tygodnika „Zawsze Pomorze”

Pomorze jest unikatowym regionem, na którego rozwój – jak chyba nigdzie indziej w skali Polski – pracują tak będący tu „od zawsze” autochtoni: Kaszubi czy Kociewiacy, jak również przybywający tu przyjezdni, w tym m.in. powojenni kresowiaczy czy mniejszość ukraińska. Wszyscy oni na poziomie społecznym i ekonomicznym stanowią doskonale dopasowane do siebie elementy układanki, o czym świadczą m.in. wysoka jakość życia czy liczne sukcesy gospodarcze naszego regionu. Czy owe puzzle da się jednak ułożyć w spójną całość również na płaszczyźnie kulturowo-tożsamościowej?

Obecnie, 33 lata po reformie samorządowej, 25 lat po utworzeniu Samorządu Województwa Pomorskiego oraz 19 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, stworzone zostały korzystne warunki do rozwoju tożsamości regionalnej Pomorza. To dobry czas na budowanie szerokiej pomorskiej identyfikacji, opartej na wspólnym odniesieniu do tradycji i kultury naszego regionu, przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki miejscowych grup etnicznych oraz wartości wniesionych przez ludność napływową. Świadomość regionalnych i lokalnych odrębności postrzegam jako jeden z podstawowych fundamentów pomorskiej wspólnoty.

Pomorski zasób wielokulturowości

Zgadzam się z prof. Cezarym Obracht-Prondzyńskim, który twierdzi¹, że Pomorze jest regionem unikatowym w skali kraju – a współczesne przemiany cywilizacyjne powodują, iż lokalne wspólnoty, dążąc do „odmasowienia” i podkreślenia własnej odrębności, coraz chętniej poszukują wyróżnika w tradycji kulturowej i tożsamości etnicznej. Pomorską specyfiką pozostaje jednak to, że jak w żadnym innym regionie, może z wyjątkiem Śląska, doszło tutaj do tak silnego zetknięcia odmiennych grup – autochtonów i osadników. Tych, którzy tutaj trwali i uznawali Pomorze za swoją rodzinną ziemię, z tymi, którzy tutaj przybywali – dobrowolnie bądź przymusowo – i musieli dopiero nasz region poznać. Niektórzy wskazują, że zaistnienie w Gdańsku fenomenu „Solidarności”, a wcześniej Grudnia ’70 i silnego, wielonurtowego podziemia było spowodowane tym, że właśnie tutaj zetknęły się kresowy duch niepokorności i buntu z kaszubsko-pomorskim etosem pracy i odpowiedzialności.

”

Niektórzy wskazują, że zaistnienie w Gdańsku fenomenu „Solidarności”, a wcześniej Grudnia ’70 i silnego, wielonurtowego podziemia było spowodowane tym, że właśnie tutaj zetknęły się kresowy duch niepokorności i buntu z kaszubsko-pomorskim etosem pracy i odpowiedzialności.

¹ C. Obracht-Prondzyński, *Etos pomorskiej wspólnoty obywatelskiej* [w:] „Pomorski Przegląd Gospodarczy” IBnGR z dn. 16.10.2018.

Tożsamość, świadomość odrębności, znajomość własnej historii, pochodzenia, ale też identyfikacja z regionem – bardzo łączą. Od niemal 24 lat pokazują to Kaszubi, w tym Kaszubi z wyboru, podczas spektakularnych zjazdów. Tegoroczny XXIV Światowy Zjazd Kaszubów odbędzie się w Kartuzach – mieście, które świętuje jubileusz stulecia nadania mu praw miejskich. To właśnie tam zjadą Kaszubi i ich sympatycy z różnych stron Pomorza, kraju i świata, by zmanifestować swoją jedność, dumę ze swoich osiągnięć, by podtrzymać tradycje regionu i promować kaszubszczyznę.

W przeszłości Kaszubi za mówienie po kaszubsku wielokrotnie byli szykanowani przez Niemców, a potem przez komunistyczne władze PRL. Mimo to zachowali własny język, świadomość odrębności, katolicki system wartości, konsekwencję w działaniu i gościnność. Za sprawą działaczy kaszubskich nastąpiło przejście od „wstydlivosti”, wynikającej ze swojego pochodzenia, wręcz do „mody” na kaszubskość, do otwartego przyznawania się do swoich korzeni. Wierzę, że ta tendencja się utrzyma, jeśli Kaszubi nie będą straszni niekorzystnymi zmianami w ustawie o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym, a reprezentujące ich Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie nadal będzie apolityczne, wolne od zawiści i koniunktur, otwarte na inne organizacje i budzicieli kaszubskości. Bo to zawsze stanowiło o ich sile oraz społecznej pozycji.

Województwo – spełnione marzenie

Wracając do wspomnianego Zjazdu – jego uczestników połączy też radość z powodu utworzenia w 1999 roku Samorządu Województwa Pomorskiego, w którego skład weszły obszary tradycyjnie zamieszkiwane przez Kaszubów. Wcześniej byli oni rozproszeni, zamieszkując cztery województwa: gdańskie, słupskie, bydgoskie i elbląskie. Powstanie województwa pomorskiego było spełnieniem marzeń i postulatów kilku pokoleń działaczy tworzących ruch kaszubski.

Nasz region od początku był bardzo bogaty w kaszubskie i kociewskie zasoby kulturowe, do których dołączyły Żuławy, Powiśle czy Ziemia Słupska wraz z niesionymi przez siebie wartościami. Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed Pomorskiem było i jest scalenie województwa nie tylko na płaszczyźnie infrastrukturalnej, ale również i społecznej. Tak, aby każdy czuł się częścią regionalnej społeczności. Mieczysław Struk, obecny marszałek województwa pomorskiego, przekonuje, że udało się to zrobić². Jego zdaniem samorząd dobrze wykorzystał ostatnie 25 lat, co pokazują m.in. badania, z których wynika, że obecnie aż 80% mieszkańców regionu czuje silną z nim identyfikację.



Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed Pomorskiem było i jest scalenie województwa nie tylko na płaszczyźnie infrastrukturalnej, ale również i społecznej. Tak, aby każdy czuł się częścią regionalnej społeczności.

Dziś na Pomorzu istnieje silna tożsamość kaszubska, ale rozwija się też tożsamość kociewska, odradzając się tożsamości mniejszości narodowych (m.in. ukraińskiej) zamieszkujących Pomorze. Stanowi to mocny fundament pod zbudowanie jednej, wspólnej, ogólnopomorskiej tożsamości, opartej na trwałej więzi regionalnej, łączącej wszystkie te społeczności. Ale przy zachowaniu własnej odrębności, języka (w przypadku Kaszubów), kultury, identyfikacji i statusu etnicznego. A to w warunkach globalizującej się kultury i gospodarki jest poważnym wyzwaniem i zadaniem. Wielokulturowość i wieloetniczność są atutem Pomorza, a nie przeszkodą w budowaniu silnej pomorskiej wspólnoty regionalnej. One wzajemnie się inspirują i na siebie pozytywnie oddziałują. To dzięki nim wytworzyła się trwała więź łącząca poszczególne społeczności.

² Rozmowa z Mieczysławem Strukiem, marszałkiem województwa pomorskiego, „Zawsze Pomorze” z dn. 2.06.2023, <https://www.zawszepomorze.pl/chyba-dobrze-wykorzystalismy-te-lata-skoro-az-80-proc-mieszkanow-czuje-silna-identyfikacje-z> [dostęp: 14.07.2023].

”

Wielokulturowość i wieloetniczność są atutem Pomorza, a nie przeszkodą w budowaniu silnej pomorskiej wspólnoty regionalnej. One wzajemnie się inspirują i na siebie pozytywnie oddziałują. To dzięki nim wytworzyła się trwała więź łącząca poszczególne społeczności.

Budowanie pomorskiej wspólnoty regionalnej – jak pisał prof. Brunon Synak, socjolog, samorządowiec i działacz kaszubski – oparte być musi na dialogu wewnętrznym i zewnętrznym, na odkrywaniu i pielęgnowaniu tożsamości grupowej przez zrozumienie innych³. W przekonaniu kaszubsko-pomorskich liderów pielęgnowanie odrębności, etosu i języka kaszubskiego nie tylko w niczym nie zagraża państwu, ale wręcz je wzmacnia i ubogaca.

”

W przekonaniu kaszubsko-pomorskich liderów pielęgnowanie odrębności nie tylko w niczym nie zagraża państwu, ale wręcz je wzmacnia i ubogaca.

U fundamentów demokracji

Pomorze, nasza mała ojczyzna – z Trójmiastem, Kaszubami, Kociewiem, Żuławami, Powiślem i Ziemią Słupską – to dla wielu jego mieszkańców najlepsze miejsce do życia, pracy i rozwoju. To region wyjątkowy. Świadczy o tym bliskość morza i lotniska, zespół portowy, znakomite skomunikowanie stolicy województwa z regionem i resztą kraju, niezwykła historia, liczne atrakcje, malownicze tereny i wspaniali ludzie identyfikujący się z miejscem swojego zamieszkania.

To, że nasz region dobrze się rozwija jest zasługą mieszkańców, ich pracowitości i przedsiębiorczości, ale też niezwykłego zaangażowania samorządowców. Uważam, że samorzady są solą demokracji, wpływają na rozwój lokalny i regionalny małych ojczyzn. A więc na to, jak nam i naszym dzieciom będzie się powodziło w przyszłości. Dzięki samorządom ludzie sami decydują – poprzez wybory, swoich radnych i budżety obywatelskie – o najbliższym otoczeniu. To oczywiste, że „miejscowi” wiedzą lepiej niż politycy w Warszawie, co jest dla nich ważne, jakie inwestycje, projekty czy udogodnienia są niezbędne. Z tej perspektywy reformę samorządową postrzegam jako moment kluczowy dla naszej przyszłości, wolności, rozwoju demokracji lokalnej i jakości naszego życia. Pozwoliła ona na faktyczną decentralizację władzy, kompetencji i finansów.

”

Samorzady są solą demokracji, które wpływają na rozwój lokalny i regionalny małych ojczyzn. A więc na to, jak nam i naszym dzieciom będzie się powodziło w przyszłości.

Lech Bądkowski, prekursor idei samorządności na Pomorzu pisał, że „regionalizm – krajowość, a więc samorząd nie osłabia państwa, nie osłabia jego jedności, lecz go wzmacnia dzięki uelastycznieniu struktur i upowszechnieniu odpowiedzialności – stanowi jego zbiorową zawartość i siłę”. Uważał, że na płaszczyźnie samorządu można i należy aktywizować najszerze rzesze społeczeństwa, ponieważ płaszczyzna samorządu daje mieszkańcom możliwość praktycznego i codziennego wpływania na życie lokalnej wspólnoty⁴. Całkowicie się z nim zgadzam.

³ B. Synak, *Socjologiczne problemy społeczności lokalnych*, 1990.

⁴ L. Bądkowski, *O krajowości*, 1946.

Dlatego też w budowanie pomorskiej wspólnoty regionalnej mocno angażuje się kierowany przeze mnie niezależny tygodnik „Zawsze Pomorze” i portal www.zawszepomorze.pl⁵. Robimy wszystko, by mieszkańcy Pomorza mieli alternatywę i dostęp do obiektywnej, wiarygodnej, rzetelnej informacji – bez propagandy, fake newsów i faworyzowania kogokolwiek. Dlatego, że wolność słowa postrzegam jako jeden z nieodłącznych elementów demokratycznego porządku, nawet jeśli w jej ramach poruszane są tematy niełatwe, a temperatura dyskusji jest wysoka. Miarą dojrzałości lokalnych społeczności – jak powtarza przywołany już prof. Cezary Obracht-Prondzyński – jest bowiem nie tyle unikanie konfliktów, bo to niemożliwe, ile raczej budowanie wysokiej kultury dialogu oraz równie ważnej „kultury konfliktu”. Stąd też wolne media uważam za element potrzebny każdemu społeczeństwu – stanowią one fundament demokracji i są gwarantem patrzenia władzy, każdej władzy, na ręce.



Miarą dojrzałości lokalnych społeczności jest nie tyle unikanie konfliktów, bo to niemożliwe, ile raczej budowanie wysokiej kultury dialogu oraz równie ważnej „kultury konfliktu”.

Reasumując, uważam że pomorska idea regionalna jest zadaniem dla wszystkich – samorządów, mediów, organizacji pozarządowych oraz społeczności lokalnej. Wymaga nieustannej determinacji, organizacji, siły oraz koncentracji wokół niej energii społecznej. Wtedy jeszcze częściej z przekonaniem będziemy mówić: „jestem Kaszubą, jestem Kociewiakiem czy: jestem z Pomorza”.

O autorze

Mariusz Szmidka – redaktor naczelny „Zawsze Pomorze”, prezes Zarządu Fundacji „A1 Press – Dziennikarze dla Pomorza”. Pomysłodawca i współtwórca nowego projektu medialnego, niezależnego tygodnika i portalu „Zawsze Pomorze”. Dziennikarz, były redaktor naczelny „Dziennika Bałtyckiego” (2012-2021). Absolwent Uniwersytetu Gdańskiego i Podyplomowego Studium Dziennikarstwa UG.

⁵ Projekt powstał jako wyraz niezgody na wejście polityki do mediów, co nastąpiło po przejęciu Polska Press Grupy, wydawcy m.in. „Dziennika Bałtyckiego”, przez spółkę Skarbu Państwa – PKN Orlen.

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO PLANOWANIA ROZWOJU REGIONÓW

Polityka regionalna – jak powinno wyglądać planowanie zintegrowane?



prof. Tadeusz Markowski

Katedra Zarządzania Miastem i Regionem,
Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego

Jednym z największych wyzwań polityki regionalnej jest próba odpowiedzi na pytanie, jak w praktyce powinno wyglądać planowanie zintegrowane. Właściwym rozwiązaniem wydaje się być połączenie działań na rzecz przemian społeczno-gospodarczych z planowaniem przestrzennym. Równie istotne jest uczynienie tegoż rozwoju zrównoważonym – opartym o działania wyważone i długofalowe. Jak zatem skutecznie włączyć strategie scalające do procesu rozwoju regionów?

Planowanie zintegrowane w gospodarce rynkowej – co nam mówi teoria?

Odrębnie funkcjonujący system publicznego planowania rozwoju gospodarczego sprawia, iż w naturalny sposób dochodzi do sprzeczności procedowania i realizacji między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego. Przy niespójnych metodach i złożoności analizowanych procesów te rozbieżności są jeszcze większe. Planowanie społeczno-gospodarcze, rozwijając się własnym trybem, zagadnienia przestrzenne traktuje marginesowo, często jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz bariery. Czynniki przestrzenne są traktowane jako zmienne, które komplikują modele prognozowania procesów rozwoju i chętnie są w prognozach pomijane. Krytycy publicznego planowania postrzegają w nim administracyjną barierę dla rozwoju gospodarczego. Zwykle podają zbyt długi czas przygotowania projektów planów, ich konfliktowość, nadmierną restryktywność wobec użytkowników przestrzeni, ograniczanie alokacyjnej roli rynków etc. W konsekwencji krótkookresowych sprzeczności sfery przestrzennej i gospodarczej dochodzi do politycznej deregulacji sfery funkcjonowania gospodarki przestrzennej i pogłębiona zostaje skala ułomności rynków nieruchomości.

Zintegrowane planowanie rozwoju, ukierunkowane na wprowadzanie zmian przestrzennych przy uwzględnieniu czynników społecznych i gospodarczych, powinno być więc wdrażane po to, by osiągnąć wyższe efekty i uniknąć szkód, jakie by zaistniały, gdyby takiej formy planowania nie stosowano.

Koncepcja ta oznacza *de facto* przyjęcie za cele rozwoju wyważonych i zintegrowanych kategorii, współdecydujących o trwaniu procesów społeczno-gospodarczych w długiej perspektywie, czyli rozwoju sustensywnego. Takimi megakategoriami o działaniu długofalowym i strategicznym stają się: środowisko naturalne i antropogeniczne. Te składowe, związane z gospodarowaniem przestrzenią, zaczynają już warunkować operacyjne (średnio- i krótkookresowe) cele strategii w sferze społecznej i gospodarczej (gospodarowanie z uwzględnieniem cech przestrzeni).

Przyjmując wyjściowe założenie, iż publiczne planowanie rozwoju jest oparte o paradygmat rozwoju sustensywnego, powstaje strategiczne pytanie: jak powinien wyglądać współczesny system zintegrowanego publicznego planowania rozwoju w praktyce?



Planowanie przestrzenne charakteryzuje się największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych.

Według zachodniej literatury przedmiotu największym zintegrowaniem procesów decyzyjnych charakteryzuje się planowanie przestrzenne. Natomiast, ze względu na słabość instrumentów ekonomicznych i rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej, które powinny wdrażać ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego, uważane jest ono za działanie mało skuteczne, a często obstrukcyjne wobec interesów sektora prywatnego. Z tego względu współczesna polityka regionalna, zorientowana na pobudzanie rozwoju w układach regionalnych (a obecnie terytorialnych), dostrzegając strukturalne i systemowe problemy optymalizowania rozwoju i planowania sektorowego, coraz mocniej lansuje potrzebę wprowadzenia podejścia zintegrowanego zarówno w samej polityce pobudzania rozwoju, jak i w metodach jego planowania. Planowanie i polityka przestrzenna są predestynowane do wprowadzenia na jego kanwie zintegrowanego podejścia.

Jednocześnie zrelatywizowana i wyodrębniona (terytorialnie) przestrzeń – w tej koncepcji – staje się długookresowym celem publicznych oddziaływań na rzecz poprawy jej zasobów – przede wszystkim walorów i sprawności funkcjonalnej szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego (zagospodarowania przestrzennego), w którym żyje człowiek. Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć zatem wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej – tak w części diagnostycznej, jak prospektywno-decyzyjnej.



Zintegrowana strategia rozwoju (ZSR) musi mieć wielowymiarowy horyzont analityczny i decyzyjny. Dłuższy dla środowiska i wielkostrukturalnych elementów zagospodarowania przestrzennego i relatywnie krótszy dla sfery gospodarczej i społecznej.

W modelu zintegrowanego planowania rozwoju, łączącym publiczne planowanie działań na rzecz przemian gospodarczych i społecznych z planowaniem przestrzennym, należy od nowa uporządkować i wyjaśnić relacje między podstawowymi sferami decydującymi o rozwoju zrównoważonym (sustensywnym).

Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki – swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.



Przestrzeń powinna być traktowana nie tylko jako uwarunkowanie dla rozwoju sfery społecznej i gospodarczej w długiej perspektywie trwania, ale jako strategiczny cel polityki – swoista wartość publiczna, która stanowi podstawę do formułowania celów i działań w polityce przestrzennej oraz przepisów ustawowych i miejscowych w regulacyjnych aktach planowania przestrzennego.

Takie podejście diametralnie zmienia dotychczasową praktykę i metodologię, która była rozwijana przez środowiska planistów ekonomicznych i planistów sfery przestrzennej po 1993 roku. W nowej optyce niezbędne jest zatem odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze. W takich zróżnicowanych horyzontach czasowych należy prowadzić ewaluację korzyści i kosztów *ex ante* dla wskazywanych w strategii działań operacyjnych i projektów, niezależnie od formalnie przyjętego okresu ważności strategii.



W nowym podejściu planistycznym niezbędne jest odpowiednie powiązanie długofalowej perspektywy kształtowania przestrzeni ze średniookresowym punktem widzenia procesów społecznych i krótkookresowymi działaniami, wspierającymi wysoce dynamiczne procesy gospodarcze.

Specyfika planowania zintegrowanego

Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju (jak czasami na to się wskazuje), ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który, dobrze zastosowany, powinien prowadzić do wysokiego stopnia zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.



Istota planowania zintegrowanego nie leży w osiągnięciu zintegrowanego rozwoju, ale w zintegrowanym procesie planistycznym i decyzyjnym, który powinien prowadzić do zespolenia podsystemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, a tym samym do zapewnienia jakościowych celów rozwoju, w tym rozwoju sustensywnego.

Dla praktyki planowania publicznego wprowadzenie planowania zintegrowanego jako powszechnie obowiązującej metody powinno zatem oznaczać dwie kwestie. Po pierwsze, każde wyspecjalizowane planowanie publiczne musi być planowaniem zintegrowanym pod względem metodologicznym. Już sam fakt zastosowania takiego myślenia i ewaluacji wielowymiarowych skutków w budowaniu ścieżek dojścia zbliży nas do optimum alokacyjnego pod względem rozwoju trwałego.

Po drugie, niezbędna jest zmiana struktur podmiotowych (organizacyjno-instytucjonalnych) w procesach decyzyjnych i podmiotu planu tak, aby mogły powstać zintegrowane strategie (plany) na różnych poziomach terytorialnej organizacji kraju (rozumiane jako kluczowe instrumenty aktywnej polityki rozwoju), służące scaleniu podsystemów – czyli zintegrowana strategia rozwoju kraju, zintegrowana strategia rozwoju regionu oraz (zintegrowana) strategia rozwoju miasta czy obszaru funkcjonalnego¹.

¹ Z pewnością nie można użyć określenia strategia zintegrowanego rozwoju kraju, regionu czy miasta, bo zintegrowanie nie może być samoistną funkcją celu rozwoju. Natomiast integrowanie może być celem operacyjnym, czyli sposobem działania, służącym osiągnięciu celów strategicznych i temu ma służyć praktyka planowania zintegrowanego.

Czym zatem jest, i jakie ma być, planowanie zintegrowane? Jest z pewnością planowaniem holistycznym, czyli obejmującym całościowe spojrzenie. Jest planowaniem wielodyscyplinarnym, wymagającym wiedzy z wielu dziedzin i dyscyplin. Kiedy potrzeba, jest planowaniem szczegółowym i wyspecjalizowanym, ale za każdym razem specjalistyczny plan i system decyzji uwzględnia złożone współzależności i powiązania oraz bazuje na kompleksowych rachunkach korzyści i kosztów. Jest w założeniach planowaniem prewencyjnym, chroniącym przed negatywnymi efektami zewnętrznymi ludzkiej działalności.

Można zatem przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

”

Można przyjąć, że planowanie zintegrowane to holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do nich, uwzględniający najistotniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego.

Planowanie publiczne ma dwa wyraźne wymiary. Po pierwsze, jest procesem celowego działania władzy publicznej, a po drugie – instrumentem jej interwencji w przebieg rynkowej alokacji. Te dwa ujęcia są ściśle ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pierwszy typ planowania powinien być procesem opcjonalnym, drugi obowiązkiem narzuconym prawem. W rezultacie planowania prakseologicznego mamy lepszy sposób realizacji kompetencji i alokacji środków budżetowych, którymi dysponuje władza publiczna. W przypadku drugim, plan ma zapewnić spełnienie określonych celów publicznych, wynikających z ustawowo nakreślonego zakresu interwencji i działań. Może być wewnętrznym zobowiązaniem do jego realizacji jako aktu kierownictwa, wyrazem polityki (informacją dla innych interesariuszy o publicznych zobowiązaniach) lub aktem prawa miejscowego i wówczas po jego uchwaleniu reguluje np. procesy budowlane użytkowników, działających na terenie objętym wiążącymi ustaleniami planu.

Trzeba też wyraźnie oddzielić fazę procesu planowania od aktu polityki (tzw. aktu kierownictwa wewnętrznego) i aktu prawa miejscowego (regulacyjnego). Są to tzw. rezultaty procesu planowania. Akty takie obowiązują, dopóki w wyniku procesu planowania nie nastąpi kolejna decyzja o wprowadzeniu w życie nowego aktu politycznego lub aktu regulującego działalność inwestorską. Ponieważ plan i planowanie dotyczą przyszłości, plan regulacyjny (miejscowy) w zakresie zagospodarowania przestrzennego także odnosi się do stanów przyszłych, bowiem prognozuje negatywne skutki zewnętrzne i je ogranicza lub wskazuje przez odpowiednie regulacje możliwości optymalizacji skutków zewnętrznych, pozytywnych. W takim modelu akt kierownictwa wewnętrznego jest aktem (politycznym) o charakterze integrującym decyzje sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Natomiast akty planowania przestrzennego, których zasady i procedury określa akt kierownictwa wewnętrznego (zintegrowana strategia lub/i powiązany z nią dokument operacyjny wyrażający politykę w odniesieniu do przestrzeni), są już aktami prawa miejscowego powszechnie obowiązującego.

”

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej.

Planowanie zintegrowane, uwzględniające gospodarowanie przestrzenią na poziomie gminy, musi ewoluować w stronę większej elastyczności procesów planistycznych i takich regulacji użytkowania przestrzeni, które odpowiadają procesom gospodarczym i społecznym w perspektywie długofalowej. Plany zintegrowane nie mogą być zatem nadmiernie szczegółowe, ponieważ będą szybko się dezaktualizowały. Powinny koncentrować się na ochronie i wzmocnieniu wartości i walorów ważnych w długiej perspektywie trwania. Jednocześnie, z uwagi na wysoką dynamikę współczesnej gospodarki, należy wprowadzić równie elastyczne metody w procesach planistycznych oraz specyficzne formy zapisów ich ustaleń. Istotą sprawy jest dostosowawczość procesu planowania, a nie samo jego stworzenie. Chodzi o plan dla stale przekształcającej się gospodarki, który chroni to, co jest najważniejsze w perspektywie długiego trwania, czytelnie definiuje interes publiczny i pozwala na zachowanie ciągłości procesów gospodarczych, społecznych i budowlanych w dynamicznie zmieniającej się sytuacji.



Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność tego procesu wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.

Powstaje zasadnicze pytanie: czy zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym będzie rozwiązaniem wystarczającym, czy niezbędne jest zintegrowanie planów? Chcę podkreślić, iż chodzi o wprowadzenie do polityki rozwoju planów zintegrowanych, a nie tylko lansowanie procedur takiego planowania. Znowelizowana w 2020 roku ustawa o polityce rozwoju, wprowadzająca podstawy zintegrowanego planowania rozwoju, nie jest pod tym względem konsekwentna. Każdy plan musi zawierać tzw. wiążące ustalenia, wynikające z ochrony interesów publicznych, w tym w odniesieniu do określonych obszarów funkcjonalnych i problemowych oraz gmin samorządowych, zgodnie z zasadą subsydiarności.

Planowanie zintegrowane wymaga bardzo wysokiej sprawności służb planistycznych. Elastyczność procesu planowania wymaga szczególnych umiejętności ze strony planisty reprezentującego interesy miasta i odpowiedniego wsparcia prawnego dla procedur negocjacyjnych.

Z uwagi na fakt, że w planowaniu zintegrowanym procesy zagospodarowania przestrzennego nadal będą wymagały utrzymania ich regulacyjnych ustaleń, to wprowadzenie takiego planowania rozwoju jednostki terytorialnej do praktyki musi się także odbywać na drodze legislacyjnej.

Zespolenie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym potrzebuje skoncentrowania się na sprawach kluczowych, tj. takich, które mają realne znaczenie dla wywoływania zmian. Istotnym elementem powinno być podejście nastawione na wdrażanie zintegrowanych projektów.

Rekomendacje

Zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym wymaga nowych, adekwatnych regulacji w sferze prawa materialnego, normującego gospodarowanie nieruchomościami i środowiskiem, koniecznych dla wzmocnienia ekonomicznego sensu regulacyjnego planowania przestrzennego, w tym m.in.:

- wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości;
- zarządzenie zwiększonego podatku od niezabudowanych terenów budowlanych;
- przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami, wygenerowanych w procesie „lobbowania”, o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
- powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym;

- wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i reparcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument na rzecz opanowania chaosu przestrzennego, redukcji publicznych kosztów obsługi terenów oraz kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
- stworzenie funduszy kompensacji i skutków lokalizacji inwestycji danego celu publicznego.

O autorze

Prof. dr hab. **Tadeusz Markowski** – pierwszy wiceprzewodniczący Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk. Członek Miejskiej i Wojewódzkiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. Od ponad 40 lat wykłada na Uniwersytecie Łódzkim. Kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich. Naukowo interesuje się rozwojem regionalnym i lokalnym oraz przygotowuje liczne ekspertyzy dla Rządu RP na potrzeby polityki regionalnej i planowania przestrzennego. W przeszłości był m.in. członkiem Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przy Ministrze Budownictwa, wielokrotnym członkiem Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP Lechu Kaczyńskim.

Jak połączyć ekonomię z przestrzenią?



Janusz Sepioł

Architekt Miejski Rzeszowa, b. senator RP, b. Marszałek Województwa Małopolskiego, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Jedną z głównych przesłanek reformy regionalnej podjętej przez rząd Jerzego Buzka było utworzenie podmiotów funkcjonujących poniżej rządu centralnego, które wezmą na siebie znaczącą część odpowiedzialności za przyspieszenie rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. Miało to nastąpić m.in. poprzez lepsze wykorzystanie zasobów oraz uwarunkowań lokalnych, a także większą samodzielność kreowania polityki rozwoju. Dlatego wśród zasadniczych kompetencji, ale i zadań nowo utworzonych województw znalazło się przygotowywanie i uchwalanie regionalnych strategii rozwoju. Jaka powinna być obecnie ich rola? Co pozwoli w pełni wykorzystać potencjał przestrzenno-ekonomiczny regionów?

Gdy ćwierć wieku temu powstały regionalne samorządy, ich władze nadały pracom nad strategiami rozwoju duże znaczenie. Jedne sporządzały te dokumenty własnymi siłami, inne zatrudniały grupy eksperckie, głównie z kręgu akademickiego. Szybko ujawniło się kilka istotnych dylematów. Na przykład: czy strategie mają obejmować zakres kompetencji i możliwości działań samorządu wojewódzkiego (wersja „wąska”), czy też zawierać wszystkie aspekty rozwoju regionu (wersja „szeroka”)? Inaczej mówiąc – czy strategia ma dotyczyć zadań własnych, czy raczej stanowić pewnego rodzaju listę potrzeb adresowaną do rządu?¹ Kolejnym wyzwaniem było określenie zakresu i metod partycypacji społecznej i partnerstwa, np. z innymi samorządami, oraz balansu pomiędzy priorytetami ekonomicznymi, społecznymi czy środowiskowymi. I wreszcie dylemat szczególny – jaka powinna być relacja pomiędzy strategią a planem zagospodarowania przestrzennego województwa, którego obowiązek sporządzania wynikał z ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym?

Strategie były konstruowane na ogół na okresy dziesięcioletnie, ale praktycznie obowiązywały przez krótszy czas, ponieważ były aktualizowane. Bardzo szybko stały się opracowaniami zrutynizowanymi, czasem nawet o dekoracyjnym charakterze. Mimo że rozpoznawały realne problemy, to ponieważ uchwalano je często przez aklamację, oznaczało to, że w procesie ich przygotowywania wszelkie kontrowersje łagodzone. Koniec końców przyjęte strategie nie wzywały zatem do podjęcia żadnych zdecydowanych działań, były raczej obszernymi katalogami życzeń. Przypominały szeroko rozpiętą sieć, w którą można było „złapać” każde zewnętrzne środki czy projekty inwestycyjne i bez trudu wykazać, że odpowiadają one na wyzwania zdefiniowane w strategii. To niezwykle paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013-2020).

¹ Ten dylemat został rozstrzygnięty dość jednoznacznie. Strategie musiały być „szerokie”, choćby z tego prostego powodu, że w pierwszych kadencjach samorząd regionalny był po prostu bez pieniędzy. Strategia zorientowana na zadania własne byłaby wręcz o niczym.

”

To niezwykle paradoks, że kryzys strategii regionalnych przyspieszył, gdy województwa stały się gestorami środków europejskich na rozwój regionalny (zwłaszcza od perspektywy finansowej 2013–2020).

Rzecz w tym, że daleko ważniejsze stały się inne, nowe dokumenty programowe o strategicznym charakterze – regionalne programy operacyjne (RPO). To w nich decydowano o faktycznym wyborze projektów i rozdziale pieniędzy. Co więcej – konieczność współfinansowania programów unijnych całkowicie ogołociła województwa ze środków na realizację innych, własnych inwestycji wykraczających poza merytoryczny zakres RPO. Strategie powstawały, bo musiały powstawać, ale prawdziwe emocje wiązały się ze sporządzaniem programów. Co jednak ważne – dokumenty te zostały wyłączone z procesu politycznego, sejmik uchwalał strategie, ale nie miał głosu w sprawie kształtu RPO. W jego kompetencji pozostało natomiast uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Ten dokument tracił powoli na znaczeniu, a po wejściu w życie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym z roku 2003, znalazł się w zupełnej koncepcyjnej pustce. Opis tego procesu znacznie przekroczyłby ramy niniejszego artykułu, ale kilka istotnych faktów trzeba jednak przypomnieć.

Przez całe dekady PRL-u i pierwsze lata III RP obowiązywała zasada hierarchiczności planów – to znaczy zależność planów miejscowych od planu regionalnego. Ani teoria, ani tym bardziej praktyka, nie potrafiła skutecznie związać planowania regionalnego z miejscowym. Ilustruje to paradoks: w studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju gmin oraz w planach miejscowych dokonano rezerwacji olbrzymich połaci terenu na cel budownictwa mieszkalnego. Są to rezerwacje daleko przekraczające wszelkie prognozy demograficzne. Gdyby przypadkiem, albo jakimś cudem, te wszystkie tereny w obrębie któregoś województwa zostały wykorzystane, zabrakłoby wody, infrastruktury do odbioru ścieków, załamałby się transport. A przecież wszystkie te plany miały z pewnością klauzulę niesprzeczności z planem regionalnym. Jak do tego doszło? Nowe rozwiązania prawno-ustrojowe zniwelowały wspomnianą hierarchiczność. Tradycyjnie kluczową kwestią, rozstrzyganą w planie regionalnym, była lokalizacja elementów wielkiej infrastruktury (przebiegi autostrad, kolei, linii wysokiego napięcia, zapór wodnych etc.) oraz kształt systemu wieloprzestrzennych form ochrony przyrody (parki krajobrazowe, narodowe etc.) Nowa ustawa, nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury, określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym. Trudno bowiem wyobrazić sobie plan, w którym każda projektowana droga i każdy nowy gazociąg ma wyznaczone co najmniej trzy przebiegi.

Co więcej, dla potrzeb sprawniejszej realizacji inwestycji, kolejno dla wszystkich systemów infrastruktury, wprowadzono tzw. „specustawy”, czyli zasady lokalizacji ponad systemem planowania przestrzennego. Oznaczało to, że gmina, sporządzając swój dokument planistyczny, nie miała już obowiązku „przejmować” ustaleń z planu regionalnego, bo wszystkie inwestycje infrastrukturalne były i tak realizowane bez względu na ustalenia planów miejscowych. Nie zawsze miało to złe skutki – właściwie tylko dzięki temu udało się zrealizować sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu.

”

Nowa ustawa nakładająca obowiązek uzyskiwania tzw. decyzji środowiskowej dla wszystkich większych obiektów infrastruktury określiła konieczność analizowania co najmniej trzech wariantów każdej inwestycji. Uczyniła w ten sposób plan regionalny w znacznym stopniu bezużytecznym.

Powierzenie samorządowi regionalnemu zadań w zakresie wielkopowierzchniowych form ochrony przyrody i środowiska okazało się zupełną porażką. Nowe parki krajobrazowe czy strefy chronionego krajobrazu przestały powstawać. Jedynie Unia Europejska wymusiła utworzenie stref ochrony wynikających z dyrektywy ptasiej i dyrektywy wodnej, tzw. system „obszary Natura 2000”.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa został praktycznie wyprany ze swoich tradycyjnych treści. Mimo to, plany nadal powstawały. Najczęściej wynikało to z faktu, że w wielu województwach funkcjonowały państwowe biura planowania przestrzennego, dla których praca nad tym dokumentem była ważną częścią aktywności. Takie biura przetrwały z reguły w miastach, które utraciły status stolic województw. Ogromnym nakładem pracy sporządzano zatem plany z niezwykle pogłębionymi i rozbudowanymi analizami, dokumentacjami, których warstwa koncepcyjna, rozstrzygająca była nadzwyczaj wątką. Gdyby plany przestrzennego zagospodarowania województw nagle zniknęły, prawdopodobnie nic by się nie wydarzyło. Czy zatem ich sporządzanie ma jakiś sens? Coraz częściej mówi się o likwidacji tego poziomu planowania. Rząd po roku 2015 zlikwidował zresztą obowiązek sporządzania długoterminowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju i cyklicznych raportów na ten temat. Po prostu zlikwidowano planowanie przestrzenne na poziomie krajowym.

Równocześnie coraz częściej dostrzegano, że strategie wojewódzkie stają się zbyt rutynowe, są słabo zakorzenione w uwarunkowaniach lokalnych, nie rozpoznają specyfiki różnych części regionu, a zawarte w nich koncepcje są w nikłym stopniu inspirowane terytorialnym zróżnicowaniem. Słowo „terytorialne” jest tu kluczowe. W systemie wydatkowania środków europejskich zrobiło ono ogromną karierę. Pojawiły się takie pojęcia jak np. „zintegrowane inwestycje terytorialne” czy „podejście terytorialne”, które oznacza koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach” – jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie. Terytoria, wydzielone funkcjonalnie, muszą stać się obszarem współpracy samorządów i innych podmiotów, toteż wymagają stworzenia swoistych związków celowych. Dziś takie wspólnoty zawiązano wyłącznie dla obszarów stref metropolitalnych i tam realizowana jest część wydatków polityki spójności w formie projektów zwanych „ZIT-ami” (ZIT – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne).

Najważniejszym czynnikiem powstawania i akceptacji takich projektów jest wspólnota celów wszystkich podmiotów danego terytorium. Można sobie wyobrazić, że przyszłością polskiej polityki regionalnej byłyby głównie projekty typu ZIT, ale generowane dla różnych terytoriów. Wówczas cały model regionalnej strategii opierałby się na podziale przestrzeni regionu na owe „terytoria” i wykreowaniu tam podmiotów zarządzających oraz na wyborze projektów świadomie dostosowanych do charakteru tychże obszarów. Główną misją planowania regionalnego byłaby ich identyfikacja i delimitacja. Stanowiłoby to element kreacji w regionalnym planowaniu przestrzennym.

”

Jednym z najmodniejszych pojęć współczesnej teorii rozwoju regionalnego jest „podejście terytorialne”. Oznacza ono koncentrowanie uwagi nie na sektorach czy obszarach administracyjnych, ale na „terytoriach” – jednostkach funkcjonalnych, gdzie czynnik fizyczny, np. krajobraz, czy czynnik społeczny, wspólnotowy ma kluczowe znaczenie.

W wojewódzkich dokumentach strategicznych rozpoznanie zróżnicowania terytorialnego było jednak nieadekwatne. Najczęściej opierano je na jakimś prostym, pojedynczym kryterium – otoczeniu metropolii, obszarze przygranicznym, strefie skrajnie wysokiego bezrobocia itp. Czasem rozpisywano strategie na tzw. „subregiony” – z reguły pokrywające się z okręgami wyborczymi lub zasięgiem granic starych województw. Było to rozwiązanie użyteczne dla klasy politycznej, ale zupełnie oderwane od rzeczywistego rozłożenia problemów w przestrzeni.

Sytuację dualizmu dwóch dokumentów koncepcyjnych, czyli strategii i planu, można zdiagnozować następująco: strategię na ogół sporządzają ludzie o przygotowaniu ekonomicznym lub socjologicznym, mało wrażliwi na uwarunkowania przestrzenne; plany zagospodarowania przestrzennego sporządzają ludzie o wykształceniu architektonicznym lub przyrodniczym, na ogół nieorientujący się w ekonomicznych aspektach planowania rozwoju.

Obecnie, dzięki rozdzielaniu środków europejskich, województwa dysponują dużą sprawczością i posiadają zdolność generowania różnych zjawisk rozwojowych poprzez alokację zasobów. Jednocześnie województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością. Chodzi o to, by wzbogacić strategię o problematykę przestrzenną („uprzestrzennić” strategię), a jednocześnie cele polityki przestrzennej realizować przez właściwą alokację środków, czyli możliwie optymalną lokalizację inwestycji („ustrategicznic” plan). Czy jest to możliwe? Jestem przekonany, że tak. W 2020 roku pod moim kierunkiem wykonano nowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego, w którym zasadnicze ustalenia są odpowiedzią, jak ukształtować nową strategię rozwoju².

Rutynowa praca nad regionalnym planem zagospodarowania przestrzennego polega z reguły na zinventaryzowaniu wszystkich formalnych ograniczeń rozwoju. A jest ich rzeczywiście bardzo wiele – dotyczą zagadnień przyrodniczych, technicznych, prawnych. Projektantów zdają się najbardziej interesować obszary znajdujące się poza strefami ograniczeń – tam widzą największe możliwości rozwoju i szansę dla swojej kreatywności. Ja jednak za dalece ważniejsze od formalnych ograniczeń uważam nie tylko zidentyfikowanie głównych trendów rozwojowych i przypisanie ich jako charakterystycznych do pewnych terytoriów, ale przede wszystkim wskazanie kierunku, charakteru zagospodarowania, przy którym dany obszar okaże nam najpełniej swój potencjał, najlepiej zostaną wykorzystane jego możliwości widziane w perspektywie celów, potrzeb i systemu wartości. Z reguły to właśnie obszary o najbardziej skomplikowanych ograniczeniach dysponują największymi potencjałami rozwoju.

”

Województwo wyposażone jest w zbyt słabe instrumentarium gospodarki przestrzennej, by modelować rozwój innych podmiotów, przede wszystkim innych samorządów. Wniosek o potrzebie podejścia zintegrowanego jest zatem oczywistością.

Istota takiego rozwiązania polega na zdefiniowaniu w oparciu o analizy przestrzenne, czyli analizy takich zjawisk jak poziom urbanizacji, dynamika demograficzna, typ rolnictwa, charakter krajobrazu, potencjał turystyczny, poziom dostępności transportowej etc., kilku podstawowych obszarów (terytoriów) i kilkunastu podobszarów wymagających albo specyficznych projektów, organizowanych z poziomu regionu, albo wymagających priorytetowego potraktowania w rozdziale środków na określone typy projektów. Chodzi na przykład o pierwszeństwo w dostępie do środków przeznaczonych na parki przemysłowe, rozwój infrastruktury turystycznej, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę środowiska itd. Pilność tych wydatków oraz szanse na ich efektywność są różne w zależności od konkretnej części województwa. Analizy typu przestrzennego, prowadzące do optymalizacji, są w tej materii bezcenne. Mówiąc obrazowo – planowanie zintegrowane przypomina sytuację dewelopera, który ogląda jakiś teren inwestycji i wie, że to świetne miejsce na hotel, ale nie na centrum logistyczne, że ten teren nadaje się na intensywną zabudowę mieszkaniową, a tamten niech lepiej poczeka na inne czasy. Autor zintegrowanej strategii rozwoju jest właśnie takim „regionalnym deweloperem”. Dysponuje środkami (jako zarząd województwa), ale ma też wiedzę i intuicję co do potencjału terytorium (cechuje to te spośród województw, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).

² Projekt takiej strategii został przygotowany, ale zmiany polityczne uniemożliwiły jej przyjęcie.

Zwyczajowo traktujemy pojęcie „ładu przestrzennego” w kategoriach estetycznych. Myślę, że możliwe jest także inne ujęcie. Gdy cele, jakim służą poszczególne terytoria, są zgodne z ich potencjałem, charakterem, krajobrazem, to mamy do czynienia ze swoistym „ekonomicznym ładem przestrzennym”. Rzeczy są na swoich miejscach, we właściwych rozmiarach i we właściwych relacjach.

”

Kluczem do stworzenia zintegrowanej strategii rozwoju jest umiejętne dysponowanie środkami (to wyzwanie dla zarządu województwa) oraz dysponowanie wiedzą i intuicją co do potencjału terytorium (cechuje to te województwa, które starannie prowadzą analizy przestrzenne).

Na potrzebę coraz pilniejszego podejścia zintegrowanego do zagadnienia planowania rozwoju można spojrzeć jeszcze z innej strony. Dotychczasowe strategie były zorientowane na cele, które w dużym stopniu zostały już osiągnięte. Ich pierwsza edycja koncentrowała się wokół integracji obszarów województw w ich nowych granicach. Edycja druga – na zapełnianiu luki infrastrukturalnej, a kolejne na walce o miejsca pracy, walce z bezrobociem, a potem na budowaniu konkurencyjności regionu. Większość wielkiej infrastruktury, którą od lat rysowano w planach zagospodarowania przestrzennego województw została zrealizowana lub jej powstanie zostało już przesądzone, a projekty znajdują się na różnych etapach zaawansowania. Problem bezrobocia i lokalnych rynków pracy stracił na ostrości. Powoli ciężar zagadnień rozwojowych przesuwają się w kierunku budowania odporności na zmiany klimatyczne, zmiany energetyczne, w stronę kształtowania krajobrazu i nowoczesnego środowiska mieszkaniowego, ku problemom związanym z dezagraryzacją, nową polityką leśną, zarządzaniem na obszarach o znacznym ubytku demograficznym itd. Widać wyraźnie, że każde z tych zagadnień ma już w swojej istocie wpisany wymiar przestrzenny, że zawsze wymaga zdefiniowania swojego terytorium. Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z tych elementów jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „obszary funkcjonalne”, te „szczególne terytoria”. Ich trafna identyfikacja to połowa sukcesu każdej regionalnej strategii. Chodzi zatem o to, by spojrzeć na przestrzeń regionu w sposób głębszy, mniej zagregowany i dobrać koncepcje rozwoju lepiej dopasowane do lokalnych uwarunkowań. Problem polega na tym, że „obszary funkcjonalne”, rozumiane jako jednostki terytorialne, nie mogą być jedynie wynikiem zimnej analizy wskaźników, ale muszą jednocześnie zawierać w sobie element projekcji – pozytywnej wizji tworzącej istotny afirmatywny argument, dlatego warto w tym miejscu żyć.

”

Cała trudność to znaleźć tę szczególną wspólnotę trzech elementów: zastanego krajobrazu, trendów rozwojowych i realnych ekonomicznych szans na przyszłość. Każdy z nich jest zmienny, ale to ich synergia wyznacza „szczególne terytoria” – „obszary funkcjonalne”, których sama identyfikacja to już połowa sukcesu.

O autorze

Janusz Sepioł – architekt i historyk sztuki, wieloletni Architekt Wojewódzki. Od 2021 r. Architekt Miejski Rzeszowa. W latach 2002–2006 Marszałek Małopolski a następnie Senator RP VII i VIII kadencji. Inicjator szeregu przedsięwzięć kulturalnych i budowy obiektów kultury na terenie Małopolski. Członek rad programowych szeregu muzeów i Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie. Laureat nagrody im. J. Regulskiego i Medalu Honorowego SARP. Autor kilku książek z zakresu architektury (m.in. *Architektura i historia* i *Forms Follow Freedom*). Członek SARP i Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Uzbroić i skoordynować politykę przestrzenną regionów



dr Maciej Zathey

Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego; Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UPWr

Mijające właśnie ćwierćwiecze powołania samorządowej administracji regionalnej w Polsce nakłania do szeregu refleksji. Ważne jest, by podjąć rozważania wokół trzech kontekstów: pierwotnego założenia reformy, procesu nadawania i odbierania kompetencji administracji regionalnej, a także zderzenia z coraz potężniejszymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Bo choć autonomiczne regiony stanowią istotę sprawnie funkcjonującego państwa, to istnieje przy tym spore niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania na skutek wprowadzania wielu podejść do polityki rozwoju. Do tego mnogość problemów, takich jak postępujący kryzys peryferii i małych miast czy kryzys klimatyczny mogą powodować liczne trudności w zarządzaniu samorządami. Jak zatem powinna wyglądać odpowiedź regionów na współczesne wyzwania cywilizacyjne?

Reforma samorządowa, której podstawy prawne zostały przyjęte w połowie 1998 roku, miała na celu stworzenie silnych jednostek administracyjnych i wyodrębnienie terytoriów zdolnych do konkurencyjności gospodarczej z innymi regionami europejskimi. Powołanie nowych struktur województw w Polsce było także przygotowaniem samorządów do wdrażania polityki rozwoju, w tym absorpcji środków pomocowych Unii Europejskiej. Zgromadzenie Regionów Europy (ang. *Assembly of European Regions – AER*) w deklaracji o regionalizmie w Europie z 4 grudnia 1996 r. uznało, że „regiony stanowią podstawowy i niezastąpiony element kształtowania Europy oraz procesu integracji europejskiej”. Reforma administracyjna uruchomiła proces wzmocnienia regionów jako podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju. Miała również na celu zbliżenie struktur decyzyjnych do obywatela, otwierając nowe możliwości partycypacji społeczeństwa w procesach kształtujących tę politykę.

Z perspektywy mijającego czasu, a także potrzeby przeprowadzenia bilansu i ewaluacji, konieczne staje się zadanie pytań: Czy założenia reformy samorządowej z 1998 roku zostały w pełni zrealizowane? Czy proces przekazywania kompetencji ze szczebla centralnego na poziom regionalny został już zakończony, czy też obserwujemy regres tego procesu? Czy obecne wyposażenie samorządów wojewódzkich w kompetencje i środki finansowe pozwala im na kreowanie własnej polityki rozwoju opartej na zasobach i terytorium, którym zarządzają? Czy istnieje, jak wskazuje ustawa, regionalna wspólnota samorządowa stworzona przez mieszkańców danego terytorium? Innymi słowy, czy zdążyła się wykształcić w regionach tożsamość regionalna?

Wreszcie, po 25 latach od podjęcia decyzji o rozpoczęciu budowy samorządowych regionów w Polsce, zadać trzeba pytanie dotyczące wyposażenia regionów w instrumenty pozwalające na adekwatną odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne. Pytanie to dotyczyć musi także poziomu zorganizowania i zintegrowania tego instrumentarium.

Zintegrowana polityka rozwoju?

Zintegrowana polityka rozwoju polega na podejściu terytorialnym – dopasowaniu podmiotów administracji publicznej i ich działań do wyzwań i potrzeb wyodrębnionych obszarów. Integracja powinna przejawiać się zatem wysokim stopniem koordynacji pomiędzy podmiotami realizującymi politykę rozwoju na danym terytorium i działaniami wynikającymi z wykorzystywania jej instrumentów, w tym strategii, planów i programów. Jeżeli uznajemy podejście terytorialne za właściwe, a takie leżało u podstaw reformy samorządowej w Polsce, istnieje wręcz konieczność delegowania odpowiedzialności ze szczebla centralnego do regionów oraz podzielenia się władzą, odpowiedzialnością, instrumentami polityki rozwoju i środkami na jej realizację. Ten proces w pełni nie nastąpił, czego skutkiem jest utrzymująca się dychotomia i paralelne struktury władzy wojewódzkiej, będącej reprezentacją rządu krajowego w terenie, i władzy samorządowej, reprezentującej społeczność regionalną. Dodatkowo społeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz. W tym kontekście obserwujemy w kraju proces recentralizacji i skupiania władzy w ośrodku decyzyjnym na szczeblu rządowym. Trwa także dezintegracja na szczeblu regionalnym. Przejawia się ona równoległym działaniem struktur rządowych i samorządowych w województwach przy jednoczesnym zmniejszaniu kompetencji samorządów.



Spółeczeństwo nie odróżnia roli marszałka województwa i wojewody, co świadczy nie tylko o niedostatecznym poziomie świadomości obywateli, ale także o nieprzejrzystej strukturze podziału kompetencji władz.

Niezależnie od rozmiaru delegowanych na szczebel regionalny zadań, kompetencji i środków realizacyjnych, zintegrowaną politykę rozwoju regionalnego należy rozpatrywać w trzech kluczowych kontekstach:

- na etapie definiowania celów rozwojowych;
- na etapie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju (strategii i planów);
- na etapie wdrażania podczas doboru sekwencji kroków i koordynowania działań.

Integracja dokumentów jest wyzwaniem, które nie doczekało się do tej pory rozwiązania. Od wielu lat trwa w Polsce debata na temat integracji planowania przestrzennego i strategicznego. Mimo to nie udało się wypracować ostatecznego kształtu jednoczesnego ujęcia polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Czy kierunki zagospodarowania przestrzennego powinny być zsyte w jednym dokumencie z celami strategicznymi regionu? Czy też utrzymana powinna być odrębność dokumentów planu zagospodarowania przestrzennego województwa i strategii rozwoju województwa, a integracja następować powinna przez proces koordynacji i uspołnienienia celów na etapie ich definiowania? Być może właściwym byłoby pozostawienie tej decyzji regionom, które ze względu na swoją specyfikę i charakter terytorium mogłyby stosować adekwatne do swoich potrzeb rozwiązanie. Wiązałoby się to jednak z wprowadzeniem mnogości podejść do prowadzenia polityki rozwoju w regionach, co niesie za sobą także niebezpieczeństwo dysharmonii instrumentów planowania w wymiarze całego kraju.

Zagadnienie integrowania dokumentów programujących politykę rozwoju należy rozpatrywać nie w kontekście scalania dokumentów, lecz w odniesieniu do ich wzajemnej korespondencji i komplementarności. Traktując wątek integrowania dokumentów polityki rozwoju jako zagadnienie formalne i techniczne, za najważniejszy przejaw integracji polityki regionalnej uznać należy międzysektorowe uzgadnianie celów i koordynację wdrażania.

Potrzeby integracji polityki rozwoju regionalnego vs wyzwania cywilizacyjne

Przestrzeń integruje wszystkie przejawy polityki rozwoju, jest areną zdarzeń społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego pretenduje zatem do roli koordynatora oraz integratora polityki rozwoju szczebla regionalnego. Jednak planowanie przestrzenne w polskich województwach zostało *de facto* ograniczone do warstwy informacyjnej oraz opiniowania i uzgadniania lokalnych dokumentów planistycznych i decyzji administracyjnych w stosunku do inwestycji celu publicznego. Wszelkie inne działania, np. zmierzające do powstrzymania chaotycznego procesu suburbanizacji, kształtowania sieci obszarów cennych przyrodniczo czy ochrony krajobrazu albo definiowania obszarów o wysokim potencjale produkcji energii z OZE, przyjmują jedynie postać wniosków lub rekomendacji. W obliczu postępującej, także w wymiarze globalnym, konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.



W obliczu postępującej konsumpcji przestrzeni konieczne wydaje się uzbrojenie polityki przestrzennej regionów w większą decyzyjność i zszycie jej z innymi sektorowymi politykami.

Kryzys peryferii i małych miast można rozwiązać jedynie poprzez skoordynowane łączenie polityki społecznej, przestrzennej, rynku pracy i celowaną interwencję publiczną, wzmacniając atrakcyjność miejscowości oraz powstrzymanie odpływu klasy kreatywnej. Kryzysowi peryferii towarzyszy przerost struktur obszarów metropolitalnych z nawarstwianiem się problemów dotyczących jakości środowiska.

Problem jakości powietrza musi być rozwiązywany równoległe z wdrażaniem polityki energetycznej regionów ze względu na fakt, że większość zanieczyszczeń pyłowych i tych powstałych ze spalania węglowodorów generowana jest przez sektor ciepłowniczy. Regiony posiadają wprawdzie obowiązek sporządzania programów ochrony powietrza (ze względu na brak skutecznych instrumentów kontrolnych i egzekwujących) oraz fakultatywne prawo tworzenia uchwał antysmogowych, jednakże nie mają one żadnej delegacji ustawowej ani mandatu do prowadzenia polityki energetycznej.

Działania związane z powstrzymaniem zmian klimatycznych oraz adaptacją do nich wiążą się z udzieleniem większych kompetencji regionom co do zarządzania wodami (przygotowania i implementacji programów małej retencji) i nadzorowania rozwoju obszarów cennych przyrodniczo. Ponadto są związane ze skoordynowaniem tych działań z polityką przestrzenną i energetyczną, która, jak wyżej zasygnalizowano, nie jest w domenie obligatoryjnych zadań województwa i pozostaje miejscem inicjatywy oddolnej, poprzestającej na postulatach i ewentualnym punktowym wsparciu finansowym możliwym jedynie dzięki redystrybucji środków Unii Europejskiej wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Zasoby dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i krajobrazowego podlegają eksploatacji, zatem wymagają ochrony nie tylko ze względów sentymentalnych, ale z powodu ścisłego powiązania z utrzymaniem równowagi zasobu przyrodniczego gwarantującego jakość życia i tożsamość regionalnej społeczności. Wyłania się zatem potrzeba ścisłej koordynacji polityki przestrzennej, edukacyjnej, kulturowej i ochrony środowiska.

Usługi użyteczności publicznej nie będą utrzymane i właściwie wykorzystane bez powiązania z polityką mobilności, realizowaną szczególnie poprzez kształtowanie transportu zbiorowego. Polityka transportu zbiorowego powinna być natomiast silnie powiązana z tworzeniem struktur osiedli (polityka przestrzenna) i ich efektywnością energetyczną (polityka energetyczna).

Zabezpieczenie dostaw zdrowej żywności i produkcja rolno-skoorodowana musi być z polityką przestrzenną, zarządzaniem zasobami wodnymi (w Polsce postępuje susza hydrologiczna), polityką przywracania oraz utrzymania różnorodności biologicznej i wzmacnianiem odporności na zmiany klimatu.

Polityka regionalna zderzy się także w niedalekiej przyszłości z nadciągającymi wyzwaniami wywołanymi postępowaniem technologicznym w dziedzinie sztucznej inteligencji i rozwojem nowych form generowania i magazynowania energii. Rozwiązania prawne nie nadążają za postępowaniem cywilizacyjnym.



Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.

To tylko kilka przykładów potrzeb rozwinięcia korespondencji pomiędzy politykami odpowiedzialnymi za jakość życia i kondycję gospodarki. Jednak kluczowa wydaje się w tym miejscu konstatacja, że do integrowania działań w różnych sferach niezbędne jest wcześniejsze udzielenie kompetencji i delegowanie odpowiedzialności. Bez zagwarantowania sprawczości regionów w szerszym zbiorze polityk rozwojowych zagadnienie ich integracji staje się czystym teoretyzowaniem.

Doświadczenia europejskie, szczególnie te wyniesione ze współpracy transgranicznej, uczą, iż mimo terytoriów podzielonych barierą administracyjną i funkcjonowania odmiennych systemów prawnych, istnieje możliwość integracji na poziomie wspólnego koncyptowania kierunków rozwojowych. Pomimo głęboko odmiennych procedur regulujących przygotowanie i implementację polityki rozwoju, a także nieprzystających struktur dokumentów, możliwe jest wspólne definiowanie celów rozwoju i uzgodnienie działań zmierzających do ich osiągnięcia. Prawo reguluje bowiem procedury, ale nie reguluje wyobraźni. Stworzenie koncepcji zintegrowanej polityki rozwoju na szczeblu regionalnym jest zatem możliwe, choć nie zawsze przewidziane w formalnie opisanych procesach. Jej skuteczna implementacja wymaga jednak udzielenia szerszych kompetencji zarządczych na szczeblu regionalnym.

Zintegrowanie polityki rozwoju regionalnego wymaga wrażliwości i empatii w odniesieniu do złożonych problemów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Wiązanie wspólnymi celami polityk sektorowych potrzebuje ostrożności i umiejętnego operowania na powstałym w ten sposób zbiorze naczyń połączonych. Polskie regiony stoją przed cywilizacyjnymi wyzwaniami, którym sprostać można jedynie poprzez prowadzenie polityki rozwoju w formie horyzontalnej i zintegrowanej, a nie sektorowej i hermetycznej.

O autorze

Dr **Maciej Zathęy** – doktor nauk o ziemi, geograf, planista regionalny, nauczyciel akademicki. Jego zainteresowania zawodowe koncentrują się wokół planowania przestrzennego i strategicznego, przemian miejskich obszarów funkcjonalnych, a także wiążą się z polityką jakości powietrza i efektywności energetycznej. Jednym z najważniejszych wątków badawczych i planistycznych jest budowa relacji transgranicznych i planowanie transgraniczne. Zaangażowany przy tworzeniu Wspólnej Koncepcji Przyszłości dla polsko-niemieckiego obszaru powiazań.

Najważniejsze pełnione funkcje:

1. Dyrektor Instytutu Rozwoju Terytorialnego – jednostki Samorządu Województwa Dolnośląskiego;
2. Przewodniczący Zespołu ds. jakości powietrza i efektywności energetycznej na Dolnym Śląsku;
3. Adiunkt w Instytucie Gospodarki Przestrzennej na Uniwersytecie Przyrodniczym we Wrocławiu;
4. Członek Zespołu roboczego ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych KPZK PAN;
5. Członek Rady ds. rozwoju Przestrzennego (*Beirat für Raumentwicklung*) na 20. okres legislacyjny parlamentu RFN.

Zintegrowana polityka rozwoju szansą na dbałość o przestrzeń i należyte warunki życia



dr Elżbieta Kozubek

Dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie

Narastający chaos przestrzenny, rozlewanie się miast czy degradacja historycznego dziedzictwa krajobrazowego to jedne z wielu namacalnych przykładów, z jak głębokim kryzysem planowania rozwoju mamy do czynienia w całej Polsce. Szansą na radykalną poprawę sytuacji może być wprowadzenie w życie zintegrowanej polityki rozwoju na wszystkich szczeblach administracji. Jak to zrobić? Czy zintegrowane podejście w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz polityki rozwoju jest możliwe? Jakie są najistotniejsze bariery na tej drodze?

Rosnące zainteresowanie polityką rozwoju

Od bez mała ćwierć wieku trwa dyskurs w gremiach naukowych, wśród samorządowców, geografów, planistów i urbanistów na temat polityki rozwoju obejmującej gospodarkę przestrzenną i działania strategiczne oraz regulujące ją akty prawne. Inicjowanie dyskusji wynika z potrzeby holistycznego i zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju. Jest również skutkiem większej świadomości i szerszego dostrzegania słabych stron systemu planowania i jego ciągłego osłabiania przez wprowadzanie kolejnych tzw. specustaw, ale też częstych zmian przepisów w już istniejących ustawach, niekoniecznie przekładających się na działania w kierunku poprawy jakości przestrzeni.

Gospodarowanie przestrzenią w upadku?

Ogólnie rzecz biorąc, doszło do poważnego rozluźnienia rygorów w gospodarowaniu przestrzenią w kierunku ułatwień inwestycyjnych, a planowanie przestrzenne sprowadzono do absurdu. Prym w tych działaniach wiodą określone grupy lobbystów, szukające łatwej i krótkiej ścieżki „robienia interesów”. Skutkiem tych działań był i nadal jest chaos zabudowy i jej rozpraszanie. Znika wiele terenów otwartych, coraz szerzej zaznacza się degradacja i szpecenie krajobrazu, przestrzeni przyrodniczej, kulturowej i turystycznej. Do dziś nie widać żadnej refleksji, która powodowałaby zmianę tego kierunku w odniesieniu do gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, a którą powinniśmy zachować w najlepszej jakości dla przyszłych pokoleń. Jest to również obowiązek konstytucyjny, a podstawą działań polityków sprawujących władzę publiczną powinno być dobro wspólne.



Odpowiedzialne gospodarowanie przestrzenią, pozwalające zachować dla przyszłych pokoleń najcenniejsze krajobrazowo tereny w jak najlepszej jakości to nie tylko obowiązek konstytucyjny, ale też wyraz troski o dobro wspólne.

W jakim otoczeniu czujemy się najlepiej?

Przestrzeń harmonijna, dobrze zagospodarowana jest warunkiem wysokiej jakości życia. Przypomnijmy, że Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązując się tym samym do dbałości o jakość otaczającego krajobrazu, a więc otaczającej nas przestrzeni. Mówiąc o krajobrazie, mówimy o tej samej przestrzeni, w której gospodarujemy i którą zmieniamy, często w sposób nieroztropny i krótkowzroczny. Zmiana jednego elementu systemu materialnego ma wpływ na zmianę warunków glebowych, hydrogeologicznych, zanieczyszczenie wód, zmianę flory i fauny, w rezultacie na otoczenie i jakość życia mieszkańców. Celem wprowadzenia Konwencji była ochrona krajobrazu i zrównoważone gospodarowanie przestrzenią, uwzględniające aspiracje społeczne. Tymczasem kompetencje samorządów i podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie są coraz bardziej ograniczane przez zmianę przepisów prawnych, np. wykonywanie zadań przez parki krajobrazowe w wyniku zmiany ustawy o ochronie przyrody w 2009 roku. Można również spodziewać się, że wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku sporządzania audytu krajobrazowego przez samorząd województwa będzie miało znikomy wpływ na ochronę krajobrazu. Jest to dokument prezentujący przestrzeń województwa w podziale na typy i podtypy krajobrazów oraz krajobrazy priorytetowe, dla których wskazuje się zagrożenia i rekomendacje, bez skutków prawnych w przypadku ich nieuwzględnienia.

Zintegrowane rozwiązanie systemowe – dlaczego i jak?

Wprowadzenie zintegrowanego systemu planowania rozwoju byłoby dobrą okazją do wyeliminowania wad obowiązujących rozwiązań prawnych i ich uspołnienienia. Wiązałoby się to również z integracją zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym. Istnieje potrzeba zintegrowania przepisów prawnych na każdym poziomie jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Dobra, trafna diagnoza jest podstawą do wskazania kierunków polityki rozwoju, a zintegrowany monitoring zagospodarowania przestrzennego miałby kluczowe znaczenie i stanowiłby nowoczesne narzędzie jej realizacji. Technologiczne rozwiązanie stanowiłby geoportal łączący tematyczne dane przestrzenne, w tym wyniki audytu krajobrazowego. Możliwe byłoby śledzenie zmian, m.in. przy wykorzystaniu danych satelitarnych. Uzupełnieniem byłyby dane statystyczne, możliwe do wizualizacji w podziałach administracyjnym i statystycznym. W ten sposób można byłoby nadzorować zmiany w przestrzeni na poziomie krajowym i regionalnym, z możliwością podłączenia danych z poziomu lokalnego. Poziom regionalny powinien być zbiorem referencyjnym, rodzajem „zbornika” poziomu krajowego i lokalnego.

Mniej znaczy lepiej? Mniej znaczy dobrze

Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring – do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych. Odpowiedzialność polityków oznacza konieczność radykalnych działań, bowiem zmiany są konieczne, nieuniknione, tak w sferze ustawodawczej, jak i organizacyjnej.



Zintegrowany system planowania rozwoju przyczyniłby się do zredukowania liczby opracowywanych dokumentów na każdym poziomie zarządzania, a monitoring – do skrócenia procedury ich uchwalania, a nawet ułatwienia procesu konsultacji społecznych.

Planowanie rozwoju odnosi się do przestrzeni i z natury rzeczy ma charakter interdyscyplinarny i konsilientny. Do utworzenia i właściwego funkcjonowania zintegrowanego systemu planowania niezbędny jest słownik pojęć, porządkujący i wyjaśniający ich znaczenie.

Kontekst ściśle regionalny planowania rozwoju

Nieoceniona wydaje się rola regionów, które prowadzą dyskusję dotyczącą zintegrowanego planowania rozwoju od wielu lat, w różnych zespołach. Współpracując z administracją rządową, zarówno przy zmianach poszczególnych ustaw, jak i przy opracowywaniu dokumentów na poziomie krajowym, strategii i programów, mają olbrzymie doświadczenie i dysponują nieocenioną wiedzą, a ich kompetencje dotyczą szerokiego spektrum dyscyplin: od geografów, planistów, urbanistów, architektów po specjalistów gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, architektury krajobrazu czy ekonomistów.

Mimo wielu prób, nie udało się wypracować konsensusu w przepisach prawnych związanych z polityką rozwoju i planowaniem przestrzennym. Najczęściej są to półśrodki, które nie zapewniają na poziomie województw należytych narzędzi w taki sposób, by województwa miały wpływ na kształt tej polityki. Przygotowywane przez województwa dokumenty powinny być aktami planistycznymi, normatywnymi. Przykładem współpracy samorządu województwa z administracją rządową są prace związane z opracowaniem audytu krajobrazowego i rozporządzenia w sprawie jego sporządzenia. Województwa współpracowały ponad 6 lat ze stroną rządową i nadal jest wiele kwestii dyskusyjnych, wiele błędów i sprzeczności zawartych w rozporządzeniu. Nie uwzględniono wielu uwag, w tym kwestii skali opracowania, zbyt szczegółowej jak na poziom regionalny. Mimo wielu niedoskonałości rozporządzenia i dodatkowo nieprzekazania środków finansowych na sporządzenie tego dokumentu, jak wskazano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, województwa realizują konsekwentnie to zadanie.

Jednak dobro wspólne

W krajach UE instytucje władzy publicznej, na każdym poziomie podziału terytorialnego, wyposażone są w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego w sposób zintegrowany, interdyscyplinarny oraz kompleksowy. W Polsce mamy dokładnie odwrotną sytuację. Umknęło nam dobro wspólne w gospodarowaniu przestrzenią, a bodaj największym mankamentem jest brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania. Dodatkowo mamy do czynienia z pewną inwersją, dokumenty obligatoryjne nie są aktami prawa, natomiast nieobligatoryjne już tak – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy. Zbyt wiele dokumentów dość skutecznie wyeliminowało z praktycznego znaczenia planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie kraju i regionu, natomiast gminy postawiono w obliczu wyboru między chaosem a bankructwem. Giniemy w chaosie nie tylko przestrzennym, ale i prawnym, a wielość dokumentów również przyczynia się do takiego stanu rzeczy.

”

W Polsce (w przeciwieństwie do innych państw UE) władze publiczne nie są na każdym poziomie wyposażone w skuteczne instrumenty i narzędzia z zakresu planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Największym mankamentem jest jednak brak rozgraniczenia między własnością a prawem zagospodarowania.

Sanacja systemu planowania nadzieją na rozwój zrównoważony

Planowanie rozwoju to sfera wymagająca dojrzałych i przemyślanych decyzji, natomiast od lat jest ona poletkiem doświadczalnym nieustannych zmian i nieodpowiedzialnych eksperymentów, opisanych powyżej. System planowania rozwoju wymaga gruntownej sanacji, a nie doraźnych, fragmentarycznych, cząstkowych korekt. Powinniśmy czerpać z dobrych praktyk innych krajów, a monitoring zagospodarowania

przestrzennego uznać za podstawę zintegrowanego, spójnego, transparentnego systemu polityki rozwoju. To dałoby szansę na realizację celów określonych w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tzn. zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego. Te cele powinny być priorytetowe, szczególnie w nowym paradygmacie zielonej transformacji, a nadal znajdują się na końcu listy fundamentalnych przedsięwzięć.

Nowy paradygmat

W przeszłości zaznaczyło się wiele momentów, które miały wymiar postępu cywilizacyjnego i w konsekwencji prowadziły do zmiany jakości życia, do przyjęcia nowych wartości. Zmiany innowacyjne powodują ogromne przemiany życia społecznego, upowszechnia się nowy model rodziny. Są takie innowacje, które rewolucjonizują świat. Nowe wyzwania na dziś to ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, zmniejszenie transportu indywidualnego na rzecz transportu zbiorowego, dbałość o harmonijną przestrzeń. Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego rozwoju uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju – sytuację demograficzną. Powinniśmy wręcz zadać pytanie: czy musimy wciąż budować tak wiele kilometrów dróg, tak dużo obiektów o wielkiej kubaturze, czy też w nieskończoność rozpraszać zabudowę, już nie tylko podmiejską, ale i na terenach wiejskich i rolniczych?



Powinniśmy dążyć do zachowania mikroklimatu miast, zazielenić je, nie betonować wszystkiego, nie wznosić tyle kubatur. W myśl zasady zrównoważonego, trwałego wzrostu uwzględniać najważniejszy element planowania rozwoju – sytuację demograficzną.

W świetle obecnych priorytetów UE, należy rozważyć nowy paradygmat wartości, wyjście poza niedorzeczność i obłąd panującej ideologii wzrostu gospodarczego i bardziej zadbać o to, co już jest, uporządkować przestrzeń, nie prowadząc rabunkowej gospodarki w odniesieniu do niej. Cel na najbliższą przyszłość, dla dobra wspólnego, powinien brzmieć: dbamy o to, co mamy. Cel ten może stać się drogą do życia w harmonijnej przestrzeni i mniej zanieczyszczonym środowisku.

Ta krótka krytyka stanu planowania rozwoju wskazuje na brak systemowych rozwiązań w sferze słownikowej, organizacyjnej i instytucjonalnej, ustawodawczej oraz wdrożeniowej. Bez szybkich, radykalnych i sensownych zmian, chybione decyzje będą dominować, a ich skutki – wszechobecna, postępująca degradacja przestrzeni – będzie ponosić społeczeństwo.

Wdrożenie nowych, innowacyjnych rozwiązań, w tym technologicznych, do systemu planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego jest szansą na zbudowanie zintegrowanego systemu, który powinien być prosty, spójny i transparentny. Czas dyskusji na temat systemu planowania rozwoju dobiegł końca, teraz jest czas na działanie w kierunku zintegrowanej polityki rozwoju.

O autorce

Dr **Elżbieta Kozubek** – geograf, dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie; w latach 1984-2012 pracownik naukowy Instytutu Geografii i PZ PAN oraz Instytutu Geodezji i Kartografii; nauczyciel akademicki Wydziału Geodezji i Kartografii PW. Główny obszar badań dotyczy rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, modelowania złożonych systemów przestrzennych, m.in. w zakresie społeczeństwa informacyjnego, procesów urbanizacji, zmian użytkowania ziemi.

Województwo lubelskie wobec wyzwań planowania zintegrowanego



Bogdan Kawałko

Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Dualny model transformacji terytorialnej, który oddziela założenia planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego, nie przystaje do wyzwań i kształtu obecnej polityki regionalnej. Stąd tak głęboka potrzeba opracowania modelu współpracy, umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału samorządów oraz zmniejszenie izolacji hamującej zrównoważony i spójny rozwój regionalny. Dyskusja o integrowaniu polityki rozwoju koncentruje się na trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej. Jakie wyzwania można odnotować w ramach poszczególnych przestrzeni integracji? W jaki sposób doprowadzić do ich skutecznej realizacji? Jaką strategię działania obrało województwo lubelskie?

Wprowadzenie

We współczesnej polityce regionalnej, zorientowanej na pobudzanie rozwoju w układach terytorialnych, potrzeba podejścia zintegrowanego wydaje się warunkiem koniecznym dla poprawy jej skuteczności. W Polsce od wielu lat mamy do czynienia z dychotomią systemu planowania, obejmującą planowanie przestrzenne oraz planowanie społeczno-gospodarcze. Dychotomie tę podkreślają m.in. odrębne metodologie prac, stopień formalizacji procesów, a także różny tryb ich procedowania oraz konsultacji. Planowanie społeczno-gospodarcze jest nie tylko mniej rygorystyczne, ale czasami wręcz prowadzone niezależnie od aktualnie obowiązującego systemu prawnego¹.

Problem dwutorowego planowania rozwoju został dostrzeżony już w 2010 r. na poziomie opracowywania założeń Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030), w której postulowano wprowadzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych, formalnych (na drodze prawnej), nieformalnych i organizacyjnych. Przyjęte w KPZK 2030 zapisy wyraźnie wskazują na potrzebę zerwania z dotychczasową praktyką dualizmu procesów planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Nadal odczuwalny jest brak związku między podejmowaniem decyzji przez administrację rządową a odpowiedzialnością finansową za skutki wydawanych decyzji. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym, co przejawia się brakiem bilansowania i niedopasowaniem ofert terenów uzbrojonych do potrzeb rynku. System nie określa dokładnie funkcji dokumentów planistycznych i relacji między nimi, w tym wytycznych polityki przestrzennej państwa, które powinny być uwzględniane w planach i programach na każdym szczeblu, szczególnie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie w największym stopniu przesądzają o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych².

¹ J. Woźniak, *Wybrane aspekty zintegrowanego planowania rozwoju – perspektywa regionalna*, Studia KPZK, 2015.

² Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r.



Decyzje podejmowane na poziomie lokalnym, w ramach polityki przestrzennej państwa, w największym stopniu przesądzają o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych.

Zgodnie z aktualnie obowiązującą *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*³, podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie stanowi jedną z podstawowych zasad organizowania procesu programowania, realizacji oraz monitorowania działań rozwojowych. Dokument ten wskazuje, że polityka regionalna w układzie terytorialnym powinna być, w większym niż dotychczas stopniu, realizowana w sposób zintegrowany, wiążąc różnego rodzaju przedsięwzięcia w zespolone ze sobą pakiety, dostosowane do danego terytorium (realizujące cele wyznaczone terytorialnie) i łączące interwencje w różnych sektorach, postrzeganych dotychczas jako rozdzielne.



Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zapoczątkowała debatę i stała się impulsem do zintensyfikowania prac nad reformą systemu zarządzania rozwojem Polski, zarówno w aspekcie społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym.

Strategia ta zapoczątkowała debatę i stała się impulsem do zintensyfikowania prac nad reformą systemu zarządzania rozwojem Polski zarówno w aspekcie społeczno-gospodarczym, jak i przestrzennym. Jej efektem powinna być konsolidacja systemu zarządzania rozwojem i stopniowe wprowadzanie systemu zintegrowanego planowania rozwoju na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga to jednak zainicjowania licznych zmian prawnych oraz organizacyjno-instytucjonalnych w procesach decyzyjnych.

Planowanie zintegrowane z perspektywy województwa lubelskiego

Istnieje powszechna opinia głosząca, że cechą odróżniającą zintegrowane planowanie rozwoju od planowania sektorowego jest wieloczynnikowa analiza wyjściowej sytuacji obszaru (w tym zjawisk zmiennych w czasie) oraz wskazanie strategicznych, powiązanych celów odnoszących się do terytorium co najmniej w średniookresowym horyzoncie. Kluczową kwestią na tym etapie jest oszacowanie zasobów powiązanych ze sobą instrumentów (inwestycji, kwestii prawnych i organizacyjnych) oraz przyjęcie sprawnego systemu koordynacji pomiędzy tymi, które pochodzą z odmiennych źródeł finansowych i pozostają w gestii różnych podmiotów⁴. Biorąc pod uwagę rozbieżność stanowisk i opinii części środowisk naukowych oraz środowiska planistów regionalnych w zakresie interpretacji zintegrowanej polityki rozwoju, należy ten proces rozpatrywać w trzech płaszczyznach: funkcjonalnej, instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej.

Integracja funkcjonalna – spójność pomiędzy procesem planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego

Różnice między modelem przygotowania planów przestrzennych i strategii społeczno-gospodarczych stanowią istotny kontekst dla warunków i możliwości integrowania obydwu systemów. Istnienie równoległe funkcjonujących systemów powoduje występowanie sprzeczności między sferą planowania przestrzennego i gospodarczego zarówno na etapie procedowania, jak również realizacji. Dodatkowo, niespójne metody i złożoność analizowanych procesów sprawia, że te rozbieżności są jeszcze większe. Brak obligatoryjności opracowywania planów miejscowych, szczególnie dla obszarów przeznaczonych do intensywnego zagospodarowania, zgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego województw,

³ Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), Uchwała nr 8/2017 Rady Ministrów z 14.02.2017 r.

⁴ *Leksykon zintegrowanego planowania rozwoju*, red. M. Błaszke, T. Markowski, M. Nowak, M. Żak-Skwierczyńska, Łódź 2023.

jest jedną z zasadniczych przyczyn niewydolności tego systemu na szczeblu lokalnym. Często powoduje to nieodwracalne, szkodliwe działania w przestrzeni, odczuwalne również przy planowaniu na wyższym szczeblu⁵. Obecny stan prawny tworzy pozory integralności, gdyż wprowadza wymogi spójności bez określania ich kryteriów.



Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego to dokument o charakterze długookresowym, który określa zasady i kierunki kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu oraz działania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Próba integrowania polityki przestrzennej z intensyfikacją procesów społeczno-gospodarczych w województwie lubelskim realnie rozpoczęła się przed rokiem 2015, kiedy jednym z podstawowych założeń opracowania projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego (PZPWL) było zapewnienie jego realnej spójności i komplementarności z obowiązującą Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.), mającą przestrzenne przełożenie określonych w niej celów i kierunków rozwoju województwa. PZPWL jest dokumentem o charakterze długookresowym, stanowiącym element krajowego systemu planowania przestrzennego. Określa zasady i kierunki kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu oraz działania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, stanowiąc formalną i merytoryczną płaszczyznę odniesienia dla podejmowanych decyzji przestrzennych.

Współpraca Biura Planowania w Lublinie z ówczesnym Departamentem Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (UMWL) zapewniła spójne uwzględnienie w dokumentach strategicznych aspektów społeczno-gospodarczych w wymiarze funkcjonalno-przestrzennym. Umożliwiło to uniknięcie wielu potencjalnych konfliktów środowiskowych, a jednocześnie zapewniło optymalizację kompleksowej polityki rozwoju, przede wszystkim w zakresie:

- wykorzystania specyficznych, endogenicznych potencjałów, a co za tym idzie – różnicowania priorytetów rozwojowych w różnych częściach województwa;
- zapewnienia właściwych relacji pomiędzy określonymi strukturami funkcjonalno-przestrzennymi;
- skoordynowania działań służących poprawie dostępności funkcji właściwych dla różnych typów struktur przestrzennych.

Powyższe podejście znalazło swój wyraz w planowaniu rozwoju regionalnych obszarów funkcjonalnych oraz podejmowaniu decyzji o charakterze i zakresie prowadzonych działań w ramach obszarów strategicznej interwencji.

Integracja organizacyjno-instytucjonalna

Regionalne doświadczenia, bazujące na dotychczasowych procesach integrowania polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, stały się początkiem zmian organizacyjno-instytucjonalnych w 2015 roku. Wówczas Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie (jednostka podległa samorządowi województwa) zostało włączone w struktury Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL. Fakt ten miał istotny wpływ na zakres prac związanych m.in. z opracowaniem i aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego (SRWL), pozwalając na komplementarne ujęcie różnych wymiarów rozwoju. Dzięki integracji organizacyjno-instytucjonalnej, wskazane w SRWL obszary funkcjonalne były delimitowane na podstawie przesłanek wynikających z analizy obiektywnych cech przestrzennych (PZPWL) i powiązań funkcjonalnych

⁵ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r.

danego terytorium. Zintegrowane podejście Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL znalazło również swoje odzwierciedlenie na poziomie opracowania oraz konsultowania dokumentów regionalnych (w tym strategii sektorowych, planów, programów), jak również udziału w opiniowaniu i przygotowaniu dokumentów związanych z polityką spójności.



Zintegrowane podejście Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL znalazło swoje odzwierciedlenie na poziomie opracowania oraz konsultowania dokumentów regionalnych, jak również opiniowania i przygotowania dokumentów związanych z polityką spójności.

Wymiar terytorialny SRWL oparto o zdefiniowane w PZPWL obszary funkcjonalne, traktowane jako tereny wskazane do integrowania działań przestrzennych, zapewniających utrwalenie ich funkcji wiodącej w dłuższej perspektywie. Strategia ta w szczególny sposób kierunkuje się na wymiar gospodarczy, od którego uzależnia sukces w wymiarze społecznym. Zwraca również uwagę na aspekty środowiskowe, jako istotne dla zrównoważonego rozwoju regionu, w szczególności bezpieczeństwa publicznego, zdrowia oraz wybranych branż gospodarczych, m.in. rolnictwa. Uwzględnia w swojej logicznej konstrukcji przyszłe zmiany, które mogą wpłynąć na poziom konkurencyjności regionu, w szczególności rozwój powiązań komunikacyjnych oraz bogacenie się społeczeństwa. Istotnym wymiarem tych wyzwań jest zrównoważony rozwój w odniesieniu do przestrzeni województwa (wspieranie obszarów słabiej rozwiniętych, posiadających mniejsze potencjały do samodzielnego kreowania wzrostu). Ze względu na potrzebę integrowania i koncentrowania działań rozwojowych w ramach kształtowania modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej województwa lubelskiego, określone zostały obszary strategicznej interwencji (OSI).



Istotnym wymiarem wyzwań integracji organizacyjno-instytucjonalnej jest zrównoważony rozwój na terenie województwa, który polega na wspieraniu obszarów słabiej rozwiniętych, posiadających mniejsze potencjały do samodzielnego kreowania wzrostu.

Założenie dostosowywania zakresu interwencji do specyficznych potrzeb i potencjałów rozwojowych poszczególnych terytoriów (wskazanych w SRWL jako obszary strategicznej interwencji), będzie realizowane poprzez uwzględnienie w mechanizmach wsparcia określonych komponentów w programie finansowym, pochodzącym głównie ze środków polityki spójności, zarządzanym na poziomie regionalnym. Wiąże się to z zaplanowanymi instrumentami terytorialnymi (np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne dla miejskich obszarów funkcjonalnych, tzw. ZIT-y) lub innymi preferencjami (np. dedykowane konkursy, dodatkowe punkty w ocenie projektów).

W kontekście integracji instytucjonalnej warto zwrócić uwagę na duże rozbieżności w poszczególnych regionach pod względem funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za planowanie rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego. Są one następstwem wypracowania przez każde województwo własnych, indywidualnych rozwiązań. Przeprowadzona analiza wskazała, że w części województw jedna komórka organizacyjna realizuje zadania z zakresu planowania przestrzennego i strategicznego. W innej grupie województw odpowiedzialność za planowanie rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego rozłożona została na dwie odrębne komórki organizacyjne. Dodatkowo, w niektórych województwach zadania dotyczące planowania rozwoju przestrzennego (opracowanie i aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz wdrażanie regionalnej polityki rozwoju przestrzennego (procesy uzgadniania i opiniowania)

pozostają w kompetencji różnych podmiotów (instytucji). Analogicznie w wymiarze społeczno-gospodarczym planowanie strategiczne (przygotowanie strategii rozwoju województwa) oraz programowanie regionalnych instrumentów wsparcia (opracowanie i negocjowanie programów operacyjnych) pozostaje w gestii różnych jednostek organizacyjnych.

Integracja planowania rozwoju w zakresie jednego dokumentu

Dotychczasowe doświadczenia prowadzenia polityki rozwoju na poszczególnych poziomach zarządzania charakteryzują słabe powiązania pomiędzy planowaniem przestrzennym a społeczno-gospodarczym, natomiast niski stopień ich zintegrowania stanowi jeden z najpoważniejszych mankamentów obecnego systemu planowania rozwoju. Wynika to z jednej strony z odmiennego charakteru obu sfer planowania, ale także z narosłych przez lata negatywnych skutków ich autonomicznego funkcjonowania. Niedopasowane do siebie są cele szczegółowe i perspektywy czasowe, dla jakich opracowuje się wspomniane dokumenty. Różni je stopień obligatoryjności i tryb opracowania, cechuje brak elementarnej standaryzacji, co utrudnia ich wzajemnie zintegrowanie. Trudności te pogłębia zindywidualizowana metodyka ich sporządzania. Stąd kluczowe jest pytanie, czy wystarczającym będzie zintegrowanie planowania pod względem proceduralnym, czy raczej niezbędne jest zintegrowanie dokumentów strategiczno-planistycznych?

Wdrożenie zasad oraz głównych elementów składowych nowego systemu wymagać będzie przygotowania szeregu rozwiązań szczegółowych, a w konsekwencji zmiany istniejących uregulowań prawnych, dotyczących szczególnie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowelizacja istniejących przepisów w obecnym otoczeniu prawnym nie stwarza szansy usprawnienia polskiego systemu planowania przestrzennego.



Istotą dokumentu strategicznego jest optymalne realizowanie działań w budowaniu konkurencyjności i atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionu, a także uwzględnienie warunków i możliwości finansowania w ramach programów wsparcia polityki spójności.

Z perspektywy dotychczasowych doświadczeń województwa lubelskiego prowadzenie zintegrowanej polityki na podstawie jednego dokumentu budzi szereg pytań i wątpliwości. Wynika to przede wszystkim z ich różnego charakteru. PZPWL jest dokumentem, którego cele i kierunki działań są realizowane w dłuższym horyzoncie czasowym. Plan przestrzenny, będąc przyszłościową koncepcją zagospodarowania danego obszaru, ustala, co konkretnie może być lokalizowane we wskazywanych miejscach oraz utrwała właściwe relacje i powiązania funkcjonalne pomiędzy różnymi strukturami przestrzennymi. Istotą dokumentu strategicznego jest optymalne realizowanie działań w budowaniu konkurencyjności i atrakcyjności społeczno-gospodarczej regionu. Ponadto istotnym aspektem procesu przygotowania strategii jest potrzeba uwzględnienia warunków i możliwości finansowania w ramach programów wsparcia polityki spójności. W tym kontekście SRWL jest postrzegana jako narzędzie koordynacji polityki rozwoju w trzech wymiarach: przestrzennym, finansowym, sektorowym.

W kontekście aktualnej dyskusji nad modelem planowania zintegrowanego w ramach jednego dokumentu, otwarte pozostaje pytanie o jego formę oraz zakres ustaleń i zapisów kierowanych także do niższych szczebli zarządzania rozwojem zarówno w odniesieniu do gminnych dokumentów strategicznych, jak i lokalnych dokumentów planowania przestrzennego. Będzie to wymagało określenia czytelnych relacji między aktami sporządzanymi na poszczególnych poziomach. Istotną zatem wydaje się kwestia oparcia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego na wspólnej diagnozie (uregulowanej w polskim

prawie)⁶, która powinna stanowić pierwszy etap w zintegrowanym procesie sporządzania dokumentu strategii i dokumentu planu zagospodarowania przestrzennego. Jak pokazuje doświadczenie Samorządu Województwa Lubelskiego, pomimo dwóch odrębnych dokumentów (PZPWL i SRWL), udało się wypracować wspólną płaszczyznę integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w zakresie głównych celów strategicznych skierowanych do obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanych na podstawie PZPWL. Z perspektywy województwa lubelskiego, to wspólne podejście powinno mieć swoje odzwierciedlenie również w politykach sektorowych.

”

Jak pokazuje doświadczenie województwa lubelskiego, pomimo dwóch odrębnych dokumentów (PZPWL i SRWL), udało się wypracować wspólną płaszczyznę integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego w zakresie głównych celów strategicznych skierowanych do obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanych na podstawie PZPWL.

Podsumowanie

Biorąc za punkt wyjścia rozwój zrównoważony, zakładający proces planowania oparty na wzajemnych powiązaniach między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem, rodzi się pytanie o model i narzędzia współczesnego systemu zintegrowanego publicznego planowania i zarządzania rozwojem w praktyce. Planowanie zintegrowane powinno być planowaniem kompleksowym, interdyscyplinarnym, wyspecjalizowanym, uwzględniającym liczne powiązania i współzależności, jak również planowaniem prewencyjnym, zapobiegającym negatywnym efektom działalności człowieka.

”

Planowanie zintegrowane powinno być planowaniem kompleksowym, interdyscyplinarnym, wyspecjalizowanym, uwzględniającym liczne powiązania i współzależności, jak również planowaniem prewencyjnym, zapobiegającym negatywnym efektom działalności człowieka.

W budowaniu nowego modelu zarządzania rozwojem, w tym planowania zintegrowanego, nie można dopuścić do zmarginalizowania roli, znaczenia i funkcji planowania przestrzennego, które powinno mieć silną pozycję w tych procesach. W tym kontekście należy podkreślić wagę dyskusji o przyszłym modelu planowania rozwoju. Zgodnie z założeniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii, rok 2023 jest czasem, w którym zostaną przyjęte regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego na poziomie lokalnym i jednocześnie momentem zainicjowania drugiego etapu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym.

W praktyce legislacyjnej łatwo jest upozorować integralność planowania. W tym celu wystarczy określić wymóg uwzględniania innych dokumentów i ustaleń w procedowanym dokumencie, bez jednoznacznego wskazywania zakresu, metod i konsekwencji braku spójności. Plany przestrzenne koncentrują się przede wszystkim na finalnym obrazie zagospodarowania danego terytorium niż na ścieżkach dojścia do pożądaných

⁶ Ustawa z dnia 28 stycznia 2022 r. o samorządzie województwa.

stanów. Z kolei strategie społeczno-gospodarcze rozstrzygają, jakie efekty zjawisk i procesów mają zostać osiągnięte, podczas gdy w planach przestrzennych główna uwaga zwracana jest na dopuszczalność i rekomendację rozmieszczenia danej aktywności społeczno-gospodarczej na konkretnym terytorium. W powyższym kontekście różne znaczenie mają procedury konsultowania, opiniowania i uzgadniania tych dokumentów. Trudności te pogłębia zindywidualizowana metodyka ich sporządzania.

Podczas Konwentu Marszałków Województw RP we wrześniu 2022 r., w ramach prac Zespołu Ekspertkiego ds. Europejskiej i Krajowej Polityki Strukturalnej ZWRP, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz przedstawicieli województw, podjęto prace nad formą zapisów prawnych. Wnioski dotyczyły najważniejszych wyzwań związanych z procesem integrowania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego przy udziale zarówno Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, jak i Ministerstwa Rozwoju i Technologii w ramach realizacji założeń systemu zarządzania rozwojem Polski, a w szczególności docelowej architektury dokumentów strategicznych i planistycznych na poziomie krajowym i regionalnym oraz ich zależności z dokumentami planowania strategicznego i przestrzennego na poziomie lokalnym.

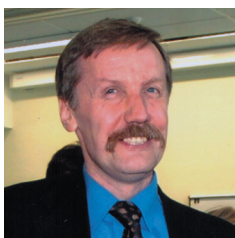
Zgodnie z obowiązującymi w Polsce uregulowaniami prawnymi, za planowanie i zarządzanie rozwojem regionu odpowiedzialne są władze samorządów wojewódzkich, co z jednej strony pozwala na ustandaryzowanie przygotowywanych dokumentów, ale z drugiej ogranicza podejmowanie działań w zakresie instrumentów oddziaływania na podmioty odpowiedzialne za realizację niektórych priorytetów zapisanych w strategiach wojewódzkich. Dyskusja nad kształtem regionalnej polityki przestrzennej pomija kluczowy aspekt sprawczy, jakim jest brak silnych narzędzi i mechanizmów umożliwiających egzekwowanie zapisów dokumentów regionalnych w strategicznych i planistycznych dokumentach na poziomie lokalnym. Jednocześnie chaos związany z mnogością dokumentów, tworzonych często w różnych konfiguracjach terytorialnych, nie sprzyja poprawie efektywności realizacji polityk publicznych, integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz świadczy o słabości obecnego systemu planowania rozwoju.

O autorze

Bogdan Kawałko – Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL w Lublinie. Członek Zespołu ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy KPZK PAN (od 2002 r.), Członek Komitetu Monitorującego RPO WL (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027), Komitetu Monitorującego Program PBU oraz PO Polska Wschodnia (od 2008), Wicewojewoda Zamojski (1990-1998) i doradca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1999-2001). Ekspert, autor ponad 100 artykułów, publikacji książkowych, opracowań i ekspertyz z zakresu programowania rozwoju, strategii i polityki regionalnej, współpracy transgranicznej oraz zarządzania w administracji publicznej. Od 1999 roku wykładowca akademicki.

JAKA GEOGRAFIA ROZWOJU REGIONALNEGO POLSKI?

Jaka geografia rozwoju polskich regionów?



prof. Bolesław Domański

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego



prof. Grzegorz Micek

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Geografii i Geologii Uniwersytetu Jagiellońskiego

Rozwój polskiej gospodarki w ostatnich dekadach wiązał się ze znaczną geograficzną koncentracją firm i inwestycji. Te zaś lokowano najczęściej na zachodzie kraju oraz w największych ośrodkach miejskich i ich otoczeniu. Dobrze znany jest nam cywilizacyjny podział na Polskę zachodnią i wschodnią, a także dysproporcje między obszarami metropolitalnymi a peryferyjnymi. Różnice te nie należą do przeszłości. Czy możemy jednak spodziewać się szybszego rozwoju obszarów peryferyjnych? Jak na te uwarunkowania wpływa pandemia COVID-19, napływ imigrantów do Polski czy transformacja energetyczna? Wreszcie – w jaki sposób rozsądnie wykorzystać nowe trendy, pojawiające się w lokalizacji inwestycji oraz lokalnej przedsiębiorczości?

Przestrzeń Polski, podobnie jak innych krajów, jest zróżnicowana pod względem swoich właściwości społecznych i gospodarczych. Składają się na to, sięgająca korzeniami średniowiecza, sieć (hierarchia) miast, różnice między terytoriami wchodzącymi w skład trzech państw zaborczych, nakładające się na nie odmienne cechy Ziemi Zachodnich i Północnych, włączonych w granice Polski w 1945 roku, a także współczesne procesy rozwoju obszarów metropolitalnych. Dyskutując o tych uwarunkowaniach, należy odróżniać miejsca koncentracji działalności gospodarczej (to gdzie zlokalizowane są firmy i miejsca pracy) od obszarów zamieszkania. Stanowią one dwa, wzajemnie powiązane, ale jednak odrębne układy przestrzenne. Powszechnie znane są: ukształtowane historycznie, różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i w poziomie życia mieszkańców między regionami Polski zachodniej i wschodniej. Słabiej uświadamiane zaś – dysproporcje między Polską południową i północną, np. w gęstości zaludnienia i cechach społecznych. Jednocześnie dynamika wzrostu gospodarczego w ostatnich trzech dekadach, widoczna w przyroście PKB, zróżnicowana była przede wszystkim między obszarami metropolitalnymi i pozametropolitalnymi.

Na tym tle postawić można pytanie: jakich zmian można oczekiwać w nadchodzących latach w zróżnicowaniu rozwoju polskich regionów? Czy rozwój ten powielił będzie dotychczasowe trendy i utrzymał historyczne zróżnicowania? A zarazem, czy coś się zmieni w relacjach między rozmieszczeniem działalności gospodarczej a miejscami zamieszkania?



Przez długi czas inwestycje produkcyjne i logistyczne skupiały się w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej oraz w obszarach metropolitalnych, oferujących najlepsze warunki w tym zakresie; a rozmieszczenie usług, w tym tych zawansowanych, wymagających wysoko kwalifikowanych kadr, postępowało zgodnie z hierarchią miast – w ośrodkach metropolitalnych i ich sąsiedztwie.

Zacznijmy od aktywności gospodarczej. Czy i co może się zmienić w zakresie czynników wpływających na jej lokalizację w przestrzeni kraju? Najważniejszymi elementami, które decydowały o usytuowaniu dużych inwestycji, zarówno firm z kapitałem rodzimym, jak i zagranicznym, były dotąd: dogodne położenie względem rynków zbytu, dostępność komunikacyjna oraz zasoby i jakość kapitału ludzkiego (kadr). Wyrazem tego było skupianie inwestycji produkcyjnych i logistycznych w Polsce zachodniej i południowo-zachodniej oraz w obszarach metropolitalnych, oferujących najlepsze warunki w tym zakresie, a także rozmieszczenie usług, w tym tych zawansowanych, wymagających wysoko kwalifikowanych kadr, zgodnie z hierarchią miast – w ośrodkach metropolitalnych i ich sąsiedztwie. Istotnym elementem sukcesu gospodarczego Polski w okresie transformacji społeczno-gospodarczej stały się równocześnie małe i średnie firmy. Rozwój przedsiębiorczości lokalnej warunkowany był wielkością lokalnych rynków zbytu, powiązaną ze standardem życia (siłą nabywczą) mieszkańców i rozwojem dużych firm, cechami demograficznymi (młoda struktura wieku) i społeczno-kulturowymi. W efekcie znacznie wyższą aktywnością małych i średnich firm wyróżniały się obszary metropolitalne i duże miasta oraz Polska zachodnia.

Przewaga obszarów metropolitalnych, oparta na korzyściach z wielkości i różnorodności skoncentrowanych w nich działalności, wydaje się w miarę trwała. Pozytywną cechą, odróżniającą Polskę od wielu innych krajów, jest policentryczna sieć osadnicza bez absolutnej dominacji ośrodka stołecznego. Czy przekłada się to jednak na brak nowych szans rozwojowych dla obszarów pozametropolitalnych i oznacza ich nieuchronną marginalizację?

Wraz z rozbudową sieci drogowej następuje poprawa dostępności komunikacyjnej na znacznych obszarach kraju, a tym samym ograniczeniu ulega peryferyjność wielu terenów pozametropolitalnych, obniżająca dotąd ich atrakcyjność inwestycyjną. Tworzy to potencjał rozwojowy dla obszarów o niższych kosztach, zwłaszcza dla lokalizacji nowych, dużych inwestycji produkcyjnych poza regionami, które dotąd przyciągały większość z nich. Długofalowo może to przyczynić się również do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.



Kluczowym czynnikiem, którego dostępność warunkuje dalszy rozwój społeczno-gospodarczy Polski, są ludzie (kapitał ludzki). Obecnie, w warunkach kryzysu demograficznego, jest to zasób deficytowy.

Kluczowym czynnikiem, którego dostępność warunkuje dalszy rozwój społeczno-gospodarczy Polski, są ludzie (kapitał ludzki). Obecnie, w warunkach kryzysu demograficznego, jest to zasób deficytowy. W tej sytuacji fundamentalną kwestię stanowi to, gdzie będą chcieli mieszkać aktywni i młodzi ludzie, zwłaszcza ci dobrze wykształceni. Czy będziemy obserwowali dalszą kontynuację trendów migracyjnych ostatnich dekad, które zdecydowanie wzmocniły obszary metropolitalne, kosztem peryferii?

Patrząc na doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy, oczekiwać można rozpowszechniania się nowych tendencji w zakresie preferencji mieszkaniowych – rosnącej liczby osób, wybierających zamieszkanie w małych miastach i miejscowościach wiejskich z dala od wielkich ośrodków (trend nazywany czasem kontrurbanizacją) ze względu na atrakcyjność krajobrazową, ucieczkę od zatłoczenia, rodzinne korzenie czy niższe koszty życia. Sprzyjać temu będą: większa mobilność, tj. gotowość do dojazdów na dalsze odległości oraz lepsza dostępność komunikacyjna, umożliwiająca dostęp do usług wyższego rzędu oraz miejsc pracy w dużych ośrodkach. Takie decyzje mieszkaniowe, zwłaszcza dla osób dobrze wykształconych, ułatwi rosnący udział pracy na odległość, przyspieszony przez doświadczenia pandemii COVID-19. Oznacza on bowiem rozerwanie ścisłego powiązania lokalizacji miejsc pracy i miejsc zamieszkania zasięgiem codziennych dojazdów do pracy. Coraz więcej osób pojawiać się będzie w biurze tylko w niektóre dni tygodnia czy miesiąca. Warunkiem realizacji powyższych preferencji mieszkaniowych jest odpowiednia jakość lokalnych usług publicznych, w szczególności edukacyjnych i zdrowotnych. To szansa dla rozwoju bardziej zaawansowanych usług dla wysoko kwalifikowanej kadry w niektórych ośrodkach regionalnych i subregionalnych położonych poza obszarami metropolitalnymi. Zjawisko to wspomagać może także pojawianie się w nich przestrzeni coworkingowych, jak i innych obiektów sprzyjających elastycznej pracy.

”

Patrząc na doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów Ameryki Północnej i Europy, oczekiwać można rozpowszechniania się trendu kontrurbanizacji, czyli wzrostu liczby osób, wybierających zamieszkanie w małych miastach i miejscowościach wiejskich ze względu na atrakcyjność krajobrazową, ucieczkę od zatłoczenia, rodzinne korzenie czy niższe koszty życia.

Nowe trendy nie oznaczają spadku znaczenia obszarów metropolitalnych, mogą natomiast sprzyjać rozwojowi niektórych regionów i ośrodków pozametropolitalnych, w których magnesem będzie relatywnie wysoka jakość życia. Trzeba w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na zróżnicowanie regionalne Polski pod względem aspiracji i osiągnięć edukacyjnych. Wśród podlegających depopulacji obszarów peryferyjnych zdecydowanie wyróżniają się tu regiony na wschodzie kraju, gdzie młodzi ludzie chcą się kształcić, a gdzie wyzwaniem jest tworzenie warunków do zatrzymania wielu z nich. Zależał będzie od tego rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej i perspektywy przekształceń niskotowarowych gospodarstw rolnych. Na drugim biegunie plasują się, wykazujące najgorsze w kraju wyniki edukacyjne, regiony Polski północnej i pogranicza niemieckiego, których dodatkową słabością jest niska gęstość zaludnienia i rozproszona sieć osadnicza, ograniczająca dostępność usług publicznych.

W sytuacji gdy Polska jest coraz bardziej krajem imigracyjnym, istotne znaczenie będą miały również wybory miejsca zamieszkania przez imigrantów, którzy, decydując się na długotrwały pobyt lub osiedlenie na stałe w naszym kraju, preferowali dotąd obszary metropolitalne. Skala napływu imigrantów uzależniona będzie od trudno przewidywalnych czynników politycznych, w tym czasu i warunków zakończenia wojny w Ukrainie, której skutkiem jest też względne otwarcie granicy z tym krajem, a jej zamknięcie z Białorusią i Rosją, negatywnie wpływające na regiony przygraniczne po polskiej stronie.

”

Odchodzenie od energetyki węglowej w kierunku wykorzystania na coraz większą skalę energii wiatru i słońca pociągnie za sobą radykalną zmianę rozmieszczenia miejsc produkcji i konsumpcji energii elektrycznej.

Warto zastanowić się również, na przykładzie transformacji energetycznej, nad przestrzennymi skutkami zmian w gospodarce związanych z polityką środowiskową. Odchodzenie od energetyki węglowej w kierunku wykorzystania na coraz większą skalę energii wiatru i słońca pociągnie za sobą radykalną zmianę rozmieszczenia miejsc produkcji i konsumpcji energii elektrycznej. Ukształtowany w XIX i XX wieku układ to jej wytwarzanie w wielkich elektrowniach w południowej i częściowo środkowej Polsce, przy największym zużyciu w silnie uprzemysłowionych regionach na południu. Rozwój dużych farm wiatrowych będzie tymczasem miał miejsce przede wszystkim na północy kraju, w tym na Bałtyku, gdzie występują najkorzystniejsze warunki wietrzne i najmniejsze konflikty z zabudową ze względu na niewielkie zaludnienie. Oznacza to pojawienie się nadwyżek energii, zwłaszcza po uruchomieniu za 15-20 lat elektrowni jądrowych. Możliwości zakupu lokalnej „zielonej energii”, zgodnie z wymogami certyfikatów środowiskowych, mogą zwiększyć atrakcyjność regionów północnej Polski dla dużych zakładów przemysłowych, które dotąd dość rzadko tu lokalizowano. Równocześnie postępować powinien dalszy szybki rozwój rozproszonej energetyki opartej o fotowoltaikę na terenie całego kraju, co utworzy rynek dla ekspansji lokalnych firm, zajmujących się usługami instalacyjnymi, serwisowymi, a w przyszłości także recyklingowymi. Otwartym pozostaje pytanie o tempo przebudowy sieci przesyłowych i powstawania magazynów energii, co pozwoli eliminować wyłączenia źródeł odnawialnych w momentach nadprodukcji energii elektrycznej.

Podsumowując, na uwarunkowane historycznie zróżnicowania polskiej przestrzeni nakłada się wyraźny podział naszego kraju na szybciej rozwijające się obszary metropolitalne i tereny położone poza nimi. Czynnikiem decydującym o rozwoju społeczno-gospodarczym są zasoby kapitału ludzkiego, w tym struktura wieku mieszkańców, i dobra dostępność komunikacyjna. Wyzwaniem pozostaje, silniejsze niż dotąd, rozprzestrzenianie się procesów rozwojowych poza obszary metropolitalne. Wymaga to zatrzymania jak największej liczby aktywnych młodych ludzi w atrakcyjnych mieszkaniowo, choć peryferyjnie położonych, obszarach wschodniej i północnej części kraju. Ich rozwój ułatwić mogą procesy kontrurbanizacji, stymulowane rosnącą popularnością pracy zdalnej a w konsekwencji – pogłębiającymi się różnicami między miejscami pracy i zamieszkania. Warunkiem koniecznym tych procesów jest zapewnienie dobrej dostępności komunikacyjnej, połączonej z odpowiednią jakością usług zdrowotnych i edukacyjnych w obszarach pozametropolitalnych.

O autorach

Prof. dr hab. **Bolesław Domański** – kierownik Zakładu Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Geograficznych PAN. Zajmuje się problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego, polityki regionalnej, rewitalizacji miast, restrukturyzacji miast i regionów, uwarunkowań i skutków inwestycji zagranicznych dla rozwoju miast i regionów oraz współczesnych zmian w rozmieszczeniu produkcji przemysłowej w Europie.

Dr hab. **Grzegorz Micek**, prof. UJ – pracownik Zakładu Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Zajmuje się problematyką czynników, mechanizmów i skutków funkcjonowania nowych przestrzeni pracy (w tym przestrzeni coworkingowych) oraz uwarunkowaniami lokalizacji nowych działalności gospodarczych, m.in. zaawansowanych usług dla przedsiębiorstw, sektora biotechnologicznego i przemysłu lotniczego. Swoje studia prowadzi w oparciu o koncepcje bliskości międzyorganizacyjnej oraz zależności od ścieżki.

Gospodarka sieciowa nową szansą rozwoju regionów



dr inż. Jarosław Tworóg

Wiceprezes Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji

Rozwój technologii sieciowych i realizacja strategii Zielonego Ładu przyspieszyły procesy decentralizacji działalności gospodarczej. Powstały nowe możliwości uruchomienia potencjału rozwojowego drzemiącego w przedsiębiorczości lokalnej. To dobry czas na intensyfikację aktywności gospodarczej społeczności żyjących poza dużymi miastami – na peryferiach. Aby otworzyć samorządom terytorialnym nowe możliwości tworzenia i skutecznej realizacji innowacyjnych polityk gospodarczych, potrzebna jest wizja i spójne z nią otoczenie prawno-regulacyjne.

Świadomość, że gospodarka linearna wiedzie nas do wyczerpania zasobów i zniszczenia środowiska, zainicjowała procesy zmian technologicznych i ekonomiczno-społecznych. Badania i analizy narastających problemów zaowocowały strategiami gospodarczymi prowadzącymi do ustanowienia Zielonego Ładu. Przyjęte cele oraz narzędzia ich realizacji zapowiadają głęboką zmianę zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa będą zmuszone do wymiany wszystkich technologii i produktów, które nie będą spełniały warunku neutralności środowiskowej. Nowe regulacje stopniowo ograniczą możliwości eksternalizacji wszelkich kosztów działalności. Czy może to być nowa szansa rozwojowa? Już teraz obserwujemy rosnący wpływ regionalnej aktywności przedsiębiorców na tempo rozwoju gospodarczego. To jeden z efektów rozkwitu gospodarki sieciowej¹.

”

Obserwujemy rosnący wpływ regionalnej aktywności przedsiębiorców na tempo rozwoju gospodarczego. To jeden z efektów rozkwitu gospodarki sieciowej.

Zespół naukowców ze Stanford University przeanalizował i zintegrował zakładane efekty realizacji celów strategii i inicjatyw budowy Zielonego Ładu, podjętych w 145 krajach². Jednym z efektów tej pracy jest model przedstawiający możliwą skalę i tempo przechodzenia do cywilizacji w 100% opartej na energii z OZE. Przyjęto w nim, że prędkość zmian będzie efektem stymulacji czynnikami ekonomicznymi. Opiera się on na założeniu,

¹ Artykuł jest kontynuacją rozważań zawartych w tekście *Od hubów do sieci – wielka szansa rozwojowa polskiej gospodarki w zreglobalizowanym świecie*, Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022.

² Zob. Stephen J. Coughlin, Emily Dukas, Mark Z. Jacobson, Anna-Katharina von Krauland, Alexander J. H. Nelson, Frances C. Palmer, Kylie R. Rasmussen, *Low-cost solutions to global warming, air pollution, and energy insecurity for 145 countries*, „Royal Society of Chemistry”, 2022.

że skompilowane i już skomercjalizowane technologie pozwalają na obniżenie kosztów zakupu energii dla końcowego użytkownika o minimum 10%. Przewiduje również obniżenie kosztu produkcji GH₂ (zielonego) do poziomu 1,5\$/kg po roku 2040. Tempo spadku kosztów energii elektrycznej i GH₂ zdecyduje o dynamice zaniku technologii silników spalinowych, a w szczególnych przypadkach przestawiania ich na zasilanie wodorem.

Tempo przechodzenia od linearnej gospodarki materiałowej (opartej na górnictwie) do GOZ (gospodarki o obiegu zamkniętym) będzie pochodną tempa spadku kosztów energii i wzrostu kosztów działalności wydobywczej.

Stopniowe ograniczanie możliwości wprowadzania do środowiska naturalnego herbicydów, pestycydów i wszelkich innych toksyn, stosowanych obecnie w rolnictwie, doprowadzi do całkowitego zakazu ich stosowania. Oznacza to zapowiedź przyspieszonej wymiany technologii rolnych i hodowlanych.

Wykorzystanie tych faktów do modyfikacji lokalnych polityk gospodarczych wymaga znajomości cech nowych technologii. To pozwoli na usprawnienie procesów modernizacji lokalnej gospodarki i jej modeli biznesowych.

Inteligentne technologie sieciowe

Rozwój sieci transmisji danych i technik informatycznych spowodował przyspieszoną robotyzację. Natomiast wraz z rozwojem inteligentnej infrastruktury energetycznej, transportowej i cyfrowej spada wielkość zakładów przetwórczych. Od roku 2020 koszty produkcji energii elektrycznej z OZE są niższe od tych z paliw. Globalny rozwój inteligentnych sieci infrastrukturalnych zmniejsza za to lokalne koszty inwestycji i zwiększa stopień wykorzystania zasobów gospodarczych. Wydaje się, że wzrost rozproszonej inteligencji sieci infrastrukturalnych zainicjował rozpraszanie aktywności gospodarczej. Rozwój GOZ, w połączeniu z cyfryzacją i robotyzacją całości procesów wytwórczych, zmienia również obecne modele biznesowe. Wpływa także na strukturę kosztów – energia i amortyzacja będą stanowiły coraz większą ich część – ale przenoszenie zakładów w pobliże OZE będzie źródłem istotnych oszczędności. Logika i doświadczenie pozwalają przyjąć, że rozproszeniu działalności powinno towarzyszyć zwiększenie zaangażowania samorządów w kreowanie regionalnej polityki gospodarczej.

Zrozumienie, dlaczego technologie sieciowe przyczynią się do awansu cywilizacyjnego obszarów peryferyjnych, jest warunkiem ich sprawnego wykorzystania. Likwidacja dysproporcji pomiędzy metropoliami a obszarami poza nimi wymaga aktywności regionalnej budującej synergie gospodarcze miast z ich otoczeniem. Tylko tak można powstrzymać proces tzw. „rozlewania się” aglomeracji. Na obszarach tzw. „obwarzanków” dochodzi do alienacji skutkującej zderzeniem kulturowym się społeczności o charakterze miejskim i wiejskim. Brak więzi i współdziałania tych kultur powoduje spowolnienie rozwoju oraz narastanie konfliktów na tym tle.



Likwidacja dysproporcji rozwojowych pomiędzy metropoliami a obszarami peryferyjnymi wymaga aktywności regionalnej budującej synergie gospodarcze miast z jej otoczeniem. Tylko tak można powstrzymać powstawanie wokół większych aglomeracji tzw. „obwarzanków”.

Dla Polski inwestycje w gospodarkę sieciową to nowe szanse rozwojowe. Nasza gęstość zaludnienia ma charakter rozproszony, co wynika z prawa osiedleńczego. Dzisiaj to słabość, ale w przyszłości to potencjalna przewaga konkurencyjna. Dysponujemy sprawnymi samorządami terytorialnymi i organizacjami regionalnego samorządu gospodarczego. Aktywizacja tych zasobów umożliwi szybką intensyfikację i modernizację przedsiębiorczości na terenach niezurbanizowanych. Zintegrowane zarządzanie planami zagospodarowania

przestrzennego pozwala na przekształcenie zjawiska rozlewania się miast w proces budowy systemu ich integracji z otoczeniem regionalnym. Rozwój systemu bezpośredniej, wielostronnej współpracy lokalnej może przyczynić się do zwiększenia innowacyjności regionów i włączenia ich w globalną aktywność gospodarczą.

Wpływ rozwoju technologii sieciowych na gospodarkę lokalną

Pod pojęciem technologii sieciowych kryje się zarówno infrastruktura (sieci elektroenergetyczne, telekomunikacyjne, rurociągi, szlaki transportowe), jak i maszyny oraz urządzenia, które bez sieci nie mogą funkcjonować. Niemal w całości są one produktem epoki przemysłowej. Usprawniają funkcjonowanie metropolii oraz obsługują przywóz surowców i wywóz towarów. Wzrost produktywności przemysłu obniżył koszty budowy i eksploatacji sieci, umożliwiając opłacalną obsługę coraz mniejszych skupisk ludności. Zmiany prawa stopniowo ograniczają rabunkowy charakter gospodarki linearnej, ale to nie wystarcza. Zagrożenia ekologiczne i rosnące koszty surowców wyczerpały ten model rozwoju. Cyfryzacja i OZE stanowią łącznie przełom technologiczny, który szybko zmienia strukturę kosztów. Rozproszona (sieciowa) działalność gospodarcza staje się konkurencyjną alternatywą dla ekonomii skali, będącą podstawą konkurencyjności centrów przemysłowych gospodarki węzłowej. To zachęca do rozwoju nowych technologii sieciowych dedykowanych do obsługi działalności gospodarczej na terenach o niskiej gęstości zaludnienia.



Rozproszona (sieciowa) działalność gospodarcza staje się konkurencyjną alternatywą dla ekonomii skali, będącą podstawą konkurencyjności centrów przemysłowych gospodarki węzłowej. To zachęca do rozwoju nowych technologii sieciowych dedykowanych do obsługi działalności gospodarczej na terenach o niskiej gęstości zaludnienia.

Energetyka

Turbiny wiatrowe i mikroelektrownie fotowoltaiczne to przykłady nowych technologii, które wymagają otworzenia rynku energii dla lokalnej działalności gospodarczej na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Pozwoli to na istotny wzrost inwestycji prywatnych w OZE oraz na obniżkę kosztów energii dla gospodarstw rolnych i małych firm. Uzyskiwane oszczędności mogą być wykorzystane do rozwoju przedsiębiorczości i modernizacji działalności rolnej. Efektywność ekonomiczna tego segmentu jest największa, gdy rozbudowa instalacji fotowoltaicznych i turbin jest synchroniczna. Dlatego konieczne jest otwarcie elektroenergetyki na rynkowe mechanizmy regulacyjne, co pozwoli na optymalne kształtowanie mixu energetycznego. Optymalne, czyli dynamiczne, ciągłe i najbardziej efektywne ekonomicznie.

Rynkiem zbytu energii produkowanej na prowincji będą również miasta. To oznacza, że samorząd lokalny, opracowując plany zagospodarowania przestrzennego, powinien uwzględniać fakt, że z czasem większość niskiej zabudowy będzie miejscem produkcji energii elektrycznej.

Produkcja wodoru

Węgiel, benzyna, olej napędowy i gaz będą sukcesywnie zastępowane wodorem. Będzie on produkowany przy pomocy tzw. elektrolizerów. Najtaniej będzie można to robić w bezpośredniej bliskości turbin wiatrowych i instalacji fotowoltaicznych, a zatem głównie na terenach nieurbanizowanych. Transport towarowy, osobowy i rolniczy będzie korzystał z napędu elektrycznego. W maszynach o niewielkim dziennym zapotrzebowaniu na energię tańsze będzie używanie akumulatorów. Dla pojazdów o większej intensywności eksploatacji podstawowym paliwem zasilającym będzie wodór do napędzania pojazdów elektrycznych zasilanych z ogniw paliwowych. Produkowany na miejscu, stanie się paliwem dla maszyn

rolniczych i intensywnego rolnictwa. Będzie też o wiele tańszy, bo jego cena nie będzie obciążona kosztami sprężania i transportu. Tereny wiejskie powinny stać się głównym producentem wodoru dla całej gospodarki, co wymaga budowy sieci rurociągów obsługujących transport kołowy i nieruchomości.



Tereny wiejskie powinny stać się głównym producentem wodoru dla całej gospodarki, co wymaga budowy sieci rurociągów obsługujących transport kołowy i nieruchomości.

Infrastruktura cyfrowa

Każdy typ firmy, od rolniczej po usługową, wymaga powszechnego dostępu do wysokiej klasy sieci transmisji danych. Jej rozbudowa w technologii 5G (po roku 2030 – w technologii 6G) to warunek konieczny rozwoju gospodarczego terenów niezurbanizowanych. Nie sposób wyobrazić sobie bez tego robotyzację i intensyfikację zdrowego (to znaczy niekorzystającego z toksyn) rolnictwa. Sieci telekomunikacyjne poza miastami mają więc większe znaczenie gospodarcze niż w miastach. Są niezbędne do rozwoju komunikacji publicznej, inteligentnego systemu logistycznego i transportowego. 5G/6G to sieci dedykowane do zarządzania produkcją przemysłową i jej dystrybucją. Pozwolą na optymalne korzystanie z OZE, produkcję wodoru i zwiększanie efektywności energetycznej we wszystkich rodzajach działalności. Bez dostępu do sieci umożliwiającej ultraszybką transmisję danych małe lokalne zakłady produkcyjne nie będą konkurencyjne.



Każda branża wymaga powszechnego dostępu do wysokiej klasy sieci transmisji danych. Jej rozbudowa w technologii 5G, a potem 6G, to warunek konieczny rozwoju gospodarczego terenów niezurbanizowanych. Bez tego nie sposób sobie wyobrazić robotyzację i intensyfikację zdrowego (to znaczy niekorzystającego z toksyn) rolnictwa.

Rozpoczyna się proces budowy systemu kształcenia ustawicznego, z którego będą korzystać praktycznie wszyscy. Udział w różnego rodzaju szkoleniach i uczęszczanie do szkół doskonalenia zawodowego coraz częściej będzie wchodzić w zakres obowiązków zawodowych. Tylko sieci transmisji danych dają dzisiaj osobom mieszkającym poza dużymi miastami rzeczywisty i nieograniczony dostęp do informacji, wiedzy, lekarzy, e-handlu, e-usług, rozrywki i dóbr kultury.

Synergia sieci infrastrukturalnych

Włączenie terenów peryferyjnych do gospodarki sieciowej wymaga jednoczesnej obecności infrastruktury energetycznej, cyfrowej i transportowej. Infrastruktura cyfrowa pełni w tej triadzie rolę integratora, umożliwiając ich współdziałanie. Przykładowo, to dzięki jej usługom, w każdym miejscu będzie możliwe automatyczne podejmowanie decyzji, w jakiej części lokalna produkcja energii elektrycznej będzie wykorzystywana do produkcji wodoru, ładowania samochodów elektrycznych, ogrzewania, produkcji i przekazywania do sieci. Cyfryzacja zmniejsza ryzyko inwestycyjne i zwiększa efektywność wykorzystania wszystkich zasobów, w tym czasu pracy pracowników, maszyn i przepustowości infrastruktury sieciowej.

Wpływ technologii cyfrowych i sieciowych na rynek pracy

Rozwój sztucznej inteligencji w połączeniu z postępującą cyfryzacją i robotyzacją przyczyniają się do wzrostu znaczenia pracy zdalnej. Natomiast spadek rozmiaru zakładów i zatrudnienia bezpośrednio w produkcji zmienia modele biznesowe, a więc również rynek pracy. Być może coraz większa część pracowników będzie pracowała na rzecz więcej niż jednego pracodawcy, co zmniejszy potrzebę zmiany miejsca zamieszkania w związku ze zmianą pracy.



Cyfryzacja zmniejsza ryzyko inwestycyjne i zwiększa efektywność wykorzystania wszystkich zasobów, w tym czasu pracy pracowników, maszyn i przepustowości infrastruktury sieciowej.

Zmniejszanie rozmiaru zakładów

Jesteśmy świadkami wyludniania się hal produkcyjnych. Należy przyjąć, że tempo spadku zatrudnienia, przy jednoczesnym wzroście produktywności, może przebiegać podobnie jak kiedyś w rolnictwie. Warto przypomnieć, że w produkcji rolnej w krajach wysoko rozwiniętych pracuje tylko 2% zatrudnionych. Otoczenie usługowe przemysłu również będzie ulegać rozproszeniu, przenosząc się na tereny niezurbanizowane, wyposażone w niezbędną infrastrukturę. Nie będzie to jednak prowadzić do migracji z miast na wieś, raczej do szybkiego wzrostu popytu na kadrę o odpowiednich kompetencjach. Najszybciej będą rozwijać się te regiony, w których modernizacja systemu edukacji i kształcenia ustawicznego stanie się rzeczywistym priorytetem samorządu terytorialnego. Jej planowanie wymagać będzie ścisłej współpracy z regionalnymi izbami gospodarczymi.

Intensyfikacja produkcji rolnej

Stale rośnie popyt na żywność i nowe technologie jej produkcji. W krajach wysoko rozwiniętych obserwujemy rosnące zainteresowanie żywnością o wyższej jakości. Nieuchronne jest również wdrożenie regulacji prawnych, które zmuszą producentów rolnych do całkowitej rezygnacji z toksyn stosowanych do ochrony roślin. Technologie rolnicze CEA (*Controlled Environment Agriculture*) wchodzi w nową, bardzo dynamiczną fazę wzrostu. Rośnie areał upraw rolnych w pomieszczeniach zamkniętych (IF – *Indoor Farming*). W ciągu ostatnich trzech lat globalna powierzchnia upraw IF wzrosła z 1,5 mln km² do 2 mln km². To połączony efekt spadku kosztów energii z OZE i rosnącego popytu na wyższą jakość produktów. Rozwój IF wymaga energii z OZE oraz infrastruktury sieci 5G, kompetencji cyfrowych i specjalistycznych. Postęp produkcji w technologii IF zmienia sposób gospodarowania powierzchnią rolną oraz zwiększy udział energii w kosztach produkcji żywności. Głównym rynkiem zbytu zdrowej żywności będą okoliczne miasta. Zmiany będą także odczuwalne w transporcie – nowe technologie rolnicze przyczynią się do inwestycji w inteligentną infrastrukturę logistyczną, skracając obecne łańcuchy wartości i zwiększając poziom integracji sieciowej regionu.

Popyt na edukację i szkolenia zawodowe zależy od lokalnej kultury i struktury przedsiębiorczości. Obszary, na których do tej pory dominowała podstawowa produkcja rolna, mają nowe szanse rozwoju, jakie dawać będzie wzrost popytu na produkty i usługi związane z rozwojem firm IF. Wydaje się, że transformacja technologiczna produkcji rolnej w przyspieszony sposób podniesie poziom wykształcenia i zdywersyfikuje popyt na różnego typu kompetencje i umiejętności zawodowe. Czy to zapowiedź swoistej rewolucji na lokalnych rynkach pracy?

Spójność polityk rozwoju społeczno-gospodarczego

Lokalne polityki gospodarcze powinny być spójne wewnętrznie, stanowić przedłużenie polityk krajowych i unijnych oraz wynikać z wiedzy o megatrendach technologicznych i ekonomicznych. Ułatwi to pozyskiwanie finansowania zewnętrznego oraz budowę synergii, co podniesie efektywność wykorzystania posiadanych zasobów.

Polska droga do gospodarki sieciowej

Polska, jako członek UE, ma jasno zdefiniowaną strategię transformacji ustrojowej opartą na Zielonym Ładzie. Jest ona obudowana zestawem strategii branżowych i narzędzi wykonawczych. Każdy sektor ma wstępnie zdefiniowane przyszłe otoczenie regulacyjne oraz ramowe modele biznesowe. Przyjęte polityki sprzyjają rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), przygotowanych kompetencyjnie na przejście do gospodarki sieciowej.

Najważniejszym celem Zielonego Ładu jest transformacja energetyczna. To wynik analiz historycznych oraz prognoz technologicznych, strukturalnych i środowiskowych. Ich znajomość pozwala na kreatywne wdrażanie poszczególnych elementów nowego porządku, ułatwiając przełożenie szczegółowych celów europejskich i krajowych na lokalne. Przykładowo, dynamika spadku kosztów produkcji energii elektrycznej (EE) z OZE może być w poszczególnych regionach bardzo różna. W jednych lokalizacjach kierowanie energii z odnawialnych źródeł bezpośrednio do krajowej sieci elektroenergetycznej będzie najbardziej racjonalnym kierunkiem rozwoju, w innych najbardziej obiecujący może być rozwój sieci rurociągów gazowych, przystosowanych do transportu wodoru. W większości wypadków polityki lokalne powinny być dopasowane do cech szczególnych regionu, którego dotyczą.

Planowanie rozwoju sieci transmisji danych powinno odbywać się przy współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami i operatorami sieci. Firmy mają pełne dane na temat swych zasobów i znajomość potencjału rozwojowego rynku pracy. Operatorzy najlepiej znają silne i słabe strony istniejących sieci. Te informacje powinny być podstawą planowania i prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Samorząd terytorialny stanowi dość sprawną warstwę organizacyjną państwa – jest zdolny do tworzenia długoterminowych programów rozwoju regionalnego, posiada zdolność do godzenia interesów różnych grup społecznych, co owocuje stabilnością i ciągłością władz terytorialnych oraz ma oparcie w społeczności MŚP. Jest również przygotowany do kreowania i realizacji lokalnych polityk przyspieszających transformację w kierunku gospodarki sieciowej. To nasze mocne strony.



Samorząd terytorialny stanowi dość sprawną warstwę organizacyjną państwa – jest zdolny do tworzenia długoterminowych programów rozwoju regionalnego, posiada zdolność do godzenia interesów różnych grup społecznych oraz ma oparcie w społeczności MŚP. Jest przygotowany do kreowania i realizacji lokalnych polityk przyspieszających transformację w kierunku gospodarki sieciowej.

Zgoła odmiennie należy ocenić sprawność i organizację administracji centralnej. Zaburzona systemowo nie jest w stanie realizować polityk średnio- i długoterminowych. Jej najwyższym priorytetem stało się wykonywanie doraźnych decyzji, służących realizacji bieżących interesów partyjnych. Administracja od dawna nie realizuje żadnej długoterminowej polityki gospodarczej, więc utraciła niezbędne do tego kompetencje. W rezultacie polska gospodarka znalazła się w dryfie i jest bardziej podatna na oddziaływanie grup interesu powiązanych z polityką i starą gospodarką (energetyka wielkoskalowa, energochłonny przemysł itp.).

Biorąc pod uwagę jak bardzo w sektorze przedsiębiorstw kontrolowanych przez Państwo widoczny jest rażący brak spójności decyzji gospodarczych z potrzebami gospodarki sieciowej, należy się spodziewać programowego blokowania prorynkowych polityk gospodarczych, a modernizacji tych regionalnych. Przejawy takich działań to ustawa antywiatrakowa, prawo energetyczne, blokowanie procesu uwalniania rynku energii elektrycznej czy też pomysły wdrożenia regulacji technicznych, które utrudnią lokalną, małoskalową produkcję wodoru. To bardzo istotne przeszkody rozwojowe dla Polski.

Konflikty interesów

Misją samorządu terytorialnego jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego. Transformacja technologiczna daje mu do dyspozycji wiele nowych narzędzi realizacji. Siła tej władzy publicznej opiera się na znajomości aspiracji i potrzeb społeczności lokalnej oraz stałej aktywności w terenie. Skracanie łańcuchów wartości – ważny cel polityki przemysłowej UE – oznacza preferencje dla projektów uruchamiających zasoby lokalne. W warstwie politycznej, samorządy znacznie lepiej reprezentują interesy społeczeństwa i MŚP, często w opozycji do uciążliwych dla otoczenia i środowiska, zakładów przemysłowych.

Obecny konflikt pomiędzy samorządem terytorialnym a władzą centralną ma trzy wymiary – ustrojowy, gospodarczy i społeczny. Jest to zderzenie przebrzmiałych idei z nową, skomplikowaną rzeczywistością. Różnice te dotyczą współpracy z sektorem przedsiębiorstw prywatnych, metod ochrony środowiska, rozwoju gospodarki, ochrony zdrowia i edukacji. Doświadczenia historyczne uczą, że niezbędne zmiany ustrojowe są najczęściej spóźnione. Z drugiej strony, w Polsce udała się trudniejsza transformacja, a pamięć o korzyściach, jakie z niej wynikły – jest wciąż żywa. To daje nadzieję, że jeszcze raz uda nam się zrozumieć i przezwyciężyć kolejne wyzwania.

W wielu krajach UE sektor energetyczny jest zrośnięty z polityką, co aktywizuje lobbing przeciwstawiający się urynkowieniu. Dzięki członkostwu w UE możemy korzystać z pomocy prawnej w postaci dyrektyw i rozporządzeń wspierających proces reform. Nie powinno to jednak zastąpić krajowej aktywności w zakresie inicjatyw modernizacyjnych.

Ważnym jej elementem powinno być przeciwdziałanie kampaniom dezinformacji finansowanych przez interesariuszy utrzymywania *status quo*. Dotyczą one m.in. energetyki wiatrowej, struktury kosztów produkcji i dystrybucji energii elektrycznej i ich wpływu na ceny. Należy zwiększyć świadomość skutków błędnej polityki energetycznej (np. w zakresie certyfikatów ETS). Większość obywateli nie ma świadomości, że głównym źródłem inflacji jest stopień uzależnienia gospodarki od importu paliw z Rosji, a nie wojna jako taka. Wzrost kompetencji cyfrowych zwiększy zaangażowanie sektora MŚP w budowę rozproszonego systemu stabilizacji sieci elektroenergetycznych opartych w całości na OZE i innych aktywności z tym związanych.

Konflikty wynikające z transformacji energetycznej będą podsycane również z zewnątrz. Wiele firm, związanych m.in. z górnictwem paliw kopalnych i energetyką wielkoskalową, finansuje globalne kampanie spowalniające reformy Zielonego Ładu. Jest oczywiste, że np. dla Rosji i innych państw-eksporterów ropy i gazu – transformacja oznacza spadek płynności i wartości podstawowych aktywów, a zatem wielki problem gospodarczo-społeczny. Większość z nich to państwa niedemokratyczne o niskim poziomie innowacyjności. Odejście od paliw kopalnych łączy się dla nich ze stratami i olbrzymimi kosztami osieroconymi. W ogólności można stwierdzić, że transformacja energetyczna to tyleż konieczna, co konfliktogenna zmiana ustrojowa.

Siła społeczności lokalnych

Miarą siły społeczności lokalnych jest fakt, że mimo oporu wielkich grup interesów związanych z sektorem paliwowym, w większości krajów świata zielona transformacja już ruszyła. Dla dużych grup społecznych jest jasne, że ochrona środowiska powinna zajmować pierwsze miejsce na liście priorytetów. Rośnie świadomość, że energia będzie coraz większym kosztem każdej produkcji, a w szczególności tej zlokalizowanej na terenach nieurbanizowanych. Jeśli obszary peryferyjne nie uzyskają realnego prawa do wytwarzania energii lokalnie, nie będą miały dostępu do taniej elektryczności, a więc podstawowego narzędzia rozwoju dochodowej działalności gospodarczej. Dlatego, również w Polsce, samorząd terytorialny będzie miał coraz większe poparcie społeczne w działaniach na rzecz budowy lokalnej infrastruktury gospodarki sieciowej.



Jeśli obszary peryferyjne nie uzyskają realnego prawa do wytwarzania energii lokalnie, nie będą miały dostępu do taniej elektryczności, a więc podstawowego narzędzia rozwoju dochodowej działalności gospodarczej.

Szczególnie potrzebny wymiar współpracy

Sprawność procesów planowania i rozwoju zależy głównie od poziomu kapitału ludzkiego. Przy deficycie kultury pracy, opartej na zaufaniu, kompetencji i transparentności, bardzo trudno podejmować działania wymagające wysokiego stopnia współpracy. Tymczasem jest to czynnik decydujący o zdolności do podejmowania wyzwań i konsekwentnego rozwiązywania problemów.

Wydaje się, że szczególnie trudnym i słabo rozpoznanym wyzwaniem jest wyznaczenie systemu ścisłej i transparentnej współpracy z lokalną społecznością przedsiębiorców. Dlatego tak ważne jest ustanowienie nowych ram organizacyjnych, pozwalających na uzgadnianie ich decyzji z samorządami. Każdy samorząd musi znaleźć swój sposób na sprawną komunikację, czyli dzielenie się wiedzą i planami działania.

Firmy podejmują decyzje inwestycyjne, opierając się na posiadanym obrazie otoczenia, w ramach którego prowadzą działalność. Wynik każdej z nich zależy od trafności prognozy w analizowanym przedziale czasowym. Najszybciej rozwijają się te przedsiębiorstwa, które potrafią przewidzieć i kształtować przyszłość w długim okresie i na dużą skalę. Sztuka rozwoju firmy to również umiejętność wyboru modelu biznesowego. W okresach przyspieszonych zmian rośnie liczba niewiadomych, więc decyzje te są obciążone większym ryzykiem. Dlatego też od lat obserwujemy spadek średniego czasu „życia” firm. Z tych samych powodów – jest to też czas wielu spektakularnych sukcesów. Trafność decyzji społeczności przedsiębiorców będzie decydować o przyspieszeniu lub spowolnieniu rozwoju gospodarczego regionu. Minione dwudziestolecie upewniło tę społeczność, że przejście przedsiębiorstwa do gospodarki sieciowej to warunek jego przetrwania. Prawdziwym wyzwaniem jest przyjęcie i wdrożenie modelu biznesowego dopasowanego do wybranego otoczenia sieciowego, w sposób dający przewagę konkurencyjną.



Wydaje się, że trudnym i słabo rozpoznanym wyzwaniem jest wyznaczenie systemu ścisłej i transparentnej współpracy z lokalną społecznością przedsiębiorców. Dlatego tak ważne jest ustanowienie nowych ram organizacyjnych, pozwalających na synchronizację decyzji samorządów i przedsiębiorców.

Samorząd, rozumiejąc wyzwania, z którymi mierzą się firmy, może w istotny sposób obniżyć poziom ryzyka inwestycyjnego. Trafność powyższych wyborów zależy od jakości obrazu rzeczywistości jednostek lub zespołów podejmujących decyzje. Jeśli przyjąć ten tok rozumowania, to modernizacja regionalnej polityki gospodarczej wymaga odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy przedsiębiorcy posiadają dostateczny obraz otoczenia, w którym przyjdzie im działać?
2. Jaka będzie dynamika zmian, do której trzeba dopasować harmonogramy inwestycyjne firm?
3. Jakie fragmenty rzeczywistości społeczno-gospodarczej należy lepiej opisać, aby poprawić jakość obrazu przyszłości, w której będzie prowadzona działalność komercyjna?
4. Jak obalić nieprawdziwe informacje i płynące z nich wnioski?

Przygotowywanie odpowiedzi na powyższe pytania wymaga badania, czego przedsiębiorcy z różnych powodów nie mogą wiedzieć. Trudnym do przewidzenia fragmentem rzeczywistości jest przyszły kształt otoczenia prawno-regulacyjnego. To wymaga postawienia kolejnych pytań:

1. Co powinno się zmienić, byśmy wybierali zgodnie ze swoim interesem?
2. Jak skłonić władzę ustawodawczą do merytorycznej współpracy z przedsiębiorcami?
3. Jaki wpływ na kierunki zmian prawa gospodarczego będzie miała dynamicznie zmienna sytuacja geopolityczna?

Zespoły tworzące politykę gospodarczą robią to ze świadomością, że jej realizacja to sukces społeczności będący sumą sukcesów lub porażek jednostek. W czasach przełomu sukces społeczności przekłada się na sukces relatywnie niewielkiej części jednostek. Zatem analiza ryzyka na poziomie pojedynczej decyzji i analiza ryzyka będąca podstawą decyzji makroekonomicznej to dwie różne rzeczywistości. Dlatego fundament każdej polityki gospodarczej, mającej na celu przyspieszenia pożądanego megatrendu, jest obniżanie ryzyka inwestycyjnego poszczególnych firm oraz przeciwdziałanie konfliktom na tle nadmiernego rozwarstwienia majątkowego.

Skuteczna polityka przyspieszająca przejście do gospodarki sieciowej na danym obszarze musi być dostosowana do jego specyfiki. To oznacza możliwość uniknięcia znacznych kosztów osieroconych wynikających z przyspieszania procesów dekoncentracji. Wymaga to jednak osiągnięcia dość wysokiego poziomu kompetencji, które pozwolą na oparcie się pokusie kopiowania ścieżki rozwoju regionów o odmiennej historii i kulturze przedsiębiorczości. Dopiero wtedy pojawią się szanse budowania strategii w pełni wykorzystujących renty zapóźnienia i zasoby umożliwiające wytyczanie „dróg na skróty”.

O autorze

Dr inż. **Jarosław Tworóg** – absolwent Wydziału Elektroniki Politechniki Warszawskiej. Autor koncepcji budowy polskiej specjalizacji przemysłowej przemysłu ICT opartej na produkcji inteligentnych sieci energetycznych oraz rynku mikroinstalacji energetycznych. Główny autor Programu Rozwoju Cyfrowego Infrastruktury i Przemysłu KIGeIT. W ramach Zespołu Transformacji Przemysłowej pracującego przy Ministrze Rozwoju zaproponował zestaw zmian legislacyjnych, które przyczynią się do wzrostu innowacyjności sektora MŚP. Jeden z twórców koncepcji prywatyzacji i cyfryzacji energetyki opartej na założeniach dyrektywy 944/2019. Był członkiem Rady Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, Rady Informatyzacji trzech kadencji przy ministrze właściwym dla cyfryzacji i przedstawicielem Polski w Multistake-holder Platform for ICT Standardisation. Współautor raportu na temat wpływu dostępności sieci szerokopasmowych na wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. Popularyzator wiedzy na temat możliwości podnoszenia produktywności poprzez zintegrowane podejście do cyfryzacji przedsiębiorstw i organizacji oraz wizji wykorzystania przemysłu 4.0 do przyspieszenia podwójnej transformacji.

Podlasie – własne zasoby źródłem rozwoju



Janusz Szewczuk

doradca strategiczny Związku Miast Polskich

Podlasie stanowi dobry przykład regionu rozwijającego się w oparciu o własne, endogeniczne zasoby oraz szeroko zakrojoną współpracę w kręgu lokalnych partnerów. W takim modelu – między innymi – tworzone są rozbudowane łańcuchy budowy regionalnych produktów, a dystrybucja korzyści jest rozprowadzana do wielu miejscowych aktorów, co zwiększa lokalne przepływy finansowe, zmniejszając strumień pieniędzy „wypływający” na zewnątrz. Jakie czynniki zadecydowały o tym, że w województwie podlaskim sprawdziły się i rozpowszechniły elementy takiego właśnie modelu rozwoju? Czym region ten wyróżnia się na tle kraju? Czy „odtworzenie” jego drogi byłoby możliwe również w innych polskich województwach?

Wstęp

Nałożenie się w czasie skutków szoków zachodzących w otoczeniu zewnętrznym oraz długofalowych zmian wewnętrznych powoduje konieczność weryfikacji podejścia do programowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

Pandemia i wojna w naszym regionie podnoszą znaczenie bezpieczeństwa w życiu osobistym i społecznym do rangi jednego z głównych priorytetów. Tak bardzo widoczne ostatnio myślenie w kategoriach interesu własnego oraz używanie siły w relacjach z sąsiadami podważają wiarę w dobro wspólne i moc regulacji międzynarodowych, mających zapewnić współdziałanie w realizacji wspólnych celów. Porządek międzynarodowy oparty na przekonaniu o „końcu historii” słabnie.

Zmiany dostępności kluczowych czynników produkcji (praca, kapitał, zasoby naturalne) oraz podziału dochodu pomiędzy czynnikami produkcji prowadzą do gwałtownych transformacji strukturalnych w gospodarce globalnej i regionalnej. Szczególną tego ilustracją mogą być zmiany dostępności zasobów energetycznych, ich wpływ na koszty i jakość życia mieszkańców oraz konkurencyjność lokalnej gospodarki. Przemiany technologiczne są z kolei tak dynamiczne, że w wymiarze społecznym mamy coraz większy problem z ich zrozumieniem oraz oceną ich wpływu na życie społeczne i gospodarcze.

Wszelkie te zmiany – technologiczne, strukturalne, łańcuchów dostaw, regulacji na poziomie wspólnotowym i krajowym, jak również pandemia, a teraz wojna – skłaniają do postawienia na nowo pytania o to, co jest kluczowe dla naszego życia indywidualnego i zbiorowego. Do debaty publicznej wracają dyskusje na temat uwarunkowań historycznych, geostrategicznych, tożsamości i wartości wspólnot lokalnych, roli interesów narodowych czy wykorzystania siły w relacjach międzynarodowych. Dla rozwoju lokalnego i regionalnego coraz ważniejsze staje się pytanie o możliwość oparcia rozwoju o zasoby własne. Czy pomimo zachodzących

zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnych i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?



Czy pomimo zachodzących zmian i narastającego latami uzależnienia od ponadlokalnych regulacji, przepływów kapitałów (prywatnego i publicznych), można oprzeć programowanie rozwoju na współdziałaniu lokalnych partnerów oraz celach i zasobach definiowanych i dostępnych lokalnie?

Dobrą okazję do oceny możliwości oparcia rozwoju o materialne i niematerialne zasoby endogeniczne są zmiany zachodzące na Podlasiu, które zostaną przeze mnie przybliżone w dalszej części niniejszego artykułu.

Endogeniczny potencjał rozwoju

Rolniczy region wschodniej Polski położony z dala od głównych ciągów komunikacyjnych, wzdłuż których obserwujemy koncentrację inwestycji zagranicznych, tradycyjnie postrzegany jest jako część biednej „ściany wschodniej”. Tymczasem w świetle raportu Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r.”, opartego o wyniki cyklicznie prowadzonego badania budżetów gospodarstw domowych, mieszkańcy Podlasia dysponują jednym z najwyższych poziomów dochodu rozporządzalnego w Polsce. A przecież jeszcze w 2015 r. znajdowali się oni pod tym względem – z wartością analizowanego wskaźnika na poziomie 90,7% średniej krajowej – w ostatniej czwórce w skali kraju. Jednakże już w 2020 r. dochody rozporządzalne mieszkańców Podlasia przekroczyły poziom średniej krajowej, a w 2022 r. wyniosły 104,7%. Tylko mieszkańcy Mazowsza (119,4%) i Śląska (105,7%) mogli się w ubiegłym roku poszczycić wyższymi. W ocenie pozycji Podlasia należy wziąć pod uwagę również to, że po wydzieleniu okręgu stołecznego Warszawy (138% wartości wskaźnika), mieszkańcy pozostałej części Mazowsza dysponują dochodem rozporządzalnym na poziomie 91,4% średniej krajowej.

Warto zastanowić się, co wpłynęło na taki rozwój sytuacji na Podlasiu i czy obserwowane tendencje mają trwały charakter? W znalezieniu odpowiedzi na te pytania pomóc mogą wnioski z pracy Związku Miast Polskich, współpracującego z kilkuset samorządami w całej Polsce. Doradcy ZMP, w ramach Programów Rozwój Lokalny i Centra Wymiany Doświadczeń, pomagają miastom i partnerstwom samorządów z terenów zagrożonych trwałą utratą funkcji społecznych i ekonomicznych w wypracowaniu programów rozwoju wspólnie ze swoimi lokalnymi partnerami, przy wykorzystaniu materialnych i niematerialnych zasobów lokalnych. Jak w świetle tych prac ocenić można potencjał i perspektywy rozwojowe Podlasia?

Punktem wyjścia dla programowania rozwoju jest zawsze diagnoza stanu. Ocena lokalnych potencjałów i problemów oraz identyfikacja ich przyczyn i skutków pomaga w uzgodnieniu działań, które należy podjąć, by wykorzystać istniejące potencjały lub przeciwdziałać zagrożeniom. Wspomniana diagnoza powinna obejmować ocenę trzech wymiarów: społecznego, ekonomicznego oraz środowiska naturalnego.

Potencjał społeczny

Na potencjał społeczny wpływa głównie siła więzi i tożsamość lokalnych społeczności oraz aspekt demograficzny. Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców. Wielopokoleniowa trwałość tkanki społecznej oraz dziedziczenie pozycji społecznej i majątku przełożyły się niewątpliwie na wzmocnienie potencjału rozwoju regionu. Podkreślić należy, że na Podlasiu od wieków żyją w dobrym sąsiedztwie społeczności o zróżnicowanym profilu etnicznym i religijnym.



Podlasie na tle innych województw pozytywnie wyróżnia to, że jest regionem o bogatym dziedzictwie kulturowym i silnej, choć zróżnicowanej tożsamości swoich mieszkańców.

Z kolei sytuacja demograficzna Podlasia – podobnie jak pozostałych polskich regionów – jest bardzo trudna. Choć w różnych analizach sporo uwagi poświęcamy ocenie stanu i jego przyczynom, to chyba niedostatecznie potrafimy wskazywać skutki tych zmian dla struktury osiedleńczej regionu, rynków pracy, rozwoju lokalnej gospodarki czy zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług publicznych i rynkowych. Liczba mieszkańców województwa podlaskiego zmniejszyła się w latach 2011-2022 o 52 tys., ale spadek liczebności grupy w wieku produkcyjnym był jeszcze większy i wyniósł 82 tys.

Na początku analizowanego okresu oraz we wcześniejszych latach spadek ten wynikał w głównej mierze z niekorzystnego salda migracji, ale ostatnio do obniżenia potencjału demograficznego przyczynia się przede wszystkim ujemny przyrost naturalny. Z kolei topniejąca wartość wskaźnika dzietności i spadek liczby Podlasian w wieku prokreacyjnym w efekcie długotrwałego odpływu młodych mieszkańców, powoduje trudno odwracalne zmiany. I tak też wojewódzka luka w potencjale siły roboczej mierzona różnicą liczby mieszkańców w wieku 60-64 i 20-24 lata wykazuje obecnie deficyt 23 tys., podczas gdy w 2011 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 25 tys. Oznacza to, że nie tylko trudno będzie znaleźć pracowników do nowo tworzonych miejsc pracy, ale dużą sztuką będzie też utrzymanie obecnie istniejących. Należy też pamiętać o zróżnicowaniu tych danych na poziomie lokalnym.

Podsumowując, sytuacja demograficzna generuje ogromne wyzwania dla rozwoju regionu w przyszłości, wymaga wyniesienia jej do centrum debaty publicznej i poszukiwania społecznej akceptacji dla zasadniczej zmiany znaczenia kwestii demograficznych oraz działań, jakie należy podjąć.

Potencjał ekonomiczny

By ocenić potencjał gospodarczy regionu, przyjrzyjmy się dwóm kluczowym zagadnieniom: aktywności ekonomicznej mieszkańców oraz realizowanym na terenie województwa inwestycjom.

Na początek przeanalizujemy, czy niekorzystne, opisane wcześniej, zmiany demograficzne przekładają się już na sytuację gospodarczą regionu. Według danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych liczba osób objętych składkami z tytułu stałych umów o pracę w roku 2022 wzrosła w ujęciu rocznym w województwie podlaskim o 2,6 tys. osób, a wzrost ten był wyższy od średniego wzrostu dla Polski. Na tę zmianę złożyło się m.in. podniesienie o blisko 3 tys. liczby ubezpieczonych kobiet, a także wzrost aktywności zawodowej osób starszych oraz liczby zatrudnionych cudzoziemców (o 4 tys., w tym 1 tys. z Ukrainy, co – jeśli chodzi o proporcje – odbiega od sytuacji w innych regionach, gdzie nasi wschodni sąsiedzi zdecydowanie w tej grupie dominują). Pozwoliło to na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania” się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej. W zaistniałej sytuacji naturalnym jest pytanie o możliwość trwałego rozwoju gospodarczego w oparciu o te tendencje w kolejnych latach. Czy spadek liczby aktywnych ekonomicznie młodych mieszkańców Podlasia będzie dalej równoważony wzrostem aktywności osób starszych i imigrantów?



Rosnąca aktywność zawodowa kobiet, osób starszych oraz migrantów pozwoliła na zniwelowanie potencjalnych negatywnych skutków wynikających z „wypłukiwania” się regionu z osób w wieku produkcyjnym oraz narastania deficytu siły roboczej.

Drugim ważnym czynnikiem z punktu widzenia konkurencyjności gospodarki regionalnej jest atrakcyjność inwestycyjna obszaru oparta o zdolność pozyskiwania inwestorów zewnętrznych oraz potencjał inwestycyjny mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Często zapominamy, że miarą rozwoju miast i obszarów są nie tylko inwestycje realizowane przez samorządy i inne instytucje publiczne, ale przede wszystkim – nowo wybudowane mieszkania i obiekty pozwalające na prowadzenie w nich działalności gospodarczej. Te ostatnie wynikają wprost z potencjału lokalnych inwestorów oraz przekonania o sensie inwestowania w danym mieście (atrakcyjność inwestycyjna).

W województwie podlaskim w latach 2017-2021 oddano do użytku łącznie ponad 5,7 mln m² powierzchni w nowych obiektach budowlanych. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców była ona o 10% większa niż średnio w kraju. Wynik ten jest w dużej mierze zasługą wysokiego udziału budownictwa indywidualnego w rynku budowlanym Podlasia. Przy niższym ogólnym poziomie nowych powierzchni dla działalności gospodarczej zauważyć należy porównywalny ze średnią krajową poziom nowych powierzchni w przeliczeniu na 1000 mieszkańców dla przemysłu. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak przyrost nowych powierzchni w gospodarstwach rolnych – stały i dynamiczny wzrost inwestycji w tym sektorze jest obserwowany już od dłuższego okresu. Dość powiedzieć, że ich poziom w przeliczeniu na 1000 mieszkańców był trzykrotnie wyższy od średniej dla kraju.

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest także niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają” na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami. Multiplikacja lokalnych przepływów finansowych zwiększa natomiast wielokrotnie przychody lokalnych firm oraz dochody tutejszych przedsiębiorców, generując zarazem m.in. wzrost zatrudnienia w podlaskich firmach oraz wielokrotnie wyższe korzyści podatkowe dla samorządów.

”

Cechą charakterystyczną podlaskiej gospodarki jest niższy niż w pozostałych częściach kraju udział zewnętrznych, ponadlokalnych firm. Zwiększa to tym samym lokalne przepływy finansowe, gdyż pieniądze nie „wypływają” na zewnątrz, lecz krążą pomiędzy lokalnymi partnerami.

Zasoby naturalne i środowisko

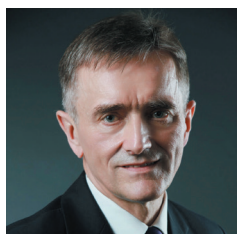
Podlasie – w relacji do innych województw w Polsce – charakteryzuje się bardzo dobrym stanem środowiska naturalnego. Walory krajobrazowe czy materialne oraz niematerialne pomniki dziedzictwa kulturowego regionu sprzyjają dobrej jakości życia mieszkańców i atrakcyjności z punktu widzenia turystów. Szczególnie jednak podkreślić należy to, że województwo cechuje się bogactwem zasobów naturalnych, które są podstawą rozwoju łańcuchów wielu produktów regionalnych. Wysoka kultura wykorzystania tych zasobów przez samych Podlasian sprawia, że generują one wysoką wartość dodaną dla społeczności lokalnych.

Przykładowymi ilustracjami rozwoju łańcucha produktu regionalnego mogą być: uprawa roślinna i produkcja wysokiej jakości pasz, hodowla bydła mlecznego i produkcja mleczna w rodzinnych gospodarstwach rolnych, przetwórstwo mleka i produkcja rozbudowanego asortymentu produktów nabiałowych przez lokalne spółdzielnie mleczarskie. Znamiennym jest fakt, że tylko w powiecie Wysokie Mazowieckie jest trzy razy więcej wysokowydajnych krów mlecznych niż w całym województwie zachodniopomorskim, a podlaska produkcja mleka jest 24 razy większa niż na Pomorzu Zachodnim. Ponadto wierzę, że włączenie do udziału w łańcuchach miejscowych produktów młodych mieszkańców może wpłynąć na zatrzymanie ich w miejscach obecnego zamieszkania i umacniania ich pozycji społecznej.

O autorze

Janusz Szewczuk – od 1990 roku związany z samorządem terytorialnym. Członek Zarządu Szczecina, prezes Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, dyrektor ds. rozwoju w Programie US AID Local Government Partnership, afiliowany pracownik badawczy Center for Urban Development Studies (CUDS) Harvard University's Graduate School of Design, międzynarodowy specjalista ds. lokalnego rozwoju gospodarczego Banku Światowego, kierownik projektów Polskiej Pomocy Zagranicznej. Uczestniczył we wdrażaniu nowych instrumentów i mechanizmów w zarządzaniu rozwojem lokalnym w Polsce i krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej. Aktualnie doradca strategiczny Związku Miast Polskich, uczestniczy w realizacji Programu Rozwój Lokalny, programu Centrum Wsparcia Doradczego i CWD+. Koordynator programowy Monitora Rozwoju Lokalnego. Honorowy obywatel Miasta Tbilisi.

Lubelskie i Polska Wschodnia w obliczu wojny w Ukrainie



Bogdan Kawałko

Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

Rosyjska inwazja na Ukrainę ma ogromny wpływ na sytuację geopolityczną Europy. Wschodnią flankę Unii Europejskiej stanowią polskie regiony przygraniczne. Jakie więc wyzwania przed nimi stoją? Jak może wyglądać współpraca polsko-ukraińska po zakończeniu konfliktu zbrojnego? Czy jesteśmy gotowi wziąć udział w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy?

Wprowadzenie

Agresja Rosji i wojna w Ukrainie znacząco zmieniła sytuację w Europie, a przede wszystkim znaczenie Polski, w tym polskich regionów przygranicznych. Wpływ oraz skutki ataku Rosji na Ukrainę, a także największa po II wojnie światowej migracja ludności w Europie, spowodowała szereg problemów i zagrożeń oraz wyzwań społecznych i gospodarczych, nie tylko w skali naszego kraju czy w wymiarze regionalnym, ale także w układzie międzynarodowym.

Z racji sąsiedztwa, problemem tym dotknięte zostały w pierwszej kolejności województwa Polski Wschodniej, tj. podkarpackie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Należy wskazać, że obszar ten posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy. Świadczy o tym m.in. wartość PKB przypadająca na mieszkańca tego makroregionu, która stanowi 50–63% średniej unijnej i 68–86% średniej dla Polski (2019 r.). Rozwój tych regionów koncentruje się wokół największych ośrodków miejskich, głównie stolic województw, przy czym zgodnie z Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego aż 58 miast średnich traci funkcje społeczno-gospodarcze, co wpływa negatywnie na procesy demograficzne, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy.

”

Obszar Polski Wschodniej posiada specyficzne, strukturalne ograniczenia rozwojowe, które ciągle zagrażają marginalizacją wynikającą z tzw. peryferyjnego położenia wzdłuż wschodniej granicy UE. Ich źródłem są zaszłości w postaci wieloletniego niedoinwestowania oraz niestabilnej sytuacji na wschodzie Europy.

Pomimo strukturalnych słabości, Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności, w tym ekologicznej. Przez ostatnie lata zostały zbudowane dobre partnerstwa, relacje i współpraca intraregionalna na poziomie województw Polski Wschodniej (przykładem może być szlak Green Velo).

Należy zwrócić uwagę, że od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej województwa te prowadzą aktywną politykę regionalną, której przejawem może być m.in. największa alokacja *per capita* z polityki spójności UE. Bardzo ważne spoiwo oraz rolę spełniał funkcjonujący od 2007 r. dedykowany tym regionom Program Rozwoju Polski Wschodniej czy też szereg inicjatyw podejmowanych w ramach współpracy transgranicznej z wykorzystaniem Inicjatywy Interreg UE.



Polska Wschodnia posiada również swoje atuty, na które składają się, jak m.in. konkurencyjna pozycja w wybranych dziedzinach gospodarki (przetwórstwo mleczarskie, meblarstwo), potencjał do rozwoju turystyki, unikalne walory środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego, jak również tradycje w produkcji wysokiej jakości żywności.

Od 2007 r. w ramach kolejnych edycji Programu Rozwoju Polski Wschodniej zrealizowano ponad 3,7 tys. projektów o łącznej wartości ok. 30 mld zł, w tym prawie 20 mld zł ze środków UE. Na terenie województwa lubelskiego zrealizowano 990 projektów o łącznej wartości ok. 7 mld zł, w tym 5 mld zł ze środków UE. W obecnej perspektywie (2021–2027) budżet programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej wynosi 12,4 mld zł (ok. 2,1 mld zł dla województwa lubelskiego).

Wojna w Ukrainie – skala migracji

Atak Rosji na Ukrainę spowodował gwałtowną i wielomilionową falę migracji. Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uchodźców przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych. Większość uchodźców dopiero potem, w różnej skali, przemieszczało się do innych polskich regionów lub krajów Europy. W 2022 r. polską granicę państwową przekroczyło 13,7 mln cudzoziemców, z czego 8,7 mln stanowili uchodźcy z Ukrainy. Znaczna część z nich – 3,7 mln osób – wjechała do Polski przez przejścia na terenie województwa lubelskiego.

W 2022 r. zarejestrowano w Polsce ponad 1,51 mln wniosków o nadanie statusu cudzoziemca UKR (w woj. lubelskim ok. 70 tys.). Najwięcej uchodźców przebywało na terenie województw: mazowieckiego, dolnośląskiego, śląskiego, małopolskiego i wielkopolskiego. Ponadto w obrębie każdego województwa największa liczba uchodźców skupiona była w mieście centralnym, tj. stolicy regionu. Szacuje się, że w Lublinie przebywało prawie 24% uchodźców z Ukrainy znajdujących się w województwie lubelskim.



Mapa 1. Zarejestrowane wnioski o nadanie statusu UKR w 2022 r. wg województw.

Źródło: Opr. własne DSiR UMWL na podst. danych KPRM, 2023.

”

Od pierwszych dni wojny Polska otworzyła swoją granicę dla obywateli Ukrainy. Województwo lubelskie, podobnie jak podkarpackie, z racji swojego położenia stały się tzw. województwami przyfrontowymi, stanowiącymi bufor i schronienie dla uciekających przed wojną kobiet, dzieci, osób starszych, niepełnosprawnych i rannych.

Wyzwania i perspektywy dla regionu wynikające z wojny w Ukrainie

Uwarunkowania wynikające z przygranicznego położenia, a także z kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie, stawiają przed województwem lubelskim, a także podkarpackim – jako regionami przygranicznymi – nowe wyzwania dotyczące, m.in.:

- spraw społecznych (np. opieka społeczna, pomoc medyczna, edukacja czy zamieszkanie),
- sytuacji na rynku pracy,
- zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony granicy,
- udziału gospodarek regionalnych w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy,

- modernizacji i rozwoju infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej,
- rozwoju przedsiębiorczości i gospodarek regionalnych,
- przededefiniowania kierunków i charakteru współpracy transgranicznej,
- zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego,
- wspierania i budowania systemowego wsparcia Ukrainy w dążeniu do integracji z Unią Europejską.

Racjonalne wykorzystanie zasobów pracy

W aspekcie społecznym istotne jest stworzenie długofalowej polityki migracyjnej, która zapewni mądre i efektywne włączanie uchodźców na rynku pracy, świadczenie usług społecznych czy też uregulowanie oraz systemowe rozwiązanie kwestii mieszkaniowych. Z badań NBP wynika, że 71% przebywających na terenie województwa lubelskiego uchodźców stanowią osoby w wieku produkcyjnym, posiadające wykształcenie wyższe (59%) lub średnie (25%). Stwarza to szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia, np. w usługach informatycznych, medycznych czy też rolnictwie. Istotną barierą utrudniającą podjęcie stałej pracy jest brak lub słaba znajomość języka polskiego. Z tego powodu obywatele Ukrainy częściej podejmują pracę sezonową lub w zawodach poniżej swoich kwalifikacji. Stąd wyzwaniem jest wdrożenie programów i projektów z zakresu nauki języka polskiego, a także doradztwa zawodowego, które ułatwią komunikację i nawiązanie kontaktów z pracodawcami, umożliwiając uchodźcom podjęcie zatrudnienia na miarę posiadanych kwalifikacji.



Zatrudnianie uchodźców z Ukrainy stwarza szansę na uzupełnienie niedoborów w zatrudnieniu w różnych sektorach gospodarki, adekwatnie do wykształcenia.

Udział regionu w Narodowym Planie Odbudowy Ukrainy

Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. W czerwcu 2022 r. Prezydent Ukrainy zatwierdził Narodowy Plan Odbudowy Ukrainy po wojnie, który zakłada m.in. pełny dostęp do rynków UE i G7, aby włączyć ukraińskich producentów do globalnych łańcuchów dostaw, utworzenie tras logistycznych w kierunku zachodnim, transfer technologii, która będzie motorem rozwoju sektorów gospodarki czy też rozwój przetwórstwa w branżach zapewniających największe dochody z eksportu.

Udział województw graniczących z Ukrainą w realizacji Planu Odbudowy wymaga wzmocnienia powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacji Polska – Ukraina, a także rozbudowy infrastruktury drogowej; dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych; rozbudowy bazy logistycznej i magazynowej umożliwiającej utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie; ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi, w tym tworzenie korporacji gospodarczych, centrów logistycznych, wspólnych firm wykonawczych i projektowych, budowania strategii odbudowy sektorów gospodarczych na Ukrainie, strategii regionalnych i lokalnych oraz spójnego podejścia strategicznego do realizacji Planu Odbudowy.

Rozwój infrastruktury granicznej, transportowej i logistycznej

Potrzeba udzielenia Ukrainie długofalowego wsparcia w odbudowie, a także jednoznaczne deklaracje Ukrainy w zakresie dążenia do integracji z Unią Europejską powodują, że szczególnego znaczenia nabrały przedsięwzięcia w zakresie rozwoju infrastruktury granicznej i wzmocnienia powiązań transportowych na kierunku wschód – zachód. Strategicznym działaniem w tym zakresie powinien być aktywny udział w pracach nad dalszą rozbudową i modernizacją przejść granicznych: Hrebenne – Rawa Ruska, Zosin – Uściług, Dołhobyczów – Uhrynów oraz budową nowego przejścia Zbereże – Adamczuki. Inwestycjom

tym powinna towarzyszyć rozbudowa infrastruktury transportowej: kolejowej, drogowej oraz lotniczej dostosowanej do standardów i wymogów europejskich w kontekście przyszłego członkostwa Ukrainy w UE. Należy wskazać, że z perspektywy regionu zadania te mają kluczowe znaczenie w realizacji Planu Odbudowy Ukrainy oraz w dążeniu Ukrainy do integracji z UE.

”

Najważniejszym wyzwaniem dla polskich regionów jest udział w odbudowie Ukrainy. Zakłada to m.in. utworzenie w regionie hubu gospodarczego na rzecz pomocy Ukrainie, inwestycje w infrastrukturę transportową czy też ukształtowanie i organizację nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.

Perspektywy rozwoju gospodarczego

Dla województw Polski Wschodniej istotne znaczenie ma rozwój trwałych kontaktów biznesowych z rynkiem i przedsiębiorstwami ukraińskimi. W wyniku wojny nastąpiło relokowanie działalności gospodarczej do Polski, a także zintensyfikowane zjawisko zakładania nowych firm. W 2022 r. ponad 45% wszystkich nowo zarejestrowanych spółek zagranicznych oraz 54% nowych działalności gospodarczych stanowiły podmioty z kapitałem ukraińskim. Największą barierą dla tych przedsiębiorstw okazał się brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce, niewystarczające środki finansowe oraz koszty prowadzenia firmy. Stąd szczególnie istotne jest udzielenie wsparcia prawnego oraz doradztwa związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w nowym miejscu, a także organizowanie i pomoc w nawiązywaniu kontaktów biznesowych umożliwiających udział firmom ukraińskim w różnych projektach inwestycyjnych.

Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie. Przedsiębiorstwa ukraińskie już przygotowują się do odbudowy kraju po wojnie, poszukując partnerów do długoterminowej współpracy. Zakłada się, że po normalizacji sytuacji politycznej oraz postępach w procesie zbliżania się Ukrainy do Unii Europejskiej nastąpi intensyfikacja kontaktów biznesowych, a także potencjalny wzrost aktywności i zainteresowania polskich firm działalnością oraz inwestowaniem na terenie Ukrainy.

”

Zakończenie wojny nie będzie oznaczało masowego zamykania ukraińskich firm w Polsce. Większość przedsiębiorców deklaruje chęć kontynuacji działalności niezależnie od rozwoju sytuacji w Ukrainie.

Współpraca transgraniczna

Ze względu na swoje przygraniczne położenie jednym z celów strategicznych województwa lubelskiego jest rozwijanie współpracy transgranicznej. W 2022 r. zakończono współpracę z Obwodem Brzeskim (Białoruś), co spowodowało konieczność weryfikacji oraz zdefiniowania nowego podejścia do celów i zakresu współpracy transgranicznej w politykach rozwojowych regionu. Przykładem może być współpraca na rzecz włączenia regionów Ukrainy do międzynarodowych organizacji gospodarczych, w tym Sieci Gospodarczej Regionów Trójmorza (obwody: Rówieński, Tarnopolski, Lwowski, Zakarpacki) oraz Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Nowe podejście do opracowania Strategii Współpracy Transgranicznej Województwa Lubelskiego uwzględni skutki i uwarunkowania rozwoju wynikające z wojny w Ukrainie.

Na tym etapie kluczowe znaczenie ma stworzenie na poziomie Unii Europejskiej mechanizmów wsparcia oraz silnych i stabilnych źródeł finansowania odbudowy Ukrainy, w których mogłyby aktywnie partycypować regiony przygraniczne Polski Wschodniej, odgrywające bardzo istotną rolę w tym procesie. Przykładem aktywności mogą być Programy Interreg, w tym Program Interreg NEXT Polska – Ukraina 2021-2027. Jego nowym celem powinna być w dużej mierze realizacja polsko-ukraińskich projektów wspierających odbudowę Ukrainy, zapewnienie rozszerzenia i kontynuacji współpracy w kwestii ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu, dostępu do wody oraz ochrony przyrody, rozwoju przedsiębiorczości, poprawiających dostęp do opieki zdrowotnej, zwiększających wykorzystanie walorów turystycznych pogranicza polsko-ukraińskiego w sposób zrównoważony, rozwijających współpracę administracji i społeczności na różnych poziomach oraz usprawniających działanie i ochronę polsko-ukraińskiej granicy. Biorąc pod uwagę cel i zakres Programu, należy zdecydowanie zwiększyć alokację środków, jeszcze w obecnej perspektywie 2021-2027.

Wsparcie integracji Ukrainy z Unią Europejską

Od września 2017 r. obowiązuje układ stowarzyszeniowy Unii Europejskiej z Ukrainą zakładający nawiązanie głębszych więzi politycznych, ściślejszych relacji gospodarczych oraz poszanowanie wspólnych wartości. Gospodarczą częścią układu jest pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu, która ma być podstawą modernizacji ukraińskiej gospodarki oraz wzmocnienia stosunków handlowych tego kraju.

Wybuch wojny znacząco przyspieszył działania i decyzje zmierzające do integracji Ukrainy z Unią Europejską. W lutym 2022 r. Ukraina wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w UE, natomiast w czerwcu Rada Europejska przyznała jej status kraju kandydującego. Doceniono znaczące wysiłki, które w bardzo trudnych warunkach podjęła Ukraina, by osiągnąć cele stanowiące podstawę przyznania jej owego statusu. W tym kontekście wyzwaniem dla Polski oraz polskich regionów jest udział i wspieranie Ukrainy na rzecz:

- pełnego członkostwa w UE, w tym we wprowadzaniu szeregu reform społecznych i gospodarczych,
- zapewnienia udziału polskich regionów posiadających własne doświadczenia z procesu akcesyjnego i mogących udzielić szerokiego wsparcia oraz pomocy w zakresie dostosowywania regionów ukraińskich do wymogów i standardów określonych przez Komisję Europejską w procesie akcesyjnym.

Podsumowanie

Wojna w Ukrainie, a także jej konsekwencje wywołały potrzebę nowego spojrzenia na priorytety rozwoju zarówno Polski, jak i województwa lubelskiego. W wymiarze geopolitycznym wynikają one przede wszystkim z jednoznacznej deklaracji Ukrainy w sprawie integracji z UE, rozszerzenia Inicjatywy gospodarczej regionów Trójmorza o regiony z Ukrainy, a także udziału Polski w realizacji Narodowego Planu Odbudowy Ukrainy.

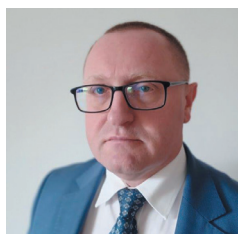
1. W perspektywie współpracy z obwodami Ukrainy należy przededefiniować charakter i kierunki współpracy transgranicznej m.in. na rzecz kooperacji oraz szerszego otwarcia granicy z Ukrainą, a także gotowość przyjęcia do lokalnej gospodarki oraz systemu kształcenia i życia społecznego większej liczby migrantów.
2. Istotne będzie lepsze wykorzystanie położenia geopolitycznego w układzie Wschód – Zachód, zwłaszcza w kontekście powiązań transportowo-komunikacyjnych, logistycznych czy też budowania na tym kierunku aktywności gospodarczej regionu.
3. Perspektywa zakończenia wojny wywołuje potrzebę:
 - budowania systemu długofalowego wsparcia Ukrainy w procesie integracji z UE,
 - przygotowania województwa lubelskiego do udziału w odbudowie Ukrainy po zakończeniu konfliktu zbrojnego, w tym:
 - › wzmacniania powiązań transportowych (drogowych i kolejowych) w relacjach polsko-ukraińskich – w niniejszym aspekcie Samorząd Województwa Lubelskiego jest aktywnym uczestnikiem negocjacji dotyczących odtworzenia nieczynnych obecnie połączeń kolejowych oraz rozbudowy infrastruktury drogowej,

- › dostosowania infrastruktury przejść granicznych (jakościowej i ilościowej) do przewidywanych potrzeb transportowych,
 - › kształtowania i organizacji nowego typu relacji gospodarczych pomiędzy województwem lubelskim a regionami ukraińskimi.
4. Regiony Polski Wschodniej są relatywnie najbardziej obciążone skutkami wojny na Ukrainie. Niezbędne jest udzielenie systemowego oraz finansowego wsparcia dla regionów przygranicznych z poziomu UE, z których możliwe będzie sfinansowanie wieloaspektowej pomocy migrantom oraz realizacja inwestycji istotnych dla odbudowy Ukrainy.

O autorze

Bogdan Kawałko – Dyrektor Departamentu Strategii i Rozwoju UMWL w Lublinie. Członek Zespołu ds. Zintegrowanej Polityki Rozwoju Polski i Europy KPZK PAN (od 2002 r.), Członek Komitetu Monitorującego RPO WL (2007–2013, 2014–2020, 2021–2027), Komitetu Monitorującego Program PBU oraz PO Polska Wschodnia (od 2008), Wicewojewoda Zamojski (1990–1998) i doradca Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (1999–2001). Ekspert, autor ponad 100 artykułów, publikacji książkowych, opracowań i ekspertyz z zakresu programowania rozwoju, strategii i polityki regionalnej, współpracy transgranicznej oraz zarządzania w administracji publicznej. Od 1999 roku wykładowca akademicki.

Podkarpacie i Polska Wschodnia – jakie perspektywy?



dr Paweł Wais

Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego, Urząd
Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

Kryzysy związane z pandemią COVID-19 czy wojną w Ukrainie miały ogromny wpływ na sytuację gospodarczą Polski Wschodniej. Choć odcisnęły one negatywne piętno na wielu kwestiach społeczno-gospodarczych, to z perspektywy województwa podkarpackiego jawią się one jako szansa na rozwój regionu. Co ważne, potrzebna jest współpraca między samorządami a przedsiębiorcami w podjęciu kluczowych decyzji mających wpływ na przyszłość Polski Wschodniej.

Żyjemy w czasie dynamicznych zmian, gdy pojawiają się trudne do przewidzenia zjawiska, wywołujące globalne wstrząsy, jak chociażby pandemia COVID-19 czy pełnoskalowa wojna tuż za naszą wschodnią granicą. Obserwujemy rywalizację o zasoby energetyczne, o dostęp do metali ziem rzadkich, budowanie odporności globalnych koncernów poprzez zmiany w łańcuchach dostaw, dywersyfikowanie ryzyka, nowe rozwiązania w zarządzaniu, poszukiwanie nowych nośników energii czy automatyzację produkcji i wykorzystanie sztucznej inteligencji. Wobec powyższego, warto zadać sobie pytanie, jakie są podstawy rozwoju gospodarczego i jaka będzie przyszła jego trajektoria z perspektywy województw Polski Wschodniej?

Oceniając rozwój społeczno-gospodarczy województw, w pierwszej kolejności zwracamy uwagę na wskaźnik PKB, który dodatkowo odnosimy do liczby mieszkańców. Te podstawowe dane służą nam do porównywania tempa rozwoju regionów, stabilności ich gospodarek i perspektyw dalszego rozwoju. Jednocześnie, statystyka publiczna działa tutaj z pewnym opóźnieniem, dlatego dane, które otrzymujemy, pokazują wpływ danego czynnika bądź efekty podejmowanych przez nas działań dopiero w kolejnym roku. Dane, którymi możemy się posługiwać w odniesieniu do PKB dotyczą roku 2021 i lat wcześniejszych. Pozwalają nam one na próbę odpowiedzi, jakie zmiany w gospodarce spowodowała pandemia COVID-19, ale nie mamy możliwości oceny wpływu, jaki wywołała wojna tocząca się za naszą wschodnią granicą.

O ile trajektoria rozwoju gospodarczego Polski i jej regionów pozostaje pozytywna, to jednak widać wyraźnie, że pandemia COVID-19 odcisnęła negatywne piętno na dynamice rozwoju gospodarczego. Porównując dane dotyczące PKB *per capita* Polski i jej regionów, widać, że rok 2020 (ten pandemiczny) przyniósł wyraźne spowolnienie. W przypadku Polski był to spadek tempa wzrostu ze 107,7% do 102,2%. Z kolei na poziomie województw jedynie dwa, tj. śląskie i podkarpackie zanotowały wartości ujemne. W przypadku województwa podkarpackiego była to obniżka z wartości 107,8% (a więc wyższej niż w kraju) do wartości 99,9%. Jest to spowodowane znaczącym udziałem przemysłu w gospodarce obydwu regionów, a w naszym przypadku, dodatkowo problemami wiodących branż. Pozostałe województwa, w tym z Polski Wschodniej, zanotowały pewne spowolnienie, jednak pozostały na ścieżce wzrostu.

Aktualizując strategię rozwoju województwa w momencie pojawienia się pandemii, przyjęliśmy założenie, że wywoła ona długotrwałe negatywne skutki w gospodarce. Dlatego w zatwierdzonej przez Sejmik Województwa Podkarpackiego Strategii Podkarpackie 2030 wskazaliśmy szereg działań mających na celu budowanie odporności regionalnej gospodarki. W tym celu uwzględnialiśmy głosy płynące od jej przedstawicieli, w szczególności z kluczowych branż. Obawy okazały się uzasadnione, gdyż dwie z regionalnych specjalizacji gospodarczych, tj. lotnictwo i motoryzacja, były sektorami, które skutki pandemii odczuły najmocniej. Lotniska zostały zamknięte w pierwszej fali reakcji na pandemię, a zmniejszenie operacji lotniczych wpłynęło na spadek ilości zamówień w tym sektorze. W przypadku motoryzacji także transport publiczny w okresie lockdownu był mocno ograniczony. Na to nałożyło się zerwanie łańcuchów dostaw z Azji i groźba zamykania fabryk w Europie. W konsekwencji, w naszym regionie duże przedsiębiorstwa zasygnalizowały konieczność zwolnień grupowych (choć na szczęście, dzięki uruchamianiu kolejnych tarcz pomocowych, nie spełnił się ten czarny scenariusz).

”

Dwie z regionalnych specjalizacji gospodarczych, tj. lotnictwo i motoryzacja, były sektorami, które skutki pandemii odczuły najmocniej.

W odniesieniu do regionalnej gospodarki, negatywne skutki pandemii COVID-19 okazały się mniejsze niż zakładane w prognozach. Dane za rok 2021 pokazują, iż nastąpił wzrost wartości PKB *per capita* zarówno w kraju, jak i we wszystkich jego regionach. W przypadku Polski jest to wzrost do poziomu 112,8%, a w województwie podkarpackim do 113,4% (szóste miejsce w kraju). W przypadku Podkarpacia był to najwyższy wskaźnik spośród województw Polski Wschodniej. Oznaczać to może, iż regionalna gospodarka opiera się na solidnych podstawach, chociaż w okresie niepewności zadawaliśmy sobie pytania, jak długo pozostanie z nami pandemia i jak zmieni się świat w wyniku nowych doświadczeń. Pojawiały się głosy, że należy zredefiniować inteligentne specjalizacje regionalne; że warto postawić na inne sektory gospodarki – jednak obecna sytuacja w gospodarce i dane za rok 2021 pokazują, że takie działania byłyby pochojne. Zarówno lotnictwo, jak i motoryzacja mają się dobrze, także w kontekście fali zamówień w sektorze zbrojeniowym. To jednak pokazuje, jak dynamicznie zmienia się sytuacja i jak trudno obecnie przewidywać przyszłość poszczególnych sektorów gospodarki w perspektywie chociażby następnych dziesięciu lat.

”

W związku z pandemią COVID-19 pojawiały się głosy, że należy zredefiniować inteligentne specjalizacje regionalne; że warto postawić na inne sektory gospodarki – jednak obecna sytuacja w gospodarce i dane za rok 2021 pokazują, że takie działania byłyby niewłaściwe.

W czasie gdy jeszcze zmagaliśmy się ze skutkami pandemii, pojawiła się nowa, nieprzewidziana sytuacja w postaci wojny wywołanej na Ukrainie przez putinowską Rosję. Chociaż na dane GUS musimy jeszcze poczekać, należy założyć, że miało to swoje przełożenie na regionalne gospodarki. W pierwszej kolejności należy wskazać odejście z rynku pracy mężczyzn, którzy wrócili na Ukrainę, aby podjąć walkę z rosyjskim najeźdźcą. Dane dotyczące stopy bezrobocia pokazują, że w województwach Polski Wschodniej są jeszcze rezerwy rynku pracy, gdyż w każdym z nich stopa bezrobocia rejestrowanego jest znacznie wyższa niż średnia kraju. W województwie podkarpackim w kwietniu 2023 r. wyniosła ona 8,8% (wyższa była jedynie w województwie warmińsko-mazurskim), podczas gdy dla Polski wyniosła ona 5,2%. Pracodawcy jednak coraz częściej zgłaszają problemy z pozyskiwaniem nowych pracowników i tutaj można szukać odpowiedzi poprzez analizę stopy bezrobocia według wieku produkcyjnego i płci – na podstawie Badania Aktywności

Ekonomicznej Ludności (BAEL). Z perspektywy tych danych sytuacja wygląda inaczej, gdyż dla województwa podkarpackiego ogółem w 2020 r. odnotowano aktywność na poziomie 4,3%, a w skali kraju 3,2%. Biorąc pod uwagę dane opublikowane przez GUS po przeprowadzeniu Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, a także uwzględniając występujące we wszystkich województwach Polski Wschodniej niekorzystne trendy demograficzne, należy oczekiwać, że sytuacja na rynku pracy pod względem dostępności pracowników będzie trudna. Atut w postaci dostępnych rąk do pracy nie będzie już decydujący przy lokalizacji nowych inwestycji. Pomimo iż napłynęła do Polski ogromna fala uchodźców, którzy w perspektywie przedłużającej się wojny mieli zasilić nasz rynek pracy, to jednak wydaje się koniecznym wypracowanie krajowych oraz regionalnych polityk migracyjnych.

Nie sprawdziły się prognozy dotyczące przenoszenia do Polski ukraińskich firm z terenów zagrożonych wojną. Oczywiście, liczba firm prowadzonych przez cudzoziemców w Polsce wzrasta, jednak nie mamy tutaj żadnej rewolucji. Z kolei, licząc na szybkie zakończenie działań wojennych oraz rozpoczynający się proces odbudowy Ukrainy, coraz więcej firm poszukuje lokalizacji w niedalekiej odległości od Ukrainy. To szansa na ulokowanie na Podkarpaciu nowych firm, w tym globalnych koncernów, co może zwiększyć umiędzynarodowienie regionalnej gospodarki.



Sytuacja na rynku pracy pod względem dostępności pracowników będzie trudna – atut w postaci dostępnych rąk do pracy nie będzie już decydujący przy lokalizacji nowych inwestycji.

Cieszyć może wzrost przedsiębiorczości w województwach Polski Wschodniej. Tutaj tradycyjnie województwo podkarpackie plasuje się na ostatnim miejscu w kraju, jednak systematycznie poprawiamy swoją pozycję. Liczba podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. mieszkańców wyniosła w 2021 r. 942 podmioty, jednak w odniesieniu do roku 2013 wzrost przedsiębiorczości wyniósł 30,3% i był najwyższy w kraju. Mimo to, owa kwestia wciąż pozostaje dla Podkarpacia wyzwaniem. Z pewnością należy w większym stopniu zwracać uwagę na kreowanie postaw przedsiębiorczych wśród młodzieży oraz rozwijanie warunków dla zakładania działalności gospodarczej. Widać chociażby duże sukcesy realizowanych projektów wsparcia start-upów oraz inkubatorów przedsiębiorczości.



Coraz więcej firm poszukuje lokalizacji w niedalekiej odległości od Ukrainy. To szansa na ulokowanie na Podkarpaciu nowych firm, w tym globalnych koncernów, co może zwiększyć umiędzynarodowienie regionalnej gospodarki.

Jeśli mowa o kondycji gospodarki, to należy przede wszystkim podkreślić kwestię innowacyjności. Województwo podkarpackie sytuuje się w grupie pięciu najbardziej innowacyjnych województw w kraju. Od lat korzystniej niż w Polsce przedstawiała się na Podkarpaciu sytuacja w zakresie struktury nakładów wewnętrznych na działalność badawczo-rozwojową. W 2021 r. w 76,9% ponoszone były one przez sektor przedsiębiorstw, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 63,1%. Jednak gdy porównujemy sytuację polskich regionów pod względem wskaźników innowacyjności z regionami europejskimi, to niestety okazuje się, że mamy tutaj jeszcze sporo pracy do wykonania. Widać to chociażby w ramach tworzenia europejskich dolin innowacji, gdzie polskie regiony raczej przyjmują pozycje zachowawcze. Tymczasem do naszego województwie będzie się przenosić środek ciężkości polityki innowacyjności w Europie.

”

Gdy porównujemy sytuację polskich regionów pod względem wskaźników innowacyjności z regionami europejskimi, to niestety okazuje się, że mamy tutaj jeszcze sporo pracy do wykonania.

Mówiąc o gospodarce, koniecznie trzeba uwzględnić proces transformacji energetycznej, która określana jest jako przejście z obecnego systemu opartego na wykorzystaniu paliw kopalnych do systemu opartego głównie na źródłach odnawialnych oraz nisko- lub wręcz bezemisyjnych. Proces ten umożliwi przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu, jak również pozwala na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Będzie miał on także decydujący wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność gospodarczą regionów Polski. Warto zauważyć, że wzrasta wartość wytworzonej energii ze źródeł odnawialnych, jednakże jest ona oparta głównie na fotowoltaice, która jest mocno zależna od warunków pogodowych. To powoduje, iż widoczny jest brak stabilności i bilansowania systemu wytwarzania energii, a do tego dochodzi problem z przepustowością sieci. Duże koncerny bardzo mocno zmieniają swoje podejście do problematyki dostaw energii i podążają w kierunku oparcia się wyłącznie na energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Będą one także wymagać, aby firmy z nimi współpracujące także wykazywały się takimi wskaźnikami. W przypadku polskich małych i średnich przedsiębiorstw stanowi to niezwykle trudne przedsięwzięcie związane z pojawieniem się ryzyka utraty swojej pozycji w łańcuchach dostaw. Samorządy województw przewidziały znaczne środki na zazielenianie gospodarki, a w ramach programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027 prowadzone są działania dotyczące rozwoju sieci przesyłowej. W ostateczności jednak, decydująca będzie świadomość przedsiębiorców i podejmowane przez nich inwestycje.

”

Proces transformacji energetycznej będzie miał decydujący wpływ na konkurencyjność i atrakcyjność gospodarczą regionów Polski.

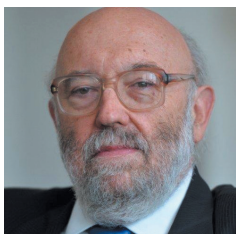
Podsumowując powyższe analizy, należy podkreślić, iż współcześnie mamy do czynienia z dynamicznym procesem transformacji gospodarczej, który nakłada się na zmiany w pozycjonowaniu centrów globalnych. Stwarza to zarówno szanse, jak i zagrożenia dla regionalnych gospodarek, ale przede wszystkim należy przyjąć, że konkurencja w przyszłości będzie się zaostrzać. Podejmowane dzisiaj decyzje i inwestycje zdefiniują przyszłą pozycję kraju i regionów. Z tego względu konieczna jest współpraca podejmowana przez instytucje publiczne, w tym samorządy województw, z przedsiębiorcami, tak aby środki będące do dyspozycji w ramach obecnej perspektywy finansowej UE, jak również środki zwrotne rozporządzane przez województwa, a pochodzące z wcześniejszych perspektyw, pomogły regionalnym gospodarkom zająć dobre i mocne pozycje.

O autorze

Dr **Paweł Wais** – Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie. Odpowiada za programowanie strategiczne i planowanie przestrzenne na poziomie województwa, realizację zadań w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego i innowacyjności oraz obsługi inwestorów i eksporterów. Z samorządem województwa związany od 1999 r. Wykładowca akademicki związany z Uniwersytetem Rzeszowskim oraz Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Krośnie.

ROLA REGIONÓW WOBEC WYZWAŃ KLIMATYCZNO- -ŚRODOWISKOWYCH

Polityka klimatyczna a polityka regionalna



dr Andrzej Kassenberg

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Dynamiczne zmiany klimatu, których jesteśmy dziś świadkami, wymuszają na nas rewizję podejścia do polityki regionalnej. Jej nowy kształt mógłby sprowadzać się do budowania siły regionu od dołu – w oparciu m.in. o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię i żywność, miejscowe usługi transportowe czy zabezpieczenie regionalnego środowiska przyrodniczego przed utratą różnorodności biologicznej. Czy jesteśmy na to gotowi?

Nieunikniona zmiana

Zmiany klimatu – czy nas to interesuje, czy nie – wpływają na każdego z nas coraz mocniej i w coraz szerszym zakresie. Rzutu na nasze zdrowie, na to co jemy, jak się przemieszczamy, jak mieszkamy, jak wypoczywamy, jak się ubieramy, jak prowadzimy nasz biznes, na kogo głosujemy. Dotyczy to pojedynczych osób, rodzin, mieszkańców wsi i miasta, przedsiębiorców. Coraz silniej zaznaczają się też w polityce.

Nie uciekniemy od nich – kryzys klimatyczny trwa od dziesięcioleci i pogłębia się, niektórzy mówią już o katastrofie. Brytyjscy meteorolodzy przewidują, że rok 2023 będzie jednym z najcieplejszych, a temperatura w stosunku do okresu przedprzemysłowego wzrośnie w tym czasie do poziomu 1,32°C (rok 2022 zamknął się wartością 1,16°C). A przypomnijmy, że podczas paryskiego Szczytu Klimatycznego z 2015 r. umówiliśmy się globalnie, że graniczną wartością, której przekroczenie oznacza przyspieszenie destabilizacji klimatu, jest poziom 1,5°C. Optymizmu nie dodaje też fakt, że w okresie 1880–2022 dziesięć najcieplejszych lat przypadło na lata od 2013 r.

Jak podaje portal naukaoklimacie.pl, nie ma żadnych wątpliwości, że także w Polsce klimat się ociepla. Drugie dziesięciolecie XXI wieku było najcieplejsze od czasu prowadzenia pomiarów, tj. od 1781 r. W tym okresie przeciętna temperatura osiągnęła 9,1°C, będąc wyższą o 0,8°C niż dekadę wcześniej, oraz o 1,6°C niż w latach 1961–1990. W samym roku 2019 wyniosła natomiast prawie 10°C.

Na własnej skórze odczuwamy, że sporadyczne niegdyś dni upalne stały się dziś znacznie częstsze: w ostatnim dziesięcioleciu w południowo-zachodniej części kraju notowano ich przeciętnie aż 14–15 w skali roku. W konsekwencji pogłębia się w Polsce zjawisko suszy, które w bardzo istotnym stopniu dotyka rolnictwa. Według Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa, choć susza w tym sektorze nie jest zjawiskiem nowym, to jednak częstość jej występowania gwałtownie przyspiesza. Niedawno występowała ona raz na pięć lat, a obecnie notuje się ją niemal co roku.

W wyniku zmiany klimatu nasilają się także powodzie, w tym tzw. powodzie błyskawiczne oraz huragany, czego skutkiem są częstsze katastrofy budowlane. Według Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego ich liczba, wynikająca ze zdarzeń losowych, a więc związanych przede wszystkim z ekstremami pogodowymi, rośnie. W latach 1996–2005 było ich około 100 w ciągu roku, między 2006 a 2015 r. – ponad 350, a w okresie 2016–2020 – 285.

Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu opublikował raport II grupy roboczej, dotyczący wpływu klimatu na regiony świata oraz ich adaptacji do nich. Raport uwzględnia dane dla wszystkich regionów, zawiera więc także prognozy dla Polski. Identyfikuje on 4 kluczowe zagrożenia dla naszego kontynentu:

- upały skutkujące zmianami w ekosystemach oraz problemami zdrowotnymi u ludzi i wyższą śmiertelnością z tym związaną,
- łączny wpływ upałów i susz powodujący problemy z uprawami,
- niedobory wody dla ludzi i przemysłu skutkujące stratami ekonomicznymi,
- powódzie i rosnący poziom morza.

Europejskie modele reakcji na zagrożenie

Polityka energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej wyraźnie zmierza w kierunku odchodzenia od paliw kopalnych na rzecz poprawy efektywności energetycznej i rozwoju energetyki odnawialnej, co wpisuje się w strategię Europejskiego Zielonego Ładu. W Europejskim prawie o klimacie zapisano dążenie do uzyskania neutralności klimatycznej do 2050 r., co oznacza osiągnięcie zerowej emisji gazów cieplarnianych netto dla krajów UE jako całości. Kluczowym dla realizacji długofalowych celów UE jest pakiet klimatyczny „Gotowi na 55” (ang. *Fit for 55*). Zawiera on propozycje 13 aktów dotyczących klimatu, energii i transportu. Ma to pozwolić na uzyskanie przyjętych przez Radę Europejską podstawowych celów związanych z polityką klimatyczną, tzn.:

- ograniczenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r.,
- 42,5% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym koszyku energetycznym w 2030 r.,
- zmniejszenie zużycia energii na szczeblu UE do 2030 r. o 36% w przypadku energii końcowej i o 39% w przypadku energii pierwotnej.

Europejska Naukowa Rada Doradcza ds. Zmiany Klimatu w swoim raporcie oceniającym cele klimatyczne UE na 2040 r. podkreśla, że pilnie potrzebne są ambitne działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu zgodnie z celami Porozumienia paryskiego. Aby było to możliwe, Wspólnota musi dążyć do redukcji emisji netto o 90-95% do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

Polityka regionalna – nowa odsłona

Powyższe fakty i prognozy skłaniają do rewizji podejścia do polityki regionalnej. Regiony bowiem z jednej strony przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych oraz stwarzają szansę na dokonanie transformacji gospodarki w kierunku dekarbonizacji, a z drugiej odgrywają ważną rolę w adaptacji do zmian klimatu, budując „odporność” na nie. Jednocześnie tereny biologicznie czynne przyczyniają się do pochłaniania CO₂ z atmosfery, a ich rola może być wzmocniona poprzez budowę nowej specjalizacji (dotyczy to szczególnie regionów słabiej zurbanizowanych).



Regiony z jednej strony przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych oraz stwarzają szansę na dokonanie transformacji gospodarki w kierunku dekarbonizacji, a z drugiej odgrywają ważną rolę w adaptacji do zmiany klimatu, budując „odporność” na nie.

Punktem wyjścia do nowego podejścia jest wprowadzenie odmiennego modelu energetyki, polegającego na tworzeniu sieci małych, lokalnych, hybrydowych, wzajemnie się wspierających systemów dążących do samowystarczalności. Aby to uzyskać, w pierwszej kolejności niezbędne jest wprowadzenie na terenie regionu unijnej zasady „po pierwsze efektywność energetyczna”. Jej zakres powinien być szeroki – poczynając od efektywnego wytwarzania i przesyłu energii oraz jej zastosowania w budownictwie, w istniejących

budynkach, transporcie, przemyśle czy w rolnictwie. Dochodzi do tego elastyczne zarządzanie energią wraz z zasadą wystarczalności, czyli efektywne kształtowanie popytu i podaży. W omawianym modelu podstawą zaopatrzenia w energię stanowią OZE wraz z system magazynowania. Takie podejście oznaczałoby budowanie bezpieczeństwa energetycznego od dołu, w ramach gospodarstw domowych, obiektów administracji lokalnej, przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych, z wykorzystaniem idei prosumenta i samozaopatrzenia.



Czy stać nas na budowanie bezpieczeństwa energetycznego od dołu, w ramach gospodarstw domowych, obiektów administracji lokalnej, przedsiębiorstw, gospodarstw rolnych, z wykorzystaniem idei prosumenta i samozaopatrzenia?

Kolejna ważna zmiana, jaką można wdrożyć na poziomie regionalnym dotyczy zaspakajania potrzeb transportowych. Kluczem do jej realizacji jest z jednej strony ich ograniczanie (np. poprzez budowę struktur przestrzennych o niskim zapotrzebowaniu na transport), a z drugiej – postawienie na szeroką ofertę transportu publicznego. Przykładem do wykorzystania w tym zakresie jest koncepcja miasta 15-minutowego, która mogłaby być powielana w regionalnych ośrodkach miejskich. Innymi możliwymi rozwiązaniami mogą być też: szerokie otwarcie się na transport elektryczny i wodorowy (również w transporcie towarów).

Istotną rolę w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych na szczeblu regionu odgrywa produkcja rolna oraz powiązane z nią: zaopatrzenie w żywność, a także produkcja zielonej energii. Przystawienie się na dietę o niskim spożyciu mięsa (zwłaszcza czerwonego), czy też na dietę wegetariańską albo wegańską wraz z promowaniem zaopatrzenia lokalnego i ograniczaniem marnotrawstwa jedzenia, stanowi istotne wyzwanie dla polityki lokalnej i regionalnej.

Przykładami zmian podejścia do zaopatrzenia są kooperatywy spożywcze czy wspierane społecznie gospodarstwa rolne. Te pierwsze służą tworzeniu łańcucha żywnościowego zapewniającego dochody mniejszym gospodarstwom, a konsumentom – żywność o coraz lepszej jakości. Działaniem kooperatywy kieruje także chęć skrócenia łańcucha dostaw, co przekłada się pozytywnie na ochronę środowiska i klimatu. Zarówno dla osób, które zakładają kooperatywy, jak i dla tych, które się do nich zapisują, bardzo ważne jest, by żywność pochodziła z rolnictwa szanującego wodę, glebę, powietrze, różnorodność biologiczną i dobrostan zwierząt gospodarskich. Drugi typ rozwiązań, a mianowicie gospodarstwa rolne wspierane społecznie, kierują się tymi samymi wartościami, a więc: sprawiedliwymi cenami, dobrą jakością produktów i działaniami na rzecz ochrony środowiska i klimatu.

Bardzo ważne, by w ujęciu regionalnym zadbać także o zapewnienie właściwego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i zabezpieczenie go przed utratą różnorodności biologicznej. Jak pisze Z. Karaczun: „tereny rolnicze odgrywają istotną rolę w systemie przyrodniczym, bowiem świadczą liczne usługi ekosystemowe. Ten rodzaj działalności jest prowadzony przez człowieka już na tyle długo, że wiele dziko żyjących gatunków roślin i zwierząt uzależniło się od niego. To ptaki terenów otwartych, to gatunki roślin, płazów, gadów i ssaków żyjących w tzw. strefach ekotonowych – powstających na granicy terenów uprawnych z lasami, zadrzewieniami śródpolnymi czy łąkami i pastwiskami. Agrosystemy wytwarzają tlen, pochłaniają i magazynują węgiel, mogą ograniczać spływ powierzchniowy i chronić wody przed zanieczyszczeniem. Dlatego decyzje dotyczące rozwoju rolnictwa muszą brać pod uwagę to, czy nie ograniczą one zakresu tych usług. Usług ważnych zarówno dla przyrody, ale też dobrostanu człowieka, a czasami wręcz niezbędnych dla jego zdrowia i możliwości przetrwania”¹.

¹ Z. Karaczun, *Z naturą trzeba iść pod rękę, a nie w kontrze*, „Pomorski Thinkletter” nr 3(10)/2022, https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2022/10/pomorski_thinkletter-3-2022.pdf [dostęp: 21.06.2023].



Bardzo ważne, by w ujęciu regionalnym zadbać o zapewnienie właściwego funkcjonowania środowiska przyrodniczego i zabezpieczenie go przed utratą różnorodności biologicznej.

Do tego wszystkiego należy też dodać gospodarowanie wodą w taki sposób, aby opóźnić jej spływ. Oznacza to przede wszystkim zatrzymywanie jej jak najdłużej w miejscu, w którym spadnie. Jest to aspekt szczególnie istotny dla regionów górskich, podgórszych i wyżynnych, pełniący ważną rolę w adaptacji do zmiany klimatu.

Podsumowanie

Reasumując, całość odmiennego myślenia o regionie w kontekście zmiany klimatu w istotnym stopniu sprowadza się do budowania jego siły od dołu – w oparciu o lokalne struktury zapewniające zaopatrzenie w energię, usługi transportowe, dostarczające żywność czy oferujące regionalne atrakcje turystyczne. Przede wszystkim jednak jest to dbanie o wysoką jakość usług ekosystemów i zapewnienie – w konsekwencji – zdolności do budowania odporności środowiska przyrodniczego i antropogenicznego w obliczu wyzwań klimatycznych. W tym miejscu należy odwołać się do podejścia regeneratywnego tworzenia stabilnych, zdrowych i zrównoważonych systemów prezentowanego przez Fullertona w ośmiu zasadach²: (1) właściwych relacji między biosferą a gospodarką, (2) podejścia holistycznego, (3) innowacyjności, adaptacyjności, responsywności, (4) wzmocnienia uczestnictwa, (5) szanowania społeczności i miejsca, (6) obfitości efektu krawędziowego, (7) przepływu cyrkulacyjnego i (8) poszukiwania równowagi.



Clue odmiennego myślenia o regionie w kontekście zmiany klimatu to przede wszystkim dbanie o wysoką jakość usług ekosystemów i zapewnienie – w konsekwencji – zdolności do budowania odporności środowiska przyrodniczego i antropogenicznego w obliczu wyzwań klimatycznych.

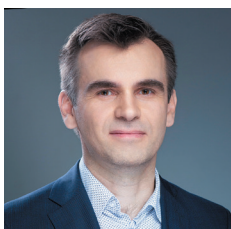
Omawiane podejście wywodzi się z pełnego zrozumienia funkcjonowania przyrody, czyli opartego na wiedzy o przyrodzie i jej naturalnych mechanizmach. Jego realizacja oznaczałaby budowanie cywilizacji zrównoważonej w wielu wymiarach z wpisaniem w nią systemem regeneratywnym (odtworzeniowym i wzmacniającym).

O autorze

Dr **Andrzej Kassenberg** – współzałożyciel powstałej w 1990 r. Fundacji Instytutu na rzecz Ekorozwoju i przez blisko 25 lat jej Prezes. Współzałożyciel Fundacji Efektywnego Wykorzystania Energii. Prowadzi działalność naukową w zakresie zrównoważonego rozwoju, specjalizując się w kwestiach energii i ochrony klimatu. Wykładał na wielu polskich i amerykańskich uniwersytetach. Współtwórca i pierwszy przewodniczący Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko przy b. Ministrze Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W latach 1991-1995 i 1999-2000 członek Rady ds. Środowiska i Zagadnień Społecznych przy Prezesie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Były Przewodniczący Regionalnego Centrum Środowiskowego dla Europy Środkowo-Wschodniej. Laureat wielu nagród, w tym Nagrody Naukowej Polskiej Akademii Nauk, Nagrody „Człowiek Polskiej Ekologii Roku 2005” oraz Nagrody Zielonego Orła z okazji stulecia „Rzeczypospolitej” z tytułem TYTAN i pionier polskiej ekologii.

² J. Fullerton, *Regenerative Capitalism*, Capital Institute 2015.

Uwolnijmy (zieloną) energię regionów



Stanisław Szultka

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaka rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?

Mamy okazję coraz częściej obserwować zmiany klimatyczne na własne oczy, czy to w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, czy coraz dłuższych okresów bezopadowych powodujących susze i realne straty dla rolnictwa. Co więcej, występujący w wielu miastach smog uświadamia nam namacalnie, że niewątpliwie działalność człowieka w postaci emisji różnego rodzaju gazów i pyłów przyczynia się nie tylko do niekorzystnych zmian w środowisku, ale najzwyczajniej obniża naszą jakość życia.

W ubiegłym roku bardzo wyraźnie dostrzegliśmy jeszcze jedną zależność. Agresja Rosji na Ukrainę i szok cenowy na rynku energii, jaki w wyniku tego nastąpił, pokazał jak bardzo wrażliwi jesteśmy na uzależnienie od zewnętrznych surowców energetycznych. Wzrost cen energii, z którym mieliśmy do czynienia, wzmógł presję na szukanie alternatywnych źródeł energii, w szczególności w oparciu o odnawialne źródła.

Krajowa energetyka w dominującej części (ok. 77% udziału) wciąż oparta jest na węglu. W praktyce oznacza to, że w ostatecznej cenie energii, jaką płacą zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa, a także inne podmioty, znaczącą (oraz rosnącą) część stanowić będzie koszt uprawnień do emisji CO₂, którego wysokość zależy od stale ograniczanego przez Unię Europejską limitu wielkości emisji (system EU ETS).

Powyższe czynniki powodują, że zielona transformacja energetyczna jest nie tyle dobrowolnym wyborem, ale wręcz koniecznością, nie tylko dlatego, abyśmy zachowali czyste środowisko dla następnych pokoleń, ale również dlatego, abyśmy utrzymali konkurencyjność naszych przedsiębiorstw.

Cztery trendy zielonej transformacji energetycznej

Zielona transformacja w energetyce nie zaczyna się dziś ani nie zaczęła się w ubiegłym roku, ale trwa już od wielu lat. Jej tempo w ostatnim roku znacząco jednak przyspieszyło. W konsekwencji obserwujemy cztery istotne trendy, które kształtują rzeczywistość energetyczną Polski i, w ramach niej, poszczególnych regionów.

Pierwszym jest intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności – zgodnie z zasadą, że „najtątsza jest ta energia, która nie została wytworzona”. Działania w tym zakresie ukierunkowane są z jednej strony na termomodernizację budynków, a z drugiej na poprawę efektywności energetycznej procesów przemysłowych i usługowych. Ten drugi proces związany jest również z rozwojem i inwestycjami w nowe, innowacyjne technologie. Skutkiem jest spadek ilości zużywanej energii w przeliczeniu na jednostkę wytworzonego PKB – dla Polski blisko 20% w ostatniej dekadzie.

Drugim z nich jest stopniowy wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym Polski. W roku 2008 udział OZE w całkowitej produkcji energii elektrycznej w Polsce wynosił zaledwie 4,3%, w latach 2018-2021 – ok. 15,5%, aby w ostatnim roku – 2022 – wzrosnąć aż do 21%.



Dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku, dlatego właśnie w erze energii zielonej ciężar jej produkcji przesuwają się w kierunku regionów nadmorskich.

Trzecim jest kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski. W erze czarnej energii – opartej na węglu – dominującymi „producentami” energii były województwa Polski centralnej i południowej. Dla przykładu, w 2000 roku tylko pięć województw (śląskie, łódzkie, mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie) produkowało ponad 70% energii elektrycznej kraju ze źródeł nieodnawialnych. Dzisiaj (w roku 2021) te same pięć województw produkuje już mniej, bo tylko niecałe 54% czarnej energii. W erze energii zielonej – odnawialnej – ciężar jej produkcji przesuwają się w kierunku regionów nadmorskich, które do tej pory w przeważającej części były importerami netto energii elektrycznej. Spowodowane jest to faktem, że dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku.

Czwartym jest decentralizacja energetyki. Scentralizowana energetyka oparta była na węglu, gazie i w minimalnym stopniu na odnawialnych źródłach energii – głównie elektrowniach wodnych. Dynamiczny wzrost udziału energetyki odnawialnej prowadzi do większego rozproszenia po stronie producentów energii, a w przypadku fotowoltaiki – do dynamicznego wzrostu prosumentów (czyli rozporoszonej produkcji energii elektrycznej na własne potrzeby przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa).

Samorządy aktywnym podmiotem zielonej transformacji

Na przykładzie województwa pomorskiego można wskazać, że działania podejmowane przez samorządy regionalne wpisują się w powyżej zdefiniowane trendy. Samorząd Województwa Pomorskiego, w ramach środków z polityki spójności, finansuje działania dotyczące wykorzystania odnawialnych, lokalnych zasobów energetycznych oraz poprawiające efektywność energetyczną (m.in. finansowanie termomodernizacji budynków, modernizacji systemów ciepłowniczych czy oświetlenia zewnętrznego). Wspiera również szereg zamierzeń badawczo-rozwojowych, a także pokaźną ilość inwestycji z obszaru energetyki. Tylko w ostatnim okresie programowania (2014-2020) w badania i rozwój w obszarze energetyki zainwestowano ponad 50 mln zł, a w poprawę efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii – prawie 940 mln zł. Dzięki tym pieniądzą, na terenie województwa ponad 700 budynków uległo energetycznej modernizacji, ponad 2 tys. gospodarstw domowych efektywniej wykorzystuje energię, zmodernizowano ponad 30 tys. punktów oświetlenia zewnętrznego i 25 km sieci ciepłowniczej.



W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej w województwie pomorskim pochodziło z odnawialnych źródeł energii.

Pomorskie nie jest regionem samowystarczalnym pod względem energetycznym. Produkcja energii na obszarze województwa zapewnia prawie 60% jej zużycia, ale warto zaznaczyć, że udział produkcji pochodzącej z OZE stale wzrasta, w głównej mierze dzięki lądowej energetyce wiatrowej, a w ostatnim okresie także dzięki elektrowniom fotowoltaicznym. W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej pochodziło z odnawialnych źródeł energii.

Obszar województwa pomorskiego charakteryzuje się dużym potencjałem dla rozwoju energetyki odnawialnej. Moc nominalna zainstalowanych turbin wiatrowych w regionie w 2020 r. wynosiła ponad 1,1 GW¹, tj. prawie czterokrotnie więcej niż w 2011 r. W województwie pomorskim produktywność turbin wiatrowych sięga 2,8 GWh/MW (30%), co predysponuje ten obszar do lokalizacji takich budowli. Z kolei rozwój elektrowni wiatrowych na morzu (offshore) wymaga nowych połączeń kablowych pomiędzy obszarami morskimi i przyległymi obszarami lądowymi, a także specjalnej rozbudowy sieci elektroenergetycznych. Jednak potencjał w zakresie rozwoju energetyki wiatrowej na morzu szacowany jest na 5,9 GW do 2030 roku², a w kolejnych dekadach może kilkukrotnie wzrosnąć.

Dziś wciąż istnieje konieczność przesyłania energii elektrycznej z centralnej i południowej Polski poprzez Krajowy System Elektroenergetyczny, natomiast jeśli plany w zakresie budowy morskich farm wiatrowych zostaną zrealizowane, to kierunek przepływu prądu odwróci się.

Wyspy energetyczne warunkiem dalszego rozwoju OZE

W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost mocy odnawialnych źródeł, które generują energię elektryczną. Jednakże źródła te nie zapewniają przewidywalnych i stabilnych parametrów eksploatacyjnych dla sieci systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Są to przede wszystkim ogniwa fotowoltaiczne (PV), a wcześniej – zanim w 2015 roku zatrzymano ich rozwój – farmy wiatrowe. Gwałtowny okresowy przyrost wyprodukowanej energii pochodzącej z paneli PV sprawia, że jesteśmy świadkami czasowego odłączania odnawialnych źródeł od sieci w szczytowych okresach produkcji zielonej energii. Sytuacja ta, która prawdopodobnie będzie występować coraz częściej, wymaga zmiany podejścia do rozwoju systemu elektroenergetycznego.



Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł energii.

Przyszłość powinna opierać się na bardziej zdecentralizowanym systemie elektroenergetycznym. Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł. Idealnie zaprojektowana wyspa tworzy obszar samowystarczalny energetycznie, nieobciążający systemu elektroenergetycznego. Oczywiście należy podkreślić, iż nie jest ona w pełni odłączona od tego systemu. Do czasu spopularyzowania magazynów energii (także w obszarze technologii wodorowych) nie znajdzie uzasadnienia całkowite odłączenie obszaru wyspy energetycznej od sieci dystrybucyjnej, jednak w perspektywie kilkunastu lat takie lokalne, niezależne strefy zapewne zaczną się pojawiać na energetycznej mapie województwa.

¹ W 2016 r. – ok. 685 MWe, 2011 r. – ok. 320 MWe.

² Zob. *Polityka Energetyczna Polski 2040*.

Wyspa energetyczna powinna wykorzystywać przede wszystkim energię pochodzącą z wiatru czy słońca. Dobrym, stabilnym źródłem energii w ramach pracy wyspowej wydaje się być także biogaz. Biogazownia wyposażona w agregat kogeneracyjny produkujący ciepło i energię elektryczną jest urządzeniem, które zapewni stabilizację pracy systemu energetycznego w ramach wyspy. Być może w przyszłości rolę stabilizującą przejmą urządzenia oparte na zielonym wodorze. Wodorowy magazyn energii zgromadzi chwilowe i okresowe nadwyżki energii odnawialnej oraz zmniejszy zapotrzebowanie na pobór energii elektrycznej z sieci dystrybucyjnej.

Zwolnić „legislacyjny hamulec”

Obserwowany systematyczny rozwój lądowej energetyki wiatrowej został zahamowany poprzez zmiany legislacyjne (tzw. ustawa 10H), które weszły w życie w 2015 roku, jednak globalny potencjał w zakresie dalszego rozwoju energetyki wiatrowej na lądzie szacowany jest na prawie 1,5 GW (na podstawie zawartych umów przyłączeniowych) w samym województwie pomorskim. Szacuje się, że wprowadzone kilka lat temu zmiany wyhamowały produkcję zielonej energii o połowę. Przyjęta niedawno nowelizacja tej regulacji jest wyłącznie półśrodkiem i jedynie w ograniczonym zakresie pozwoli nadrobić stracony czas. Dalszy rozwój wysp energetycznych powinny ułatwić zmiany legislacyjne dotyczące funkcjonowania spółdzielni energetycznych, klastrów energii, przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych i ich funkcjonowania, zasad wykorzystania biometanu, pofermentu oraz budowy bezpośrednich linii elektroenergetycznych. Bez dobrego prawa nie będzie możliwe zbilansowanie lokalnego potencjału produkcji i zużycia energii, co znacznie utrudni poprawę zarówno lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, jak i tego, mierzonego z pozycji centralnego operatora systemu energetycznego. Wpłyne to także negatywnie na efektywność budowania lokalnych ekosystemów powiązań społeczno-gospodarczych.

W aktualnie wprowadzonych zapisach prawnych nie jest dostatecznie zdefiniowane na jakich zasadach Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych (OSD) mają współpracować z klastrami/spółdzielniami/ wyspami energetycznymi. Poza zasadami ewentualnego przejmowania lub włączania fragmentów istniejącej sieci wewnętrznej nowej struktury wyspy, otwarte pozostają problemy związane z utrzymaniem, zarządzaniem oraz koniecznym rozwojem infrastruktury. Zagadnienia te są trudne nie tylko organizacyjnie i logistycznie, ale też wiążą się z istotnymi konsekwencjami ekonomicznymi pokrywania kosztów tych działań. W przepisach prawnych brakuje wskazówek: kto i w jakim zakresie powinien ponosić wydatki z tym związane. Ewentualne obowiązki OSD wobec nowo powstałych struktur również nie zostały dostatecznie zdefiniowane. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby współdzielenie infrastruktury sieciowej bądź np. zmniejszenie opłat przesyłowych w zamian za partycypację w kosztach rozwoju i utrzymania sieci. Można rozważyć dzierżawę lub leasing sieci przez OSD na rzecz wysp energetycznych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w obecnych uregulowaniach krajowych nie ma możliwości sprzedaży infrastruktury sieciowej OSD w prywatne ręce. Obszar rozwiązań w tym zakresie jest kluczowy dla możliwości tworzenia efektywnych struktur lokalnych wysp, a do tej pory nie został dostatecznie unormowany prawnie. Wymaga on pilnej regulacji. Rozwiązania rynkowe obowiązujące w elektroenergetyce nie są w tym zakresie skuteczne i trudno mówić o równowadze stron (lokalny OSD i wyspa energetyczna).

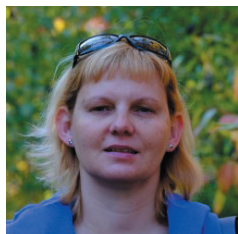
Inicjatywy, które są podejmowane przez samorządy regionalne dla wsparcia energetyki obywatelskiej, są niezbędne, szczególnie w sytuacji pogorszenia warunków funkcjonowania systemu prosumenckiego. Wyspy energetyczne stanowią krok naprzód, ponieważ nie są to działania indywidualne, a grupowe, wykorzystujące lokalne zasoby energii oraz lokalne zamierzenia i przedsiębiorczość. Właściwie funkcjonująca wyspa energetyczna, we współpracy z operatorami systemów sieciowych, szczególnie systemu elektroenergetycznego, to sytuacja korzystna dla wszystkich stron: pozostawienie wydatków na energię w obszarze wyspy, redukcja oddziaływania na środowisko i klimat oraz mniejsze obciążenie dla systemu elektroenergetycznego i centralnych źródeł energii.



O autorze

Stanisław Szultka – Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, pracownik naukowy Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Z wykształcenia ekonomista. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, trendów rozwoju technologii oraz polityki rozwoju. Posiada kilkanaście lat doświadczenia w zakresie badań i analiz gospodarczych, planowania strategicznego, rozwoju technologii oraz programowania i ewaluacji polityk publicznych. W powyższym zakresie realizował projekty m.in. dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju, PARP, NCBiR oraz samorządów regionalnych w Polsce.

Trendy środowiskowe a rozwój regionów



dr Paulina Legutko-Kobus

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy

Paradygmat rozwoju zrównoważonego, wdrażany do polityki rozwoju na poziomie krajowym i regionalnym, podkreśla znaczenie przemian społeczno-gospodarczych, uwzględniających uwarunkowania środowiskowe. Z jednej strony obserwujemy wzrost gospodarczy, z drugiej zaś musimy mieć świadomość ograniczoności zasobów oraz zwiększającej się presji na środowisko. Jego jakość w dużej mierze determinuje dobrostan i poziom życia ludzi. Dlatego tak ważne jest uwzględnienie w polityce rozwoju kwestii związanych z zapobieganiem kryzysowi klimatycznemu. Tyczy się to również skali regionalnej.

W ujęciu globalnym presja na środowisko spowodowana jest wzrostem liczby ludności oraz rozwojem gospodarczym (zwiększającym zużycie surowców, ale powodującym także coraz większe nierówności społeczne). Pomimo działań podejmowanych na poziomie globalnym, np. przyjęcia przez ONZ Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Sustainable Development Goals* – SDG) w 2015 r., w wielu regionach na świecie stan środowiska się pogarsza. Problemy klimatyczne diagnozowane na poziomie globalnym mają także wpływ na stan środowiska w Polsce. Jak wskazują badania oraz monitoring osiągnięcia założonych SDG, globalne zmiany klimatu mają największy wpływ na realizację celów społecznych zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza związanych z ubóstwem, głodem czy zdrowiem), a ich osiągnięcie do 2030 r. nie będzie możliwe.

Chcąc zatrzymać lub odwrócić negatywny wpływ człowieka na środowisko, potrzebna jest transformacja całego systemu społeczno-gospodarczego. Przykładem takiego podejścia jest ogłoszony 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład, który zakłada, że Europa do 2050 roku stanie się pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie¹. Zielony Ład to odpowiedź na największe zagrożenie globalne, stojące obecnie przez ludzkością – katastrofę ekologiczną, w tym przede wszystkim klimatyczną (obawa przed kryzysem klimatycznym i jego skutkami jest powszechnie podzielana przez społeczeństwo europejskie). To kolejna próba zaimplementowania koncepcji rozwoju zrównoważonego, który jest jednym z priorytetów działań UE od lat 90. ubiegłego wieku. Wdrożenie Zielonego Ładu wymaga współpracy różnych interesariuszy (w tym: rządów państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i biznesu) oraz wiedzy i świadomości związanej ze zmianami, jakie zachodzą w środowisku.



Europejski Zielony Ład to odpowiedź na największe zagrożenie globalne, stojące obecnie przez ludzkością – katastrofę ekologiczną, w tym przede wszystkim klimatyczną.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11.12.2019 r., COM(2019)640 final.

Trendy środowiskowe – przykład Polski

Przez trend środowiskowy należy rozumieć obserwowaną, kierunkową zmianę w środowisku naturalnym, wynikającą z bezpośrednich i pośrednich wpływów działalności człowieka na środowisko². W skali tak globalnej, jak i europejskiej najistotniejsze trendy środowiskowe, które będą miały wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, to:

- postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi;
- rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb, wód);
- nierównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami;
- spadek różnorodności biologicznej³.

Oceniając stan środowiska w Polsce, należy zauważyć, że zmniejszenie presji lub poprawa jakości środowiska dotyczy: emisji gazów cieplarnianych, emisji zanieczyszczeń do powietrza, jakości powietrza i poboru wód. Natomiast zwiększenie presji lub pogorszenie jakości środowiska dotyczy: występowania zjawisk ekstremalnych związanych ze zmianami klimatu, przesuszenia gleb, stresu wodnego, częstotliwości występowania suszy, śladu materiałowego, wytwarzania odpadów, fragmentacji krajobrazu i siedlisk, statusu siedlisk wodnych i lądowych, inwazji gatunków obcych i gatunków zagrożonych wyginięciem.

Przyjmując, że zaobserwowane w ostatnich latach (czasem nawet dłuższych okresach) trendy środowiskowe się utrzymają, to ich następstwem będą nie tylko zmiany w środowisku przyrodniczym, ale i całym systemie społeczno-gospodarczym. W tabeli 1. zaprezentowano konsekwencje trendów środowiskowych dla Polski w wymiarze (ładzie) społecznym i gospodarczym.

Trendy środowiskowe	Konsekwencje trendu w wymiarze społecznym	Konsekwencje trendu w wymiarze gospodarczym
Postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi w związku ze wzrostem ryzyka występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz chorób klimatozależnych; – spadek bezpieczeństwa żywnościowego; – wzrost zagrożenia dostaw odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia; – wzrost potrzeb związanych z planowaniem i wdrażaniem działań adaptacyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost strat spowodowanych zmianami klimatu, w szczególności występowaniem zjawisk ekstremalnych; – wzrost kosztów ochrony zdrowia; – wzrost kosztów łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do ich skutków; – wzrost kosztów produkcji żywności i wahań cen produktów rolnych jako wynik susz rolniczych i spadku produktywności gleb oraz zjawisk ekstremalnych niszczących uprawy (burze, gradobicia); – zmiana struktury zapotrzebowania na energię, w tym wzrost zapotrzebowania na energię do chłodzenia w związku z falami upałów; – utrata zasobów przyrodniczych wykorzystywanych gospodarczo (np. w rolnictwie, turystyce); – zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).

² Definicja przyjęta na potrzeby projektu: *Operacjonalizacja Systemu Zarządzania Rozwojem Polski. Udoskonalenie i wprowadzenie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań do systemu społeczno-gospodarczego i przestrzennego w ramach długookresowego programowania polityki rozwoju*, (GOSPOSTRATEG-III/0032/2020).

³ *Trendy środowiskowe w kontekście koncepcji Rozwoju Kraju 2050. Trendy krajowe*, red. M. Hajto, Warszawa 2023, s. 11, <https://krk2050.pl/wp-content/uploads/2023/03/Trendy-srodowiskowe-w-kontekście-Koncepcji-Rozwoju-Kraju-2050.-Trendy-krajowe.-1.pdf> [dostęp online].

Trendy środowiskowe	Konsekwencje trendu w wymiarze społecznym	Konsekwencje trendu w wymiarze gospodarczym
Rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb, wód)	<ul style="list-style-type: none"> - utrzymujące się zagrożenia zdrowia ludzi w efekcie zanieczyszczenia powietrza (mimo poprawy jakości w odniesieniu do niektórych zanieczyszczeń w Europie); - wzrost zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego w wyniku utraty produktywności gleb; - wzrost zagrożenia dostaw odpowiedniej jakości wody przeznaczonej do spożycia; - pogorszenie jakości wody w kąpieliskach w związku z eutrofizacją wód i wzrostem częstotliwości zakwitów sinic. 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost kosztów przywracania odpowiedniej jakości środowiska przyrodniczego; - wzrost kosztów ochrony zdrowia; - utrata lub degradacja zasobów przyrodniczych (wody powierzchniowe, gleby, populacja organizmów) wykorzystywanych gospodarczo, w tym w turystyce i rekreacji; - wzrost kosztów produkcji żywności w związku z degradacją gleb; - wzrost kosztów dostarczania usług i budowy infrastruktury (np. zaopatrzenia w wodę, oczyszczania ścieków); - wzrost cen nieruchomości na terenach o wysokiej jakości środowiska; - zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).
Nierównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost niezadowolenia społecznego w wyniku rosnących kosztów odbioru odpadów od mieszkańców. 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrastająca rola transportu i wydłużenie łańcuchów dostaw (infrastruktura, centra logistyczne); - wzrost kosztów produkcji (m.in. elektroniki) związany z mniejszą dostępnością surowców, koniecznością ich importu i krótszym życiem produktu; - wzrost kosztów gospodarki odpadami, w tym rosnące problemy samorządów związane z finansowaniem gospodarki odpadami; - potencjał do rozwoju technologii i przedsiębiorstw działających w obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym; - rozwój szarej strefy gospodarki odpadami; - zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony środowiska).
Spadek różnorodności biologicznej	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego w związku z utratą usług ekosystemowych; - wzrost zagrożenia zdrowia ludzi w wyniku rozprzestrzeniania się chorób odzwierzęcych (w tym pandemii); - wzrost nierówności i napięć społecznych. 	<ul style="list-style-type: none"> - wzrost kosztów ochrony zdrowia; - wzrost strat w sektorach gospodarki (np. rolnictwo, turystyka) na skutek utraty usług ekosystemowych; - zwiększone koszty przywracania jakości środowiska przyrodniczego; - wzrost zagrożenia dla produkcji żywności i wzrost kosztów produkcji żywności; - wzrost kosztów łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu; - zmiany sposobów korzystania z zasobów przyrodniczych, zasad produkcji, wzorców zachowań konsumentów (bez względu na polityki ochrony różnorodności biologicznej).

Tab. 1. Konsekwencje trendów środowiskowych w wymiarze społecznym i gospodarczym⁴

⁴ Ibidem, s. 91-96.



Występowanie i nakładanie się kilku negatywnych tendencji wpływa na wymiar instytucjonalny – wymaga wdrażania polityk związanych z ochroną środowiska i uwzględniania trendów, wyzwań i celów środowiskowych w dokumentach programujących rozwój na poziomie regionów.

Jak wskazuje analiza materiału zestawionego w tab. 1., niektóre konsekwencje obserwowane w wymiarach społecznym i gospodarczym są związane z wszystkimi trendami środowiskowymi, inne są bardziej specyficzne, skorelowane z poszczególnymi tendencjami. Oczywistym jest, że konsekwencje trendów wskazywane na poziomie krajowym nie będą w równym stopniu obserwowane w każdym regionie (województwie). Należy podkreślić ponadto, że występowanie i nakładanie się kilku negatywnych tendencji (zwiększanie presji na środowisko, pogarszanie jakości różnych komponentów środowiska) wpływa także na wymiar instytucjonalny – wymaga bowiem wdrażania polityk związanych z ochroną środowiska i uwzględniania trendów, wyzwań i celów środowiskowych w dokumentach programujących rozwój na poziomie poszczególnych regionów. Prace trwające nad Koncepcją Rozwoju Kraju 2050 (KRK 2050) uwzględniają analizy oparte o trendy środowiskowe. Warto sformułować także pytanie czy i na ile w strategiach rozwoju na poziomie województw są one dostrzegane i ujmowane. W celu odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, jako studium przypadku, dokonano analizy strategii rozwoju województwa mazowieckiego⁵. W tab. 2. zaprezentowano wynik analizy. *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego 2030+ . Innowacyjne Mazowsze* stanowi odpowiedź na wyzwania, którym musi sprostać województwo, aby podnieść jakość życia mieszkańców regionu⁶. Zasadnym jest więc postawienie pytania o odniesienie do trendów środowiskowych, które mają kluczowy wpływ na jakość życia.

Trendy środowiskowe	Odniesienie do trendu w strategii województwa mazowieckiego
Postępujące przekształcenie systemu klimatycznego Ziemi	<p>Diagnoza – wnioski, wyzwania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – postępujące zmiany klimatyczne związane z ociepleniem, w tym zwiększonym parowaniem i procesami pustynnienia, przekładają się na wielokrotnienie obszarów występowania okresowego zjawiska suszy zarówno rolniczej, jak i hydrologicznej; – zwiększenie częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych w miejscach o utrudnionej infiltracji powoduje wzrost zagrożenia powodziowego. <p>Sformułowano wyzwanie: odporność na zmiany klimatu, w tym ekstremalne zjawiska przyrodnicze.</p>
Rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego (w tym jego komponentów: powietrza atmosferycznego, powierzchni ziemi i gleb oraz wód)	<p>Diagnoza – wnioski, wyzwania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zagrożenie dla jakości wód stanowią zrzuty ścieków komunalnych i przemysłowych, spływy z pól oraz ścieki pochodzące z gospodarstw domowych niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej; – jakość powietrza w regionie jest niedostateczna. <p>Sformułowano wyzwania: stan/jakość środowiska; wykorzystanie paliw alternatywnych w gospodarce, zwłaszcza opartych o wodór oraz bezpieczeństwo energetyczne, udział odnawialnych źródeł energii w sektorze energetycznym.</p> <p>W kierunku działań numer 10: zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska; działanie: racjonalne gospodarowanie zasobami wodnymi.</p> <p>W kierunku działań numer 13: poprawa jakości środowiska; działania: ograniczenie emisji zanieczyszczeń do wód, atmosfery i gleby; prowadzenie działań na rzecz zapewnienia dobrego stanu wód, w tym rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i systemów oczyszczania ścieków.</p>

⁵ *Strategia rozwoju województwa mazowieckiego 2030+ . Innowacyjne Mazowsze*, przyjęta uchwałą 72/22 Sejmiku Województwa Mazowieckiego, <https://mazovia.pl/pl/bip/dokumenty-strategiczne/strategia-rozwoju-województwa-mazowieckiego-2030-innowacyjne-mazowsze.html> [dostęp: 5.06.2023].

⁶ *Ibidem*, s. 11.

Trendy środowiskowe	Odniesienie do trendu w strategii województwa mazowieckiego
Niezrównoważone wykorzystanie surowców i gospodarka odpadami	<p>Diagnoza – wnioski, wyzwania :</p> <ul style="list-style-type: none"> – gospodarka odpadami jest jednym z najbardziej problemowych obszarów ochrony środowiska. <p>Sformułowano wyzwanie: innowacyjność, rozwój przemysłu przyszłości, gospodarka obiegu zamkniętego.</p> <p>W kierunku działań numer 4: rozwój konkurencyjnej gospodarki; działanie: Wzmacnianie zielonej transformacji przedsiębiorstw w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego.</p> <p>W kierunku działań numer 13: poprawa jakości środowiska; działanie: wdrożenie spójnego systemu gospodarki odpadami, możliwie bliskiego gospodarce o obiegu zamkniętym.</p>
Spadek różnorodności biologicznej	<p>Diagnoza – wnioski, wyzwania:</p> <ul style="list-style-type: none"> – udział obszarów prawnie chronionych (poza obszarami Natura 2000) w powierzchni województwa mazowieckiego w latach 2013-2019 nie uległ zmianie i wynosił 29,7%; – wzrasta presja na tereny wypoczynkowo-rekreacyjne, które równocześnie posiadają wysoki reżim ochronny, np. Puszcza Kampinoska, Puszcza Kozienicka; – zwrócono uwagę na system przyrodniczy związany z zielonym pierścieniem Warszawy oraz na sieci powiązań przyrodniczych (w tym korytarze ekologiczne). <p>W modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej ujęto system obszarów chronionych i korytarzy ekologicznych.</p> <p>W rekomendacjach dla polityki przestrzennej zapisano: całość obszaru zurbanizowanego powinna być zamknięta strefą zielonego pierścienia, bezpośrednio powiązanego z przestrzeniami ekstensywnego użytkowania w miastach (parki, zieleńce, skwery, doliny cieków wodnych).</p> <p>W kierunku działań numer 8: rozwój uporządkowanej sieci osadniczej, sprzyjającej wykorzystaniu transportu zbiorowego i ruchowi niezmotoryzowanemu; działanie: zwiększanie udziału zieleni, w tym wysokiej, w pasie drogowym.</p> <p>W kierunku działań numer 10: zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju oraz zachowanie wysokich walorów środowiska; działania: ochrona obszarów cennych przyrodniczo (w tym objętych ochroną prawną) i przeciwdziałanie ich fragmentacji, zwiększenie lesistości regionu.</p>

Tab. 2. Ujęcie trendów środowiskowych w Strategii rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze⁷

Podsumowanie

Obserwowane na poziomie globalnym, europejskim i krajowym trendy środowiskowe mają złożony wpływ na system społeczno-gospodarczy i na jakość życia ludzi. Znajomość ich oddziaływania na poszczególne wymiary rozwoju (społeczny, gospodarczy, przestrzenny czy instytucjonalny) pozwala na ujęcie ich w dokumentach programowania – szczególnie tych o charakterze zintegrowanym. W trwających obecnie pracach nad KRK 2050, trendy środowiskowe są analizowane i uwzględniane jako jedno z kluczowych. Jak wskazuje analiza strategii rozwoju dla województwa mazowieckiego, są one dostrzegane także w regionalnych dokumentach strategicznych. Wskazywany jest ich wpływ na obecny stan województwa (w części diagnostycznej), formułowane są jako wyzwania oraz kierunki działań i kroki konieczne do pojęcia dla osiągnięcia wysokiej jakości życia.

⁷ Opracowanie własne na podstawie analizy *Strategii rozwoju województwa mazowieckiego 2030+. Innowacyjne Mazowsze*.



O autorce

Dr **Paulina Legutko-Kobus** – absolwentka kierunku Ochrona Środowiska, dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Polityki Publicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (od 2008 r.). Członkini Prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, współpracowniczka Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego. Prowadzi prace badawcze z zakresu: planowania strategicznego i programowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym, *smart city*, monitorowania procesów rozwoju oraz partycypacji społecznej. Zainteresowania naukowe łączy z praktyką jako ekspert opracowujący dokumenty strategiczne (szczególnie na poziomie lokalnym).

REGIONY A WIELOŚRODKOWA POLSKA

Idea Polski policentrycznej



prof. Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
Warszawa

Jednym z nielicznych pozytywnych skutków tragicznej strony polskiej historii: wojen, rozbiorów oraz licznych zmian granic, jest policentryczny system osadniczy. To najkorzystniejszy – z punktu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju – układ, w którym ośrodki większe „nie zjadają” mniejszych i w którym pomiędzy poszczególnymi miastami zachodzą największe efekty synergii. Ten zasób nie został nam jednak dany raz na zawsze – aby móc dalej z niego czerpać, należy odpowiednio zadbać o jego utrzymanie. W jaki sposób?

Trochę historii

Spuścizną tragicznej strony naszej historii: wojen, rozbiorów i ustawicznych przesunięć granic, jest m.in. – na płaszczyźnie uwarunkowań rozwojowych – korzystny policentryzm sieci osadniczej. Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów, powodujący wzrost ośrodków na różnych obszarach oddziaływania pod różną jurysdykcją. Nabiera on szczególnego znaczenia dzisiaj, kiedy historia przyśpieszyła i owe stare-nowe interesy uzewnętrzniają się z wielką siłą, a do tego są coraz lepiej widoczne.

”

Mamy szereg ośrodków miejskich różnej wielkości, rozmieszczonych w miarę regularnie na terytorium kraju, a pomiędzy nimi nie ma bardzo dużych różnic wielkościowych. Jest to w zasadzie jedyny poważniejszy pozytywny skutek pozostawania Polski przez wieki w strefie ścierania się interesów wielkich mocarstw i imperiów.

Głównymi ogniwami polskiego policentrycznego systemu osadniczego są ośrodki, które rozwinęły się na terytoriach zaborczych albo jeszcze wcześniej na różnego rodzaju ziemiach, w księstwach itp., w tym w państwach innych niż Polska. Ich rozwój stymulowało położenie jako centrów dużych regionów administracyjno-gospodarczych (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Szczecin), rewolucja przemysłowa XVIII-XIX w., która na większości dzisiejszego obszaru Polski dotarła z opóźnieniem (Katowice, Łódź), ale także rola „bram” (Gdańsk, Gdynia). Te osiem ośrodków ma obecnie najlepiej wykształcone funkcje metropolitalne, choć część po 1989 r. boryka się z poważnymi problemami (restrukturyzacja przemysłowa konurbacji katowickiej i Łodzi).

Ukształtowała się też sieć miast o znaczeniu ponadregionalnym, których uwarunkowania rozwojowe były dość podobne, ale albo przegrały, albo musiały prowadzić walkę z konkurencją, albo też ich zaplecze nie było tak duże (Bydgoszcz, Toruń, Kielce). Co ważne, część z tych ośrodków po 1989 r. rośnie szybko (Białystok, Rzeszów), dyskontując pozostawanie swego aktualnego zaplecza poza oddziaływaniem innych ośrodków, dominujących to zaplecze w czasach historycznych (Wilno, Lwów).

W tej policentrycznej układance nie wolno zapominać, że terytorium Polski się zmieniało, a w pobliżu obecnych granic leżą niegdyś polskie (II Rzeczpospolita) duże miasta: Lwów, Wilno, Brześć i Grodno, a także inne: Ostrawa, Praga, Drezno i Berlin. Wzdłuż granicy jest też sporo miast tzw. podwójnych, w tym na granicy polsko-niemieckiej nieraz około stutysięcznych (Zgorzelec-Görlitz, Słubice-Frankfurt nad Odrą).

Stosownie do układu sieci osadniczej kształtowała się sieć głównych szlaków handlowych. Powstawała ona w zasadzie w układzie heksagonalnym (w przybliżeniu pajęczej sieci lub piasty i szprych), optymalnym z punktu widzenia efektywności transportowo-osadniczej, gdyż suma długości dróg różnego rzędu i tym samym przejazdów w stosunku do liczby i hierarchii miast pełniących funkcje węzłów (zgodnie z układem dróg – także różnego rzędu), jest najlepsza. Te historyczne powiązania funkcjonalne odtwarzane są do dziś, jednak nie zawsze dyskontują współczesny, zmieniony (wymuszony) granicami nowy rozwój osadniczy i zmieniające się potrzeby hierarchii osadniczo-transportowej. Na przykład szlak w kierunku z Warszawy (i wcześniej z Niemiec) do Wilna i Moskwy biegł naturalnie przez Białystok (z rozgałęzieniem w Grodnie), ale już w latach 70. ub. wieku skierowano go na południe przez białoruski Brześć (odżyło to na krótko po 1989 r. w postaci osi Paryż-Berlin-Warszawa-Moskwa). Po 2000 r. przywrócono priorytet powiązań z krajami nadbałtyckimi, ale historyczny szlak przesunięto na północ z pominięciem Białegostoku (Via Baltica). Autostrada z Berlina do Poznania i Warszawy pomija nowe ośrodki wojewódzkie, zarówno Gorzów Wielkopolski, jak i Zieloną Górę. A jeśli spojrzeć na stolicę Niemiec, to odtwarza się układ heksagonalny w postaci autostrad A2 i A4 oraz S6 (szprychy) z kolejnymi łukami łączącymi ośrodki metropolitalne, ponadregionalne i regionalne: S3, A1, S19.

Trochę teorii

Dlaczego policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju? Najprościej ujmując, nie ma w nich ujemnych sprzężeń zwrotnych, czyli samonapędzającego, systematycznie wzmacniającego się wymywania funkcji. Mówiąc kolokwialnie, większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast. Następnie mamy do czynienia z efektami synergii, w wyniku czego suma mas ośrodków jest większa, niż wynikałoby to z prostego zsumowania. Następuje wzmacnianie sumarycznego potencjału. Lepsza jest też dostępność przestrzenna. W układach policentrycznych niższe są jednostkowe koszty obsługi powiązań i nawiązywania relacji, a więc systemy te są bardziej konkurencyjne gospodarczo.



Policentryczne systemy osadnicze są tak korzystne dla rozwoju, gdyż – mówiąc kolokwialnie – większy nie zjada mniejszego. Zachowuje się względna równowaga między wszystkimi ośrodkami w systemie miast.

Wiedza o korzyściach wynikających z posiadania systemu policentrycznego jest znana w krajach rozwiniętych, dlatego np. w planowaniu strategicznym Unii Europejskiej (Agenda Terytorialna 2030) przywiązuje się do tego tak dużą wagę¹. Co ciekawe idea ta częściowo wypłynęła z Polski za sprawą m.in. prof. Kazimierza Dziewońskiego, który w latach 70. ub. wieku zaszczeplił ją wraz ze swymi uczniami

¹ Zob. <https://territorialagenda.eu/> [dostęp 10.06.2023].

i współpracownikami (prof. Piotr Korcelli i in.) w krajach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Na tym tle Polska w Europie cechuje się jednym z najwyższych wskaźników policentryczności: podobnie m.in. do Niemiec, w których układ ten także wynika z czynników historycznych i prawideł rozwoju terytorium rozbitego jeszcze w XIX w. na wiele księstw i regionów funkcjonalnych.

Na drugim biegunie są takie kraje, jak np. Węgry, Hiszpania czy Finlandia, w których znaczna, niekiedy dominująca część potencjału społeczno-gospodarczego koncentruje się w jednym miejscu (Budapeszt, Madryt, częściowo z Barceloną, Helsinki). Pośrodku są m.in. Francja, Włochy i Bułgaria. Dominacja jednego lub dwóch głównych ośrodków w dużych terytorialnie krajach powoduje na ogół silne ujemne sprzężenia zwrotne i efekty wymywania kapitałów różnego rodzaju (ludzkiego, finansowego).

Współczesne i prognozowane zmiany w systemie osadniczym

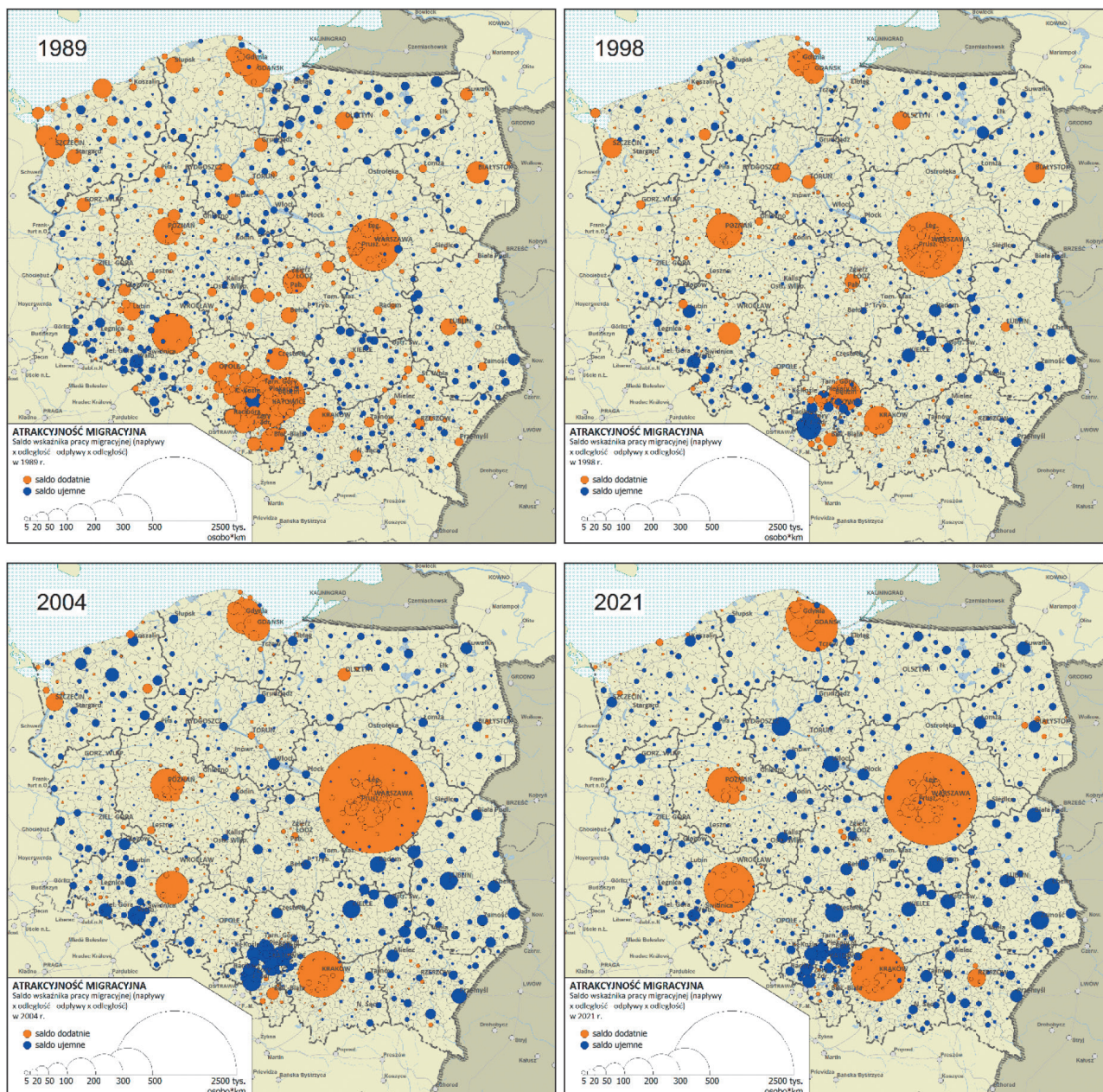
Współcześnie w Polsce mamy do czynienia z kilkoma głównymi procesami w systemie osadniczym, wynikającymi głównie z demografii i bezwzględnej depopulacji kraju. W sensie potencjału demograficznego, a co za tym idzie – gospodarczego, po pierwsze jest to kurczenie się większości miast (około 80% ich liczby w Polsce), w tym zwłaszcza średnich i małych, a spośród największych – Łodzi i zespołu miast konurbacji katowickiej. Po drugie, jest to szczególnie silny wzrost miast aglomeracyjnych, związany z suburbanizacją, w tym czynnikami środowiskowymi (lepsze warunki życia) i ekonomicznymi (niższe koszty zakupu mieszkań). Po trzecie, w Polsce wykształciła się tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław). Nie zawsze jest to wykazywane w oficjalnej statystyce: zwłaszcza stolica Polski ma z pewnością już ponad 2 mln stałych mieszkańców (nie licząc uchodźców ukraińskich). Od tych trzech głównych prawidłowości są wyjątki: wśród większych miast (poza wielką piątką) na wschodzie dość intensywnie rośnie Białystok i Rzeszów, a wśród średnich – na północy Ełk i Kołobrzeg. Pierwsze z nich (podobnie jak Białystok i Rzeszów) dyskontuje opóźnienie urbanizacyjne wschodniej części kraju, drugie – korzysta z rozwoju funkcji turystyczno-uzdrowiskowych, rehabilitacyjno-zdrowotnych itp.

”

Współcześnie 80% polskich miast się kurczy, natomiast szczególnie silny wzrost dotyczy grupy miast aglomeracyjnych, związanych z suburbanizacją. W ostatnich latach wykształciła się też w naszym kraju tzw. wielka piątka ośrodków, które stale rosną – w jej skład wchodzi: Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto oraz Wrocław.

W warunkach niskiej dzietności (jednej z najniższych na świecie) kluczowym czynnikiem rozwoju demograficznego stają się migracje. Ich konsekwencją jest m.in. wyrównywanie niedoborów na rynku pracy, w tym popytu ze strony rozwijającej się gospodarki ośrodków miejskich. O atrakcyjności miast pod tym względem decyduje jednak nie tylko sam bilans napływów i odpływów. To także odległość przemieszczeń: jeśli osoba np. z Kaszub migruje w poszukiwaniu pracy i lepszego miejsca do życia do Warszawy, zamiast do pobliskiego Trójmiasta, oznacza to, że siła przyciągania stolicy Polski jest znacznie większa. Jeśli przemnożymy te pokonywane odległości liczbą migrantów (jest to więc jakby praca migracyjna), to otrzymamy dość uniwersalny i porównywalny wskaźnik atrakcyjności migracyjnej dla różnych miast². Zobrazowano to na mapie poniżej.

² P. Śleszyński, *Koncepcja nowego wskaźnika atrakcyjności migracyjnej i jego zastosowania*, *Czasopismo Geograficzne*, 91, 1-2, s. 37-58.



Ryc. 1. Atrakcyjność migracyjna miast w latach 1989-2021

Źródło: na podstawie Śleszyński 2023³.

W roku 1989 system osadniczy był bliżej równowagi, tj. stosunkowo wiele średnich i dużych ośrodków miało dodatni bilans atrakcyjności. W roku 2021 sytuacja jest diametralnie inna. Z jednej strony widzimy dodatnią „wielką piątkę” wraz z przyległościami (miasta stref podmiejskich), z drugiej – bardzo liczną, wręcz przytłaczającą liczbę ośrodków o charakterze ujemnym. W grupie tej znajduje się wiele miast średnich – regionalnych i subregionalnych, także obecnie wojewódzkich (Bydgoszcz, Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Lublin, Łódź, Radom, Szczecin, Wałbrzych, Włocławek). To ośrodki, które najbardziej straciły w wyścigu transformacyjnym po 1989 roku. Przyczyn tego jest wiele, ale opis tego to zadanie na inne opracowanie (przeskalowanie znaczenia w latach 70. ub. wieku, reforma administracyjna roku 1999, kurczenie się zasobów migracyjnych w naturalnych zlewniach, konkurencja „wielkiej piątki” i innych miast, decyzje inwestycyjne korporacji zagranicznych i in.).

³ P. Śleszyński, *Migracje wewnętrzne* [w:] *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2020-2021*, D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2023.

Wiele wskazuje na to, że polaryzacja systemu osadniczego będzie się pogłębiać. Zgodnie z wszelkimi dostępnymi prognozami demograficznymi, liczba ludności Polski ma coraz szybciej spadać. Jeszcze bardziej skurczą się i tak już „wyspane” zlewnie migracyjne miast, a niska dzietność będzie pogłębiać ujemne saldo ruchu naturalnego. Równocześnie występować będą coraz silniejsze niedobory na rynku pracy. Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy⁴ – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. Oczywiście, nie jest to możliwe i z pewnością nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników. Imigracja ta była już zresztą wyraźna przed wojną w Ukrainie, jak i przed pandemią COVID-19, w tym w wielu miastach miała znaczący udział w rynku pracy⁵.

”

Około 2050 r. w zasadzie wyrówna się liczba osób w wieku produkcyjnym i liczba miejsc pracy – co oznacza, że aby utrzymać równowagę popytowo-podażową, cała dorosła (wiek produkcyjny) populacja Polski musiałaby pracować. W konsekwencji nasili się imigracja zagraniczna, która liczona będzie zapewne w milionach pracowników.

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Oznaczać to będzie słabnięcie mniejszych ośrodków i ich „wypadanie” z dotychczasowej hierarchii osadniczo-funkcjonalnej. Wiele miast subregionalnych i powiatowych, a być może także niektóre wojewódzkie, nie będzie w stanie pełnić swych funkcji z powodu degradacji i zbyt niskiej bazy ekonomicznej. Stawia to pod znakiem zapytania racjonalność aktualnego podziału administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza słabość szczebla powiatowego i niewydolność wyludniających się gmin.

System policentryczny nie jest więc dany raz na zawsze. Oczywiście, procesy, o których piszę, zachodzą w skali mierzonej nie latami, tylko dekadami i stuleciami. Prawdopodobnie jednak w przewidywalnej przyszłości – jednego, dwóch pokoleń, nie da się zatrzymać degradacji wielu miast. Można jednak ten proces wyhamować i osłabić, a niekiedy nawet starać się o restytucję i wzrost znaczenia tych ośrodków.

”

Na rynku krajowym nasili się konkurencja międzyregionalna i wewnątrzregionalna, w której wygranymi będą duże, silniejsze miasta, ale odbędzie się to kosztem słabszych, w różnych układach: „wielka piątka” – inne miasta, stolice województw – miasta powiatowe, w tym subregionalne, a nade wszystko Warszawa – reszta kraju. Czy proces ten można wyhamować i osłabić?

⁴ P. Śleszyński, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 183, s. 225-247.

⁵ A. Górny, P. Śleszyński, *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, *Geographia Polonica*, 92, 3, s. 331-345.

W kierunku policentryzacji i deglomeracji regionalnej oraz koncentracji lokalnej

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja, że pomimo postępującej erozji demograficznej i polaryzacji osadniczej, wciąż posiadamy policentryczną sieć miast i dzięki temu zarówno w układzie krajowym, jak i w układach regionalnych możemy mieć wpływ na bardziej zrównoważony rozwój. Ten policentryzm powinien być kołem zamachowym, a co najmniej hamulcem bezpieczeństwa w kształtowaniu struktur przestrzennych, w tym organizacji terytorialnej. Aby tak się stało, konieczne jest jednak przeformułowanie polityki regionalnej i lokalnej, w tym dostrzeżenie kluczowych, a nie zawsze i do końca prawidłowo diagnozowanych mechanizmów rozwoju terytoriów.

W tym miejscu chciałbym postawić tezę, że mamy w tej dyskusji źle postawiony dylemat: rozwój spolaryzowany (polaryzacyjno-dyfuzyjny) czy zrównoważony. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być zrównoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie. Biegunami wzrostu nie powinny być odrębne ośrodki, ale ich wspólnie powiązana sieć. Jest to koncepcja sformułowana pierwotnie głównie przez prof. Piotra Korcellego pod nazwą „Polska Metropolia Sieciowa” podczas prac Zespołu Ekspertckiego nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju⁶.



Wybór między rozwojem spolaryzowanym a zrównoważonym jest pozornym dylematem. Obydwie koncepcje da się pogodzić. Rozwój powinien być zrównoważony regionalnie, zgodnie z zasadą policentryczności, a skoncentrowany lokalnie.

Po pierwsze – i jest to fundamentalne pytanie – trzeba zastanowić się, o jaką sieć osadniczą i system miast, w warunkach silnej depopulacji, powinno nam chodzić w przyszłości. Czy mamy nadal utrzymywać, a nawet stymulować rosnące niedopasowanie systemu administracyjno-terytorialnego w stosunku do osadniczo-funkcjonalnego, czy należy coś z tym zrobić? Odpowiedź powinna być jednoznaczna: należy dokonać rehierarchizacji systemu administracyjno-terytorialnego, czyli z jednej strony postawić na faktycznie istniejące metropolie (wspomniana „wielka piątka” plus niedomagające Łódź i Katowice), być może jeszcze inne, a z drugiej – wzmocnić szczebel regionalny (niewojewódzkie miasta o potencjale 100-200 tys. mieszkańców). Pisząc o miastach regionalnych, mam na myśli ośrodki takie jak (alfabetycznie): Bielsko-Biała, Częstochowa, Elbląg, Grudziądz, Kalisz, Koszalin, Legnica, Płock, Radom, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek. Mają one w większości wyraźnie wykształcone funkcje regionalne, jednak borykają się z nieraz bardzo silnym spadkiem ludności (Wałbrzych od 1989 r. stracił aż 20% ludności, i to rejestrowanej – skala depopulacji wskutek nierejestrowanego odpływu jest zapewne większa). Jest też kilka układów wielobiegunowych o łącznym sporym potencjale – najbardziej znane i wśród których są już w większości formalnie zawiązane porozumienia o współpracy, to Kalisz-Ostrów Wielkopolski (z Pleszewem i innymi gminami), „Czórmiasto”, czyli Tarnobrzeg, Stalowa Wola, Nisko i Sandomierz, Legnicko-Głogowski Obszar Funkcjonalny czy Koszalin-Kołobrzeg-Słupsk.

Powinna nastąpić też racjonalizacja sieci subregionalnej. Wiele miast jest aktualnie niedowartościowanych pod względem pełnienia funkcji (z grubsza są to miasta na prawach powiatu), inna grupa – jest lub będzie przewartościowana. W roku 1999 było 28 miast-stolic powiatów o liczbie ludności poniżej 10 tys. mieszkańców, a w 2021 – już 38. Ośrodki te nie są zdolne pełnić poważniejszych funkcji ponadlokalnych, wraz z upływem czasu stając się zapleczem podstawowej obsługi, np. dla rolnictwa i turystyki. Wraz z ubytkiem ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, tracą swą bazę ekonomiczną i miejsce w hierarchii funkcjonalno-osadniczej.

⁶ P. Korcelli, M. Degórski, D. Drzazga, T. Komornicki, T. Markowski, J. Szlachta, G. Węclawowicz, J. Zaleski, J. Zaucha, *Ekspertcki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, 122, Warszawa 2010.

Odrębnym problemem jest racjonalizacja miast i ich wiejskich odpowiedników, tzw. gmin obwarzankowych. Jest w Polsce ponad 150 takich układów: mogłyby to być gminy miejsko-wiejskie, a niekiedy można byłoby te jednostki połączyć (*casus* Zielonej Góry). Usprawniłoby to z pewnością zarządzanie, zmniejszyłoby koszty jednostkowe na obszarach silnie powiązanych przez np. dojazdy do pracy, do szkół, usprawniłoby koszty utrzymania i przychody samorządów.

Drogą do wsparcia powyższej policentryzacji jest deglomeracja funkcji wyższego rzędu. Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju (koncepcja taka pojawiła się około 2017 r. i choć autor tego tekstu generalnie wspierał tę ideę, wcale nie o takie rozdrobnienie deglomeracyjne mu chodziło⁷), ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji. Na przykład lokalizacji głównych instytucji gospodarczych w konurbacji katowickiej (wraz z Centralnym Portem Komunikacyjnym z uwagi na pobliski Kraków i Ostrawę), kulturalnych – w Łodzi, giełdy papierów wartościowych w Poznaniu, służb geodezyjno-satelitarnych w Olsztynie czy agend środowiskowych (wraz z Ministerstwem Środowiska) w Białymstoku. Z kolei deglomeracja typowych miast średnich (jak Chełm, Łomża czy Piła) powinna polegać na reindustrializacji i zachętach (a dla spółek państwowych – być może powinności) dla lokalizacji funkcji przemysłowych, logistycznych itp. To ostatnie powinno być atutem konkurencyjnym Polski wobec potrzeb bezpieczeństwa produkcyjnego (w tym żywnościowego) oraz skracania łańcuchów dostaw w coraz bardziej niespokojnym świecie.

”

Nie wszystko musi się lokować w Warszawie, a w układach wojewódzkich – w ich stolicach. Wiele państw prowadzi politykę deglomeracji. Potrzeba jednak zachować ostrożność: nie chodzi tu o „rozsmarowanie” około 100 urzędów centralnych po miastach średnich w całym kraju, ale raczej o szukanie pewnych racjonalnych, uzasadnionych koncentracji.

Przeformułowania wymaga polityka mieszkaniowa, jako że głównym mechanizmem polaryzacyjnym, obok wypłukiwania funkcji różnego typu, są migracje ludzi w poszukiwaniu pracy i lepszego życia. Programy typu Mieszkanie+ powinny być nakierowane wyłącznie na miasta niewojewódzkie, w tym powiatowe: sprzyjałoby to koncentracji ludności. Na wsi wciąż istnieją, choć kurczące się, nadwyżki ludności rolniczej i okołorolniczej (formalna urbanizacja w Polsce to około 60%). Szacowane są (IRWiR PAN) na 1,5 mln, może nawet 2 mln osób. To poważny zasób, bo gdyby tylko 1/3 tego potencjalnego strumienia migracyjnego skierować na miasta średnie, wówczas spadek ludnościowy można by poważnie wyhamować. Warunkiem są atrakcyjne miejsca pracy (możliwe dzięki deglomeracji przemysłu i usług), praca hybrydowa, podnoszenie warunków i jakości życia, w tym satysfakcjonująca oferta kulturalna dla młodych ludzi. Ostatni Kongres Małych i Średnich Miast w Chełmie (kwiecień 2023 r.) zorganizowany w nowej, nowoczesnej miejskiej bibliotece pokazał, że nawet w tak stosunkowo niedużych miastach mogą powstawać interesujące inwestycje w tym zakresie.

Jeśli chodzi o argument koncentracji, jest on ważny z powodu silnego rozproszenia zabudowy, wynikającego zarówno z czynników historycznych (polityka zaborcza na obszarach wiejskich), jak i współczesnych (wadliwe prawo przestrzenne, generujące chaos przestrzenny i *urban sprawl* w strefach urbanizacji miejskiej i turystycznej).

⁷ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa 2018.

Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. W tym kontekście konieczne jest dostosowanie połączeń różnego rzędu do hierarchii osadniczo-funkcjonalnej miast. Niestety, poczyniono dotychczas wiele błędów w tym zakresie. Wiele głównych węzłów między autostradami i drogami ekspresowymi znajduje się w zbyt małych miejscowościach, drogi te zbyt często omijają stolice regionalne (wspomniany *casus* Białegostoku i Via Baltica, ale także np. Olsztyna). Ogranicza to naturalne tworzenie się centrów wymiany, logistyki itp., występuje efekt tunelowy. Generalnie sieć transportowa powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować: główny węzeł dla ruchu samochodowego zlokalizowano w Strykowie (zamiast bliżej Warszawy), wskutek czego do Trójmiasta ze stolicy kraju jeszcze niedawno najszybciej jechało się przez Łódź, znacznie wydłużając trasę – 20% w stosunku do S7. Z kolei trasa S7 omija Olsztyn i biegnie przez stosunkowo małe miasta. Tymczasem z punktu widzenia kształtowania policentrycznej sieci powiązań, najbardziej potrzebna w tym regionie byłaby łącznikowa trasa S10 (wzdłuż Wisły do Torunia/Bydgoszczy), włączająca w sieć szybkiego ruchu i aktywizująca Płock i Włocławek oraz dająca wyjście na oderwany komunikacyjnie od centrum kraju Szczecin. Jeśli kiedyś powstanie taka trasa, to wówczas ktoś może się zapytać, po co S7 na północ od Warszawy i do tego z boku Olsztyna?

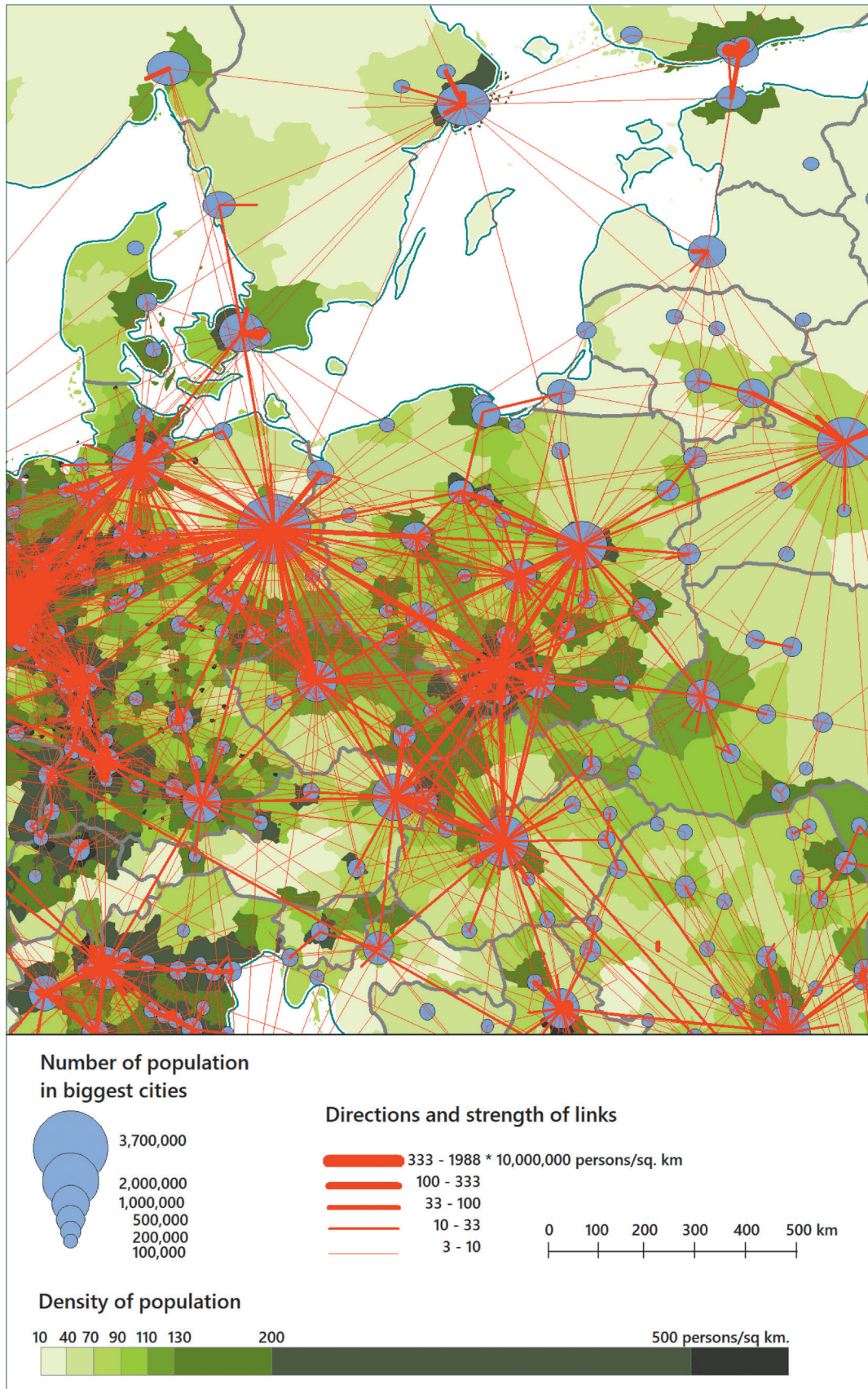


Miasta nie wiszą w próżni przestrzennej, nie są również tylko *hostem* w internecie: trzeba je wiązać tradycyjną (drogi, w tym koleje) efektywną i racjonalną siecią transportową. Ta z kolei powinna wzmacniać policentryczny układ ośrodków miejskich, a nie go destabilizować.

Generalnie sieć transportowa powinna odwzorowywać potencjalne ciężenia aglomeracji i miast, aby uzyskiwać m.in. wspomniane efekty synergii oraz zmniejszać koszty nawiązywania relacji, w tym czasy przejazdu (ryc. 2). Badania sprzed kilkunastu lat pokazywały, że w zbiorze miast powyżej 100 tys. mieszkańców tzw. sprawność macierzowa drogami szybkiego ruchu (dostępność w macierzy około 40 miast, ważona odległością – im ośrodki bardziej od siebie oddalone, tym waga relacji mniejsza) w roku 1989 wynosiła 22%, w roku 2008 – 30%, a dla 2015 r. szacowano ją na 63%⁸. W tym ostatnim przypadku w obliczeniach był to w przybliżeniu stan obecny, ale wraz z ukończonymi w całości S7, S17 i S19 (co do dziś się nie udało), a zatem wskaźnik tej sprawności jest dzisiaj z pewnością niższy. Co więcej, zakładając intensywne tempo rozwoju sieci dróg ekspresowych i autostrad, osiągnięcie wskaźnika stuprocentowego oszacowano na około 2040 rok.

A zatem, pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespoleniu sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie (wiosna 2023 r.) nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem (dwa główne ośrodki metropolitalne), czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.). Ciężki ruch tranzytowy przechodzi przez środek Warszawy (przy mglistych, a na pewno spóźnionych perspektywach na tzw. Wielką Obwodnicę), co jest kuriozum na niespotykaną skalę w cywilizowanych krajach. W takich warunkach, przy braku hierarchizacji i priorytetyzacji najważniejszych połączeń w ostatnich dekadach, trudno mówić o pierwszorzędym wspieraniu policentrycznego układu sieci osadniczej i policentrycznego układu powiązań funkcjonalnych. Choć trzeba przyznać, że po około 2004 r. zrobiono wiele, aby przełamać nieefektywny, tranzytowy docelowy układ sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce (osie północ-południe i wschód-zachód promowane od lat 80. w związku m.in. z potrzebami wojskowymi byłego Układu Warszawskiego, czyli skupienie się wyłącznie na równoleżnikowych A2 i A4, a następnie na południkowych A1 i S3).

⁸ P. Śleszyński, *Rozwój nowoczesnej drogowej sieci transportowej a efektywność połączeń głównych ośrodków miejskich (1989-2015)*, *Autostrady*, 7, s. 50-53.



Ryc. 2. Ciężenia grawitacyjne w Polsce i otoczeniu mierzone siłą PKB⁹

⁹ M. Nowak, P. Śleszyński, P. Legutko-Kobus, *Spatial planning in Poland. Law, property market and planning practice*, Springer Briefs in Geography, Springer, Cham 2022.



Pomimo spektakularnego rozwoju sieci drogowej po wejściu Polski do Unii Europejskiej, wciąż istnieją poważne braki w zespole sieci transportowo-osadniczej. Aktualnie nadal nie są połączone możliwie najkrótszą trasą na całym odcinku Warszawa z Krakowem czy Katowice z Poznaniem. Mankament ten w największym stopniu dotyczy sąsiadujących ośrodków wojewódzkich (Białystok-Olsztyn, Kielce-Łódź, Lublin-Kielce i in.).

O ile korytarze drogowe o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych już nieźle (choć dopiero po dwóch dekadach bardziej intensywnej rozbudowy) odwzorowują potrzeby spójności policentrycznej sieci osadniczej ośrodków wyższego rzędu (a przynajmniej plany rozwoju szybkich dróg nie są nastawione niemal wyłącznie na tranzyt), wciąż tego warunku nie spełnia system kolei. Istotną rolę odgrywają tu uwarunkowania jeszcze z czasów zaborów, tj. odrębne systemy kolejowe państw zaborczych, jak też celowa polityka omijania liczących się i potencjalnie rozwojowych ośrodków (np. na trasie warszawsko-petersburskiej w drugiej połowie XIX w.). Trudno postronnemu obserwatorowi byłoby jednak uwierzyć, że tego typu czynniki oddziałują po grubo ponad stu latach od rozbudowy tej sieci, a nawet były wzmacniane po 1989 r. (rozbiórka linii kolejowych na taką skalę w tak dużym kraju niespotykana w dziejach współczesnego świata¹⁰).

Niestety, ambitne plany rozbudowy sieci, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy. W specjalnie na ten temat przygotowanym w 2020 r. stanowisku Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN¹¹ możemy przeczytać, że Strategiczne Studium Lokalizacyjne CPK „jest dokumentem redefiniującym układ transportowy kraju, a tym samym zmieniającym podstawy organizacji przestrzennej Polski oraz że zaproponowany układ nowych oraz modernizowanych linii kolejowych stwarza zagrożenie dla policentrycznego rozwoju kraju. Policentryczna (wieloośrodkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). Sprzyja ona równoważeniu rozwoju i przeciwdziała nadmiernej koncentracji funkcji gospodarczych (PKB). (...) Proponowana obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na rozmaite zagrożenia”.



Niestety, ambitne plany rozbudowy polskiej sieci kolejowej, zwłaszcza w związku z programem kolejowym CPK, nie korelują z policentryczną siecią miast, ale wręcz pogłębiają monocentryczny system transportowo-osadniczy.

Jaki powinien być zatem układ optymalny? Nastawiony na więcej powiązań skośnych i międzyregionalnych, tj. łączących np. Białystok ze Szczecinem przez Olsztyn i Gdańsk, a nie przez przesiadkę pod Warszawą w Baranowie. Argumentowane w związku z inwestycją polepszenie dostępu średnich miast do Warszawy powinno następować przez ośrodki regionalne. Plan rozbudowy zdecydowanie przeszacowuje znaczenie dostępności szybką koleją z mniejszych miast: zwyczajnie zabraknie tam popytu na podróże do Warszawy.

¹⁰ Z. Taylor, *Rozwój i regres sieci kolejowej w Polsce*, Monografie, 7, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2007.

¹¹ Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK, Warszawa, 5 marca 2020 r., https://kpkz.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf [dostęp online].

Potrzebna jest też deglomeracja finansowa. Po pierwsze, uszczelnić należy nie tylko drenaż kapitału ludzkiego, ale i finansowego. Pieniądze wypracowane w układach lokalnych są „wysysane” w różnych relacjach – z kraju za granicę, z małych miast i gmin do Warszawy lub do stolic województw itp. Być może jakimś rozwiązaniem byłoby wprowadzenie walut lokalnych, np. związanego terytorialnie bonu na każde narodzone dziecko. Taki bon obowiązywałby tylko w danym mieście lub powiecie, a można by nim było pokrywać opłaty za lokalne wydatki, płacić za usługi, w sklepach itd. Reformy wymaga system redystrybucji podatkowej PIT, a zwłaszcza CIT: jest on głęboko niesprawiedliwy, a nawet antyrozwojowy. Ale nie dlatego, że tracą na tym największe miasta, na czele z Warszawą (jest to nieporozumienie, o czym mowa dalej). Chodzi o to, że znikoma część gmin ma bardzo wysokie profity z racji lokalizacji bardzo dużych zakładów, głównie przemysłowych. Podatki lokalne, a zwłaszcza dochody z podatków nie pobudzają do przedsiębiorczości. Sąsiadujące i związane funkcjonalnie gminy nie mają z tego nic, choćby na utrzymanie dróg, po których codziennie jadą ich mieszkańcy-pracownicy, aby pomnażać zyski wielkich fabryk.

Jeśli chodzi o status podatkowy Warszawy, to nie można do końca zgodzić się z dość powszechną tezą, że Warszawa traci wskutek „janosikowego”. Jest to odwrócenie myślenia o związkach przyczynowo-skutkowych powstawania i redystrybucji bogactwa. Pozycja i dominacja Warszawy wynika z jej stołeczności, która w Polsce jest silnie związana z gospodarczymi funkcjami kontrolno-zarządczymi, czyli siedzibami największych spółek. Spółki te płacą podatki w Warszawie (z tym jest różnie, zwłaszcza w przypadku firm zagranicznych, choć trzeba przyznać, że w ostatnich latach coraz lepiej), ale zyski bardzo często pochodzą z działalności w całym kraju. Jest to między innymi opisany wcześniej drenaż finansowy banków czy sieci handlowych i usługowych. Stanowi to jeden z kluczowych mechanizmów polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju i frustracji prowincji, przez co następuje także drenaż ludzki (obok finansowego) oraz w konsekwencji osłabianie policentryzmu w różnych układach regionalno-funkcjonalnych. Gdyby chcieć usprawiedliwić ten stan rzeczy (w sensie *fair play*, a nie bronienia się argumentami), to nie tylko „janosikowe” jest tu jakąś formą zadośćuczynienia znaczącej przewagi lokalizacyjno-administracyjnej, ale też mieszkańcy regionu funkcjonalnego (strefa dojazdów do pracy), a być może województwa lub nawet całego kraju mogliby mieć jakiś udział we wpływie na władze miasta (obecnie władzę tę wybierają wyłącznie stali, zameldowani mieszkańcy).

Zakończenie

Polska posiada policentryczny system osadniczy, z którego wciąż nie potrafi efektywnie korzystać. Kluczowe jest zrozumienie, że system ten tworzył się wieki i wciąż ewoluuje. Fundamentalna zmiana procesów demograficznych w Polsce, jaką jest bezwzględny spadek liczby ludności (formalnie od roku 2000, a faktycznie zapewne od lat 1990–1995 w związku z silną, słabo zarejestrowaną, emigracją zagraniczną – a w rzeczywistości największym *exodusem* w historii kraju), powinna pociągać za sobą zmianę myślenia o docelowym (w perspektywie kilku dekad) systemie administracyjno-osadniczym. W tym pogodzenie się, że część miast nie będzie w stanie wypełniać swoich dotychczasowych funkcji, a część gmin z tego samego powodu trzeba będzie połączyć. Wciąż jednak istnieją możliwości, aby w niektórych chociaż regionach kraju temu przeciwdziałać, a co najmniej łagodzić negatywne procesy, związane nie tylko z bezwzględnym ubytkiem ludności, ale jeszcze poważniejszym w skutkach społecznych i dla budżetów publicznych starzeniem się i generalnie deformacjami struktury wieku i płci (w Polsce występuje szczególnie wysoki odpływ z peryferii kobiet w wieku małżeńskim). Tylko częściowo zniweluje to wzrost imigracji zagranicznej, który jest nieunikniony: imigranci ci będą osiedlać się, zgodnie z obserwowanym trendem, głównie w największych miastach, a także w ośrodkach przemysłowych na zachodzie i południu kraju. Również migracja typowo uchodźcza charakteryzuje się tendencją do lokalizacji szczególnie w największych miastach. Innymi słowy, wzrost imigracji zagranicznej będzie raczej pogłębiać różnicowanie się systemu miast i tym samym spadek jego policentryczności.

Rozwiązanie problemów związanych z degradacją systemu osadniczego, staje się szczególnie ważne po pandemii COVID-19 i w warunkach wojny na Wschodzie. W pierwszym przypadku chodzi o takie wzmocnienie policentrycznego systemu osadniczego, aby w jak największym stopniu wspomagał on samodzielność produkcyjno-usługową, by być odpornym na różnego rodzaju kryzysy. Może być to związane

zwłaszcza z deglomeracją funkcji wyższego rzędu w różnych układach (stolica kraju – duże ośrodki regionalne, stolice województw – miasta subregionalne), reindustrializacją typowych średnich miast (to tutaj są szczególnie uzasadnione przesłanki z uwagi na odtwarzanie tzw. stref życiowych), precyzyjną polityką migracyjną (ograniczenie wsparcia programów mieszkaniowych w miastach „wielkiej piątki”, także z powodu ich już nadmiernego zagęszczenia i wielu różnych uciążliwości – te miasta z powodu np. kongestii ruchu coraz mniej nadają się do życia), reformą redystrybucji podatkowej i innych. Szczególnie efektywnym narzędziem może być reforma administracyjno-terytorialna. Choćby z tego powodu, że poprzednia tworzona była przed rewolucją technologiczno-komunikacyjną pierwszej i drugiej dekady XXI w., która diametralnie zmienia potrzeby mobilności i wyzwania obsługi ludności oraz dostępności przestrzennej.

Poglądy na kształtowanie się systemu osadniczego zmienia też sytuacja geopolityczna i agresja Rosji na Ukrainę. Okazuje się, że jeszcze bardziej trzeba wspierać skośne kierunki powiązań, takie jak Via Intermare (konceptcja promowana w latach 1990. zwłaszcza przez prof. Marcina Rościszewskiego i prof. Grzegorza Węclawowicza) i Via Baltica, oraz generalnie szukać tych ciężarów grawitacyjnych w układzie międzynarodowym, które mogą wzmacniać, a nie osłabiać policentryczność polskiego systemu miast.

O autorze

Prof. dr hab. **Przemysław Śleszyński** – profesor Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, członek Komitetu Nauk Geograficznych PAN (sekretarz naukowy), Komitetu Nauk Demograficznych PAN, Komitetu Badań nad Migracjami PAN i Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Członek Rządowej Rady Ludnościowej i Instytutu Pokolenia. Zajmuje się geografią społeczno-ekonomiczną i gospodarką przestrzenną, w tym strukturami przestrzennymi ludności i przedsiębiorstw, rozwojem miast i regionów, migracjami, geografią transportu, planowaniem przestrzennym, estetyką krajobrazu. Autor ponad 400 prac z tego zakresu. Koordynator i uczestnik kilkudziesięciu grantów i projektów, realizowanych dla instytucji międzynarodowych (m.in. programy ESPON) oraz centralnych i samorządowych podmiotów publicznych, w tym od ponad 15 lat koordynator rządowych raportów nt. stanu i zaawansowania prac planistycznych w gminach.

Regionalna polityka miejska wobec wyzwań przyszłości



Jacek Woźniak

doradca Związku Miast Polskich

Regionalna polityka miejska wymaga większej uwagi ze strony samorządów, gdyż stanowi źródło rozwoju obszarów zurbanizowanych. Jej znaczenie rośnie wraz z ogólnosiątkowym wzrostem znaczenia miast, w których żyje coraz większa populacja ludzi (także w Polsce). Dobra regionalna polityka miejska powinna, oprócz samego ukierunkowania na miasta, brać pod uwagę wyzwania przyszłości oraz sprzyjać budowaniu współpracy w zakresie miejskich obszarów funkcjonalnych. Upowszechnienie takiego podejścia w polskich regionach daje nadzieję na efektywniejsze rozwiązywanie ich problemów.

Podstawowym zadaniem samorządu regionalnego jest prowadzenie polityki rozwoju, także w odniesieniu do innych podmiotów publicznych i prywatnych na obszarze województwa. W tym sensie codzienna działalność władz regionalnych jest osadzona w terytorialnym paradygmacie rozwojowym. Z jednej strony prawo jasno wyznacza granice władztwa województwa zarówno pod względem podmiotowym – samorząd województwa formalnie nie nadzoruje innych jednostek samorządu terytorialnego (JST) – jak i przestrzennym (geograficznie określone granice między województwami). Z drugiej jednak strony terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze. W związku z tym, terytorium w rozumieniu funkcjonalnym, w istotny sposób redefiniuje relacje między JST, a także między podmiotami publicznymi i prywatnymi.

W istniejącym systemie polityki rozwoju w Polsce, samorzady województw pełnią unikalną rolę integratora wszystkich polityk o wymiarze terytorialnym: polityki unijnej, krajowej, ponadlokalnej i lokalnej. Jest to podstawowa funkcja o charakterze ustrojowym samorządu województwa. Celem polityki terytorialnej województwa jest wspieranie rozwoju obszarów o różnych kategoriach, w tym obszarów funkcjonalnych.

”

Terytorium, w stosunku do którego jest prowadzona polityka rozwoju, tworzą nie tylko zasoby materialne, ale przede wszystkim relacje oraz powiązania społeczno-gospodarcze.

Aktualnie obserwujemy w Polsce niezwykłą popularność podejścia terytorialnego w ramach polityki rozwoju. Owszem, impuls wyszedł z europejskiej polityki spójności w perspektywie 2021-2027¹, w postaci szerokiej oferty instrumentów terytorialnych, jednak w naszym kraju wykorzystano to jako pretekst do bardzo szerokiej

¹ To nie pierwszy raz, gdy inicjacja ważnych procesów znajduje swoje źródło w politykach UE.

promocji współpracy w układach terytorialnych. Pomijając aspekty związane z wdrażaniem instrumentów terytorialnych, a więc absorpcji funduszy Unii Europejskiej (moim zdaniem mamy zbyt przeregulowany, sformalizowany system, co też nie jest w polskiej praktyce rzadkością), korzyści z tego podejścia jednak zdecydowanie przeważają. Są to przede wszystkim upowszechnienie przekonania wśród lokalnych samorządów, że współpraca opłaca się bardziej niż gra indywidualna oraz praktyki zarządzania na wielu poziomach administracji.

Jedną z ważnych polityk terytorialnych jest polityka miejska – precyzyjnie rzecz ujmując, polityka ukierunkowana na miasta i ich obszary funkcjonalne. Dotyczy ona problematyki społeczno-gospodarczej i przestrzennej obszarów zurbanizowanych – jest to więc klasyczna polityka terytorialna, adresowana do konkretnych obszarów. O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana i doczekała się już dwóch edycji dokumentów rządowych (w latach: 2015 i 2022), o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych – nie ma powszechnie akceptowanej definicji. Co warto dodać, nadal jest ona zjawiskiem stosunkowo nowym. Dlatego też należy tu zwrócić uwagę na dualizm, będący specyfiką regionalnej polityki miejskiej²: jest ona częścią zarówno krajowej polityki miejskiej, jak też elementem szerszych polityk rozwojowych województw. Dotyczy sieci osadniczej danego województwa, co oznacza, że jest, co do zasady, „domknięta” w jego granicach administracyjnych. Nie jest to jednak zbyt funkcjonalne, gdyż układy osadnicze, szczególnie przy granicach województw, mają wiele powiązań społeczno-gospodarczych czy przestrzennych, które wchodzą w interakcje z układami sąsiednimi w innych województwach (m.in. w zakresie rynków pracy, powiązań usługowych, transportowych, gospodarczych, naukowych). Oddziaływania dużych miast również często wykraczają poza granice regionu.

”

O ile krajowa polityka miejska została kompleksowo zdefiniowana, o tyle jej realizacja na poziomie regionów wciąż jest na etapie uzgadniania założeń koncepcyjnych, metodycznych i wdrożeniowych – nie ma powszechnie akceptowanej definicji.

Z punktu widzenia polityki rozwoju województwa ważny jest nie tylko rozwój samych miast w ich granicach administracyjnych, ale także wzmocnienie powiązań miast z ich otoczeniem, jak i relacji (przepływów) między miastami. Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych. To istotna zmiana, gdyż w przeszłości polityka wobec miast była wykorzystywana często głównie do wspierania procesów punktowych, jak np. rewitalizacja czy inwestycje infrastrukturalne.

”

Obserwujemy obecnie reorientację polityki regionów wobec miast, która w zasadzie nie jest i nie powinna być już adresowana wyłącznie do nich, ale również do miejskich obszarów funkcjonalnych.

Obserwowany nacisk na budowanie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych daje nadzieję na bardziej efektywne działania, m.in. w zakresie wspólnego rozwiązywania problemów przestrzennych, komunikacyjnych, inwestycyjnych, środowiskowych, a także organizowania usług publicznych w ramach jednego obszaru funkcjonalnego.

² Rozumianej jako „zespół ukierunkowanych działań mających na celu zrównoważony rozwój terytorialny i funkcjonalny regionalnej miejskiej sieci osadniczej”, zob. A. Noworól, *Polityka miejska województwa małopolskiego* [w:] Małopolskie Studia Regionalne 1/27/2013.

Zasadne jest postawić tezę, że znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia. Chciałbym zwrócić uwagę szczególnie na te z nich, które mają desygnat przestrzenny, czyli:

1. przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i budowanie odporności na nie,
2. wytworzenie odporności na inne kryzysy zewnętrzne,
3. ochrona środowiska,
4. zapewnienie dostępu do odnawialnych źródeł energii,
5. kurczenie się liczby mieszkańców miast,
6. przygotowanie się na masowe i gwałtowne ruchy migracyjne,
7. konieczność zapewnienia dostępu do usług publicznych o odpowiedniej jakości w obliczu zmniejszającej się liczby konsumentów,
8. zwiększająca się mobilność mieszkańców,
9. konkurencja o lokalizacje inwestycji, chociażby w ramach procesu deglobalizacji i *nearshoringu* inwestycji z Chin.

” Znaczenie polityki miejskiej regionów będzie zdecydowanie rosnąć ze względu na wyzwania przyszłości, które wzmocnią potrzebę jej prowadzenia.

Wspólnym mianownikiem tych wyzwań jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne. Przekonał się o tym boleśnie Kraków, który wyeliminował niemal wszystkie kopcące piece na swoim terenie, jednak poziom niskiej emisji nie zmniejszył się tak, jak by można było oczekiwać, gdyż gminy wokół Krakowa nie wykonały swojej pracy należycie. Wielu inwestorów zna sytuację, gdy nie ma i nie będzie dostępnych większych terenów na inwestycje w granicach administracyjnych miasta, gdzie równocześnie – kilometr dalej w gminie wiejskiej, ale już w miejskim obszarze funkcjonalnym – czekają znaczące tereny na zagospodarowanie. Gdy ubywa mieszkańców na danym terenie, a koszty stałe są na tym samym poziomie, konsolidacja i utworzenie centrum usług wspólnych dla grupy szkół lub domów pomocy społecznej może być jedynym rozwiązaniem, aby utrzymać istniejącą sieć placówek. I tu pojawia się zadanie dla samorządów województw w postaci inicjowania oraz wzmacniania współpracy w układzie „miasto – otaczające je obszary”, w celu łączenia partnerów i ich potencjałów.

” Wspólnym mianownikiem wyzwań przyszłości jest to, że nie uda się na nie skutecznie odpowiedzieć, zamykając się w rogatkach administracyjnych miast, gdyż wiele zjawisk w oczywisty sposób nie zważa na granice administracyjne.

W praktyce mamy do czynienia z różnymi podejściami do polityki regionów wobec miast. Różnice wynikają w szczególności z konfrontacji wyzwań z uwarunkowaniami danego regionu. Tu najważniejszą zmienną jest struktura przestrzenna i sieć osadnicza konkretnych województw.

Podstawowe zróżnicowanie dotyczy województw dysponujących metropoliami i tych bez takiego waloru. Ponadto w Polsce możemy zaobserwować różnego rodzaju regiony: mające rozwiniętą sieć policentryczną miast; będące słabiej zurbanizowane – dysponujące miastami średnimi (szczególnie – byłymi miastami

wojewódzkimi) czy też regiony posiadające na swoim terytorium głównie małe miasta. Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.

Chciałbym zwrócić uwagę, że głównym podmiotem współczesnej regionalnej polityki miejskiej są władze samorządu województwa. Warto jednak podkreślić, że za jej prowadzenie są odpowiedzialne także samorządy lokalne: powiaty, miasta na prawach powiatu, gminy miejskie i miejsko-wiejskie oraz gminy wiejskie wchodzące w skład obszarów funkcjonalnych miast. Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów. Nieraz dochodzi na tym tle do konfliktów, których przyczyną jest obawa (czasem realna, czasem wyimaginowana) przed nadmierną dominacją samorządu województwa lub ośrodka centralnego. Ważnym partnerem stają się także podmioty reprezentujące samorządy, współpracujące w miejskich obszarach funkcjonalnych, w trzech formach przewidzianych prawem, a więc porozumienia międzygminnego, związku międzygminnego lub powiatowo-gminnego oraz stowarzyszenia.



Pamiętając o ustroju samorządów terytorialnych, polityka regionów wobec miast musi być prowadzona z poszanowaniem kompetencji, a przede wszystkim niezależności poszczególnych szczebli samorządów.

Zgodnie z koncepcją wielopoziomowego zarządzania potrzebna jest ścisła współpraca i koordynacja działań między samorządem województwa a samorządami lokalnymi (koordynacja pionowa) i administracją rządową (koordynacja pozioma). Ta ostatnia oznaczać powinna konieczność koordynacji różnych polityk sektorowych i branżowych, prowadzonych przez poszczególne ministerstwa, w przestrzeni konkretnych miejskich obszarów funkcjonalnych, co niestety od lat niezbyt nam wychodzi. Warto również wskazać wielość różnych podmiotów, takich jak inwestorzy, deweloperzy, instytucje lokalne, organizacje pozarządowe, uczelnie wyższe czy porty lotnicze, których włączenie i koordynacja są niezbędne do osiągnięcia celów polityki ukierunkowanej na miasta. Partnerstwo takie może i powinno generować wielki potencjał rozwojowy, chociaż w praktyce synergia współpracy podmiotów publicznych i niepublicznych często nie jest dostatecznie wykorzystywana, niekiedy barierę tworzą niewystarczające umiejętności i kultura współpracy. Niewątpliwie, skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.



Każdy typ sieci osadniczej oraz występujące w niej problemy strukturalne wymagają indywidualnego podejścia, instrumentów czy też odpowiedniego balansu pomiędzy polityką wzmacniającą konkurencyjność a polityką wyrównawczą.

Polityka ta z pewnością jest adresowana do miast i ich obszarów funkcjonalnych – pytanie jednak, czy wszystkich? Czy powinna obejmować także miasta duże o znaczeniu ponadregionalnym, nawet krajowym, np. metropolie? Kwestia ta wywołuje wiele kontrowersji, gdyż wiąże się nie tylko ze stereotypami myślenia zakorzenionego jeszcze w latach 90., gdy politykę rozwoju regionu kojarzono głównie z działaniami wyrównawczymi, korygującymi zbyt duże różnice terytorialne w poziomach rozwoju (popularne wówczas stwierdzenie, że „duże miasta i tak sobie poradzą”), ale też z obserwacją trendów. Duże miasta oddziałują poza granice województw, budują silne powiązania sieciowe (transportowe, biznesowe, naukowe, kulturalne) z innymi metropoliami. Kształtujące się współcześnie relacje między metropolią a otaczającym ją obszarem

są coraz bardziej asymetryczne. Podczas gdy metropolie mogą się rozwijać w miarę niezależnie od silnych związków ze swoim bezpośrednim zapleczem, trudno wyobrazić sobie rozwój silnego regionu bez dobrych relacji z jego rdzeniem, motorem rozwoju regionu. Duże miasta są również naturalnym adresatem Krajowej Polityki Miejskiej 2030 i wielkim beneficjentem funduszy dystrybuowanych z poziomu rządowego³. W interesie każdego regionu jest jednak z pewnością nie tylko wzmacnianie powiązań między stolicą województwa a jej otoczeniem, ale także wzmacnianie funkcji metropolitalnych. Buduje to bowiem konkurencyjność gospodarczą, społeczną, inwestycyjną i wizerunkową całego regionu. Można więc zgodzić się z takim podejściem, że regionalna polityka miejska – jako część jednolitej polityki rozwoju regionu – obejmuje wszystkie miasta, niezależnie od ich rangi, oraz powiązane z nimi obszary funkcjonalne.



Skuteczne prowadzenie regionalnej polityki miejskiej wymaga szczególnie wysokich umiejętności w zakresie zarządzania oraz wykształcenia w administracji publicznej kultury współpracy.

Regionalna polityka miejska niekoniecznie musi zostać zdefiniowana w dedykowanym jej dokumencie strategicznym. Brak odrębnego dokumentu nie oznacza, że polityka taka w danym województwie nie istnieje. Polityka ta, choć często nie nazywana tak wprost, jest jednak obecna w polityce rozwoju województw, w prowadzonych pracach analitycznych, diagnostycznych oraz dokumentach programowych. Elementem koordynacji mogą być strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego, programy regionalne, programy rozwoju, sektorowe itp.

Polityka miejska jest prowadzona w różnych skalach przestrzennych: europejskiej, krajowej, regionalnej oraz w wymiarze lokalnym, czyli w przestrzeni konkretnego miasta lub miejskiego obszaru funkcjonalnego. Z założenia jest to jednak interwencja publiczna z poziomu wyższego rzędu, dlatego bardzo ważną kwestią jest to, aby opierała się ona na zasadzie subsydiarności. Każde miasto realizuje własną agendę działań bieżących i długofalowych, których celem jest rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny, a uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk. Oznacza to, że – co do zasady – interwencje powinny być kierowane do tych miast i ich obszarów funkcjonalnych, gdzie rozwój w oparciu o zasoby i kapitał endogeniczny jest niewystarczający. Zatem, zaangażowanie regionalne nie tylko powinno być uzgadniane z miastami (np. w formie kontraktów wojewódzkich), ale też ograniczać się do tematyki o charakterze kryzysowym, strukturalnym czy o wymiarze ponadlokalnym, z którą miasta same nie dadzą sobie rady. Podsumowując, polityka regionu powinna być komplementarna, a nie konkurencyjna wobec polityk prowadzonych przez władze miast.



Uzasadnieniem regionalnej polityki miejskiej nie może być wyręczanie miast w prowadzeniu ich własnych, lokalnych polityk.

Powyższe nie stoi w sprzeczności z tezą, że regionalna interwencja wobec miast może i powinna być oparta o zasadę warunkowości. Oznacza to uzależnienie wsparcia w ramach polityki od efektów jej realizacji. Podejście takie skutkuje najczęściej zwiększeniem efektywności interwencji poprzez wprowadzenie mechanizmu konkurencji w dostępie do środków publicznych. Przyznawanie funduszy w ramach polityki

³ Chociaż nigdy dotąd nie powstał krajowy program dedykowany wyłącznie dużym miastom.

miejskiej powinno być zatem uzależnione od osiągnięcia przez jej beneficjentów zadeklarowanych i wspólnie określonych wskaźników (rzeczowych, rezultatu, oddziaływania) lub od deklaracji realizacji konkretnych projektów i działań, ważnych z perspektywy samorządu województwa.



**Polityka regionu powinna być komplementarna,
a nie konkurencyjna wobec polityk
prowadzonych przez władze miast.**

Nie należy się dziwić, że w pierwszej edycji strategii rozwoju województw (nazywanych czasami „deklaracjami niepodległości regionów”), przyjmowanych przez sejmiki około 2000 roku, tematyka miast, podobnie jak i innych obszarów funkcjonalnych, nie znalazła uznania. Ówczesne strategie koncentrowały się bardziej na integracji, budowaniu regionalnej tożsamości i odrębności nowo powstałych struktur samorządowych, czasami zszywanych z fragmentów nawet kilku starych województw, a nie na dekompozycji przestrzeni, identyfikacji obszarów problemowych itp. Wyjątek dotyczył m.in. województw podkarpackiego i śląskiego, gdzie już wówczas wyodrębniono subregiony.

Faktem jest także, że w „pierwszej fali” polityk dedykowanych problematyce bardziej szczegółowej, branżowej, a więc w czasie dwóch pierwszych kadencji samorządowych, zostały wypracowane takie regionalne polityki, jak: innowacji, transportu, rozwoju wsi i rolnictwa czy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, lecz nie polityki regionów wobec miast.

Zmiana nastąpiła poprzez impuls europejski w latach 2007-2013, w postaci miejskiego wymiaru europejskiej polityki spójności, w tym opracowania i promocji instrumentu zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Został również zainicjowany proces wyodrębniania się polityki wobec miast z ogólnej polityki rozwoju regionu. Wsparciem służyły dokumenty rządowe, takie jak Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 i Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, silnie promujące podejście terytorialne. Pionierem nowego podejścia było Małopolskie⁴, gdzie opracowano dokument *Polityka miejska województwa małopolskiego* (2013). Były to ramy koncepcyjne prowadzenia takiej polityki, obejmujące delimitację obszarów funkcjonalnych, zdefiniowanie wyzwań oraz rekomendacje. Kolejno powstawały: *Koncepcja zrównoważonej polityki miejskiej województwa pomorskiego* (2013), *Regionalna polityka miejska województwa lubelskiego* (2017) oraz *Regionalna polityka miejska województwa śląskiego* (2021). Można w tych dokumentach znaleźć wiele wspólnych elementów, jak np. identyfikacja wyzwań, planowane typy interwencji wobec miast według ich funkcji, instrumenty wsparcia czy systemy monitoringu.

Obecnie ma miejsce proces wyodrębniania się polityki miejskiej regionów z ogólnej polityki regionalnej. Wspierają go inspiracje płynące z aktualnych dokumentów strategicznych, jak chociażby Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) czy Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Oczekiwana jest również Strategia Rozwoju Kraju 2050.

Uważam, iż zdecydowanie można bronić tezy, że znaczenie regionalnej polityki miejskiej będzie systematycznie rosło, gdyż:

1. doskonale wpisuje się w silnie rozwinięty w Polsce trend terytorializacji polityki rozwoju,
2. może stanowić dobrą odpowiedź na wiele wyzwań, wobec których stoją polskie regiony,
3. jest dobra dla miast, których rola również nieprzerwanie wzrasta,
4. wzmacniając powiązania funkcjonalne, zwiększa podmiotowość samorządu województwa w systemie władzy publicznej w Polsce.

⁴ Pisali o tym tacy autorzy, jak m.in. F. Kuźnik. G. Kaczmarek i A. Porawski.

O autorze

Jacek Woźniak – ekspert w zakresie rozwoju regionalnego i lokalnego, doradca Związku Miast Polskich. Dyrektor i z-ca dyrektora departamentów odpowiedzialnych za politykę rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego, Małopolskiego i Urzędzie Miasta Krakowa (1999–2018). Współautor Strategii Województwa Podkarpackiego do 2010, Województwa Małopolskiego do 2020, Strategii Krakowa do 2030, Strategii Małopolska-Śląsk. Koordynował i uczestniczył w opracowaniu, negocjacjach i wdrażaniu Regionalnych Programów Operacyjnych finansowanych z funduszy UE. Autor koncepcji Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych wprowadzonych do KSRR 2020. Wraz z prof. A. Kuklińskim, twórca cyklu „Konferencje Krakowskie”. Członek Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów oraz Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN – Zespół Problemowy.

Region i metropolia – jak się ułożyć?



prof. Rafał Matyja

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wprowadzenie pod koniec XX wieku nowego podziału administracyjnego Polski zamknęło – jak się okazało – perspektywę stworzenia rzeczywistych metropolii. Jednostek na miarę kilku największych aglomeracji, czyli przestrzeni wspólnego rozwiązywania problemów, które wymagają współpracy na obszarze wielu gmin i powiatów. Po latach prowizorycznego rozwiązania doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Prowizorycznego, bo ustanawiającego stosunkowo niewielki zakres działania opartego o zasadę dobrowolności. Co należy zrobić, by wyrugować metropolitalny narcyzm, pomijający potrzeby prowincji? Jak powinna wyglądać zaktualizowana mapa kraju?

Wróćmy jednak do początków tej historii. Čwierć wieku temu na mapie kraju pojawiły się województwa. W założeniu – na początku reformy – miały być dla swoich stolic czymś w rodzaju wyróżnionego statusu. Mówiono, że 8 regionów powstanie wokół ośmiu-dziewięciu metropolii. Obok Warszawy wskazywano na: Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Poza pierwszym kręgiem miały pozostać nawet miasta, które są członkami Unii Metropolii Polskich, a więc: Białystok, Bydgoszcz i Rzeszów.

Rozpoczęły się targi, w których ówczesna strona rządowa nie miała wyrobionego zdania na temat finalnego rozwiązania. Co więcej, nie mogła liczyć ani na dyscyplinę w swoich szeregach, ani na współpracę ze strony prezydenta. Ten ostatni, wraz z SLD, proponował powrót do 17 województw, koalicja AWS-UW uchwaliła ich 15. Krakowskim targiem stanęło na 16 regionach z 18 stolicami. Wśród nich znalazły się także ośrodki, takie jak: Gorzów Wielkopolski, Opole czy Zielona Góra. Koncepcja, wiążąca status stolicy województwa z metropolitalnością, upadła.

Powstały rozwiązania połowiczne, doraźne, jak Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czy utworzone w perspektywie absorpcji środków unijnych obszary Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W kilku przypadkach zakładano też stowarzyszenia metropolitalne i zawiązywano sektorowe porozumienia. Pojawiła się nawet spora grupa pogodzonych ze *status quo* ekspertów, skłonna dostrzegać plusey dobrowolnej współpracy i ostrożna wobec postulatów zmiany ustrojowej.

Na drugim biegunie uformowały się propozycje całościowych rozwiązań adresowanych do wszystkich obszarów metropolitalnych, wśród których na szczególną uwagę zasługuje propozycja Jakuba H. Szlachetki, tworząca nie tylko metropolie, ale też ich związki, łączące np. Bydgoszcz z Toruniem, Warszawę z Łodzią, Kraków z GZM. Co ważniejsze, istotą tej propozycji było zniesienie na terenie obszarów metropolitalnych struktur powiatowych, co oznacza powrót – przynajmniej w wymiarze struktury terytorialnej – do idei powiatu metropolitalnego.

A jednak także ta koncepcja pomija pewien defekt wszystkich dotychczasowych rozwiązań, jakim jest ograniczenie ich działania do stosunkowo wąskiej grupy miast. Bagatelizuje jednocześnie inny, stworzony ćwierć wieku temu problem, czyli powołanie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast

na prawach powiatu. Tworząc je nie przewidziano form współpracy między tymi dwoma samorządami. Wykształciła się próżnia instytucjonalna. Tam, gdzie powinny powstać wspólne rozwiązania transportowe, wspólne strategie rozwoju gospodarczego i promocji, uzgodnione koncepcje ochrony środowiska mamy często do czynienia z rywalizacją i wdrażaniem niespójnych rozwiązań.

”

Utworzenie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast na prawach powiatu, przyczyniło się do powstania próżni instytucjonalnej, przez co często dochodzi do rywalizacji między dwoma samorządami.

Sprawa metropolii nie miała swojej publiczności. Ani takiej, która skutecznie wymusiłaby ich wprowadzenie na rządzie PO-PSL, ani takiej która protestowałaby przeciwko polityce Zjednoczonej Prawicy. Pierwsza koalicja tak długo zwlekała z uchwaleniem ustawy metropolitalnej, że doszło do tego właściwie w momencie utraty władzy. Druga ekipa zniosła ustawę o związkach metropolitalnych, uchwalając jednostkową ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Wszystko w warunkach daleko posuniętego braku zainteresowania.

Metropolitalny narcyzm

Powodem, dla którego sprawa ustroju metropolii nie doczekała się realizacji, był z jednej strony oportunizm polityków, a z drugiej – zła strategia elit eksperckich i medialnych, uwielbiających podkreślać poczucie wyższości mieszkańców metropolii nad resztą kraju. Metafora „lokomotyw wzrostu”, przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju. Powtarzające się w analizach hasła „młodych, wykształconych, z dużych miast”, „kosmopolitycznej klasy profesjonalistów” podkreślało zachwyty, jaki w elitach metropolitalnych wzbudzały one same.

”

Metafora „lokomotyw wzrostu”, przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju.

Uwypuklano rangę więzi łączących metropolie z globalną siecią miast oraz malejące relacje ekonomiczne wielkich miast z ich otoczeniem. Otoczeniem, które rozwijało się wbrew tej ideologii, a dzięki odmiennej optyce Unii Europejskiej. Uruchomione przez nią środki stały się okazją rozwojową dla dawnych miast wojewódzkich, ośrodków powiatowych i mniejszych miasteczek. Za przewagą metropolii przemawiała jednak logika globalnej gospodarki, sprzyjająca rozwojowi największych ośrodków. Skutkuje ona nieuchronnym zróżnicowaniem dochodów, łatwiejszym dostępem do rynku pracy, szerszą ofertą dla specjalistów. W naturalny sposób generuje pokusę dystynkcji – symbolicznego odróżnienia się od gorszych i uboższych krewnych z prowincji. Niekiedy pociąga za sobą przekonanie, że z czasem wszyscy rozsądni ludzie powinni zamieszkać w kilku miastach i że nie opłaca się utrzymywać „na siłę” pozostałych. Ta dystynkcja była zresztą na tyle dotkliwa, że stanowiła dla wielu poważny argument przemawiający za wsparciem dla PiS-u, jako formacji broniącej prowincji przed krzywdzącymi ocenami.

Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że części antagonizmu – wynikającego z odmiennej optyki i interesów – usunąć nie sposób. Możliwe jest natomiast pozbycie się retorycznej przesady, utrudniającej jakikolwiek dialog i kompromis. Warto uświadomić sobie, że w tej sprawie nie wystarczy jednorazowa większość parlamentarna. Podtrzymanie nowego modelu wymaga bardzo silnego wsparcia samorządów nie tylko w kilku największych miastach, ale praktycznie na większości terytorium. Dynamika zmiany nie może bowiem zamykać tworzenia poparcia wyłącznie na sejmowych korytarzach.

Nowa mapa kraju

Dwie pierwsze reformy samorządowe korzystały z silnej politycznej presji. Pierwsza z tej, jaką wywierały lokalne komitety obywatelskie, pragnące by zmiany w państwie dotarły także na poziom lokalny. Druga z postawy samorządowców, dążących do przejścia kontroli nad całością spraw lokalnych i częścią zadań regionalnych. Trzecia zawisła w próżni jako realizacja ekskluzywnych ambicji wielkomiejskich elit.

Przełamanie tej postawy jest absolutnie kluczowe dla uzyskania szerokiej aprobaty nie tylko dla rozwiązań metropolitalnych, ale także dla powiązanych z ich utworzeniem zmian na mapie administracyjnej kraju. Sensowna reforma administracyjna będzie bowiem oznaczała likwidację kilkudziesięciu powiatów. O ile bowiem w przypadku Poznania czy Białegostoku niemal cała aglomeracja może zmieścić się w granicach powiatu obwarzankowego, to już w przypadku Lublina czy Rzeszowa – obejmie kolejne jednostki powiatowe. A w przypadku Warszawy – według najszerszych delimitacji – nawet kilkanaście z nich. Co więcej, w wielu sytuacjach powstanie presja, by zmienić granice kolejnych istniejących jednostek powiatowych.



Należy połączyć reformę administracyjną, zakładającą likwidację kilkudziesięciu powiatów, z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o modele aglomeracyjne analogiczne do tych metropolitalnych.

Należy zatem połączyć reformę z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji, w niektórych przypadkach porównywalnych swymi rozmiarami z obszarami metropolitalnymi. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o, analogiczne do metropolitalnych, choć słabsze, modele aglomeracyjne. W stosowanej przez OECD typologii funkcjonalnych obszarów miejskich, obok uznanych przez krajowych ekspertów ośrodków, status „*Metropolitan Areas*” posiadają wszak miasta, takie jak Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Tarnów czy nawet Nowy Sącz.

Opisywane relacje aglomeracyjne obserwuje się także wokół większych miast powiatowych, jak Gniezno, Lubin, Stalowa Wola czy Świdnica. I znów – nie chodzi o to, by budować tu *quasi*-metropolie, ale dostrzec różnice między realiami małego, peryferyjnego powiatu a statusem ośrodka, który ma wszelkie parametry małego miasta na prawach powiatu, ale w 1998 roku nie stał się nim tylko dlatego, że wcześniej pominięto go w reformie gierkowskiej. Być może to wyróżnienie nie wymaga zmiany granic, a jedynie wprowadzenia bardziej złożonej kategoryzacji niż ta, która obowiązuje obecnie, wskazując na dysproporcje między miastami a zwykłymi gminami i miastami na prawach powiatu.

Taka zmiana postawi wreszcie pytanie o relacje między samorządem metropolitalnym a wojewódzkim. Ten ostatni, dzięki dobremu przełożeniu na kierownictwa partyjne, może stać się najpoważniejszym negocjatorem korekt. Zarządom wielkich partii będzie do pewnego stopnia wszystko jedno, jakie rozwiązania zostaną przyjęte, o ile nie naruszą one interesów partyjnych. Te mogą zresztą skutkować lękiem strony liberalnej przed zdominowaniem struktur metropolitalnych przez wyborców PiS. Ten lęk będzie słabszy w przypadku Trójmiasta a silniejszy w Lublinie, Rzeszowie czy nawet Krakowie.

Jeżeli nie powstanie silne – zakorzenione lokalnie – lobby na rzecz dużej korekty ustroju samorządowego, podporządkowanej wymogom funkcjonalnego zarządzania zmieniającym się systemem osadniczym, partyjny lęk może okazać się silniejszy. I sprawić, że zostaniemy nie po raz pierwszy w historii z anachronicznym modelem zarządzania przestrzenią, transportem zbiorowym, wyzwaniem klimatycznymi. A gorzkie poczucie, że zmarnowaliśmy szansę zarówno dla metropolii, jak i prowincji, będziemy kozić kompleksem wyższości lub niższości, retorycznymi wojenkami i wzajemnym obwinianiem się o wszystko.



O autorze

Prof. **Rafał Matyja** – politolog, publicysta, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, członek Rady Programowej OEES, współpracownik „Tygodnika Powszechnego” i miesięcznika „Architektura&Biznes”.

JAK BUDOWAĆ SIŁĘ KAPITAŁOWĄ REGIONÓW?

O potrzebie samodzielności finansowej regionów



dr Maciej Bukowski
Prezes Zarządu WiseEuropa

Poszczególne regiony w Europie i na świecie cechują się mniej lub bardziej ograniczoną autonomią finansową. Z pewnością możemy powiedzieć, że im większa niezależność, tym większe korzyści nie tylko dla danego terytorium, ale też dla gospodarki krajowej. Jakie więc szanse rozwojowe mogą uzyskać regiony dzięki niezależności finansowej oraz jakie działania mogą się do tego przyczynić?

Samodzielność finansowa – zwana w literaturze ekonomicznej autonomią fiskalną – jest uprawnieniem samorządu terytorialnego (najczęściej na szczeblu regionalnym) do określania zarówno strony podatkowej, jak i wydatkowej własnego budżetu w sposób niezależny od rządu centralnego. Uprawnienie to obejmuje prowadzenie polityki podatkowo-wydatkowej na własnym terytorium w mniejszym lub większym stopniu odrębnie od rządu centralnego i przybiera bardzo różne formy determinowane ustaleniami konstytucyjnymi i instytucjonalnymi danego kraju, a także jego uwarunkowaniami historycznymi, politycznymi oraz gospodarczymi. Pełna autonomia fiskalna obejmuje autonomię podatkową, autonomię wydatkową i autonomię pożyczkową. W zakresie podatków region można uznać za autonomiczny, jeśli może on samodzielnie nakładać podatki na obywateli zamieszkujących jego terytorium oraz firmy na nim działające, określając m.in. stawki podatkowe i/lub podstawę opodatkowania w ramach swojej jurysdykcji. Zarazem uzyskiwane w ten sposób dochody muszą być wystarczające, by – przynajmniej potencjalnie – móc pokryć całość samorządowych wydatków. Z kolei autonomia wydatkowa samorządu oznacza zdolność do określania priorytetów i programów wydatków publicznych w danym regionie, co wiąże się z samodzielnością decyzyjną w zakresie powierzonych mu zadań. Wreszcie autonomia pożyczkowa oznacza możliwość pożyczania pieniędzy pozwalających na pokrywanie deficytu, jaki może powstać w sytuacji, gdy dochody samorządu nie pokrywają całości jego wydatków.

W różnych krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) spotyka się różnorodne formy autonomii fiskalnej. W Kanadzie regiony mają prawo do nakładania własnych podatków dochodowych, podatków od osób prawnych i podatków od sprzedaży oraz do wydawania swoich dochodów według własnego uznania. Jednakże rząd federalny zapewnia również znaczne płatności transferowe dla prowincji, zwłaszcza tych o niższych zdolnościach fiskalnych, aby zapewnić w miarę porównywalny poziom usług publicznych w całym kraju. Podobnie jest w Stanach Zjednoczonych, w których poszczególne stany mogą nakładać własne podatki dochodowe, podatki od sprzedaży i podatki od nieruchomości, dysponując zarazem bardzo dużą swobodą w zakresie wydatków, która jest jednak w części ograniczona ustawowo wszędzie tam, gdzie otrzymują one dotacje federalne na określone programy. Także australijskie stany mają dużą autonomię wydatkową, choć po stronie podatkowej jest ona ograniczona przez fakt, że rząd federalny zbiera większość dochodów podatkowych, a następnie redystrybuuje je do regionów. Z kolei w Europie

przykładami państw o znacznym, choć także zróżnicowanym stopniu autonomii fiskalnej są Niemcy, Hiszpania i Szwajcaria. W Republice Federalnej Niemiec kraje związkowe mają prawo do ustalania niektórych własnych podatków, ale najważniejsze daniny publiczne (takie jak podatek dochodowy i podatek od wartości dodanej) są regulowane federalnie, a następnie rozdzielane między nimi. Z kolei w Hiszpanii funkcjonuje system wspólnot autonomicznych, które mają zróżnicowany stopień samodzielności fiskalnej. Największą autonomią – potwierdzoną odrębnymi ustawami – cieszą się Kraj Basków i Nawarra, w których funkcjonują m.in. własne organy podatkowe, pobierające praktycznie wszystkie podatki na swoich terytoriach. Inne hiszpańskie wspólnoty autonomiczne są w mniejszym stopniu niezależne, z wieloma podatkami pobieranymi przez rząd centralny, a następnie redystrybuowanymi, ciesząc się zarazem dużym stopniem niezależności w warstwie wydatkowej. Najbardziej autonomiczne fiskalnie w Europie są szwajcarskie kantony, dysponujące m.in. prawem do ustalania własnych stawek podatkowych i bardzo wysoką swobodą polityki wydatkowej obejmującą szereg sfer w innych krajach znajdujących się w gestii centrum (np. edukacja czy regulacje gospodarcze). Doprowadziło to do znacznej konkurencji między kantonami w celu przyciągnięcia firm i osób fizycznych niższymi stawkami podatkowymi i bardziej przyjaznymi regulacjami.

Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie – zarówno w obszarze wydatkowym, jak i podatkowym – znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii. Polskie regiony (oraz samorządy niższych szczebli) odpowiadają nominalnie za prowadzenie dużej części spraw publicznych dotyczących codziennego życia obywateli, m.in. w zakresie polityki infrastrukturalnej, edukacyjnej, kulturalnej, społecznej a nawet zdrowotnej. Jednocześnie ich swoboda decyzyjna – dotycząca zarówno skali, jak i przedmiotu wydatków – w większości z tych sfer jest bardzo ograniczona a działania jednostek samorządu terytorialnego (JST) pozostają *de facto* zależne od wyboru dokonywanego na szczeblu centralnym. Przykładowo, o tym, kogo uczyć, czego uczyć i jak uczyć w polskiej oświacie powszechnej decyduje rząd centralny poprzez powołane do tego celu instytucje, takie jak Ministerstwo Edukacji i Nauki, kuratoria oświaty, uchwalane przez Sejm ustawy czy ministerialne rozporządzenia. Państwo polskie finansuje oświatę za pomocą subwencji, która przekazywana jest samorządom na podstawie ustalanego centralnie algorytmu. Samorządy odpowiadają za warstwę organizacyjną procesu edukacji, dbając m.in. o wyposażenie szkół czy zatrudnienie kadry nauczycielskiej. Jednocześnie dysponują one ograniczoną swobodą przede wszystkim dlatego, że reguły zatrudnienia i wynagradzania nauczycieli oraz treść programów nauczania są decydowane centralnie. Ograniczona autonomia dotyczy także innych sfer samorządowej aktywności, np. polityki społecznej czy zdrowotnej. Jedynie w infrastrukturze można mówić o większej swobodzie decyzyjnej, którą ograniczają jednak konflikty z przedstawicielami instytucji centralnych (województwie, agencje infrastrukturalne) oraz niepewność finansowania.



Pod względem samodzielności finansowej regionów Polska znajduje się obecnie znacznie bliżej Niemiec czy Australii niż Kanady, USA albo Szwajcarii.

Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej. Przy obecnych regulacjach JST nie mają możliwości pokrycia swoich wydatków dochodami, nad którymi sprawowałyby pełną kontrolę – mowa tu np. o podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych czy opłacie targowej. Co ważne, organem podatkowym w ich wypadku nie jest Krajowa Administracja Skarbowa, tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta, co czyni z tego podatku faktycznie podatek samorządowy. Dochodami w pełni własnymi samorządów nie są za to subwencje ogólne, a więc te transfery z centrum, które nie są przyporządkowane do konkretnych zadań, ale z których samorząd może korzystać w zgodzie z własnymi priorytetami. Do tej grupy należą także udziały samorządów w podatkach dochodowych: PIT i CIT. W tym przypadku problemem jest to, że samorządy nie biorą udziału w ustalaniu zasad ich nakładania, zbierania i rozdzielania między poszczególne JST. W efekcie, zmiany

bazy lub skali podatkowej albo wielkości udziału samorządów terytorialnych w tych podatkach rodzą skutki finansowe dla samorządów, nad którymi nie mają one żadnej kontroli. Mimo że ustawa nazwała je „dochodem własnym” samorządów, to własność ta jest mocno ograniczona. Trzecią grupą dochodów samorządów, o jeszcze niższym poziomie autonomii, są transfery powiązane z konkretnymi zadaniami zleconymi przez rząd. W ich przypadku autonomia JST jest zerowa, bowiem realizują one opłacone przez centrum działania, których wykonania nie tylko nie mogą odmówić, ale które w pewnych przypadkach są – z punktu widzenia danego JST – deficytowe i bezcelowe.



Śmiało możemy stwierdzić, że główny problem ograniczonej autonomii fiskalnej polskich regionów leży po stronie podatkowej.

W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża. Zarazem znaczna skala finansowego uzależnienia samorządów od władzy centralnej tworzy motywację do tego, by politycy krajowi obniżali te ogólnopolskie podatki, które w dużej części trafiają do samorządów, przy jednoczesnym podwyższaniu podatków dedykowanych budżetowi centralnemu. By to zmienić, konieczne byłoby usamorządowanie podatków bezpośrednich (PIT, CIT) poprzez oddanie w gestię regionów decyzji o ich wymiarze i sposobie poboru na swoim terytorium. Konieczne byłoby więc powołanie wojewódzkich administracji skarbowych, powstałych z przeniesienia pod władzę samorządu odpowiednich komórek istniejących już urzędów i izb skarbowych funkcjonujących w poszczególnych regionach. PIT i CIT dostarczają obecnie dużej części dochodów JST i w dużej mierze odpowiadają skali potrzeb fiskalnych, nawet gdyby została ona zwiększona poprzez przekazanie samorządom odpowiedzialności np. za całość działań kulturalnych i naukowych państwa. Razem z przeniesieniem ich do regionów należałoby zlikwidować tzw. janosikowe oraz przypisać samorządom szereg dochodów i opłat powiązanych z wykonywaniem części usług publicznych dziś przypisanych centrum (np. bilety w zarządzanych centralnie instytucjach kultury, opłaty środowiskowe itp.).



W dzisiejszym stanie prawnym dochody własne sektora samorządowego pokrywają jedynie ok. 42% wydatków wszystkich szczebli JST, co oznacza, że władza centrum nad polskimi samorządami jest bardzo duża.

Wedle szacunków Inkubatora Umowy Społecznej¹ taki ruch umożliwiłby podniesienie stopnia autonomii fiskalnej polskich samorządów z 42% do 82%, przy czym jedna część regionów (np. Mazowsze) uzyskałaby pełną równowagę finansową a druga wciąż wymagałaby dotacji. Różnicę mógłby pokrywać „Polski Fundusz Spójności” (PFS) finansowany z udziałów w ogólnopolskim VAT. Fundusz ten rekompensowałby – podobnie jak unijna polityka spójności – część zadań samorządowych przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym i długofalowym (np. naukowych czy kulturalnych). Dostęp do niego miałyby wszystkie regiony w sposób odwrotnie proporcjonalny do lokalnego PKB *per capita*, co pozwalałoby regionom biedniejszym zapełnić luki między wydatkami i dochodami własnymi, zarazem nie znosząc czynnika motywującego do optymalizacji kosztowej wydatków. Ponieważ źródłem finansowania byłby podatek VAT, finanse PFS pochodziłyby w większej części od regionów bardziej ludnych i bogatszych, a w mniejszej od województw relatywnie mniej rozwiniętych, z mniejszą liczbą mieszkańców. Rolą PFS-u byłoby więc wyrównywanie różnic między

¹ Zob. www.nowaumowa.pl/finanse, [dostęp online].

regionami (redystrybucja) bez wywoływania niekorzystnych efektów zewnętrznych powiązanych z obecnym systemem opartym o janosikowe. Tym samym zminimalizowano by potencjalne ryzyko nierównowagi między samorządami szkodzącej jedności narodowej.

Wiele wskazuje na to, że zarówno poszczególne regiony kraju, jak i cała Polska skorzystałyby na zwiększeniu samodzielności finansowej JST:

1. Samorządne regiony zazwyczaj lepiej od rządu centralnego rozumieją swoje własne potrzeby i okoliczności, w jakich działają. Dzięki temu mogą podejmować bardziej wydajne i skuteczne decyzje dotyczące własnej polityki gospodarczej niż scentralizowany rząd, co w dłuższym okresie prowadzi do lepszych wyników w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych.
2. Poszczególne regiony mogą mieć różne mocne strony i priorytety gospodarcze. Autonomia fiskalna zachęca je do wykorzystywania swoich unikalnych atrybutów i realizowania zróżnicowanych strategii rozwoju gospodarczego, co skutkuje bardziej odporną gospodarką krajową.
3. Samodzielność finansowa stymuluje innowacje i konkurencję między regionami, gdyż mogą one eksperymentować z odmiennymi politykami i uczyć się na wzajemnych sukcesach i porażkach. Sprzyja to dynamicznej gospodarce krajowej, pozwalając lepiej wykorzystywać szanse rozwojowe niż w modelu scentralizowanym.
4. Proponowany model autonomii fiskalnej polskich samorządów sprzyjałby także łagodzeniu nierówności regionalnych, dając regionom możliwość skuteczniejszego radzenia sobie z konkretnymi nierównościami na własnym terytorium. Poprzez bardziej adekwatne dostosowanie polityki podatkowej i wydatkowej do lokalnych okoliczności, a zarazem poprzez PFS, mogłyby one wspierać te przedsięwzięcia prorozwojowe, których sfinansowanie byłoby trudniejsze dla mniej zamożnych regionów.
5. JST z autonomią fiskalną powinny także lepiej radzić sobie z lokalnymi wstrząsami gospodarczymi niż ma to miejsce obecnie. Wyposażenie je w możliwość elastycznego reagowania na wstrząsy ekonomiczne pozwoliłoby im lepiej wychodzić z kryzysów, np. region, który jest silnie uzależniony od określonej branży, mógłby wykorzystać swoje uprawnienia fiskalne do wspierania jej w okresie spowolnienia gospodarczego lub do inwestowania w dywersyfikację w celu zmniejszenia podatności na przyszłe wstrząsy.
6. Wreszcie, samodzielność fiskalna JST poprawiłaby odpowiedzialność i przejrzystość finansów publicznych w Polsce dzięki znacznie silniejszej rozliczalności polityki samorządowej niż polityki krajowej w procesie wyborczym.

O autorze

Dr **Maciej Bukowski** – Prezes Zarządu, Kierownik Programu Ekonomia i Polityka Gospodarcza w Fundacji WiseEuropa. Pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2006–2013 prezes fundacji IBS. Jest współautorem wielu polskich dokumentów strategicznych (m.in. Plan Hausnera, Polska 2030 – wyzwania rozwojowe, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju do roku 2030 (Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności)). Kierownik projektów oraz licznych komentarzy i artykułów prasowych dotyczących między innymi makroekonomii, polityki energetycznej, innowacyjności, systemu emerytalnego czy rynku pracy.

Jak finansować rozwój z poziomu regionów?



Paweł Chorąży

Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich,
Bank Gospodarstwa Krajowego

W rozwój polskich regionów są zaangażowane instytucje na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym. Warto również zwrócić uwagę na instrumenty finansowe będące w dyspozycji bezpośrednio województw. Jak powinny funkcjonować regionalne instytucje finansowe w polskim ekosystemie rozwojowym? Jakie wyzwania stoją przed Regionalnymi Funduszami Rozwoju?

Polityka spójności i inne polityki finansowane z budżetu europejskiego kojarzą się przede wszystkim z bezzwrotnymi grantami. Jednak fundusze unijne to nie tylko dotacje, bo kolejne budżety europejskie kładą coraz większy nacisk na instrumenty zwrotne. Od początku akcesji Polski do Unii Europejskiej łączna suma środków zaangażowanych w instrumenty finansowe przekracza ponad 10 miliardów euro; rośnie również ich różnorodność podmiotowa i tematyczna. O ile w początkowym okresie członkostwa Polski w UE obejmowały one przede wszystkim wsparcie inwestycyjne sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), o tyle kolejne perspektywy to rosnąca paleta instrumentów i produktów adresowanych nie tylko do przedsiębiorstw, ale i samorządów, sektora komunalnego czy organizacji pozarządowych.

Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie. Zgodnie z zasadami polityki spójności środki te, po tzw. pierwszym obrocie, stają się własnością kraju członkowskiego. Należy tu zwrócić uwagę, że polskie regulacje odnoszące się do funduszy UE posługują się w stosunku do samorządu województwa pojęciem „dysponenta” zasobów zwróconych z instrumentów finansowych w przypadku programów regionalnych. Nałożone są również pewne ograniczenia na cele i obszary, w których można ponownie wykorzystywać środki pochodzące np. ze zwrotów pożyczek. Niemniej jednak i tak stanowią one istotną kwotę środków finansowych, które mogą wspierać działania inwestycyjne i rozwojowe.

”

Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie.

Finansowanie na poziomie regionalnym i lokalnym

Oprócz tradycyjnych instytucji finansowych, takich jak banki i fundusze komercyjne, Bank Gospodarstwa Krajowego (polski bank rozwoju) oraz jego europejski odpowiednik: Europejski Bank Inwestycyjny, mamy całą rzeszę instytucji angażujących się w finansowanie dłużne na poziomie regionalnym i lokalnym.

Bardzo ciekawym oraz dosyć unikalnym aspektem związanym z wykorzystaniem instrumentów finansowych sponsorowanych ze środków publicznych w Polsce jest stosunkowo duża sieć niebankowych instytucji finansujących w formach zwrotnych. Sam BGK współpracuje w ramach zleconych programów UE z blisko siedemdziesięcioma instytucjami niebędącymi bankami. Są to podmioty o bardzo zróżnicowanym zasięgu, formie prawnej i strukturze własnościowej. Lokalne fundusze pożyczkowe, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, fundacje, stowarzyszenia czy spółki prawa handlowego to tylko niektóre przykłady. Również struktura właścicielska obejmuje poziom Skarbu Państwa, samorządów różnych szczebli oraz fundatorów publicznych i prywatnych. Co ważne, spora grupa to podmioty tworzone w okresie transformacji i wspierane pierwszymi pomocowymi środkami dla Polski po 1989 roku. Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego, Lubelska Fundacja Rozwoju, Działdowska Agencja Rozwoju Regionalnego czy Polska Fundacja Przedsiębiorczości to tylko kilka przykładów. Te trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje. Warto pamiętać, że dla wielu drobnych przedsiębiorców instytucje te są długoletnim oraz sprawdzonym partnerem nie tylko w dostarczaniu finansowania, ale również katalizatorem rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.



Podmioty tworzone w okresie transformacji po 1989 roku mają już trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania, które składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje.

Najnowszym elementem krajobrazu instytucji finansowych są tzw. Regionalne Fundusze Rozwoju. Utworzone jako podmioty wykorzystujące zasoby zwrócone z kolejnych perspektyw finansowych UE mają być również załącznikiem wehikułów inwestycyjnych wspierających rozwój regionów.

W jaki sposób powinny funkcjonować instytucje finansowe w regionach?

Kluczową rolę jest stymulowanie i promocja instrumentów finansowych w obszarach, które z różnych przyczyn nie są przedmiotem zainteresowania komercyjnych instytucji finansowych. Zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy UE lokowanie nowych produktów powinno mieć miejsce w tzw. luce finansowej. Rozumieć ją należy zarówno poprzez skalę środków, jak i tematykę, w której interwencja publiczna nie jest wystarczająca. Szczególnie interesującym wątkiem wydaje się być angażowanie środków na poziomie regionalnym w instrumenty o niewystarczającym poziomie rentowności i łączenie ich ze schematami bezzwrotnymi.

Drugi obszar działania, który wydaje się być jednak dość odległy wobec obecnych ograniczeń regulacyjnych i niedostatecznych środków, dotyczy wspierania inwestycji istotnych z punktu widzenia regionu, czyli np. wspieranie inwestycji międzygminnych, ponadsektorowych. Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.

Wyzwania Regionalnych Funduszy Rozwojowych

Z pewnością krótkookresowym wyzwaniem dla większości RFR jest budowa zdolności instytucjonalnych. W idealnych warunkach środki „odunijnione” powinny być kierowane na przedsięwzięcia bardziej skomplikowane i wartościowe, gdzie ograniczenia regulacji unijnych stanowią przeszkodę, będąc wyzwaniem samym w sobie. Należy też pamiętać, że w dzisiejszych realiach RFR nie są objęte regulacjami dotyczącymi zdecydowanej większości sektora finansowego, prowadzącego działalność w formie dłużnej, tak jak chociażby banki. Z jednej strony daje to bardzo dużą elastyczność, natomiast z drugiej stanowi istotne zagrożenie dla zarządzanego przez nie kapitału. Kolejne wyzwanie to rentowność i optymalizacja kosztów funkcjonowania funduszy, tak aby były w stanie zarabiać na swoje utrzymanie a jednocześnie żeby części powierzanego kapitału nie przeznaczać na koszty działalności.

”

Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.

W ekosystemie instytucji wspierających formami zwrotnymi rozwój regionów mamy również – wspomniane wcześniej – banki rozwoju na poziomie europejskim, jak np. Europejski Bank Inwestycyjny, czy krajowym, jak Bank Gospodarstwa Krajowego. Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi (np. BGK, niemieckie KfW czy włoskie CDP) i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurencji i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji. Podobną drogę przeszły banki rozwoju na poziomie krajowym w relacjach z komercyjnym sektorem bankowym.

W przypadku ekosystemu regionalnego należy z jednej strony dostrzec i uwzględnić perspektywę europejską oraz krajową, z drugiej zaś płaszczyznę regionalną i lokalną. Chodzi tu zarówno o kwestie potencjału finansowego, instytucjonalnego czy produktowego, jak również dotyczące wartości dodanych poszczególnych podmiotów w kreowaniu i odblokowywaniu potencjału rozwojowego.

”

Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurencji i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji.

Z punktu widzenia instytucji rozwojowych tworzonych i wspieranych przez różne agendy publiczne kluczowe jest identyfikowanie obszarów suboptymalnego poziomu inwestycji, luk finansowych i kreowania nowych produktów finansowych. Stworzenie RFR stanowi ważny moment nie tylko na poziomie instytucjonalnym, ale też systemowym. Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się oraz już istniejące wyzwania rozwojowe. Ważne, aby stanowiły one uzupełnienie, a nie kopię już istniejących podmiotów zarówno pod względem modelu funkcjonowania, jak i oferty produktowej.

”

Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się – oraz już istniejące – wyzwania rozwojowe.

Polski ekosystem rozwojowy na poziomie regionalnym wchodzi w okres dojrzwania. Wykształciły się już w większości przypadków jego główne elementy. Kwestią otwartą jest kierunek ich dalszego rozwoju, potencjał, profesjonalizm i adekwatna skala działania. Z pewnością blisko dwudziestoletnia realizacja programów unijnych pozwoliła wypracować kapitał startowy, który może być katalizatorem ich dalszego rozwoju.

O autorze

Paweł Chorąży – Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich w BGK. Ma ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu środkami europejskimi. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003-2004). Ukończył także *Leadership Academy for Poland* (2019) i program KSAP / IESE Business School: *Top Public Executives* (2018).

Po co nam siła kapitałowa regionów?



dr Marek Ignor

Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, a także sprawne regionalne podmioty, które będą w stanie nim profesjonalnie zarządzać. Na czym polega siła kapitałowa regionów, czemu ona służy i jak ją budować? Jakie są role instrumentów i instytucji finansowych w politykach regionów? Jakie znaczenie w kontekście rozwoju województw mają regionalne instytucje finansowe?

Tworzenie przez sektor publiczny warunków sprzyjających rozwojowi regionalnemu, zarówno na poziomie programów krajowych, jak i regionalnych, ma kluczowe znaczenie dla stymulowania wzrostu gospodarczego i wyrównywania między- oraz wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych. Jednym z ważniejszych kierunków prorozwojowych interwencji publicznej jest likwidowanie różnych barier dla rozwoju przedsiębiorstw.

Luka finansowa – jak przeciwdziałać ?

Wśród nich szczególną uwagę zwraca luka finansowa, ograniczająca możliwości rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy. Szczególnie wrażliwe na skutki występowania luki finansowej są kraje, w których sektor MŚP ma duże znaczenie w tworzeniu PKB. W Polsce odpowiada on za około połowę PKB oraz większą część zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Co więcej, około 1/3 PKB tworzą mikroprzedsiębiorstwa, które z kolei – jako grupa przedsiębiorstw – mają największe trudności z dostępem do kapitału. Lukę finansową należy zatem ograniczać, ponieważ konsekwencje jej występowania mogą być bardzo dotkliwe dla gospodarki, w tym również regionalnej, prowadząc m.in. do ograniczania inwestycji, zatrudnienia, postępu technologicznego, a w konsekwencji – wzrostu gospodarczego.

”

Luka finansowa ogranicza możliwości rozwoju MŚP. Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.

Jednym ze sposobów ograniczania niedoborów w obszarze finansowania przedsiębiorstw jest interwencja publiczna realizowana w ramach środków krajowych lub unijnych. Wsparcie finansowe firm ze środków publicznych zasadniczo dzieli się na dwa rodzaje: bezzwrotne (dotacje) i zwrotne (instrumenty finansowe).

Finansowanie zwrotne, w odróżnieniu od bezzwrotnego, charakteryzuje się tym, że przedsiębiorstwa z niego korzystające, muszą zwrócić otrzymane środki. Wśród dostępnych w programach publicznych instrumentów finansowych znajdują się: pożyczki, poręczenia, gwarancje, a także inwestycje kapitałowe i *quasi*-kapitałowe. Zaletą zwrotnego finansowania publicznego jest możliwość ponownego wykorzystania zwróconych środków finansowych, co prowadzi do ich akumulacji.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do akumulowania środków finansowych w polskich regionach była realizacja programów unijnych, takich jak inicjatywy JEREMIE i JESSICA, jak i innych, oferowanych w formie zwrotnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Akumulacji takiej sprzyja także to, że w kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej w coraz większym stopniu wykorzystuje się instrumenty finansowe. Rewolwingowy charakter zaangażowanych w nie środków powoduje, że powracają one do samorządów województw i mogą być przez nie dalej wykorzystywane.

Mimo zróżnicowania wielkości środków przeznaczonych na ten typ finansowania w poszczególnych regionach, w ostatnich latach można zaobserwować wzrost zainteresowania samorządów województw budowaniem potencjału finansowego regionów w oparciu o instrumenty finansowe. Jedną z przesłanek tego trendu jest perspektywa ograniczenia dostępu do środków bezzwrotnych przeznaczanych na rozwój regionalny w przyszłości.

W związku z powyższym zasadne wydaje się stwierdzenie, że każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.



Każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.

Role instrumentów i instytucji finansowych

Instrumenty i instytucje finansowe w politykach regionów mogą pełnić różne role. Oprócz funkcji alokacyjnej, wskazać należy też na:

- ratunkową,
- stabilizacyjną,
- rozwojową.

Za rolę ratunkową można uznać prowadzenie interwencji publicznej, w tym przypadku finansowej, w sytuacjach pojawiających się kryzysów zarówno gospodarczych jak i społecznych. Ostatnie niespodziewane wydarzenia, jakimi były pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, bezsprzecznie wskazują na ogromne znaczenie roli regionów w radzeniu sobie z ich negatywnymi skutkami. Dowodem na to jest zaangażowanie przez samorządy województw dużej ilości środków finansowych w czasie szczytu pandemii oraz w okresie wychodzenia z tego kryzysu. Regiony realizowały wiele działań wspierających, a w obszarze instrumentów finansowych polegały one m.in. na zawieszaniu konieczności spłat pożyczek czy na uruchamianiu pożyczek płynnościowych i branżowych dla MŚP. Również za pomocą instrumentów finansowych realizowane jest wsparcie dotyczące trwającej za naszą wschodnią granicą wojny. Rola ratunkowa może mieć także charakter *stricte* regionalny lub nawet lokalny. Przykładowo, może być odpowiedzią na zdarzenia losowe, takie jak pożary czy powódzie.

Kolejnym ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która również może być wypełniana przez wykorzystanie zwrotnego wsparcia finansowego. W tym przypadku chodzi o eliminowanie bądź minimalizowanie niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji. Objawiają się one w postaci zwiększania luki w finansowaniu przedsiębiorstw, co może przekładać się na spadek inwestycji i wzrostu gospodarczego. Także w tym ujęciu samorządy województw – poprzez wdrażanie instrumentów finansowych – prowadzą aktywną politykę, umożliwiając finansowanie przedsięwzięć gospodarczych podmiotom, które nie uzyskały lub miały trudności w uzyskaniu finansowania zewnętrznego. Świadczą o tym dane, które pokazują że największą ilość środków władze regionalne kierują do mikroprzedsiębiorstw, które z kolei stanowią największą grupę podmiotów dotkniętych zjawiskiem luki finansowej, będąc zarazem najmniej odpornymi na cykliczność gospodarki, w tym regionalnej.

”

Ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która może być wypełniana przez zastosowanie instrumentów finansowych w celu eliminowania bądź minimalizowania niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji.

Przechodząc do roli rozwojowej, można bezsprzecznie stwierdzić, że jest ona fundamentem rozwoju regionalnego. W tym przypadku samorząd województwa wprowadzając finansowanie zwrotne może kształtować i kreować rozwój regionalny z wykorzystaniem mechanizmów efektywności gospodarczej. Dzieje się tak dlatego, że w odróżnieniu od dotacji (gdzie przede wszystkim dominuje kalkulacja wydatków), przedsiębiorca korzystający z instrumentów finansowych – będąc zobowiązany zwrócić środki – musi przeprowadzić rzetelną kalkulację rentowności swoich przedsięwzięć gospodarczych. W tej roli nie bez znaczenia jest także kreowanie nowych, rozwojowych i innowacyjnych kierunków, które pozwolą na wzrost gospodarczy i społeczny regionu. Również w tym przypadku, samorządy regionalne stosują instrumenty finansowe ukierunkowane na obszary rozwojowe, zdefiniowane w dokumentach strategicznych, wynikające np. z inteligentnych specjalizacji. Reasumując, każda z powyższych ról może być realizowana wyłącznie wówczas, gdy region posiada odpowiednie zasoby kapitałowe, które w perspektywie wieloletniej dają akumulowane środki zwrotne w postaci instrumentów finansowych.

Znaczenie regionalnych instytucji finansowych

Wracając do siły kapitałowej regionów, warto spojrzeć na wymiar instytucjonalny, a w szczególności na znaczenie regionalnych instytucji finansowych. Obecnie w Polsce funkcjonuje mieszany, dwupoziomowy system instytucji finansowych wspierających rozwój regionalny. Na poziomie krajowym takim podmiotem jest m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), a na poziomie regionalnym funkcję tę pełnią Regionalne Fundusze Rozwoju (RFR), które należą do samorządów województw.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do powstania RFR była akumulacja środków zwracanych z programów unijnych, które po zwrocie nie są już środkami UE, ale środkami krajowymi w dyspozycji zarządów województw. RFR jako wyspecjalizowane regionalne instytucje finansowe rozwijają dodatkowo nowe – odmienne niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – kompetencje, w szczególności w odniesieniu do zarządzania instytucją finansową i instrumentami finansowymi. Ponadto, przez wpływ na podażową stronę gospodarki regionu, RFR wzmacniają dyfuzję procesów rozwojowych i przyczyniają się do akumulacji endogennych czynników rozwoju, poprawiając tym samym trwałość polityki rozwoju regionów.

Regionalne Fundusze Rozwoju, będąc częścią sektora publicznego, występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficzną instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne (związane z polityką przemysłową, rozwojem zrównoważonym, itd.) oraz stabilizacyjne (dostawca kapitału mniej podatnego na cykliczne zawirowania, a niekiedy wręcz realizujący interwencje antycykliczne, jak to miało miejsce w okresie pandemii COVID-19).



Regionalne Fundusze Rozwoju występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficzną instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne oraz stabilizacyjne.

Aktualnie Regionalne Fundusze Rozwoju zarządzają środkami w wysokości około 4 mld zł, jednak w najbliższych latach, w wyniku powierzenia Funduszom środków powracających z perspektywy finansowej 2014–2020, kwota ta może wzrosnąć do około 12 mld zł. Próbując zdefiniować RFR należy wskazać na kilka cech tego typu instytucji:

- wyspecjalizowane instytucje finansowe o zasięgu regionalnym,
- działają na podstawie ustawy o samorządzie województwa,
- należą do samorządów województw,
- są spółkami prawa handlowego,
- oferują instrumenty finansowe,
- ukierunkowane są na wypełnianie luki finansowania,
- wspierają rozwój województw.

Samorządy województw za pomocą RFR oferują szeroki wachlarz produktów finansowych (w postaci pożyczek, poręczeń, instrumentów *quasi*-kapitałowych i kapitałowych), wspierając: rozwój i stabilizację przedsiębiorstw, w szczególności sektora MŚP, rozwój obszarów miejskich, projekty z zakresu efektywności energetycznej czy innowacje, w tym start-upy.

Podsumowując, do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, ale także sprawne regionalne instytucje finansowe, które są w stanie nim profesjonalnie zarządzać, takie jak Regionalne Fundusze Rozwoju.

O autorze

Dr **Marek Ignor** – z wykształcenia ekonomista. Doświadczony menadżer, przedsiębiorca i doradca. Współpracował lub doradzał w procesach restrukturyzacji i konsolidacji wielu przedsiębiorstw i instytucji. Ekspert, pomysłodawca i inicjator programów wspierania przedsiębiorczości, doskonale znający problematykę sektora MŚP. Przez ostatnie lata związany z obszarem funduszy publicznych finansujących przedsięwzięcia rozwojowe za pomocą instrumentów finansowych, w tym twórca i zarządzający przez blisko 6 lat Dolnośląskim Funduszem Rozwoju z aktywami przekraczającymi 400 mln zł. Od kilku lat doradza w obszarze instrumentów finansowych, zarządzania i rozwoju instytucjonalnego regionalnych funduszy rozwoju. Obecnie jako Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju koordynuje prace Stowarzyszenia, wspierając działania RFR na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce.

Siła kapitału regionalnego – pomorskie doświadczenia



dr Magdalena Pronobis

Wiceprezeska Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Regionalne fundusze rozwoju to instytucje nie całkiem nowe – obecne na mapie rozwojowej kraju od połowy ubiegłej dekady. Pomorski Fundusz Rozwoju był tym pierwszym, który zapoczątkował falę powstawania w województwach tego typu instytucji, których jest dziś czternaście. Przez ten okres obrót pieniężny pomorskiego funduszu wyniósł ponad pół miliarda złotych i wpisał się on na trwałe w realizację polityki rozwoju województwa. Nie oznacza to jednak końca możliwości kapitału regionalnego, ale ich początek – regionalne fundusze rozwoju mają potencjał by odegrać znacznie szerszą rolę w rozwoju polskich regionów, a tym samym kraju. Ich działalność to emanacja zasad partnerstwa i subsydiarności w praktyce samorządowej.

Pomorski Fundusz Rozwoju powstał jako pierwszy regionalny fundusz rozwoju – w grudniu 2015 roku – w wyniku determinacji samorządu województwa pomorskiego, wypływającej z przekonania, że należy utworzyć regionalną instytucję finansową zdolną do długofalowego wsparcia polityki rozwoju województwa.

Od tego czasu regionalne fundusze rozwoju zaczęły powstawać w kolejnych województwach. Była to odpowiedź na zauważoną pustkę instytucjonalną. Kończyły się projekty unijne obejmujące wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej, a środki w postaci pożyczek i poręczeń udzielonych w okresie 2007-2015 wracały do podmiotów realizujących owe projekty. Nie było wtedy odpowiednich rozwiązań (ustawowych i instytucjonalnych), które zapewniałyby ponowne wykorzystanie tych środków w sposób uporządkowany i efektywny.

Na gruncie przepisów, które wówczas istniały, powołano kilka pierwszych regionalnych funduszy rozwoju. Pierwszy – Pomorski Fundusz Rozwoju (grudzień 2015), następnie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju (kwiecień 2016) i Dolnośląski Fundusz Rozwoju (czerwiec 2016).

”

Pomorski Fundusz Rozwoju powstał w wyniku determinacji samorządu województwa pomorskiego, wypływającej z przekonania, że należy utworzyć regionalną instytucję finansową zdolną do długofalowego wsparcia polityki rozwoju województwa.

W 2017 roku Jerzy Kwieciński, ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju, ogłosił, że do 2023 roku regionalne fundusze rozwoju mogą stać się bankami regionalnymi. Wówczas, w ślad za inicjatywą kolejnych samorządów, przepisy rozpoznały i nazwały nowy typ instytucji, tj. „regionalny fundusz rozwoju” (art. 13 ust 1a Ustawy o samorządzie województwa). Nowotworzone spółki zostały uznane także w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 przyjętej we wrześniu 2018 roku: „Należy je traktować jako istotny podmiot realizowania polityki rozwoju prowadzonej przez samorzady województw (...), w szczególności poprzez zapewnienie finansowania dla priorytetów rozwoju określonych w ramach strategii rozwoju województw”¹.

Wizja uczynienia z regionalnych funduszy rozwoju banków regionalnych odeszła w niepamięć wraz z odejściem z rządu ministra Kwiecińskiego. Tymczasem z coraz większym rozmachem budowano Polski Fundusz Rozwoju, kolejne – obok Banku Gospodarstwa Krajowego – wzmocnienie sektora finansowego szczebla centralnego. W lipcu 2019 roku weszła w życie Ustawa o systemie instytucji rozwoju, która usankcjonowała Grupę Polskiego Funduszu Rozwoju, ale nadal nie dostrzeżono w niej instytucji rozwoju szczebla regionalnego. Proces tworzenia regionalnych funduszy rozwoju wciąż nie jest zakończony, a systemu instytucjonalnego nadal nie można nazwać stabilnym.

Niemniej jednak, w warunkach szczątkowego zaufania pomiędzy rządem a samorządem, w warunkach postępującej w ostatnich latach centralizacji, Pomorski Fundusz Rozwoju konsekwentnie budował i nadal buduje swoją pozycję jako finansowe narzędzie samorządu wojewódzkiego – aktywnie zaangażowane w realizację Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2030 roku.



Proces tworzenia regionalnych funduszy rozwoju wciąż nie jest zakończony, a systemu instytucjonalnego nadal nie można nazwać stabilnym.

Spółka – przez osiem ostatnich lat – przechodziła kolejne etapy rozwoju. W pierwszej kolejności powierzono jej zadanie administrowania dorobkiem wypracowanym w okresie bezpośrednio poprzedzającym jej powołanie, tj. w czasie realizacji tzw. Inicjatywy JEREMIE². Mowa tu o blisko 60 umowach między Bankiem Gospodarstwa Krajowego (wynajętym przez województwo do tego zadania) a instytucjami finansowymi, co przełożyło się na 5,6 tys. umów między placówkami finansowymi a przedsiębiorcami o łącznej wartości ponad 0,5 mld zł, które przekazano Spółce cesją w dniu 1 kwietnia 2016 roku. Innymi słowy, od tego dnia Pomorski Fundusz Rozwoju wszedł w rolę, jaką dotychczas pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego. W kolejnych latach realizował więc wszystkie zobowiązania podjęte przez BGK – zarówno wobec województwa, jak i partnerów, z którymi zawarto umowy. Wypłacał środki należne pośrednikom finansowym; monitorował postęp nie tylko udzielania pożyczek i poręczeń, ale także zwrotów środków od przedsiębiorców; realizował kontrole; rozliczał się z województwem.

Szybciej niż pierwotnie zakładano, Spółka weszła w kolejny etap swojego rozwoju – zaczęła podejmować własne zobowiązania, tj. kreować własną – uzgodnioną z województwem i opartą na diagnozie potrzeb – politykę produktową. Tak powstały produkty finansowe, jak np. Mała Pożyczka, Pożyczka Eksportowa, Pożyczka Turystyczna, Pożyczka na Zatrudnienie, Pożyczka „Nieruchomość dla Biznesu” (łącznie 205 mln zł, 900 wspartych podmiotów). Stosunkowo szybko zrewidowano jednak paradygmat wsparcia udzielanego za pośrednictwem instytucji finansowych (w dominującej części są to publiczne fundusze pożyczkowe oraz fundusze o statusie organizacji pozarządowych). Dotychczas środki wojewódzkie były przekazywane pośrednikom finansowym w wyniku przetargu wraz z wynagrodzeniem za udzielanie wsparcia małym

¹ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Warszawa 2019, str. 98.

² Pożyczki i poręczenia (oraz w małej skali wejścia kapitałowe poprzez fundusz inwestycyjny zamkniętych aktywów niepublicznych) udzielane małym i średnim przedsiębiorstwom w latach 2010–2015 ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013, gdzie beneficjentem projektu był Bank Gospodarstwa Krajowego.

i średnim przedsiębiorstwom. Nowe podejście zakładało udzielanie oprocentowanych pożyczek ww. instytucjom, które następnie mogły swobodnie kształtować swoją ofertę skierowaną do własnych klientów. Zaletą tego rozwiązania była możliwość skierowania wsparcia tam, gdzie finanse trafiają bezpośrednio do przedsiębiorcy, co uelastycznia cały system i w duchu subsydiarności zapewnia szybsze wyjście naprzeciw odbiorcom wsparcia. W ten sposób powstał produkt finansowy Pożyczka Ogólnorozwojowa, który doczekał się dotychczas dwóch naborów, w których do pięciu funduszy pożyczkowych i jednego funduszu poręczeniowego trafiło blisko 88 mln zł.

Kolejnym ważnym kamieniem milowym dla pomorskiego funduszu było zbudowanie kompetencji umożliwiających udzielanie pożyczek bezpośrednio inwestorom. Wsparcie skoncentrowano na budowie infrastruktury w miastach, a jego specyfika dalece odbiegała od udzielania pożyczek mikro i małym przedsiębiorcom. W ramach Pożyczki Miejskiej do dziewięciu inwestorów trafiło prawie 106 mln zł, podczas gdy przeciętna wartość pożyczki dla MŚP to 100 tys. zł (osiem razy mniej). Pomorski Fundusz Rozwoju oferował także Pożyczkę na Wsparcie Edukacji Przedszkolnej (osiem pożyczek w wyniku których powstaje 500 nowych i 200 ulepszonych miejsc przedszkolnych w placówkach na Pomorzu). Obecnie sztandarowym produktem z zakresu wsparcia obszarów miejskich jest Pożyczka Strategiczna dla Pomorza, którą – w pewnym uproszczeniu – może uzyskać każdy inwestor, który udowodni, że planuje realizację projektu wpisującego się w Strategię Rozwoju Województwa (pożyczki od 2 do 30 mln zł).

W okresie pandemii COVID-19 fundusz oferował ratunkowy produkt pn. Pożyczka Płynnościowa (za pośrednictwem Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego – 30 mln zł, ponad 350 wspartych firm). W tym samym czasie Fundusz pozyskał finansowanie unijne ze środków regionalnych na lata 2014-2020 na realizację projektu zakładającego obsługę Pożyczki na Odbudowę Biznesu (20 mln zł). PFR jest także pełnomocnikiem województwa w realizowaniu praw z certyfikatów inwestycyjnych Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego Aktywów Niepublicznych JEREMIE Seed Fund (9 spółek typu start-up, w których udziały zainwestowano 8,3 mln zł) przejętych od BGK. Fundusz kontynuuje również m.in. współpracę z BOŚ Bank S.A. oraz BGK (administrującymi portfelami łącznie 45 umów pożyczkowych dotyczących projektów miejskich – 256 mln zł – warto dodać, że wcześniej tę rolę pełnił Europejski Bank Inwestycyjny).

Poza wygaszaniem „starych projektów unijnych”, dostarczaniem środków na „pożyczki dla firm” oraz „działaniem bardziej w tle” jako tzw. re-poręczyciel dla funduszy poręczeniowych, Fundusz stara się również wypracować nowe i innowacyjne rozwiązania służące gospodarce i społeczności Pomorza. Trwają prace nad m.in. Pomorskim Funduszem Antysmogowym, który powstaje w partnerstwie z gminami pomorskimi zainteresowanymi wsparciem realizacji uchwał antysmogowych na swoim terenie (pożyczki na wymianę źródeł ciepła, komplementarne do wsparcia z rządowego programu Czyste Powietrze). Ponadto Fundusz analizuje możliwość powołania odrębnego funduszu inwestycyjnego czy też rozpoznaje możliwości, które może dać *crowdfunding*.

Trwają prace nad m.in. Pomorskim Funduszem Antysmogowym, który powstaje w partnerstwie z gminami pomorskimi zainteresowanymi wsparciem realizacji uchwał antysmogowych na swoim terenie.

Środki, którymi regionalne fundusze rozwoju obecnie zarządzają, pochodzą w całości z polityki spójności prowadzonej przez Unię Europejską. Dzięki umacniającej się roli instrumentów finansowych w kolejnych unijnych budżetowych „siedmiolatkach” można zakładać, że rola regionalnych funduszy rozwoju będzie stopniowo rosnąć.

Pomorski Fundusz Rozwoju w bardzo krótkim czasie przeszedł drogę od narodzin i inkubacji, następnie wszedł w okres dojrzwania i usamodzielniania się, dzięki czemu staje się coraz sprawniejszym aparatem dla swojego założyciela – Samorządu Województwa Pomorskiego prowadzącego politykę rozwoju regionu. Warto jednak zadać pytanie, czy nie powinno się już stworzyć ustawy o regionalnych funduszach rozwoju? Konsekwentne prawo umożliwiłoby wszystkim regionalnym funduszom działanie nieobarczone restrykcjami – obcym pełnoprawnym instytucjom finansowym, takim jak Bank Gospodarstwa Krajowego czy Polski

Fundusz Rozwoju. Takie regulacje pozwoliłyby śmiało rozwijać potencjał tych instytucji w warunkach dostatecznej pewności, że zamierzenia te są legalne i skuteczne, bez konieczności asekuracji prawniczej czy rezygnacji z ambitnych projektów.



Dzięki umacniającej się roli instrumentów finansowych w kolejnych unijnych budżetowych „siedmiolatkach” można zakładać, że rola regionalnych funduszy rozwoju będzie stopniowo rosnąć.

Tymczasem Pomorski Fundusz Rozwoju stale poszukuje alternatywnych źródeł finansowania i sposobów realizacji swojej misji, która brzmi:

„Budujemy region nowoczesny i odporny na kryzysy poprzez finansowanie przedsięwzięć przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Badamy i odpowiadamy na potrzeby naszych klientów, dostarczamy im odpowiednie rozwiązania finansowe i wiedzę. Dbamy o dobre i partnerskie relacje, cenimy profesjonalizm w działaniu”.

I robi to tak, jak zwykliśmy od dawna – tu w Gdańsku, stolicy Pomorza: bez pochopności, ale i bez lęku.

O autorce

Dr **Magdalena Pronobis** – absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ekspertka z zakresu funduszy unijnych zajmująca się tą tematyką od 20 lat – w pierwszych latach jako doradczyni w consultingu europejskim, z samorządem województwa pomorskiego związana od 2013 roku. Kierowała zespołem odpowiedzialnym za programowanie i wdrażanie wsparcia zwrotnego na Pomorzu ze środków unijnych na lata 2014–2020. Z Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o. związana od samego początku jego istnienia, brała udział w jego tworzeniu i w budowaniu strategii rozwoju Spółki, od 2021 jako wiceprezesa.

Lokalne rynki kapitałowe narzędziem regionalnej polityki rozwoju?



Olgierd R. Dziekoński

architekt, urbanista, ekspert w zakresie gospodarki lokalnej i samorządności

Małe i średnie przedsiębiorstwa są podstawą lokalnej gospodarki. Mimo to często brakuje, koniecznego dla ich rozwoju, finansowania zewnętrznego na odpowiednim poziomie. Warto zatem zadbać o powstawanie lokalnych funduszy kapitałowych, które w sposób oddolny wpłynęłyby na MŚP, zapewniając przestrzeń do współpracy między przedsiębiorcami i miejscowymi inwestorami. Jak powinien przebiegać taki proces? Jakie korzyści przyniesie regionalnej polityce rozwoju?

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) są kluczowym segmentem gospodarki Polski i odpowiadają za 49,6% krajowego PKB. Jednak w Unii Europejskiej, przy podobnym poziomie zatrudnienia, tego typu firmy odpowiadają za wygenerowanie PKB wyższego o dwa punkty procentowe. Bariery rozwoju polskich MŚP, oprócz wysokości podatków, kosztów pracy czy obciążeń biurokratycznych jest dostęp do finansowania zewnętrznego¹. Inwestycje firm to głównie środki własne (68%), pożyczki od rodziny i znajomych (8% dla mikro i 5% dla małych firm), źródła zagraniczne (9,7%), a niewiele mniej (9%) – kredyty i pożyczki krajowe². Znikomy udział miały środki z funduszy kapitałowych, tymczasem pełnią one szczególnie ważną rolę w rozwoju innowacyjności firm, także w ramach globalnych łańcuchów dostaw. Według komunikatu Komisji Europejskiej³, dostęp do finansowania ma zasadnicze znaczenie dla MŚP w odniesieniu do potrzeb inwestycyjnych, związanych również z transformacją klimatyczną. W Europie luka finansowania MŚP to ok. 20–35 mld EUR. W 2019 r. 18% MŚP w UE nie otrzymało pożyczki bankowej, a finansowanie poprzez bank to ok. 90% ich potrzeb. Tylko 10% przedsiębiorstw w Europie korzystało z finansowania pochodzącego z rynków kapitałowych, w porównaniu z ponad 25% firm w Stanach Zjednoczonych. Europejskie inwestycje kapitału wysokiego ryzyka są w przybliżeniu osiem razy mniejsze niż w USA i nie są wystarczające, aby finansować wzrost MŚP i zapewnić im globalną konkurencyjność.

”

Europejskie inwestycje kapitału wysokiego ryzyka są w przybliżeniu osiem razy mniejsze niż w Stanach Zjednoczonych i nie są wystarczające, aby finansować wzrost MŚP i zapewnić im globalną konkurencyjność.

¹ Zob. *Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w latach 2021-2022*, Bank Pekao S.A., Warszawa 2022.

² Zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce 2022*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022.

³ Zob. *Strategia MŚP na rzecz zrównoważonej i cyfrowej Europy*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2020)103.

Jednocześnie MŚP są podstawą lokalnej gospodarki zarówno poprzez zatrudnienie pracowników blisko miejsca zamieszkania, podatki, które odprowadzają, ale, przede wszystkim, poprzez kreowanie regionalnego rynku, również w wymiarze kapitałowym. Przy finansowaniu lokalnej gospodarki, czyli przedsiębiorców, podstawowym kanałem przepływu środków jest lokalny rynek jako lokalny obieg gospodarczy⁴. Często zresztą nieformalny, ale budowany na wzajemnym poczuciu zaufania. Wspierając przedsiębiorców w tworzeniu powiązań gospodarczych na poziomie regionalnym, ułatwiając wzrost i szybszy przepływ strumieni towarów i usług, umożliwiamy również lokalną akumulację kapitału. Miejscowa społeczność przedsiębiorców chroni się też od ryzyka kaprysów rynków zewnętrznych, więc uzależnienia od pojedynczych odbiorców czy finansowania.

Poprawę perspektywy mógłby zapewnić zastrzyk dotacji albo kredyt z banku komercyjnego. Niestety finansowanie rozwoju kredytem w sytuacji dynamicznego wzrostu małych firm, przy ich często nieczytelnej zdolności kredytowej lub braku zabezpieczeń, nie zawsze jest możliwy przez banki, szczególnie globalne. Z tytułu ograniczeń związanych z prawem bankowym i zapewnieniem bezpieczeństwa deponentom nie mogą one podejmować podwyższonego ryzyka. Również ich metody *scoringowe* dla ocen firm utrudniają indywidualne podejście. Jednocześnie, przy identyfikacji lokalnych aktywów, często nie dostrzega się, że społeczność lokalna ma oszczędności, które lokuje w bankach, a te nie umieszczają tych oszczędności w regionalnej gospodarce. Poprawa warunków lokalnego finansowania MŚP powinna zatem odbywać się poprzez inicjatywy w formule lokalnych funduszy kapitałowych, zapewniając swoistą subsydiarność finansową i możliwość oddolnego kreowania rozwoju regionu.



Finansowanie rozwoju lokalnych MŚP, wsparte znaczącym udziałem środków małych, prywatnych inwestorów, przy uczestnictwie kapitału publicznego, pozwoli eliminować lukę finansową.

Koncepcja działania lokalnych funduszy rozwoju gospodarczego (LFRG), oparta na tradycji banków spółdzielczych, została szczegółowo przeanalizowana i zaproponowana do realizacji w ramach projektu Regiogmina⁵. Przeprowadzone badania wykazały, że finansowanie rozwoju lokalnych MŚP, wsparte znaczącym udziałem środków małych, prywatnych inwestorów, przy uczestnictwie kapitału publicznego, pozwoli eliminować lukę finansową. Luka nieprzyznanego finansowania w województwie kujawsko-pomorskim, czyli wartość pożyczek, kredytów i leasingów, o które przedsiębiorstwa się ubiegały, ale których wnioski zostały odrzucone, wyniosła 525,7 mln zł, przy łącznych nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw na poziomie 3670,2 mln zł. Badania ankietowe przeprowadzone wśród firm wykazały, że ponad 50% z nich było zainteresowanych współpracą z lokalnym funduszem i deklarowało gotowość zainwestowania w kolejnych latach – każdy łącznie do 200 tys. zł.

Idea działania LFRG opiera się na utworzeniu wspólnej struktury kapitałowej przez znanych w lokalnej społeczności aktywnych przedsiębiorców oraz indywidualnych inwestorów, często przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, którzy, dysponując środkami finansowymi, zechcieliby je zainwestować razem z regionalnymi i krajowymi instytucjami sektora publicznego w projekty inwestycyjne realizowane przez znanych im przedsiębiorców na terenie swoich gmin czy powiatów. Nawiązuje to do tradycji banków

⁴ Zob. *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. Szanse, wyzwania, koncepcja rozwoju. Finansowanie przedsiębiorczości. Budowanie rynków lokalnych*, prezentacja T. Mironczuka (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową), Warszawa 2015, https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2021/9/22/24a630b7c389b7ab88073f7f6dd27bfb/03_-_tomasz_mironczuk.pdf [dostęp: 05.07.2023].

⁵ Projekt był przeprowadzany w latach 2019-2021 w ramach programu NCBiR Gospostrateg przez konsorcjum z liderami – województwem kujawsko-pomorskim oraz członkami: Szkołą Główną Handlową w Warszawie i Uniwersytetem Mikołaja Kopernika w Toruniu.

spółdzielczych, ale byłoby realizowane według zasad rynku kapitałowego i jego regulacyjnych wymogów – jako zamknięte fundusze inwestycyjne (ASI⁶ – LFRG) w formie spółek komandytowo-akcyjnych. Przy czym na terenie województwa mogłoby działać kilka takich funduszy w ramach jednego lub kilku powiatów jako własnych obszarów działania.

”

Idea działania lokalnego funduszu rozwoju gospodarczego opiera się na utworzeniu wspólnej struktury kapitałowej przez znanych w lokalnej społeczności aktywnych przedsiębiorców oraz indywidualnych inwestorów, którzy, dysponując środkami finansowymi, zechcieliby je zainwestować razem z regionalnymi i krajowymi instytucjami sektora publicznego.

Działanie funduszu to obejmowanie udziałów w firmach, a dla firm prowadzących działalność gospodarczą osób fizycznych – udzielanie pożyczek podporządkowanych z konwersją na udziały. Dotyczy to okresu, gdy nowe przedsiębiorstwo przewiduje rozwój poprzez inwestycje, a nie posiada wiarygodności kredytowej odpowiedniej dla planowanego rozwoju. Odrębny obszar to finansowanie kapitałowe dla wzrostu, dotyczące firm, które mają zdolność kredytową o ograniczonej wielkości i potrzebują dla uzyskania finansowania bankowego dodatkowego wzmocnienia kapitałowego. Ważnym aktualnie obszarem staje się finansowanie przejęcia udziałów i stabilizacja zarządzania w przypadku, gdy pierwotny właściciel i twórca (z powodów losowych czy wieku) nie może dłużej prowadzić przedsiębiorstwa. Dotyczy to w szczególności przedsiębiorstw istotnych dla lokalnej gospodarki.

Każdy LFRG to wspólne przedsięwzięcie finansowe, w którym sektor publiczny, działając jako komandytariusz, dokłada 99 groszy do złotówki zadeklarowanej razem przez grupę co najmniej stu przedsiębiorców i inwestorów lokalnych, którzy przystąpią do takiego funduszu jako jego komandytariusze zorganizowani w formie spółki z o.o. Byłby on zarządzany przez, wybrany w trybie konkurencyjnym, zespół profesjonalistów komplementariusza spółki i realizowałby projekty inwestycyjne zgłaszane przez przedsiębiorców działających w obszarze funkcjonowania funduszu, zaakceptowane przez niezależny komitet inwestycyjny. Członkowie zespołu identyfikują, analizują i realizują projekty inwestycyjne oraz zgodnie z zasadami funkcjonowania funduszy osobiście uczestniczą finansowo w ich realizacji na poziomie 1,5%, ponoszą również pełną, osobistą odpowiedzialność za działanie LFRG jako jego komplementariusze. Są też notyfikowani w KNF. Wiarygodność działania danego LFRG jest wzmocniana przez udział sektora publicznego, jak regionalny fundusz rozwoju oraz Polski Fundusz Rozwoju. W tej koncepcji przewidywany jest także udział Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) z grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), zapewniający transparentność oraz profesjonalną kontrolę procesu inwestycyjnego.

”

Lokalne zamknięte fundusze inwestycyjne – LFRG – nie tylko uruchamiają lokalny kapitał finansowy, ale również budują instytucję wzajemnego zaufania, mitygacji potencjalnego ryzyka, a także zwiększania efektywności rozwoju poprzez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia lokalnych przedsiębiorców w odniesieniu do projektów o regionalnym wymiarze.

⁶ Alternatywna Spółka Inwestycyjna, według ustawy o funduszach inwestycyjnych art. 8a ust. 3.

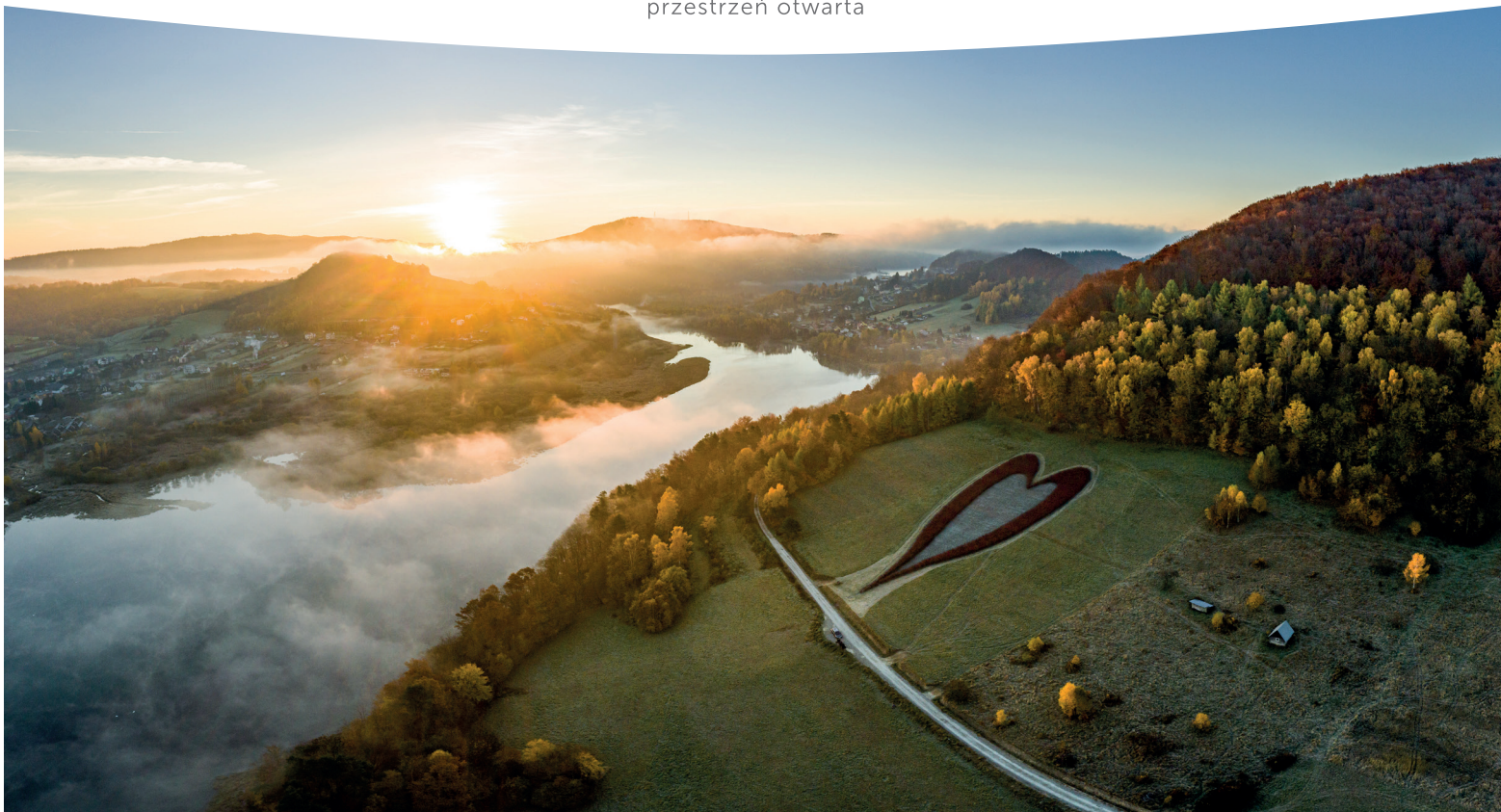
Wielkość pojedynczego funduszu to około 120-150 mln zł złotych wpłacanych sukcesywnie przez maksymalnie do 150 udziałowców w ciągu 4 lat na wybrane projekty, które nie są kwestionowane przez komitet inwestycyjny. Udział w poszczególnym projekcie to 1,5-5 mln zł. Zgodnie z przyjętymi założeniami dany LFGR zrealizuje ok. 30 transakcji (6-7 rocznie). Proces inwestycyjny obejmuje analizę przedsięwzięcia (ocena projektu, *due diligence* i negocjacje) i dwie rundy inwestycyjne (po jednej rocznie). Po 4-6 latach fundusz odsprzedaje udziały właścicielom firm lub na giełdzie; innym firmom lub funduszom długoterminowego inwestowania. Udziałowcy funduszu działają w oparciu o uzgodnioną szczegółową umowę inwestycyjną, zakładającą określone stopy zwrotu z inwestycji, przy czym te mogą być zróżnicowane, większe dla inwestorów prywatnych niż publicznych.

Zakłada się, że taki model wsparcia wpłynie na przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionu przez wzmocnienie konkurencyjności oraz produktywności lokalnych MŚP, a także zapewni spójność w modernizacji regionu poprzez swoją strategię inwestycyjną, zatwierdzaną zgodnie przez udziałowców prywatnych i publicznych. Takie fundusze nie tylko uruchamiają lokalny kapitał finansowy, ale również budują instytucję wzajemnego zaufania, mitygacji potencjalnego ryzyka, a także zwiększania efektywności rozwoju poprzez wykorzystanie wiedzy i doświadczenia lokalnych przedsiębiorców w odniesieniu do projektów o regionalnym wymiarze.

Wdrożenie funduszy wymaga innowacyjnej aktywności samorządów województw i ich instytucji, takich jak regionalne fundusze rozwoju. Ich wiedzy, zdolności i umiejętności oraz zaufania we współpracy z lokalnymi środowiskami przedsiębiorców, ale także niewielkich zmian legislacyjnych zapewniających samorządom lokalnym możliwość uczestniczenia w roli komandytariuszy w spółkach komandytowo-akcyjnych, a samorządowi województwa – traktowania podmiotów finansowych z udziałem jego środków publicznych dla MŚP jako niepodlegających pomocy publicznej. Słowem: zdolności wszystkich uczestników do wzajemnej współpracy.

O autorze

Olgiert Roman Dziekoński – architekt, urbanista, ekspert gospodarki lokalnej i samorządności. Współautor I nagrody konkursu UIA na Nowy Belgrad w 1986 r. Wiceprezydent m.st. Warszawy 1990-1994 i 1999-2000. Współtwórca warszawskiej samorządności po demokratycznym przełomie w 1990 r. Prezes Zarządu Agencji Rozwoju Komunalnego (ARKA) 1994-1999. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa 1990-2000. Ekspert US AID oraz UE, działał w Bułgarii, Rumunii, Kosowie. Dyrektor ds. rozwoju RTI Polska. Współtwórca legislacji dla samorządu Syrii w programie UE-MAM. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury 2007-2010, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP 2010-2015, koordynator pracy doradców. Aktualnie Pełnomocnik Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego ds. Rozwoju Gospodarczego, członek Rady Nadzorczej TARR SA, członek Rady Programowej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Przewodniczący Rady Fundacji Miasto-ZMP. Działał w wielu organizacjach zawodowych, m.in.: Krajowej Radzie Izby Architektów, Zarządzie Rady Architektów Europy, Zarządzie Fundacji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Zarządzie Unii Metropolii Polskich (1998-2006), Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (1998-2005).



Podkarpackie - podejmij wyzwanie!

Czyste powietrze, dzika przyroda, Bieszczady, a do tego znakomita regionalna kuchnia i typowa polska gościnność. Odwiedź jeden z najbardziej niezwykłych regionów w Polsce!

Podkarpackie to miejsce, w którym przeżyjesz swoją przygodę. Spotkasz się z nieznanym światem dzikiej przyrody. Tu odkryjesz różnorodność lokalnej kultury. Zyskasz równowagę między sobą a światem, by mieć siłę do radzenia sobie z kolejnymi wyzwaniami.

Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji



K O N G R E S

OBYWATELSKI

**Globalna perspektywa żywnościowa
– czy powinniśmy się bać?**

**Polskie rolnictwo wobec
integracji Ukrainy z UE**

**Jak rozwijać sektor z troską
o klimat i środowisko?**

**Modernizacja rolnictwa i wsi
– jakie kierunki?**

**Woda, ziemia i bioróżnorodność
– jak zadbać o kluczowe zasoby?**

Redakcja

dr Jan Szomburg
Jan M. Szomburg
Adam Leśniewicz
Katarzyna Eron
Eliań Strugała

Współpraca

Marcin Wandałowski

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

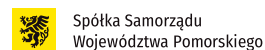
ul. Do Studzienki 63
80-227 Gdańsk
tel. +48 58 524 49 30
ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru



TEKSTY WPROWADZAJĄCE

Jak wygrać wielką rolniczą transformację?



Jan Maria Szomburg

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Mnogość i charakter wyzwań stojących przed współczesnym rolnictwem może wydawać się przytłaczający. Gdzie leży przyszłość tego sektora w kontekście zmian klimatu, rekonfigurujących się uwarunkowań ekonomicznych czy geopolitycznych? Jak pogodzić polsko-ukraińskie interesy rolno-spożywcze tak, by zagrożenie nierównej walki o pozycję na rynku przekuć w rozwojowy sukces obu narodów? Co będzie kluczem do udanej drugiej wielkiej transformacji polskiego rolnictwa i wsi? To tylko niektóre z pytań, które postanowiliśmy zadać w gronie wybitnych ekspertów, których zaprosiliśmy na nasze łamy.

Polskie rolnictwo stoi dziś przed wieloma strategicznymi dylematami i wyzwaniami. Do tej pory kluczowym zadaniem zarówno krajowej, jak i unijnej polityki rolnej było zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego Polski i Europy, przy zapewnieniu właścicielom ziemi rolnej możliwości godnego zarobkowania. Oprócz, traktowanego priorytetowo, zadania wykarmienia całej populacji, starano się jednocześnie wyrównywać poziom życia na wsi względem szybko rozwijających się obszarów zurbanizowanych. Choć to zasadnicze, związane z bezpieczeństwem żywnościowym, zadanie nie uległo dezaktualizacji (i chyba nigdy się to nie stanie), znacząco zmieniły się uwarunkowania.

W związku z automatyzacją i profesjonalizacją rolnictwa, ale i szybkim wzrostem pozostałych sektorów, znaczenie branży spadło w ostatnich dekadach do 1,6% PKB Unii Europejskiej, przy 2,2% PKB w Polsce¹. Jeśli chodzi o zatrudnienie, to są to nieco większe liczby – 4,1% w UE i 8,4% w naszym kraju². To zgoła odmienna sytuacja od tej sprzed 30 lat, gdy gałąź ta dawała pracę prawie 1/4 populacji Polski, nie mówiąc już o rzeczywistości sprzed wieku – gdy z roli żyło praktycznie 3/4 ludności kraju. Dziś obszary wiejskie coraz częściej zmieniają się w przestrzeń rekreacyjno-wypoczynkową (domki letniskowe i tzw. „drugie domy”) i w większym stopniu żyją z turystyki (często tej w wydaniu „agro”) i małej przedsiębiorczości lub zasiedlane są przez specjalistów pracujących zdalnie (np. w branży IT). Wszystko to mogłoby wskazywać na malejące znaczenie polityki rolnej dla przyszłości Polski i Europy zarówno w gospodarce, jak i w rozumieniu siły kształtującej krajobraz wiejski. Byłby to jednak wniosek przedwczesny. Na horyzoncie pojawiły się bowiem nowe, bardzo poważne wyzwania, które skłaniają do przemyślenia celów, zadań, a także modelu funkcjonowania tego sektora i obszarów wiejskich.

¹ Bank Światowy, dane za 2021 r.

² Bank Światowy, dane za 2020 r.



30 lat temu rolnictwo dawało pracę prawie 1/4 populacji Polski, nie mówiąc już o rzeczywistości sprzed wieku, gdy z roli żyło praktycznie 3/4 ludności kraju. Dziś obszary wiejskie coraz częściej zmieniają się w przestrzeń rekreacyjno-wypoczynkową i w większym stopniu żyją z turystyki lub zasiedlane są przez specjalistów pracujących zdalnie.

Po pierwsze, okazało się, że ogromny wzrost produktywności – wsparty w znacznej mierze szerokim rozpowszechnieniem użycia nawozów sztucznych, doprowadził do silnego wyjałowienia terenów uprawnych i utraty bioróżnorodności. Wyszło na jaw, że skutkiem ubocznym osiągniętych w minionych latach niewiarygodnych wręcz poziomów wydajności stał się spadek żyzności gleby (a w rezultacie przyszłych plonów). W krótkim terminie uzyskaliśmy ogromne zyski, ale zaburzyliśmy lokalne ekosystemy i naturalną zdolność przyrody do regeneracji – zabijając przy tej okazji jej immunologiczną odporność, wynikającą z samej istoty bioróżnorodności (masowa, monogatunkowa uprawa zawsze narażona jest nieporównywalnie bardziej na wszelkie choroby czy innego typu przypadłości). Najistotniejsze w tym kontekście jest zatem pytanie, jak wrócić do poprzedniego poziomu odporności i zdolności do regeneracji, tracąc równocześnie jak najmniej z osiągniętej dotychczas, nadal bardzo potrzebnej, wydajności?

Po drugie, po rozpoznaniu przez naukę znaczenia wpływu działalności człowieka na zmiany klimatu, okazało się, że rolnictwo i produkcja żywności stanowią istotne przestrzenie intensywnej eksploatacji natury. Sektor ten odpowiada dziś za 1/4 globalnej emisji gazów cieplarnianych³. To natomiast oznacza, że musimy zadać sobie kolejne bardzo poważne pytanie – na ile funkcjonujący na terenach wiejskich gospodarze rolni są jedynie gwarantami bezpieczeństwa żywnościowego, a w jakim stopniu równocześnie depozytariuszami (niezwykle istotnych z punktu widzenia naszego przetrwania na planecie) zasobów przyrodniczo-naturalnych (tereny rolnicze zajmują średnio 38% powierzchni poszczególnych państw świata i 47% powierzchni Polski⁴)? Szczególnie, że rolnictwo ma potencjał odwrócenia swojej roli z emitenta gazów cieplarnianych na absorbenta tychże (unikalna zdolność do wychwytu CO₂ z atmosfery i składowania go w glebie).



Należy zadać pytanie, na ile funkcjonujący na terenach wiejskich gospodarze rolni są jedynie dostarczycielami bezpieczeństwa żywnościowego, a w jakim stopniu równocześnie depozytariuszami zasobów przyrodniczo-naturalnych? Szczególnie, że rolnictwo ma potencjał odwrócenia swojej roli z emitenta gazów cieplarnianych na absorbenta tychże (unikalna zdolność do wychwytu CO₂ z atmosfery i składowania go w glebie).

Na powyższe rozważania warto też nałożyć warstwę ekonomiczną – odwołując się do idei międzynarodowego podziału pracy. Polskie rolnictwo, znajdując się przez lata w przestrzeni wielkiego zacofania, uległo – po akcesji do UE – zasadniczej modernizacji. Przy czym prym wiodą tu wysokotowarowe gospodarstwa o dużych areałach, których wydajność niczym nie odbiega dziś od najwyższych, międzynarodowych standardów. To natomiast pozwala im skutecznie konkurować na rynku Unii Europejskiej. Nasze uwarunkowania w tej przestrzeni znowu mogą jednak ulec istotnemu zrekonfigurowaniu. Bardzo prawdopodobne w najbliższym czasie zbliżenie się Ukrainy do UE, czy to w formie bezpośredniej

³ J. Poore, T. Nemecek, *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, „Science” 2018, t. 360, nr 6392.

⁴ Bank Światowy, dane za 2020 r.

integracji (pewnie nie od razu, lecz w dalszej perspektywie), czy zacieśnienia współpracy opartej o umowy międzynarodowe, spowoduje dołączenie poważnego dla Polski konkurenta w produkcji płodów rolnych na rynek wspólnotowy. Ziemie naszego wschodniego sąsiada są z pewnością niezwykle żyzne (jedne z najlepszych na świecie czarnoziemy), a gospodarstwa zunifikowane w wielkie, jednolite obszary umożliwiające osiągnięcie znacznych efektów skali.

Czy te nowe uwarunkowania są dla nas szansą na strukturalne zmiany? Społeczeństwo polskie stopniowo się bogaci i – tak jak zachodnie – oczekuje coraz wyższych parametrów jakościowych żywności (właściwości zdrowotne, smak, trwałość etc.), za co jest też gotowe więcej płacić. Przy czym tajemnicą poliszynela jest fakt, że aby uzyskać tego typu parametry, nie można produkować żywności w sposób szybki i masowy. Osiągnięcie oczekiwanych rezultatów wymaga znacznie bardziej indywidualnego podejścia, które często określa się mianem rolnictwa ekologicznego. Czemu więc nie przestawić się na tego typu wysokomarżową produkcję, szczególnie w gospodarstwach otaczających duże metropolie, robiąc przy okazji trochę miejsca dla ukraińskich płodów rolnych? Polski przemysł przetwórstwa żywności już dziś jest jednym z najbardziej nowoczesnych w Europie i ma potencjał ekspansji. Mógłby więc silnie skorzystać z dodatkowego „wsadu surowcowego” od naszego wschodniego sąsiada – przekuwając potencjalne zagrożenie w rozwojowy sukces.

”

Aby poprawić parametry jakościowe żywności, nie można jej produkować w sposób szybki i masowy. Czemu więc nie przestawić się na wysokomarżową produkcję, szczególnie w gospodarstwach otaczających duże metropolie, robiąc przy okazji trochę miejsca dla ukraińskich płodów rolnych?

Gdy 20 lat temu wchodziliśmy do Unii Europejskiej, nasi zachodni sąsiedzi mieli wobec nas bardzo podobne obawy, jakie my mamy dziś wobec Ukrainy. Po czasie okazały się one jednak bezpodstawne i na zacieśnieniu współpracy zyskały wszystkie strony. Czy i tak będzie tym razem? Decyzja należy do nas. Jedno jest pewne: ze względu na ogrom wyzwań środowiskowo-klimatycznych, rolnictwo w Polsce i w UE czekają bardzo poważne zmiany. Warto już teraz zastanowić się, jak to strategicznie „rozegrać”, by – gdy opadnie już kurz – okazać się wygranym.

O autorze

Jan Maria Szomburg – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011-2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011-2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

Idea nowej wspólnej polityki rolnej



Janusz Wojciechowski

Komisarz UE ds. rolnictwa

Bezpieczeństwo żywnościowe, obok bezpieczeństwa obronnego i energetycznego, jest jednym z głównych filarów bezpieczeństwa ogólnego państw i społeczeństw. Bez sprawnie funkcjonującego systemu żywnościowego zagrożona jest fizyczna egzystencja każdego człowieka. Potwierdza to w szczególności obecna, trwająca od ponad trzech lat, sytuacja kryzysowa – najpierw związana z największą od przeszło 100 lat pandemią w Europie, a potem z pierwszą od 80 lat (od czasu II wojny światowej), pełnoskalową wojną, trwającą na terytorium Ukrainy. Konflikt ten pokazuje nam, że żywność może być używana jako broń (wykorzystuje to obecnie Rosja), dlatego zapewnienie dostępu do niej jest istotnym wyzwaniem strategicznym dla wszystkich krajów, w tym dla samej Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest wielkim producentem i największym na świecie eksporterem żywności. Nadwyżka eksportu żywności nad importem w relacji UE-państwa trzecie w 2022 roku wyniosła 58 mld euro. Własny potencjał rolnictwa europejskiego i całego systemu żywnościowego pozwala na zapewnienie samowystarczalności żywnościowej dla 460 milionów obywateli UE i na eksport do krajów trzecich unijnej żywności wysokiej jakości, wyprodukowanej przy zachowaniu najwyższych w świecie standardów jakościowych, zdrowotnych i środowiskowych. W perspektywie najbliższych lat Unii Europejskiej nie zagraża brak żywności. Zawdzięczamy to rolnikom i wszystkim pracownikom sektora żywnościowego, ale też wspólnej polityce rolnej, która od ponad 60 lat skutecznie wspiera rolnictwo europejskie.

O ile bezpieczeństwo żywnościowe w perspektywie najbliższych lat nie jest zagrożone, o tyle w dłuższej perspektywie tej pewności już nie ma. Musimy dostrzegać zagrożenia, które mogą spowodować utratę tego bezpieczeństwa w przyszłości i którym należy w porę zapobiec. Wśród głównych zagrożeń możemy wymienić:

1. destabilizację systemów żywnościowych na skutek agresywnej polityki Rosji, objawiającą się m.in. wzrostem cen energii i nawozów,
2. nasilające się katastrofy klimatyczne, takie jak susze czy powodzie i brak wystarczającej odporności rolnictwa na ich skutki,
3. nadmierne uzależnienie się poszczególnych sektorów rolnictwa od zewnętrznych dostaw i rynków zbytu,
4. brak wymiany pokoleniowej w rolnictwie oraz likwidacja wielu gospodarstw, zwłaszcza małych i średnich gospodarstw rodzinnych, także tych prowadzących produkcję mieszaną (roślinną i zwierzęcą),
5. zwiększenie ilości zadań nakładanych na rolników w zakresie środowiska i klimatu bez wystarczających rekompensat i zachęt finansowych.



W perspektywie najbliższych lat Unii Europejskiej nie zagraża brak żywności. Zawdzięczamy to rolnikom, pracownikom sektora żywnościowego ale też wspólnej polityce rolnej.

Unia Europejska realizuje strategie dotyczące różnych aspektów rolnictwa i systemów żywnościowych, takie jak strategia „Od pola do stołu” czy strategia na rzecz bioróżnorodności. Jednak sprawy rolnictwa i systemów żywności są tylko ich niewielką częścią. Dokumenty te nie odnoszą się do wspomnianych już wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, takich jak kryzys wojenny czy brak wymiany pokoleniowej w rolnictwie. Dlatego, aby stawić czoła tym zagrożeniom, UE potrzebuje nowej strategii opartej na zasadzie „4S”: *security* (bezpieczeństwo), *stability* (stabilność), *sustainability* (zrównoważenie) i *solidarity* (solidarność). Potrzebujemy bezpieczeństwa dostaw żywności dla wszystkich naszych obywateli, stabilności dla rolników, zrównoważenia dla środowiska i klimatu oraz solidarności zarówno z ludźmi potrzebującymi europejskiej żywności, jak również wewnętrznej solidarności z rolnikami.

Wszystkie regulacje prawne dotyczące rolnictwa i mające wpływ na produkcję żywności powinny uwzględniać aspekt bezpieczeństwa żywnościowego (*security*). Jeśli dana regulacja miałaby prowadzić do istotnego zmniejszenia produkcji rolnej i zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, należy od takiej regulacji odstąpić bądź odpowiednio ją skorygować. Analiza taka powinna uwzględniać także dochody rolników i warunki gospodarowania. Istotne jest również zapewnienie samowystarczalności żywnościowej UE w zakresie wszystkich najważniejszych sektorów rolnych, takich jak produkcja zbóż, roślin oleistych, mięsa, mleka, owoców i warzyw. Unia powinna być też samowystarczalna w zakresie dostaw kluczowych środków do produkcji rolnej, w szczególności nawozów. Stabilne bezpieczeństwo żywnościowe zapewnimy tylko wtedy, gdy zagwarantujemy stabilną sytuację rolników – stabilność ekonomiczną, ale także społeczną i prawną.



Potrzebujemy bezpieczeństwa dostaw żywności dla wszystkich naszych obywateli, stabilności dla rolników, zrównoważenia dla środowiska i klimatu oraz solidarności zarówno z ludźmi potrzebującymi europejskiej żywności, jak również wewnętrznej solidarności z rolnikami.

W zakresie stabilności (*stability*) dla rolników strategiczne podejście powinno obejmować zapewnienia, iż:

1. wspólna polityka rolna wymaga kontynuacji jej zasadniczych celów oraz zasad i instrumentów pomocy po 2027,
2. regulacje dotyczące praw i obowiązków rolników powinny być w miarę możliwości zawarte bezpośrednio w przepisach dotyczących wspólnej polityki rolnej,
3. jakiegokolwiek nowe wymagania prawne wobec rolników, zwiększające ich zadania i generujące dodatkowe koszty, będą wprowadzane przy zagwarantowaniu odpowiednich rekompensat i zachęt finansowych, a także przy zapewnieniu niezbędnego czasu na przystosowanie się do zmian,
4. wzmocnienia wymagają unijne instrumenty pomocy dla rolników w sytuacjach kryzysowych, bez konieczności odwoływania się w takich wypadkach do pomocy krajowej; wzmocnienia wymaga w szczególności kryzysowa rezerwa rolna tworzona w ramach WPR,
5. w synergii z innymi politykami, zwłaszcza polityką spójności, Unia Europejska będzie zdecydowanie mocniej – w duchu art. 174 Traktatu – wspierać poprawę warunków życia na wsi.

W zakresie zrównoważenia (*sustainability*) strategia „4S” powinna odwołać się przede wszystkim do strategii „Od pola do stołu”. Należy w niej podkreślić, że tylko zrównoważone rolnictwo jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe oraz że nadmierna koncentracja i intensyfikacja produkcji rolnej czy też przekształcanie działalności rolniczej w działalność przemysłową nie są korzystne dla bezpieczeństwa systemu rolno-spożywczego, ponieważ eliminują małych producentów.

Strategia powinna zawierać zapowiedź zwiększonego wsparcia dla małych i średnich gospodarstw rodzinnych, gospodarstw o zróżnicowanej strukturze produkcji i upraw oraz gospodarstw mieszanych, łączących produkcję roślinną i zwierzęcą. W produkcji zwierzęcej kluczowym instrumentem na rzecz zrównoważenia powinna być pomoc dla tych rolników, którzy zapewniają wysokie standardy dobrostanu zwierząt. Ważne jest też wsparcie dla obecnej koncepcji ekoschematów jako obowiązkowej części dopłat bezpośrednich, przy równoczesnym mocniejszym ukierunkowaniu ich na praktyki w zakresie rolnictwa węglowego, a także dobrostanu zwierząt. Strategia powinna wyraźnie wspierać również rozwój rolnictwa ekologicznego.



Udział Unii Europejskiej w handlu światowym jest jednym z czynników zapewniających globalne bezpieczeństwo żywnościowe. Dlatego Unia będzie solidarnie współpracowała z naszymi partnerami na rzecz otwartego handlu żywnością, likwidacji nieuzasadnionych barier, ale także żywnościowej pomocy humanitarnej dla regionów i społeczeństw zagrożonych głodem.

W zakresie solidarności (*solidarity*) zadaniem strategii jest przypomnienie, że Unia Europejska produkuje żywność nie tylko dla siebie, ale także na rynki światowe, które bardzo tej żywności potrzebują. Udział UE w handlu światowym jest jednym z czynników zapewniających globalne bezpieczeństwo żywnościowe. Dlatego Unia będzie solidarnie współpracowała z naszymi partnerami na rzecz otwartego handlu żywnością, likwidacji nieuzasadnionych barier, ale także żywnościowej pomocy humanitarnej dla regionów i społeczeństw zagrożonych głodem. W ramach solidarności wewnętrznej, rozumianej w tym przypadku jako solidarność społeczna z rolnikami, wzmocni działania informacyjne o roli i znaczeniu rolnictwa, wysiłkach rolników na rzecz środowiska, klimatu czy dobrostanu zwierząt oraz o tym, że zrównoważona działalność rolnicza nie jest zagrożeniem dla środowiska, a wręcz przeciwnie – przyczynia się do osiągnięcia celów w zakresie środowiskowej równowagi.

O autorze

Janusz Wojciechowski – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W latach 1980–1993 – sędzia, 1990–93 sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie i członek Krajowej Rady Sądownictwa; sędzia Trybunału Stanu (1991–1993); w latach 1993–1995 poseł na Sejm RP; 1995–2001 – Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członek zarządu EUROSAI – europejskiej organizacji najwyższych organów kontroli; 2001–2004 – wicemarszałek Sejmu; w latach 2004–2016 – poseł do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Intergrupy Ochrony Zwierząt w Parlamencie Europejskim. Autor ponad 100 artykułów i publikacji z zakresu prawa karnego. Członek Komitetu Jakości Kontroli w Europejskim Trybunale Obrachunkowym. Od 1 grudnia 2019 nominowany na 5-letnią kadencję jako Komisarz UE ds. rolnictwa.

Rolnictwo jako zwornik bezpieczeństwa i rozwoju



prof. Zbigniew M. Karaczun

Katedra Ochrony Środowiska i Dendrologii SGGW, Koalicja Klimatyczna

W powszechnej świadomości rola rolnictwa utożsamiana jest z produkcją żywności. Zgodnie z tym podejściem ma ono wyprodukować wystarczającą ilość płodów rolnych, aby wyżywić stale rosnącą populację ludzką i zapewnić jej bezpieczeństwo żywnościowe. W ostatnich latach naukowcy i eksperci coraz częściej wskazują jednak na jego inne funkcje. Sektor rolno-spożywczy dostarcza surowców dla przemysłu przetwórczego i rolno-spożywczego, jest rynkiem zbytu dla innych branż, może wspierać innowacje, tworzy miejsca pracy oraz jest nośnikiem tradycji. W jaki sposób zmienić dotychczasową optykę, nie naruszając przy tym bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego? Jakie są najważniejsze kierunki rozwoju rolnictwa w Polsce i Europie? Czy sektor rolniczy może stać się rzeczywistym zwornikiem bezpieczeństwa i rozwoju?

Bezpieczeństwo żywnościowe

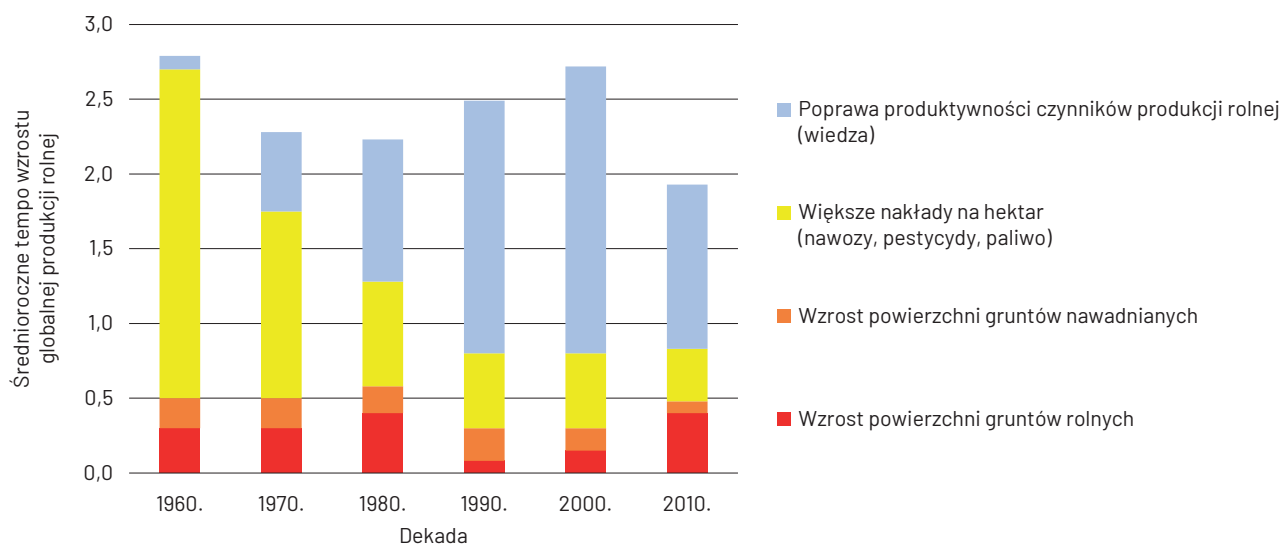
W ciągu ostatnich 50 lat rolnictwo przeszło ogromną zmianę. W tym okresie produkcja rolnicza zwiększyła się niemal trzykrotnie, podczas gdy powierzchnia gruntów ornych wzrosła jedynie o 12%. Początkowo nastąpiło to przede wszystkim w wyniku wykorzystywania większych ilości nawozów sztucznych, chemicznych środków ochrony roślin oraz ekspansji upraw sztucznie nawadnianych¹. Od lat 90. XX wieku istotnego znaczenia nabrała poprawa produktywności czynników produkcji: wykorzystanie wiedzy naukowej i doradztwa rolniczego, optymalizacja, lepszy dostęp do rynku (rys. 1).

Model intensyfikacji produkcji, oparty na dotychczasowym podejściu, wyczerpuje się. W drugiej dekadzie XXI wieku tempo globalnego wzrostu produkcji rolnej było o ok. 0,8 p.p. niższe niż na początku XXI wieku i było najmniejsze od lat 60. XX wieku. Utrzymanie się trendu spadkowego może mieć bardzo groźne konsekwencje wynikające ze stałego wzrostu liczebności populacji ludzkiej i konieczności dostarczenia jej odpowiedniej ilości (i jakości!) pożywienia.

Dlatego koniecznością staje się zdefiniowanie nowego modelu produkcji rolnej, która zapewni bezpieczeństwo żywnościowe w skali globalnej. Wyprodukowanie pożywienia dla jednej osoby wymaga obecnie zajęcia około 2500 m² gruntów rolnych i ok. 5500 m² pastwisk. Jeśli nie zmienimy nawyków żywieniowych, popyt na żywność

¹ *The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW). Managing systems at risk*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and Earthscan, Rome, London 2011.

może wzrosnąć do 2050 r. o 70–90%². W tym kontekście zasadniczą kwestią staje się pytanie o możliwość utrzymania na obecnym poziomie produkcji zwierzęcej, która dostarcza 40% białka i 20% kalorii spożywanych przez ludzi. Jej utrzymanie zabiera 70% energii wykorzystywanej na potrzeby produkcji rolnej, 70% wody i 80% ziemi oraz odpowiada za 50% emisji gazów cieplarnianych z tego sektora. Aby w 2050 r. zapewnić w skali globalnej taką dietę, jaką mają mieszkańcy Polski (w 2022 r. było to 73,5 kg mięsa na osobę w skali roku³), na produkcję rolną trzeba by przeznaczyć około 95% całkowitej powierzchni naszej planety⁴. To z oczywistych powodów nie będzie jednak możliwe.



Rysunek 1. Czynniki decydujące o wzroście globalnej produkcji rolnej (w %) w kolejnych dekadach (1960–2010)⁵



Jeśli mielibyśmy zapewnić mieszkańcom Ziemi taką dietę, jaką mają mieszkańcy Polski (w 2022 r. było to 73,5 kg mięsa na osobę rocznie), na produkcję rolną trzeba by przeznaczyć około 95% całkowitej powierzchni naszej planety.

Bezpieczeństwo ekologiczne i klimatyczne

Za ograniczenie tempa globalnego wzrostu produkcji rolnej odpowiada także kryzys klimatyczny i ekologiczny. Istnieje konsensus naukowy co do tego, że zmiana klimatu już teraz wpływa negatywnie na globalny system żywnościowy⁶. Ocenia się⁷, że w latach 1981–2002 skutki zmian klimatu spowodowały, w ujęciu globalnym, zmniejszenie wielkości plonów sześciu podstawowych zbóż o 40 mln Mg rocznie, co przynosiło straty

² C. de Fraiture i in., *Looking ahead to 2050: scenarios of alternative investment approaches*, w: *Water for food, water for life: a Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*, red. D. Molden, International Water Management Institute 2007, s 91–145.

³ D. Zawadzka, D. Pasińska, *Ceny detaliczne i spożycie mięsa*, „Rynek mięsa” 2022, nr 63, s. 44–55.

⁴ A. Sierpińska, *Klimatyczny ślad kotleta*, 29.10.2019, <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/klimatyczny-slac-kotleta-386> [dostęp online].

⁵ Opracowanie własne na podstawie: S. Morgan, K. Fuglie, K. Jelliffe, 2022: *World Agricultural Output Growth Continues to Slow, Reaching Lowest Rate in Six Decades*. US Department of Agriculture, Economic Research Service, 5.12.2022, <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2022/december/world-agricultural-output-growth-continues-to-slow-reaching-lowest-rate-in-six-decades/> [dostęp online].

⁶ A. Sierpińska, dz. cyt.

⁷ D.B. Lobell, C.B. Field, *Global scale climate–crop yield relationships and the impacts of recent warming*, „Environmental Research Letters” 2007.

finansowe wyceniane na około 5 miliardów USD. W latach 1981-2010, pomimo podjętych przez rolników działań dostosowawczych, modyfikacja czynników klimatycznych obniżyła średnie globalne plony kukurydzy o 4,1%, pszenicy o 1,8%, a soi o 4,5% w stosunku do sytuacji, w której panowałyby warunki klimatu z okresu przedindustrialnego⁸. Badania wykonane w Australii wykazały, że mimo pozytywnego oddziaływania wyższego stężenia CO₂ na intensywność fotosyntezy, wielkość plonów podstawowych zbóż w tym kraju w latach 1990-2015 mogła obniżyć się nawet o 27%⁹ (w odniesieniu do sytuacji, gdyby nie nastąpiła modyfikacja czynników klimatycznych). Główną przyczyną był znaczący spadek ilości opadów w okresie wegetacyjnym oraz występowanie fal upałów¹⁰. Na Węgrzech i w innych krajach Europy Wschodniej skutki zmiany klimatu były głównym powodem stagnacji wielkości plonów głównych zbóż, uprawianych w tym regionie od połowy lat 80. XX wieku¹¹.

”

Obecnie już 33% gleb rolniczych jest zdegradowanych, co ogranicza ich przydatność, a w skrajnych przypadkach także możliwość ich wykorzystania w produkcji rolnej. Szacuje się, że do 2050 roku zdegradowanych może być nawet ok. 90% gleb rolniczych.

Na możliwość i efektywność produkcji rolnej negatywnie wpływają także skutki degradacji innych elementów środowiska. Obecnie już 33% gleb rolniczych jest zdegradowanych, co ogranicza ich przydatność, a w skrajnych przypadkach także możliwość ich wykorzystania w produkcji rolnej. Szacuje się, że do 2050 roku zdegradowanych może być nawet ok. 90% gleb rolniczych¹². W rosnącej liczbie miejsc na całym świecie barierą dla uprawy i chowu jest brak wody. Na wielkość produkcji rolnej negatywnie wpływa także utrata różnorodności, zwłaszcza gdy dotyczy ona ograniczenia liczebności owadów zapylających.

Obecny model rolnictwa w dużym stopniu przyczynia się do tych negatywnych procesów. Produkcja żywności jest źródłem 26-37% całkowitej emisji gazów cieplarnianych, rolnictwo odpowiada zaś za ok. 11-13% całkowitej emisji¹³. Pozyskiwanie nowych terenów rolniczych jest głównym powodem wylesiania. Od początku lat 70. XX wieku wylesiono ponad 440 milionów hektarów, z tego około 430 milionów hektarów w strefie tropikalnej. 65% pozyskiwanych w ten sposób gruntów przeznaczanych jest pod hodowlę bydła¹⁴. Rolnictwo jest podstawowym źródłem eutrofizacji wód (80%), emisji amoniaku (70-90%), ma ogromny udział w zakwaszeniu i zanieczyszczeniu gleb. Wskazuje to jednoznacznie, że zatrzymanie kryzysów: klimatycznego i ekologicznego nie będzie możliwe bez udziału w tym procesie całego sektora rolno-spożywczego.

⁸ T. Iizumi, N. Ramankutty, *Changes in yield variability of major crops for 1981-2010 35 explained by climate change*, „Environmental Research Letters” 2016.

⁹ Ponieważ stężenie dwutlenku węgla w powietrzu jest czynnikiem limitującym intensywność fotosyntezy, to jego większe stężenie przyczynia się do wzrostu fotosyntezy (a tym samym przyrostu biomasy) większości roślin. Jest to nazywane „efektem nawozowym CO₂”.

¹⁰ Z. Hochman, D.L. Gobbett, H. Horan, *Climate trends account for stalled wheat yields in Australia since 1990*, „Global Change Biology” 2017, nr 23(5), s. 2071-2081.

¹¹ Z. Pinke, G.L. Lövei, *Increasing temperature cuts back crop yields in Hungary over the last 90 years*, „Global Change Biology” 2017, nr 23(5), s. 5426-5435.

¹² *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture. Systems at Breaking Point. Synthesis Report*, Food and Agriculture Organization, Rome 2021; *Assessment Report on Land Degradation and Restoration*, IPBES, Secretariat of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn 2018.

¹³ *Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems Summary for Policymakers*, IPCC 2019, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf [dostęp online].

¹⁴ F. Recanati, F. Allievi, G. Scaccabarozzi, T. Espinosa, G. Dotelli, M. Saini, *Global meat consumption trends and local deforestation in Madre de Dios: assessing land use changes and other environmental impacts*, „Procedia Engineering” 2015, nr 118, s. 630-638.

Bezpieczeństwo społeczno-gospodarcze

Nawet w tak zurbanizowanej części świata, jaką jest Unia Europejska, obszary wiejskie stanowią ok. 83% terytorium i są zamieszkałe przez ok. 31% ludności¹⁵. Sektor rolny (wraz z leśnictwem i rybactwem) zatrudnia ok. 12% pracujących w UE (w dziewięciu krajach członkowskich wartość tego wskaźnika jest większa). Pomiędzy rokiem 2007 a 2021 UE przeznaczyła blisko 25 miliardów euro na wsparcie terenów wiejskich. Dzięki temu produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca na tych obszarach rósł szybciej niż w regionach miejskich. Pomimo tego w 2018 r. PKB na mieszkańca na terenach wiejskich UE sięgał jedynie 75% średniej unijnej wartości tego wskaźnika¹⁶. Tak duże wsparcie nie przełożyło się też na dywersyfikację działalności gospodarczej na terenach wiejskich, bowiem ich małe zaludnienie skutkuje brakiem pracowników, co redukuje zainteresowanie firm lokowaniem na ich terenie nowych przedsięwzięć. Dlatego właśnie problemem obszarów wiejskich UE jest starzenie się ich mieszkańców i opuszczanie wsi przez młodych ludzi, postrzegających migrację do miasta jako szansę realizacji swoich ambicji.

W konsekwencji zmienia się struktura wsi, znikają gospodarstwa rolne, a na ich miejsce – przede wszystkim w pobliżu dużych miast lub w regionach atrakcyjnych turystycznie – powstaje budownictwo mieszkaniowe lub rekreacyjne. Niszczy to istniejące wcześniej więzi społeczne, zanikają lokalne tradycje i zwyczaje, a kulturę wiejską zastępuje globalny produkt masowej rozrywki.

Wyzwania dla Polski

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, bez naruszania bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego, przy zachowaniu więzi społecznych i kultury wiejskiej to istotne wyzwania dla krajowego rolnictwa. Choć dostarczenie wystarczającej ilości płodów rolnych nie będzie poważnym problemem – nasz kraj produkuje znacznie więcej żywności niż wynosi wewnętrzna konsumpcja, a ich eksport od wejścia do UE dynamicznie rośnie, to wciąż jest to jedynie bezpieczeństwo w znaczeniu ilościowym. Nie rozwiązuje ono problemów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Dla przykładu – wysoka inflacja niweluje ekonomiczny wymiar tego bezpieczeństwa zarówno dla konsumentów (którzy, ze względu na wyższe ceny, kupują mniej lub rezygnują z niektórych produktów), jak i dla rolników (którzy sprzedają plony jesienią, a kupują środki produkcji na wiosnę, większość z nich spłaca także kredyty), a wprowadzanie przemysłowych metod chowu i uprawy oraz dążenie do ich jak najwyższej wydajności zwiększa presję na środowisko przyrodnicze i społeczności wiejskie. Od 2018 roku emisja gazów cieplarnianych z polskiego rolnictwa rośnie i zgodnie z prognozami rządowymi będzie wzrastać do 2030 roku – co jest sprzeczne z celami strategii unijnej. Jakość wód narażonych na wpływ powierzchniowy z pól uprawnych nie poprawia się. Nie polepsza się też sytuacja w zakresie ochrony wód przed azotanami pochodzenia rolniczego, nie udaje się ograniczyć erozji gleb i ich degradacji. Następują także negatywne zmiany społeczne na wsi: w okresie lat 1990-2020 ubyło ponad 800 tys. gospodarstw rolnych, z tego niemal pół miliona po wstąpieniu Polski do UE¹⁷. Z drugiej strony dopłaty bezpośrednie i system emerytalny dla rolników (KRUS) powodują, że rynek ziemi rolnej praktycznie w Polsce nie istnieje.

Nie są to jedyne wyzwania, przed którymi stoi polskie rolnictwo. W nadchodzących latach będzie się musiało ono zmierzyć z konkurencją produktów rolnych pochodzących z Ukrainy. Ze względu na warunki naturalne – jakość gleb, warunki klimatyczne, rozległość terenów rolniczych, ale też brak niektórych regulacji unijnych – krajowi producenci będą mieli istotny problem, aby konkurować na wielkość produkcji z rolnikami ukraińskimi. Będzie to możliwe tylko w przypadku przestawienia polskiego rolnictwa na produkcję jakościową, np. ekologiczną, gwarantującą, że produkty spożywcze będą pozbawione pozostałości substancji aktywnych z pestycydów, nadmiernej zawartości azotanów lub fosforanów ze stosowania nawozów sztucznych czy pozostałości antybiotyków.

¹⁵ *EU rural areas in numbers*, European Commission, https://rural-vision.europa.eu/maps-data/rural-areas-numbers_en [dostęp online].

¹⁶ *Durability in rural development. Most projects remain operational for the period required, but there are opportunities to achieve longer lasting results. Special report*, European Court of Auditors, Publication Office of EU, Luxembourg 2022.

¹⁷ Roczniki statystyczne GUS (rolnictwo) z różnych lat.



Bezpieczeństwo żywnościowe to nie tylko dostawa odpowiedniej ilości produktów rolnych, ale także zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego – takiej ceny żywności, którą będą mogli zapłacić konsumenci, oraz bezpieczeństwa środowiskowego – prowadzenie produkcji w taki sposób, by nie niszczyć zasobów przyrodniczych będących podstawą produkcji rolnej.

Dlatego niezbędne staje się nowe zdefiniowanie krajowej polityki rolnej. Jej punktem powinny być zarówno wytyczne europejskiej strategii „Od pola do stołu”, jak i nowy sposób rozumienia bezpieczeństwa żywnościowego. Powinno być ono postrzegane nie tylko jako dostawa odpowiedniej ilości produktów rolnych, ale także zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego – takiej ceny żywności, którą będą mogli zapłacić konsumenci, oraz bezpieczeństwa środowiskowego – prowadzenie produkcji w taki sposób, by nie niszczyć zasobów przyrodniczych będących podstawą produkcji rolnej. Musi także brać pod uwagę uwarunkowania społeczne i kulturowe terenów wiejskich.

Stworzenie i wdrażanie takiej strategii wymagać będzie nie tylko większej niż dotychczas aktywności instytucji publicznych odpowiedzialnych za rozwój polskiego rolnictwa, ale także – a może przede wszystkim – ich otwartości na prowadzenie szerokiej, otwartej debaty ze wszystkimi interesariuszami. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że decyzje o nowym modelu rolnictwa będą zapadały bez udziału rolników czy bez udziału konsumentów, przetwórców i wytwórców żywności.

Rolnictwo jako zwornik bezpieczeństwa i rozwoju

Holistyczne spojrzenie na rolnictwo pozwala dostrzec jego wielofunkcyjność. Ma ono ogromne znaczenie dla przemysłu spożywczego, wymiany międzynarodowej i rozwoju gospodarczego. Wytwarza pożywienie niezbędne dla pokrycia potrzeb żywnościowych ludzi, kształtuje krajobraz, wpływa na procesy przyrodnicze. Świadczy wielorakie usługi ekosystemowe: tworzy siedliska dla licznych gatunków roślin i zwierząt, może pochłaniać z atmosfery i trwale wiązać – w glebie lub biomase – węgiel, dzięki czemu chroni klimat, tworząc strefy ekotonowe zwiększa różnorodność biologiczną, wspiera retencję wód i dba o ich jakość, zmniejsza ryzyko powodzi. Może również produkować żywność wysokiej jakości, bezpieczną dla wszystkich konsumentów i wspierającą zdrowie publiczne.

Aby zapewnić taki kierunek rozwoju, niezbędne będzie wprowadzenie nowych i odejście od dużej części obecnie wykorzystywanych instrumentów wsparcia, z których najważniejszym są płatności bezpośrednie, uzależnione od wielkości użytkowanej powierzchni gruntów rolnych. Polska, jako jedyny kraj Unii, zdecydowała się przesunąć całą dopuszczalną pulę funduszy z II filara WPR (przeznaczonego na modernizację i rozwój terenów wiejskich) na płatności bezpośrednie. Oznacza to zmniejszenie ilości środków kierowanych na wsparcie programów rolno-środowiskowo-klimatycznych czy programów zrównoważonego, wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich. Konsekwencją takiego podejścia w naszym kraju jest też to, że najwięcej środków pozyskują wielkoobszarowe gospodarstwa rolne. Małe gospodarstwa dostają zbyt mało pieniędzy, by się rozwijać, więc dopłaty pełnią w nich rolę wsparcia socjalnego zamiast być czynnikiem stymulującym ich rozwój i trwanie. O skali dysproporcji świadczy to, że ok. 20% polskich rolników posiadających największe obszary gospodarstwa otrzymuje ok. 75% środków wypłaconych w ramach płatności bezpośrednich (obszarowych)¹⁸, a pozostałe 80% gospodarstw resztę, czyli 25%.

¹⁸ *Financing the common agricultural policy, dane dla 2017 roku,*

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/direct-aid-report-2017_en.pdf [dostęp online], s. 8. Struktury tej nie zmieni wprowadzenie w 2023 płatności dla małych gospodarstw (do 5 ha) w wysokości ok. 225 euro/ha.



Polska, jako jedyny kraj Unii, zdecydowała się przesunąć całą dopuszczalną pulę funduszy z II filara WPR (przeznaczonego na modernizację i rozwój terenów wiejskich) na płatności bezpośrednie. Oznacza to zmniejszenie ilości środków kierowanych na wsparcie programów rolno-środowiskowo-klimatycznych czy programów zrównoważonego, wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich.

Nowym instrumentem mogą (i powinny) być płatności za usługi ekosystemowe świadczone przez rolników. Częściowo są one już dostępne – w ramach płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych i ekoschematów. Wciąż jednak nie mają one w Polsce zbyt dużej popularności, częściowo dlatego, że na ich wdrażanie przeznaczono stosunkowo niewielkie kwoty. Aby wprowadzić pożądaną formę rolnictwa, ich zakres powinien zostać rozszerzony, a pula środków – powiększona. Należy zwiększyć także wysokość tych płatności. Obecnie pokrywają one jedynie utracone przez rolników korzyści, a ponieważ efektem usług ekosystemowych są korzyści ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (np. zmniejszenie kosztów uzdatniania wody czy redukcja ryzyka zdrowotnego wynikającego z zanieczyszczenia żywności), to uzasadnione jest, aby zawierały one element zachęty, zwiększając tym samym ich atrakcyjność dla rolników.

Powinno się rozważyć także nowe sposoby wsparcia produkcji jakościowej. Jest to o tyle istotne, ponieważ dotychczasowe instrumenty – np. dopłaty do upraw ekologicznych – nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a udział tej formy produkcji nie przekracza w Polsce 4% powierzchni gruntów rolnych. W części wynika to z niskiej wiedzy konsumentów, którzy nie odróżniają produkcji ekologicznej od rolnictwa konwencjonalnego, co przekłada się na mały popyt, a to z kolei na niewielkie zainteresowanie rolników tą formą produkcji. Dlatego tak istotna jest edukacja konsumentów, mająca na celu wskazanie prozdrowotnych aspektów produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego i jakościowego. Innym instrumentem mogłyby być zielone zamówienia, czyli wprowadzenie obowiązku, aby pożywienie oferowane przez stołówki w przedszkolach, szkołach czy szpitalach pochodziło z lokalnej produkcji ekologicznej. Zapewniłoby to nie tylko bezpieczeństwo zdrowotne dla najbardziej wrażliwych grup konsumentów, ale także, dzięki wzrostowi popytu na takie produkty, zwiększyło zainteresowanie rolników w kierunku przejścia na produkcję jakościową.

W ocenie części ekonomistów rolnictwo nie ma dziś tak wielkiego znaczenia gospodarczego i społecznego jak kilkadziesiąt lat temu. Nawet oni nie twierdzą jednak, że jest ono niepotrzebne – nie musi się rozwijać i zmieniać, bo może zostać zastąpione przez działalność innych branż. Choć eksperymentuje się z innymi formami produkcji rolnej (żywność z laboratoriów, uprawy pionowe w zamkniętych pomieszczeniach itp.), to ze względów energetycznych nie zastąpią one produkcji polowej. Kluczową jest tu kwestia energii, niezbędnej do utrzymania i prowadzenia produkcji żywności, która w uprawach polowych w dużej części pochodzi z natury (energia słoneczna). W alternatywnych technologiach całość niezbędnej energii będzie musiała pochodzić z źródeł antropogennych (tym niemniej może być to energia wytworzona ze źródeł odnawialnych). Ale wiele pozostałych innowacyjnych rozwiązań i zmian organizacyjnych może i powinno być w rolnictwie wykorzystywane.

Już dziś nowoczesne rolnictwo jest inicjatorem innowacyjności. Rolnictwo 3.0 szeroko korzysta ze sztucznej inteligencji, której zastosowanie pozwala dostosować dawki nawożenia czy podlewania do potrzeb pojedynczych roślin. Nowoczesna technologia analizuje parametry zdrowotne zwierząt hodowlanych, ułatwia dostosowanie produkcji do oczekiwań klientów i pozwala na skracanie linii dostaw. Wykorzystuje się w nim drony i fotodetektory dla analizy faz rozwojowych roślin uprawnych czy śledzenia pasących się na pastwiskach zwierząt. Coraz częściej stosuje się samobieżne, autonomiczne maszyny robocze, wykonujące prace pielęgnacyjne zarówno w produkcji roślinnej, jak i zwierzęcej czy zastępujące pracę ludzką przy zbiorach.

Nowoczesne rolnictwo chłonie i pobudza rozwój innowacyjnych rozwiązań, dzięki czemu staje się coraz bardziej wydajne i efektywne, stymulując jednocześnie postęp technologiczny i gospodarczy. Z pewnością umiejętne wdrażanie innowacji – zwiększających efektywność produkcji rolnej, zmniejszających jej koszty ekonomiczne, środowiskowe i społeczne jest jeszcze jednym, istotnym wyzwaniem dla polskiego rolnictwa.

O autorze

Dr hab. inż. **Zbigniew M. Karaczun**, prof. SGGW – profesor w Katedrze Ochrony Środowiska i Dendrologii SGGW w Warszawie. Prowadzi badania w zakresie polityki klimatycznej i ekologicznej, integracji ich celów do polityki rolnej i strategii rozwoju gospodarczego, a także dotyczące procesu europeizacji polskiej polityki ochrony środowiska oraz zarządzania ochroną środowiska. Autor i współautor ponad 350 publikacji. W latach 90. był doradcą Ministerstwa Finansów w zakresie wprowadzanie procedur środowiskowych w ubezpieczeniach kredytów eksportowych, w latach 1998-2002 był doradcą ds. integracji europejskiej w Ministerstwie Środowiska. W 2011 roku za działalność na rzecz wolności słowa i praw człowieka w opozycji antykomunistycznej w latach 1978-1989 otrzymał Krzyż Kawalerski Orderu Odrodzenia Polski.

Na czym polega wielofunkcyjność rolnictwa?



prof. Henryk Runowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Postrzeganie rolnictwa i jego funkcji zmienia się wraz z upływem czasu i rozwojem społeczno-gospodarczym. Kiedyś zasadzało się ono głównie na zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, takich jak dostęp do wyżywienia czy uzyskanie konkretnych dochodów finansowych. Jednak w dzisiejszej, dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości nasze podejście powinno ewoluować w stronę wielofunkcyjności rolnictwa. Szczególnie ważne w tym kontekście jest wcielenie funkcji pozakomercyjnych, będących odpowiedzią na kryzys klimatyczno-środowiskowy. Jaką rolę pełni obecnie sektor rolno-spożywczy? Z jakimi wyzwaniami musi się zmierzyć? Które z nich są dla nas najważniejsze?

Historyczne funkcje rolnictwa wynikały z konieczności zaspokojenia bezpośrednich potrzeb rodzin rolniczych takich, jakich wyżywienie, zamieszkanie, zatrudnienie czy zapewnienie sobie źródła dochodów. Sprowadzały się one zatem nie tylko do produkcji artykułów żywnościowych, ale również do dostarczania wielu surowców nieżywnościowych niezbędnych do funkcjonowania mieszkańców wsi (np. włókno lnu, konopi do produkcji odzieży czy pościeli, słoma jako materiał budowlany itp.). Pozwalało to zapewnić wysoki poziom samowystarczalności wiejskich gospodarstw domowych. W miarę rozwoju gospodarki rolnictwo zaczęło korzystać z coraz większej ilości wytworów przemysłu (maszyny, nawozy sztuczne, chemiczne środki ochrony roślin, środki weterynaryjne, materiały budowlane), a samo skupiało się przede wszystkim na produkcji surowców żywnościowych nie tylko na własne potrzeby, ale również na potrzeby żywnościowe rosnącej liczby ludności miast i terenów wiejskich.

Dominujący początkowo udział ludności rolniczej w strukturze zawodowej ludności kraju wyraźnie się zmniejszał wraz z postępującym uprzemysłowieniem. Tym samym spadało znaczenie funkcji rolnictwa jako miejsca potencjalnego zatrudnienia. W 1921 roku zatrudnieni w rolnictwie i leśnictwie stanowili 77,1% ogółu zawodowo czynnych osób w Polsce. W kolejnych latach udział ten wyraźnie się zmniejszał i wynosił odpowiednio: w 1950 roku – 57,2%, w 1970 roku – 38,6%, w 1995 roku – 27,7%¹. Obecnie, według danych GUS, zatrudnienie w rolnictwie deklaruje już tylko 8,4% ogółu pracujących². W wielu krajach zachodnioeuropejskich odsetek ten jest znacznie mniejszy i często nie przekracza 1-2%. Wraz ze zmniejszaniem się udziału zatrudnionych w rolnictwie, malało jego znaczenie w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB). Podczas gdy w 1950 roku rolnictwo tworzyło jeszcze

¹ A. Szuman, *Przeobrażenia struktury społeczno-zawodowej ludności polski w XX wieku*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 3-4, s. 187-202.

² *Polska w liczbach 2022*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2022.

24,5% krajowego PKB, to w 2000 roku już tylko 7,7%³. Obecnie jest to zaledwie 2,5%. Niezależnie od przytoczonych wskaźników, rolnictwo ma nadal bardzo duże znaczenie pod względem gospodarczym, społecznym, przyrodniczym i kulturowym, choć postrzeganie rangi tych funkcji zmienia się w czasie.

”

W 1921 roku zatrudnieni w rolnictwie i leśnictwie stanowili 77,1% ogółu zawodowo czynnych osób w Polsce. W kolejnych latach udział ten wyraźnie się zmniejszał i wynosił odpowiednio: w 1950 roku – 57,2%, w 1970 roku – 38,6%, w 1995 roku – 27,7%, w 2022 roku – 8,4% ogółu pracujących. W wielu krajach zachodnioeuropejskich odsetek ten jest znacznie mniejszy i często nie przekracza 1-2%.

Po II wojnie światowej, kiedy notowano duży przyrost naturalny i niedobory żywności, główna funkcja rolnictwa sprowadzała się do zaspokajania krajowego popytu na produkty rolne, czyli zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Produkcja rolna nakierowana na zapewnienie dostaw plonów do bezpośredniego spożycia i surowców dla przetwórstwa rolno-spożywczego była postrzegana za wiodącą funkcję rolnictwa także w początkach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)⁴. Oczekiwano bowiem wzrostu produkcji rolnej dla zaspokojenia rosnących potrzeb żywnościowych ludności. Rozwój przemysłu wspierał realizację funkcji produkcyjnej rolnictwa i pozwalał na wzrost intensyfikacji rolnictwa⁵. Sprzyjał temu znaczny postęp mechanizacyjny, chemizacyjny i technologiczny oraz organizacyjny. Rosło też znaczenie postępu biologicznego, związanego z doskonaleniem cech genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, co zapewniało wzrost wydajności jednostkowych roślin i zwierząt oraz całkowitego wolumenu produkcji rolnej.

Gospodarstwa rolne w wyniku postępującego procesu koncentracji stawały się większe i korzystały z coraz nowocześniejszej i wydajniejszej techniki, sprzyjając procesowi substytucji pracy ludzkiej pracą uprzemysłowioną. Postęp w tym zakresie był szczególnie widoczny w krajach zachodnioeuropejskich⁶. W rolnictwie polskim zaawansowanie tego procesu było mniejsze, podobnie jak w innych krajach byłego bloku socjalistycznego (choć i tu notowano zauważalny wzrost wydajności i produktywności rolnictwa). Dalsze, korzystne zmiany w tym zakresie są widoczne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Obecnie wiele polskich gospodarstw rolnych, szczególnie mających charakter towarowy, nie ustępuje pod względem umaszynowania i stosowanych technologii oraz produktywności ich odpowiednikom w krajach wysoko rozwiniętych. Polska stała się też jednocześnie liczącym eksporterem produktów rolno-spożywczych.

Na początku lat 70. XX w. wśród wiodących funkcji rolnictwa ponownie zaakcentowano kwestię zaopatrzenia w żywność. Tym razem jednak nie tylko w zakresie samowystarczalności poszczególnych krajów czy regionów Europy, ale głównie z perspektywy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Zadanie to jest nadal aktualne i wymaga od rolnictwa europejskiego poprawy produktywności i konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Nakłada to na rolnictwo dodatkową funkcję w postaci zorientowania na konkurencję i rynek oraz rosnące wymagania konsumentów. Warto zaznaczyć, że orientacja rynkowa rolników nie tylko oznacza wytwarzanie dużej ilości produktów – muszą być one przede wszystkim coraz lepszej jakości⁷.

³ W. Ziętara, *Gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze jako podstawowe ogniwo łańcucha żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, z. 4, s. 375-392.

⁴ Traktat EWG z 1957 r. określał pierwszy cel europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jako „wzrost wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji rolnej i jak najlepsze wykorzystanie czynników produkcji”, w: Traktat EWG, art. 39 ust. 1a (obecnie: Traktat UE, art. 33 ust. 1a). Wśród dalszych celów WPR wymieniano: „stabilizację rynków w celu zapewnienia dostaw konsumentom żywności po rozsądnych cenach”, w: Traktat EWG, art. 39 ust. 1e (obecnie: Traktat UE, art. 33 ust. 1e).

⁵ H. Runowski, *Zrównoważony rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*, w: „Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich”, 2001, s. 224-238; E. Majewski, *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, 2008, s.199.

⁶ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2001, t. 4, s. 35-58.

⁷ A. Czyżewski, *O nowy paradygmat rozwoju rolnictwa (refleksje nad książką J.S. Zegara pt. „Współczesne wyzwania rolnictwa”)*, „Ekonomista” 2013, nr 6, s. 831-841.



Pod koniec lat 60. XX w. dostrzeżono, że postępującej intensyfikacji i wzrastającej produktywności rolnictwa towarzyszy szereg niekorzystnych zjawisk, takich jak osłabienie bioróżnorodności gatunkowej, erozja i zanieczyszczenie gleb oraz wód gruntowych czy zachwianie dobrostanu zwierząt. Stąd zrodziła się potrzeba zadbania również o sferę środowiskową, społeczną, kulturową oraz etyczną rolnictwa.

Już pod koniec lat 60. XX w. dostrzeżono, że postępującej intensyfikacji i wzrastającej produktywności rolnictwa, poza pozytywnymi skutkami w postaci rosnącego wolumenu produkcji, towarzyszy szereg niekorzystnych zjawisk, takich jak osłabienie bioróżnorodności gatunkowej na obszarach wiejskich, pogarszanie stanu środowiska naturalnego, erozja i zanieczyszczenie gleb oraz wód gruntowych, zachwianie dobrostanu zwierząt, a także nadprodukcja niektórych produktów rolnych⁸. W efekcie, oprócz zadań produkcyjnych oraz rynkowych, rolnictwu i rolnikom przypisuje się od tego czasu inne, równie ważne jak produkcja żywności, funkcje, niezbędne do zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego⁹. Mają one charakter środowiskowy, społeczny, kulturowy czy etyczny¹⁰. Wynika to m.in. z tego, że w większości państw europejskich, także w Polsce, w użytkowaniu rolniczym znajduje się ponad połowa obszaru kraju. Stąd utrzymanie tych zasobów w należytej kondycji z myślą o obecnym i przyszłych pokoleniach jest sprawą o najwyższym znaczeniu¹¹. Stało się oczywiste, że właściciele i użytkownicy gospodarstw rolnych pozostają swego rodzaju powiernikami jednego z najcenniejszych zasobów każdego społeczeństwa, jakim są grunty rolne, przestrzeń wiejska, a także różne dobra przyrody i kultury wiejskiej. Takie postrzeganie rolników, a szerzej – wielofunkcyjności rolnictwa, wpłynęło bardzo silnie na kształt i kierunki ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i krajowych polityk rolnych oraz spowodowało rosnące zatroskanie społeczeństw poszczególnych krajów o środowisko i jego bioróżnorodność czy dobrostan zwierząt. Szczególnie od początku lat 70. XX w. podkreśla się potrzebę skorygowania wąskiego widzenia funkcji i oczekiwanych świadczeń ze strony rolnictwa¹². Jest to związane z określoną w 1968 r. potrzebą realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym rolnictwa¹³. Funkcje gospodarcze i ekonomiczne poszerzono o aspekty ekologiczne, w tym ochronę środowiska i jego zasobów, oraz aspekty społeczne, obejmujące między innymi problemy jakości życia i funkcjonowania ludności na obszarach wiejskich. Ochrona przyrody i zwierząt, a od lat 80. XX w. – redukcja obciążeń ekologicznych stały się oczekiwanymi i wymaganymi funkcjami rolnictwa. Wymóg przyjaznej środowisku formy rolniczego gospodarowania pojawił się wyraźniej w dokumentach WPR pod koniec lat 90. XX wieku i jest nieodłącznym elementem wielopłaszczyznowego modelu rozwoju rolnictwa, które musi wypełniać również funkcje pozakomercyjne¹⁴.

⁸ A. Czyżewski, P. Kułyk, *Dobra publiczne w koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa; ujęcie teoretyczne i praktyczne*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2011, t. 120, s. 69-79; H. Runowski, dz. cyt.; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, nr 4.

⁹ E. Majewski, dz. cyt.; H. Runowski, *Poszukiwanie równowagi ekonomiczno-ekologicznej i etycznej w produkcji mleka*, „Roczniki Nauk Rolniczych Seria G, Ekonomia rolnictwa” 2007, t. 93, z. 2, s. 13-26; J. Wilkin, dz. cyt.; H. Runowski, W. Ziętara, *Future role of agriculture in multifunctional development of rural areas*, „Abstract: Applied Studies in Agribusiness and Commerce” 2011, t. 5, s. 29-39.

¹⁰ H. Runowski, tamże; J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich*, w: *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014–2020*, red. M. Kłodziński, IRWiR PAN, Warszawa 2008; J.S. Zegar, *Refleksje nad ewolucją wsi*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 3; W. Ziętara, *Gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze jako podstawowe ogniwo łańcucha żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, z. 4, s. 375-392.

¹¹ A. Czyżewski, P. Kułyk, dz. cyt.

¹² M. Kłodziński, *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagraryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia BAS” 2010, nr 4, s. 9-28.

¹³ E. Majewski, dz. cyt.; H. Runowski, *Zrównoważony rozwój gospodarstw...*, dz. cyt.

¹⁴ J.S. Zegar, *Kwestia agrarna w Polsce*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2018.

”

Wielofunkcyjność rolnictwa opiera się na zarządzaniu zasobami ziemi i zasobami wodnymi, podtrzymywaniu i wzbogacaniu tradycji kulturowej oraz spójności i żywotności obszarów wiejskich, zapewnianiu bezpieczeństwa żywnościowego i produkcji zdrowej żywności, a także produkcji energii z biomasy.

Znaczenie wielofunkcyjności rolnictwa wpłynęło na stanowiska rządów poszczególnych krajów, a zwłaszcza Unii Europejskiej, oraz charakter negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO). W literaturze naukowej pojawiają się próby uporządkowania poszczególnych funkcji sektora rolniczego. Jedną z takich propozycji sformułował belgijski ekonomista rolny G. Huylenbroeck¹⁵. Badacz ten wymienia zielone, błękitne, żółte i białe funkcje rolnictwa.

1. Funkcje zielone: zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie korzystnych warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, zapewnienie dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej.
2. Funkcje błękitne: zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej.
3. Funkcje żółte: utrzymywanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturowej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa.
4. Funkcje białe: zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i produkcji zdrowej żywności (*food security and food safety*).

Inni autorzy¹⁶ wymieniają następujące funkcje rolnictwa:

- funkcjonalność biznesowa,
- zaspokojenie zróżnicowanej sytuacji rynkowej,
- ochrona środowiska/dobrostan zwierząt,
- zachowanie obszarów wiejskich/wielofunkcyjność,
- osiągnięcie społecznego uznania dla pracy rolniczej,
- funkcje społeczne, w tym ochrona krajobrazu kulturowego,
- produkcja energii.

W tej klasyfikacji znajdujemy podobieństwa do zaprezentowanej wcześniej. Wymieniane są funkcje powiązane z sytuacją na rynku paliwowym na świecie oraz wyczerpywaniem się paliw kopalnych i wzrostem cen ropy naftowej. Wynika z tego konieczność większego zainteresowania źródłami energii odnawialnej, w tym biopaliwami pochodzenia rolniczego. Należy jednak zauważyć, że produkcja biopaliw zaostrza konkurencję o zasoby ziemi rolniczej i wody między produkcją rolną na cele żywnościowe i cele paliwowe. Wobec rosnącego w skali światowej zapotrzebowania na żywność, na cele paliwowe trzeba zatem przeznaczać tylko tę część pozyskiwanej biomasy, która nie ma charakteru żywnościowego.

”

Wobec rosnącego w skali światowej zapotrzebowania na żywność, na cele paliwowe trzeba przeznaczać tylko tę część pozyskiwanej biomasy, która nie ma charakteru żywnościowego.

¹⁵ Cyt. za J. Wilkin, *Rolnictwo – funkcje teraz i w przyszłości*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2009, nr 3.

¹⁶ Ch. Canenbley i in., *Funktionen der Landwirtschaft in Deutschland*, nr 9, Hamburg 2004, https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2013/17925/pdf/biogum_fb_2004_09.pdf [dostęp online].

W ostatnim dziesięcioleciu podkreśla się jeszcze jedną, bardzo ważną funkcję rolnictwa, która związana jest z przeciwdziałaniem zmianom klimatu¹⁷. Wskazuje się potrzebę korygowania struktury produkcji, polegającej na ograniczeniu działalności o wysokiej emisji gazów cieplarnianych. Dotyczy to głównie produkcji zwierzęcej, w tym w szczególności zwierząt przeżuujących (w naszych warunkach przede wszystkim bydła i owiec). Konieczne jest też ograniczanie śladu węglowego oraz sekwestracja dwutlenku węgla w rolnictwie.

Wszystkie wymienione funkcje pozakomercyjne cechują się tym, że ich „produkty” nie są wyceniane na rynku i nie przynoszą dochodów dostarczającym je producentom rolnym, mimo że ich uzyskiwanie czy zapewnianie wymaga poniesienia określonych kosztów. W obecnym porządku prawnym i ekonomicznym koszty te rekompensowane są głównie w formie subwencji czy dotacji unijnych i krajowych. Nie zawsze spotyka się to ze zrozumieniem podatników i konsumentów. Wynika to prawdopodobnie z niewystarczającej wiedzy z zakresu tworzenia i roli tzw. dóbr publicznych, a czasem też z rozbieżnych interesów konsumentów i podatników oraz rolników. Rolnictwo potrzebuje zatem dodania funkcji polegającej na doskonaleniu komunikacji rolników ze społeczeństwem, czemu mogą dziś sprzyjać rozwijające się cyfrowe metody komunikacji, nowoczesne technologie oraz sztuczna inteligencja.

Podsumowując, rolnictwo, wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym i upływem czasu, poszerza zakres swoich funkcji. Prawdopodobnie dziś nie znamy jeszcze wielu z nich. Nauka zaś z pewnością nie rozpoznała jeszcze wszystkich płaszczyzn z zakresu środowiska gospodarczego, przyrodniczego, społeczno-kulturowego oraz przeciwdziałania zmianom klimatu, w ramach których rolnictwo może odegrać ważną, jeśli nie kluczową, rolę.

O autorze

Prof. dr hab. **Henryk Runowski** – tytuł profesora nauk ekonomicznych uzyskał w 1997 r. Zawodowo jest związany ze Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (od 2009 roku kieruje tu Katedrą Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw). Jego zainteresowania naukowe to m.in.: procesy dostosowawcze w przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych oraz efekty wdrażania różnych form postępu i innowacji, w tym technologii cyfrowych w rolnictwie. Jest autorem lub współautorem ponad 500 publikacji, w tym ponad 20 monografii. Kierował kilkudziesięcioma projektami badawczymi i szkoleniowymi. Jest członkiem Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN i Przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. W 2023 roku Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie przyznał mu zaszczytny tytuł doktora honoris causa. Głównym hobby jest renowacja zabytków wiejskich.

¹⁷ M. Maciejczak, I. Takács, K.T. György, *Use of smart innovations for development of Climate Smart Agriculture*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2018, s. 117-124.

Polski sektor rolno-spożywczy – co nas czeka, jak się przygotować?



prof. Andrzej Kowalski

Szkoła Główna Handlowa

Polski sektor żywnościowy, od momentu integracji z UE, odgrywa coraz większą rolę w gospodarce światowej. Nie byłoby tych sukcesów, gdyby nie wizja niektórych sił politycznych, które od samego początku transformacji czyniły starania, aby członkostwo Polski w UE stało się faktem jak najszybciej. Wzrost poziomu efektywności sektora żywnościowego nie może jednak przysłaniać jego słabszych stron i wyzwań związanych z przyszłością. Przed jakimi problemami stoi Polska? Jaka jest jej pozycja na gospodarczej mapie świata? W jakim stopniu unijne propozycje zmian będą dla nas korzystne? Czy polski sektor rolno-spożywczy odnajdzie się w cywilizacji postprzemysłowej?

Gdzie jesteśmy? – spojrzenie porównawcze

Polskie rolnictwo charakteryzuje się relatywnie wysokim wyposażeniem w zasoby czynników wytwórczych. Mniej korzystna jest za to ich struktura. Przeważają elementy tradycyjne, a niewielki jest udział tych nowoczesnych. Polskie rolnictwo cechuje się swoistą dwoistością polegającą na tym, że w gospodarce istnieją dwa układy konkurujące ze sobą o środki publiczne: dynamicznie rozwijający się porządek gospodarki rynkowej i wciąż bardzo silny system gospodarki nierynkowej. Polska znajduje się na trzecim miejscu w Europie ze względu na udział powierzchni rolnej w całkowitej powierzchni kraju. Wyrprzedzają nas tylko Francja i Hiszpania. Tak znaczny areał umożliwia użytkowanie ziemi w sposób mniej intensywny, jak również stosowanie metod produkcyjnych przyjaznych dla środowiska naturalnego. Rolnictwo polskie charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem – średnia powierzchnia użytków rolnych (UR) przypadająca na jedno gospodarstwo zwiększa się stopniowo i w 2022 r. wyniosła 11,3 ha (w 2011 r. – 9,1 ha, a w 2002 r. – 5,8 ha). Mimo pewnego przyspieszenia koncentracji, nieco ponad połowa gospodarstw w Polsce (51,9%) użytkuje nie więcej niż 5 ha UR. W gospodarstwach tych znajduje się 12,8% UR. Prawie 3/4 gospodarstw (74,9%) użytkuje mniej niż 10 ha UR, a ich łączny udział w użytkach rolnych wynosi 28,3%. Stawia to Polskę w rzędzie krajów o najbardziej rozdrobnionej strukturze gospodarstw.

Mimo jednego z najwyższej w UE liczby zatrudnionych w rolnictwie, w okresie spiętrzeń polowych odczuwalny jest rosnący brak siły roboczej. Według wielu szacunków przekracza on pół miliona osób.

Poziom inwestycji krajowych gospodarstw rolnych, mimo wyraźnego przyspieszenia po 2004 r., wciąż jest niewystarczający. W latach 2005–2022 wskaźnik stopy inwestowania w rolnictwie osiągał w UE (średnio) poziom wyższy niż w Polsce. Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarstw rolnych między Polską a bardziej rozwiniętymi krajami w UE nie zmniejszyły się zatem istotnie. Przeprowadzone inwestycje sprzyjały głównie procesom substytucji pracy w badanych gospodarstwach. Jednocześnie zaobserwowano problem pogłębiających się dysproporcji w poziomie inwestycji w krajowym sektorze rolnictwa. W okresie poakcesyjnym

wzrastał również stopień nierówności w zakresie dokonywanych inwestycji, co wskazuje na występowanie wielu barier w procesie tworzenia majątku trwałego gospodarstw. Niemniej wydajność polskiego rolnictwa wciąż jest niższa niż w przodujących krajach UE, np. plon polskich zbóż z 1 ha jest równy poziomowi, jaki Francja i Niemcy osiągały w latach 70. ubiegłego wieku. Nawet znaczący wzrost nawożenia nie niweluje dysproporcji produktywności ziemi. Zużycie nawozów mineralnych w Polsce wzrosło w okresie poakcesyjnym o ponad 60%. Kraje wysoko rozwinięte w ostatnich 20 latach stopniowo ograniczają stosowanie nawozów sztucznych, w czym pomaga wykorzystanie nowych technologii, promocja ekologicznych upraw itp. Mimo że poziom efektywności rolnictwa w Polsce rośnie, w ostatnich latach kształtuje się on poniżej średniej dla UE, pogłębiając przepaść między Polską a innymi krajami członkowskimi.



Mimo że poziom efektywności rolnictwa w Polsce rośnie, w ostatnich latach kształtuje się on poniżej średniej dla UE, pogłębiając tym samym przepaść między Polską a innymi krajami członkowskimi.

Gotowi do nowego wyścigu?

Relatywnie niska efektywność polskiego rolnictwa oraz niewielki udział nowoczesnych czynników wytwórczych skłania do postawienie pytania: czy polski sektor żywnościowy jest w stanie sprostać wyzwaniom przyszłości?

Od kilku dekad mamy do czynienia z wielką transformacją. Następuje przejście z cywilizacji przemysłowej do cywilizacji wiedzy (postprzemysłowej, informacyjnej). Zachodzą zasadnicze zmiany w strukturach zasobów wytwórczych, regułach gry ekonomicznej, stratyfikacji społecznej itd. Początek obecnej dekady przyniósł światu, w tym UE, niespotykaną wcześniej na taką skalę kumulację wyzwań i zagrożeń. W gospodarce światowej obserwuje się wiele nowych zjawisk, które, analizowane w sposób tradycyjny, stanowią podstawę do podejmowania nietrafnych decyzji politycznych i gospodarczych, stając się poważnym źródłem zagrożeń społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Poprawna interpretacja wymaga bowiem poszerzonej wiedzy na temat makroekonomii gospodarki otwartej, analizy ewolucji międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz zrozumienia roli globalnych finansów w procesach rozwoju gospodarczego i społecznego. Pełna swoboda przepływu kapitału, towarów i informacji ogranicza możliwość wyizolowania, a także traktowania na specjalnych zasadach krajowej produkcji i popytu oraz dotychczasowych instrumentów wspierania eksportu. Trzeba tak samo konkurować w produkcji na rynku wewnętrznym jak w eksporcie. Globalizacja prowadzi do sytuacji, w której wszystko może być produkowane wszędzie, a tożsamość narodowa produkcji i firmy traci znaczenie, przyczyniając się ostatecznie do zmiany charakteru podziału pracy. W wielu dziedzinach spada znaczenie tradycyjnej specjalizacji produkcji towarów, natomiast znaczenia nabiera specjalizacja w pełnionych funkcjach. W niespotykanym wcześniej tempie zmienia się gospodarcza mapa świata. W roku 2022 udział krajów uprzemysłowionych w globalnym PKB, skorygowanym o siłę nabywczą, wyniósł około 41,75%, a krajów rozwijających się 68,25%. Dwie dekady wcześniej proporcje te były prawie dokładnie odwrotne, a dekadę wcześniej obie grupy krajów miały równy udział w tworzeniu światowego PKB. Równie rewolucyjne zmiany następują w światowej produkcji rolniczej. Kraje, które do niedawna były importerem żywności lub realizowały tzw. eksport głodowy czy monokulturowy, coraz częściej stają się ważnym producentem rolnym. Obok znanych przykładów państw, takich jak Chiny (50% światowego pogłowia trzody chlewnej) czy Indie (największy światowy producent mleka, czołowy eksporter pszenicy), wiele krajów Azji, Ameryki Południowej, a nawet Afryki odgrywa coraz większą rolę w światowym eksporcie żywności, skutecznie konkurując z dotychczasowymi potentatami.



W społeczeństwie poprzemysłowym wiedza i informacja stały się źródłem strategii i przemian, czyli tym samym, czym kapitał i praca w społeczeństwie przemysłowym.

Wyzwania współczesnego świata są liczne i złożone. Występują w sferze życia społecznego i gospodarczego, odnoszą się do wielu problemów środowiska naturalnego, determinujących funkcjonowanie społeczeństwa. Społeczeństwa i gospodarka światowa podlegają przekształceniom na olbrzymią skalę, przez co trudno przewidzieć, jak będą wyglądały za kilkanaście lat. Ograniczenie to zaostrza spór o kształt polityki gospodarczej i społecznej. Świat znalazł się w sytuacji chaosu, sprzeczności interesów, różnorodnych koncepcji i co ważniejsze – niemożliwości usunięcia zagrożeń. W gospodarce światowej obserwuje się wiele niespotykanych wcześniej zjawisk, które należy na nowo interpretować, biorąc pod uwagę zmiany, jakie w niej zaszły i zachodzą. Rozwój gospodarczy we współczesnych realiach wykazuje się coraz większym spolaryzowaniem, przybierając formę rozwoju nierównomiernego, w którym dominującą rolę zaczynają odgrywać nieliczni. Przełom wieków przyniósł, oprócz, niespotykanego dotąd w historii, dynamizmu procesów gospodarczych zwiększających niepewność, nowe, nieznanne zjawiska, występujące w różnych dziedzinach życia, które dokonały przewartościowania dotychczas przyjętych i stosowanych rozwiązań. Coraz powszechniejszy jest pogląd o dominującym znaczeniu sektora zaawansowanych usług, który jest podstawą tworzenia się gospodarki opartej na wiedzy w najbardziej rozwiniętych krajach. Paradygmat nowoczesnego gospodarowania opiera się na założeniach, że wiedza przekształca się w stymulator rozwoju gospodarki i społeczeństwa na skalę dotychczas nieznaną, przy czym między tymi dwiema kategoriami istnieje sprzężenie zwrotne. W społeczeństwie przemysłowym wiedza i informacja stały się źródłem strategii i przemian społeczeństwa, czyli tym samym, czym kapitał i praca w społeczeństwie przemysłowym.

We współczesnym świecie konkurencyjność gospodarki musi opierać się na jej innowacyjności, czego wyrazem jest gałąź przemysłu wysokiej techniki oraz nowoczesności oferowanych produktów, co wymaga silnie rozwiniętego zaplecza naukowo-badawczego. Istotne zwroty następują również w sektorze rolno-spożywczy. Zmiany strukturalne zachodzące w sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej polegają m.in. na rosnącej koncentracji produkcji i umiędzynarodowieniu zarówno sfery produkcji, jak i dystrybucji dóbr konsumpcyjnych oraz półproduktów pochodzenia rolnego. Oznacza to także przekształcenia w zarządzaniu łańcuchem żywnościowym, np. wzrastające znaczenie standardów i norm międzynarodowych dla kolejnych grup produktów. W sferze obrotu żywnością i produktami pochodzenia rolnego, wykorzystywanymi w innych obszarach gospodarki, wyraźna jest tendencja wzrostu roli dystrybucji skoordynowanej. Globalizacja jest zatem niezmiernie istotnym czynnikiem kształtowania modelu agrobiznesu.

”

Sukces produkcyjny rolnictwa industrialnego został osiągnięty ze szkodą dla środowiska naturalnego, jak też jakości żywności, i staje się społecznie coraz droższy. Rolnictwo trzeba zatem przestawiać na system zrównoważony z mniejszym zaabsorbowaniem środków pochodzenia przemysłowego (kopalin), a większym wykorzystaniem innowacji agrobiologicznych.

Nowe funkcje rolnictwa?

Tendencje globalne mają silny wpływ na kształt Wspólnej Polityki Rolnej, która musi być lepiej dostosowana zarówno do długookresowych tendencji, jak i krótkookresowych szoków. Nowej konceptualizacji wymaga bezpieczeństwo żywnościowe w ramach UE i sposoby jego wzmocnienia. Wszystko wskazuje na to, iż zwiększy się także rola rolnictwa w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego tak w skali poszczególnych krajów, jak i całej UE.

Współczesne rozumienie bezpieczeństwa żywnościowego obejmuje dostarczanie nie tylko kalorii (ilości), lecz także produktów o wysokiej jakości, wytwarzanych w sposób przyjazny dla środowiska przyrodniczego i spójny społecznie. Dodać trzeba, iż rośnie istotność rolnictwa dla produkcji energii i dostarczania surowców

dla przemysłu. Na znaczeniu zyskuje także funkcja ekologiczna, bowiem rolnictwo wytwarza biomasę – prawdziwą wartość dodaną – i zarządza lwią częścią środowiska przyrodniczego. Sposób produkcji rolniczej ma zasadnicze znaczenie dla korzystania z zasobów naturalnych oraz pełnienia funkcji ekosystemowych (ekologicznych), w tym zwłaszcza dla bioróżnorodności, wody i klimatu. Problem w tym, iż sukces produkcyjny rolnictwa industrialnego został osiągnięty często ze szkodą dla środowiska naturalnego, jak też jakości żywności, i staje się społecznie coraz droższy. Rolnictwo trzeba zatem przedstawiać na system zrównoważony, z mniejszym zaabsorbowaniem środków pochodzenia przemysłowego (kopalin), a większym wykorzystaniem innowacji agrobiologicznych. Natomiast cały system żywnościowy trzeba ujmować w jednym systemie: środowisko – rolnictwo i przemysł spożywczy – wyżywienie – zdrowie. Rolnictwo, ze względu na pracę i dochody ludności mieszkającej na wsi, jest także bardzo istotne dla vitalności obszarów wiejskich (miejscowości wiejskich i lokalnych miasteczek) oraz kreowania i zachowania kultury i tradycji. Dobra oraz usługi ekosystemowe i społeczne dostarczane przez rolnictwo sprawiają, że, pomimo spadku udziału rolnictwa w tradycyjnie pojmowanej strukturze społeczno-ekonomicznej, jego ważność nie tylko nie zmniejsza się, lecz przeciwnie – wzrasta. Problem w tym, iż dotyczy to głównie produktów niekomercyjnych – nie znajdujących wyrazu w cenach ustalanych na rynku – lecz coraz ważniejszych w ocenie społecznej. Za dostarczenie tych dóbr i usług należy się wynagrodzenie, co powinno sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa i osiągnięciu celów społecznych.

Ku zrównoważeniu

Współczesna gospodarka stanęła w obliczu nieprzekraczalnych barier ekologicznych – ograniczonych zasobów środowiska przyrodniczego oraz wielu wyzwań wiążących się z bezpieczeństwem żywnościowym i zaspokojeniem innych potrzeb społecznych. Z tej przyczyny zrodziła się idea zrównoważonego rozwoju, mająca na względzie taki rozwój społeczno-gospodarczy (cywilizacyjny), który zapewnia osiągnięcie celów społecznych w ramach potencjału środowiska naturalnego, tj. gwarantuje trwały rozwój. W UE implementacją koncepcji zrównoważonego rozwoju jest Europejski Zielony Ład, czyli plan gruntownej przebudowy gospodarki mający na celu zminimalizowanie skali zużycia zasobów naturalnych przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności międzynarodowej.

Zawiera on również propozycje działań, które istotnie wpłyną na sektor rolny w UE. Obejmują one ograniczenia w stosowaniu środków ochrony roślin, nawozów, środków przeciwdrobnoustrojowych, a także rozwój rolnictwa ekologicznego, zmianę nawyków żywieniowych Europejczyków, ochronę i odbudowę ekosystemów oraz zwiększanie bioróżnorodności zasobów przyrodniczych. Dostosowanie rolnictwa do wymogów EZŁ jest zadaniem kosztownym i niesie ze sobą szereg zagrożeń dla konkurencyjności produkcji rolnej, a w konsekwencji także dla dochodów rolników i dostępności żywności w Polsce. Stąd niezbędna jest ocena skali i mechanizmów wpływu proponowanych zmian regulacyjnych, z uwzględnieniem uwarunkowań polskiego rolnictwa.

Szacuje się, że pełne wdrożenie zasad EZŁ spowoduje spadek łącznego areału upraw o 6% w stosunku do stanu aktualnego. Według niektórych szacunków zmiana wielkości produkcji z jednego hektara upraw wyniesie od 6 do 22% (w zależności od uprawy). Obniżenie wydajności rolnictwa będzie rezultatem wymuszonego przez EZŁ ograniczenia stosowania środków ochrony roślin i nawozów, a także wzrostu areału upraw ekologicznych, które cechuje niższa wydajność produkcji. Wpływu tych czynników nie uda się zniwelować nawet poprzez znaczne zwiększenie stosowania technik rolnictwa precyzyjnego. Pełne wdrożenie EZŁ zmniejszy produkcję i dochody rolników. Przyczyni się do tego również konieczność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z implementacją technik rolnictwa precyzyjnego. Zaadaptowanie EZŁ przełoży się zatem na wzrost cen żywności. W Polsce, ze względu na rozdrobnienie agrarne oraz relatywnie niewielkie wyposażenie techniczne i niewielkie zasoby finansowe gospodarstw rolnych, będzie dużo trudniej wprowadzić metody rolnictwa precyzyjnego niż w krajach Europy Zachodniej. Metody te są opłacalne przede wszystkim w gospodarstwach o powierzchni powyżej 50 ha, co oznacza, że efektywnie będą mogły być zastosowane zaledwie w 3% podmiotów rolnych gospodarujących na niecałych 30% wszystkich użytków rolnych w kraju. Dlatego właśnie w małych gospodarstwach spadek produktywności

i dochodów rolników będzie jeszcze głębszy od krajowej średniej, co może prowadzić do nieuzasadnionej ekonomicznie i ekologicznie, np. prowadzącej do spadku bioróżnorodności, ekstensyfikacji produkcji lub nawet zagrażać finansowym podstawom ich funkcjonowania.



Dostosowanie rolnictwa do wymogów EZŁ jest zadaniem kosztochłonnym i niesie ze sobą szereg zagrożeń dla konkurencyjności produkcji rolnej, a w konsekwencji także dla dochodów rolników i dostępności żywności w Polsce.

Wyzwania czekające tuż za rogiem

W tej sytuacji rolnictwo i cały sektor żywnościowy muszą podjąć wyzwania wobec obecnych megatrendów, związanych z nowymi czynnikami wzrostu gospodarczego i wyczerpującymi się zasobami naturalnymi w warunkach rosnącej niepewności gospodarowania. Ryzyko w rolnictwie można zauważyć na wielu płaszczyznach. Produkcja rolna jest mocno uzależniona od czynników klimatycznych i biologicznych, podmioty rolnicze mają stosunkowo słabą pozycję na rynku, a nieprzewidywalność zjawisk czy też długi cykl produkcji rolnej, który ogranicza możliwość modyfikowania podjętych wcześniej decyzji produkcyjnych, są w rolnictwie większe niż w pozostałych działach gospodarki narodowej. Rolnik, planując produkcję, opiera się na bieżących cenach, natomiast opóźnienie między nakładem a uzyskanym efektem powoduje, że podaż realizuje się już w całkiem nowych warunkach. Gospodarstwa rolne nie mają możliwości przzerwiania procesu ani regulowania podaży przez zwiększenie lub zmniejszenie produkcji gotowej. Obok strat związanych z występowaniem ryzyka przyrodniczego i produkcyjnego, spowodowanych przez warunki klimatyczne, glebowe, choroby, szkodniki, kradzież, pożar, sezonowość produkcji, choroby zwierząt, które do niedawna były najczęściej występującymi i najdotkliwymi, pojawiły się nowe – równie częste i równie dotkliwe. Zwiększenie udziału towarowości, coraz silniejsze uzależnienie producentów rolnych od polityki rolnej czy mobilność towarów na duże odległości powodują zwiększenie niepewności produkcji rolnej. Istnieje ryzyko instytucjonalne (zmiany polityczne, regulacje handlowe, powiązania między partnerami), cenowe (niekorzystne zmiany cen na rynku produktów rolnych i czynników produkcji), finansowe (związane ze zróżnicowaniem źródeł finansowania, zmianami poziomu dochodów, dostępem do kredytów i stabilnością warunków kredytowania, zmianą kursów walut z podatkami i ubezpieczeniami) pandemiczne (zakłócające łańcuchy dostaw i funkcjonowanie rynku).

Kolejnym, stosunkowo nowym wyzwaniem dla producentów rolnych są podejmowane na szeroką skalę spekulacje rynkowe przez wielkie międzynarodowe fundusze spekulacyjne. Do globalnego kryzysu finansowego z przełomu pierwszej i drugiej dekady obecnego wieku spekulacje na dużą skalę na rynku żywnościowym były sporadyczne, od tego czasu stały się powszechne. Ważną rolę w kształtowaniu rynkowych warunków produkcyjnych ma ryzyko związane z czynnikami psychologicznymi, przejawiającymi się w oczekiwaniach uczestników rynku, ale nie zawsze znajdującymi uzasadnienie w sytuacji fundamentalnej. W konsekwencji powodują one masowe, nieracjonalne decyzje rolników jako grupy, choć na płaszczyźnie indywidualnej każdy z nich zachowuje się na swój sposób racjonalnie.

Szybko zwiększający się poziom niepewności i ryzyka gospodarowania w rolnictwie wymaga aktywnej polityki państwa w zakresie rozwoju rynku ubezpieczeniowego. Polityka ta powinna, obok wsparcia finansowego, koncentrować się na szerokiej akcji upowszechniającej świadomość konieczności ubezpieczeń wśród producentów rolnych. Zmiany strukturalne zachodzące w sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej polegają m.in. na rosnącej koncentracji produkcji i umiędzynarodowieniu zarówno sfery produkcji, jak i dystrybucji dóbr konsumpcyjnych oraz półproduktów pochodzenia rolnego. Oznacza to także zmiany w zarządzaniu łańcuchem żywnościowym, np. wzrastające znaczenie standardów

i norm międzynarodowych dla kolejnych grup produktów. W sferze obrotu żywnością i produktami pochodzenia rolnego wykorzystywanymi w innych obszarach gospodarki wyraźna jest tendencja wzrostu roli dystrybucji skoordynowanej. Globalizacja jest zatem niezmiernie istotnym czynnikiem kształtowania modelu agrobiznesu. Postępujący proces umiędzynarodowienia rolnictwa i gospodarki żywnościowej doprowadził do systematycznego upodobnienia się wzorców konsumpcji w różnych krajach i regionach. Sprzyjał temu kierunek rozwoju gospodarki światowej – ogólny wzrost gospodarczy (w tym tempo wzrostu tzw. gospodarek wschodzących), tendencja wyrównywania dochodów poszczególnych segmentów rynku w różnych krajach. Na rzecz ujednoczenia modeli spożycia zadziałał także rozwój technologii poprzez przekaz wystandaryzowanej, powszechnie dostępnej informacji marketingowej (internet, telewizja). Coraz powszechniejsza jest świadomość konsumentów o negatywnym wpływie produkcji rolniczej na zmiany klimatu. Według raportu WWF globalny system żywnościowy jest odpowiedzialny m.in. za 27% emisji gazów cieplarnianych. Przyjęcie diety przyjaznej planecie może więc zmniejszyć skutki zmian klimatycznych.



Szybko zwiększający się poziom niepewności i ryzyka gospodarowania w rolnictwie wymaga aktywnej polityki państwa w zakresie rozwoju rynku ubezpieczeniowego i akcji uświadamiającej, dlaczego korzystanie z ubezpieczeń jest konieczne w dzisiejszej rzeczywistości.

Żywność – coś więcej niż zaspokojenie głodu

Wraz z bogaceniem się społeczeństw zmieniają się upodobania i oczekiwania konsumentów wobec dostępnej żywności. Coraz częściej służy ona nie tylko zaspokojeniu potrzeb biologicznych, ale musi też spełniać szereg wymogów niezależnych od rolnika, takich jak:

- wyrefinowanie – wysoka jakość, ekskluzywność, rzadkość, rodzaj i jakość opakowania, dodatki zawierające składniki prestiżowego pochodzenia, np. z deszczowych lasów Amazonii, dodawanie słodkich smaków do tradycyjnie słonych i ostrych potraw, żywność traktowana jak sztuka,
- bogactwo wrażeń – nowy smak, kształt, kolor, tekstura, produkty sezonowe i okazjonalne, przełamywanie konwencji, nowe doświadczenia, posiłki do konsumpcji na gorąco i zimno, wodorosty jako składniki słodkich i słonych przepisów, wprowadzanie egzotycznych produktów,
- egzotyczność – nowe, różne smaki i przepisy z zagranicy, np. kuchnia birmańska, gotowe posiłki na podstawie przepisów japońskich, mało znane owoce,
- zabawa – zaskakujące, zabawne produkty interaktywne, np. opakowania tworzone z poczuciem humoru, zawierające obrazki z sieci społecznościowych, wzornictwo tatuażowe,
- medyczność – składniki korzystne dla zdrowia dostarczane w odpowiednich proporcjach, dodatkowe lub naturalnie obecne bądź nieobecne, np. przekąski oraz napoje poprawiające wzrok, bogata w witaminy i minerały „superżywność”, napoje alkalizujące ciało itp.,
- wegetalność – pozytywny wpływ na zdrowie ze względu na roślinny charakter produktów, produkty roślinne konsumowane podczas symbolicznych chwil radości i celebrowania,
- szczupłość – składniki sprzyjające odchudzaniu lub brak składników powodujących przybieranie na wadze,
- energia, dobre samopoczucie – relaksujące, stymulujące ciało, np. napoje jednoporcjowe, używane do ochłody lub rozgrzania ciała podczas aktywności sportowej, wolne od laktozy, wzbogacone białkami i mlekiem z wapnem, dodawanie glonów (np. spirula, chlorella, euglena), napoje redukujące stres (np. z olejkiem z melisy, kawa kawa czy GABA),

- łatwość użycia – ułatwione przenoszenie, konsumpcja, pozbywanie się, np. gotowe dania w rodzinnych opakowaniach, wcześniejszy podział na porcje, dodane sztucce, osobne sosy, specjalne łyżeczki dla dzieci, zioła, warzywa czy grzyby rosnące w domu, opakowania z „okienkami”, produkty gotowe do serwowania, np. w plasterkach,
- oszczędność czasu – krótki czas przygotowania lub gotowania, np. produkty półgotowe lub wstępnie gotowane, opakowania z wanilią, przyprawami, ziołami dla kuchni typu *fusion*, kompletne posiłki składające się z akcesoriów, głównych dań i deserów w jednym opakowaniu na wynos,
- wpływ na urodę – czynniki poprawiające np. na karnację skóry, kondycję włosów itp.

Wskazane wyżej przykłady trendów konsumenckich nie są już ciekawostką czy zachciankami nudzących się społeczeństw, czy chwytami marketingowymi, ale stają się codziennością coraz bardziej oddalającą producentów surowców rolnych od ostatecznego odbiorcy. Otwartym pozostaje pytanie: w jakim stopniu innowacyjność w sektorze żywnościowym wpływa i będzie wpływać na rolę sektora rolnego i na sytuację ekonomiczną jego producentów? W ostatnich latach pogorszyła się sytuacja ludnościowa Polski.

W najbliższej perspektywie nie można spodziewać się znaczących zmian w trendzie urodzeń, gwarantujących stabilny rozwój demograficzny. Tendencja ta będzie miała negatywny wpływ na przyszłą dzietność, co dodatkowo potęguje utrzymująca się wysoka skala emigracji Polaków za granicę (szczególnie emigracja czasowa ludzi młodych). Niski poziom dzietności przy jednoczesnym wydłużaniu czasu trwania życia (co jest zjawiskiem korzystnym), będzie przynosić niekorzystne skutki, takie jak zmniejszanie podaży siły roboczej na rynku pracy oraz postępujące starzenie się społeczeństwa. Procesy te nie tylko wzmocnią konkurencję polityki społecznej (opieka nad ludźmi w podeszłym wieku, służba zdrowia) o środki publiczne dotychczas przeznaczone na realizację polityki rolnej, wpłyną również na strukturę wydatków gospodarstw domowych (już dzisiaj w niektórych krajach udział wydatków na zdrowie przewyższa udział wydatków na żywność), przyspieszą przekształcenie struktury spożycia (wymagania żywnościowe ludzi starszych z uwagi na niższy poziom dochodów oraz inne potrzeby fizjologiczne różnią się od pozostałych grup wiekowych), ale przede wszystkim wymuszą konieczność zmian technik i technologii w sektorze żywnościowym.

”

Na świecie coraz częściej mamy do czynienia z produkcją żywności bez użycia czynnika ziemi w tradycyjnym rozumieniu. Popularnością cieszą się m.in. uprawy wertykalne w miastach (pod dachami wieżowców), drukarki 3D generujące żywność czy technologie wytwarzające produkty białkowe (zwłaszcza mięsne) przy wykorzystaniu białka pochodzącego z innych źródeł niż ubój zwierząt.

Rolnictwo nowej generacji

W Polsce w sposób śladowy występują procesy typowe dla krajów wysoko rozwiniętych, w których następuje zastępowanie przedsiębiorstw przemysłowych przez instytucje naukowe, tworzące i weryfikujące wiedzę teoretyczną oraz kształtujące specjalistów i polityków. Robotników zastępują inżynierowie, naukowcy i specjaliści o wysokich kwalifikacjach. Badania eksperymentalno-empiryczne są ograniczane na korzyść abstrakcyjnych teorii i poszukiwań teoretycznych. Kapitałochłonne technologie wypiera technologia naukochłonna, oparta na studiach służących najszerzej pojmowanemu rozwojowi społecznemu, techniczno-technologicznemu. Na świecie coraz częściej mamy do czynienia (na skalę przemysłową) z produkcją żywności bez użycia czynnika ziemi w tradycyjnym rozumieniu. W miastach i na terenach silnie zurbanizowanych powszechne są uprawy wertykalne. Proces ten postępuje nie tylko w krajach cierpiących na niedobór odpowiedniej ilości gruntów. Organizowanie upraw pod dachem w wielopiętrowych budynkach czy wieżowcach stwarza warunki do pełnej kontroli procesu wzrostu roślin, stosowania światła o różnej

długości fal wpływających na tempo wzrostu oraz stan zdrowia roślin. Co ważne – tak wytwarzana żywność znajduje się w bezpośredniej bliskości konsumentów żyjących w dużych aglomeracjach, co oznacza fizyczne skrócenie łańcucha dostaw. Często spotykaną praktyką jest generowanie przez drukarki 3D produktów żywnościowych zgodnie z indywidualnymi potrzebami żywieniowymi konsumentów (liczba kalorii, zawartość witamin itp.). Na początkowym etapie rozwoju jest drukowanie 4D, ale można założyć, że jego upowszechnianie jest kwestią czasu. Cechą takich drukarek jest włączenie wymiaru czasu, z upływem którego następuje zmiana parametrów wydrukowanego obiektu, np. pod wpływem światła lub temperatury. Coraz powszechniej stosowane są też „inteligentne” materiały, które w kontrolowany sposób mogą zmieniać swój charakter pod wpływem czynników zewnętrznych, takich jak: temperatura, ciśnienie, wilgotność, zakwaszenie (pH) czy pole elektryczne lub magnetyczne. Szczególny potencjał zastosowania takich materiałów dotyczy produkcji opakowań produktów żywnościowych zwanych „inteligentnymi”, umożliwiających utrzymanie np. odpowiedniej jakości i świeżości tych produktów. Popularne stają się technologie wytwarzające produkty białkowe, zwłaszcza mięsne, z wykorzystaniem białka pochodzącego z innych źródeł niż ubój zwierząt, takich jak: wodorosty, owady, grzyby, soja czy produkty mleczne. Technologie te cieszą się coraz większym zainteresowaniem producentów i konsumentów hamburgerów czy przekąsek. Innym rozwiązaniem, będącym jak na razie w fazie eksperymentalnej, jest hodowanie mięsnych kultur tkankowych, czego efektem jest tzw. „sztuczne” mięso. W wielu krajach codziennością staje się wykorzystywanie na szeroką skalę:

- zdalnego monitorowania upraw z użyciem technologii satelitarnych,
- inżynierii genetycznej,
- robotów rolniczych,
- innowacyjnych technologii w rolnictwie i przetwórstwie,
- racjonalizacji gospodarki wodnej i energii w produkcji roślinnej, zwierzęcej i przetwórstwie,
- biologizacji rolnictwa poprawiającego jakość gleby oraz wartość odżywczą surowców roślinnych,
- innowacyjnego stosowania nawozów i środków ochrony roślin,
- innowacyjnych technik wykrywania i identyfikacji patogenów i szkodników roślin.

Wyżej wymienione trendy konsumenckie i producenckie ciągle jeszcze brzmią egzotycznie i często nieprawdopodobnie, jednak w znaczącej liczbie krajów stały się już codziennością. W Polsce ciągle jeszcze traktowane są jako ciekawostki i stosowane przez nieliczną grupę producentów.



We współczesnym świecie truizmem jest mówienie o konieczności aktywnej roli państwa w kształtowaniu przemian strukturalnych w sektorze żywnościowym. Konieczne jest raczej permanentne szukanie równowagi pomiędzy celami społecznymi i ekonomicznymi.

Nowoczesne technologie to nie tylko poprawa efektywności, ale także poprawa warunków pracy i życia rolników. Bez względu na to, jaki model produkcji żywności przyjmie Polska, producenci muszą być przygotowani na wyzwania rosnącej konkurencji.

Jak wspierać, nie demotywuując do rozwoju? We współczesnym świecie truizmem jest mówienie o konieczności aktywnej roli państwa w kształtowaniu przemian strukturalnych w sektorze żywnościowym w celu wymuszania postaw zwiększających efektywność gospodarowania. Konieczne jest permanentne szukanie równowagi pomiędzy celami społecznymi i ekonomicznymi. Należy pamiętać, że zbyt rozbudowany system polityki społecznej obniża, przynajmniej w krótkim okresie, efektywność gospodarki, wpływając na spadek jej konkurencyjności. Możliwość otrzymywania transferów zmniejsza motywację do pracy. Jest to wynikiem ekonomicznej zależności: popyt (na świadczenia) rośnie, gdy cena (mały wysiłek) maleje.

Sprzyja to powstawaniu nowej klasy – odbiorców opieki społecznej. Praktyka pokazuje, że w momencie realizacji modeli państwa opiekuńczego w długim okresie zaczyna dominować równość nad efektywnością, nieuchronnie prowadząc do spadku konkurencyjności i możliwości rozwojowych, a także prowadzenia polityki społecznej. Dotychczas polityka rolna w Polsce koncentrowała się na ochronie najsłabszych gospodarstw kosztem polityki rozwojowej. Dystans w produktywności polskiego rolnictwa w stosunku do przodujących krajów UE wzrastał, stawiając pod znakiem zapytania możliwości zwiększenia konkurencyjności po wykorzystaniu prostych rezerw.

O autorze

Prof. **Andrzej Kowalski** – ukończył studia na Wydziale Ekonomiki Produkcji Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. W 1974 roku rozpoczął pracę naukową na tej uczelni (przekształconej w międzyczasie w Szkołę Główną Handlową), specjalizując się w ekonomice agrobiznesu, finansach, polityce gospodarczej i polityce rolnej Unii Europejskiej. Pełnił funkcje m.in. wicedyrektora Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej i prodziekana Wydziału Ekonomiki Produkcji SGH, a także kierownika Katedry Agrobiznesu. Autor i współautor ponad 400 publikacji naukowych. Członek Komitetu Ekonomiki Rolnictwa PAN i Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN. Od 1995 roku pracował w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym, od 2000 do 2019 roku będąc jego dyrektorem. Działał jako doradca Komitetu Integracji Europejskiej i polskiego rządu. Od 2004 do 2006 roku pełnił funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W latach 2008-2010 był członkiem Rady ds. Wsi przy Prezydencie RP. Wyróżniony tytułem doktora honoris causa Instytutu Ekologicznego na Ukrainie i tytułem Honorowego Profesora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa w Bułgarii. Członek zagraniczny Akademii Nauk Rolniczych Ukrainy.

Polska wieś – scenariusze przyszłości



prof. Cezary Obracht-Prondzyński

Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

Niniejszy tekst powstał na podstawie wystąpienia na Kongresie Wsi Pomorskiej pt. „Klimat i tożsamość na obszarach wiejskich” 9 września 2023 roku w Szemudzie.

Lech Bądkowski, polski i kaszubski pisarz, publicysta i działacz społeczny, zwracał uwagę na to, aby w myśleniu o sprawach publicznych przyjmować postawę „ku przyszłości”. Oczywiście historia, dziedzictwo i tradycja są czymś bardzo ważnym. Nie zwalnia nas to jednak z obowiązku, aby stale zastanawiać się do czego prowadzą nas minione wieki, dekady i lata oraz współczesne doświadczenia. W jaką stronę zmierzamy? Z jakimi problemami i wyzwaniem będzie musiała się zmierzyć polska wieś?

Współczesny kontekst polityczny da się opisać przy pomocy kilku dat i liczb:

- nieco ponad 100 lat temu ukształtowało się nasze państwo w nowych realiach politycznych, ekonomicznych, społecznych – wystarczy zastanowić się i porównać polską wieś w 1923 r. i 2023 r., aby uświadomić sobie ogrom zmian – a to przecież zaledwie 3-4 pokolenia (jeszcze nasze babcie pamiętały dobrze ówczesną rzeczywistość),
- jesteśmy 35 lat po transformacji, której początków możemy się doszukiwać w przełomowym 1988 r. (strajki, początki rozmów władza-opozycja itd.),
- mija 25 lat istnienia samorządu wojewódzkiego i powiatowego – i w tym kontekście należy się zastanawiać nad kondycją oraz stopniem (i możliwością) realizacji ideałów Polski samorządnej,
- za rok będziemy świętować 20 lat naszego członkostwa w Unii Europejskiej, a dokładnie 20 lat temu, podczas referendum w czerwcu 2003 r., przesądziłyśmy o naszym wejściu do UE.

Powyższe uwarunkowania są istotne z perspektywy polskiej i europejskiej. Jednak myśląc o tym, co nas czeka, nie możemy abstrahować od kontekstu zmian globalnych. Tych megatrendów jest wiele, a o każdym z nich, i jego wpływie na zmianę sytuacji wsi, wiele dałoby się powiedzieć. Do najważniejszych z nich należą m.in.:

- rozwój korporacji międzynarodowych – silnych nie tylko ekonomicznie, ale i politycznie. Kiedy mówi się o oligopolizacji gospodarki świata, zwykle zwraca się uwagę na wielkie firmy technologiczne czy energetyczne, natomiast zapomina o koncernach działających w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym, panujących nad globalnymi rynkami żywnościowymi,
- rozwój spekulacyjnych rynków finansowych (finansjalizacja gospodarki) i „oderwanie” zarobku od wytwórczości,
- niestabilność w sferze ekonomii wraz z towarzyszącymi jej kryzysami politycznymi i konfliktami zbrojnymi – w tym z najbliższym nam konfliktem w Ukrainie,

- kryzys żywieniowy prowadzący do napięć politycznych oraz – przy niesprzyjających okolicznościach – do rewolucji społecznych,
- antropogeny nacisk na środowisko naturalne – w związku z czym zmianom klimatu towarzyszy wzrost natężenia zjawisk ekstremalnych (pożary, susze, nawalne deszcze, huragany), które w istotny sposób zwiększają ryzyko produkcyjne w rolnictwie,
- rosnąca polaryzacja dochodów w społeczeństwach (nierówności ekonomiczne), niestabilność osadnicza (w tym gwałtowne ruchy migracyjne – migracja ekonomiczna, a także uchodźstwo wojenne, ale coraz częściej także ekologiczne), a w konsekwencji zaburzenie ładu politycznego.

Przytoczona lista uwarunkowań i trendów – zarówno tych globalnych, jak i ich lokalnych wariantów – jest niestety efektem naszych działań i decyzji. W związku z czym to właśnie na nas spoczywa odpowiedzialność za to, czy i jak będziemy chcieli poradzić sobie z tymi kryzysowymi zjawiskami.



Rozmowa o wsi jest często rozmową nie tyle o tym, czym ona realnie jest – jak wygląda, jak funkcjonuje, jak się w niej żyje, kim są jej mieszkańcy – ale raczej o „wiejskości”, czyli o naszych stereotypowych wyobrażeniach na temat wsi obecnych w przekazach kulturowych i obrazach medialnych.

Rozmowa o wsi jest często rozmową nie tyle o tym, czym ona realnie jest – jak wygląda, jak funkcjonuje, jak się w niej żyje, kim są jej mieszkańcy – ale raczej o „wiejskości”, czyli o tym, co uznajemy za „przypisane” do wsi. Są to nasze wyobrażenia o wsi, do których zaliczają się głównie wyobrażenia mieszkańców miast (w tym opiniotwórczych elit) obecne w kulturze popularnej, dziełach artystycznych, opowieściach czy debacie publicznej. Warto jednak dodać, że obraz ten często jest przyjmowany również przez mieszkańców wsi (forma jaźni odzwierciedlonej). Na wizję wsi i wiejskości składa się to, co zapamiętaliśmy z naszych kontaktów bezpośrednich, ale najczęściej z przekazów kulturowych i obrazów medialnych. Jednym słowem jest to zespół cech charakterystycznych – naszym zdaniem – dla wsi i jej mieszkańców. Mamy tu więc do czynienia ze stereotypem, charakteryzującym się uproszczeniami, uogólnieniami, generalizacją, który w naszej kulturze jest dość bogaty, ale też ambiwalentny. Spróbujmy wymienić jego kilka cech.

1. Idylizacja – rustykalność, sielankowość, sielskość, chłopskość utożsamiane z prostotą życia. Tutaj idylliczna wiejskość to specyficzny styl życia: powolny (*slow life*), podlegający porom roku, nieskomplikowany.
2. Wiejskość jako rodzaj identyfikacji (lokalnych, regionalnych, narodowych). Oznacza swojskość, zakorzenienie, pewność tego, kim jesteśmy. Niekiedy wiejskość występuje też jako „prawdziwie narodowa” identyfikacja.
3. Wieś jako dostawca wizualnych symboli i doznań estetycznych. W kulturze jest to oczywiście folklor, ludowość i wszystko to, co się z nią wiąże.
4. Specyficzna przestrzeń – wiejski krajobraz, określony typ architektury, wierzby płaczące, pola, łąki i pastwiska (a na nich pasące się zwierzęta), bociany.
5. Emocje takie jak ciepło, bliskość, przyjazność.

Jest to obraz nad wyraz piękny, jednak z gruntu fałszywy, ponieważ – w dyskursie publicznym i politycznym, w mediach społecznościowych – znajduje odbicie w czymś zupełnie przeciwnym (na tym zresztą polega ambiwalencja i paradoksalność tego wyobrażenia). Oto nie idylizacja, ale okrucieństwo (wobec zwierząt, wrogów, obcych), przemoc, ścisła kontrola, odbieranie autonomii jednostkom. Nie swojskość, lecz „naszym”, zamknięcie i nieufność. Nie ludowość i folklor, lecz produkt turystyczny. Nie estetyka i piękno, lecz uleganie

prymitywizmowi i kiczowatość. Nie urokliwy, sielankowy krajobraz, lecz chaos, dziadostwo, nieporządek, niszczenie, zwłaszcza przez tragiczną „architekturę” i zawłaszczanie przestrzeni (grodzenie). Nie życie w zgodzie z naturą, lecz niszczenie środowiska (chemia, śmieci, ścieki – dziurawe szamba). A do tego konserwatyzm, „ciemnogród”, uleganie ideologicznym zakłębom i polityczne tegoż skutki.

Balansujemy zatem między skrajnościami – po jednej stronie idylla i sielanka, po drugiej horror i zgroza. Oczywiście, każdy z tych obrazów jest uproszczony i niesprawiedliwy. Tyle tylko, że w tzw. dyskursie publicznym i społecznych wyobrażeniach mają się one całkiem dobrze, bo... są poręczne. Dlatego mówiąc o wsi, stale trzeba być wyczulonym na stereotypizację i strategie narracyjne, ponieważ uleganie im sprawia, że niewiele rozumiemy z tego, co się na wsi faktycznie dzieje i czym ona dzisiaj faktycznie jest. Gdy bowiem odrzucimy te stereotypowe uproszczenia (a ich paletę można by znakomicie ubogacić, choćby sięgając do kultury popularnej), to będziemy zmuszeni przyznać, że wieś opisują zupełnie inne cechy: zmiana i różnorodność¹. Jakie są zatem w tym kontekście kluczowe procesy oraz wyzwania (szanse i ryzyka) dla wsi?



Wieś można opisać za pomocą dwóch słów: zmiana i różnorodność – w zakresie ekonomicznym, polityki publicznej, środowiskowym, technologicznym, infrastrukturalnym, przestrzennym, demograficznym, społecznym i politycznym.

Ekonomiczne (w rolnictwie i na wsi, ale też w ich otoczeniu):

- kwestia zmiany struktury „produktywizacji” ziemi (choć inaczej w różnych częściach kraju) – maleje liczba gospodarstw oraz liczba tych, którzy się z nich utrzymują (dezagraryzacja),
- kwestia zmiany typu rolnictwa – należy pytać, czy i jak będzie przebiegało oraz jakie będzie rodziło napięcia odchodzenie od tradycyjnego oraz industrialnego paradygmatu rozwoju rolnictwa na rzecz rolnictwa jakościowego (jeśli taka zmiana nastąpi, bo równie dobrze dominacja modelu rolnictwa przemysłowego może się pogłębić),
- słabnąca rola gospodarcza rolnictwa (względem innych sektorów), ale też dywersyfikacja struktury zatrudnienia na wsi i spadek zatrudnienia w rolnictwie (rośnie – znowu – znaczenie dwu- czy nawet wielozawodowości),
- tworzenie się nisz rynkowych (np. alternatywne sieci żywieniowe),
- ekonomiczne skutki masowej (ale nie tylko) turystyki.

W zakresie polityki publicznej:

- problem w realizacji (realizujemy politykę rolną czy politykę wobec obszarów wiejskich?),
- problem poziomu oraz form wsparcia publicznego (transfery finansowe, poziom opodatkowania etc.) dla rolnictwa i wsi oraz jakie są tego skutki – w różnych typach wsi i w różnych grupach jej zamieszkujących,
- różnice między polityką krajową a unijną – jakie istnieją perspektywy: synergia czy „rozmiłanie się”?

Środowiskowe:

- konflikt (rozdźwięk) pomiędzy rolnictwem ekologicznym i przemysłowym,
- wzrost popytu na wodę – przy powtarzających się suszach i nieudolnej „polityce wodnej” prowadzi to do kryzysu i napięć. Dlatego tak ważne są nowe (a może właśnie – stare?) formy wykorzystywania zasobów wodnych,

¹ Niekiedy nawet myślę, że nie ma czegoś takiego jak „wieś polska”. Są raczej „wsie polskie”, bowiem trudno pominąć fakt, iż są one od siebie bardzo odmienne, a proces różnicowania stale się pogłębia. Z drugiej jednak strony – gdy jeżdżę po Polsce i porównuję ją np. z Niemcami, to myślę sobie: „o matko, wszędzie u nas wygląda podobnie, a tam to jest tak bardzo zróżnicowane”. Zatem to kwestia skali i kontekstu.

- próba utrzymania bioróżnorodności, w tym troska o „dziką przyrodę” (jak wygląda struktura i skuteczność tej troski – czy i jakie formy ochrony? A może wręcz pogłębiająca się dewastacja – łącznie z przypadkami ścinania starych drzew w rezerwatach),
- pytanie o skalę zróżnicowania wsi (i różnych grup ich mieszkańców) w zakresie odporności lub podatności na skutki zmian klimatycznych oraz wyzwania, z którymi już dziś i w przyszłości będą się musiały mierzyć.

Technologiczne:

- modernizacja „punktowa” i „branżowa” – są miejsca i branże niezwykle zaawansowane (często twierdzi się, że jeśli idzie o wkraczanie „algorytmizacji” do życia gospodarczego, to rolnictwo jest tutaj na samym przodzie!), ale są też takie, które niemal są „naturalne” (czasem chcą takie być z wyboru, choć naturalność, np. ekologiczność, wymaga ogromnego zaawansowania technologicznego i użytkowania skomplikowanej wiedzy),
- maszyny, IT, logistyka i transport, bio-tech, agro-tech, energia, ale też kultura zarządzania.

Infrastrukturalne:

- wpływ wielkich (realizowanych i planowanych) inwestycji na społeczności wiejskie,
- aspekt komunikacyjny (cały czas obszary wiejskie są bardzo zróżnicowane pod względem dostępu np. do szybkiego internetu).

Przestrzenne:

- proces metropolizacji i suburbanizacji (także tej pozametropolitarnej) oraz wzrost znaczenia małych miast jako lokalnych ośrodków rozwoju,
- ogromne różnicowanie wsi pod względem ludnościowym – na jednym biegunie te, mające po 10 tys. mieszkańców, na drugim te, w których mieszka niekiedy kilkanaście czy kilkadziesiąt osób (jednocześnie trwają procesy koncentracji i dekoncentracji osadnictwa wiejskiego – pogłębia się polaryzacja ze względu na wielkość; to też oznacza problem „umierających wsi” – wsi „zanikowych”),
- kwestia ładu (lub raczej jego braku) przestrzennego,
- wykluczenie transportowe i problem innych usług publicznych (np. w edukacji – w jednych wsiach brakuje miejsc w placówkach, a w innych są szkoły, które się zamyka i wieś „umiera”) – widać polaryzację już nie tylko w skali regionów, ale nawet w skali powiatów.

Demograficzne:

- migracje – kwestia stabilności osadniczej:
 - a) odpływ młodych – lepiej wykształconych, przedsiębiorczych (ryzyko obniżenia poziomu kapitału ludzkiego),
 - b) migracja z miasta na wieś – wieś jest dla niektórych atrakcyjna osiedleńczo, często dla osób bardzo dobrze wykształconych i wnoszących zupełnie nowy kapitał (bywa to też „migracja powrotna”),
 - c) społeczne i kulturowe skutki migracji (bliskich i dalekich) na linii swoi-obcy (wymiar kulturowy): starzenie (ogólnie w populacji, ale też w poszczególnych grupach zawodowych), napięcia międzypokoleniowe (czy finansować powstawanie nowych żłobków czy domów opieki społecznej, etc.), odmienne rozumienie zagadnienia tożsamości płciowej.

Społeczne:

- poprawa, ale i zróżnicowanie jakości życia,
- zmiana stylów życia oraz struktury społecznej – mieszczenie kulturowe mieszkańców wsi i zbliżenie się do miejskiego stylu życia,
- zmiana i różnicowanie kultury dnia codziennego oraz „odświętnego” – tutaj widać mocno aspekt zróżnicowania ideologicznego (pluralizacja światopoglądowa).

Polityczne:

- pytanie o siłę polityczną mieszkańców wsi oraz zróżnicowanie ich postaw (przebieg polaryzacji politycznej w społecznościach wiejskich),
- kiedyś wieś była synonimem wspólnoty komunikacyjnej – taką rolę odgrywała wójtowska *klęka* (z j. kaszubskiego – kij, z pomocą którego sołtys na Kaszubach ogłaszał informacje i zarządzenia władzy), krążąca od domu do domu, a dziś:
 - a) łatwiej porozmawiać z obcokrajowcem niż z sąsiadem,
 - b) „pęknięcia” w obrębie społeczności (np. z powodów politycznych, choć też liczą się dystanse ekonomiczne),
- pytanie o „reprezentację polityczną wsi”,
- problem samorządności (upodmiotowienie polityczne wsi dokonało się w dużej mierze dzięki samorządowi – gdy on zostanie „spacyfikowany” i scentralizowany, to wróci centralistyczna z ducha i praktyki kultura „wisenia u pańskiej klamki”, „przymilania się” i zobowiązania do wdzięczności).

To oczywiście nie jest pełen rejestr – a o każdym z tych problemów można by dyskutować, pokazywać konsekwencje, dynamikę zmian, pogłębiając się zróżnicowanie. Niewątpliwie widać różnorodność tych procesów. Z jednej strony wiele rzeczy fascynuje, cieszy, napawa optymizmem. Tyle widać na wsiach energii – pomysłów, inicjatywy, przedsiębiorczości, aktywności, samozaradności. Z drugiej nie brakuje niestety powodów do niepokoju, rozczarowań czy irytacji. Jesteśmy jakby w pół kroku, w jakimś punkcie zwrotnym, w którym podejmowane są kluczowe decyzje na dekady. Jak będzie wyglądała wieś? Czy będzie się samo-rządziła? Dla kogo będzie na niej miejsce, a kto zostanie wykluczony (i dlaczego)? Jakie będą się rodziły konflikty i czy znajdziemy sposoby ich rozwiązywania (czy będziemy też chcieli z nich korzystać)? W jaki sposób będziemy budowali naszą odporność na kryzysy środowiskowe i im przeciwdziałali?

Przeprowadzenie dyskusji wokół przywołanych pytań w tak spolaryzowanym społeczeństwie niewątpliwie nie należy do zadań najłatwiejszych, lecz z pewnością koniecznych do zrealizowania. Musimy zacząć zastanawiać się nad tym, jakie są możliwe scenariusze i dokonywać wspólnych wyborów, aby się na nie przygotować.

Skolonizowana, pseudowiejska niby-Arkadia

Presja masowej turystyki, dającej dochód i źródło utrzymania, prowadzi do tego, że dziedzictwo i tradycja stają się produktem turystycznym, wydmuszką pozbawioną wartości dla miejscowych. Jednocześnie istnieje presja osadnicza (bo wieś nadal będzie atrakcyjnym, tańszym od miasta miejscem do zamieszkania), dzięki której poprawi się dostępność komunikacyjna (łatwość dotarcia do pracy) oraz oferta usług publicznych. W związku z tym rosnąć będzie grupa stałych mieszkańców wsi (tzw. neowieśniaków), którzy jednak „nie będą u siebie”, zatem dążyć będą do tego, aby podporządkować to nie-swoje-miejsce do własnych wyobrażeń i oczekiwań. Sprawi to, że rodzimi mieszkańcy przestaną być gospodarzami, przez co pogłębią się dystanse społeczne i izolacja.

„Kolonizacja” wsi przez ludność napływową (neowieśniaków), która będzie dążyć do podporządkowania tego nie-swojego-miejsca do własnych wyobrażeń i oczekiwań, sprawi, że rodzimi mieszkańcy przestaną czuć się jak w domu, przez co pogłębią się dystanse społeczne i izolacja.

Turystykę i osadnictwo będą też napędzać sentyment i idealizacja (arkadyjskość wiejskiego świata). Zaowocuje to „wyspowa modernizacją”, przenikaniem innych wzorców życia (przyjmowanych jako coś bardziej atrakcyjnego, prestiżowego). Część z dawnego zasobu kulturowego wsi (np. pewne wzorce estetyczne) będą wykorzystywane jako symbole tożsamościowe – także przez nowych mieszkańców.

Zwiększy się znaczenie turystyki zdrowotnej, korzystającej z walorów przyrodniczych (w dużej mierze idealizowanych, bo poddanych ogromnej presji). Rolnictwo (szczególnie przemysłowe) będzie albo wypychane na margines, albo dostosowywało się do tego rodzaju turystyki poprzez naturalizację i ekologizację (odstępstwa w inną stronę mogą wywołać konflikty, np. na tle hodowli zwierząt). Akceptację zyska również renaturalizacja, czyli odejście od użytkowania rolniczego (dziczenie krajobrazu kulturowego).

Niekiedy w takich warunkach powstaną „wsie ekologiczne”, w których społeczności lokalne (głównie neowieśniacy) będą żyły w zgodzie z naturą (tak jak sobie ją wyobrażają i definiują), wykorzystując przy tym nowoczesne rozwiązania technologiczne. Pojawi się rolnictwo hobbistyczne, zwłaszcza we wsiach turystycznych. „Tradycyjni rolnicy” będą tam prezentowali dawne prace gospodarskie (np. sianokosy, kopanie ziemniaków, dojenie krów itp.) i w ten sposób rolnictwo stanie się także produktem turystycznym. Będzie się jednak w tych wsiach przykładało sporą wagę do utrzymania walorów krajobrazowych (tego, co z nich pozostanie) oraz do ochrony środowiska przyrodniczego. Część osób – zawodowo lub hobbistycznie – zacznie pełnić rolę konserwatorów krajobrazu wiejskiego (z czego można uczynić produkt, dzięki pokazywaniu, że „zachowano autentyczność”). Jakość życia podniesie się, co w naturalny sposób będzie sprzyjało legitymizowaniu i uatrakcyjnieniu tego modelu. Będzie to nowa wieś, w której „dawni” mieszkańcy albo zostaną zepchnięci na margines życia społecznego, albo dostosują się do nowego wzorca. Nastąpi przy tym technologiczne wzmacnianie idylli Arkadii, co pozwoli zamaskować napięcia, a jednocześnie zapewni ciągłość procesowi „skansenizacji”, dostosowującej rodzimych mieszkańców wsi do wrażliwości neowieśniaków.

Retrotopijna kraina nostalgii

Jest to przeciwieństwo pierwszego modelu, zasadzające się na marzeniu o powrocie do „dawnej wsi”. Mieszkańcy wsi – jak ostatni Mohikanie – strzegący „prawdziwych wartości” w przekonaniu, że „kiedyś to było dobrze” (idealizacja przeszłości), a teraz to „nic dobrego”. Żeby uratować wszystko to, co wiąże się z dawną, dobrą wsią, trzeba się odciąć, odizolować (nie przestrzennie, ale świadomościowo, światopoglądowo), pilnować tradycji, nie wpuszczać obcych – słowem: być odrębnymi i być z tego dumnym.

Tradycjonalizm i konserwatyzm przyjmą funkcję spoiwa ideologicznego, ale też zasobu ochronnego wspólnoty (tylko wtedy będziemy sobą, gdy będziemy tacy, jak nasi ojcowie – patriarchalizm nie jest tu przypadkowy!). Ponadto wzrośnie potencjał politycznej mobilizacji na bazie postaw lękowych – jacyś „oni” przyjdą, zabiorą, zmienią i związany z tym strach przed utratą siebie, swojej kultury, a zwłaszcza tożsamości. Wiąże się to z profilem demograficznym – społeczności będą się starzeć, a młodzi – szukać swoich szans poza tymi miejscami. Nostalgia będzie uruchamiała bardzo silne emocje, działające również jako spoiwo. Nadal istotną rolę będzie pełnić religia – jako mechanizm kontroli społecznej i dyscyplinowania członków grupy. Dla tych społeczności ważniejsza będzie tożsamość i kultura niż dobrobyt (co nie oznacza, że będzie on odrzucany – wręcz przeciwnie – konsumpcjonizm wcale nie kłóci się z retrotopią; ona nie jest skansenem, lecz raczej marzeniem o nim). Nowe technologie będą akceptowane, ale pod warunkiem, że nie zmienią członków grupy. Można to określić mianem „antymodernistycznej modernizacji” – technologia: tak, ale globalizacja, pluralizm kulturowy, migracje, równość płci, bardziej egalitarne relacje i autonomia jednostki (nonkonformizm stylu życia) i zmiana wartości, towarzysząca modernizacji: zdecydowanie nie. Jednocześnie będą również rozwijane dobrze osadzone w wiejskiej gospodarce wzorce aktywności i przedsiębiorczości, gwarantujące stabilną jakość życia (bez tego nie dałoby się legitymizować przyjętego stylu życia i wartości).

”

W retropijnej krainie nostalgii tradycjonalizm i konserwatyzm przyjmą funkcję spoiwa ideologicznego, ale też zasobu ochronnego wspólnoty. Ponadto wzrośnie potencjał politycznej mobilizacji na bazie postaw lękowych i związany z tym strach przed utratą siebie, swojej kultury, a zwłaszcza tożsamości.

Wieś-fabryka i „wsiasto”

Cechami charakterystycznymi tego modelu wsi są: dominacja uprzemysłowionego rolnictwa (gospodarstwa rolne typu farmerskiego), umaszynowanie, zaawansowanie technologiczne, kładące nacisk na działania modernizacyjne, rozwój infrastruktury itd. Jednocześnie taka wieś jest stale poddana presji urbanizacyjnej

(„wsiasto”). To z kolei może rodzić napięcia między mieszkańcami nie mającymi do czynienia z produkcją rolą (liczniejszymi), a przedsiębiorcami rolnymi (nielicznymi), którzy rozwijać będą niekiedy uciążliwą dla pozostałych grup produkcję. Ci pierwsi będą w większości pracować nie tylko poza rolnictwem, ale też poza wsią (głównie w pobliskich miastach i metropoliach), która stanie się dla nich „sypialnią” – miejscem wypoczynku. W rezultacie powstaną osady typu „dalekich dzielnic”, tzw. *zombies zone*: nic w nich nie ma, tylko domek i ogródek, bo wszystkie inne potrzeby zaspokajane są w mieście. Dla tych drugich wieś będzie nie tylko miejscem pracy, ale też zasobem produkcyjnym do efektywnego wykorzystywania.

Pogłębią się dystanse ekonomiczne, które mogą być jednak minimalizowane poprzez podtrzymanie demokratycznych mechanizmów samorządowych. Jednocześnie istnieje ryzyko, że oligarchiczna struktura ekonomiczna będzie dążyła do podporządkowania sobie władzy (sojusz „pana i wójta”), co może prowadzić w konsekwencji do uwiadu samorządności lokalnej, pogłębienia korupcji oraz stworzenia lokalnych koterii. To zaś może spowodować wzrost społecznej frustracji i przenieść konflikty ekonomiczne na poziom polityczny (szczególnie jeśli produkcji rolnej będzie towarzyszyć presja na ochronę środowiska, na którą część mieszkańców nie będzie chciała się zgodzić z powodów ideowych lub z obawy, że pogorszy to ich jakość życia). Napięcia będą jednocześnie łagodzić podobieństwo stylów życia różnych grup, wspólne wzorce konsumpcji, aspiracje życiowe, sfera obyczajowa. Dawne, wiejskie tradycje przestaną mieć znaczenie – życie na wsi ma być wygodne na tyle, na ile jest to możliwe. Będzie to też prowadziło do uniformizacji wsi i standaryzacji.

Zmobilizowana, otwarta wspólnota wiejska

Ostatnim scenariuszem jest ukształtowanie się społeczności wewnątrznie zróżnicowanych o stopniowalnej i rozwiniętej (a nie pękniętej, dualistycznej) strukturze społecznej. Mowa tutaj o społecznościach elastycznych i zdolnych do integracji nowych przybyszów, ale jednocześnie chroniących własne wartości, które jednak nie są postrzegane w sposób fundamentalistyczny, skutecznie podtrzymujących równowagę między zakorzenieniem a innowacją. Atrakcyjność osadnicza sprawi, że na tereny wiejskie napłynie grupa aktywnych i przedsiębiorczych mieszkańców miast, którzy uszanują lokalną odrębność kulturową, szybko się z nią identyfikując i waloryzując pozytywnie. To sprawi, że walory kulturowe wsi będą lepiej chronione i rozwijane, poprawi się też np. estetyka i architektura wsi.

Dzięki temu napływowi polepszy się także struktura wiekowa wsi, ale i jakość kapitału społecznego (zwiększy się „pula liderów”). W takich społecznościach ważny będzie aktywizm – zajmowanie się sprawami publicznymi. O kierunkach rozwoju lokalnego będą decydowali mieszkańcy, a nie ugrupowania polityczne czy też biurokratyczne bądź biznesowe koterie. Samorządność stanie się powszechną praktyką, a nie tylko mechanizmem zarządczym. W takich wsiach sektor żywnościowy będzie nadal odgrywał istotną rolę, a w jego otoczeniu rozwiną się też usługi, produkcja, energetyka. Motywacje podtrzymywania rolnictwa i cele z tym związane mogą być różne. Część niewielkich gospodarstw może być utrzymywana ze względów sentymentalnych, hobbyistycznych czy też socjalnych. Jednocześnie, obok rolnictwa przemysłowego, rozwijać się będą inne formy gospodarowania (ekologiczne, biodynamiczne, nastawione na usługi rekreacyjne itd.).



Podtrzymanie właściwych proporcji demograficznych, ale też wykształcenie się pluralistycznej (ideowo i światopoglądowo) społeczności dynamizuje relacje społeczne i tworzy szansę dla działań innowacyjnych. Wieś zatem z jednej strony będzie mogła być „żywym muzeum” (zachowując sporo z dawnych zachowań, praktyk, przekonań, wartości), ale jednocześnie laboratorium zmiany, zwiększając zdolności adaptacyjne i odporność na zjawiska kryzysowe.

Wysoka mobilizacja ekologiczna mieszkańców takiej wspólnoty zwiększy chęć do wykorzystywania alternatywnych źródeł energii. Struktura zawodowa będzie zrównoważona – obok osób związanych z rolnictwem pojawią się też osoby pracujące poza nim – w turystyce, rzemiośle, handlu czy usługach (różnego typu – tradycyjnych i czwartego sektora). Dzięki zróżnicowanej strukturze zawodowej jest szansa na podtrzymanie właściwych proporcji demograficznych (będzie istniał rynek pracy dla młodych), ale też wykształcenia się pluralistycznej (ideowo i światopoglądowo) społeczności, co dynamizuje relacje społeczne i tworzy szansę dla działań innowacyjnych. Wieś zatem z jednej strony będzie mogła być „żywym muzeum” (zachowując sporo z dawnych zachowań, praktyk, przekonań, wartości), ale jednocześnie laboratorium zmiany, zwiększając zdolności adaptacyjne i odporność na zjawiska kryzysowe.

To oczywiście czysto hipotetyczne modele. Czy, gdzie, w jakim zakresie i kiedy się one zrealizują – w dużej mierze zależy od naszych wyborów: ideowych, życiowych, politycznych, światopoglądowych, społecznych, ekonomicznych.

O autorze

Prof. **Cezary Obracht-Prondzyński** – pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie jest kierownikiem Zakładu Antropologii Społecznej, a ponadto kierownikiem Pomorskiego Centrum Badań nad Kulturą. Socjolog, antropolog i historyk. Jego zainteresowania badawcze dotyczą głównie problematyki Kaszub i Pomorza, a także uczestnictwa w kulturze, mniejszości narodowych i etnicznych, kulturowych problemów współczesności, polityki regionalnej, współczesnego społeczeństwa polskiego. Współzałożyciel, a obecnie prezes Instytutu Kaszubskiego.

GLOBALNA PERSPEKTYWA ŻYWIENIOWA

Nowa geografia produkcji i konsumpcji żywności na świecie



Grzegorz Kozieja

Bank BNP Paribas

Struktura światowego rynku żywności uzależniona jest od wielu czynników, m.in. skutków zmiany klimatycznej, decyzji globalnych koncernów czy postępu technicznego. Niemniej jednak najistotniejszym czynnikiem wpływającym na proces produkcji i konsumpcji jest stale rosnąca liczba ludności na świecie. Warunkuje ona zaspokajanie potrzeb żywieniowych na niespotykaną dotąd skalę. Czy możemy przewidzieć nowy rozkład wpływów żywnościowych na świecie? Jaką rolę odegrają w tym procesie wielkie mocarstwa? Czy biotechnologia pomoże rozwiązać problemy natury klimatyczno-środowiskowej? Jakiej przyszłości rynku żywności możemy się spodziewać?

Ziemniaki sprowadzone z Ameryki Południowej do Irlandii jeszcze w XVI w. dobrze przyjęły się w nowym środowisku. W pierwszych dekadach XIX w. dla ponad 30% Irlandczyków stanowiły już podstawę wyżywienia. *Phytophthora infestans* – grzybopodobny pierwotniak „przywleczony” przypadkiem z Ameryki Północnej, który rozprzestrzenił się w Europie około połowy XIX w., spowodował jednak w Irlandii (w 1845 r.) straty na połowie upraw ziemniaka, a w kolejnych trzech latach nawet na 3/4. Jako że ziemniaki stanowiły główne źródło pożywienia dla ok. połowy ówczesnych Irlandczyków, doprowadziło to do klęski głodu. Liczba ofiar śmiertelnych wyniosła 1-1,5 mln osób. Z wyspy wyemigrowało ok. 2 mln ludzi. Populacja Irlandii łącznie zmniejszyła się z 9 mln do ok. 6,5 mln. Liczebności sprzed Wielkiego Głodu nie udało się w Irlandii odbudować do dziś, a pamięć o tym wydarzeniu jest jednym z głównych elementów kultury Zielonej Wyspy.

Nie zawsze konsekwencje przesunięć w produkcji i konsumpcji żywności mają tak dramatyczny przebieg. Jednak im są gwałtowniejsze i mniej spodziewane, tym większe jest ryzyko wywołania trudnych do odwrócenia skutków. Żyjemy obecnie w czasach, gdzie taka gwałtowna zmiana może wystąpić jednocześnie na kilku przenikających się płaszczyznach.

Na transformację produkcji i konsumpcji żywności na świecie z pewnością wpływają następstwa zmiany klimatycznej oraz katastrofy naturalne. Kolejno: świadome decyzje produkcyjne głównych światowych graczy rynkowych, ekspansja na tereny niezagospodarowane, postęp techniczny, liczebność oraz dystrybucja geograficzna światowej populacji człowieka oraz zmiany w stylu życia. Część wektorów zmian dostrzegamy i jesteśmy w stanie je przewidywać. Jednak są też takie, które zwrócą naszą uwagę dopiero wtedy, kiedy okaże się, jak znacząco wpływają na kształt globalnych kwestii żywnościowych.

Stosunkowo najłatwiej nam przewidzieć kierunki zmian związane z globalną demografią. Rosnąca liczba ludzi na ziemi stanowi obecnie zdecydowanie najsilniejszy element kształtujący dynamikę światowego rynku żywności. Jeszcze w 1950 roku na świecie żyło ok. 2,5 mld osób. W czasie życia jednego pokolenia liczba

ta stała się ponadtrzykrotnie większa – obecnie mówimy o światowej populacji wynoszącej 8 mld osób. W swoim średnim scenariuszu ONZ szacuje, że jeszcze do końca tej dekady przybędzie ok. 550 mln ludzi, a do roku 2050 – ponad 1,7 mld.

Struktura ludności świata nabiera nowego charakteru. W 1950 roku na obszarach poza Eurazją mieszkało 77% ludności świata, a w samej Europie 22%. Na początku obecnego milenium 73%. W 2022 roku to szacunkowo 68%, a w 2050 roku spodziewane jest niecałe 62%, przy czym w Europie tylko 7%. Eurazja swój udział traci na rzecz Afryki. Od 1950 roku udział ludności tego kontynentu podwoił się osiągając prawie 18%. Oznacza to jednocześnie wzrost liczby ludności o 1,2 mld! W 2050 roku kontynent ten będzie miejscem zamieszkania 1/4 światowej populacji, tj. ok. 2,5 mld osób. To niemal równo tyle, ile w 1950 roku wynosiła liczba ludności na świecie. Afryka będzie przy tym młoda – mediana wieku mieszkańca wynosząca w 2022 roku niecałe 19 lat wzrośnie do 2050 roku ledwie do ok. 24 lat. W tym czasie mediana wieku na świecie osiągnie 36 lat, a w Europie aż 47 lat. Wyżywienie Afryki na odpowiednim poziomie, zapewniające zaspokojenie biologicznych potrzeb oraz stabilność społeczną, będzie jednym z największych wyzwań, przed jakimi stanie świat.

”

W 2050 roku Afryka będzie miejscem zamieszkania 1/4 światowej populacji, tj. ok. 2,5 mld osób. Wobec tego wyżywienie Afryki na odpowiednim poziomie, zapewniające zaspokojenie biologicznych potrzeb oraz stabilność społeczną, będzie jednym z największych wyzwań, przed jakimi stanie świat.

Zmienia się również charakter miejsca zamieszkania ludności świata. Przez wieki większość osób żyła na terenach wiejskich. W XXI wieku doszło do odwrócenia proporcji. Zgodnie z szacunkami ONZ, w 2007 roku po raz pierwszy liczba ludności miejskiej okazała się wyższa od liczby mieszkańców terenów nieurbanizowanych. Od tego czasu zmiana ta się pogłębia – to przede wszystkim w miastach przybywa mieszkańców. W 2021 roku było ich ok. 4,5 mld przy ok. 3,4 mld na wsi. Przekłada się to na rosnące zapotrzebowanie na żywność na terenach zurbanizowanych. Rośnie rola efektywności i bezpieczeństwa logistyki. Coraz mniej osób jest też zainteresowanych pracą w rolnictwie takim, jakie znaliśmy do tej pory.

Rozrostowi miast towarzyszy globalny wzrost „klasy konsumenckiej”. World Data Lab, instytucja badająca trendy w światowych zmianach konsumenckich, definiuje przynależność do „klasy konsumującej” poprzez wysokość dziennych wydatków na poziomie przynajmniej 12 USD dziennie, mierzonych w dolarach z 2017 roku w parycie siły nabywczej. W 2023 roku po raz pierwszy liczebność tej grupy osób przekroczyła 4 mld w skali świata. Zmiany w tym kierunku nie zatrzymał ani światowy kryzys finansowy, ani pandemia COVID-19, ani atak Rosji na Ukrainę. Każdego roku konsumentami staje się zazwyczaj dodatkowe 110-130 mln ludzi. Do 2030 roku do „klasy konsumenckiej” będzie więc należeć 5 mld osób, a wzrost nastąpi przede wszystkim w Azji (łącznie z Indiami). Wraz z przesunięciem środka ciężkości w zakresie umiejscowienia światowego centrum wydatków konsumenckich może nastąpić także zmiana głównego miejsca innowacji i tworzenia nowości produktowych. Globalne korporacje mogą w większym stopniu „myśleć” konsumentem azjatyckim, gdyż liczba klientów w tamtym regionie będzie coraz bardziej znacząca dla ogólnego bilansu.

”

Do 2030 roku do „klasy konsumenckiej” będzie należeć 5 mld osób, a wzrost nastąpi przede wszystkim w Azji. Spowoduje to zmianę sposobu działania globalnych korporacji, które odtąd w większym stopniu będą „myśleć” konsumentem azjatyckim, gdyż liczba klientów w tamtym regionie będzie coraz bardziej znacząca dla ogólnego bilansu.

Struktura światowego rynku żywności nie jest stała i już bywało, że zmieniała się w zdecydowany sposób na skutek decyzji o rodzaju produkcji oraz metod w niej stosowanych. Z dzisiejszej perspektywy trudno wyobrazić sobie, że Rosja jeszcze na początku tego wieku była właściwie nieobecna jako gracz na światowym rynku pszenicy, a jej udział w wartości globalnego eksportu wynosił poniżej 1% wartości. Przez większość drugiej połowy XX w. zależała od importu pszenicy. Decyzje polityczne (postawienie na rozbudowę sektora produkcji mięsa w latach 70. XX w.) spowodowały, że produkcja zbóż spadła o ok. 1/3. Dopiero początek lat dwutysięcznych i zwiększone inwestycje w poprawę kultury rolnej oraz budowę infrastruktury doprowadziły do odbudowy pozycji Rosji jako pierwszorzędnego eksportera pszenicy na świecie. Miało to swoje konsekwencje natury tak gospodarczej, jak i politycznej. Okazało się, że do żywności w XXI w. można podchodzić jak do dźwigni wpływu w rywalizacji między mocarstwami.

Imponująco rozwinął się światowy rynek soi, gdzie wyraźnie widać wpływ coraz większej ekspansji na tereny wcześniej niewykorzystywane gospodarczo przez człowieka. Jest ona obecnie największym, a przez to najpopularniejszym źródłem białka w produkcji pasz dla zwierząt. Od roku 2000 światowy wolumen produkcji podwoił się, a od roku 1980 wzrósł czterokrotnie. Za ok. 70% wzrostu odpowiada ekspansja obszarowa, a za 30% wzrost efektywności upraw. Ponad połowa światowej produkcji jest ulokowana w Ameryce Południowej. Od początku wieku areał upraw w Brazylii wzrósł o ponad 160%, a w Argentynie o ok. 60%. W tym czasie chiński import z tego regionu zwiększył się dwudziestokrotnie. Tak duża ekspansja nie mogła obyć się bez pozyskiwania obszarów puszczy amazońskiej. Wzrost zamożności Chin i zwiększona konsumpcja mięsa przełożyły się zatem na zmianę struktury produkcji oraz stan środowiska naturalnego w Ameryce Południowej i dalej wpływają na tempo i kierunek zmian klimatycznych na świecie.

Kryzys klimatyczny, w istotny sposób spowodowany przez człowieka, przyczynia się do kolejnych zmian w strukturze produkcji i konsumpcji żywności. Mówi się np. o produkcji wina na Wyspach Brytyjskich w związku z ociepleniem klimatu. W ciągu 20 następnych lat warunki za Kanałem La Manche mogą okazać się podobne do tych, panujących dziś w Burgundii czy Alzacji. Takie zmiany są niekiedy odbierane jako pozytywne albo wręcz przywracające historyczny charakter tych ziem. W przypadku Wysp Brytyjskich znajduje się bowiem dowody na lokalną produkcję wina z czasów przynależności do Imperium Rzymskiego. Jednak nie wszystkie zmiany są korzystne. Choćby efekty działania zjawiska El Niño, które wpływają na światowe możliwości produkcyjne zbóż czy dostęp do ryb i owoców morza. Rozkład zmian klimatu nie jest równomierny na całej planecie. Wzrost średniej temperatury o określoną wartość może oznaczać równocześnie zmianę struktury upraw w jednych rejonach, jak i wyłączenie innych z możliwości gospodarowania. Rosnące temperatury przełożą się też na częstotliwość i siłę ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Odpowiedzi na przynajmniej część kwestii będzie można szukać w postępie technologiczno-organizacyjnym. Biotechnologia dostarcza ciekawych rozwiązań, które prawdopodobnie sprawdzą się w trudnej sytuacji środowiskowej. Są nimi np. nowe odmiany roślin, bardziej odporne na susze czy wręcz ukształtowane fizycznie tak, aby lepiej znieść nowe warunki pogodowe, jak pszenica ze skróconymi łodygami odporna na mocny wiatr. Oznacza to konieczność akceptacji pracy z edycją, a być może i modyfikacją genów. Technologie wytwarzania produktów odzwierzęcych poza organizmami zwierząt mogą przyczyniać się do poprawy efektywności energetycznej takich procesów, jak też uwalniać zasoby ziemi oraz ułatwić powrót do większej bioróżnorodności. Potrzebują one ciągle działań podejmowanych na większą skalę, więcej kapitału i przede wszystkim więcej akceptacji ze strony konsumentów.

”

Biotechnologia dostarcza ciekawych rozwiązań, które prawdopodobnie sprawdzą się w trudnej sytuacji środowiskowej. Technologie wytwarzania produktów odzwierzęcych poza organizmami zwierząt mogą przyczyniać się uwolnienia zasobów ziemi oraz ułatwić powrót do większej bioróżnorodności.

Rozwój technologiczny nie rozwiąże jednak wszystkich problemów, z którymi będziemy musieli się zmierzyć w ciągu następnych kilku lat. Kilkaset milionów osób więcej na świecie, ze zwiększającymi się aspiracjami konsumentskimi, coraz bardziej ulokowanymi poza obszarem i kulturą Zachodu, dodatkowo w niepewnych warunkach stresu klimatycznego, będzie wymagać zaspokojenia potrzeb żywnościowych na niespotykaną dotąd skalę. Świat, póki co, nie jest gotowy ani instytucjonalnie, ani mentalnie na podjęcie takiego wyzwania. W ciągu tej dekady musimy jednak znaleźć na nie globalne recepty. Wchodzimy w okres decydujący dla naszej wspólnej, ale i bardzo osobistej przyszłości.

O autorze

Grzegorz Kozieja – dyrektor Biura Analiz Sektora Rolno-Spożywczego, Departament Międzynarodowy Hub Food&Agri. Absolwent bankowości na Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz kulturoznawstwa międzynarodowego na Uniwersytecie Jagiellońskim. Ukończył studia podyplomowe na Politechnice Warszawskiej oraz w program edukacji menedżerskiej w IESE Business School w Barcelonie. Na początku kariery zawodowej związany z branżą finansową (Fortis Bank w Polsce oraz State Street i Northern Trust w Irlandii). Następnie pracował w branży doradczej (McKinsey&Company, Metropolitan Capital Solutions). Od roku 2011 zatrudniony w obszarze strategii PKN ORLEN, z czego w latach 2014-2018 jako Dyrektor ds. Strategii i M&A w Grupie Unipetrol w Czechach. Od roku 2019 związany z Grupą BNP Paribas.

System rolno-spożywczy – co czeka nas i planetę? Scenariusze FAO



Elian Strugała

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Raport FAO dotyczący przyszłości systemu rolno-spożywczego zawiera cztery alternatywne średnio- i długoterminowe scenariusze dla świata. Autorzy nie aspirują do przewidywania przyszłości, bowiem w warunkach tak dużej zmienności nie sposób jej prognozować. Przedstawiają jednak działające na wyobraźnię prawdopodobne modele-scenariusze, które pozwalają lepiej zrozumieć, co może nas czekać, w zależności od cywilizacyjnych wyborów ludzkości.

Wśród modeli opracowanych w raporcie Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) znajdziemy m.in. scenariusz najbardziej niepokojący, pokazujący załamanie się systemów rolno-spożywczych i globalny kryzys. Jak jednak wskazują autorzy raportu, nie został on tam umieszczony po to, aby zasiać w nas niepokój – myślą przewodnią opracowania FAO są słowa włoskiego filozofa Antonio Gramsci: „Niezależnie od sytuacji, wyobrażam sobie najgorsze, co może się wydarzyć, aby przywołać całą moją siłę woli do pokonania każdej przeszkody”². Świadomość możliwych wersji nadchodzącej przyszłości ma nam przede wszystkim uświadomić, jakich działań należy się wystrzegać, aby dany scenariusz nie stał się rzeczywistością. Przyjrzyjmy się zatem, na jakie zasadnicze scenariusze powinniśmy się przygotować.

Scenariusz I. Więcej tego samego

W kolejnych dekadach XXI wieku, oprócz zmian klimatycznych, objawiających się m.in. ekstremalnymi warunkami pogodowymi, świat w scenariuszu MOS (*More of the same*) boryka się ze spowolnieniem gospodarczym, konfliktami i masowymi migracjami, które doprowadziły do wysokiego ryzyka niewydolności systemów rolno-spożywczych na świecie.

Globalne ocieplenie, które do 2100 r. podniosło średnią temperaturę na Ziemi o nieco mniej niż 4°C, czy też katastrofalny dla żyznych obszarów przybrzeżnych wzrost poziomu mórz, przyczyniły się do masowych migracji ludności. Wyższe temperatury i ekstremalne zjawiska pogodowe przyniosły:

1. relatywnie niskie plony,
2. niższą jakość biomasy produkowanej przez pastwiska,
3. zmianę dynamiki lasów i ekosystemów,
4. częstsze występowanie szkodników i chorób roślin uprawnych oraz zwierząt,

¹ FAO, *The future of food and agriculture – Drivers and triggers for transformation*, The Future of Food and Agriculture, nr 3., Rome 2022, <https://doi.org/10.4060/cc0959en> [dostęp online].

² Tamże, s. 11.

5. obniżoną jakością odżywczą produkowanej żywności,
6. utratę zdolności produkcyjnych systemów wodnych.

Systemy rolno-spożywcze zmagają się ze zwiększonym zapotrzebowaniem na żywność, które powstało w wyniku dalszego stosowania konwencjonalnych, a przy tym niezrównoważonych praktyk rolnych. W efekcie nastąpiło znaczne zubożenie zasobów naturalnych. Dodatkowo, globalny wzrost demograficzny (do 2050 r. globalna populacja liczyła ok. 10 mld osób; do 2100 r. byłoby to już ok. 11 mld ludzi) zwiększył konkurencję o zasoby naturalne, w szczególności o wodę i energię. To z kolei spowodowało wybuch wielu konfliktów na gruncie zarówno lokalnym, jak i międzynarodowym. W związku z tym, liczba osób, które doświadczyły braku bezpieczeństwa żywnościowego, stale rosła zarazem w krajach LMICs (*low- and middle-income countries*³) i HICs (*high-income country*⁴).

Rozwiązania technologiczne, takie jak np. rolnictwo precyzyjne, miały potencjał do tego, aby pogodzić rozdźwięk między zwiększaniem produkcji a ochroną zasobów naturalnych, które ograniczyło wykorzystanie środków produkcji i zmniejszyło straty plonów dzięki wykrywaniu szkodników i chorób. Sztuczna inteligencja i uczenie maszynowe ułatwiły robotykę rolniczą poprzez np. monitorowanie gleby i upraw czy też usprawnienie podejmowania decyzji w oparciu o zebrane dane. Jednakże przechowywanie i przetwarzanie danych było kontrolowane przez kilka globalnych platform Big Data. Dane rolno-spożywcze stały się kwestią bezpieczeństwa narodowego, lecz większość rządów na świecie nie była w stanie wdrożyć skutecznych prawnych, etycznych czy technicznych przepisów pozwalających na zarządzanie tak dużymi zbiorami danych. Przyczyną tego stanu rzeczy było m.in. to, że organizacje międzynarodowe, na które coraz większy wpływ miałyby interesy prywatne, nie zaangażowałyby się w ten proces.

Ze względu na postępującą robotyzację miejsc pracy zmniejszyło się zapotrzebowanie na siłę roboczą, czego konsekwencją była utrata pracy przez wielu ludzi. Automatyzacja na rynku rolno-spożywczym zmusiła pracowników do poszukiwania źródła zarobku w innych sektorach gospodarki, w których intensyfikacja kapitału również polegała w głównej mierze na robotyzacji i automatyzacji.

W krajach o niskich i średnich dochodach słabo rozwinięte systemy rolno-spożywcze borykały się z ograniczonym dostępem do gruntów rolnych, niskimi płacami wynikającymi z utrzymującej się nadwyżki podaży pracy oraz asymetryczną siłą umowną drobnych producentów w stosunku do inwestorów krajowych i zagranicznych. W krajach o wysokich dochodach malejące płace wynikały z coraz mniejszego znaczenia związków zawodowych, co doprowadziło do zwiększenia liczebności tzw. „ubogich pracujących” (*working poor*).

Zdrowe odżywianie w skali globalnej zeszło na dalszy plan ze względu na przewagę w konsumpcji taniego „śmieciowego jedzenia” (*junk food*). Mimo że w państwach MICs (*middle-income countries*⁵) w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku nieco polepszył się sposób odżywiania, ogólne spożycie przetworzonej żywności i napojów bogatych w sól, tłuszcz i cukier przyczyniło się do utrzymania wskaźników otyłości u dorosłych i wzrostu zachorowalności na choroby niezakaźne, takie jak np. choroby układu krążenia czy cukrzyca.



Scenariusz I. Globalny wzrost demograficzny zwiększył konkurencję o zasoby naturalne, w szczególności o wodę i energię. To z kolei spowodowało wybuch wielu konfliktów na gruncie zarówno lokalnym, jak i międzynarodowym.

³ Kraje o niskich i średnich dochodach – tłum. własne.

⁴ Kraje o wysokich dochodach – tłum. własne.

⁵ Kraje o średnich dochodach – tłum. własne.

Scenariusz II. Skorygowana przyszłość

W scenariuszu AFU (*Adjusted future*) udało się podjąć pewne kroki w kierunku zrównoważonych systemów rolno-spożywczych w celu osiągnięcia zamierzeń Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Jednakże brak stabilności wdrażania zrównoważonego rozwoju w przemyśle rolno-spożywczym czy też jego słaba odporność na sytuacje kryzysowe utrudniały utrzymanie celów Agendy 2030 w dłuższej perspektywie.

W niektórych krajach społeczeństwom obywatelskim udało się wpłynąć na władzę centralną, aby zdecydowała się ona na wielostronne porozumienia, mające na celu zajęcie się najbardziej palącymi kwestiami gospodarczymi, społecznymi czy środowiskowymi. Rządy te znalazły w swych budżetach środki na rzecz ochrony socjalnej, zajmując się sprawami związanymi ze skrajnym ubóstwem, głodem czy podstawowymi usługami opieki zdrowotnej, szczególnie w krajach z grupy LICs (*low-income countries*⁶). Wzięto pod uwagę konieczność zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, przynosząc tym samym korzyści nie tylko systemom rolno-spożywczym, ale też społeczno-gospodarczym. Wprowadzone rozwiązania poprawiły dobrobyt najbardziej narażonych osób zarówno w krajach o niskich i średnich dochodach, jak również w państwach z wysokimi dochodami. Przede wszystkim zaś był to dowód na to, że transformacja w kierunku bardziej sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego jest możliwa.

Ponadto podjęto pewne wysiłki w celu uregulowania dostępu do zasobów naturalnych i ograniczenia nieuczciwej konkurencji ze strony dużych zagranicznych korporacji w stosunku do średnich i małych inwestorów krajowych oraz ludności lokalnej. Jednakże, szczególnie w regionach, w których populacja rosła w szybszym tempie, dostęp do zasobów wciąż stanowił kluczowe wyzwanie. Niektóre rządy zarówno w państwach o niskich i średnich dochodach, jak i w krajach z wysokim dochodem próbowały wzmocnić sieć średnich i małych miast, aby złagodzić negatywne skutki nieuregulowanej urbanizacji, która miała miejsce w pierwszych dekadach XXI wieku. W interesie systemów rolno-spożywczych była również poprawa powiązań między obszarami wiejskimi i miejskimi. W konsekwencji tych działań ekspansja megamiast została nieco zahamowana.

Jeśli chodzi o kwestie demograficzne, podniesienie poziomu dobrobytu pozytywnie wpłynęło na trendy populacyjne, choć należy wskazać, że wzrost populacji nadal pozostał głównym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększonego popytu na żywność, co wciąż stanowiło wyzwanie dla systemów rolno-spożywczych.

Monitorowanie gleby, upraw i zwierząt za pomocą sztucznej inteligencji czy internetu rzeczy wspierało automatyzację rolnictwa. Jednakże wraz z korzyściami tych innowacyjnych rozwiązań pojawił się problem nadwyżki podaży pracy. Programy związane z powszechnym dochodem podstawowym w niektórych krajach doprowadziły do złagodzenia skutków utraty miejsc pracy, wynikających z automatyzacji i robotyzacji. Wielu ludzi, którzy stracili źródło dochodu, znalazło zatrudnienie w sektorach związanych z ekologią, np. wytwarzaniem zielonej energii. W tym kontekście pozytywnym zjawiskiem było również stworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich poprzez dywersyfikację działalności w ramach systemów rolno-spożywczych.

Wyzwania związane z produkcją żywności zmusiły społeczeństwa obywatelskie zarazem w krajach o niskich oraz średnich dochodach i państwach o wysokim dochodzie do domagania się bardziej zrównoważonych, odpornych i przyjaznych dla klimatu systemów rolno-spożywczych, w których można uwzględnić interesy lokalne. Z tego powodu niektóre globalne partnerstwa, wspierane przez organizacje międzynarodowe, wprowadziły w poszczególnych krajach (w tym w państwach o niskim dochodzie) innowacje technologiczne oszczędzające zasoby, jednakże nie w zadowalającym stopniu – konflikty interesów decydentów politycznych, podlegających jednocześnie presji prywatnych lobby, nie pozwoliły na osiągnięcie wysoce zasobooszczędnej produkcji żywności.

Pomimo większej świadomości społeczeństwa obywatelskiego w wielu krajach nie udało się znacznie zredukować emisji gazów cieplarnianych. Ogólnie rzecz biorąc, globalna średnia temperatura do końca stulecia wzrosła o nieco mniej niż 3°C, co w perspektywie długoterminowej miało negatywny wpływ na produkcję żywności.

⁶ Kraje o niskich dochodach – tłum. własne.

Najbardziej uderzające wady konwencjonalnych praktyk rolniczych stały się wystarczająco wyraźne w oczach publicznych decydentów i nie było już możliwe dalsze prowadzenie działalności rolniczej w myśl zasady *business as usual*. W wybranych państwach o niskim i średnim dochodzie oraz w krajach o wysokich dochodach zintegrowano systemy upraw i hodowli zwierząt w oparciu o agroekologię czy też gospodarkę o obiegu zamkniętym. W bardziej skoordynowany sposób radzono sobie z chorobami zwierząt, co znacząco wyróżniało się na tle okresu sprzed pandemii COVID-19. Oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe nadal była nierozwiązanym problemem systemów rolno-spożywczych, ponieważ wciąż szeroko stosowano antybiotyki u zwierząt gospodarskich.



Scenariusz II. Wprowadzone rozwiązania poprawiły dobrobyt najbardziej narażonych, co było dowodem na to, że transformacja w kierunku bardziej sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego jest możliwa.

Scenariusz III. Wyścig na dno

Niepokojąco brzmiący scenariusz RAB (*Race to the bottom*) zakłada, że społeczeństwa podzieliły się na poszczególne klasy – w tym chronione klasy elit, tj. grupy zamożnych osób reprezentujące ponadnarodowe interesy, posiadające silne wpływy, oddziałujące tym samym na pozornie suwerenne rządy. Zarówno technologie rolno-spożywcze, jak i preferencje konsumentów były kształtowane w celach zaspokojenia potrzeb oligarchów biznesowych. Skupili się oni na maksymalizacji własnych zysków, lekceważąc tym samym ochronę zasobów naturalnych i skutki zmiany klimatycznej. Brak spójności społecznej, w tym ograniczona świadomość obywateli sprawiły, że takie kwestie, jak wspomniane zmiany klimatyczne, ale też pandemie, transformacja energetyczna, kontrola dużych zbiorów danych, międzynarodowe przepływy kapitału i migracje pozostały nieuregulowane. Seria kolejnych kryzysów gospodarczych pogłębiła nierówności i ubóstwo na całym świecie, podsycając konflikty międzynarodowe, które skutkowały załamaniem się znacznej części systemów społeczno-gospodarczych, środowiskowych i rolno-spożywczych. Głód, przymusowe, masowe przesiedlenia, degradacja zasobów naturalnych, utrata różnorodności biologicznej oraz pojawienie się nowych pandemii i wojen – oto świat w scenariuszu RAB.

Wysoki poziom bezrobocia, całkowity zanik bezpieczeństwa żywnościowego oraz katastrofalne dla środowiska skutki zmiany klimatycznej doprowadziły do masowych migracji z państw o niskich dochodach, które zderzały się ze ścianą antyimigracyjnych ruchów społecznych w krajach docelowych dla uchodźców. W państwach o wysokich dochodach redystrybucyjna polityka gospodarcza i dostarczanie podstawowych dóbr publicznych, takich jak edukacja, opieka zdrowotna czy bezpieczeństwo, stopniowo zanikały, podczas gdy w większości państw o niskich i średnich dochodach system ten kompletnie się zapadł.

Należy wskazać na fakt, że wzrosła kontrola kilku wielkich supermocarstw nad krajami o niskich dochodach, aby zabezpieczyć dostawy żywności czy energii. Napięcia geostrategiczne i konflikty o kontrolę nad zasobami doprowadziły do wzrostu wydatków wojskowych, nie tylko odciągając w ten sposób środki budżetowe od programów ochrony socjalnej i dostarczania dóbr publicznych, ale także powodując załamanie budżetów publicznych w wielu krajach. W dyskursie publicznym mocarstwa wzajemnie obwiniały się o to, kto jest bardziej odpowiedzialny za gwałtowny wzrost emisji gazów cieplarnianych, nie skupiając się w żadnym stopniu na ich redukcji, co jedynie napędzało „wyścig na dno”.

Nieostrożne stosowanie leków w systemach intensywnej produkcji zwierzęcej pogłębiło oporność na środki przeciwdrobnoustrojowe. Ponadto, masowe stosowanie pestycydów miało wpływ na zdrowie ludzi i bioróżnorodność. Zanieczyszczenie powietrza stało się główną przyczyną chorób na obszarach miejskich. Stąd też w drugiej połowie XXI wieku rosnąca śmiertelność dzieci i skrócona średnia długość życia w wielu częściach świata zaczęły znacząco ograniczać wzrost globalnej populacji.

Szkody spowodowane zmianą klimatu i związaną z nią degradacją środowiska osiągnęły wartość bilionów dolarów amerykańskich przed 2050 r., przy czym największe ich skutki dotknęły najbardziej niebezpieczne regiony świata, które zostały zmarginalizowane i nie były w stanie poradzić sobie z tym kryzysem. Emisje gazów cieplarnianych doprowadziły do globalnego ocieplenia przekraczającego 4°C do 2100 r. Na skutek zalania znaczących obszarów wybrzeży z powodu wzrostu poziomu mórz oraz niszczycielskich zjawisk atmosferycznych, nastąpił upadek znacznej części systemów społeczno-gospodarczych i rolno-spożywczych. Rozległe części planety nie nadawały się już do życia (zmiany środowiskowe przekroczyły punkt krytyczny, zyskując tym samym miano „nieodwracalnych”) – co doprowadziło do konfliktów, masowych, przymusowych przesiedleń i wynikających z nich kryzysów demograficznych.

Ceny żywności wzrosły kilkakrotnie z powodu kryzysowej sytuacji w systemach rolno-spożywczych, degradacji zasobów naturalnych, negatywnego wpływu zmiany klimatu na plony, konfliktów, szkodników i chorób oraz pandemii, które wpłynęły na produkcję i podaż żywności, podczas gdy popyt (w pierwszej połowie wieku) nadal rósł. Polityka mająca na celu ukierunkowanie preferencji konsumentów na żywność mniej zasobochłonną została całkowicie zmarginalizowana.

Wybuchy pandemii, ze względu na niezrównoważone praktyki rolnicze, nieskuteczne i niedostępne systemy opieki zdrowotnej oraz niepewne warunki pracy i życia, pociągały za sobą błędne koło rosnących nierówności, klęsk głodu i ciągłego poczucia braku bezpieczeństwa żywnościowego.

”

Scenariusz III. W dyskursie publicznym mocarstwa wzajemnie obwiniały się o to, kto jest bardziej odpowiedzialny za gwałtowny wzrost emisji gazów cieplarnianych, nie skupiając się w żadnym stopniu na ich redukcji, co jedynie napędzało „wyścig na dno”.

Scenariusz IV. Kompromis dla zrównoważonego rozwoju

Scenariusz TOS (*Trading off for sustainability*) przedstawia znaczne postępy w produkcji, ochronie środowiska czy produkcji żywności. Jednocześnie wskazuje na zmianę priorytetów – przejście z dążenia do wzrostu światowego produktu brutto (GWP) na działania mające na celu zachowanie zrównoważonego rozwoju w różnych sektorach gospodarki, w tym w systemie rolno-spożywczym.

Świadomość, edukacja, zaangażowanie społeczne i poczucie odpowiedzialności za środowisko wpłynęły na priorytety rozwojowe w większości krajów. Już przed 2030 r. rządy wielu państw wdrożyły polityki ochrony socjalnej, które znacząco poprawiły jakość życia najbardziej wrażliwych warstw społeczeństw. Przeprowadzono długoterminowe inwestycje przeznaczone na zrównoważone procesy produkcyjne, transformację energetyczną, redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz ochronę i odbudowę zasobów naturalnych.

Systemy rolno-spożywcze natomiast w dużej mierze przyczyniły się do ogólnej transformacji społeczno-gospodarczej i środowiskowej. Małe i komercyjne gospodarstwa rolne oraz międzynarodowe korporacje stopniowo przyjmowały bardziej zrównoważone technologie produkcji żywności. Aby sprostać globalnym wyzwaniom, świat odwrócił się od fragmentarycznego zarządzania z pierwszych dekad XXI wieku i przyjął bardziej zintegrowane podejście. Doprowadziło to do przekształcenia struktur instytucjonalnych w policentryczną, połączoną wewnątrznie sieć zrównoważonych mocarstw. Nowemu otoczeniu instytucjonalnemu towarzyszyły również konkretne działania – zdano sobie sprawę, że zależność od energii i surowców kopalnych przyczynia się do niestabilności geopolitycznej, co skłoniło rządy do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym i odnawialne źródła energii.

Świadome społeczeństwa obywatelskie, wspierane przez niezależne środowiska akademickie, zaczęły kwestionować PKB jako miarę postępu, a sprawa utrzymania wzrostu tego wskaźnika stała się szeroko dyskutowana. Wprowadzono w życie wskaźniki takie jak *Genuine Progress Indicator* (GPI)⁷ i *Gross National Happiness Index* (GNHI)⁸, które uwzględniały takie elementy, jak wolontariat, pracę w gospodarstwie domowym, zanieczyszczenie środowiska czy przestępczość. Pojawił się nowy paradygmat rozwoju, który proponował zastąpienie konwencjonalnego wzrostu gospodarczego bardziej zrównoważonymi i odpornymi systemami rolno-spożywczymi, społeczno-gospodarczymi i środowiskowymi. Kraje o wysokich dochodach, począwszy od lat 20. XXI w., przez kilka kolejnych dekad musiały ograniczyć konsumpcję końcową, aby zainwestować w modernizację kapitału fizycznego, badania i rozwój oraz wsparcie dla państw o niskich dochodach.

Globalny odsetek osób z wyższym wykształceniem gwałtownie wzrósł przed połową stulecia, a wraz z nim pojawiła się większa świadomość ludzi na temat ryzyka przeludnienia planety, co skutkowało ograniczeniem wzrostu demograficznego, szczególnie po 2030 r. Globalna populacja liczyła ok. dziewięć miliardów w 2050 r., a następnie znacznie spadła w drugiej połowie wieku, aby osiągnąć poziom zbliżony do tego z początku XXI w. (ok. siedem mld ludzi).

Kwestionując konwencjonalne rolnictwo oparte na monokulturowych uprawach i intensywnych systemach hodowlanych, skierowano się w stronę rolnictwa bardziej przyjaznego dla klimatu, opierającego się na większej różnorodności upraw, zintegrowanym chowie zwierząt gospodarskich, zwiększonej wydajności wody i emisji dwutlenku węgla oraz wyeliminowaniu nawozów sztucznych. Systemy żywnościowe stały się częścią gospodarki o obiegu zamkniętym, zmniejszyło się marnotrawstwo żywności, a konsumpcja przesunęła się w kierunku produktów mniej zasobochłonnych. Również wartym wskazania jest fakt, że ryzyko pandemii chorób odzwierzęcych znacznie spadło. W większości krajów stosowanie antybiotyków i pestycydów zmalało w wyniku przyjęcia bardziej odpornych systemów upraw i hodowli. Światowa gospodarka odeszła od paliw kopalnych, dzięki czemu w połowie stulecia osiągnięto zerową emisję gazów cieplarnianych, ograniczając globalne ocieplenie do 2100 r. do nieco mniej niż 2°C. Niemniej jednak, nastąpił wzrost poziomu mórz, powodując nawracające zalewanie głównych nadmorskich metropolii.

Programy powszechnego dochodu podstawowego stały się normą w wielu krajach, biorąc pod uwagę rosnącą automatyzację większości procesów produkcyjnych. Nauka, technologia i innowacje były coraz bardziej ukierunkowane na tworzenie zrównoważonych systemów rolno-spożywczych, ponieważ rządy wspierały i nagradzały innowacje technologiczne, a priorytetem stały się dla nich szczególnie te, wprowadzane w sektorze lokalnym. Ustanowiono dużo efektywniejsze kontrole nad generowaniem, wykorzystywaniem i własnością dużych zbiorów danych, co spowodowało, że cyfryzacja, internet rzeczy i sztuczna inteligencja działały na rzecz zrównoważonego rozwoju. Po lepszym uregulowaniu prawnym, korzyści płynące z innowacji technologicznych zostały nie tylko ukierunkowane na wcześniej zaniedbane kraje o niskich i średnich dochodach, ale także na zrównoważone, odporne i zintegrowane systemy rolno-spożywcze. Z biegiem lat zaawansowane technologie poprawiły produkcję rolną, obniżając koszty i zwiększając efektywność wykorzystania nakładów i zasobów, w tym wody, oraz poprawiły wydajność łańcuchów dostaw żywności.

W krajach o niskich dochodach wzmocniono politykę ochrony socjalnej i podstawowe usługi publiczne, takie jak edukacja, opieka zdrowotna i bezpieczeństwo żywności, również dzięki znacznemu wsparciu międzynarodowemu. W państwach o wysokich dochodach natomiast, świadomi i wykształceni obywatele zaczęli traktować priorytetowo nie tylko zdrowszą dietę, ale także żywność produkowaną w bardziej zrównoważony sposób. Choć przemiany te nastąpiły zbyt późno, by zrealizować Agendę 2030, jednakże utorowały one drogę do stopniowego osiągania celów zrównoważonego rozwoju w kolejnych dekadach.

⁷ Wskaźnik rzeczywistego postępu.

⁸ Wskaźnik narodowego szczęścia brutto.



Scenariusz IV. Świadomość, edukacja, zaangażowanie społeczne i poczucie odpowiedzialności za środowisko wpłynęły na priorytety rozwojowe w większości krajów. Przeprowadzono długoterminowe inwestycje w zrównoważone procesy produkcyjne, transformację energetyczną, redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz ochronę i odbudowę zasobów naturalnych.

O autorze

Elian Strugała – absolwent filologii polskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Niezależny koneser kultury i mediów również z aspiracjami twórczymi.

Popyt na żywość i zachowania konsumentów – co nas czeka?



prof. Krystyna Gutkowska

Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. Hanna Górska-Warsewicz

Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. Sylwia Żakowska-Biemans

Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW



prof. Dominika Guzek

Katedra Badań Rynku Żywności i Konsumpcji SGGW

Żyjemy w czasach, w których sprawy związane z żywnością zyskują na znaczeniu. W społeczeństwie zwycięża przekonanie, że nasza jakość życia jest, w sposób bezpośredni, uzależniona od konkretnych wyborów konsumenckich. Trend ku postawom prozdrowotnym i proekologicznym ma szansę pozytywnie wpłynąć na obecną sytuację klimatyczno-środowiskową. Jakie czynniki wpłynęły na upowszechnienie się takich preferencji? Na czym polega żywność spersonalizowana i precyzyjna? Czy wielkie firmy i koncerny żywnościowe odpowiedzą na potrzeby konsumentów?

Trendy konsumenckie

Trendy w zakresie popytu na żywność i zachowań konsumentów zależą m.in. od makro i mikro uwarunkowań właściwych dla współczesnego świata i jego regionów. Spośród różnych cech współczesnych trendów należy wymienić ich zmienność, wzajemne współwystępowanie oraz jednoczesne pojawianie się kontrtrendów.

Spośród różnych propozycji ich uporządkowania na uwagę zasługuje dokument pn. *Mintel 2030 Global Consumer Trends*¹, w którym wyróżnia się siedem globalnych trendów konsumenckich, które utrzymają się do 2030 r.:

1. *wellbeing* (dobrostan) – dążenie do utrzymania dobrostanu fizycznego i psychicznego,
2. *surroundings* (otoczenie) – większa świadomość relacji z otoczeniem na skutek wzrastającej liczby ludności i kryzysu klimatycznego, dążenie do zrównoważonej konsumpcji, ograniczania odpadów i zużycia energii,
3. *technology* (technologia): wzrost znaczenia technologii i sztucznej inteligencji, co będzie powodować zacieranie się granic między czasem i miejscem pracy, nauki i odpoczynku,
4. *rights* (prawa) – wzrost świadomości praw konsumenckich, obywatelskich, ochrony danych osobowych itp.,
5. *identity* (tożsamość) – koncentracja na indywidualnym podejściu do własnej tożsamości i własnego „ja”,
6. *value* (wartości) – koncentracja na trwałych wartościach, zrównoważeniu konsumpcji, trwałości i funkcjonalności,
7. *experiences* (doświadczenie) – poszukiwanie doznań i odkrywanie stymulacji do grupowego przeżywania i doświadczania otaczającego świata.

Analizując trendy konsumenckie w zakresie popytu na żywność oraz wyborów konsumenckich, można sformułować następujące wnioski:

- konsumenci zwracają szczególną uwagę na zdrowie (włączając w trendy takie pojęcia jak: spersonalizowana żywność, potrzeby mentalne, dążenie do utrzymania dobrostanu fizycznego i psychicznego, samodzielność zdrowotna, zwiększenie długości trwania życia, zainteresowanie gotowaniem z wykorzystaniem produktów wysokiej jakości, przestrzeganie diety, świadoma konsumpcja, żywność organiczna, żywność funkcjonalna, żywność prozdrowotna, mniej chemii więcej smaku, zwracanie uwagi na zależności między jedzeniem i zdrowiem),
- konsumenci zwracają szczególną uwagę na wygodę (włączając w trendy takie pojęcia jak: indywidualna konsumpcja online, centryzacja konsumpcji, *smart shopping*, *e-commerce*, *e-mobile*, big data, technofilia i technofobia, dążenie do minimalizmu, wielofunkcyjność, więcej treści w krótkim czasie, spersonalizowany transport, sztuczna inteligencja),
- konsumenci zwracają szczególną uwagę na produkty żywnościowe produkowane lokalnie/ regionalnie lub ekologicznie (włączając w trendy takie pojęcia jak: lokalna kultura, czyste powietrze, dobrostan, otoczenie, katastrofa klimatyczna i antagonizmy, ekologia, „mniej chemii więcej smaku”, bycie bardziej „eko”, *zero waste*, recykling, ekokonsumpcja, świadoma konsumpcja),
- konsumenci zwracają szczególną uwagę na indywidualizm (włączając w trendy takie pojęcia jak: indywidualna konsumpcja online, wirtualizacja konsumpcji, *social media*, prosumpcja, dekonsumpcja, freeganizm, *homebody economy*, autentyczność, *less is more*, empatia konsumencka, poszukiwanie prostoty i znaczenia, indywidualizm, hedonizm, prywatna personalizacja, koncentracja na dostępności i różnorodności).

Natomiast wśród trendów odnoszących się bezpośrednio do żywności i żywienia wymienić należy:

- wzrost spożycia warzyw i owoców²,

¹ *Mintel 2030 Global Consumer Trends*, 4.11.2019,

<https://www.mintel.com/press-centre/social-and-lifestyle/mintel-2030-global-consumer-trends> [dostęp online].

² A. Choi, K. Ha, H. Joung, Y.J. Song, *Frequency of Consumption of Whole Fruit not Fruit Juice is Associated with Reduced Prevalence of Obesity in Korean Adults*, „Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics” 2019, nr 119(11); D. Głąbska, D. Guzek, B. Groele, K. Gutkowska, *Fruit and vegetable intake and mental health in adults. A systematic review*, „Nutrients” 2020, nr 12(1), s. 1-34; A. Piwowar, *Consumption of Basic Products of Vegetable and Animal Origin in Poland in 2000-2012 (in Polish)*, „Handel Wewnętrzny” 2017, s. 94-103; L. Denney, M.C. Afeiche, A.L. Eldridge, S. Villalpando-Carrión, *Food sources of energy and nutrients in infants, toddlers, and young children from the Mexican National Health and Nutrition Survey 2012*, „Nutrients” 2017, nr 9(5).

- wzrost zainteresowania aspektami zdrowotnymi diety³,
- wzrost zainteresowania produktami ekologicznymi⁴,
- wzrost spożycia cukru⁵,
- wzrost zainteresowania produktami z dodatkami funkcjonalnymi⁶,
- wzrost popularności żywienia się poza domem⁷,
- wzrost zainteresowania rybami i owocami morza⁸,
- wzrost zainteresowania zbożami⁹, wegetarianizm¹⁰ oraz weganizm¹¹.

Żywność prozdrowotna

Żywność prozdrowotna to taki rodzaj żywności, który wykazuje udokumentowany i podany do wiadomości nabywców korzystny, pozaodżywczy wpływ na zdrowie człowieka, wynikający ze szczególnego jej składu lub właściwości¹². W świetle obowiązującego prawa, taka żywność może być (i zazwyczaj jest) opatrywana oświadczeniami zdrowotnymi. Z badań prowadzonych w Polsce wynika, że zdrowie wskazywane było najwyżej w hierarchii wartości warunkujących udane i szczęśliwe życie. Przy czym zdrowie najwyżej ceniły

³ G. Hanus, *Prozdrowotne zachowania konsumentów na światowym rynku żywnościowym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 326; World Health Organization, *Guideline: Sugars intake for adults and children*, nr 57(6), s. 1716-1722, 2018; J.V. Bittner, M.M. Kulesz, *Health promotion messages: The role of social presence for food choices*, „Appetite” 2015, nr 87, s. 336-343; G.A. Lazzarini, J. Zimmermann, V.H.M. Visschers, M. Siegrist, *Does environmental friendliness equal healthiness? Swiss consumers' perception of protein products*, „Appetite” 2016, nr 105, s. 663-673; A. Reynolds, J. Mann, J. Cummings, N. Winter, E. Mete, L. Te Morenga, *Carbohydrate quality and human health: A series of systematic reviews and meta-analyses*, „Lancet” 2019, nr 393(10170), s. 434-445; E. Krasniqi, A. Boshnjaku, L.P. Tozi, *Approved health claims for amino acids in/as food supplements*, „Macedonian Pharmaceutical Bulletin” 2016, nr 62(1), s. 35-46.

⁴ I. Moons, C. Barbarossa, P. De Pelsmacker, *The Determinants of the Adoption Intention of Eco-friendly Functional Food in Different Market Segments*, „Ecological Economics” 2018, nr 151, s. 151-161; H. Górska-Warsewicz, S. Żakowska-Biemans, M. Czeczotko, M. Świątkowska, D. Stangierska, E. Świstak, A. Bobola, J. Szlachciuk, K. Krajewski, *Organic private labels as sources of competitive advantage. The case of international retailers operating on the Polish market*, „Sustainability” 2018, nr 10(7); C.H. Ha, S.M. Lee, E.K. Lee, K.O. Kim, *Effect of flour information (origin and organic) and consumer attitude to health and natural product on bread acceptability of Korean consumers*, „Journal of Sensory Studies” 2017, nr 32(5); H. Willer, J. Lernoud, *The World of Organic Agriculture 2017: Summary. In The World of organic agriculture. Statistics and Emerging Trends 2017*; M.K. Koklic, U. Golob, K. Podnar, V. Zabkar, *The interplay of past consumption, attitudes and personal norms in organic food buying*, „Appetite” 2019, nr 137, s. 27-34.

⁵ V. Azaïs-Braesco, D. Sluik, M. Maillot, F. Kok, L.A. Moreno, *A review of total & added sugar intakes and dietary sources in Europe*, „Nutrition Journal” 2017, nr 16(1), s. 1-15; M. Arantxa Cochoero, J. Rivera-Dommarco, B.M. Popkin, S.W. Ng, *In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax*, „Health Affairs” 2017, nr 36(3), s. 564-571.

⁶ Z.E. Martins, O. Pinho, I. Ferreira, *Food industry by-products used as functional ingredients of bakery products*, „Trends in Food Science and Technology” 2017, nr 67, s. 106-128; W.J. Dahl, M.L. Stewart, *Position of the Academy of Nutrition and Dietetics: Health Implications of Dietary Fiber*, „Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics” 2015, nr 115(11), s. 1861-1870; M.P. McRae, *Health Benefits of Dietary Whole Grains: An Umbrella Review of Meta-analyses*, „Journal of Chiropractic Medicine” 2017, nr 16(1), s. 10-18; N. Veronese, M. Solmi, M.G. Caruso, G. Giannelli, A. R. Osella, E. Evangelou, S. Maggi, L. Fontana, B. Stubbs, I. Tzoulaki, *Dietary fiber and health outcomes: An umbrella review of systematic reviews and meta-analyses*. „American Journal of Clinical Nutrition” 2018, nr 107(3), s. 436-444; Yao Olive Li, A.R. Komarek, *Dietary fibre basics: Health, nutrition, analysis, and applications*, „Food Quality and Safety” 2017, nr 1(1), s. 47-59.

⁷ G.C. Andrade, M.L. da Costa Louzada, C.M. Azeredo, C.Z. Ricardo, A.P.B. Martins, R.B. Levy, *Out-of-home food consumers in Brazil: What do they eat?*, „Nutrients” 2018, nr 10(2), s. 1-12.

⁸ A. Supartini, T. Oishi, N. Yagi, *Changes in Fish Consumption Desire and Its Factors: A Comparison between the United Kingdom and Singapore*, „Foods” 2018, nr 7(7).

⁹ L.F. Călinoiu, D.C. Vodnar, *Whole Grains and Phenolic Acids: A Review on Bioactivity, Functionality, Health Benefits and Bioavailability*, „Nutrients” 2018, nr 10(11).

¹⁰ T.J. Key, P.N. Appleby, M.S. Rosell, *Health effects of vegetarian and vegan diets*, „The Proceedings of the Nutrition Society” 2006, nr 65(01), s. 35-41; W.J. Craig, A. Reed Mangels, *Position of the American Dietetic Association: Vegetarian Diets*, „Journal of the American Dietetic Association” 2009, nr 109(7), s. 1266-1282; C. Apostolidis, F. McLeay, *Should we stop meeting like this? Reducing meat consumption through substitution*, „Food Policy” 2016, nr 65, s. 74-89.

¹¹ M. Janssen, C. Busch, M. Rödiger, U. Hamm, *Motives of consumers following a vegan diet and their attitudes towards animal agriculture*, „Appetite” 2016, nr 105.

¹² W. Koziro, E. Marciszewicz, E. Babicz-Zielińska, *Postawy i zachowania kobiet wobec żywności prozdrowotnej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2016, nr 43/3, s. 199-208.

kobiety, osoby starsze, osoby najgorzej i najlepiej wykształcone, emeryci i renciści, rolnicy oraz osoby żyjące w stanie wolnym¹³. Należy dodać, że w obliczu pandemii COVID-19, wzmagającej poczucie lęku i obawy o zdrowie i życie własne bądź bliskich, szczególnego znaczenia nabierają zachowania prozdrowotne, w tym wybór produktów mogących przyczynić się do poprawy lub utrzymania dobrego zdrowia, samopoczucia oraz odporności organizmu. Jakość życia jest nierozłącznie związana z jakością spożywanej żywności, co znajduje swoje potwierdzenie we wzroście świadomości społeczeństwa, które coraz częściej sięga po produkty cechujące się prozdrowotnymi właściwościami¹⁴. Żywność przestaje być postrzegana przez konsumentów jako dobro w kontekście zaspokojenia potrzeb fizjologicznych. Dziś jest traktowana raczej jako istotny czynnik prewencji chorób, przyczyniający się również do poprawy samopoczucia¹⁵. Dlatego też prozdrowotność staje się istotnym atrybutem nabywanej żywności, determinując decyzje zakupowe konsumentów.

”

Żywność przestaje być postrzegana przez konsumentów jako dobro w kontekście zaspokojenia potrzeb fizjologicznych. Dziś jest traktowana raczej jako istotny czynnik prewencji chorób, przyczyniający się również do poprawy samopoczucia.

Wskazuje się, że to właśnie prozdrowotność żywności, obok jakości sensorycznej i ceny, będzie najmocniej oddziaływać na zachowania nabywcze konsumentów w krajach rozwiniętych gospodarczo¹⁶. Z badań przeprowadzonych w 187 krajach przez Global Dietary Database Consortium w latach 1997-2010, w celu charakterystyki globalnych zmian i trendów w dietach narodowych i regionalnych, zaobserwować można wpływ dwóch trendów. Pierwszy to zwiększenie konsumpcji żywności „zdrowej” i „prozdrowotnej”, a drugi – zmniejszenie konsumpcji żywności z kategorii „niezdrowych produktów”¹⁷. Wyodrębniono również siedem produktów/składników pokarmowych, których spożycie maleje. Wśród nich należy wymienić: nieprzetworzone mięso czerwone, przetwory mięsne, napoje słodzone, a ze składników: tłuszcze nasycone, tłuszcze trans i sól. Natomiast wśród dziesięciu produktów żywnościowych/składników pokarmowych, których spożycie wzrasta (ze względu na ich właściwości prozdrowotne), znajdują się: owoce, warzywa, rośliny strączkowe, orzechy, nasiona, pełne ziarna, mleko, wielonienasycone kwasy tłuszczowe, ryby, kwasy tłuszczowe z rodziny omega-3 i błonnik pokarmowy¹⁸. Obecny trend zwiększenia spożycia żywności zdrowej i prozdrowotnej może częściowo wyjaśniać obserwowane średnie obniżenie ciśnienia krwi, cholesterolu, a nawet spadek liczby zgonów z powodu chorób sercowo-naczyniowych czy innych chorób cywilizacyjnych w USA i zachodniej Europie¹⁹. Pomimo pewnej poprawy wzorców zachowań żywieniowych, spożycie niezdrowej żywności w krajach wysoko rozwiniętych jest jednak nadal dominujące.

¹³ *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, C. Panek, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2015.pdf [dostęp online].

¹⁴ I. Siro, E. Kápolna, B. Kápolna, A. Lugasi, *Functional Food. Product Development, Marketing and Consumer Acceptance – A Review*, „Appetite” 2008, nr 51(3), s. 456-467.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ W. Kozirok, E. Marciszewicz, E. Babicz-Zielińska, dz. cyt.

¹⁷ F. Imamura, R. Micha, S. Khatibzadeh i in., *Dietary quality among men and women in 187 countries in 1990 and 2010: a systematic assessment*, „Lancet Glob Health” 2015, nr 3, s. 132-142.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ S.S.Lim, T. Vos, A.D. Flaxman i in., *A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010*, „Lancet” 2012, t. 380, s. 2224-2260.

Warto zwrócić uwagę, że, mimo zmian w układzie ról rodzicielskich w rodzinie²⁰, za większość zakupów produktów spożywczych w polskich gospodarstwach domowych nadal odpowiedzialne są kobiety²¹. Równocześnie to właśnie one, zdecydowanie chętniej niż mężczyźni, deklaruowały zainteresowanie nabywaniem żywności prozdrowotnej. Jednym z podstawowych problemów związanych z postawą wobec tego rodzaju żywności jest przede wszystkim zbyt niska świadomość, czym ona jest i pod jakimi nazwami można ją znaleźć na półkach sklepowych. Dodatkowo żywność prozdrowotna, bioaktywna czy funkcjonalna jest wciąż mało znana wśród konsumentów, a komunikacja marketingowa dotycząca tego rodzaju produktów pozostaje ograniczona – w dużej mierze ze względu na problemy formalno-prawne. Poza tym żywność tego typu nie zawsze kojarzona jest przez konsumentów z żywnością sprzyjającą zdrowiu.



Wciąż nie posiadamy wystarczającej wiedzy na temat żywności prozdrowotnej, bioaktywnej czy funkcjonalnej, co wzmocnia ograniczona (w dużej mierze ze względu na problemy formalno-prawne) komunikacja marketingowa dotycząca tego rodzaju produktów.

Do najważniejszych barier, które komunikacja marketingowa powinna zniwelować w fazie wprowadzania na rynek nowych produktów o charakterze prozdrowotnym, należą m.in.:

- krótkookresowy sposób myślenia konsumentów oraz powtarzanie zdań w stylu „mnie to nie dotyczy” – a zatem: „żywność prozdrowotna nie jest dla mnie”,
- oczekiwanie natychmiastowych rezultatów „tu i teraz”,
- oczekiwanie wygody stosowania, niezależnie od wpływu na organizm człowieka czy stopnia przygotowania do konsumpcji,
- dość powszechnie panujące przekonanie, iż żywność przetworzona to żywność niesprzyjająca zdrowiu ze względu m.in. na różne dodatki do żywności, które postrzegane są niezbyt korzystnie, pozostając w pewnej sprzeczności z naturalnością żywności, co wyraźnie preferują konsumenci,
- problemy z rozumieniem informacji związanych z oświadczeniami zdrowotnymi – informacje o specjalnym działaniu żywności mogą wzbudzać wśród części konsumentów niepokój, że być może była modyfikowana genetycznie lub wzbogaćana sztucznymi dodatkami,
- sceptyczne nastawienie konsumentów do informacji na opakowaniu, brak zaufania do certyfikatów mających zaświadczyć o prozdrowotnym charakterze produktu.

Trendy ekologiczne

Podjęcie proekologiczne obecne jest w różnych aspektach życia społecznego, np. w działaniach zero waste, recyklingu czy ograniczaniu zużycia plastiku, a także ponownym używaniu rzeczy (np. poprzez zakupy używanych przedmiotów)²². Aktualnie zero waste definiowane jest jako „ochrona wszystkich zasobów poprzez

²⁰ A. Giza-Poleszczuk, *Rodzina a system społeczny. Reprodukacja i kooperacja w perspektywie interdyscyplinarnej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015; A. Żurek, *Swoi i obcy w rodzinie*, w: *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2015.

²¹ L. Nowak, R. Nestorowicz, *Żywność bioaktywna a preferencje konsumentów*, w: *Zarządzanie produktem. Kreowanie marki*, Wydawnictwo UEP, Poznań 2010.

²² *Trendy zakupowe. Raport 2020*, Listonic 2020.

odpowiedzialną produkcję, konsumpcję, ponowne użycie i odzyskiwanie produktów, opakowań i materiałów bez spalania i bez zrzutów do ziemi, wody lub powietrza, które zagrażają środowisku lub zdrowiu ludzkiemu”²³.

W ramach propagowania idei zero waste sformułowano zasady (łącznie z pytaniami), określone jako 7R²⁴.

1. *Rethink/redesign*, czyli przemyśleć i zmienić aktualny sposób myślenia: co doprowadziło do obecnego, liniowego wykorzystania materiałów, a tym samym, co musi ewoluować, aby przejść do modelu w zamkniętej pętli? Jak przeprojektować systemy, aby uniknąć niepotrzebnego i/lub marnotrawnego zużycia?
2. *Reduce*, czyli zredukować: co sprzyja wykorzystaniu mniejszej ilości materiałów i ograniczeniu ich toksyczności?
3. *Reuse*, czyli ponowne wykorzystanie: co wspiera lepsze wykorzystanie posiadanych produktów, by zachować ich wartość, użyteczność i funkcjonalność?
4. *Recycle/compost*, czyli recykling/kompostowanie: jak zapewnić powrót materiałów do obiegu materiałowego?
5. *Material recovery*, czyli odzyskiwanie materiałów: co zostało ocalone z odpadów mieszanych?
6. *Residuals management*, czyli zarządzanie pozostałościami: co jeszcze pozostało i dlaczego? Co można jeszcze uczynić w odniesieniu do gospodarki cyrkulacyjnej (o obiegu zamkniętym)? Jak zarządzać, by doprowadzić do całkowitego zastosowania koncepcji „zero odpadów”?
7. *Unacceptable/regulation*, czyli niedopuszczalne praktyki i regulacje: które z nich sprzyjają marnotrawstwu i nie powinny mieć miejsca?

Zgodnie z definicją podaną przez Główny Urząd Statystyczny, recykling to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym lub innym celu²⁵. Wyróżnia się recykling materiałowy (mechaniczny) – ponowne przetwarzanie odpadów w produkt o wartości użytkowej, recykling surowcowy (chemiczny) – przeróbka tworzyw mieszanych, recykling energetyczny (termiczny) – spalanie z odzyskiem energii, oraz recykling organiczny (biologiczny) – dotyczący obróbki tlenowej lub beztlenowej²⁶.

Ograniczanie zużycia plastiku obserwowane jest w zakładach gastronomicznych (dotyczy słomek, opakowań plastikowych), placówkach sprzedaży detalicznej (opłata za torby foliowe)²⁷. Ponad połowa konsumentów (53%) w ciągu ostatnich dwóch miesięcy zabrała torbę wielorazowego użytku na zakupy. Natomiast 1/3 kupujących odmówiła wzięcia w sklepie niepotrzebnej torebki foliowej²⁸.

Personalizacja żywienia odpowiedzią na potrzeby konsumentów

Wpływ na najnowsze trendy w konsumpcji żywności mają również współczesne odkrycia naukowe, w tym poznanie reakcji genomu na czynnik zewnętrzny, jakim jest pokarm. Wiedza ta stwarza możliwość tzw. personalizacji żywienia, czyli zastosowanie diety zgodnej z genomem. Z jednej strony to właśnie składniki odżywcze wpływają na molekularne mechanizmy funkcjonowania organizmu. Jednak z drugiej strony genom

²³ Zero Waste International Alliance, <https://zwia.org/> [dostęp online]. Przytoczona definicja pochodzi z 20.12.2018 r. Wcześniejsza zaś, z 12.08.2009 r., odnosi się do wskazania celów i działań o charakterze „etycznym, ekonomicznym, efektywnym i wizjonerskim, mających prowadzić ludzi do zmiany ich stylu życia i praktyk naśladujących zrównoważone cykle naturalne, w których wszystkie wyrzucane materiały są zaprojektowane tak, aby stały się zasobami dla innych do wykorzystania”. W tym rozumieniu zero waste oznacza „projektowanie i zarządzanie produktami i procesami w celu systematycznego unikania i eliminowania objętości i toksyczności odpadów i materiałów, ochrony i odzyskiwania wszystkich zasobów, a nie ich spalania lub zakopywania”, zob. *Zero Waste. Definition, hierarchy*, 2020, <http://zwia.org/zwh/> [dostęp online].

²⁴ Tamże, *Zero Waste...*

²⁵ GUS, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Recykling*, 2020.

²⁶ S. Dorobek, A. Bursztyński, *Recykling surowców w Polsce – ewolucja i rozwiązania logistyczne*, „Logistyka” 2016, nr 6, s. 526-541.

²⁷ Tamże; *Marketing w 2020. Trendy i wyzwania w opinii 21 ekspertów*, 2020.

²⁸ *Konsumenci a gospodarka obiegu zamkniętego*, 2019,

https://odpowiedzialnybiznes.pl/wp-content/uploads/2019/10/Raport_CSR_ARC-FOB.pdf [dostęp online].

i polimorfizm genetyczny będą wpływały i kształtowały odpowiedź metaboliczną organizmu na poszczególne składniki odżywcze oraz diety o różnej zawartości i proporcjach tych składników²⁹. Nutrigenomika i nutrigenetyka wyjaśniają zależności między genomem i dietą, a zrozumienie interakcji zachodzących między ludzkim genomem a składnikami pożywienia pozwala na modulację funkcji genomu i kontrolę jego stabilności dla utrzymania poprawnego stanu zdrowia, jak również na prewencję chorób związanych z wiekiem³⁰. Personalizacja zaleceń dietetycznych, oparta na założeniach nutrigenomiki i nutrigenetyki, zaczyna stawać się użytecznym narzędziem w leczeniu otyłości, a także wielu innych chorób metabolicznych³¹. Spersonalizowana dieta powinna obejmować również pojęcie spersonalizowanej żywności, gdyż molekularne mechanizmy działania bioaktywnych składników diety mogą być zróżnicowane ze względu na istnienie tzw. polimorfizmów genetycznych. A zaburzenie równowagi w interakcjach pomiędzy genami a składnikami diety może przyczyniać się do powstawania chorób³². Spersonalizowane żywienie jest definiowane jako podejście, które opiera się na konkretnych szczegółach i indywidualnych cechach, ale równocześnie wymaga rozwoju rynku opakowań, produktów żywnościowych, jak również poradnictwa żywieniowego³³.



Personalizacja zaleceń dietetycznych, oparta na założeniach nutrigenomiki i nutrigenetyki, zaczyna stawać się użytecznym narzędziem w leczeniu otyłości, a także wielu innych chorób metabolicznych.

Wraz ze zmianą globalnego zainteresowania nie tylko ilością, ale również jakością spożywanej żywności rosną obawy konsumentów o właściwy wybór tzw. zdrowej żywności. Te kwestie stają się aktualnie niezmiernie istotne, dlatego oprócz spersonalizowanej żywności czy spersonalizowanego żywienia pojawia się koncepcja żywienia precyzyjnego, ukierunkowanego na cel³⁴. Współcześnie, kiedy ludzie myślą o zdrowiu, zdrowym stylu życia i zdrowej żywności, są w stanie zapłacić za produkty spełniające te oczekiwania wyższą cenę. Tacy konsumenci szukają przede wszystkim żywności świeżej, ekologicznej i minimalnie przetworzonej, zawierającej korzystne składniki, które pomagają zwalczać choroby i wpływają korzystnie na zdrowie. Obserwowana jest też niechęć do żywności zawierającej sztuczne barwniki, aromaty i konserwanty³⁵.

Obecnie zidentyfikowanymi czynnikami napędzającymi trend spersonalizowanej żywności i żywienia są kwestie etyczne, prawne i społeczne (ELSI, ang. *ethical, legal, social issues*), które stają się istotne, analogicznie jak w przypadku żywności genetycznie modyfikowanej³⁶. Dlatego też sposób komunikacji z konsumentami, jak również oznaczenia tego typu żywności są kluczowe. Konsumenci są w stanie wybierać produkty z informacją „żywność spersonalizowana”, natomiast nie zaakceptowaliby produktu żywnościowego z etykietą przedstawiającą informację wskazującą na zaangażowanie w jego wytworzenie działań pod hasłem „nutrigenomika” czy „nutrigenetyka”³⁷, zwłaszcza ze względu na nieznaną i nierozumienie tych pojęć oraz kojarzenie ich z modyfikacją genetyczną, generalnie źle postrzeganą w społeczeństwie.

²⁹ E. Adamska, L. Ostrowska, *Nutrigenetyka i nutrigenomika a leczenie otyłości i chorób towarzyszących*, „Forum Zaburzeń Metabolicznych” 2010, nr 1(3), s. 156-167.

³⁰ O. Barbarska, M. Gacparska, A. Skubiszewska, G. Olędzka, *Rola nutrigenomiki w zdrowym starzeniu się*, „Gerontologia Polska” 2018, nr 26, s. 214-219.

³¹ M. Fench, A. El-Sohehy, L. Cahill, L.R. Ferguson i in., *Nutrigenetics and nutrigenomics: viewpoints on the current status and applications in nutrition research and practice*, „Journal of Nutrigenetics and Nutrigenomics” 2011, nr 4, s. 69-89.

³² M. Koziołkiewicz, *Koncepcje nutrigenomiki*, „Biotechnologia” 2009, nr 4(87), s. 9-34.

³³ M. Gibney, W. Walsh, J. Goosens, *Personalized nutrition: paving the way to better population health*, w: *Good Nutrition: Perspectives for the 21st Century*, red. M. Eggersdorfer, K. Kraemer, J.B. Cordaro, J. Fanzo, M. Gibney, E. Kennedy, Karger Publishers 2016.

³⁴ N. Chaudhary, V. Kumar, P. Sangwan, N.C. Pant i in., *Personalized Nutrition and - Omics. Reference Module in Food Science*, 2020.

³⁵ Tamże.

³⁶ D. Ghosh, *Personalised food: how personal is it?*, „Genes Nutrition” 2010, nr 5(1), s. 51-53.

³⁷ A. Ronteltap, J.C. van Trijp, R.J. Renes, *Consumer acceptance of nutrigenomics-based personalised nutrition*, „British Journal of Nutrition” 2009, nr 101(1), s. 132-144.

Dlatego też, biorąc pod uwagę fakt, że trend personalizacji zdobywa coraz większą liczbę zwolenników, producenci żywności zaczynają rozpatrywać znaczenie spersonalizowanej żywności i spersonalizowanej diety w kontekście zmiany dotychczasowej oferty produktowej. Popularność tego trendu wynika z tego, iż konsumenci coraz częściej oczekują i cenią sobie możliwość udziału w decyzjach dotyczących ostatecznego wyglądu produktu, chcą być prosumentami, pokazywać swoją kreatywność i indywidualność. Nie tylko oczekują produktu dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb (w tym potrzeb z punktu widzenia fizjologii organizmu), ale też pragną bardziej spersonalizowanego doświadczenia zakupowego i chętnie wykorzystują możliwości wielokanałowej sprzedaży³⁸.



Popularność trendu personalizacji wynika z tego, iż konsumenci coraz częściej cenią sobie możliwość udziału w decyzjach dotyczących ostatecznego wyglądu produktu. Nie tylko oczekują produktu dostosowanego do ich indywidualnych potrzeb, ale też pragną bardziej spersonalizowanego doświadczenia zakupowego i chętnie wykorzystują możliwości wielokanałowej sprzedaży.

O autorach

Prof. dr hab. **Krystyna Gutkowska** – od 15 listopada 1979 roku zatrudniona w SGGW, obecnie pełni funkcję Dyrektora Instytutu Nauk o Żywieniu Człowieka. Główny obszar zainteresowań to zachowania konsumentów na rynku żywności oraz tendencje jego rozwoju. Jest kierownikiem lub wykonawcą kilkunastu projektów badawczych finansowanych ze źródeł krajowych i zagranicznych. Obecnie kierownik zadania pn. „Przeprowadzenie badań naukowych z zakresu żywienia dzieci i młodzieży oraz opracowanie i wdrożenie programu edukacji żywieniowej uczniów klas I-VI szkół podstawowych” dla Junior-Edu-Żywnienie (JEŻ), finansowanego ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki i animator prac Sektorowej Rady ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości. Autor lub współautor ponad 300 artykułów w recenzowanych czasopismach polskich i zagranicznych oraz 15 monografii.

Dr hab. **Hanna Górska-Warsewicz**, prof. SGGW – kierownik Katedry Badań Rynku Żywności i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Zajmuje się zagadnieniami związanymi z marką, jej reputacją, tożsamością, włączając zarządzanie marketingowe i zarządzanie marką. Szczególne zainteresowania wiąże z tematyką kapitału marki, kreowaniem i strategiami marek żywności, usług żywieniowych oraz zarządzaniem materialnymi i niematerialnymi elementami budującymi tożsamość marki z perspektywy procesów zarządzania. Autorka ponad 300 publikacji naukowych oraz popularnonaukowych, w tym książek z zakresu zarządzania marką, organizacji i zarządzania, marketingu żywności i komunikacji marketingowej. Współpracując z otoczeniem biznesowym opracowała ponad 100 ekspertyz dla przedsiębiorstw z sektora żywności i usług żywieniowych.

Dr hab. **Sylwia Żakowska-Biemans** – pracuje na stanowisku profesora w Katedrze Badań Rynku Żywności i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Zajmuje się analizą procesów decyzyjnych związanych z żywnością, trendów w konsumpcji żywności, zrównoważonym rozwojem systemów żywnościowych. Autorka ponad 150 publikacji naukowych. Ekspert Komisji Europejskiej w zakresie promocji produktów żywnościowych. Koordynatorka i wykonawczyni w kilkudziesięciu międzynarodowych i krajowych projektach badawczo-rozwojowych z zakresu innowacji na rynku żywności, uwarunkowań rozwoju rolnictwa ekologicznego, postaw i zachowań konsumentów wobec żywności oraz percepcji sensorycznej żywności.

³⁸ Postawy konsumenckie – terażniejszość i przyszłość, „Insight” 2018.

Prof. dr hab. **Dominika Guzek** – jej zainteresowania naukowe dotyczą między innymi badań zachowań żywieniowych konsumentów. Autorka ponad 150 prac, z których 110 to prace twórcze opublikowane w czasopismach indeksowanych w Journal Citation Reports. Współautorka 7 patentów z zakresu technologii innowacyjnych wyrobów mięsnych, wielokrotnie nagradzanych medalami na Targach Innowacyjności w Europie i USA oraz Dyplomami i Nagrodami Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Brała udział w 9 projektach naukowych lub naukowo-edukacyjnych, odbyła długoterminowe staże naukowe.

Chińskie nawyki żywieniowe – czy polskie produkty „wstrzelą się” w gusta jednego z najludniejszych krajów?



Wenhang Li

Bank BNP Paribas

Chiny słyną z potraw na bazie ryżu lub makaronu, dań jednogarnkowych czy sajgonek. Współcześnie branża gastronomiczno-spożywcza Państwa Środka coraz chętniej otwiera się na inne produkty żywnościowe, również europejskie. Chińczycy doceniają polskie mleko, ale też zagraniczne soki czy napoje gazowane. Niewątpliwie nawyki żywieniowe młodego pokolenia ewoluują, a wraz z nimi zmienia się także chiński rynek. Czy istnieje szansa, że stanie się on kiedyś miejscem przyjaznym dla polskich producentów?

Jakie są Pani preferencje żywieniowe i jak wygląda Pani plan posiłków? Czym różnią się posiłki spożywane w weekendy od tych, wybieranych w dni robocze? Czy znacząco odbiegają one od tego, co jadła Pani w Chinach?

Lubię jeść słone, pikantne oraz kwaśne potrawy z ryżem i nie przepadam za słodkimi smakami. Jem regularnie trzy posiłki dziennie – śniadanie, obiad i kolację. W dni robocze często kupuję makaron instant oraz kanapki z bekonem, kiełbasą lub szynką. W weekendy gotuję chińszczyznę – sama lub z przyjaciółmi. Odkąd przyjechałam do Polski, bardzo zmieniłam swoje nawyki żywieniowe. Na samym początku nie mogłam przyzwycząć się do polskiego, europejskiego jedzenia, takiego jak np. kanapki. Ale później odkryłam, że wybór takich potraw pomaga mi zaoszczędzić dużo czasu, że są one nawet zdrowsze niż chińskie jedzenie, ponieważ zawierają proste składniki i warzywa niepoddane obróbce termicznej.

Czy trendy żywieniowe wpływają na Pani wybory? Jeśli tak, jakie są najnowsze trendy, które Pani zauważyła?

Obecnie coraz więcej ludzi preferuje jedzenie zielonej, zdrowej i organicznej żywności. To tzw. żywność *fitness*, która zawiera zbilansowany zestaw składników odżywczych, np. sałatka z tuńczyka, stek z awokado, mleko sojowe, świeże soki, napoje bez cukru.

Coraz więcej Chińczyków, zwłaszcza młodych, zwraca uwagę na zdrowie. Cztery lata temu zaczęłam ćwiczyć *fitness*, ale nie zmieniłam stylu jedzenia. Kiedy przyjechałam do Polski, to zauważyłam, że tutaj znacznie więcej osób niż w Chinach, i niezależnie od wieku, lubi uprawiać sport oraz spożywa żywność *fitness*. Wpłynął na mnie ten trend i teraz często gotuję te proste i zdrowe potrawy, aby utrzymać dobrze wyglądające i zdrowe ciało.

W jaki sposób kupuje Pani artykuły spożywcze: online czy osobiście?

Pół na pół. Zdaje się, że młodzi ludzie wolą robić zakupy online, ponieważ są zajęci pracą. Starsi Chińczycy lubią natomiast kupować artykuły spożywcze na bazarze, ponieważ ufają jakości żywności uprawianej przez rolników.

Czy mogłaby Pani opowiedzieć o kilku przykładach dużych marek żywności i napojów w Chinach?

Kiedy chodziłam do szkoły podstawowej, moja mama kupowała świeże mleko od miejscowego producenta, który nazywał się Tianyou. Tworzył wówczas lokalną markę, teraz rozszerzył ją na cały kraj. Chińczycy bardzo dobrze znają największych i najważniejszych producentów mleka w Chinach, takich jak Yili Dairy i Monmilk. Kiedy idziemy do supermarketu lub nawet małego sklepu spożywczego, ich mleko stoi na półkach. Myślę, że 95% Chińczyków pije mleko produkowane przez Yili Dairy i Monmilk.



Zagraniczni producenci na rynku chińskim dominują w sokach, kawie i napojach gazowanych, zaś lokalni koncentrują się na napojach herbacianych, takich jak Cha Pai i Tongyi.

Jeśli chodzi o napoje, to na półkach supermarketów można znaleźć wiele zagranicznych marek, takich jak Nestlé, Coca-Cola, Fanta, Lipton, Minute Maid itp. Są one bardzo popularne wśród Chińczyków. Zagraniczni producenci na rynku chińskim dominują w sokach, kawie i napojach gazowanych, zaś lokalni koncentrują się na napojach herbacianych, takich jak Cha Pai i Tongyi. Najbardziej znane marki piwa w moim kraju to Qingdao, Snowflake i Yanjing. Ale w Chinach prawie każda prowincja ma własne, lokalne piwo, gdzie nazwa marki odpowiada nazwie prowincji lub miasta, na przykład moje rodzinne miasto Chongqing ma piwo Chongqing.

Jak często jada Pani poza domem, będąc w Chinach? Jakie są Pani ulubione restauracje?

Kiedy studiowałam w Chinach, jadałam na mieście kilka razy w tygodniu, ponieważ w pobliżu uniwersytetu znajdowało się wiele restauracji. Miałam możliwość wyboru pomiędzy *fast foodem* (np. McDonald's i KFC), egzotycznymi potrawami kuchni tajskiej, japońskiej czy indyjskiej, a także tradycyjnym jedzeniem chińskim. Wydaje mi się, że Chińczycy nie mają specjalnych preferencji. Może z wyjątkiem pracowników wielkich korporacji wybierających na spotkania drogie, francuskie lub włoskie, restauracje. Ale nie jest zaskoczeniem spotkanie osób ubierających się np. w Chanel lub Dior w hałaśliwych i nieco brudnych restauracjach typu *hot pot*¹. „Zwykli” pracownicy lubią za to jeść lunch w stołówkach firm i chodzić razem do restauracji na kolację.



Mieszkańcy południowo-wschodnich Chin nie spożywają pikantnego jedzenia – wybierają potrawy słodkie i delikatne. Mieszkańcy ujgurskiego Xinjiangu i islamskiej Ningxii Hui nie jedzą natomiast wieprzowiny, co oznacza, że około 80 milionów Chińczyków w ogóle jej nie spożywa.

Czy jakiś rodzaj jedzenia w Chinach jest obarczony tabu? Czy unika Pani czegoś konkretnego?

To zależy od regionu i religii. Na przykład mieszkańcy południowo-wschodnich Chin nie spożywają pikantnego jedzenia – wybierają potrawy słodkie i delikatne. Mieszkańcy ujgurskiego Xinjiangu i islamskiej Ningxii Hui nie jedzą natomiast wieprzowiny, co oznacza, że około 80 milionów Chińczyków w ogóle jej nie spożywa. Prawie żaden Chińczyk nie jada też koniny, ze względu na silny szacunek do tych zwierząt w naszej kulturze. Nie spożywamy też mięsa dzikich zwierząt. Wiele osób pytało mnie, czy Chińczycy naprawdę jedzą psy. Otóż psy nie są tradycyjnym pożywieniem Chińczyków, ale prawdą jest, że bardzo niewielka liczba mieszkańców odległych wiosek swego czasu spożywała miejscowe, chińskie psy.

¹ Z ang. gorący kociołek, tradycyjne naczynie kuchni chińskiej służące do przyrządzania potraw bezpośrednio na stole. Restauracje typu *hot pot* propagują ideę wspólnego gotowania i spożywania posiłku.

W jaki sposób odżywia się Pani pokolenie w porównaniu do pokolenia Pani rodziców czy dziadków? Czy dostrzega Pani współcześnie zmianę preferencji żywieniowych Chińczyków?

Tak, moje pokolenie jest bardziej tolerancyjne, jeśli chodzi o wybór żywności. Lubimy zagraniczne jedzenie, np. kuchnię japońską, francuską, tajską, a nawet fast foody itp. Lubimy też jeść na mieście lub zamawiać online. Wielu ludzi starszego pokolenia nie może przyzwycząić się do innych smaków i trudno im zaakceptować zagraniczne jedzenie. Uważają, że tylko chińszczyzna może być traktowana jako „normalne jedzenie”, a inne potrawy, takie jak sushi, bagietka itp., to jedynie przekąski.

”

W chińskiej branży restauracyjnej panuje obecnie trend, który bazuje na smakach znanych z domu. Jedzenie bardziej przypomina gotowanie mamy, za czym tęskni i czego potrzebuje wiele osób.

Co sądzi Pani o przyszłości konsumpcji żywności i napojów w Chinach?

W Chinach jest wiele restauracji, które działają od dziesięcioleci. Jedzenie jest miłością Chińczyków. Zwracamy dużą uwagę na jego jakość i smak. Tak długo, jak dana restauracja zapewnia smaczne dania, przygotowane w sposób higieniczny, z wykorzystaniem świeżych produktów, ich wartość rynkowa może być bardzo wysoka. W chińskiej branży restauracyjnej panuje obecnie trend, który bazuje na smakach znanych z domu. Jedzenie bardziej przypomina gotowanie mamy, za czym tęskni i czego potrzebuje wiele osób. Jeśli chodzi o przemysł spożywczy i napojów, obecnym trendem są organiczne warzywa i owoce, organiczne mleko, organiczne mięso – słowem wszystko, co związane z ekologią i zdrowym odżywianiem.

Czy kojarzy Pani jakieś polskie marki ze sklepów w Chinach?

Znam kilka marek mleka, np. Łaciate, Mlekovita. Dobrze sprzedają się online. Widziałam je także w dużym supermarkecie w moim rodzinnym mieście.

Co zabrałyby Pani z Polski do Chin, jeśli chodzi o jedzenie?

Zdecydowanie zabrałabym mleko. Po wypiciu polskiego mleka czuję, że mleko, które piłam w Chinach, było bardziej jak woda. Myślę też, że kiełbaski są świetne, na pewno będę za nimi tęsknić po powrocie do Chin.

”

O ile mi wiadomo, istnieje już część chińskich klientów, którzy zwracają uwagę na niektóre polskie marki kosmetyków leczniczych. W rzeczywistości na chińskim rynku brakuje marek koncentrujących się na naturze, więc myślę, że wiele polskich firm mogłoby spróbować wejść na chiński rynek.

Czy ma Pani jakieś rady dla firm z Polski, które chciałyby dotrzeć do konsumentów w Chinach?

Najważniejszą rzeczą jest stworzenie efektu brandingowego. Szczerze mówiąc, większość chińskich klientów nie dba o cenę, jeśli produkt wyróżnia się wysoką jakością. Musisz więc sprawić, by potencjalni konsumenci wiedzieli, że twój produkt jest inny i doskonały. Następnie należy odpowiedzieć na ich potrzeby i dopasować się do ich gustu. O ile mi wiadomo, istnieje już część chińskich klientów, którzy zwracają uwagę na polskie marki kosmetyków leczniczych, takie jak Dermedic i Ziaja. W rzeczywistości na chińskim rynku brakuje marek koncentrujących się na naturze, więc myślę, że wiele polskich firm mogłoby spróbować wejść na chiński rynek.

O rozmówczyni

Wenhag Li – studentka ekonomii na Uniwersytecie Warszawskim. Stażystka w Banku BNP Paribas. Uczestniczka programu Polish+ realizowanym we współpracy pomiędzy UW i Uniwersytetem Syczańskim.

Skala strat i marnotrawstwa żywności na świecie



prof. Mariola Kwasek

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej,
Państwowy Instytut Badawczy

W czasie globalnego kryzysu żywnościowego, spowodowanego obecną sytuacją geopolityczną i pandemią COVID-19, straty i marnotrawstwo żywności dodatkowo pogarszają sytuację na świecie. Niedobór żywności jest ogromnym problemem dla milionów osób głodujących, zwłaszcza na kontynencie afrykańskim i azjatyckim. Paradoks polega na tym, że 735,1 mln osób nie ma co jeść; 2,4 mld osób cierpi z powodu umiarkowanego i dużego braku bezpieczeństwa żywnościowego; a co roku marnuje się 1,3 mld ton żywności nadającej się do spożycia, co stanowi 1/3 całej produkowanej żywności.

Świat stoi w obliczu rosnącego braku bezpieczeństwa żywnościowego, a ogromna ilość żywności jest tracona lub marnotrawiona wzdłuż całego łańcucha rolno-żywnościowego. Sytuacja ta ma miejsce we wszystkich krajach świata – zarówno tam, gdzie występuje głód, jak i nadmierna konsumpcja żywności.

W odpowiedzi na ten globalny problem, podczas szczytu Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 w 2015 roku sformułowano SDG 12¹, dotyczący zapewnienia wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Wskazano, że w celu monitorowania jego realizacji należy zidentyfikować przyczyny powstawania strat i marnotrawstwa żywności wzdłuż całego łańcucha rolno-żywnościowego w poszczególnych regionach i krajach świata oraz oszacować ich skalę na podstawie wiarygodnych i aktualnych danych.

Badania dotyczące tego problemu podejmowane są w wielu krajach. Różnorodność definicji oraz metod stosowanych do ich pomiaru uniemożliwia dokonywanie porównań w skali międzynarodowej. Dużą rolę w tym zakresie odgrywa Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Rolnictwa i Wyżywienia (FAO²), której prace nad pomiarem skali strat i marnotrawstwa żywności mają kluczowe znaczenie dla śledzenia postępów poczynionych przez poszczególne kraje świata w realizacji SDG 12.

Straty żywności (*food loss*) według FAO to: „zmniejszenie ilości lub jakości żywności wynikające z decyzji i działań dostawców żywności w łańcuchu rolno-żywnościowym, z wyłączeniem sprzedawców detalicznych, dostawców usług gastronomicznych i konsumentów”³. Straty żywności odnoszą się zatem do wszelkiej żywności, która jest wyrzucana, spalana lub w inny sposób usuwana z łańcucha dostaw żywności (od zbioru – bądź uboju czy połowu – do poziomu detalicznego, ale z jego wyłączeniem) i nie jest ponownie wykorzystywana do innych celów produkcyjnych, np. jako pasza dla zwierząt (rys. 1). Straty żywności

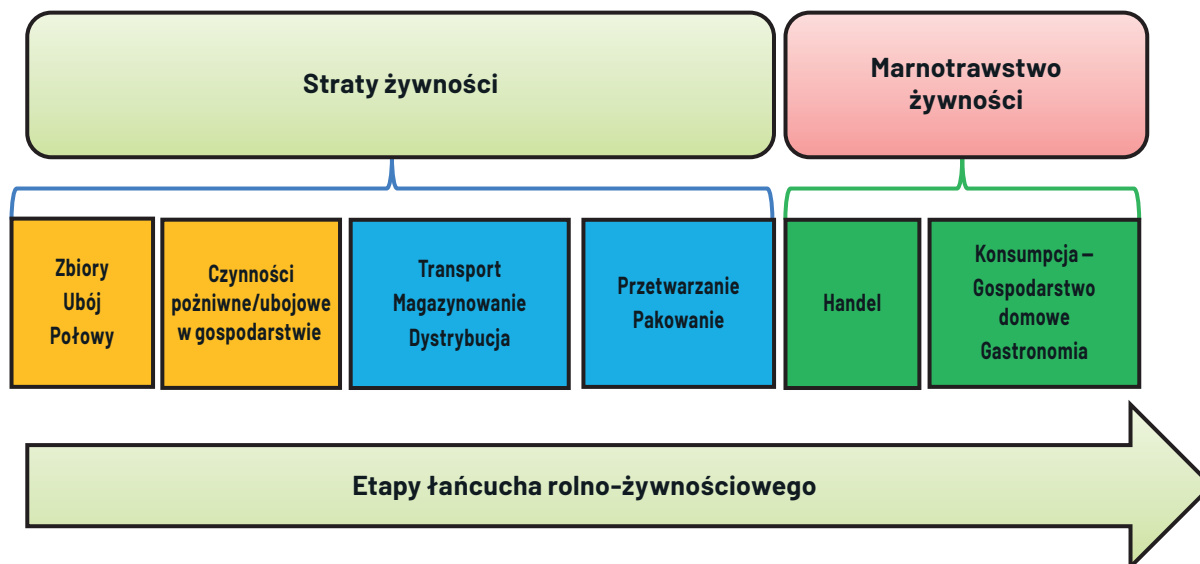
¹ Sustainable Development Goal 12 – z ang. 12. Cel Zrównoważonego Rozwoju.

² Food and Agriculture Organization of the United Nations.

³ FAO, *The State of Food and Agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*, Rome 2019.

występują na początkowych etapach łańcucha rolno-żywnościowego i powodują, że część jadalnej żywności w ostateczności jest niedostępna do spożycia przez ludzi⁴.

Natomiast marnotrawstwo żywności (*food waste*) według FAO to: „zmniejszenie ilości lub jakości żywności wynikające z decyzji i działań sprzedawców detalicznych, usług gastronomicznych i konsumentów”⁵. Marnotrawstwo żywności jest zatem odzwierciedleniem zachowań konsumentów, często łączonych ze świadomymi decyzjami o wyrzuceniu żywności nadającej się do spożycia⁶.



Rysunek 1. Straty i marnotrawstwo żywności wzdłuż łańcucha rolno-żywnościowego⁷

”

Marnotrawstwo żywności jest odzwierciedleniem zachowań konsumentów i często wynika ze świadomych decyzji o wyrzuceniu żywności nadającej się do spożycia.

Skala strat żywności na świecie

Straty żywności na świecie są stale monitorowane przez FAO na podstawie wskaźnika FLI⁸, który mierzy straty żywności w danym kraju wzdłuż łańcucha rolno-żywnościowego – od produkcji podstawowej do sprzedaży detalicznej, ale jej nie wliczając.

W 2021 r. 13,2% światowej produkcji żywności została utracona na pierwszych etapach łańcucha rolno-żywnościowego. Szacunki te różnią się w zależności od regionu świata (wykres 1). Najwyższy odsetek strat żywności odnotowano w Afryce Subsaharyjskiej (20%) i w Azji Południowo-Wschodniej (15,2%), a najniższy w Europie, w tym w Europie Wschodniej (5%). Znaczna redukcja strat żywności jest możliwa tylko dzięki identyfikacji krytycznych punktów strat i podejmowaniu odpowiednich działań.

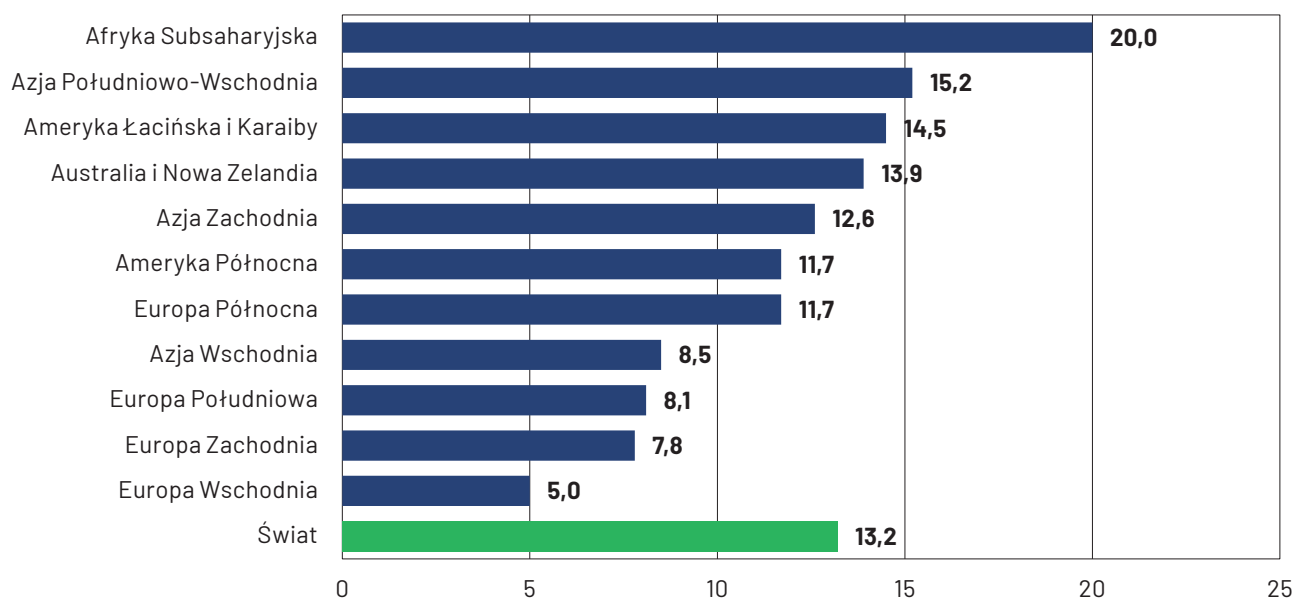
⁴ HLPE, *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, Rome 2014.

⁵ FAO, dz. cyt.

⁶ J. Parfitt, M. Barthel, S. Macnaughton, *Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050*, „Philosophical Transactions of the Royal Society Biological Sciences” 365, 2010.

⁷ Opracowanie własne na podstawie: FAO (2019).

⁸ Food Loss Index.



Wykres 1. Skala strat żywności na świecie i według wybranych regionów świata w 2021 r. (w %)⁹



W 2021 r. 13,2% światowej produkcji żywności została utracona na pierwszych etapach łańcucha rolno-żywnościowego.

Skala marnotrawstwa żywności na świecie

Marnotrawstwo żywności na świecie jest monitorowane przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP¹⁰) na podstawie wskaźnika FWI¹¹, który mierzy całkowitą ilość wyrzucanej żywności na poziomie sprzedaży detalicznej oraz konsumpcji w gospodarstwie domowym i poza nim.

W 2019 r. zmarnotrawiono ok. 931 mln ton żywności, z czego 61,1% pochodziło z gospodarstw domowych; 26,2% – z usług gastronomicznych; a 12,7% – z handlu detalicznego. Ów handel odpowiedzialny jest za 118 mln ton zmarnowanej żywności, co w przeliczeniu na mieszkańca daje 15 kg rocznie; gastronomia – odpowiada za 244 mln ton (32 kg na mieszkańca rocznie); a gospodarstwa domowe – za 569 mln ton (74 kg na mieszkańca rocznie). W skali globalnej marnuje się 121 kg żywności przeznaczonej dla konsumentów, a najwięcej właśnie w gospodarstwach domowych, w których – co warto wskazać – średni poziom marnotrawstwa żywności w analizowanych regionach świata jest dość zróżnicowany (wykres 2).

W Unii Europejskiej całkowitą ilość zmarnowanej żywności w 2020 r. oszacowano na prawie 57 mln ton, z czego ponad połowa (54,8%) pochodziła z gospodarstw domowych (70 kg w przeliczeniu na mieszkańca rocznie). Producenci żywności odpowiedzialni są za 17,8% ogólnej ilości marnowanej żywności; produkcja podstawowa – za 10,9%; restauracje i usługi gastronomiczne – za 9,3%; a sprzedawcy i sieci handlowe – za 7,2%. Wartość rynkowa marnowania żywności została oszacowana na 130 mld EUR¹². Jednocześnie, ponad 36 mln osób nie może sobie pozwolić na wysokiej jakości posiłek co drugi dzień¹³.

⁹ Opracowanie własne na podstawie:

<https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/1231-global-food-losses/en> [dostęp online].

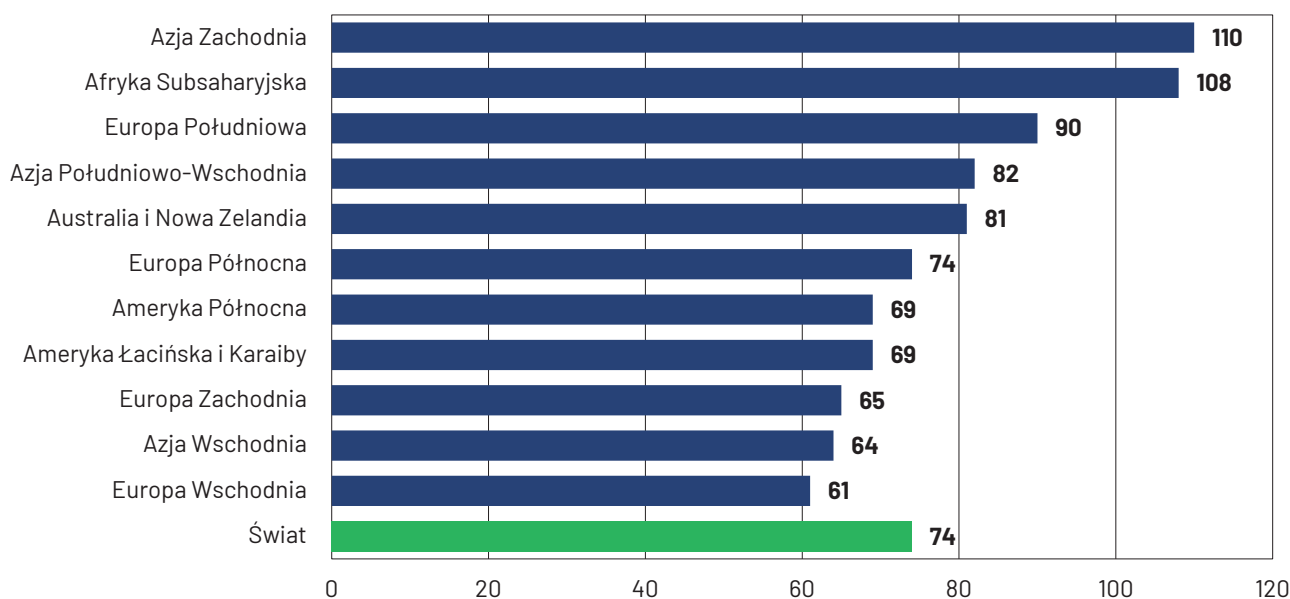
¹⁰ United Nations Environment Programme.

¹¹ Food Waste Index.

¹² Europejski panel obywatelski. Odpady żywnościowe. Pakiet informacyjny,

https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/COFE5_Next%20Generation_PL_NEW.pdf [dostęp online].

¹³ Posiłek składający się z mięsa, kurczaka, ryb (lub wegetariańskiego odpowiednika), zob. *Inability to afford a meal with meat, chicken, fish (or vegetarian equivalent) every second day – EU-SILC survey*,



Wykres 2. Skala marnotrawstwa żywności w gospodarstwach domowych na świecie i według wybranych regionów świata w 2019 r. (w kg na mieszkańca rocznie)¹⁴

”

Wartość rynkowa marnowania żywności w UE została oszacowana na 130 mld EUR. Jednocześnie, ponad 36 mln osób nie może sobie pozwolić na wysokiej jakości posiłek co drugi dzień.

W Polsce najwięcej żywności marnuje się na etapie gospodarstw domowych (60,2%). Przeciętny Polak wyrzuca do kosza ok. 247 kg żywności w ciągu roku. Najczęstszym powodem wyrzucania żywności, wskazywanym przez mieszkańców Polski, jest przeoczenie terminu przydatności do spożycia (56%)¹⁵. Na podkreślenie zasługuje fakt, że w obliczu ogromnego marnotrawstwa żywności w Polsce w skrajnym ubóstwie żyje 1,8 mln Polaków¹⁶.

Organizacjami społecznymi, które prowadzą działania mające na celu ograniczanie wielkości marnotrawionej żywności, są Banki Żywności – na terenie Polski działa ich 31. Zajmują się m.in. odbiorem z supermarketów i od producentów niesprzedanych, a jednocześnie dobrych jakościowo produktów. W 2022 r. Banki Żywności wsparły ok. 1,5 mln osób potrzebujących w Polsce, przekazując łącznie ponad 45 tys. ton żywności na cele społeczne. Ograniczenie strat i marnotrawstwa żywności ma kluczowe znaczenie dla realizacji SDG 2¹⁷, którego nadrzędnym celem jest stworzenie takiego świata, w którym nikt nie będzie głodny.

”

W 2022 r. Banki Żywności wsparły ok. 1,5 mln osób potrzebujących w Polsce, przekazując łącznie ponad 45 tys. ton żywności na cele społeczne.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_md03/default/table?lang=en [dostęp online].

¹⁴ Opracowanie własne na podstawie: UNEP, *Food Waste Index Report 2021*, Nairobi 2021.

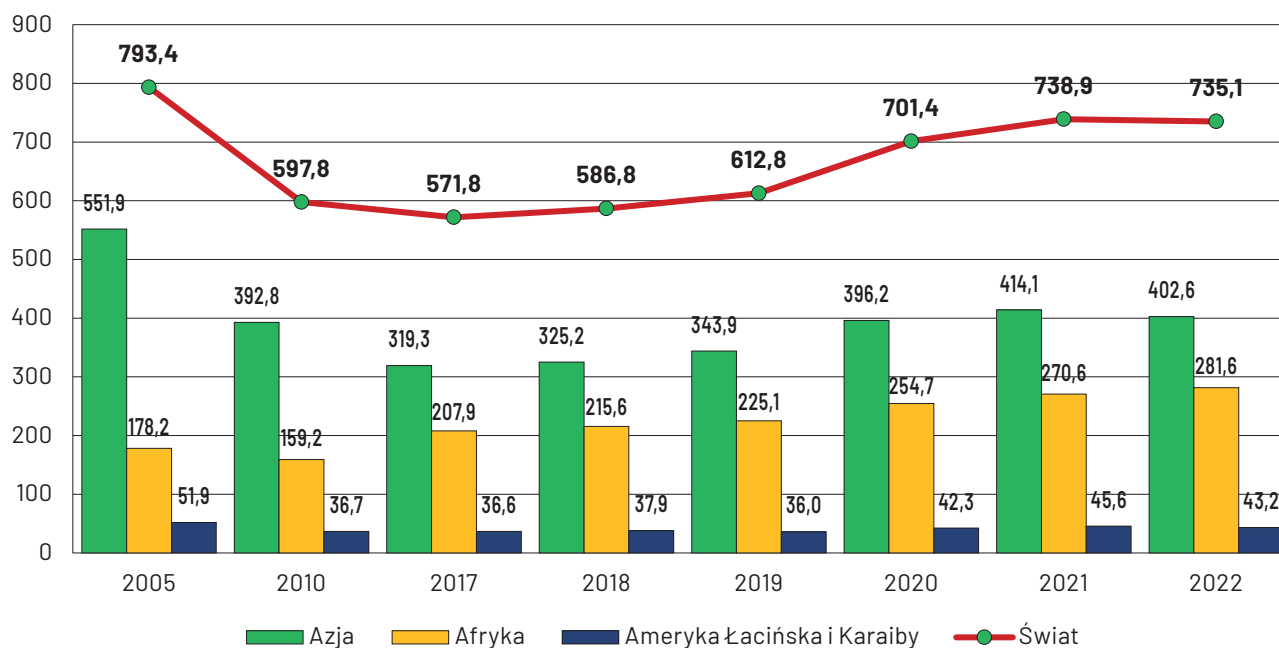
¹⁵ Banki Żywności, *Nie marnuj jedzenia 2023. Światowy Dzień Żywności*, Warszawa 2023.

¹⁶ R. Szarfenberg, *Poverty Watch 2023. Monitoring ubóstwa i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2022–2023*, Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN Polska), Warszawa 2023.

¹⁷ *Sustainable Development Goal 2* – z ang. 2. Cel Zrównoważonego Rozwoju.

Głód na świecie

Prawo do żywności jest fundamentalnym prawem człowieka, ale w wielu krajach świata nadal nie jest ono respektowane. Na świecie produkuje się wystarczającą ilość żywności, żeby wyżywić populację liczącą 10 mld ludzi¹⁸. Jednak wśród globalnej populacji liczącej obecnie 8 mld, aż 735,1 mln osób cierpi głód (9,2% ogółu ludności świata). W latach 2005–2017 lat udało się zredukować poziom głodu na świecie o 221,6 mln osób (o 27,9%). Niestety z powodu pandemii COVID-19, jak również agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, liczba głodujących osób zaczęła ponownie szybko wzrastać (wykres 3), zwiększając tym samym wyzwanie, jakim jest osiągnięcie celu SDG 2.



Wykres 3. Liczba głodujących osób na świecie w latach 2005–2022 (w mln)¹⁹



Przeciętny Polak wyrzuca do kosza ok. 247 kg żywności w ciągu roku. Równocześnie w skrajnym ubóstwie żyje 1,8 mln Polaków.

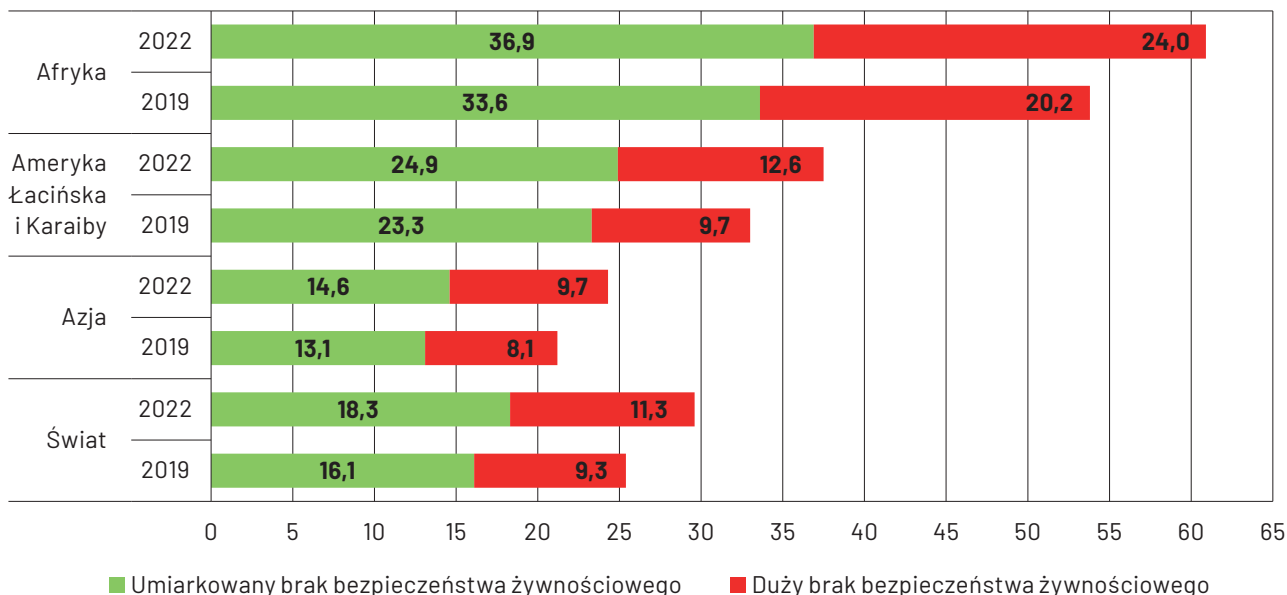
Do monitorowania postępów w realizacji SDG 2, FAO stosuje wskaźnik: „Częstotliwość występowania umiarkowanego lub dużego braku bezpieczeństwa żywnościowego w populacji”. Wskaźnik ten przedstawia odsetek osób, które doświadczyły umiarkowanego lub dużego braku bezpieczeństwa żywnościowego w badanym okresie. Brak bezpieczeństwa żywnościowego mierzony tym wskaźnikiem oznacza ograniczony dostęp do żywności na poziomie jednostek lub gospodarstw domowych ze względu na brak środków finansowych lub niedobór innych zasobów.

W 2022 r. 29,6% światowej populacji – 2,4 mld osób – było pozbawionych bezpieczeństwa żywnościowego w stopniu umiarkowanym i dużym (o ponad 390,5 mln osób więcej niż w 2019 r.). Z kolei 11,3% światowej populacji – 900,1 mln osób – doświadczyło dużego braku bezpieczeństwa żywnościowego, co oznacza wzrost o 180,3 mln osób w ciągu zaledwie trzech lat (wykres 4).

¹⁸ E. Holt-Giménez, A. Shattuck, M. Altieri, H. Herren, S. Gliessman, *We Already Grow Enough Food for 10 Billion People ... and Still Can't End Hunger*, „Journal of Sustainable Agriculture”, Vol. 36, Issue 6, 2012.

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO; *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*, Rome 2022, <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf> [dostęp online].

W Afryce Subsaharyjskiej występuje najwyższy brak bezpieczeństwa żywnościowego (67,2%), jak również najwyższy wskaźnik strat żywności (FLI = 20%), a skala marnotrawstwa żywności na poziomie gospodarstw domowych wynosi 108 kg w przeliczeniu na mieszkańca rocznie. Szacunki te pomagają zwrócić uwagę na istotny problem globalny i zachęcać wszystkich uczestników łańcucha rolno-żywnościowego do podjęcia działań oraz skutecznych interwencji mających na celu ograniczenie strat i marnotrawstwa żywności.



Wykres 4. Brak bezpieczeństwa żywnościowego na świecie w latach 2019 i 2022 (w %)20



Ograniczenie strat i marnotrawstwa żywności ma kluczowe znaczenie dla realizacji wyznaczonego przez ONZ celu SDG 2, którego intencją jest stworzenie takiego świata, w którym nikt nie będzie głodny.

Wylimitowanie głodu oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego są konieczne dla zachowania życia i godności ludzkiej. Globalne bezpieczeństwo żywnościowe stoi w obliczu rosnącej presji ze względu na rosnące zapotrzebowanie na zasoby naturalne i ryzyko związane ze zmianą klimatu, które zagrażają ogólnej stabilności systemów rolno-żywnościowych. Aby wzmocnić kompleksową reakcję na globalną potrzebę osiągnięcia zrównoważonych systemów rolno-żywnościowych, szefowie FAO i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA²¹) ogłosili 18 października br. nową inicjatywę o nazwie Atoms4Food. Inicjatywa ta ma na celu pomóc krajom w zwiększaniu bezpieczeństwa żywnościowego i walce z rosnącym głodem. Atoms4Food ma zapewnić państwom innowacyjne rozwiązania dostosowane do ich konkretnych potrzeb, a poprzez wykorzystanie technik nuklearnych i innych zaawansowanych technologii zwiększyć produktywność rolnictwa, lepiej zarządzać zasobami naturalnymi, ograniczyć straty żywności, zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności, poprawić stan odżywiania oraz przystosować się do wyzwań związanych ze zmianami klimatu.

Za straty i marnotrawstwo żywności odpowiedzialni są wszyscy uczestnicy łańcucha rolno-żywnościowego: producenci, przetwórcy, dostawcy, handlowcy, sprzedawcy, restauratorzy i konsumenci. W związku z tym wszyscy muszą podejmować działania na rzecz zapobiegania stratom i marnotrawstwu żywności po stronie podażowej i popytowej, jak również działania na rzecz ich ograniczania. Działania te przyniosą nie tylko obecnym mieszkańcom świata, ale także przyszłym pokoleniom liczne korzyści: ekonomiczne, społeczne, zdrowotne i środowiskowe.

²⁰ Opracowanie własne na podstawie: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO (2022).

²¹ International Atomic Energy Agency.

O autorce

Dr hab. inż. **Mariola Kwasek**, prof. IERiGŻ PIB – doktor habilitowany nauk ekonomicznych w dyscyplinie ekonomia, profesor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie. Autor i współautor ponad 250 prac naukowych i ekspertyz wykonanych na rzecz administracji centralnej, głównie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Edukacji i Nauki. W badaniach naukowych koncentruje się na zagadnieniach z zakresu: ekonomiki konsumpcji, problemów wyżywienia polskiego społeczeństwa, poziomu życia ludności miejskiej i wiejskiej, dochodowej elastyczności popytu na żywność, kwantyfikacji wzorców konsumpcji żywności w krajach Unii Europejskiej, samowystarczalności żywnościowej, bezpieczeństwa żywnościowego oraz jego zagrożeń, w tym strat i marnotrawstwa żywności. Kierownik wielu zadań badawczych w ramach działalności statutowej i Programów Wieloletnich IERiGŻ PIB oraz współwykonawca kilku projektów badawczych. Członek w zespołach eksperckich powołanych przez MRiRW, w tym w zespole wspierającym wypracowanie rozwiązań dla potrzeb opracowania Krajowego Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.



ROLNICTWO A KLIMAT I ŚRODOWISKO

Jak odpowiedzialnie zachęcać do odpowiedzialnych wyborów żywności?



dr Jacek Czarnecki

szef Działu Legislacji i Spraw Naukowych, Nestlé Polska i Nestlé Baltics

Idea zrównoważonego rozwoju jest bezsprzecznie jednym z najważniejszych koncepcji mających na celu hamowanie lub nawet odwracanie skutków zmiany klimatycznej. W naturalny sposób wkracza ona w rolnictwo, jak i cały system żywnościowy. Działania w tych obszarach ściśle łączą się oczywiście ze zrównoważoną konsumpcją produktów. Klienci bywają podatni na manipulacje ze strony nieuczciwych firm. Aby temu przeciwdziałać, należy wdrożyć działania edukacyjne, które ułatwią konsumentom podejmowanie proekologicznych decyzji zakupowych oraz zmniejszą ryzyko nieuczciwej konkurencji. W jaki sposób nie wmanewrować się w „ekościemę”? Jakie pomysły zostały już wcielone w życie? Co jeszcze należałoby zrobić? Czy odpowiednie przepisy prawne wystarczą?

Wizjonerska definicja zrównoważonego rozwoju opracowana w 1986 roku przez Komisję Brundtland¹ wskazała na (wciąż aktualną) konieczność brania pod uwagę szans przyszłych pokoleń podczas realizacji potrzeb obecnego pokolenia. Już wówczas rozumiano, że konieczne jest uzyskanie równowagi w trzech obszarach: dobrostanu społecznego, gospodarki oraz środowiska. Oznaczało to również, że rozwoju gospodarczego i społecznego nie da się utrzymać bez zachowania dbałości o zasoby naturalne, poziom emisji i odpadów czy bioróżnorodność. Z całą pewnością już wtedy wiedziano, że kluczowy czynnik równowagi stanowi produkcja i konsumpcja żywności, mimo to ponad ćwierć wieku musieliśmy czekać na zdefiniowanie zrównoważonej diety. W tym wypadku definicja FAO² wydaje się również ponadczasowa, uwzględniająca trzy wspomniane elementy. W obszarze społecznym odnosi się do zdrowia (w tym wartości odżywczej), bezpieczeństwa żywnościowego, czyli powszechnej dostępności, przystępności cenowej oraz akceptowalności kulturowej. Mówiąc z kolei o niskim wpływie na środowisko, FAO wymienia ochronę bioróżnorodności i ekosystemów oraz optymalizację zasobów naturalnych.

Definicja FAO, która pojawia się sześć lat przed porozumieniem paryskim, stworzyła nowy punkt odniesienia i przeciwwagę dla powszechnego rozumienia rozwoju wynikającego z euroatlantyckiego stylu życia: poczucia komfortu spowodowanego materialnym dostatkiem oraz brakiem konfliktów zbrojnych, a będącego *de facto* skutkiem życia w odizolowaniu od problemów ludzkości – tych, trwających od zarania dziejów, takich jak głód czy wyzysk, i tych, stanowiących nowe wyzwania, jak ogromna migracja i zagrożenia środowiskowe w skali całej planety.

¹ Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju.

² Por. International Scientific Symposium, *Biodiversity and Sustainable Diets: United against Hunger*, WHO 2010.

W 2018 FAO ogłasza definicję zrównoważonego systemu żywnościowego i to właśnie na niej bazuje europejska strategia „Od pola do stołu” z 2020 roku, stawiająca sobie za cel „zapewnienie zdrowszej i bardziej zrównoważonej żywności w Europie”. Strategia ta umieszcza środek ciężkości prawa żywnościowego pomiędzy bezpieczeństwem żywności i celami zrównoważonego rozwoju, w szczególności związanymi ze środowiskiem i klimatem oraz utrzymaniem konkurencyjności unijnej gospodarki. W zrównoważonym systemie żywnościowym kluczową rolę odgrywa konsumpcja; konsument decyduje, jakie produkty nabywa i w jakich ilościach, przy czym „jakie” oznacza również skąd, od kogo, z jakich surowców i w jakich opakowaniach. Znaczenie ma też, jak długo konsument przechowywał produkt, w jaki sposób go przygotowuje (ile zużyje do tego energii, wody i innych zasobów), czy w całości wykorzysta posiadane zapasy, a może odda je potrzebującym, zanim stracą ważność? Co zrobi z opakowaniem, dokąd usunie niezjedzone resztki? A nawet dalej: co napisze o produkcie w mediach społecznościowych, co powie znajomym? To również będzie miało wpływ na poziom spożycia produktu i na losy marki.

Optymalne scenariusze wykorzystania produktów i usług można określić mianem zrównoważonej konsumpcji, przy czym stanowi ona pojęcie ściśle powiązane ze zrównoważoną produkcją i zrównoważonym stylem życia. Istotę zrównoważonej konsumpcji żywności stanowi nabywanie i spożywanie produktów wytworzonych w sposób zrównoważony, uzyskanych poprzez racjonalne użycie surowców i innych zasobów, przy jednoczesnej minimalizacji odpadów i zanieczyszczeń, z zastosowaniem energii ze źródeł odnawialnych oraz opakowań przydatnych do ponownego użycia bądź uzyskanych z recyklingu i nadających się do recyklingu.

”

Istotę zrównoważonej konsumpcji żywności stanowi nabywanie i spożywanie produktów wytworzonych w sposób zrównoważony, uzyskanych poprzez racjonalne użycie surowców i innych zasobów, przy jednoczesnej minimalizacji odpadów i zanieczyszczeń, z zastosowaniem energii ze źródeł odnawialnych oraz opakowań przydatnych do ponownego użycia bądź uzyskanych z recyklingu i nadających się do recyklingu.

Podstawową rolę odgrywa pozyskiwanie surowców. Prawie wszystkie surowce do produkcji żywności bezpośrednio lub pośrednio pochodzą z rolnictwa. To właśnie rozwój intensywnego rolnictwa, związany nie tylko ze zwiększonym zapotrzebowaniem na żywność, ale również ze zmianą organizacji w rolnictwie, stanowi obecnie największe wyzwanie. Współczesne rolnictwo generuje prawie 1/3 globalnej emisji gazów cieplarnianych. Obszary wykorzystywane do uprawy i hodowli zajmują ponad połowę zamieszkiwanych terenów. Produkcja pierwotna zagraża malejącym zasobom wodnym zarówno pod względem ich ilości, jak i czystości. Ma też negatywny wpływ na bioróżnorodność. Wiele innych gałęzi gospodarki odczuwa negatywne skutki produkcji rolnej.

Stąd tak ważny kierunek stanowi rolnictwo regeneratywne, zwane także węglowym. Obejmuje ono działania mające doprowadzić do stopniowego przywrócenia materii organicznej gleby, redukcji emisji dwutlenku węgla, zwiększenia bioróżnorodności oraz zapewnienia dostępu do wody o odpowiedniej czystości. W konsekwencji wpływa na polepszenie stabilności upraw i ich środowiska, przy jednoczesnym ograniczeniu stosowania środków ochrony roślin i nawozów sztucznych. W rolnictwie regeneratywnym gleba przestaje być źródłem emisji CO₂ i przejmuje funkcję retencji węgla, przez co stanowi kluczowy element mogący nie tyle ograniczać czy zahamować skutki zmiany klimatycznej, ale wręcz je odwrócić. Utrzymaniu węgla i składników odżywczych poprzez zwiększenie biomasy towarzyszy polepszenie retencji wody i pozytywne oddziaływanie na bioróżnorodność.

Wielu producentów żywności zintensyfikowało obecnie działania nakierowane na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju w całym łańcuchu wartości: począwszy od pozyskiwania surowców, poprzez produkcję, transport i dystrybucję, a skończywszy na wywieraniu wpływu na decyzje konsumentów. To właśnie konsument, a w szczególności jego edukacja, wydaje się mieć obecnie decydujące znaczenie. Chodzi o nauczenie logiki dobrych wyborów oraz wskazanie „sposobów postępowania” z produktami. Bardzo liczne badania pokazały, jak znaczący wpływ na wybory produktów ma czytanie etykiet. Etykieta produktu żywnościowego stanowi przede wszystkim umowę określającą warunki, na które godzi się nabywca. Wszechobecny pośpiech przy podejmowaniu decyzji zakupowych sprawia, że producent nie jest dziś w stanie dotrzeć do przeciętnego adresata tych informacji nawet z podstawowym przekazem, zdefiniowanym w obowiązujących przepisach o znakowaniu żywności. Kilka sekund poświęconych na decyzję przy sklepowej półce to za mało na świadomy wybór. W takich realiach producenci potrzebują „przebić się” z przekazem umożliwiającym wybór produktu zrównoważonego.

Rozważając aspekt popytu na produkty posiadające zalety w zakresie zrównoważonego rozwoju, warto przytoczyć wyniki badania Eurobarometru³ sprzed trzech lat, zgodnie z którymi konsumenci preferują następujące korzyści:

- zdrowie – 74%,
- wsparcie lokalnej społeczności – 50%,
- ograniczenie strat podczas produkcji – 40%,
- prawa pracownicze, BHP i uczciwe zarobki – 39%,
- dobro planety – 37%,
- ograniczenie materiałów opakowaniowych – 33%,
- opakowanie przydatne do recyklingu – 33%,
- produkt ekologiczny – 32%.

Z tymi wynikami warto zestawić przytoczone w tym samym raporcie informacje o faktycznych kryteriach wyborów zakupowych konsumentów w UE. Okazało się, że badani brali pod uwagę w szczególności smak (45%), bezpieczeństwo żywności (42%) i cenę (40%), co wydaje się dość oczywistym motywem. Złe wieści pojawiają się jednak w dalszej części zestawienia, gdzie okazuje się, jak nisko wśród tych kryteriów plasują się zalety produktu związane z dbałością o zrównoważony rozwój. Tylko 16% badanych wymieniło prawa człowieka, a jeszcze mniej wskazało na kwestie środowiskowe. Te dwa obszary, wyrażone zresztą bardzo ogólnie i wskazywane jednocześnie tak rzadko, dają pojęcie o wciąż nierozbudzonych potrzebach nabywania produktów wytwarzanych w sposób odpowiedzialny społecznie. Należy się przy tym spodziewać, że poziom świadomości konsumentów UE będzie przewyższać średni poziom globalny. Nietrudno wyobrazić sobie również, że wśród państw członkowskich Unii wystąpią zasadnicze różnice i Polska nie znajdzie się tu raczej w czołówce.



Kwestie środowiskowe plasują się bardzo nisko w kryteriach wyborów zakupowych konsumentów w UE, co świadczy o potrzebie rozbudzenia chęci nabywania produktów wytwarzanych w sposób odpowiedzialny społecznie.

Jednocześnie dla podmiotów chcących oferować zrównoważone produkty, wyniki badań Eurobarometru wskazują zakres i sposoby skutecznej komunikacji. Przekaz ma być prosty i koniecznie wsparty edukacją konsumentów, którzy muszą być pewni, że nie zagraża im kompromis w zakresie bezpieczeństwa żywności

³ *Making our food fit for the future – Citizens' expectations*, Eurobarometr 2020.

czy jakości, a wyższa cena to wynik nakładów na zrozumiałe dla nich działania w zakresie odpowiedzialnej produkcji. A co wolno, jeśli chodzi o informowanie konsumentów? Unijne przepisy regulują prawa nabywców do niewprowadzania w błąd, zarówno na ogólnym poziomie wszystkich towarów i usług (zmiana dyrektywy Omnibus⁴), jak i w odniesieniu do produktów żywnościowych⁵.

Opisowe stwierdzenia, noszące nazwę oświadczeń środowiskowych (*green claims*), spotykamy dziś na każdym kroku i nie tylko na temat produktów żywnościowych. Na skutek intensywnej komunikacji na temat pogarszającego się stanu naszej planety oraz negatywnych zjawisk społecznych, konsumenci stają się wrażliwsi na te cechy produktu, które odpowiadają na wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju. Równocześnie ich niski poziom wiedzy powoduje, że stają się narażeni na manipulację, co tworzy żyzne podłoże do czynów nieuczciwej konkurencji. Dlatego do zadań ustawodawcy należy w szczególności uchronienie konsumentów przed komunikatami mogącymi wprowadzić ich w błąd, czyli spowodować decyzje zakupowe, których nie podjęliby, mając pełną i prawdziwą wiedzę o danym produkcie lub przedsiębiorcy. Pozwoli to na zabezpieczenie ich interesu pod względem finansowym oraz zachowanie zasad uczciwej konkurencji. Producentom umożliwi to z kolei wykazanie faktycznej przewagi, na wypracowaniu której ponieśli koszty związane z inwestycjami, takimi jak pozyskiwanie surowców ze zrównoważonych źródeł, modernizacja procesów produkcyjnych, unowocześnianie metod transportu i dystrybucji czy edukacja konsumentów.

”

Do zadań ustawodawcy należy w szczególności uchronienie konsumentów przed komunikatami mogącymi wprowadzić ich w błąd, czyli spowodować decyzje zakupowe, których nie podjęliby, mając pełną i prawdziwą wiedzę o danym produkcie lub przedsiębiorcy. Pozwoli to na zabezpieczenie ich interesu pod względem finansowym oraz zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Takie wysiłki legislacyjne zostały już podjęte przez niektóre państwa członkowskie i Unię Europejską⁶, ale potrzeba przynajmniej dwóch lat na ich finalizację i wdrożenie. Obejmą w szczególności zasady zamieszczania deklaracji środowiskowych dotyczących produktów i usług tak, by nie było wątpliwości co do ich celowości, uzasadnienia i prawdziwości. Aby, dla przykładu, rzeczowe deklaracje poparte złożonymi, wieloletnimi badaniami naukowymi nie musiały konkurować z logo lub pieczęcią powołanej na poczekaniu prywatnej jednostki lub wręcz wymyślnego „autorytetu”.

Idąc naprzeciw oczekiwaniom rynku, poszczególne organizacje opracowują samoregulacje, czyli wspólne „zasady gry” dla branży lub sektora. W Polsce od niespełna roku obowiązują ustalenia zawarte w Kodeksie Etyki Reklamy⁷. W ten sposób konsumenci i inni uczestnicy rynku mogą zgłaszać zastrzeżenia do treści określonych przekazów reklamowych, a zapisy samoregulacji umożliwiają ekspertom KER, zwanymi arbitrami, ocenę treści danej reklamy i wydanie opinii, która zostaje opublikowana na stronie Rady Reklamy. Reklamodawcy liczą się z opiniami KER, gdyż śledzi je również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a członkowie Rady Reklamy są wręcz zobowiązani do ich uwzględniania.

Wszystko, czego nie wolno komunikować na temat zrównoważonego rozwoju, zostało zdefiniowane jako *greenwashing*. W niedawnym opracowaniu United Nations Global Compact⁸ dokonano klasyfikacji tego typu działań, wyróżniając sześć „grzechów” *greenwashingu*.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1169/2011.

⁶ *Proposal for a Directive on substantiation and communication of explicit environmental claims (Green Claims Directive)*, COM/2023/166 final.

⁷ Zob. *Nowe zapisy Kodeksu Etyki Reklamy dotyczące reklamy środowiskowej*, <https://radareklamy.pl/green-project/> [dostęp online].

⁸ *Etyczna i odpowiedzialna komunikacja w biznesie*, oprac. K. Bąkiewicz, UN Global Compact, Warszawa 2023.

1. Grzech ukrytych działań: najczęściej obserwowany typ *greenwashingu*, który polega na sugerowaniu, że produkt jest zgodny z zasadami ochrony środowiska, przy jednoczesnym prezentowaniu tylko fragmentu jego cyklu życia – bez uwzględnienia całości wpływów środowiskowych wynikających z procesu produkcji, użytkowania oraz pozbywania się odpadów.
2. Grzech braku dowodów: deklaracje dotyczące środowiskowych parametrów produktu, nieznajdujące odzwierciedlenia w dostępnych źródłach i niepotwierdzone przez jakiegokolwiek uznane instytucje certyfikujące. Jako przykład takiego postępowania często wymienia się informacje dotyczące testowania produktu na zwierzętach, których konsument nie jest w stanie w żaden sposób zweryfikować.
3. Grzech braku precyzji: komunikacja dotycząca produktu jest do tego stopnia nieprecyzyjna, że jej sens może zostać odebrany przez konsumenta opacznie. Autorzy treści stosują tu m.in. opisy typu: „wolny od chemikaliów”, co we współczesnym świecie jest właściwie niemożliwe.
4. Grzech nieistotności: w tym przypadku deklaracje dotyczące kwestii ekologicznych bywają prawdziwe, jednak z perspektywy konsumenta mało istotne. Przykładem może być tu przekazywanie informacji o nieobecności w produkcie freonów, których użycie zostało zakazane już kilkadziesiąt lat temu.
5. Grzech łgarstwa: przekazywanie w oczywisty sposób nieprawdziwych informacji, m.in. bezprawne używanie znaków certyfikacji czy podawanie nieprawdziwych danych o zawartości materiału z recyklingu lub przydatności do recyklingu.
6. Grzech mniejszego zła: podkreślanie, iż produkt pozytywnie wyróżnia się na tle danej kategorii, która jednak w rzeczywistości jako całość jest wyjątkowo szkodliwa dla środowiska, np. stwierdzenie, że produkt otrzymano z wołowiny ze zrównoważonej hodowli, chociaż produkcja wołowiny jest ogólnie wyjątkowo zasobochłonna.

Prowadzone są również działania mające unormować informowanie konsumentów o wpływie produktu na środowisko w prosty, syntetyczny sposób. We współczesnej kulturze obrazkowej oczywistym rozwiązaniem wydaje się znak graficzny, który pokazywałby poszczególne czynniki oddzielnie czy też w sposób sumaryczny lub hybrydowy, tak jak we francuskim systemie Planet Score. Oznaczenie to zawiera określenie klasy oddziaływania na środowisko: od A (najlepsze) do E, czemu towarzyszy przedstawienie na skali oraz podkreślenie kolorami według klucza świateł drogowych, który znamy chociażby z oznaczeń klas energetycznych sprzętu AGD. Trzy wybrane aspekty oddziaływania: poziomy pestycydów, bioróżnorodność i wpływ na klimat (czyli wartość emisji) przedstawiane są dodatkowo w postaci suwaków. Zadbano też o oznaczenie typu chowu zwierząt, co jest wyznacznikiem dbałości o ich dobrostan.



Grafika 1. Przykład oznakowania w systemie Planet Score⁹

Jednak największe nadzieje spośród kilku wprowadzanych lub testowanych obecnie systemów znakowania wpływu środowiskowego w Europie wzbudza Eco Impact, firmowany przez Foundation Earth – organizację, w której wybitni naukowcy połączyli swoje działania z przedstawicielami sieci handlowych i największych marek, aby wspólnie opracować obiektywny i przejrzysty system znakowania. Eco Impact bierze pod uwagę zidentyfikowane obszary oddziaływania oraz cały cykl życia produktu. Umieszczenie oznaczenia wymaga certyfikacji. Oznaczenie ma charakter sumaryczny: zawiera literę od A+ (najlepszy) do G oraz przedstawienie kolorystyczne i na skali.

⁹ Zob. <https://www.planet-score.org/en/> [dostęp online].



Grafika 2. Przykład znakowania systemu Eco Impact¹⁰

”

Zarówno stosowanie symboli, jak i uprawnionych stwierdzeń opisowych, o ile stanie się powszechne, ma szansę wpłynąć na aspekty zrównoważonego rozwoju tak bezpośrednio – poprzez zwiększenie konsumpcji produktów oddziałujących pozytywnie, jak i pośrednio – przez stymulowanie ich transformacji w kierunku zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko.

Zarówno stosowanie symboli, jak i uprawnionych stwierdzeń opisowych, o ile stanie się powszechne, ma szansę wpłynąć na aspekty zrównoważonego rozwoju tak bezpośrednio – poprzez zwiększenie konsumpcji produktów oddziałujących pozytywnie, jak i pośrednio – przez stymulowanie ich transformacji w kierunku zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko. Niestety dzisiejsza etykieta produktu żywnościowego zawiera już cały szereg technicznych informacji: skład, datę, wartości odżywcze, warunki przechowywania, sposób przygotowania i wiele innych. Do tego dochodzi sporo opisowych treści, stanowiących obietnicę korzyści związanych właśnie z tym, a nie innym produktem. Obie grupy informacji mogą wciąż być wykorzystane do przekazania faktów na temat wpływu produktu i producenta na środowisko. Wiele można też zdziałać poza etykietą. Należy jednak pamiętać, że w walce o chwilę uwagi ze strony nabywcy nie wolno nam zapomnieć o prawach konsumenta i zasadach uczciwej konkurencji.

O autorze

Jacek Czarnecki – ekspert w dziedzinie prawa żywnościowego, bezpieczeństwa i jakości żywności, zrównoważonego rozwoju oraz komunikacji skierowanej do konsumentów. W Nestlé Polska odpowiada za zakres legislacji żywnościowej i kontaktów naukowych. Kieruje również obszarem jakości i kompletności danych podstawowych w procesach opracowywania receptur, tworzenia etykiet oraz komunikowania technicznej informacji o produktach. Pełni funkcję wiceprezesa Polskiej Federacji Producentów Żywności Związku Pracodawców. Jest też członkiem zarządu Polskiego Związku Pracodawców Przemysłu Spożywczego w Konfederacji Lewiatan. Związany z Wydziałem Żywnienia Człowieka SGGW w Warszawie, gdzie ukończył studia, uzyskał stopień doktora i z którym aktywnie współpracuje.

¹⁰ Zob. <https://www.foundation-earth.org/> [dostęp online].

Jak firmy rolno-spożywcze mogą czerpać ze zrównoważonego rolnictwa?



Małgorzata Bojańczyk

Dyrektor Polskiego Stowarzyszenia Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności

Jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stoi sektor rolno-spożywczy, jest konieczność dostosowania się do nowych wyzwań i regulacji europejskich dotyczących zrównoważonych łańcuchów żywnościowych. Stanowią one odpowiedź nie tylko na postępujące zmiany klimatyczne, ale też potrzeby konsumentów, którzy są coraz bardziej świadomi kryzysu środowiskowego i chcą mu przeciwdziałać. Na czym polega zrównoważony rozwój biznesu rolno-spożywczego? Jak powinna wyglądać jego przyszłość?

Rozdzielanie kwestii produkcji żywności, w tym metod upraw czy hodowli oraz pozyskiwania surowców pochodzących z rolnictwa, od kolejnych etapów, jakie przechodzą produkty rolne, zanim trafią na stół konsumenta, nie odpowiada rynkowej rzeczywistości. Aby zapewnić opłacalną dla rolników i hodowców produkcję, uzyskać akceptowalne dla klientów ceny żywności oraz ograniczyć negatywny wpływ rolnictwa na środowisko i klimat, przedsiębiorstwa z sektora rolno-spożywczego muszą świadomie zarządzać zmianą w kierunku zrównoważenia.

Współczesny konsument oczekuje, że żywność dostępna w polskich sklepach będzie wyprodukowana przez lokalnych producentów z poszanowaniem dla środowiska i klimatu przy zachowaniu przystępnego poziomu cen. Oznacza to, że poza aspektami środowiskowymi i zmniejszaniem negatywnego oddziaływania na klimat rolnictwo i produkcja żywności muszą być zrównoważone również na poziomie ekonomicznym, czyli zapewnić odpowiednie dochody przedsiębiorcom i zadowalające ceny żywności dla konsumentów. Dlatego szybsze reagowanie na zmiany rynkowe związane ze wzrostem kosztów produkcji rolnej, cen energii czy środków ochrony roślin to niezbędny element strategii firm branży rolno-spożywczej.

Założenia i legislacja

Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie jest nowa – została zaproponowana w 1713 r. przez Hansa Carla von Carlowitza. Pierwotnie oznaczała taki sposób gospodarowania lasem, który umożliwiał jego samoodnowę. Dopiero w latach 80. XX wieku słowo *sustainable* zostało przejęte przez ruch ekologiczny i wprowadzone do debaty politycznej w szerszym kontekście.



Rozwój zrównoważony oznacza taki rozwój gospodarczy, który prowadzi do zwiększania spójności społecznej, podnosi jakość środowiska i dba o ład ekonomiczny. Klasyczna koncepcja opiera się zatem na trzech zależnych od siebie aspektach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym.

W 2019 r. Komisja Europejska przedstawiła Europejski Zielony Ład (EZŁ) – strategię, której celem jest osiągnięcie (najpóźniej do 2050 r.) neutralności klimatycznej. Odnosząc się do zrównoważonego rolnictwa i produkcji żywności, EZŁ wskazuje dwie główne strategie: „Od pola do stołu” i „Unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030”. Rozwój zrównoważony oznacza taki rozwój gospodarczy, który prowadzi do zwiększania spójności społecznej, podnosi jakość środowiska i dba o ład ekonomiczny. Klasyczna koncepcja opiera się zatem na trzech zależnych od siebie aspektach: ekonomicznym, społecznym i środowiskowym. Warto pamiętać, że we wdrażaniu założeń zrównoważenia w produkcji żywności ważną rolę odgrywają także konsumenci – poprzez swoje wybory i zachowania. Należą do nich m.in. preferowanie produktów lokalnych, co ma wpływ na skracanie łańcuchów dostaw i ograniczenie emisji, ale również takie aspekty jak świadome zapobieganie marnowaniu żywności czy oczekiwania związane z odpowiednią jakością produktów – wyprodukowanych z ograniczonym zastosowaniem nawozów czy środków ochrony roślin oraz dbałością o dobrostan zwierząt.

Zrównoważone rolnictwo

Blisko 25% największych przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego działających w Polsce deklaruje, że wdrożyło i realizuje strategię zrównoważenia, która jest integralną częścią ich organizacji i priorytetów inwestycyjnych. Przekłada się to na nowe podejście do tworzenia procesów biznesowych – zaopatrywanie się w surowce ze zrównoważonych źródeł i wspieranie rozwoju dostawców poprzez wprowadzanie programów rolnictwa zrównoważonego. Współpraca firm z rolnikami, którzy stosują ten model rolnictwa, przekłada się także na ograniczanie emisji pośrednich. Ma to istotne znaczenie, ponieważ często są one dużo wyższe niż emisje bezpośrednie – mowa tu średnio o 5,5 razy wyższej emisji gazów cieplarnianych, a w przypadku produkcji żywności i handlu wynik ten jest jeszcze bardziej niekorzystny, odpowiednio: 5,9 i 10,9 razy więcej¹.

”

Blisko 25% największych przedsiębiorstw z sektora rolno-spożywczego działających w Polsce deklaruje, że wdrożyło i realizuje strategię zrównoważenia, która jest integralną częścią ich organizacji i priorytetów inwestycyjnych.

Podejście biznesu w Polsce do wdrażania założeń zrównoważenia jest niejednorodne. Firmy wybierają różne programy i instrumenty. Dominującą strategią jest tworzenie własnych standardów, które są rozwinięciem istniejących certyfikacji rolnictwa zrównoważonego, takich jak FSA (*Farm Sustainability Assessment*) i GLOBALG.A.P. (*Good Agricultural Practices*). Na popularności zyskuje także rolnictwo węglowe, które umożliwia redukcję emisji gazów cieplarnianych lub przechwytywanie ich z atmosfery, wykorzystując glebowe projekty węglowe w ramach dobrowolnego rynku węglowego (VCM – *Voluntary Carbon Market*). Rolnictwo węglowe polega na stosowaniu regeneratywnych metod upraw i dzięki temu daje również możliwości uzyskania dodatkowego źródła dochodu dla gospodarstwa w postaci certyfikatów węglowych. Jest powszechnie uważane za skuteczną metodę redukcji emisji gazów cieplarnianych i usuwania CO₂ z atmosfery poprzez przekształcanie gleb w pochłaniacze dwutlenku węgla. Wraz z poprawą jakości gleby poprawia się również rentowność gospodarstwa.

”

Na popularności zyskuje rolnictwo węglowe, które umożliwia redukcję emisji gazów cieplarnianych, jak również przechwytywanie ich z atmosfery.

¹ Moment zwrotny w branży spożywczej. O tym, jak zrównoważony rozwój pozwala budować odporność biznesu w niestabilnych czasach, ASAP, Accenture, Warszawa 2022.

Wyzwanie równowagi w biznesie spożywczym

Choć aspekt zrównoważenia w rolnictwie nie jest jeszcze czynnikiem dominującym w działalności większości firm z sektora rolno-spożywczego w Polsce, to rolnictwo zrównoważone odgrywa coraz większą rolę w zarządzaniu ich rozwojem. Dotyczy to zwłaszcza firm, które są liderami rynkowymi. Wdrażanie nowych rozwiązań wymaga innowacyjności i stałego dostosowywania się do zmieniających się warunków rynkowych i klimatycznych. Jest również ważnym elementem realizacji celów zrównoważonego rozwoju.

Wpływ na wolne tempo wprowadzania założeń zrównoważenia w produkcji żywności ma m.in. brak jasnych wytycznych i przejrzystych zasad – np. brak oficjalnych, solidnych metod obliczeniowych obejmujących cały łańcuch wartości, zjawisko *greenwashingu* (stwarzania przez firmy mylnego wrażenia co do ich wpływu na środowisko) czy krytyczne postawy konsumenckie, wynikające z wątpliwości co do rzetelności przekazu marketingowego oferowanych produktów.



Transparentność rynku jest niezbędnym środkiem służącym popularyzacji produktów neutralnych pod względem emisyjności, które wyróżniają się zarówno pod względem technologicznym, jak i środowiskowym.

Niedawno przyjęty plan przemysłowy Zielonego Ładu przypomina o potrzebie umożliwienia konsumentom dokonywania wyborów w oparciu o przejrzyste i wiarygodne informacje. Dotyczy to dostępu do jasnej informacji na temat zrównoważonego charakteru, trwałości i śladu węglowego produktów. Legislacja europejska zwraca także uwagę na to, że transparentność rynku jest niezbędnym środkiem służącym popularyzacji produktów neutralnych pod względem emisyjności, które wyróżniają się zarówno pod względem technologicznym, jak i środowiskowym. W badaniu Komisji Europejskiej z 2020 r. stwierdzono, że „znaczna część oświadczeń środowiskowych (53,3%) zawiera niejasne, wprowadzające w błąd lub bezpodstawne informacje na temat właściwości środowiskowych produktów w całej UE i w wielu kategoriach produktów”². W ramach spisu oświadczeń środowiskowych w 2020 r. przeanalizowano również ich uzasadnienie pod kątem jasności, dokładności oraz stopnia, w jakim są one poparte dowodami, które można zweryfikować. Z analizy wynika, że 40% z nich było nieuzasadnionych. Oznacza to, że ogromna różnorodność „zielonych” oznaczeń (zidentyfikowano ich około 230) w ogólnej ocenie może prowadzić do naruszenia zaufania konsumentów.

Zielona szansa

Dla zrównoważonego biznesu opisane powyżej wyzwania i problemy stanowią szansę na wiarygodne i transparentne budowanie wartościowych łańcuchów dostaw oraz pozycjonowanie się na liderów, którzy stosują nowoczesne metody zarządzania. Dla środowiska i ludzi to również szansa na stworzenie zrównoważonego systemu żywnościowego – takiego, „który zapewnia i promuje bezpieczną, pożywną i zdrową żywność o niskim wpływie na środowisko dla wszystkich obecnych i przyszłych obywateli w sposób, który również chroni i przywraca środowisko i jego ekosystemy, jest solidny i odporny, ekonomicznie dynamiczny, sprawiedliwy i uczciwy oraz społecznie akceptowalny i integracyjny”³.

W perspektywie długoterminowej zrównoważone rolnictwo pozwala nie tylko na wzmocnienie odporności sektora rolnego i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, integralnie powiązanego z działaniami w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu, ale również na identyfikowanie żywności z wiarygodnych źródeł. Obecnie czekamy jeszcze na jasne wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące ogólnoeuropejskiej definicji rolnictwa zrównoważonego, listy standardów i praktyk rolniczych uznawanych za zrównoważone czy sposobu

² *Environmental claims in the EU: Inventory and reliability assessment. Final report*, Komisja Europejska, 2020.

³ *A Sustainable Food System for the European Union*, SAPEA, 2020.

oznaczania produktów pochodzących z takich upraw i hodowli. Zatem na rozsądny kompromis wobec wyzwań przyszłości musimy jeszcze trochę poczekać – tak, aby w konsekwencji znaleźć synergię między systemowymi instrumentami prawnymi, fiskalnymi a podejściem biznesowym i ideologicznym.

O autorce

Małgorzata Bojańczyk – dyrektor Polskiego Stowarzyszenia Zrównoważonego Rolnictwa i Żywności, doświadczony ekspert z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, Europejskiego Zielonego Ładu w odniesieniu do rynku rolno-spożywczego oraz rolnictwa zrównoważonego. Współautorka raportów pt. „Zrównoważona żywność w Polsce – Narodziny masowego rynku jako szansa dla branży spożywczej” i „Moment zwrotny w branży spożywczej. O tym, jak zrównoważony rozwój pozwala budować odporność biznesu w niestabilnych czasach” oraz kilku publikacji w czasopismach polskich i międzynarodowych. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie w zarządzaniu, legislacji, kontroli i skutecznym wdrażaniu projektów związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich. Zanim dołączyła do Stowarzyszenia, pracowała w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Działa charytatywnie w projekcie Ogrody Polsko-Niemieckie oraz w Rotary Club Warszawa Goethe.

Biogospodarka – niedoceniana szansa na poprawę konkurencyjności?



dr Artur Krukowski

Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

Wzmocniona działalność gospodarcza skutkująca rosnącą skalą eksploatacji zasobów przyrody oraz zwiększająca się liczba ludności powodują, że jednym z głównych wyzwań współczesnego świata staje się ochrona środowiska przyrodniczego, przeciwdziałanie zmianom klimatu i zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych. Europejska gospodarka – podobnie jak innych regionów świata – w dużym stopniu opiera się na surowcach kopalnych, mających charakter zasobów nieodnawialnych. To natomiast nie tylko negatywnie oddziałuje na stan środowiska naturalnego, ale też, ze względu na niepewność dostaw i wysokie ceny energii – w kontekście agresywnej polityki Rosji – obniża konkurencyjność europejskiego i krajowego przemysłu. Czy istnieje jakieś dobre remedium na szereg obecnych problemów natury środowiskowej, ekonomicznej i społecznej?

Biogospodarka – odpowiedź na wyzwania współczesności?

Jedną z odpowiedzi na aktualne wyzwania społeczno-ekonomiczne i środowiskowe powinna być transformacja krajów Wspólnoty zogniskowana na realizacji celów sformułowanych w unijnej strategii rozwoju biogospodarki¹. Koncepcja ta pojawiła się w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej w 2012 roku i wskazywała pięć priorytetowych celów, których wykonanie miało stworzyć podstawy do rozwoju bardziej innowacyjnego, zasobooszczędnego i konkurencyjnego społeczeństwa. Istotnym postulatem było dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego, realizowanego w warunkach chroniących środowisko naturalne, a jednocześnie umożliwiającego wykorzystanie zasobów odnawialnych w innych sektorach przemysłu. Według podstawowych założeń, polityka ta miała stanowić siłę napędową prowadzonych przez naukowców badań oraz tworzonych i wdrażanych w sektorach biogospodarki innowacyjnych rozwiązań, przyczyniających się do zrównoważonego wzrostu i poprawy konkurencyjności gospodarki unijnych krajów.

”

Pojęciem biogospodarka określa się zrównoważoną produkcję surowców odnawialnych w postaci biomasy, która następnie jest przetwarzana na różnorodne produkty o wyższej wartości dodanej, m.in.: żywność, pasze, farmaceutyki, włókna, biomateriały i bioprodukty czy bioenergie.

¹ *Innovating for Sustainable Growth: A Bioeconomy for Europe*, Bruksela 2012.

Pojęciem biogospodarki określa się zrównoważoną produkcję biomasy i jej przekształcanie w różnorodne produkty, m.in.: żywność, pasze, farmaceutyki, włókna, biomateriały i bioprodukty czy bioenergię. Biogospodarka obejmuje rozmaite sekcje i działy gospodarki, takie jak: rolnictwo, leśnictwo, rybactwo i rybołówstwo oraz akwakulturę, gdzie powstają surowce odnawialne w postaci biomasy, która następnie jest przetwarzana na produkty o wyższej wartości dodanej. Bazuje ona na zasobach naturalnych i jest nierozzerwalnie związana ze sferą badawczo-rozwojową oraz różnymi dziedzinami nauki, zwłaszcza biotechnologią, naukami medycznymi, biologicznymi, chemicznymi, rolniczymi. Wzajemne powiązanie tych dwóch przestrzeni i integracja wokół celów rozwoju biogospodarki daje gwarancję racjonalnego wykorzystania potencjału ludzkiego, technicznego i ekonomicznego na rzecz tworzenia innowacyjnych rozwiązań, gwarantujących poprawę efektywności gospodarki i działających na rzecz zadowolenia konsumenta.

Biogospodarka w strategiach UE

Realizacja strategii rozwoju biogospodarki jest szczególnie ważna w kontekście prowadzonej przez Unię Europejską polityki klimatyczno-energetycznej oraz skutków agresywnej polityki energetycznej Rosji, przekładających się na koszty energii dla przemysłu i gospodarstw domowych. Wzrost wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, które stanowią alternatywę dla paliw kopalnych i przyczyniają się do ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a także zmniejszania naszej zależności od niepewnych i niestabilnych rynków paliw kopalnych, może być szansą na pozyskiwanie taniej energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.



W maju 2022 roku, w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, przywódcy unijni postanowili przyspieszyć transformację energetyczną i wyznaczyli nowy cel wykorzystywania źródeł odnawialnych na poziomie 45%.

W ostatnich latach przywódcy unijni wyznaczyli szereg ambitnych celów, które mają prowadzić do tego, że Wspólnota stanie się pierwszym neutralnym klimatycznie blokiem gospodarczym do roku 2050. W lipcu 2021 roku, w pakiecie dotyczącym realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie wiążącego celu dotyczącego odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym krajów unijnych do 40%, osiągniętego do 2030 roku. Natomiast w maju 2022 roku, w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, przywódcy unijni postanowili przyspieszyć transformację energetyczną i wyznaczyli nowy cel wykorzystywania źródeł odnawialnych na poziomie 45%.

W naszym kraju, w strukturze nośników pozyskania energii ze źródeł odnawialnych, dominuje biomasa stała, na którą składa się głównie drewno opałowe pozyskiwane z leśnictwa oraz w mniejszej części produkcja rolnicza w postaci upraw roślinnych i upraw specjalnych przeznaczanych na cele energetyczne. Transformacja energetyczna w Polsce przebiega dość wolno, co niekorzystnie odbija się na poziomie konkurencyjności gospodarki. Choć udało nam się przekroczyć minimalne wymagania unijne i osiągnęliśmy w 2020 roku 16,1% udziału odnawialnych źródeł energii, to w końcowym zużyciu energii brutto poziom ten, na tle wielu innych krajów unijnych, jest nadal niewielki. Ponadto wciąż zbyt duży udział w miksie energetycznym stanowi energia pochodząca ze spalania węgla, co podnosi koszty produkcji energii wynikającej z cen samych surowców oraz uprawnień do emisji CO₂. W tym kontekście plany odejścia od wydobycia węgla w Polsce sięgające roku 2049 oraz założenia krajowej polityki energetycznej do roku 2040 wydają się mało ambitne, zwłaszcza w sytuacji kiedy rozwój energetyki wiatrowej i słonecznej, a w przyszłości energii jądrowej, mógłby pomóc z powodzeniem zastąpić tradycyjne źródła. Aby to osiągnąć, obok promocji alternatywnych źródeł energii, niezbędna jest racjonalna pomoc publiczna w zakresie ich stosowania, poprawa efektywności energetycznej oraz przyspieszona modernizacja sieci elektroenergetycznych w celu absorpcji energii z dodatkowych źródeł.



Transformacja energetyczna w Polsce przebiega dość wolno, co niekorzystnie odbija się na poziomie konkurencyjności gospodarki. Choć udało nam się przekroczyć minimalne wymogi unijne i osiągnęliśmy w 2020 roku 16,1% udziału odnawialnych źródeł energii, to w końcowym zużyciu energii brutto poziom ten, na tle wielu innych krajów unijnych, jest nadal niewielki.

Rozwój biogospodarki a konkurencyjność polskiej gospodarki

Strategia rozwoju biogospodarki od momentu jej powstania stała się ważnym obszarem zainteresowania organów unijnych oraz istotnym elementem realizacji różnych polityk wspólnotowych. Została zaadaptowana przez wiele krajów i regionów jako jedna z wiodących specjalizacji, mających przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarki oraz poprawy jakości życia mieszkańców. Biogospodarka, która obejmuje szeroki zakres działalności gospodarczej człowieka, wykorzystującej zasoby powstające w świecie przyrody, jest olbrzymią szansą na zahamowanie niekorzystnych zjawisk i rozwiązywanie problemów współczesnego świata.

Biorąc pod uwagę olbrzymi potencjał sektorów odpowiedzialnych za produkcję biomasy w Polsce, można stwierdzić, iż realizacja założeń strategii rozwoju biogospodarki może przynieść szereg korzystnych zmian gospodarczych, społecznych i środowiskowych. W przypadku rolnictwa, jak i pozostałych sektorów produkcji pierwotnej, zastosowanie nowoczesnych technologii produkcji powinno skutkować poprawą jej efektywności, zmniejszeniem negatywnego wpływu na środowisko przyrodnicze oraz powstawaniem nowych miejsc pracy i źródeł dochodu dla producentów biomasy. W przypadku sektorów przetwarzających biomasę i produkujących towary sprzedawane na rynku wewnętrznym i na eksport, rozwój biogospodarki jest szansą na ucieczkę z „pułapki przeciętnego produktu” poprzez oferowanie produktów o wyższej marży dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii oraz stosowanie przez podmioty gospodarcze strategii społecznej odpowiedzialności biznesu. Strategii, w której przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju i informowanie konsumentów o ekologicznych aspektach wytwarzania produktów oraz działaniach firmy na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego przyczynia się do poprawy jej konkurencyjności i osiągania lepszych wyników finansowych. W przypadku produkcji energii odnawialnej w postaci biomasy stałej, biogazu i biopaliw, rozwój nowoczesnych technologii przetwarzania biomasy pozwoli na poprawę efektywności ich produkcji, uniknięcie konkurencji między wykorzystaniem surowców na cele żywnościowe i energetyczne, jak również wykorzystanie na większą skalę surowców odpadowych.

Wykorzystywanie zasobów świata przyrody w sposób zrównoważony jest podstawowym wyzwaniem, stojącym przed współczesnym społeczeństwem. W tym również przed politykami odpowiedzialnymi za politykę gospodarczą oraz przed szeroko rozumianą sferą naukowo-badawczą, bowiem w świetle głównych wyzwań społeczno-gospodarczych i ekologicznych wszystkie sektory gospodarcze oraz najważniejsze instytucje powinny być zaangażowane w tworzenie i realizację rozwiązań spełniających sformułowane w strategii rozwoju biogospodarki cele.

O autorze

Dr **Artur Krukowski** – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Ekonomii i Agrobiznesu w Uniwersytecie Przyrodniczym w Lublinie. Jego zainteresowania badawcze dotyczą zagadnień związanych z konkurencyjnością podmiotów agrobiznesu, organizacją i funkcjonowaniem handlu i logistyki na rynku żywności oraz z rozwojem biogospodarki, w tym kwestii pozyskiwania odnawialnych źródeł energii. Zainteresowania te znajdują odzwierciedlenie w licznych krajowych i zagranicznych publikacjach naukowych. Obok pracy naukowo-dydaktycznej współpracuje z instytucjami otoczenia społeczno-gospodarczego, w tym z Urzędem Marszałkowskim w Lublinie w roli eksperta przy realizacji regionalnej strategii inteligentnego rozwoju w oparciu o koncepcję rozwoju biogospodarki.

Rolnictwo regeneratywne – całościowe podejście do uprawy gleby



Katarzyna Eron

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Rolnictwo stoi obecnie przed dwoma wyzwaniami – to przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz właściwa adaptacja do tej zmiany. Wdrażanie konkretnych działań należy zacząć od podstaw, a więc od odbudowy równowagi biologicznej gleby. Coraz częściej postuluje się zwrot w stronę rolnictwa regeneratywnego, a więc holistycznego podejścia do uprawy gleby dążącego do poprawienia jej żyzności, przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego. Na czym polega to w praktyce? Czy dokona się rewolucja w tym zakresie?

Deficyt wody w Polsce

Zmiana klimatu dokonuje się na naszych oczach. Sytuacja jest jednak o wiele poważniejsza, niż można by przypuszczać. Według raportu GUS¹ Polska jest jednym z najuboższych w wodę krajów UE – wielkość odnawialnych zasobów wody słodkiej przypadająca na jednego mieszkańca wynosi tutaj niecałe 1600 m³. Nasz kraj znajduje się zatem poniżej ustalonego przez ONZ progu 1700 m³ wody na osobę, świadczącym o zagrożeniu wystąpienia stresu wodnego spowodowanego m.in. deficytem wody występującej w glebie.

W ostatnich latach poziom wód gruntowych w Polsce obniżył się o dwa metry. Co więcej, rośnie przewaga parowania nad opadem w okresie wegetacyjnym (ponad 60% rocznych opadów przypada na okres o większym parowaniu wody)². Zagrożenie suszy (przeplatanej nagłymi, gwałtownymi ulewami, powodującymi powierzchniowy spływ wody) w naszym kraju niebezpiecznie wzrasta. Według ekspertów już w 2030 roku doświadczymy kryzysu wodnego, ponieważ zapotrzebowanie na wodę będzie wyższe o 40% niż dostępne zasoby³.

Dla sektora rolniczego powyższe dane oznaczają tylko jedno – jeśli natychmiast nie zadba się o dobrą kondycję gleby, uprawy będą uboższe, a straty, związane chociażby z występowaniem deszczy nawalnych, coraz większe. Należy wykorzystać ogromny potencjał retencyjny gleby, której struktura (szczególnie kiedy zawiera dużą ilość materii organicznej) pozwala na infiltrowanie wody w głąb profilu glebowego

¹ Najnowszy raport GUS – Polska na 24 miejscu w Unii Europejskiej pod względem odnawialnych zasobów wody słodkiej, <https://www.gov.pl/web/susza/najnowszy-raport-gus--polska-na-24-miejscu-w-unii-europejskiej-pod-wzglem-odnawialnych-zasobow-wody-slodkiej> [dostęp online].

² Woda w rolnictwie, Koalicja Żywa Ziemia 2020, https://koalicjazywaziemia.pl/wp-content/uploads/2020/11/Ekspertyza_Woda-w-rolnictwie.pdf [dostęp online].

³ Eksperci: do 2030 roku zacznie brakować 40 procent wody, 17.03.2023, <https://tvn24.pl/tvnmeteo/swiat/woda-do-2030-roku-zapotrzebowanie-na-wode-przekroczy-zasoby-o-40-procent-raport-6846427> [dostęp online].

i odnawianie zasobów wód podziemnych⁴. Czas zatem wrócić do korzeni – stworzyć takie systemy uprawowe, które w sposób harmonijny będą koegzystowały ze światem natury, zmniejszając przy tym skutki zmiany klimatycznej.

Powrót do korzeni, ale w nowej odsłonie

Praktyki znane rolnictwu konwencjonalnemu, takie jak zbyt częsta (jak na możliwości regeneracyjne) orka oraz nadmierne stosowanie nawozów mineralnych, prowadzą do degradacji krajobrazu i środowiska naturalnego, m.in. wyjąłowania gleby czy zanieczyszczenia wód gruntowych.

Natomiast rolnictwo regeneratywne, zwane również regeneracyjnym, jako jeden z elementów dobrych praktyk rolnictwa zrównoważonego, pielęgnuje i przywraca zdrowie gleby, ale wykazuje też potencjał pozytywnego wpływu na ekonomiczną część produkcji rolnej. Istnieją analizy wskazujące, że „w ramach rolnictwa regeneratywnego istnieją realne szanse, po zastosowaniu określonych praktyk agroekologicznych, na znaczące obniżenie kosztów produkcji w gospodarstwie rolnym, obniżenie śladu węglowego oraz znaczącą poprawę zawartości materii organicznej w glebie”⁵.



Rolnictwo regeneratywne, zwane również regeneracyjnym, pielęgnuje i przywraca zdrowie gleby, ale wykazuje też potencjał pozytywnego wpływu na ekonomiczną część produkcji rolnej. To swoisty powrót do bardziej ekologicznych metod gospodarowania znanych od lat, dopasowany do współczesnego świata.

Idea rolnictwa regeneratywnego wpływa zatem na wiele obszarów działalności rolniczej. Począwszy od kwestii ochrony środowiska i różnorodności biologicznej, poprzez optymalne zużycie wody, zapewnienie jakościowej żywności dla stale rosnącej liczby ludności na świecie, na bezpieczeństwie finansowym rolników skończywszy (np. dzięki zmniejszeniu wydatków na nawozy sztuczne). Do praktyk regeneracyjnych należą m.in.: bezorkowa uprawa, stosowanie nawozów naturalnych i organicznych przy rezygnacji lub znacznym zmniejszeniu wykorzystywania środków chemicznych, zróżnicowany płodozmian, rozszerzenie agroleśnictwa i upraw międzyplonowych, ochrona warstwy próchnicznej ziemi czy utrzymywanie zielonej pokrywy roślinnej na polach. To swoisty powrót do bardziej ekologicznych metod gospodarowania znanych od lat, dopasowany do współczesnego świata.

Kodeks 5C – nowy sposób zarządzania glebą

Istotnym wyzwaniem dla dalszego rozwoju idei rolnictwa regeneratywnego jest brak jednolitych ram prawnych oraz powszechnie uznanej definicji rolnictwa regeneratywnego. Największą popularność zyskał dotychczas Kodeks 5C⁶, uwzględniający pięć komponentów w zarządzaniu glebą w ramach rolnictwa regeneratywnego:

- *cultivation* (uprawa) – nastawienie się na uprawę minimalną, głównie bezorkową. Wskazane jest spulchnianie i płytkie mieszanie gleby, co sprzyja procesowi powstawania próchnicy i zwiększa chłonność gleby,
- *calcium* (wapń) – stosowanie nawożenia wapniowego w celu uregulowania odczynu (pH) gleby. Wapń pozwala uzyskać odczyn lekko kwaśny lub obojętny, którym charakteryzują się dobre gleby i który ogranicza przyswajalność metali ciężkich,

⁴ Woda w rolnictwie, dz. cyt.

⁵ M. Drygas, I. Nurzyńska, *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Warszawa 2021, s.39, <https://efrwp.pl/wp-content/uploads/2022/06/efrwp-wpr-2021.pdf> [dostęp online].

⁶ Jego nazwa nawiązuje do japońskiej metody 5S, postulującej systematyczne podejście do zarządzania miejscem pracy. *Seiri* (sortowanie), *seiton* (systematyzacja), *seiso* (czyszczenie), *seiketsu* (standardyzacja) i *shitsuke* (samodyscyplina) mają na celu zachowanie porządku i samodyscypliny, które w sposób bezpośredni przekładają się na poprawę organizacji pracy i efektywności, w: E. Baranek, S. Zdżyłowski, *Metoda 5S*, w: Encyklopedia Zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Metoda_5S [dostęp online].

- *carbon* (węgiel) – sekwestracja glebowa węgla, czyli zatrzymanie CO₂ w glebie i redukcja jego emisji do atmosfery. Nawozy organiczne wzbogacają glebę w próchnicę, która zawiera wiele składników mineralnych potrzebnych dla roślin oraz skutecznie chroni przed patogenami. Należy przy tym pamiętać, że ilość węgla w biosferze jest stała – im więcej go w glebie, tym mniej w atmosferze,
- *cover crops* (poplony) – rośliny okrywowe (np. sonecznik, owies, gryka) są nie tylko źródłem bioróżnorodności, ale też minimalizują ryzyko wypłukiwania składników pokarmowych, poprawiają strukturę gleby i pomagają w zwalczaniu chwastów i szkodników. Osłaniając glebę, przeciwdziałają również erozji; mogą być także wykorzystywane do wypasu lub na paszę dla zwierząt,
- *culture* (kultura) – obejmuje zespół działań okołorolniczych związanych z ochroną otoczenia pól uprawnych. Zaliczamy do nich m.in. płodozmian, dbałość o dobrostan zwierząt (w tym stwarzanie sprzyjających warunków życia dla pszczół), budowę zbiorników retencyjnych czy szeroko pojęte kreowanie krajobrazu, np. poprzez nasadzenie i pielęgnację drzew.



Kodeks 5C uwzględnia pięć komponentów w zarządzaniu glebą w ramach rolnictwa regeneratywnego: *cultivation* (uprawę), *calcium* (wapń), *carbon* (węgiel), *cover crops* (poplony) oraz *culture* (kulturę).

Nieco inny model rolnictwa regeneratywnego, oparty na pięciu filarach: bioróżnorodności, glebie, wodzie, żywym inwentarzu i rolniku, został wypracowany przez grupę firm – przedstawiciele szeroko pojętego łańcucha wartości sektora *food&agri*⁷. Istotą tego modelu jest dążenie do zwiększania bioróżnorodności roślin i zwierząt na i pod powierzchnią gleby, zwiększenie skali praktyk rolniczych, które pomagają chronić zdrowie gleby i zwiększają w niej zawartość materii organicznej, zmniejszenie wpływu środków chemicznych na farmy, dostosowanie nawożenia organicznego, biologiczne zwalczanie szkodników oraz wprowadzanie odpowiednich technik nawadniania, włączenie żywego inwentarza i zoptymalizowanego wypasu do systemów rolniczych tam, gdzie jest to możliwe⁸. W centrum modelu znajduje się rolnik, zarządzający wymienionymi potrzebami i wyzwaniem, który, dbając o środowisko przy pomocy finansowej i szkoleniowej ze strony takich firm jak np. Nestlé, ma szansę poprawić swoją sytuację ekonomiczną.

Praktyki regeneratywne prowadzą do odtworzenia i utrzymania potencjału plonotwórczego gleby oraz poprawy stanu agroekosystemów. Zajmują kluczowe miejsce w procesie zmniejszania wpływu zmiany klimatycznej dzięki optymalizacji procesów produkcyjnych i zatrzymywaniu węgla w glebie. Oddziałują nie tylko na samą strukturę gleby (np. zwiększając jej zdolność do retencjonowania wody oraz magazynowania składników pokarmowych), lecz również na cały ekosystem, przywracając różnorodność biologiczną. Oczywiście żyzna gleba pozwala na osiągnięcie zdrowszych i wyższych plonów. Odpowiednie zarządzanie nią może więc potencjalnie zwiększyć dochody rolników i rentowność oraz konkurencyjność gospodarstw.

Wsparcie podmiotów mających globalny wpływ

Rolnictwo regeneratywne, ze względu na swój holistyczny charakter, posiada ogromny potencjał zmianotwórczy. Połączenie produkcji roślinnej ze zrównoważonymi praktykami rolniczymi powinno zatem stanowić priorytet dla całego sektora rolniczego. Czy jednak tak się stanie? W kręgach rolniczych ta idea jest nadal traktowana z rezerwą, co być może wynika nawet nie tyle z kontrowersji samych założeń (w dużym stopniu to powrót do faktycznych korzeni rolnictwa), co z ryzyka finansowego i nowych kosztów, których obawia się szczególnie starzejące się pokolenie rolników mniej otwartych na zmiany. Należy jednak podkreślić, że regeneracyjne praktyki rolnicze coraz dynamiczniej upowszechniają się w Polsce, a w wielu krajach w Europie i na świecie mają już zauważalny udział w strukturze agrarnej. Dzieje się tak m.in. dlatego, że są one coraz śmieiej wspierane przez największe korporacje sektora *food&agri*.

⁷ Jednym z sygnatariuszy i zarazem propagatorem takiego podejścia do rolnictwa regeneratywnego jest firma Nestlé.

⁸ *Rolnictwo regeneracyjne. Żyzna gleba dla zdrowej żywności*, 2023-01-17_Regen_Agri_leaflet PL - FINAL.pdf [dostęp online].



Regeneracyjne praktyki rolnicze coraz dynamiczniej upowszechniają się w Polsce, a w wielu krajach w Europie i na świecie mają już zauważalny udział w strukturze agrarnej. Dzieje się tak m.in. dlatego, że są one coraz śmieiej wspierane przez największe korporacje sektora *food&agri*.

Dobrym przykładem jest tu Grupa Nestlé, która w ramach swoich globalnych zobowiązań przyjęła plan pozyskiwania do 2030 r. 50% swoich kluczowych składników metodami rolnictwa regeneratywnego⁹. Działalność Nestlé jest w dużej mierze ukierunkowana na bliskie współdziałanie z rolnikami oraz środowiskiem naukowym, co znalazło swoje odzwierciedlenie w powołaniu Instytutu Nauk Rolniczych Nestlé¹⁰. Przekłada się to także na implementowanie pozytywnych zmian w zakresie metod prowadzenia lokalnych gospodarstw oraz ograniczania ich wpływu na środowisko.

Obecnie firma współpracuje w Polsce z niemal 60 sadownikami i plantatorami kluczowych warzyw i owoców – jabłek, marchwi i buraka ćwikłowego w zakresie poprawy obiegu materii organicznej w glebie. W projekt zaangażowani są m.in. rolnicy związani z fabryką Nestlé w Rzeszowie, przy pomocy których prowadzone są analizy obiegu dwutlenku węgla w gospodarstwach.

Z roku na rok firma zwiększa swoje inwestycje w obszarze badawczym. Od 2021 roku, wraz z rolnikami, prowadzi badania i analizy przy użyciu narzędzi rolnictwa precyzyjnego w celu znalezienia i wdrożenia rozwiązań poprawiających jakość gleby. Obecnie areał gruntów rolnych objęty tymi praktykami odpowiada powierzchni 1021 boisk piłkarskich.

Od kilku lat prowadzone są także działania edukacyjne realizowane we współpracy z naukowcami z Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie oraz Instytutu Środowiska Rolniczego i Leśnego PAN. Jednym z programów jest również „Młody Rolnik”, mający na celu ułatwienie rozpoczęcia działalności rolniczej młodym przedsiębiorcom poprzez zapewnienie im dostępu do wsparcia ekspertów oraz programów do zarządzania gospodarstwem.



Od 2023 roku firma Nestlé intensyfikuje swoje działania na rzecz rolnictwa regeneratywnego w Polsce, zapraszając do współpracy również rolników, którzy zaopatrują w surowce lokalnych dostawców. Celem przedsięwzięcia jest stworzenie sieci łączącej różnych interesariuszy, ale także szerzenie wiedzy na temat praktyk rolnictwa regeneratywnego i zachęcanie rolników do przejścia na ten sposób kultywacji.

Od 2023 roku firma Nestlé intensyfikuje swoje działania na rzecz rolnictwa regeneratywnego w Polsce, zapraszając do współpracy również rolników, którzy zaopatrują w surowce lokalnych dostawców – w pierwszym etapie są to hodowcy pszenicy, ale w przyszłości zakładany jest rozwój tego modelu. Celem tego przedsięwzięcia jest stworzenie sieci łączącej różnych interesariuszy, między innymi firmy pozyskujące surowce do produkcji, przetwórców czy rolników, ale także szerzenie wiedzy na temat praktyk rolnictwa regeneratywnego i zachęcanie rolników do przejścia na ten sposób kultywacji.

⁹ Niektóre marki z grupy Nestlé przyjęły dalej idące zobowiązania, np. Cerelac deklaruje, że do 2030 r. 100% swoich kluczowych składników będzie pozyskiwać za pomocą metod rolnictwa regeneratywnego. Zob. *Creating Shared Value and Sustainability Report 2022*, [creating-shared-value-sustainability-report-2022-en.pdf](https://www.nestle.com/creating-shared-value-sustainability-report-2022-en.pdf) (nestle.com)[dostęp online].

¹⁰ Zob. *Nestlé otwiera nowy instytut badawczy, którego celem jest wspieranie zrównoważonych systemów żywnościowych*, 3.05.2023, <https://www.nestle.pl/media/nestle-otwiera-nowy-instytut-badawczy> [dostęp online].

W innych miejscach na świecie Nestlé również wspiera rolników (szczególnie tych z mniejszych gospodarstw) w procesie przeprowadzenia zielonej transformacji, oferując im pomoc techniczną, szkoleniową (budowanie świadomości) oraz finansową, co doskonale widać na przykładzie programu *Nescafé Plan 2030*, skierowanego do osób pracujących na plantacjach kawy w krajach rozwijających się, takich jak Indonezja, Meksyk czy Wybrzeże Kości Słoniowej. Realizowanie założeń rolnictwa regeneratywnego w tych społecznościach nie tylko poprawia zdrowie gleby, chroni zasoby wodne i bioróżnorodność, zbliżając nas tym samym do uzyskania neutralności węglowej, czyli zerowej emisji gazów cieplarnianych netto, ale też zwiększa dochody farmerów, poprawiając ich sytuację ekonomiczno-społeczną. Takie działania wspierają lokalne dostawy żywności, prowadząc ostatecznie do uzyskania bezpieczeństwa żywnościowego na danych terenach.

Przy wprowadzaniu zmian niezwykle ważne jest uwzględnienie ograniczeń konkretnych rolników, przyzwyczajonych do własnych sposobów uprawy, którzy poza wskazaniem dróg rozwoju, często potrzebują również kompleksowego wsparcia materialnego. Dlatego tak istotnym elementem tej zmiany jest współpraca rolników z władzami lokalnymi, organizacjami pozarządowymi, a także instytucjami badawczymi, żeby – z jednej strony – zbudować zaplecze informacyjno-edukacyjne (dlaczego taki, a nie inny model rolnictwa, jakie są jego zalety itp.), a z drugiej – uzyskać potrzebne finansowanie do przeprowadzenia transformacji¹¹.

”

Idea rolnictwa regeneratywnego nie jest ani ostatnią, ani jedyną „deską ratunku”, lecz niezwykle istotnym komponentem nowego (ekologicznego i zrównoważonego) podejścia w sektorze rolno-spożywczym. To od naszych decyzji i przedsięwzięć zależy, czy ten trend zyska charakter powszechny.

Idea rolnictwa regeneratywnego, jako przykład pozytywnego trendu upowszechniającego się we współczesnym świecie, powinna stać się jedną z form działań mitygacyjnych wobec kryzysu klimatycznego. Nie jest to oczywiście ani ostatnia, ani jedyna „deska ratunku”, ale niezwykle istotny komponent nowego (ekologicznego i zrównoważonego) podejścia w sektorze rolno-spożywczym. To od naszych decyzji i przedsięwzięć zależy, czy ten trend zyska charakter powszechny. Aby stało się to możliwe, ta idea powinna zyskać zarówno szerokie poparcie społeczne, jak również być wspierana poprzez sektor publiczny (otoczenie regulacyjne, system zachęt i wsparcia ułatwiający transformację) oraz prywatny (edukacja, przekazywanie *know-how*, programy wsparcia dla rolników decydujących się porzucić dotychczasowy model upraw).

O autorce

Katarzyna Eron – absolwentka filologii polskiej na Uniwersytecie Gdańskim. Miłośniczka języka polskiego z zacięciem publicystyczno-dziennikarskim. Była redaktorka studenckiej gazety internetowej „CDN”.

¹¹ *The Nestlé Agriculture Framework*, [nestle-agriculture-framework.pdf](#) [dostęp online].

Rolnictwo biodynamiczne drogą integracji i rozwoju wspólnoty lokalnej – przykład Juchowa



Renata Żelazna

Członek Zarządu Fundacji im. Stanisława Karłowskiego w Juchowie



Urszula Sroka

Dyrektor Zakładu Aktywności Zawodowej w Juchowie

Rolnictwo biodynamiczne nastawione nie tylko na troskę o bioróżnorodność, klimat i środowisko, ale również o lokalną społeczność może być dobrą odpowiedzią na powiązane ze sobą wyzwania współczesności. Czy jednak podejście rynkowe i prospołeczne mogą wyzwolić synergie w czasach trudnej konkurencji i niespodziewanych turbulencji? Jak wokół takiego przedsięwzięcia zbudować silny i trwały konsensus wśród lokalnej społeczności? Ważne odpowiedzi przynoszą doświadczenia gospodarstwa w Juchowie, konsekwentnie rozwijanego od ponad 20 lat w ścisłym powiązaniu z potrzebami mieszkańców.

W obliczu wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, utratą bioróżnorodności i depresyjnym społeczeństwem, rolnictwo biodynamiczne to obiecujący model zrównoważonego rozwoju. To koncepcja, która wyraża holistyczne podejście do rolnictwa – troską musimy objąć nie tylko zdrowie ziemi i ekosystemów, ale przede wszystkim człowieka. Biodynamiczny rolnik integruje uprawy polowe, hodowlę bydła, ogrodnictwo, sadownictwo, prowadzi odpowiednią gospodarkę wodną, sadi na polach żywopłoty, prowadzi gospodarkę leśną, a dodatkowo – integruje ludzi, kładąc ogromny nacisk na kwestie społeczne.

W duchu tej idei powstał w 2001 roku w okolicach Szczecinka (województwo zachodniopomorskie) Projekt Wiejski Juchowo-Radacz-Kądzielna (zatrudniający dzisiaj 150 osób i gospodarujący na 1800 ha). Na początku było to gospodarstwo rolne w bardzo złym stanie. Na polach leżało mnóstwo kamieni, chwasty mnożyły się nadzwyczaj mocno, a zawartość składników odżywczych w glebie, wyjąławianej przez dziesiątki lat, była bardzo niska. Rowy i drenarka na polach, a zwłaszcza na użytkach zielonych, straciły swoją funkcjonalność.

Zniszczone budynki z przeciekającymi, azbestowymi dachami, zardzewiałymi rurami wodnymi, niebezpieczną instalacją elektryczną, wilgocią w ścianach i nieszczelnymi oknami zniechęcały ludzi do tego miejsca, a okoliczni mieszkańcy pozbawieni środków do życia, często zagrożeni wykluczeniem społecznym, byli kompletnie bezradni wobec tego stanu rzeczy.

Również infrastruktura była w fatalnym stanie. Brakowało centralnego ogrzewania. Studnie, hydrofor i stare, zardzewiałe instalacje wodne nie nadawały się do dostarczania odpowiedniej jakościowo wody pitnej dla ludzi i zwierząt. Stare szamba przeciekały, a infrastruktura telefoniczno-internetowa praktycznie nie istniała. Kradzieże i alkoholizm zdarzały się niestety na porządku dziennym.

Opisany stan rzeczy, połączony z wysokim bezrobociem, brakiem wykwalifikowanych pracowników i niekorzystnym położeniem geograficznym – daleko od dużych miast i rynków zbytu, skazywał to miejsce na ekonomiczny i społeczny niebyt, gdyż komercyjna działalność, której celem nadrzędnym są korzyści finansowe, nie miała tu racji bytu. Juchowo miało jednak ogromne szczęście. Pojawili się bowiem ludzie z zagranicznego środowiska biodynamicznego, którzy zdecydowali się na bezinteresowną pomoc. Zajęli się organizacją niezbędnych środków finansowych oraz zebrali wokół siebie okolicznych mieszkańców i rozpoczęli razem z nimi pracę nad „uzdrawianiem” tego miejsca. Uczyli gospodarowania zgodnie z zasadami rolnictwa biodynamicznego, z dbałością o człowieka i jego środowisko.

”

W pierwszych latach mieszkańcy pracowali razem z biodynamiczami w polu, oborze i ogrodzie. Spędzali również wiele godzin na rozmowach o właściwym gospodarowaniu, a także świętowali wspólnie każdy mały sukces. Były to narodziny nowej społeczności.

Była to praca od podstaw. Najpierw trzeba było rozebrać zdewastowane obiekty oraz zająć się chorymi zwierzętami, jednocześnie krok po kroku przywracając wiarę ludzi w to, że sami mogą zmieniać swoje życie. Mieszkańcy, nie mając alternatywy, nieświadomi tego, co się wydarzy, po prostu z ufnością i nadzieją przystąpili do działań. W pierwszych latach pracowali razem z biodynamiczami w polu, oborze i ogrodzie. Spędzali również wiele godzin na rozmowach o właściwym gospodarowaniu, a także świętowali wspólnie każdy mały sukces. Były to narodziny nowej społeczności.

Po fazie pionierskiej, w trakcie której powstały nowe budynki gospodarskie oraz niezbędna infrastruktura, przyszedł czas na przejmowanie odpowiedzialności. W grupie wyłonili się liderzy zdolni do samodzielnego przejmowania zadań na swoich obszarach, a także poprowadzenia innych. Był to czas, kiedy na podwalinie gospodarstwa biodynamicznego zaczęły rozwijać się różne inicjatywy społeczne. I tak, po kilku nieudanych próbach, rozpoczęto działania edukacyjne. Na początku przyjeżdżały do Juchowa małe grupy dzieci z okolicznych wsi i szkół, które podczas karmienia cieląt i zabaw na łące poznawały życie na wsi. Z czasem było ich coraz więcej – przyjeżdżały dzieci w wieku przedszkolnym, szkolnym, a także studenci oraz osoby dorosłe.

Dzisiaj organizujemy dla nich zimowiska, pobyty wakacyjne, szkołę akrobatyczną, praktyki rolnicze i leśnicze. Dzieci czują się tu dobrze, niektóre z nich przyjeżdżają cyklicznie od 10 lat, a gdy są już nastolatkami, pomagają opiekować się młodszymi. Dla młodego pokolenia Juchowo stało się miejscem, gdzie łapią równowagę, otwierają serca i umysły. Mogą tutaj atrakcyjnie spędzić czas ze sobą, nigdzie się nie spieszyć, tylko doświadczyć naturalnego rytmu. Wykonują czynności, z którymi na co dzień najczęściej nie mają do czynienia. Studenci, którzy odbywają tutaj praktyki, szczególnie doceniają zaś to, że mogą wykonać konkretne prace, przynoszące namacalną wartość dodaną.

”

Dla młodego pokolenia Juchowo stało się miejscem gdzie łapią równowagę, otwierają serca i umysły. Mogą tutaj atrakcyjnie spędzić czas ze sobą, nigdzie się nie spieszyć, doświadczyć naturalnego rytmu... Wykonują czynności, z którymi na co dzień najczęściej nie mają do czynienia, zauważają, że praca w gospodarstwie daje satysfakcję, bo przynosi namacalne efekty.

W Projekcie Wiejskim Juchowo jest też miejsce dla osób z niepełnosprawnościami. Kilka lat temu zaproponowaliśmy okolicznym placówkom opiekuńczo-terapeutycznym „próby pracy” w gospodarstwie dla ich podopiecznych. Przyjeżdżali, by przez kilka godzin dziennie włączyć się w rytm pracy na wsi – zajmowali się uprawą, pielęgnacją i suszeniem ziół, pomagali przy przetwórstwie owoców i wyplatali koszyki z wikliny. Obecnie dawni podopieczni są pracownikami Zakładu Aktywności Zawodowej – ekologicznej przetwórni surowców rolnych, w której powstaje wysokiej jakości żywność: przetwory owocowe i warzywne, syropy, chleb, a także wyrabiane są świece woskowe i rękodzieło z drewna i wikliny. Ponadto pracownicy zakładu świadczą usługi – pielęgnują teren wokół gospodarstwa, prowadzą szkółkę roślin i dbają o nasadzenia śródpolne. 50 osób z niepełnosprawnościami znalazło w Juchowie swoje miejsce pracy, a w niedalekiej przyszłości – również miejsce do życia.

Celem Projektu Wiejskiego w Juchowie jest budowanie silnej społeczności składającej się z różnych ludzi, którzy są włączani w jego działania i traktowani w sposób podmiotowy. Staramy się budować w nich zdolności do pełniejszego uczestniczenia w życiu społecznym i zawodowym. Lokalna społeczność czerpie wiele korzyści z działań Projektu, poczynając od poprawy poziomu życia i dostępu do ekologicznej żywności, poprzez możliwość udziału w wielu wydarzeniach kulturalnych i integracyjnych, kończąc na rozwoju terenów wiejskich, gdzie toczy się ich życie – życie w zgodzie z rytmem natury. Praca ze zwierzętami, w ogrodzie ziołowym, w polu czy wykonywanie rękodzielnictwa w obecności przyjaznych współpracowników dają poczucie uczestniczenia w czymś ważnym, pozwalają czuć się potrzebnym i wartościowym człowiekiem. Przekonanie, że robimy coś razem i dla dobra wspólnego to podstawa silnej społeczności, która z czasem nabywa zdolności do niesienia trudów, traktowania problemów w kategorii wyzwań i szukania rozwiązań.



Przekonanie, że robimy coś razem i dla dobra wspólnego to podstawa silnej społeczności, która z czasem nabywa zdolności do niesienia trudów, traktowania problemów w kategorii wyzwań i szukania rozwiązań.

Biodynamiczny Projekt Wiejski w Juchowie zorientowany jest na użyteczność społeczną, praktycznie realizując inkluzję społeczną, w ramach której osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem zyskują możliwości oraz zasoby niezbędne do pełniejszego uczestnictwa w życiu. Dzięki tym działaniom zaspokajane są potrzeby bezpieczeństwa, bycia zauważonym oraz poczucia, że jest się pożytecznym i potrzebnym. Dzisiaj w ramach Projektu Wiejskiego działają różne podmioty: Spółdzielnia Socjalna Grupa Budowlana, Zakład Aktywności Zawodowej, Juchowska Piwnica Spółka non profit (rzemieślnicza serownia) i Juchowo Farm sp. z o.o. (produkcja zdrowej, wartościowej żywności, działalność usługowa w ramach Projektu).

Podmioty te prowadzą swoją działalność według reguł ekonomicznych, ale w sposób szeroko uwzględniający aspekty społeczne. Funkcjonują w ramach Projektu, ale i na otwartym rynku, zatrudniają osoby z okolicy, organizują pracę i sprzedają swoje produkty. Działania te pokazują możliwe synergie pomiędzy podejściem rynkowym i prospołecznym. Nie chodzi o to, by nie dbać o zysk, ale o to, aby właściwie go spożytkować, by służył celom użyteczności społecznej.



Biodynamiczny Projekt Wiejski w Juchowie zorientowany jest na użyteczność społeczną. Synergie pomiędzy podejściem rynkowym i prospołecznym są możliwe. Nie chodzi o to, by nie dbać o zysk, ale o to, aby właściwie go spożytkować, by służył celom użyteczności społecznej.



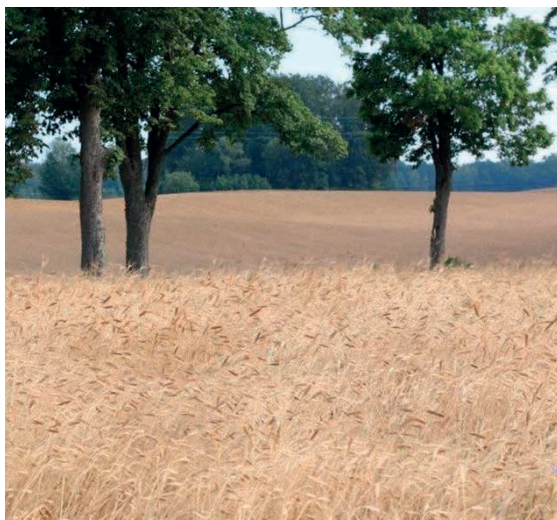
JUCHOWO

Projekt Wiejski



PROWADZIMY DZIAŁANIA SPOŁECZNE

- Działania na rzecz osób niepełnosprawnych
- Działania pedagogiczno - edukacyjne



Stworzone przez Fundację im. Stanisława Karłowskiego w ciągu ostatnich 20 lat warunki umożliwiają pracownikom **Projektu Wiejskiego** wykonywanie sensownej pracy w przyjaznym środowisku, umożliwiającej rozwój osobisty i stabilizację bytową

Przedsiębiorczość społeczna różni się od przedsięwzięć nastawionych na „czysty zysk” misją i celem społecznym, jednakże nie jest wolna od ryzyka. Jednym z najczęściej zadawanych nam pytań jest: „czy ta działalność się opłaca?”. Odpowiedź jest następująca – jeśli chodzi wyłącznie o aspekt ekonomiczny, to mamy dokładnie te same problemy, co inni rolnicy, doświadczamy i wzlotów, i upadków. Jednak jeśli weźmiemy pod uwagę wartości trudno mierzalne – czyli aspekt społeczny i środowiskowy – to bez wątpienia tak – to się opłaca! Wystarczy spojrzeć, jak przez ponad 20 lat działalności zmieniliśmy to miejsce i mieszkającą tutaj społeczność. Mamy nadzieję, że połączenie misji, pasji, odwagi, zaangażowania i wzajemnej pomocy, mimo trudnego czasu, zaowocuje wkrótce również pozytywnym efektem ekonomicznym.

O autorach

Renata Żelazna – Członek Zarządu Fundacji im. Stanisława Karłowskiego. Jest jednym z liderów Projektu Wiejskiego w Juchowie, zaangażowana od 16 lat w tworzenie i rozwijanie jego inicjatyw (rozwoju społecznego na byłych terenach popegeerowskich, rozwoju rolnictwa biodynamicznego, ochrony przyrody i środowiska naturalnego). Propagatorka przedsiębiorczości społecznej łączącej cel ekonomiczny z celem społecznym, odpowiedzialnej za człowieka i otaczające go środowisko, oraz płaskich struktur zarządzania. Z wykształcenia ekonomista.

Urszula Sroka – dyrektor Zakładu Aktywności Zawodowej (ZAZ) w Juchowie. Pedagog z wykształcenia, społecznik z wyboru i zainteresowania tematami społecznymi. Od 2003 r. zaangażowana w rozwijanie trzeciego sektora, współtworzyła Stowarzyszenie „ATUT” w Szczecinku. Pomysłodawczyni i realizatorka projektów aktywizujących środowisko osób z niepełnosprawnościami. Od 2010 roku pracownik Fundacji im. Stanisława Karłowskiego w Juchowie, gdzie jest odpowiedzialna za działania Fundacji na rzecz osób z niepełnosprawnościami. Stworzyła i prowadzi rolniczo produkcyjny zakład dla osób z niepełnosprawnościami. Obecnie aktywnie zabiega o budowę domu z mieszkaniami wspomagany dla pracowników ZAZ.

Rolnictwo i tereny wiejskie – jaki potencjał dla polskiej energetyki?



Anita Bednarek
Goodvalley Agro S.A.

Energia stanowi kluczowy czynnik rozwoju gospodarczego. Innowacje, które zachodzą w tym sektorze (przede wszystkim w zakresie technologii OZE), w istotny sposób wpłyną na wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo energetyczne oraz jakość życia społeczeństwa. Tymczasem w Polsce borykamy się z bardzo poważnymi problemami w zakresie zielonej transformacji sektora energetycznego. Czy pewne nadzieje w tej przestrzeni możemy wiązać z potencjałem rolnictwa i obszarów wiejskich? Co musi się zmienić, abyśmy z tej szansy skorzystali?

Rolnictwo to ważny sektor polskiej gospodarki. Odpowiada nie tylko za bezpieczeństwo żywnościowe kraju, ale również stanowi podstawowe źródło utrzymania części społeczeństwa. Poza swoją rolą ekonomiczną i społeczną, pełni funkcję przestrzenną. Dotyczy ona areałów rolnych, ocenianych pod kątem czynników naturalnych i antropogenicznych. Te pierwsze sprawiają, że dany teren jest przydatny do określonej metody użytkowania w sposób stabilny, gdyż zmiany środowiska naturalnego i jego warunków są niezauważalne, często przez kilka pokoleń. Czynniki antropogeniczne natomiast decydują o faktycznym sposobie użytkowania przestrzeni rolnej, ponieważ zależą od rozwoju, poziomu życia, zapotrzebowania na różnego rodzaju produkty i usługi, w tym również zapotrzebowanie na zieloną energię.

Rolnictwo należy do sektorów gospodarki o największym wpływie na środowisko naturalne, które jednocześnie w znaczącym stopniu jest uzależnione od paliw kopalnych. Jest nie tylko emitentem gazów cieplarnianych, ale również konsumentem energii, mając jednocześnie ogromny potencjał do wytwarzania energii z OZE, dlatego też znaczenie udziału polskiego rolnictwa i przestrzeni rolniczej w transformacji klimatyczno-energetycznej jest niepodważalne.

Rolnictwo a OZE¹

Istotne znaczenie rolniczych źródeł energii i jej nośników zostało uwzględnione zarówno w rządowym programie *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* z 2021 r., jak i w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030* z października 2015 r. W obu dokumentach podkreślono zrównoważone podejście do wykorzystania obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak, aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną a rolnictwem oraz zachować różnorodność biologiczną. Podstawowym

¹ Zgodnie z polskimi przepisami prawa odnawialne źródła energii to „odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów”, w: *Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii*, Dz. U. 2015 poz. 478 z późniejszymi zmianami.

zadaniem sektora rolnego jest przede wszystkim realizacja potrzeb żywnościowych, dlatego na cele energetyczne powinny być przeznaczane w pierwszej kolejności produkty uboczne i pozostałości z rolnictwa oraz przemysłu rolno-spożywczego, a także nadwyżki produktów rolnych, które nie są potrzebne na rynku żywności.



Ponad 50% mocy OZE zainstalowanej w Polsce znajduje się na obszarach wiejskich. Farmy fotowoltaiczne zajmują łącznie ok. 7-8 tys. hektarów gruntów rolnych, głównie gleb o klasie gorszej niż trzecia.

Energia odnawialna z rolnictwa to przede wszystkim bioenergia pochodząca z biomasy i powstająca w wyniku eksploatacji materii organicznej i przemysłowej. Na ogół pochodzi z substancji tworzonych przez żywe organizmy lub ich pozostałości i odpady. Duże znaczenie odgrywa również energia wytwarzana przez elektrownie wiatrowe oraz instalacje solarne i fotowoltaiczne zlokalizowane na obszarach wiejskich. Według stanu na dzień 30.06.2023 r. moc zainstalowana OZE w Polsce wynosiła ponad 25 GW.

Źródło OZE	Moc [MW]
Energia promieniowania słonecznego	4 069,836
Energia promieniowania słonecznego – prosumenci	9 594,080
Energia wiatru	8 977,694
Energia wiatru – prosumenci	0,310
Biogaz	287,474
w tym biogaz rolniczy	150,141
Biomasa	1 485,961
Hydroenergia	981,413
Łącznie	25 396,768

Tabela 1. Źródła i moc zainstalowana OZE w Polsce²

Ponad 50% mocy OZE zainstalowanej w Polsce znajduje się na obszarach wiejskich. Farmy fotowoltaiczne, inne niż prosumenckie, zajmują według różnego typu szacunków łącznie ok. 7-8 tys. hektarów gruntów rolnych, głównie gleb o klasie gorszej niż trzecia (w 2022 r. było to ok. 3,2 tys. ha). Istniejące elektrownie wiatrowe zlokalizowane są w większości przypadków na gruntach rolnych. Biogazownie rolnicze natomiast stanowią ponad 52% wszystkich biogazowni. Ważnym surowcem energetycznym pochodzącym z rolnictwa jest również biomasa rolnicza.

Agrofotowoltaika

Użytki rolne w Polsce zajmują 14 953 tys. ha według stanu na czerwiec 2020 r., czyli ok. 48% terytorium kraju. Jest to ogromna przestrzeń, stanowiąca „łakomy kąsek” dla energetyki odnawialnej, głównie w kontekście instalacji wykorzystujących do produkcji energii elektrycznej energię promieniowania słonecznego i wiatru. Według prognoz, w kolejnych latach farmy fotowoltaiczne (PV) zajmą powierzchnię ok. 20 tys. ha terenów

² Opracowanie własne na podstawie danych z: www.ure.gov.pl, www.kowr.gov.pl oraz <https://www.rynekelektryczny.pl/moc-zainstalowana-fotowoltaiki-w-polsce/> [dostęp online].

uprawnych, co stanowić będzie niewiele więcej niż promil wszystkich użytków rolnych. W Polsce grunty klasy IV i gorszej stanowią ponad 40% wszystkich gruntów. Wydawałoby się więc, że, uwzględniając przepisy prawne o ochronie gruntów rolnych i leśnych, istnieje jeszcze spory potencjał w kontekście możliwości zagospodarowania terenów rolnych pod instalacje OZE. Należy jednak pamiętać, że grunty rolne mają służyć przede wszystkim produkcji żywności. Dlatego o ile w przypadku elektrowni wiatrowych, które zajmują niewielkie powierzchnie w stosunku do mocy zainstalowanej i dookoła których grunty rolne mogą i są nadal uprawiane, o tyle w przypadku standardowych instalacji fotowoltaicznych grunty są wyłączone z produkcji rolnej. W obliczu tego, jedynym rozwiązaniem jest tzw. agrofotowoltaika, która polega na jednoczesnym wykorzystaniu ziemi pod uprawy rolne oraz do produkcji energii elektrycznej, gdzie instalacja jest zintegrowana z uprawą, w szczególności w przypadku roślin narażonych na susze rolnicze. Tego typu instalacja w 100% wpisuje się w strategię zrównoważonego rozwoju oraz ochrony i poprawy bioróżnorodności i ekosystemu. Panele fotowoltaiczne, które są ulokowane na specjalnych konstrukcjach nad uprawami, stanowią zadaszenie, chroniące rośliny przed ekstremalnymi warunkami atmosferycznymi, m.in. wiatrem, deszczem, gradem czy upałami, co przyczynia się do dużo lepszych plonów, szczególnie w przypadku braku regularnych opadów.



Agrofotowoltaika polega na jednoczesnym wykorzystaniu ziemi pod uprawy rolne oraz do produkcji energii elektrycznej, gdzie instalacja jest zintegrowana z uprawą, w szczególności w przypadku roślin narażonych na susze rolnicze.

Potencjał energetyki słonecznej jest zbliżony w całym kraju, choć nieznacznie lepsze warunki występują w południowej i południowo-wschodniej części kraju. Najlepsze warunki wietrzne panują zaś w pasie Wielkopolski oraz na Pomorzu³. Instalacje PV to nie tylko wielkoobszarowe farmy, ale również instalacje mikro lub małe instalacje dachowe. W tym przypadku dość istotną rolę mogą odegrać budynki gospodarstw rolnych pod warunkiem, że kondycja dachów jest dobra i nieobciążona tematem azbestu do utylizacji.

Biogazownie rolnicze⁴

W Polsce, według stanu na dzień 19.09.2023 r., funkcjonuje tylko 130 podmiotów posiadających biogazownie rolnicze o łącznej mocy 150,640 MWe i łącznej wydajności na poziomie 612 906,5 tys. m³ biogazu rocznie⁵. Obecnie mówi się o potencjale na poziomie 7,8 mld m³ biogazu rolniczego, czyli ok. 2000 MW, a przy uwzględnieniu surowców pochodzących z przetwórstwa rolno-spożywczego może on wynieść nawet dwa razy więcej⁶. Potencjał ten zakłada wykorzystanie w pierwszej kolejności produktów ubocznych rolnictwa, produktów ubocznych i pozostałości przemysłu rolno-spożywczego oraz płynnych i stałych odchodów zwierzęcych, których, biorąc pod uwagę stan pogłównia w Polsce, jest całkiem sporo⁷. Zgodnie z danymi Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, w 2022 r. do produkcji biogazu rolniczego zużyto łącznie prawie 5700 tys. ton surowców, z czego 10 najpopularniejszych stanowiło ponad 90%.

³ Polityka energetyczna Polski do 2040 r., Warszawa 2021.

⁴ Biogaz rolniczy to „gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej przede wszystkim z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej, lub biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne lub leśne (...)”, w: Art. 2. pkt 2. Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. 2015 poz. 478 z późniejszymi zmianami.

⁵ O potencjalne polskiej wsi i polskiego rolnictwa w kontekście produkcji biogazu rolniczego była już mowa w 2010 r. w *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020* przygotowanym przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wówczas szacowano teoretyczny potencjał surowcowy na poziomie 5 mld m³ biogazu.

⁶ Uzasadnienie do Ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu, Dz. U. 2023 poz. 1597.

⁷ Według danych GUS w 2021 r. pogłównie trzody chlewnej w Polsce wynosiło 10 242,4 tys. sztuk, pogłównie bydła 6 378,7 tys. sztuk, a drobiu kurzego – 168 629 tys. sztuk, w: *Zwierzęta gospodarskie w 2021 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Rodzaj surowca	Ilość [tys. t]
Wywar pogorzelniany	1 068,7
Gnojowica	934,8
Odpady z przetwórstwa spożywczego	781,6
Pozostałości z owoców i warzyw	773,4
Kiszonka z kukurydzy	613,0
Osady technologiczne z przemysłu rolno-spożywczego	308,7
Wysłodki buraczane	229,9
Odpady z przemysłu mleczarskiego	173,7
Przeterminowana żywność	161,1
Odpady poubojowe	125,2

Tabela 2. Ilość surowców wykorzystanych do produkcji biogazu rolniczego⁸

Na liście znalazły się również takie substraty rolnicze jak obornik, pomiot ptasi, odpadowa masa roślinna, słoma, odpady zbożowe i paszowe, kiszonka z traw i zbóż, zielonka itp. Potencjał produkcji biogazu rolniczego w Polsce, szacowany na kilkanaście mld m³ rocznie, jest porównywalny z potencjałem naszych zachodnich sąsiadów, biorąc chociażby pod uwagę, że Polska wytwarza rocznie około 120 mln ton obornika i gnojowicy oraz co najmniej 8 mln ton słomy ze zbóż i rzepaku⁹. W kontekście biogazowni rolniczych należy pamiętać, że są to zazwyczaj instalacje wysokosprawnej kogeneracji, co oznacza, że wytwarzają w jednym procesie zarówno energię elektryczną, jak i ciepło. Może być ono zużyte przez gospodarstwo rolne, ale jego nadwyżka może również zasilić istniejące lokalne sieci ciepłownicze albo posłużyć do ogrzewania budynków mieszkalnych, publicznych itp., znajdujących się w niedalekiej odległości od biogazowni.

”

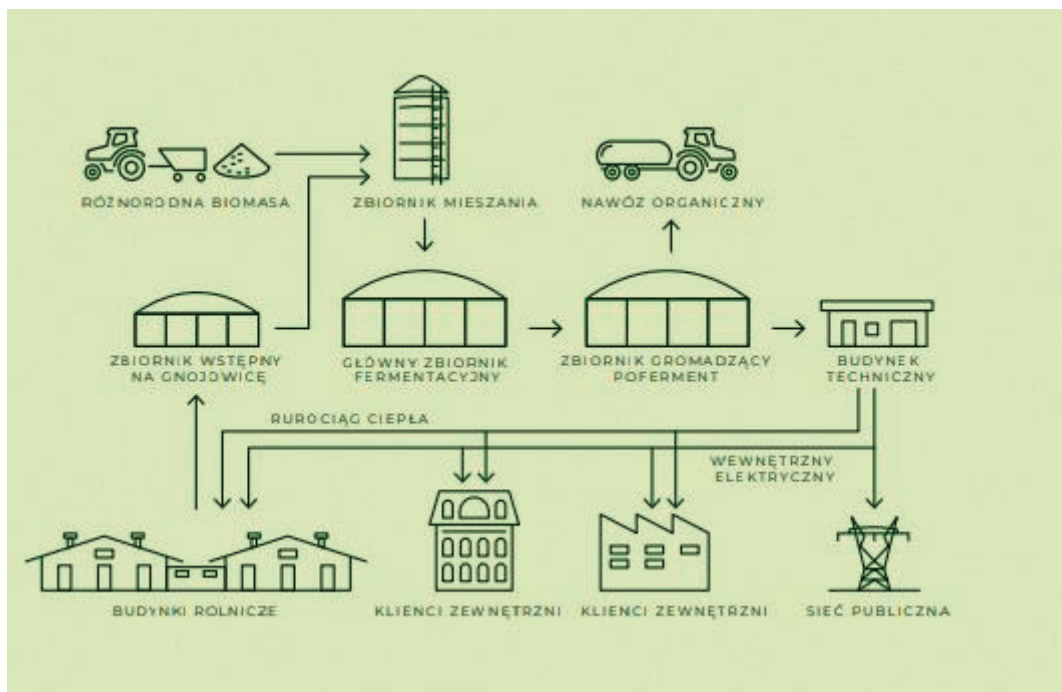
Potencjał produkcji biogazu rolniczego w Polsce, szacowany na kilkanaście mld m³ rocznie, jest porównywalny z potencjałem naszych zachodnich sąsiadów, biorąc pod uwagę, że Polska wytwarza rocznie około 120 mln ton obornika i gnojowicy oraz co najmniej 8 mln ton słomy ze zbóż i rzepaku.

Biogazownie rolnicze to instalacje, które poza wytwarzaniem zielonej energii przynoszą mnóstwo innych korzyści, zarówno środowiskowych, społecznych, jak i ekonomicznych. Przede wszystkim dają możliwość zagospodarowania w najbardziej optymalny sposób produktów ubocznych i pozostałości pochodzenia rolniczego oraz utylizacji odpadów z przemysłu rolno-spożywczego, optymalizując gospodarkę obiegu zamkniętego. Przekłada się to na redukcję emisji gazów cieplarnianych, a więc ochronę środowiska i klimatu. Produktem końcowym biogazowni jest również wytwór pofermentacyjny będący wysokiej jakości nawozem organicznym. Jego stosowanie nie tylko powoduje lepsze wykorzystanie azotu, redukcję uciążliwych zapachów, ale również zmniejszenie zużycia pestycydów na skutek zniszczenia nasion chwastów w procesie fermentacji

⁸ Opracowanie własne na podstawie danych z: www.kowr.gov.pl [dostęp online].

⁹ A. Bednarek, A.M. Klepacka, A. Siudek, *Development barriers of agricultural biogas plants in Poland*, „Economics and Environment” 2023, nr 1(84).

oraz usunięcie bakterii i patogenów. Ponadto szacuje się, że dzięki stosowaniu produktu pofermentacyjnego redukcja emisji gazów cieplarnianych związana z nawożeniem mineralnym wynosi $1,25 \text{ t}/\text{CO}_{2-e}^{10}$. Biogazownie rolnicze jako źródło rozproszone, zlokalizowane na obszarach wiejskich często obciążonych ubóstwem energetycznym, zwiększają bezpieczeństwo energetyczne, stabilizują sieć, przyczyniają się do rozwoju lokalnej infrastruktury, stanowią lokalny rynek zbytu dla rolników, co dywersyfikuje przychody gospodarstw rolnych, a dzięki temu stymulowany jest lokalny rozwój.



Grafika 1. Schemat produkcji i zależności w biogazowni rolniczej¹¹

Produkcja biomasy na cele energetyczne

Biomasa to jedyne źródło odnawialne o charakterze surowca, które może być przetwarzane na wiele sposobów: używane na cele energetyczne w procesach termicznych, tj. do bezpośredniego spalania biopaliw stałych (np. drewno, słoma), przetwarzane na biopaliwa płynne (np. estry oleju rzepakowego) oraz wykorzystywane do wytwarzania biogazu (np. rolniczego). Nasilenie konsumpcji, która przyczynia się do produkowania coraz większych ilości biomasy w postaci bioodpadów, oraz regulacje dotyczące gospodarki odpadami i transformacji w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego spowodują, że energetyczne wykorzystanie biomasy będzie rosnąć. Nie należy zapominać, że powinno się ono odbywać w sposób hierarchiczny, co oznacza, że w pierwszej kolejności należy używać biomasę odpadową, która nie ma zastosowania w innych gałęziach gospodarki, np. odpady komunalne podlegające biodegradacji, następnie poddać ją recyklingowi, a jeśli jest to niemożliwe – odzyskowi i unieszkodliwieniu¹².

”

Biomasa to jedyne źródło odnawialne o charakterze surowca, które może być przetwarzane na wiele sposobów: używane na cele energetyczne w procesach termicznych, przetwarzane na biopaliwa płynne oraz wykorzystywane do wytwarzania biogazu.

¹⁰ *Wieprzowina Nowa Perspektywa. Raport 2021*, Polskie Mięso, Warszawa 2022.

¹¹ Materiały własne Goodvalley.

¹² *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.*

Na obszarach wiejskich mamy do czynienia przede wszystkim z biomasą rolniczą, która odgrywa istotną rolę w zapotrzebowaniu na surowiec energetyczny, co widzimy chociażby na przykładzie 10 najpopularniejszych surowców używanych do produkcji biogazu rolniczego. W przypadku biomasy rolniczej kluczowe jest jednak to, aby nie występowała konkurencja surowcowa między energetyką a rolnictwem, przemysłem rolno-spożywczym oraz przetwórczym. Ponadto powinna być wykorzystywana w możliwie najmniejszej odległości od powstania, tak aby jej transport, w tym pochodne emisje i koszty z tym związane, nie wpływał negatywnie na efekt środowiskowy i ekonomiczny¹³. Głównym asortymentem biomasy rolniczej jest słoma, której wielkość zasobów zależy od lokalnych możliwości produkcyjnych. Aby oszacować jej nadwyżkę, która może stanowić potencjalny surowiec energetyczny, należy zasób słomy pomniejszyć o jej wtórne wykorzystanie w rolnictwie (na potrzeby ściółki, paszy, słomy do przyorania itp.).

Jeśli chodzi o uprawę roślin energetycznych, to szacuje się, że są one możliwe docelowo na ok. 700 tys. ha gruntów odłogowanych, zdegradowanych rolniczo oraz mało przydatnych dla produkcji żywności¹⁴. Uprawa roślin energetycznych (np. zbóż, kukurydzy, słonecznika) z przeznaczeniem na paliwo stałe może być średnio użytkowana przez okres 15–20 lat. W tym kontekście na uwagę zasługują również rośliny, cechujące się dość wysoką wartością opałową, takie jak różne gatunki wierzyby, topola hybrydowa, słonecznik bulwiasty, miskant olbrzymi oraz róża wielokwiatowa, które uprawiane są na ok. 10 tys. hektarów. Według szacunków MRiRW, 13% krajowego potencjału biomasy można wykorzystać na cele energetyczne, „bez powodowania ujemnych skutków w postaci degradacji gleb, obniżania podaży żywności oraz przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska, wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej”¹⁵.

Synergia rolnictwa i wytwarzania energii

Duża różnorodność zasobów energii odnawialnej możliwych do przetworzenia w rolnictwie sprawia, iż sektor ten może odgrywać istotną rolę zarówno w zakresie wytwarzania energii, jak też w realizacji celów polityki klimatycznej, związanych z obniżeniem emisji gazów cieplarnianych i wzrostem udziału OZE w zużyciu końcowym energii do poziomów określonych w założeniach unijnej polityki klimatyczno-energetycznej.

Synergia rolnictwa i wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii nie tylko zapewnia wzrost bezpieczeństwa energetycznego, ale również sprzyja stymulacji lokalnego, endogenicznego rozwoju, dzięki optymalnemu wykorzystaniu przestrzeni rolniczej, dywersyfikacji źródeł przychodów z rolnictwa, obniżaniu kosztów energii i/lub samowystarczalności energetycznej, wdrażaniu nowych technologii, tworzeniu nowych miejsc pracy czy miejscowych rynków zbytu na terenach wiejskich itp. Ogromne znaczenie ma również lokalna integracja, czyli możliwość tworzenia społeczności energetycznych w formie spółdzielni energetycznych czy klastrów energii, dzięki którym efekt synergii może zostać wzmocniony.

Należy również podkreślić, że rozwój branży energetyki: słonecznej, wiatrowej, biogazowej itp. w żaden sposób nie musi kolidować z produkcją rolną. Wręcz przeciwnie, OZE i rolnictwo mają ogromny potencjał do współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego.

¹³ *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, Warszawa 2021.

¹⁴ *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020*, Warszawa 2010.

¹⁵ *Potencjał OZE drzemie na wsi*, 14.02.2020, <https://biznesalert.pl/potencjal-oze-wies-polska-energetyka/> [dostęp online].

O autorce

Anita Bednarek – kierownik ds. zrównoważonego rozwoju i rozwoju strategii w Goodvalley, członek zarządu Polskiego Stowarzyszenia Producentów Biogazu Rolniczego. Absolwentka Uniwersytetów Ekonomicznych w Krakowie i w Poznaniu. Od 2009 roku związana z Goodvalley, gdzie odpowiada za szeroko rozumiane zagadnienia z zakresu zrównoważonego rozwoju, odnawialnych źródeł energii oraz ESG. Doradza w tematach energetycznych i związanych z nieruchomościami. Od 2012 r. odpowiedzialna za proces kalkulacji i weryfikacji śladu węglowego przedsiębiorstwa oraz cyklu życia produktu. Inicjatorka i współautorka szeregu regulacji prawnych z zakresu biogazu rolniczego. Od ponad 10 lat pełni funkcję Członka Zarządu Polskiego Stowarzyszenia Producentów Biogazu Rolniczego. Jest członkiem grup roboczych utworzonych w ramach Porozumienia Sektora Biogazu i Biometanu przy Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Doradza także w zakresie prawa dotyczącego biogazowni rolniczych w ramach grup eksperckich przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prelegent i uczestnik debat oraz wydarzeń branżowych. Autorka szeregu publikacji w obszarze biogazowni rolniczych, gospodarki obiegu zamkniętego czy efektywności energetycznej.



KLUCZOWE ZASOBY – WODA, ZIEMIA I BIORÓŻNORODNOŚĆ

Co dalej z wodą w rolnictwie?

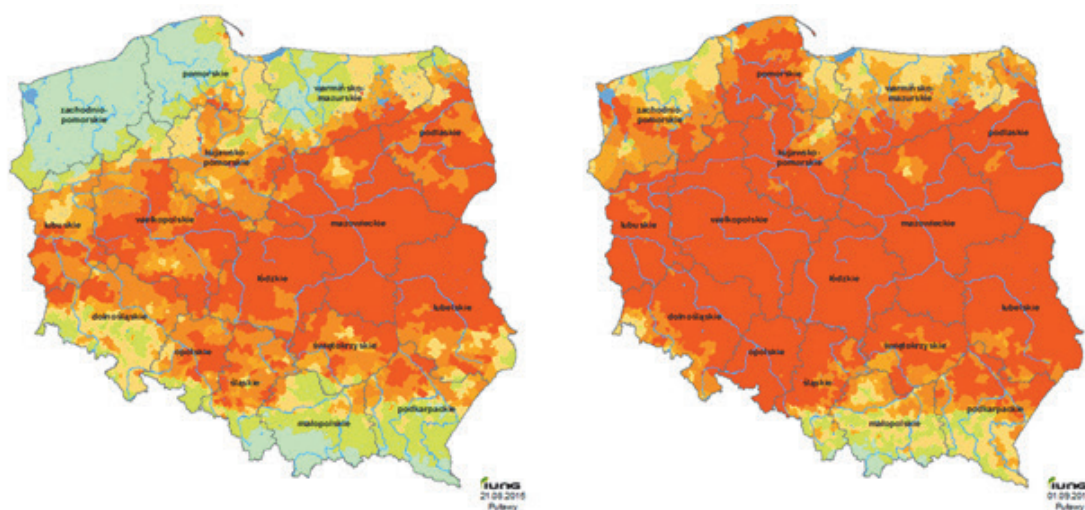


prof. Rafał Wawer

IUNG-PIB, Zakład Gleboznawstwa Erozji i Ochrony Gruntów

Woda staje się dziś towarem deficytowym o kluczowym znaczeniu dla przyszłości polskiego sektora rolno-spożywczego. Konieczne jest zatem wdrożenie odpowiedniego planu zarządzania jej zasobami w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Nie pomaga w tym jednak kryzys klimatyczny, powodujący długotrwałe susze czy opady nawałne, które nie dostarczają glebie odpowiedniego nawodnienia. W jaki sposób gospodarować wodą w rolnictwie, by zmniejszyć skutki zmiany klimatycznej? Czy nowe technologie odegrają w tym procesie jakąś istotną rolę? Jakiego rodzaju zmiany regulacyjne należy wprowadzić? Czego możemy nauczyć się od Hiszpanii?

W ostatnich latach obserwujemy postępującą zmianę klimatu, która w Polsce objawia się nie tylko wzrostem średniej temperatury i zwiększeniem zmienności warunków termicznych, ale i dużymi zmianami w dystrybucji opadów w ciągu roku. Występują mało śnieżne zimy, które nie zapewniają odnowienia zasobów wody w glebie, co powoduje jej braki już na początku okresu wegetacyjnego. Zwykle po roztopach gleba bywała wysycona wodą prawie do pełnej pojemności. Co nie zmieściło się w glebie, odpływało do rzek, powodując nierzadko powodzie roztopowe w wielu miejscach kraju. Reszta wody częściowo spływała powoli pod powierzchnią terenu do rzek i wód gruntowych, ale w znacznej części pozostawała na miejscu, stanowiąc zasób dla ruszających z wegetacją upraw ozimych lub sianych roślin jarych. Częstość występowania susz w okresach krytycznych dla roślin uprawnych znacznie się zwiększyła, miejscami przybierając rozmiary klęski żywiołowej, m.in. w latach 2014–2016 susze były tak silne, że niekiedy większość obszaru kraju była objęta klęską suszy.



Susza rolnicza 08–09.2015 (Monitoring Suszy, 2015).

Scenariusze zmiany klimatu do roku 2050 i 2100 wskazują na znaczny wzrost temperatury i długości okresu wegetacyjnego oraz nieznaczny wzrost opadów. Opady będą się koncentrowały w miesiącach zimnych, a na miesiące ciepłe przypadną długie okresy bez deszczu z rzadkimi opadami nawałnymi, które zwykle szybko odpływają do rzek. Doprowadzi to do dużych niedoborów wody, które teoretycznie moglibyśmy pokryć, zwiększając retencję wodną.

Podstawowym wyzwaniem staje się więc zgromadzenie nadmiarów opadów z miesięcy chłodnych na miesiące gorące charakteryzujące się długotrwałą suszą. Niestety tempo wdrażania programów małej retencji, zainicjowanych w 1995 roku, jest tak niewielkie, że horyzont uzyskania docelowej objętości zbiorników małej i dużej retencji równej 15% odpływu rocznego rzek nie jest osiągalny w perspektywie najbliższych lat. Brak przygotowania na zmianę klimatu stawia pod znakiem zapytania bezpieczeństwo żywnościowe Polski.



Wobec przewidywanych susz i braków wody dla rolnictwa, zasoby wodne zaczynają być postrzegane jako dobro wspólne o znaczeniu strategicznym. To właśnie od naszych działań w gospodarowaniu nimi będzie zależała jakość życia dzisiejszego i przyszłych pokoleń zamieszkujących polską wieś.

Przygotowanie polskiego rolnictwa na nadchodzące zmiany jest zatem pilnie potrzebne i wymaga zaangażowania nie tylko administracji rządowej i samorządowej, ale przede wszystkim samych użytkowników wód, których decyzje bezpośrednio wpływają na ilość i jakość wody na obszarach wiejskich. Ramowa Dyrektywa Wodna UE (2000/60/WE), będąca nadrzędnym instrumentem prawnym obowiązującym we wszystkich państwach członkowskich UE, wskazuje jasno: „woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie”¹. Wobec przewidywanych susz i braków wody dla rolnictwa, woda powoli zaczyna być postrzegana jako dobro wspólne – i to dobro o znaczeniu strategicznym. W tym kontekście jej zasoby rzeczywiście winniśmy traktować jak dziedzictwo, ponieważ to właśnie od sposobu, w jaki nimi gospodarujemy, będzie zależała jakość życia dzisiejszego i przyszłych pokoleń zamieszkujących polską wieś.

Reforma konieczna od zaraz

Na konferencji pt. „Adaptacja gospodarki wodnej w rolnictwie do zmieniającego się klimatu”² przedstawiono stan wiedzy o obecnym wpływie zmieniającego się klimatu na rolnictwo i przewidywanych zagrożeniach z nim związanych, a także wyniki badań naukowych mających na celu adaptację polskiego rolnictwa do zmieniającego się klimatu oraz przykłady rozwiązań wdrożonych w Hiszpanii i Izraelu.

Dyskusje podejmowane w trakcie spotkania skłoniły Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) do podjęcia kroków organizacyjnych, zmierzających do uprzedzenia nadchodzących problemów i umożliwienia poprawy gospodarki wodnej w rolnictwie na poziomie społeczności lokalnych. Opracowano założenia Lokalnych Partnerstw ds. Wody (LPW) na szczeblu powiatu, z ośrodkami doradztwa rolniczego jako liderami. Partnerstwa mają skupiać użytkowników wód (w tym rolników), samorządy, instytucje zarządzające wodą i infrastrukturą (jednostki Wód Polskich, spółki wodne) i przestrzenia (Lasy Państwowe, RDOŚ), uniwersytety, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty zainteresowane współpracą na poziomie lokalnym. Głównym celem funkcjonowania LPW jest poprawa gospodarki wodnej na terenie powiatu. Sprawnie funkcjonujące LPW może identyfikować problemy i podejmować inicjatywy prawne w zakresie

¹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0060-20141120&from=ES> [dostęp online].

² Wydarzenie zorganizowały na prośbę Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) instytuty badawcze: Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) i Instytut Technologiczno-Przyrodniczy (ITP) w 2020 r.

niezbędnych zmian – zgłaszać do administracji odpowiedzialnej za gospodarkę wodną swoje potrzeby oraz wspierać aktywizowanie i umacnianie współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami. Partnerstwa powinny zajmować się także diagnozowaniem sytuacji w zakresie zarządzania zasobami wody, wypracowaniem wspólnych rozwiązań (współdecydowanie) na rzecz poprawy szeroko pojętej gospodarki wodnej, opiniowaniem i wypracowaniem planów inwestycyjnych (wskazywanie priorytetów), a także działaniami promocyjnymi i edukacyjnymi na rzecz racjonalnej gospodarki wodą wśród mieszkańców danego powiatu³.

MRiRW przewidziało w KPO budżet dla LPW umożliwiający zlecenie ekspertyz firmom lub ośrodkom naukowym w zakresie hydrologii wód powierzchniowych i podziemnych, retencji glebowej, wpływu zmian klimatu na dostępność wody itp. Pieniądze mają być przyznawane według zapotrzebowania zgłaszanych przez ośrodki doradztwa rolniczego – koordynatorów LPW. Obecnie jednak, ze względu na wstrzymanie wypłaty środków z KPO, wdrażanie LPW wyhamowało swój początkowy impet⁴.

Technologia – sojusznik w walce z suszą

Wobec obserwowanych w pierwszej dekadzie XXI wieku okresów posusznych w sezonie letnim, rolnicy coraz częściej uciekają się do nawadniania upraw. Na obszarach notorycznie dotykanych suszami zmieniają profil produkcji, przechodząc ze zbóż do upraw, które opłaca im się nawadniać, a więc: warzyw, krzewów jagodowych, sadów.



Nieznaczące nawadnianie – najczęściej znacznie powyżej realnych potrzeb uprawy – może doprowadzić do deficytów wody oraz zwiększenia ryzyka wymywania azotu do wód gruntowych w wyniku jej wzmożonego przepływu w głąb profilu glebowego.

Niestety, większość z instalowanych systemów nawodnieniowych nie jest wyposażona w narzędzia wspomagania decyzji, służące do optymalizacji zużycia wody. Nieznaczące nawadnianie – najczęściej znacznie powyżej realnych potrzeb uprawy, może doprowadzić do deficytów wody oraz zwiększenia ryzyka wymywania azotu do wód gruntowych w wyniku jej wzmożonego przepływu w głąb profilu glebowego. Łatwo rozpuszczalne formy azotu wymyte poniżej strefy korzeniowej są stracone dla roślin i mogą się przyczyniać do zanieczyszczenia wód gruntowych. Ponadto przy braku powszechnego systemu oceny zasobów wodnych dostępnych dla rolnictwa, intensywne i niekontrolowane zużycie wody do nawodnień może doprowadzić do zaburzenia cyklu odnawiania jej zasobów, co miało już miejsce w Hiszpanii.

Dzięki wdrożeniu technologii Rolnictwa 4.0 w formie systemu wspierania decyzji w nawodnieniach Aquastatus oraz zastosowaniu bezprzewodowej sieci czujników wilgotności gleby, osiągnięto nawet dziesięciokrotne obniżenie zużycia wody, przy braku wpływu na wysokość plonu (np. przypadek plantacji maliny na glebach piaszczystych). Aquastatus niestety zniknął z rynku, ale w lutym planowana jest premiera jego ulepszonych odpowiednika – SensorAI. Ponadto w kilku ośrodkach badawczo-rozwojowych i start-upach w Polsce opracowywane są narzędzia do automatycznej regulacji sieci melioracyjnych, automatycznego sterowania zastawkami stawów i zbiorników wraz z monitoringiem ilości i jakości wody⁵.

³ Lokalne Partnerstwa ds. Wody, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/lokalne-partnerstwa-ds-wody2> [dostęp online].

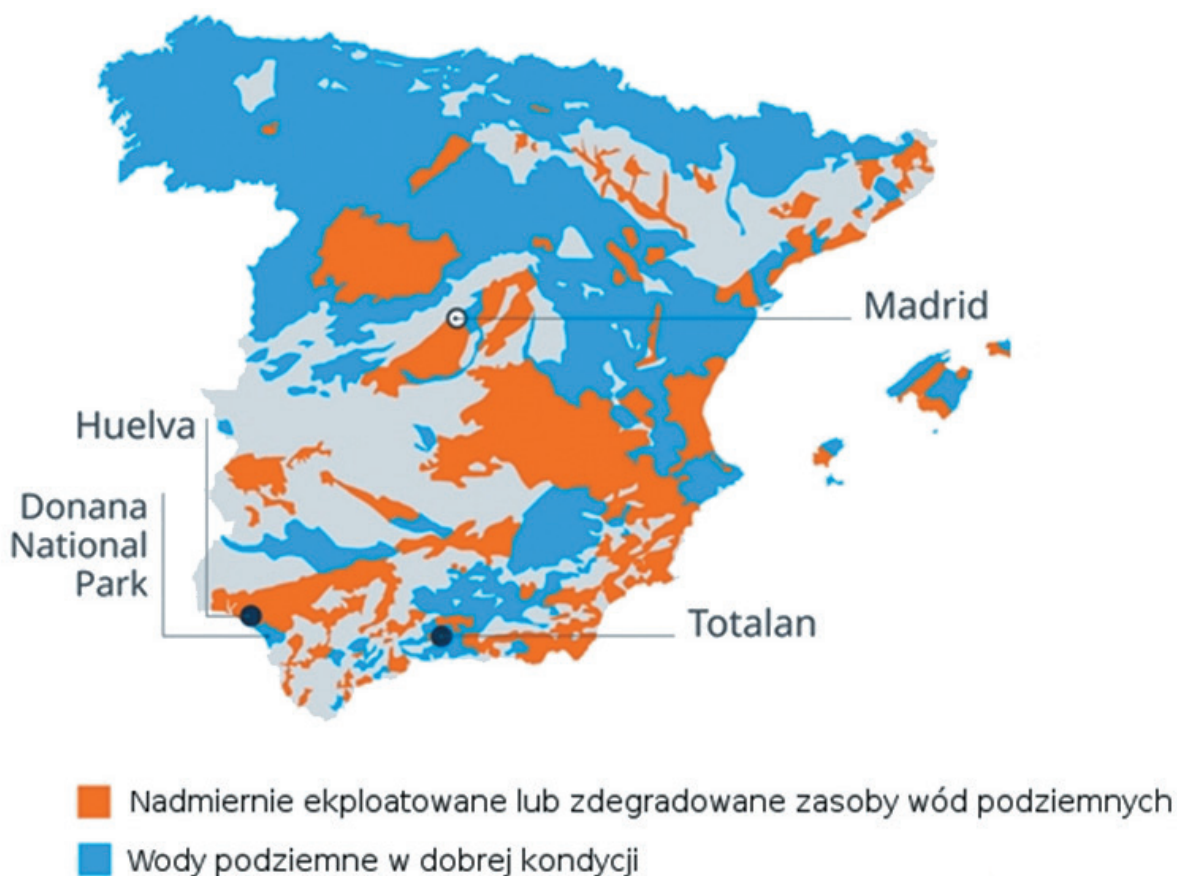
⁴ Pilotaż przeprowadzony w 2020 roku w 16 województwach wykazał dużą przydatność Lokalnych Partnerstw ds. Wody (LPW). Opracowano raporty dotyczące dostępności wód podziemnych i stanu sieci melioracyjnych, a także wskazano największe dla danej społeczności problemy z wodą. Umożliwiło to opracowanie lokalnej strategii gospodarki wodnej, wskazującej co i w jakiej kolejności powinno być zrobione w celu poprawy stanu dostępności i jakości wód na obszarze danego LPW. W roku 2021 zwiększono liczbę działających LPW do około 330. Chęć założenia LPW lub przystąpienia do już istniejącego można zgłosić do właściwego dla miejsca zamieszkania Ośrodka Doradztwa Rolniczego lub Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. O tym, jak założyć LPW i jak je prowadzić można przeczytać w opracowaniu pod redakcją Ryszarda Zarudskiego pt.: *O Lokalnych Partnerstwach Wodnych (LPW) – dzisiaj i jutro*.

⁵ Obecnie w IUNG-PIB prowadzony jest *Living Lab* (żywe laboratorium), ukierunkowane na ocenę praktyk poprawiających wykorzystanie wody w rolnictwie z użyciem technologii Rolnictwa 4.0. Szczegóły na wciąż rozwijającej się stronie: <https://aquadavida.mendixcloud.com>.

Hiszpania – analiza fiaska 1000-letniego systemu dystrybucji wody

Co nas czeka w razie pasywnej postawy reagowania na coroczne klęski żywiołowe związane ze zmianą klimatu? Najlepiej uczyć się na cudzych błędach. Dobrym poligonem doświadczalnym wydaje się być Hiszpania. Dystrybucja wody bazuje tam na ponad 1000-letnim systemie rozdziału wody z kanałów zasilających całe obszary rolnicze, które wówczas znajdowały się pod panowaniem muzułmańskim. Ówczesni władcy tego regionu ciągle musieli rozstrzygać spory sąsiedzkie, oscylujące wokół sprawiedliwego korzystania z wody potrzebnej do nawadniania zalewowych pól. Stopniowo powstawał system samorządów wodnych, oparty o trybunały wodne, które rozstrzygały spory poszczególnych użytkowników wód na danym obszarze, przy czym sędziowie byli wybierani spośród najbardziej szanowanych mieszkańców danego obszaru. Następnie wykształciły się wspólnoty wodne złożone z rolników korzystających z tego samego kanału zaopatrującego dany obszar w wodę. Były one samorządne w zakresie rozdysponowania zasobów wodnych przydzielonych w koncesji przez stojącą wyżej w hierarchii administrację. System ten został też utrzymany przez katolickich władców Hiszpanii po pokonaniu i wypędzeniu władców muzułmańskich i dotrwał w prawie niezmienionej formie do czasów współczesnych. Po wdrożeniu Dyrektywy Wodnej UE, zarządzanie wodą na poziomie zlewni przypadło w udziale jednostkom administracji państwowej, które są odpowiedzialne za określanie limitów poboru wód dla poszczególnych wspólnot nawodnieniowych, reprezentujących swoich członków. Dzięki takiemu rozwiązaniu administracja nie jest zmuszona prowadzić spraw pojedynczych rolników, ale pozostaje w kontakcie ze wspólnotami, co z jednej strony zmniejsza liczbę urzędników potrzebnych do obsługi systemu, a z drugiej skraca procedury (choć uważa się, że są one nadal zbyt długie).

Obecnie wspólnoty nawodnieniowe dostają koncesję z limitem rocznym zużycia wody, określanym przez administrację państwową lub samorządową na podstawie analiz hydrologicznych i hydrogeologicznych. Limity są dzielone wg powierzchni upraw – samorządnie w każdej wspólnocie osobno – i określane na podstawie badań hydrogeologicznych i monitoringu zasobów wody.



Stan wód gruntowych w Hiszpanii wg raportu Greenpeace (Luchena Barea, 2018).

Źródło: Greenpeace, 2018

System hiszpański, bazujący na ponad 1000 lat doświadczeń⁶, sprawdzał się aż do chwili, kiedy zaczęto pobierać wody podziemne, których nie potrafiono odpowiednio opomiarować. Brak właściwej kontroli ich poboru doprowadził do obecnej sytuacji, w której więcej wody pochodzi ze źródeł nielegalnych niż z legalnych, a zasoby wód zagrożone są niedoborami i degradacją jakościową.

Szczegółowy raport dotyczący tego zjawiska zaprezentował w 2006 roku WWF⁷. Nadmierny, nielegalny pobór wód w Hiszpanii wynika przede wszystkim z niedostosowania mechanizmów kontroli do nowoczesnych systemów poboru wód podziemnych oraz braku egzekwowania prawa w zakresie pozwoleń i kar za ich nieprzestrzeganie. System Wspólnot Wodnych powstał w czasach, gdy kontrola tego procesu polegała na obserwacji tego, kiedy dany rolnik otwiera służbę doprowadzającą wodę na własne pola ze wspólnego kanału zasilającego. Pobór wód podziemnych rządzi się zupełnie innymi zasadami i ma swoją specyfikę – nie widać kiedy i ile wody jest wydobywane, studnie są niewielkie i łatwo je ukryć, przez co trudniej ocenić wielkość dostępnego zasobu oraz bezpieczny dla wszystkich poziom korzystania z niego.



Nadmierny, nielegalny pobór wód w Hiszpanii wynika przede wszystkim z niedostosowania mechanizmów kontroli do nowoczesnych systemów poboru wód podziemnych oraz braku egzekwowania prawa w zakresie pozwoleń i kar za ich nieprzestrzeganie.

Jak te doświadczenia przełożyć na wnioski dla Polski? Po analizie systemu hiszpańskiego oraz konsultacjach z rolnikami, wójtami gmin i pracownikami sejmików wojewódzkich, opracowano propozycję systemu organizacji gospodarki wodnej dla rolnictwa na poziomie gminy, składającego się z sześciu zasadniczych założeń.

1. Utworzenie Lokalnych Partnerstw Wodnych na poziomie powiatów, mających za zadanie identyfikację lokalnych problemów z wodą, organizację studium oceny zasobów wodnych oraz wskazanie priorytetowych kierunków inwestycji. Studium wód powierzchniowych i podziemnych powinno być wykonane przez hydrologów i hydrogeologów wraz z monitoringiem zasobów (nie tylko poziomu) wód do wykorzystania w rolnictwie i gospodarce wraz ze wskazaniem progów krytycznych dla odnawiania się zasobów. Z czasem LPW można by wesprzeć wprowadzeniem obowiązkowego studium zasobów wodnych w gminach, uzupełniających Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP).
2. Reforma spółek wodnych i opodatkowania służącego utrzymaniu sieci melioracji na obszarach wiejskich. Naprawa i automatyzacja regulacji sieci melioracyjnych wodnych.
3. Utworzenie lokalnych wspólnot nawodnieniowych (poziom obręb geodezyjnego). Wspólnoty zarządzałyby zasobami wód powierzchniowych i podziemnych na wzór wspólnot wodnych w Hiszpanii. Samorządność spółek gwarantowałaby sprawiedliwy podział oraz skuteczną kontrolę poboru wód. Spółki ponosiłyby koszty utrzymania i budowy infrastruktury dystrybucyjnej oraz otrzymywałyby koncesję na pobór wód do nawodnień od Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) (zamiast dzisiejszych pozwoleń wodno-prawnych wymaganych od każdego rolnika z osobna) na podstawie dokumentów planistycznych, kontrolnych i monitoringu zasobów opracowanych dla danego obszaru (punkt 1).
4. Optymalizacja zużycia wody w nawodnieniach. Wymóg używania inteligentnych systemów wspierania decyzji w nawodnieniach.

⁶ Najstarsze wspólnoty wodne w Hiszpanii mają ponad 1200 lat.

⁷ *Illegal water use in Spain. Causes, effects and solutions*, WWF 2006, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/illegal_water_use_in_spain_may06.pdf [dostęp online].

5. Zwiększenie retencji wodnej w krajobrazie poprzez małą retencję (zbiorniki wodne, zwiększenie pojemności wodnej gleb przez właściwe zmianowanie i nawożenie organiczne, spowolnienie odpływu powierzchniowego do wód itd.), zbieranie wody deszczowej z powierzchni utwardzonych w gospodarstwie, oszczędne metody gospodarowania wodą, jak np. ponowne wykorzystanie szarej wody, elementy przewidziane w znacznej mierze w programie „Stop suszy”.
6. Edukacja rolników, doradców, administracji samorządowej w dziedzinie gospodarki wodnej i oszczędnego gospodarowania nią w rolnictwie.

O autorze

Dr hab. inż. **Rafał Wawer** – profesor i menadżer projektów B&R w IUNG-PIB, kierownik B&R w Agrisolutions Sp. z o.o., doradca w SensorAI Sp. z o.o., rolnik. Specjalista w zakresie adaptacji do zmiany klimatu, gleboznawstwa i rolnictwa węglowego, nawodnień rolniczych i gospodarki wodnej oraz Rolnictwa 4.0.

Zdrowa gleba – właściwy fundament pod bezpieczeństwo narodowe



Mateusz Ciasnocha

Rolnik, Ciasnocha Family Farms,
Prezes, European Carbon Farmers

Czego potrzebujemy, aby połączyć rozmowę o rolnictwie i jego transformacji z innymi politykami krajowymi oraz międzynarodowymi w sposób zrozumiały dla każdego? Czy możemy mierzyć jeszcze wyżej, skupiając się na bezpieczeństwie narodowym? Zdaje się, że kluczem do tej rzeczywistości jest dbałość o zdrowie gleby. By zrealizować ten cel, nasze działania muszą być prowadzone jednocześnie na dwóch płaszczyznach: indywidualnej oraz strategicznej.

Gleba i jej zdrowie fundamentem bezpieczeństwa

Gleba to organizm żywy, którego funkcjonowanie dopiero poznajemy, a który w swoim skomplikowaniu i genialności przypomina ludzki przewód pokarmowy. Musimy zrozumieć, że to nie tylko substrat, w którym rosną rośliny, ale też organizm żywy sam w sobie dający życie – najpierw roślinom, a przez nie również człowiekowi¹. Wychodząc z tego rozumienia, widzimy wyraźnie, iż zdrowa gleba prowadzi do jakościowej żywności, a ta z kolei – do zdrowego społeczeństwa, które jest fundamentem bezpieczeństwa narodowego. Bez wewnętrznie zdrowych struktur – na poziomie centymetra sześciennego gleby – nie możemy mówić o zapewnieniu bezpieczeństwa całego społeczeństwa.

”

Poprzez uprzywilejowanie podejścia technokratycznego, a nie myślenia całościowego, praktyki rolnicze w Polsce prowadzą do pogorszenia zdrowia naszych gleb.

Mamy w Polsce bardzo wiele do zrobienia, jeśli chodzi o poprawę stanu gleb, ponieważ morfologicznie nie są one wysokiej jakości, więc tym bardziej narażone są na zmianę klimatu i, będące jej pokłosiem, ekstremalne warunki pogodowe. Dodatkowo poprzez uprzywilejowanie podejścia technokratycznego, a nie myślenia całościowego, praktyki rolnicze w Polsce prowadzą do pogorszenia zdrowia gleb. Średnia zawartość węgla organicznego w glebie jest w naszym kraju o połowę niższa niż średnia UE² i wynosi 1,25%³. Należy przy

¹ Warto w tym miejscu włączyć myślenie szerokie, całościowe, a nie skupiać się na podejściu ściśle technokratycznym, przed czym ostrzega nas Papież Franciszek w adhortacji apostołskiej *Laudate Deum*, wydanej 4 października 2023 roku – dokumencie budującym na i aktualizującym encyklikę *Laudato Si*, opublikowaną w 2015 roku.

² *Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej*, Warszawa 2020, s. 27.

³ *Słaba jakość polskich gleb*, 10.02.2011, <https://www.farmer.pl/fakty/polska/slaba-jakosc-polskich-gleb,25788.html> [dostęp online].

tym pamiętać, że wartość poniżej 1,7% w Europie Północnej poprzedza pustynnienie. Mniej zdrowa gleba „wymusza” konieczność używania chemicznych środków do produkcji rolnej, aby zapełnić luki w jej składzie, które kiedyś uzupełniała sama natura. Prowadzi to oczywiście do produkcji żywności pozbawionej niektórych składników odżywczych, a to z kolei – do mniej zdrowego społeczeństwa i w konsekwencji osłabienia naszego bezpieczeństwa narodowego.

Rola Rolników-Liderów a Europejska Misja na rzecz Zdrowia Gleby

Wiedząc, jak fundamentalne znaczenie ma zdrowie gleby nie tylko dla indywidualnego gospodarstwa rolnego, ale też dla całego społeczeństwa Rolnicy-Liderzy w sposób odpowiedzialny stawiają ją w centrum swoich przedsięwzięć⁴. Działania u podstaw, podejmowane obok przedsięwzięć strategicznych, są kluczem każdej fundamentalnej zmiany. Właściwą ramą do podjęcia starań na rzecz odbudowy zdrowia gleby w Polsce (namysł, akcja, ewaluacja) jest formuła zaproponowana przez europejską Misję Glebową, która świetnie dopełnia apel i propozycję powołania do życia Grupy Roboczej ds. Rolnictwa Neutralnego Klimatycznie i Pozytywnego Naturalnie⁵.

”

Mniej zdrowa gleba „wymusza” konieczność używania chemicznych środków do produkcji rolnej, aby zapełnić luki w jej składzie, które kiedyś uzupełniała sama natura. Prowadzi to oczywiście do produkcji żywności pozbawionej niektórych składników odżywczych, a to z kolei – do mniej zdrowego społeczeństwa i w konsekwencji osłabienia naszego bezpieczeństwa narodowego.

Celem strategicznym Misji Glebowej UE jest zapewnienie, by każdy centymetr kwadratowy gleby był zdrowy najpóźniej do 2050 roku. Dotyczy to wszystkich rodzajów gleb, a więc: rolniczych, leśnych, przemysłowych, miejskich etc. Przystankiem na drodze do osiągnięcia tego ambitnego celu jest plan założenia przez Unię Europejską (do 2030 roku) 100 gospodarstw demonstracyjnych i „latarni morskich”, czyli miejsc, w których nie tylko prezentowane będą sprawdzone rozwiązania prowadzące do zrealizowania danego celu, jak ma to miejsce w przypadku gospodarstw demonstracyjnych, ale testowane nowe, niesprawdzone jeszcze pomysły.

Pierwsze projekty w ramach Misji, finansowane z budżetu *Programu Ramowego Unii Europejskiej Horyzont Europa*, są już realizowane (przykładem może być projekt NATI00NS, w którym partnerem jest IUNG). 20 września 2023 zakończył się okres aplikacji w nowych naborach w ramach Misji, który zaowocował co najmniej kilkoma aplikacjami działalności gospodarczych z Polski. Jest to wielkie wydarzenie, które należy świętować i w rezultacie zadbać o faktyczne wykorzystanie transformacyjnego potencjału Misji, który może i – jeśli zachęcimy naszych polityków do zaangażowania w tę sprawę – powinien zostać wykorzystany do budowy fundamentu naszego bezpieczeństwa narodowego.

⁴ Nasze rodzinne gospodarstwo rolne Ciasnocha Family Farm położone na Żuławach Wiślanych jest tego przykładem. Cieszę się, że grupa Rolników-Liderów, z którymi współpracujemy, rośnie. Myślę tutaj m.in. o gospodarstwie Hereford Warmia zarządzanym przez Marcina Cioka, gospodarstwie Lubuskie Angusowo zarządzanym przez Karinę i Tomasza Jakielów czy gospodarstwie Regeneratywnie.pl zarządzanym przez Zuzannę Szmidel.

⁵ *Propozycja i apel o powołanie Grupy Roboczej ds. Rolnictwa Neutralnego Klimatycznie i Pozytywnego Naturalnie*, European Carbon Farmers – Rolnictwo Neutralne Klimatycznie, 20211221_European Carbon Farmers - Rolnictwo Neutralne Klimatycznie - propozycja powołania Grupy Roboczej_podpisane.pdf (dropbox.com)[dostęp online].



Celem strategicznym Misji Glebowej UE jest zapewnienie, by każdy centymetr kwadratowy gleb – rolniczych, leśnych, przemysłowych, miejskich – był zdrowy najpóźniej do 2050 roku.

Konieczne jest więc stworzenie strategii odbudowy, rozwoju i ochrony zdrowia wszystkich – rolniczych, miejskich, leśnych, poprzemysłowych i wszystkich innych – gleb w Polsce. Osiągnięcie tego celu jest natomiast możliwe poprzez strategiczne wspieranie i włączanie się w działania już podejmowane, a także planowane w ramach Europejskiej Misji na rzecz Zdrowia Gleby. Wprowadzenie w życie dwóch powyższych ambicji może odbyć się poprzez powołanie do życia Lustrzanej Misji Zdrowia Gleby w Polsce⁶.

Podsumowanie

Bez jednoznacznego skupienia na odbudowie i zwiększaniu zdrowia naszych gleb, bezpieczeństwo narodowe Polski nie tylko jest zagrożone, ale nawet nie może być osiągnięte. Rozwiązaniem jest jednocześnie wspieranie wysiłków Rolników-Liderów i innych użytkowników gleby, włącznie z samorządami, w budowie zdrowia gleby od podstaw przy jednoczesnym strategicznym podejściu do tego tematu. W pierwszym obszarze już teraz dużo się dzieje (przykłady działalności Rolników-Liderów). W drugim posiadamy bloki budżetowe, na czele z Europejską Misją na rzecz Zdrowia Gleby, ale ciągle brakuje nam masy krytycznej Polityków-Liderów. Praca do wykonania jest przed nami i jest jasna – potrzebne jest wspólne zaangażowanie w tę sprawę. W przeciwnym razie bezpieczeństwo narodowe Polski pozostanie poza naszym zasięgiem.

O autorze

Mateusz Ciasnocha – rolnik z Żuław Wiślanych, Prezes Zarządu the European Carbon Farmers oraz Współtwórca the Farm of Francesco na misji budowy mostu pomiędzy polityką rolną i klimatyczną z rolnikami w centrum. Doradza Komisji Europejskiej jako Członek EU Soil Mission Board, a także jako Członek Rady Nadzorczej the Cool Farm Alliance.

⁶ Wnioski pochodzące z parlamentarnego dialogu poświęconego zdrowiu gleby, zorganizowanego przez Parlamentarny Zespół ds. Rozwoju Gospodarstw Rodzinnych oraz Mateusza Ciasnochę & European Carbon Farmers w celu edukacji decydentów o fundamentalnym i bezpośrednim połączeniu pomiędzy zdrowiem gleby a zdrowiem społeczeństwa i naszym bezpieczeństwem narodowym, które odbyło się 28 czerwca 2023, PL_European Carbon Farmers - Zdrowie Gleby - spotkanie w Parlamencie RP 28 czerwca 2023_notatka prasowa.pdf (dropbox.com) [dostęp online] – dop. red.

Bioróżnorodność w produkcji rolniczej



dr Stanisław Świtek

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Agronomii

Przyroda powinna interesować wszystkich, bo wszyscy są od niej zależni. W dobie kryzysu klimatycznego warto zadać sobie pytanie, jak o nią zadbać? Kluczowym aspektem będzie bioróżnorodność na wielu polach – ekosystemowym, glebowym i biologicznym. Dzięki temu rolnictwo dbające o środowisko będzie w stanie zapewnić nam wszystkim zdrową żywność, a w rezultacie – zdrową przyszłość.

Bioróżnorodność (różnorodność biologiczna) to dziś jedno z najważniejszych i zarazem najmodniejszych haseł funkcjonujących nie tylko w obszarze ochrony środowiska i przyrody, ale także w przestrzeni debaty publicznej. Ochrona bioróżnorodności i zwiększanie bioróżnorodności stają się coraz częściej synonimami wszelkiego rodzaju działań na rzecz ochrony przyrody. Czym w zasadzie jest bioróżnorodność? To zróżnicowanie życia na wszelkich poziomach jego organizacji, obejmująca zróżnicowanie genów, gatunków i ekosystemów. Poziom bioróżnorodności jest często miarą jakości środowiska przyrodniczego, stopnia jego przekształcenia. Zachowanie lub zwiększenie różnorodności jest wyznacznikiem dobrze zrealizowanych działań na rzecz przyrody. Przyjrzyjmy się zatem znaczeniu różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich i zadajmy pytanie, dlaczego jej ochrona jest dziś tak kluczowa?

Bioróżnorodność a postęp w rolnictwie

Wielokrotny wzrost plonowania roślin w ostatnich 100 latach dokonał się dzięki wynalezieniu i stosowaniu na szeroką skalę środków do produkcji, takich jak nawozy sztuczne czy pestycydy. Towarzyszyła temu mechanizacja rolnictwa i postęp hodowlany, dający możliwość uprawy wydajnych odmian. Niestety intensyfikacja rolnictwa miała (i cały czas ma) negatywne konsekwencje. Nastąpił drastyczny spadek liczebności populacji ptaków krajobrazu rolniczego. Zmianie uległa liczebność i zróżnicowanie owadów. Cenny krajobraz rolniczy, który został ukształtowany na przestrzeni wieków dzięki pracy rolników, na skutek źle przeprowadzonej intensyfikacji produkcji zaczął ulegać przekształceniu. Pozbyliśmy się zadrzewień śródpolnych, miedz, nieużytków czy też oczek wodnych. Jak wskazuje wiele publikacji naukowych, przekształcenie środowiska nie pozostaje obojętne także dla samej produkcji rolniczej. Zachodzące zmiany w otoczeniu rolnictwa w długim okresie mogą odbić się negatywnie dla samej produkcji i przynieść także dla niej negatywne konsekwencje. Przyroda posiada wartość nie tylko samą w sobie, ale również jej istnienie jest dla nas korzystne.

Usługi ekosystemowe

Na początku lat 2000. upowszechniła się, dzięki Milenijnej Ocenie Ekosystemów, koncepcja usług ekosystemowych, która pokazuje, jakie korzyści czerpie człowiek z faktu funkcjonowania ekosystemów. Przedstawiane są one zwykle w 4 kategoriach:

Zaopatrzeniowe: <ul style="list-style-type: none"> - żywność, - woda, - drewno, - włókno, - paliwo, - zasoby genetyczne. 	Regulacyjne: <ul style="list-style-type: none"> - regulacja klimatu, - regulacja obiegu wody, - ochrona przed erozją, - kontrola biologiczna, - kontrola zapyłania, - regulacja jakości powietrza. 	Kulturowe: <ul style="list-style-type: none"> - rekreacja, - inspiracja, - wartości etyczne, - wartości edukacyjne, - wartości duchowe.
Wspomagające: obieg pierwiastków, obieg wody, produkcja pierwotna, tworzenie gleby itp.		



Niestety intensyfikacja rolnictwa miała (i cały czas ma) negatywne konsekwencje dla przyrody, która posiada wartość nie tylko samą w sobie, lecz której istnienie jest dla nas korzystne.

Przykładem tego typu usługi w rolnictwie niech będzie biologiczna kontrola szkodników. W prawidłowo działających ekosystemach występują skomplikowane sieci zależności pomiędzy poszczególnymi organizmami. Sieci powiązań powodują, że zwiększenie populacji gatunku, który może być szkodnikiem dla rośliny uprawnej, ograniczany jest przez inne gatunki, z którymi musi konkurować o zasoby, lub przez np. drapieżniki, dla których stanowi pokarm. Zakłada się, że poziom usług ekosystemowych, a więc poziom korzyści, jakie czerpiemy z ekosystemów, jest wprost proporcjonalny do poziomu bioróżnorodności. Im większa bioróżnorodność, tym większy poziom usług ekosystemowych, a przy tym bardziej stabilny system i większa korzyść dla człowieka. Utrata różnorodności biologicznej porównywana jest często przez ekologów do lecącego samolotu, z którego wypadają nity. Początkowo ich utrata nie wywołuje żadnego widocznego efektu – samolot dalej leci. Istnieje jednak pewien punkt krytyczny, gdy kolejny utracony nit powoduje destrukcję całej maszyny. Podobnie sytuacja wyglądać może z naszą różnorodnością biologiczną. Nawet jeśli jeszcze nie widzimy efektów jej utraty, to w każdej chwili może się okazać, że przekroczyliśmy ów punkt krytyczny. Z drugiej strony, natychmiastowe działanie może nas jeszcze uchronić przed katastrofą.



Im większa bioróżnorodność, tym większy poziom usług ekosystemowych, a przy tym bardziej stabilny system i większa korzyść dla człowieka.

Różnorodność genetyczna

Jednym z najtrudniej odnawialnych zasobów są zasoby genowe. Raz utraconego genu nie jesteśmy w stanie przywrócić. Próbą zachowania dziedzictwa są rozsiane po całym świecie banki nasion, których celem jest zachowanie potencjału genetycznego. Mimo prowadzonych działań obserwujemy jednak postępujące zmniejszenie się liczby uprawianych gatunków – zaniechanie uprawy starych odmian roślin. A to właśnie w zapomnianych już dziś odmianach może kryć się klucz do zwiększenia odporności roślin na choroby czy susze. Dla każdego hodowcy niewykorzystanym skarbem są właśnie te zasoby genowe.

Różnorodność gleby

Do jednych z najmniej poznanych do tej pory środowisk należy gleba. Równocześnie jest to delikatny zasób, o którym musimy myśleć w kontekście przyszłych pokoleń. Bogactwo życia glebowego jest tak mało poznane, że wiemy o nim mniej niż o głębinach oceanu. Szacuje się, że w jednym gramie gleby jest około miliard bakterii. Gdybyśmy zsumowali masę wszystkich organizmów żywych, które zasiedlają glebę na powierzchni

jednego hektara, dałoby to nam równowartość masy kilku krów! Mimo naszej nikłej wiedzy o organizmach glebowych, jesteśmy pewni ich zróżnicowanych funkcji. Odpowiadają one za obieg pierwiastków – rozkład materii organicznej i uwalnianie składników pokarmowych – nie dopuszczają do rozwoju organizmów patogenicznych, mają też wpływ na stymulację wzrostu korzeni i odporność roślin. To, jak gleba będzie funkcjonować, zależy w dużej mierze od podejmowanych praktyk przez rolnika. Ograniczenie uprawy roli, siew roślin okrywowych, stosowanie mulczu¹, który ogranicza negatywne zjawiska, takie jak erozja wietrzna i wodna. Natomiast posiadanie zwierząt w gospodarstwie zapewnia dopływ cennego obornika, który pozwala zwiększyć poziom materii organicznej i odporność gleby na suszę.

”

Obserwujemy postępujące zmniejszenie się liczby uprawianych starych odmian roślin. A to właśnie w zapomnianych już dziś odmianach może kryć się klucz do zwiększenia odporności roślin na choroby czy suszę.

Różnorodność krajobrazu rolniczego

Dzięki działalności człowieka i pracy rolnika krajobraz wsi przez wieki charakteryzował się dużym zróżnicowaniem. Pola, o różnej wielkości i kształcie, przecinane były miedzami, na których można było spotkać pasy zadrzewień czy samotne drzewa. Ekstensywnie prowadzona gospodarka rolna wywarła bezdyskusyjnie korzystny wpływ na krajobraz wsi. Wiele gatunków roślin i zwierząt zawdzięcza swoją obecność dzięki pracy rolników i wywieraniu przez nich nieustannego wpływu na otaczającą przestrzeń. Niestety zintensyfikowanie rolnictwa w II połowie XX wieku zaczęło negatywnie oddziaływać na środowisko przyrodnicze. Powiększanie się gospodarstw, coraz wydajniejsze maszyny i rosące nakłady środków produkcji wywołały zmiany, które dziś obserwujemy. Nastąpiło nie tylko uproszczenie krajobrazu, ale także utrata wielu gatunków roślin i zwierząt. Wśród tych organizmów największy spadek populacji zaliczyły gatunki ptaków, których życie jest ściśle powiązane z krajobrazem rolniczym².

”

Bogactwo życia glebowego jest tak mało poznane, że wiemy o nim mniej niż o głębinach oceanu. Równocześnie gleba to delikatny zasób, o którym musimy myśleć w kontekście przyszłych pokoleń.

Owady zapylające

Pisząc o różnorodności biologicznej, nie można pominąć problemu owadów zapylających. O ich istotności w produkcji rolniczej stanowi fakt, że zapewniają one jedną z kluczowych usług ekosystemowych – zapylanie roślin. Roczna wartość usług zapylania wynosi 135 mld EUR, a liczba roślin uprawnych, które korzystają z zapylania wynosi 84%. W tym miejscu wart podkreślenia jest fakt, że zagrożone są w pierwszej kolejności dzikie owady zapylające. Problem ten nie dotyczy raczej pszczoły miodnej (przynajmniej w Polsce), która należy do zwierząt gospodarskich – podstawowym problemem związanym z tym gatunkiem jest przepszczelenie. Zbyt duże zagęszczenie rodzin pszczelich prowadzi do zwiększonej presji chorób czy pasożytów, które atakują pszczoły. Co więcej, pszczoła miodna może konkurować z dzikimi owadami zapylającymi, zmniejszając tym samym ich bazę pokarmową. Wiele w obszarze ochrony owadów zapylających

¹ Warstwa ochronna powstała z resztek roślin.

² Wyjątek stanowi żuraw zwyczajny, któremu jeszcze w latach 80. nie dawano żadnych szans na przeżycie. Dziś jednak jego populacja jest stabilna i cały czas rośnie – to zasługa również rolnictwa. Coraz większa powierzchnia kukurydzy (i resztek, które z niej pozostają na polach) w połączeniu z łagodnymi zimami sprzyjają rozwojowi tego gatunku.

udało się już zrobić. W UE obowiązują surowe przepisy dotyczące stosowania środków ochrony roślin. Liczba substancji owadobójczych jest niezwykle krótka, wszystkie inne były usuwane ze względu na dowody naukowe świadczące o ich negatywnym wpływie na owady zapylające.

Na ratunek rolnictwu

Wsparcie produkcji rolniczej, o które mogą ubiegać się dziś rolnicy, uzależnione jest od spełnienia przez nich wielu norm z obszaru środowiska, klimatu, dobrostanu zwierząt czy bezpieczeństwa żywnościowego. Rolnicy mogą korzystać także z dodatkowej pomocy, jeżeli podejmują działania wykraczające poza to, co ich obowiązuje. Realizują wtedy ekoschematy lub programy rolnośrodowiskowe.

Do jednych z mankamentów systemu wsparcia jest brak nagradzania rolnika za jakość podejmowanego działania. Rolnik nie otrzymuje nagrody za dobrze zrealizowany program, a jedynie za sam fakt jego realizacji. Weryfikacja działań oparta jest głównie o weryfikacje dat: założenia uprawy, skoszenia itp. Przyroda i jej cykle wyłamują się z jakichkolwiek schematów. To powód, dla którego nie zawsze działania przynoszą zamierzony efekt. Eksperci jasno wskazują, że powodzenie wszelkich programów zależy nie od wysokości płatności, służącej jako zachęta do podjęcia działania, a od realnego zaangażowania rolnika w ich realizację. Kluczowe jest jego osobiste przekonanie co do słuszności danego programu. W przeciwnym razie, dopóki rolnik będzie otrzymywał za swe działania płatność, dopóty będzie je podejmował.

O autorze

Dr **Stanisław Świtek** – adiunkt w Katedrze Agronomii Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Od urodzenia związany ze wsią i rolnictwem. Interesuje się zmianami zachodzącymi w krajobrazie rolniczym. Prowadzi zajęcia związane z ochroną przyrody, agroekologią, technologią upraw rolniczych. Miłośnik ptaków i majsterkowania.



POLSKIE ROLNICTWO WOBEC INTEGRACJI UKRAINY Z UE

Agresja Rosji na Ukrainę a globalne bezpieczeństwo żywnościowe – co nas czeka?



prof. Stanisław Kowalczyk

Kierownik Zakładu Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego,
Instytut Rynków i Konkurencji SGH



dr Julia Zolotnytska

Zakład Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego, Instytut Rynków
i Konkurencji SGH

Od 1996 r. bezpieczeństwo żywnościowe według FAO opiera się na czterech filarach: dostępności fizycznej, dostępności ekonomicznej, zdrowotnej odpowiedności żywności oraz stabilności systemu żywnościowego. Przez wiele lat to właśnie Ukraina była jednym z głównych gwarantów utrzymania bezpieczeństwa żywnościowego w krajach europejskich, afrykańskich i azjatyckich. Niestety, prowadzone na jej terenie działania wojenne znacząco osłabiły ukraiński sektor rolno-spożywczy, doprowadzając tym samym do zachwiania globalnych dostaw żywności. Jak – w kontekście wojny w Ukrainie – kształtuje się dynamika koniunktury gospodarczej na światowych rynkach rolnych? Co dalej z zachowaniem stabilności w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego?

Prawo do żywności (*right to food*) podstawowym prawem człowieka

Pierwszą potrzebą człowieka jest potrzeba zaspokojenia głodu. Bez spełnienia tego warunku człowiek nie jest w stanie nie tylko funkcjonować w społeczeństwie i wypełniać nawet podstawowych czynności, lecz, co naturalne, przeżyć dłużej niż kilkanaście, kilkadziesiąt dni – głównie w zależności od przyjmowania, bądź nie, płynów¹. Z tych też względów, w hierarchiach potrzeb człowieka, w tym najbardziej znanej piramidzie potrzeb Abrahama Maslowa, potrzeby fizjologiczne, jak właśnie głód, pragnienie i sen, należą do tych podstawowych, z których nie można zrezygnować. Im wyższy stopień rozwoju naszej cywilizacji, tym częściej podejmowane są tematy dotyczące zaspokojenia głodu, niedożywienia czy wręcz zjawiska śmierci głodowej.

¹ Abstrahujemy w tym miejscu od idei breatharianizmu, także Bretarianizmu (od ang. *breath* – oddech) czy inedii (z łac. *niejedzenie*, głód) oraz idei pokrewnych, zakładających możliwość przeżycia bez jedzenia i picia, jako poglądów sprzecznych ze współczesną wiedzą naukową z zakresu fizjologii człowieka.

W dalszym ciągu są to poważne problemy współczesnego świata. W 2022 r. głód dotykał 10% mieszkańców naszej planety. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO*), tylko w latach 2019-2022 liczba głodujących i niedożywionych ludzi wzrosła o 150 milionów, głównie z powodu konfliktów zbrojnych, pandemii COVID-19 oraz zmian klimatycznych. W latach 2017-2019 udział osób głodujących na świecie kształtował się na poziomie 8,2%. Głód jest zjawiskiem zarówno strukturalnym, wynikającym z poziomu rozwoju ekonomicznego, jak i koniunkturalnym, zależnym od aktualnych, zmiennych zjawisk i procesów cywilizacyjnych, przede wszystkim gospodarczych, społecznych i politycznych (militarnych). To określa także rangę koncepcji, strategii czy idei, jaką jest prawo do żywności.



W latach 2019-2022 liczba głodujących i niedożywionych ludzi wzrosła o 150 milionów, głównie z powodu konfliktów zbrojnych, pandemii COVID-19 oraz zmian klimatycznych.

Prace koncepcyjne w zakresie rozwiązania problemu głodu zostały zapoczątkowane bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej. W *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., stwierdza się wprost: „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie...”. Była to podstawa do dalszych prac nad prawem do żywności (*Right to Food*) oraz koncepcją bezpieczeństwa żywnościowego na forum światowym, jak i regionalnym (EWG/UE)².

Stanowisko ONZ zostało potwierdzone na Światowym Szczycie Bezpieczeństwa Żywnościowego (*World Summit on Food Security*)³ w czasie globalnego kryzysu finansowego oraz pierwszego kryzysu XXI w., który doprowadził do eskalacji poziomu głodu na świecie oraz związanego z tym zachwiania bezpieczeństwa żywnościowego⁴.

Stanowisko ONZ i jego agend w zakresie praw i wolności ludzi stało się podwaliną prac nad koncepcją bezpieczeństwa żywnościowego jako metody operacjonalizacji i sposobu wdrożenia prawa człowieka do żywności.

Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*)

Początkiem dyskusji i prac nad koncepcją bezpieczeństwa żywnościowego była Światowa Konferencja Żywnościowa FAO w 1974 r., zorganizowana w okresie wyjątkowo słabych zbiorów – głównie zbóż – ich gwałtownie zmniejszających się światowych zapasów i w efekcie – wzrostu cen. Konferencja poświęcona była problemowi zaopatrzenia w żywność i wyżywieniu, a w jej trakcie po raz pierwszy zdefiniowano bezpieczeństwo żywnościowe w kategoriach podaży i dostępności żywności. W 1983 r. podejście to zostało zmienione na „zapewnienie wszystkim ludziom w każdym czasie fizycznej i ekonomicznej dostępności do podstawowej żywności, której potrzebują”. Na tym etapie bezpieczeństwo żywnościowe posiadało zatem dwa podstawowe wymiary (filary): fizyczną dostępność żywności (*physical access*) i dostępność ekonomiczną (*economic access*).

² Problem prawa człowieka do żywności został usankcjonowany w *Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r. Z kolei w stanowisku z 12 maja 1999 r. Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (*the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*), stwierdza się wprost: „Prawo człowieka do odpowiedniej żywności ma kluczowe znaczenie dla korzystania ze wszystkich innych praw”.

³ „Potwierdzamy, że każda osoba ma prawo dostępu do bezpiecznej, wystarczającej i pełnowartościowej żywności, zgodnie ze stopniową realizacją prawa do odpowiedniej żywności”, *World Summit on Food Security*, Rzym 2009.

⁴ Według szacunków FAO liczba ludzi głodujących na świecie w okresie 2007-2009 r. wynosiła: 923 mln (2007), 963 mln (2008), 1020 mln (2009), tak więc na przestrzeni trzech lat kryzysowych liczba cierpiących z powodu braku żywności wzrosła o prawie 100 mln osób.

Kolejną, istotną modyfikację, rozszerzającą podejście do bezpieczeństwa żywnościowego, przyniósł Światowy Szczyt Żywnościowy (*World Food Summit*) w Rzymie w 1996 r. Wprowadzono wówczas nowe obszary, do których zaliczono takie cechy żywności, jak: jej dostateczny poziom, bezpieczeństwo (*safety*) oraz walory odżywcze zgodne z potrzebami i preferencjami ludzi, niezbędne do aktywnego i zdrowego życia. Oznaczało to nowe podejście do problemu, bowiem poza aspektami „ilościowymi” podaży żywności i jej dostępności uwzględniono jej wymiar „jakościowy”.

Tak więc od 1996 r. bezpieczeństwo żywnościowe według FAO opiera się na czterech filarach:

- dostępności fizycznej (*food availability*): dostateczna ilość stale dostępnej żywności o odpowiedniej jakości,
- dostępności ekonomicznej (*food accessibility*): wystarczające środki gwarantujące poszczególnym osobom (gospodarstwom domowym) dostęp do żywności o odpowiednich walorach odżywczych,
- zdrowotnej odpowiedniości żywności (*utilization*): żywność zgodna z podstawowymi zasadami żywienia i zdrowia ludzi oraz zasadami higieny, żywność bezpieczna i odpowiednia jakościowo, gwarantująca zadowalający poziom wyżywienia. Jest to równoznaczne z włączeniem bezpieczeństwa żywności do koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego,
- stabilności (*stability*): stały dostęp poszczególnych osób i gospodarstw domowych do żywności, niezakłócony ani wydarzeniami jednostkowymi (kryzysy gospodarcze), ani cyklicznymi (okresowa utrata bezpieczeństwa żywnościowego).

Pomimo wielu wysiłków agend ONZ, w tym przede wszystkim FAO, oraz realizacji licznych programów pomocowych i humanitarnych, problem głodu nie maleje, a wręcz przybiera na sile co najmniej od końca drugiej dekady XXI w. W Deklaracji ze szczytu *Summit on Global Food Security 2022* z 20 września stwierdza się wprost: „Systemy żywnościowe i globalne bezpieczeństwo żywnościowe znajdują się w krytycznym momencie. Połączone skutki globalnej pandemii, rosnąca presja związana z kryzysem klimatycznym, wysokie ceny energii i nawozów oraz przedłużające się konflikty, w tym ostatnia inwazja Rosji na Ukrainę, zakłóciły łańcuchy produkcji i dostaw oraz radykalnie zwiększyły globalny brak bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza dla osób najbardziej narażonych”⁵.



Obecnie coraz częściej wysuwa się nowe propozycje w zakresie podejmowanych działań na rzecz likwidacji głodu i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, do których należą m.in. zrównoważenie systemów żywnościowych oraz agencja (sprawczość konsumenta).

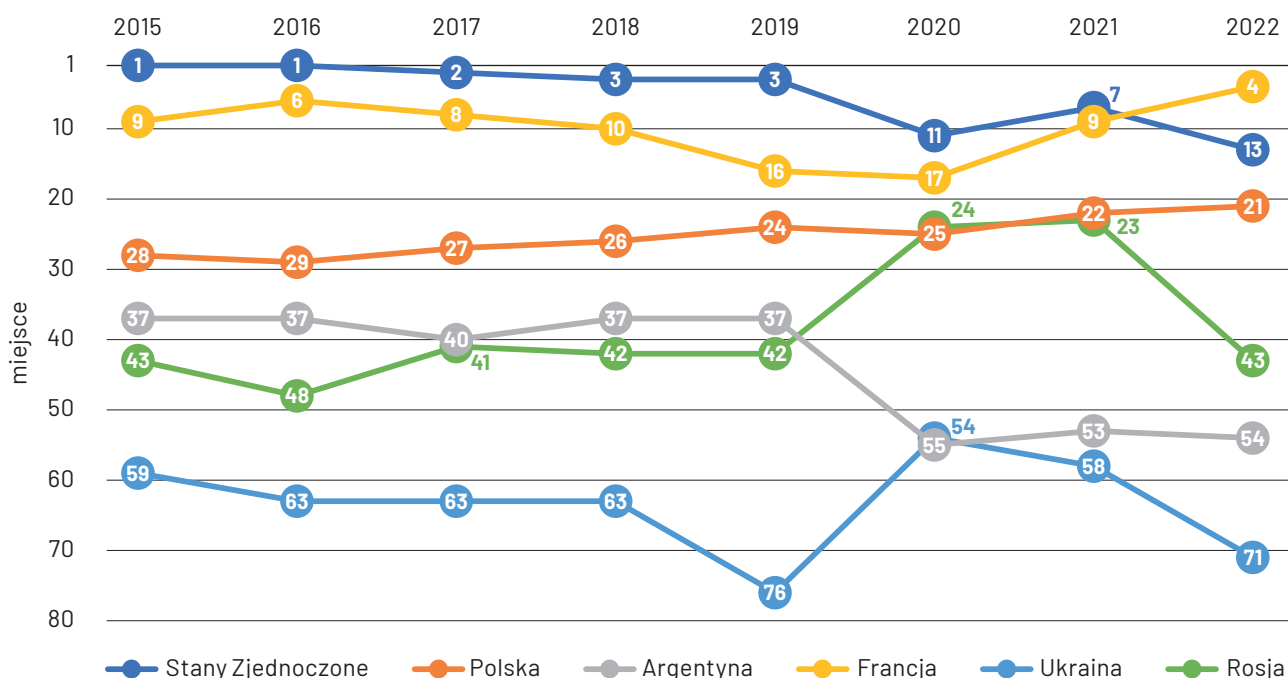
Systemy żywnościowe świata stanęły wobec zespołu wyzwań politycznych, środowiskowych, społecznych, ekonomicznych, a wreszcie militarnych. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego 8 miliardowej populacji świata wymaga zbiorowego wysiłku wszystkich krajów oraz organizacji międzynarodowych. Owocuje to nowymi propozycjami w zakresie podejmowanych działań na rzecz likwidacji głodu i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Coraz częściej podnosi się potrzebę poszerzenia dotychczasowej koncepcji o nowe wymiary, jak zrównoważenie systemów żywnościowych oraz agencja (sprawczość konsumenta). Chodzi o to, by ekonomiczne, społeczne, kulturowe i środowiskowe podstawy zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego dla przyszłych pokoleń były chronione już dzisiaj. Zrównoważenie (*sustainability*) nie oznacza jednak stanu tożsamego ze stabilnością (*stability*), która stanowi czwarty element systemu bezpieczeństwa żywnościowego. Stabilność jest celem krótkookresowym, wynikłym z takich zjawisk, jak wahania rynkowe,

⁵ Declaration of Leaders' Summit on Global Food Security, 2022.

konflikty czy klęski żywiołowe. Zrównoważenie natomiast to cel długookresowy, ukierunkowany na utrzymanie systemów żywnościowych oraz wspieranie bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości, także tej odległej. Z kolei agencja (*agency*) oznacza podmiotowość konsumenta, która odnosi się do zdolności jednostek i grup do sprawowania pewnego stopnia kontroli nad własną sytuacją żywnościową oraz do wnoszenia określonego wkładu w procesy zarządzania własnym bezpieczeństwem żywnościowym. Jest to coraz powszechniej postrzegany aspekt rozwiązywania problemu pogłębiających się nierówności w systemach żywnościowych, w tym braku równowagi sił między głównymi interesariuszami tych systemów. Jednak bez względu na fakt, jak ważne są te potencjalnie nowe wymiary bezpieczeństwa żywnościowego, do czasu uznania ich np. przez FAO oraz podległe jej organy instytucjonalne za oficjalne elementy koncepcji *food security*, pozostają one wyłącznie zasadnymi postulatami.

Zmiany poziomu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie

Poziom bezpieczeństwa żywnościowego poszczególnych krajów zmienia się nawet w rozwiniętych, uprzemysłowionych gospodarkach. Ilustruje to Globalny Wskaźnik Bezpieczeństwa Żywnościowego (*The Global Food Security Index, GFSI*). Jest on dynamicznym, jakościowym oraz ilościowym modelem porównawczym, pozwalającym na kompleksową, syntetyczną ocenę czynników wpływających na bezpieczeństwo żywnościowe. Oparty jest na zestawie kilkudziesięciu wskaźników charakteryzujących poszczególne wymiary bezpieczeństwa żywnościowego (w 2022 r. było to 68 wskaźników zgrupowanych w czterech wymiarach: dostępność fizyczna i ekonomiczna żywności oraz bezpieczeństwo żywności, w tym także w nowych wymiarach: zrównoważenie i adaptacja)⁶.



Rysunek 1. Kształtowanie się Globalnego Wskaźnika Bezpieczeństwa Żywnościowego wybranych krajów w latach 2015-2022⁷

Ostatni okres (lata 2019-2022) przyniósł znaczące zmiany wskaźnika GFSI i to zarówno w odniesieniu do krajów o wyższym, jak niższym PKB (rysunek 1). Z jednej strony zmiany te zachodziły na korzyść stanu bezpieczeństwa żywnościowego, jak np. we Francji, która w latach 2019-2020 zajmowała odpowiednio 16. i 17. miejsce, podczas gdy w 2022 r. już 4. na 113 krajów, dla których obliczany jest GFSI. Poziom bezpieczeństwa

⁶ *Global Food Security Index, 2022.*

⁷ Opracowanie własne na podstawie danych *Global Food Security Index*, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/> [dostęp online].

poprawiła w tym okresie także Polska (z 24. miejsca w 2019 r. na 21. w 2022 r.). Z innej strony w niektórych państwach obniżył się poziom bezpieczeństwa, m.in. w Ukrainie (z 54. w 2020 r. na 71. w 2022 r.), ale też w Rosji, Argentynie, a nawet w USA. Ogólnie w zdecydowanej większości krajów nastąpił w tym okresie spadek poziomu bezpieczeństwa żywnościowego.

Ukraina na światowych rynkach rolnych

Jednym z kluczowych zagrożeń dla bezpieczeństwa żywnościowego wielu krajów, a nawet całych regionów, stał się konflikt zbrojny w Ukrainie. Jest to związane z miejscem ukraińskiego rolnictwa na światowych rynkach rolnych. Powierzchnia użytków rolnych w Ukrainie wynosi 41,3 mln ha, czyli prawie 3-krotnie więcej niż w Polsce. Ukraina ma 32,3 mln hektarów gruntów ornych, a więc 27% powierzchni tych gruntów w Europie. Znajduje się tu aż 25% światowych zasobów czarnoziemów, czyli najbardziej urodzajnych gleb. Udział ziemi uprawnej w całkowitej powierzchni kraju jest jednym z najwyższych i wynosi 54%, podczas gdy średni poziom w krajach europejskich to 35%. O możliwościach produkcyjnych rolnictwa Ukrainy świadczy to, że w latach 2018–2021 produkowano tu średniorocznie 68 mln ton zbóż (pszenica, kukurydza, jęczmień) oraz 17 mln ton nasion oleistych (słonecznik, rzepak). Dla porównania, w tym samym okresie średnioroczna produkcja zbóż w Polsce wyniosła 30 mln ton (około 45% produkcji zbóż w Ukrainie), a roślin oleistych – 2,6 mln ton (15% produkcji w Ukrainie).

Produkty rolne	2018		2019		2020		2021		2022		2022/2018 [%]	
	mln ha	mln t.	mln ha	mln t.	mln ha	mln t.	mln ha	mln t.	mln ha	mln t.	ha	tony
Pszenica	6,6	24,6	6,8	28,3	6,6	24,9	7,1	32,2	5,4	20,7	81,8	84,1
Słonecznik	6,2	14,2	6,0	15,3	6,5	13,1	6,7	16,4	5,3	11,3	85,5	79,6
Kukurydza	4,6	35,8	5,0	35,9	5,4	30,3	5,5	42,1	4,3	26,2	93,5	73,2
Jęczmień	2,5	7,3	2,6	8,9	2,4	7,6	2,5	9,4	1,8	5,6	72,0	76,7
Rzepak	1,0	2,8	1,3	3,3	1,1	2,6	1,0	2,9	1,2	3,3	120,0	117,9
Razem	20,9	84,7	21,7	91,7	22,0	78,5	22,8	103,0	18,0	67,1	86,1	79,2
Olej słonecznikowy	-	5,1	-	5,8	-	6,8	-	6,0	-	4,4	-	86,3

Tabela 1. Poziom oraz dynamika produkcji wybranych płodów rolnictwa Ukrainy w latach 2018–2022⁸

Ukraina jest jednym z pięciu największych światowych eksporterów pszenicy, kukurydzy, jęczmienia, rzepaku, oleju słonecznikowego oraz śrutu słonecznikowej. W 2020 r. udział Ukrainy w światowym eksporcie oleju słonecznikowego kształtował się na poziomie ponad 54%. Drugim kluczowym produktem eksportowym jest kukurydza, gdzie jej udział w światowym rynku w 2020 r. wynosił prawie 15%. W zakresie eksportu jęczmienia i rzepaku Ukraina zajmuje trzecie miejsce na świecie.



Działania wojenne spowodowały zamknięcie ukraińskich portów czarnomorskich, co bardzo negatywnie wpłynęło na eksport. W rezultacie znacząco obniżył się poziom bezpieczeństwa żywnościowego wielu krajów, w tym przede wszystkim Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Południowej Azji.

⁸ Opracowanie własne na podstawie: Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy, Kijów 2022, <http://www.ukrstat.gov.ua/> [dostęp online].

Do momentu działań wojennych sektor rolny Ukrainy rozwijał się wyjątkowo dynamicznie, zwiększając swoje zdolności produkcyjne oraz stopień przetworzenia surowców. Z powodu napaści zbrojnej Rosji lub czasowej okupacji terytoriów Ukraina utraciła dostęp do ponad 13 mln ha (22%) swoich terenów. Około 5 mln ha gruntów ornych (~15% gruntów ornych Ukrainy) jest zaminowanych. Skutkiem tego było zmniejszenie obszarów zasiewów głównych upraw w 2022 r. – w porównaniu z rokiem 2021 – o 4,8 mln ha (dla porównania – powierzchnia Słowacji to 4,9 mln ha). W konsekwencji zbiory zbóż oraz roślin oleistych zmniejszyły się o 17,6 mln ton w relacji do 2018 roku i aż 35,9 mln ton do roku 2021. Głównymi rynkami eksportu ukraińskich produktów rolnych są trzy regiony – Unia Europejska oraz kraje azjatyckie i afrykańskie. W I półroczu 2023 r. łączny udział tych regionów stanowił prawie 82% wartości ukraińskiego eksportu produktów rolnych. Działania wojenne spowodowały zamknięcie ukraińskich portów czarnomorskich, co bardzo negatywnie wpłynęło na eksport, przede wszystkim zbóż. W 2022 r. Ukraina wyeksportowała 38,4 mln ton zbóż, czyli o 24% mniej niż w roku poprzednim i 4,6 mln ton olejów roślinnych, czyli o 17% mniej. Wpłynęło to natychmiast na poziom bezpieczeństwa żywnościowego wielu krajów, w tym głównie Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Południowej Azji.

Współczesne zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa żywnościowego

Ostatnie dekady obfitują w wyjątkowo dużo zdarzeń, które mają istotny wpływ na stan bezpieczeństwa żywnościowego tak poszczególnych regionów, jak i całego świata. To, co różni ten okres i powoduje jego odmienność od wcześniejszych procesów i komplikacji kryzysowych, to wyjątkowo wielowymiarowy splot zdarzeń z różnych obszarów. Nietypowość pierwszego ćwierćwiecza XXI w. polega na tym, że równolegle zachodzą w nim niekorzystne zjawiska polityczne, militarne, gospodarcze i środowiskowe. Łącznie tworzą nieznaną, a przynajmniej nieczęsto występującą w historii, stan równoległego zachodzenia zjawisk z różnych obszarów.

Turbulencje w gospodarce światowej

Wiek XXI charakteryzują silne wahania rynków światowych oraz związanej z tym koniunktury gospodarczej. Kryzys dot-comów, następnie okres euforii lat 1995-2001 związany ze spółkami z branży informatycznej, wreszcie wojna w Zatoce Perskiej (2003), a przede wszystkim pierwszy kryzys gospodarki globalnej, czyli kryzys finansowy subprime lat 2007-2009/2010. Powszechne przewartościowanie przedsiębiorstw, przede wszystkim z sektora high tech, było konsekwencją licznych bankructw, nawet dużych spółek, takich jak: Lehman Brothers, GM, Chrysler, ABN AMRO, UBS itd. Panika dotknęła także rządy, i to nawet największych państw, w efekcie czego uznano, że jedynym ratunkiem jest „pompowanie” do gospodarki pieniądza, tzw. pustego. Konsekwencją takiej polityki była i jest wszechobecna inflacja i regres gospodarczy.

Sytuacja na światowych rynkach rolnych

Sytuacja gospodarki światowej w sposób bezpośredni przekłada się także na zglobalizowany rynek rolny. W konsekwencji ceny podstawowych surowców rolnych na głównych giełdach światowych, jak MATIF (Paryż)⁹ i CBoT (Chicago)¹⁰ w latach 2019-2023, zmieniały się błyskawicznie – i to w olbrzymich przedziałach (przykładowo cena pszenicy konsumpcyjnej w okresie grudzień 2019 – maj 2022 r. wzrosła ze 185 EUR/t do 415 EUR/t, by w czerwcu 2023 spaść do poziomu 250 EUR/t, w przypadku rzepaku w tym samym okresie było to: 400-850-470 EUR/t). Przyczyną tej „nietypowej” sytuacji była pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie, chociaż po wydłużeniu okresu analizy o lata wcześniejsze okazuje się, że znaczące wahania cen artykułów rolnych występują coraz częściej i są coraz dłuższe, bowiem rynki rolne poddają się tym samym regułom, co pozostałe rynki towarowe (paliwa, energia, metale szlachetne itd.).

⁹ MATIF – *Marché à Terme International de France (Euronext)*.

¹⁰ CBoT – *Chicago Board of Trade*.

Pandemia COVID-19

Kolejne zagrożenie przyniosła pandemia COVID-19, powodując globalne zakłócenia społeczne i gospodarcze, w tym największą światową recesję od czasów wielkiego kryzysu. Skumulowana strata globalnego PKB w latach 2020 i 2021, spowodowana kryzysem wywołanym pandemią, wyniosła według szacunków około 9 bilionów dolarów, czyli więcej niż łączny PKB gospodarki Japonii i Niemiec. Dodatkowo, ograniczenia i restrykcje pandemiczne przełożyły się na wzrost cen praktycznie wszystkich surowców oraz produktów finalnych, w tym także produktów rolnych. Dynamika cen żywności istotnie ograniczyła dostępność ekonomiczną żywności dla szerokich mas konsumentów, przede wszystkim w krajach rozwijających się, co wpłynęło na wzrost liczby osób niedożywionych i głodujących.



Skumulowana strata globalnego PKB w latach 2020 i 2021, spowodowana kryzysem wywołanym pandemią, wyniosła około 9 bilionów dolarów, czyli więcej niż łączny PKB gospodarki Japonii i Niemiec.

Anomalie pogodowe

Kolejne zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego wynika ze zmian klimatycznych, a bezpośrednio z narastających anomalii pogodowych. Zdarzenia pogodowe tego typu pojawiały się od dawna, jednak swoistą „nowością” jest ich równoczesne występowanie – już nie tylko w wielu państwach czy regionach, lecz na wielu kontynentach. Aktualnie ma to miejsce w Afryce, Azji i Ameryce, zwłaszcza Północnej. W tzw. rogu Afryki czy takich krajach, jak Etiopia, Erytrea, Dżibuti czy Somalia panują susze niespotykane od 40, a nawet 50 lat. W ich efekcie padło 8 mln zwierząt domowych, a liczba głodujących zwiększyła się o 20 mln. Niedoborem wody zagrożone jest 40% światowej populacji. Do niebezpiecznych dla upraw rolnych, a w efekcie także dla ludzi, należą coraz powszechniejsze w wielu miejscach na świecie gwałtowne zmiany pór suchych i powodzi nawałnych. Anomalie tego typu dotyczą zarówno Amerykę Północną (USA, Kalifornia), jak i Azję (Pakistan, Chiny).

Konflikty zbrojne (wojna w Ukrainie)

W latach 1945–1990 na świecie odnotowano 180 konfliktów zbrojnych. Obecnie najwięcej wojen toczy się w Azji i w Afryce. Jak twierdzą eksperci, najdłuższy okres bez wojen na świecie po 1945 r. trwał zaledwie 26 dni. Według statystyk coraz więcej ofiar tych konfliktów to cywile. W takich warunkach o bezpieczeństwie żywnościowym nie może być mowy. Rok 2022 był pod wieloma względami przełomowy, ponieważ wojna wybuchła w Europie. Taka sytuacja nie miała miejsca od 30 lat (wojna na Bałkanach). Konflikt ten natychmiast „zaowocował” negatywnymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa żywnościowego wielu regionów świata.

Przełom drugiej i trzeciej dekady XXI w. przyniósł zdecydowane pogorszenie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego wielu krajów, a nawet całych regionów świata. Co istotne, regres ten objął wszystkie wymiary bezpieczeństwa żywnościowego, tj. dostępność fizyczną i ekonomiczną żywności, bezpieczeństwo żywności oraz stabilność systemów żywnościowych. Przykładowo, jak wynika z kontroli Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na rynku polskim, udział partii żywności nieprawidłowo oznakowanych w latach 2019–2022 wzrósł z 20,3% do 25,5%, natomiast żywności o wadliwych cechach organoleptycznych (smak, konsystencja, zapach) z 1,4% do 3,6%. Oznacza to wzrost udziału na rynku żywności zafałszowanej oraz o obniżonej jakości i tym samym zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa żywności jako ważnego elementu bezpieczeństwa żywnościowego.

O autorach

Prof. dr hab. **Stanisław Kowalczyk** – wykładowca akademicki Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Kierownik Zakładu Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego w Instytucie Rynków i Konkurencji SGH. Na jego dorobek jako pracownika nauki składa się 650 pozycji w tym: 250 publikacji, 160 wygłoszonych referatów oraz 240 ekspertyz i opinii. Główne obszary badawcze to bezpieczeństwo żywnościowe i żywności, jakość i fałszowanie żywności, globalizacja agrobiznesu. Posiada także bogate doświadczenie praktyczne. Zajmował szereg funkcji w instytucjach administracyjnych oraz gospodarczych. Był m.in. Wiceprezesem BGŻ S.A., wiceministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Julia Zolotnytska – doktor nauk ekonomicznych. Od marca 2023 r. adiunkt w Zakładzie Rynku i Bezpieczeństwa Żywnościowego IRiK SGH. Absolwentka Programu im. Lane’a Kirklanda (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności i Fundacja Liderzy Przemian). Współorganizatorka ukraińsko-amerykańskiego projektu „Seed of hope” pod kierownictwem prof. dr hab. L. Zaburanej oraz z udziałem amerykańskiej kongresmenki Marci Kaptur. Projekt miał na celu wzmocnienie roli kobiet na obszarach wiejskich i wspieranie kobiet-rolników.

Zainteresowania naukowe: bezpieczeństwo żywnościowe, zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, rozwój rolnictwa rodzinnego. Jest autorem i współautorem ponad 60 publikacji, w tym trzech podręczników i dwóch monografii.

Polskie i ukraińskie rolnictwo w liczbach. Spojrzenie na potencjał produkcyjny i efektywność jego wykorzystania



prof. Anna Nowak

Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie

Obserwując zmiany w polskim rolnictwie i rozważając stojące przed nim wyzwania, nie sposób nie wziąć pod uwagę sytuacji za naszą wschodnią granicą. Wojna w Ukrainie uwiarydliła ważną rolę tego kraju w zapewnianiu światowego bezpieczeństwa żywnościowego, ale jednocześnie zrodziła wiele pytań i obaw związanych z wpływem ukraińskiego rolnictwa na sytuację w polskim sektorze rolnym. Dlatego też warto spojrzeć na potencjał produkcyjny rolnictwa w Polsce i w Ukrainie, a także na efektywność wykorzystania zasobów ziemi oraz pracy.

Czym jest potencjał produkcyjny rolnictwa?

O możliwościach produkcyjnych, a tym samym o zdolnościach konkurencyjności rolnictwa danego kraju decyduje potencjał produkcyjny. Jest on definiowany jako zasoby naturalne, sposoby ich wykorzystania, uwarunkowania przyrodnicze, zasoby siły roboczej, środki techniczne oraz podstawowe warunki ekonomiczne. Jednak nie tylko ilość posiadanych zasobów tworzy potencjał produkcyjny – decyduje o nim zwłaszcza ich jakość oraz efektywność wykorzystania. Każdy kraj ma zatem swoisty układ warunków produkcji żywności, który w pewnych obszarach sprzyja jego konkurencyjności na rynkach światowych, w innych natomiast czyni niekonkurencyjnym. Porównanie rolnictwa w Polsce i w Ukrainie jest interesujące, ponieważ czynniki polityczne przyczyniły się do ukształtowania różnego modelu rozwojowego tych krajów. W konsekwencji charakteryzują się one odmiennymi systemami społeczno-gospodarczymi i różnym poziomem rozwoju. Polskie rolnictwo w ostatnim trzdziestoleciu przeszło bardzo istotny, a zarazem burzliwy okres, obfitujący w wiele wydarzeń gospodarczych i politycznych. Transformacja systemowa, członkostwo Polski w Unii Europejskiej i globalizacja istotnie zmieniły warunki jego funkcjonowania. W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej można było zauważyć wzrost intensywności zmian struktury obszarowej rolnictwa indywidualnego, a także zmiany w produktywności czynników produkcji oraz w handlu międzynarodowym. Tymczasem Ukraina ma wciąż dość złożoną strukturę ustroju rolnego, będącą efektem bardziej zachowawczych programów gospodarczych. Ponadto Ukraina wyróżnia się wysokim odsetkiem ziemi uprawianej przez agroholdingi. Z raportu Komisji Europejskiej¹ wynika, że w Ukrainie

¹ *Agricultural markets in Ukraine: current situation and market outlook until 2030*, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126768> [dostęp online].

można wyróżnić pięć głównych typów producentów rolnych: gospodarstwa wiejskie, gospodarstwa rodzinne, prywatne i państwowe przedsiębiorstwa rolne oraz tzw. agroholdingi. Te ostatnie należą do dość specyficznego typu przedsiębiorstw rolniczych. Są one zorganizowane wokół spółek macierzystych, które kontrolują i zarządzają dziesiątkami zależnych przedsiębiorstw rolniczych. Powierzchnia gruntów rolnych uprawianych przez jedno takie gospodarstwo rolne może wahać się od kilkunastu do ponad 600 tys. ha.

Jakim potencjałem produkcyjnym dysponują producenci rolni w Polsce i w Ukrainie?

Ukraina ma potencjalnie bardzo duże możliwości rozwoju produkcji rolnej. Wynika to przede wszystkim z korzystnych dla rolnictwa warunków naturalnych. Kraj ten posiada urodzajne gleby, wśród których dominują czarnoziemy², a na większości terytorium kraju panuje korzystny klimat. Obecnie jednak gospodarka Ukrainy, w tym sektor rolny, narażone są na konsekwencje wynikające z trwającej tam wojny. Zagrożenia te związane są z ryzykiem zniszczeń upraw oraz infrastruktury rolniczej, wyczerpywaniem się zapasów nawozów mineralnych, wysokich cen paliw, a także ograniczonymi możliwościami eksportu poprzez zablokowanie portów morskich. Dochodzą do tego kwestie zanieczyszczeń środowiska, a zwłaszcza gleb. Jest to efektem działań wojennych, w tym niszczenia magazynów ropy naftowej i zakładów chemicznych, odpadów po eksplozji rakiet czy wysadzenia tamy w Nowej Kachowce. Pociąga to za sobą znaczne szkody w ekosystemach i prowadzi do zanieczyszczenia środowiska oraz degradacji gleby, ograniczając możliwości wykorzystania znacznych obszarów użytków rolnych pod produkcję rolniczą. Dochodzi do tego problem zanieczyszczeń minami oraz innymi przedmiotami wybuchowymi. Wybuchy min powodują znaczne skażenie chemiczne gleb metalami ciężkimi i substancjami toksycznymi. Ich wysoka koncentracja powoduje z kolei, że gleba jest niebezpieczna i w niektórych przypadkach nie nadaje się do dalszego wykorzystania rolniczego. Według danych ONZ Ukraina jest obecnie jednym z najbardziej zaminowanych państw na świecie. Rozminowania wymaga ok. 300 tys. km², czyli prawie połowa terytorium Ukrainy. Szacunki Komisji Europejskiej mówią, że 22% produkcji pszenicy miękkiej, 20% jęczmienia, 13% rzepaku, 4% kukurydzy na ziarno, 10% słonecznika i 7% produkcji soi w Ukrainie znajduje się na obszarach, na których obecnie toczą się działania wojenne, co zmniejszy plony nadające się do zbioru³.



Wybuchy min powodują znaczne skażenie chemiczne gleb metalami ciężkimi i substancjami toksycznymi. Ich wysoka koncentracja powoduje z kolei, że gleba jest niebezpieczna i w niektórych przypadkach nie nadaje się do dalszego wykorzystania rolniczego.

Ziemia to, obok pracy i kapitału, podstawowy czynnik produkcji rolniczej. Z danych FAOSTAT wynika, że w 2020 roku Polska dysponowała zasobami użytków rolnych (UR) o powierzchni 14,5 mln ha, natomiast rolnictwo Ukrainy gospodarowało na 3-krotnie większym obszarze, tj. 41,3 mln ha UR. Kraj ten posiada największą, po Rosji, powierzchnię użytków rolnych w Europie, co odgrywa istotną rolę z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego. Relacja powierzchni UR do liczby mieszkańców wyznacza powierzchnię wyżywieniową, która w Ukrainie jest ponad 2-krotnie wyższa (0,93 ha/osobę) niż w Polsce (0,38 ha/osobę). Oznacza to, że zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w sensie ilości wytworzonych surowców rolniczych nie musi następować na drodze intensyfikacji produkcji, tak jak jest to w krajach o małych zasobach ziemi użytkowanej rolniczo w stosunku do liczby mieszkańców. Warto dodać, że w 2020 roku w sektorze rolnym Polski pracowało 1568 tys. osób, a rolnictwo Ukrainy absorbowало zasoby pracy reprezentowane przez 2721,2 tys. osób. O znaczeniu sektora rolnego dla gospodarki Ukrainy mówi także odsetek pracujących w nim osób. W 2021 roku w polskim rolnictwie pracowało 8,4% ogółu pracujących w gospodarce narodowej. Rolnictwo ukraińskie absorbowало natomiast aż 14,7% całkowitej liczby pracujących.

² Blisko 40% zasobów światowych tego typu gleb.

³ European Commission, *Crop monitoring European neighbourhood Ukraine. September 2022*, „JRC MARS Bulletin – Global outlook”, 2022, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127974> [dostęp online].

Jaki jest wpływ sektora rolnego na wskaźniki makroekonomiczne?

Wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów zmniejsza się udział rolnictwa w strukturze wartości dodanej brutto (WDB). O ile trend taki na przestrzeni lat obserwuje się w polskim rolnictwie, to w przypadku Ukrainy nie był on już tak wyraźny. Według danych FAOSTAT, ukraińskie rolnictwo generowało w 2022 roku 10,57% całkowitej WDB, w Polsce natomiast wytworzyło ono 2,01% WDB. Było to konsekwencją przeobrażeń strukturalnych i szybszego tempa wzrostu działań pozarolniczych w gospodarce narodowej Polski. Warto dodać, że w Polsce udział przetwórstwa przemysłowego żywności w produkcji sektora agrobiznesu jest znacznie wyższy niż w Ukrainie. Produkcja w Polsce jest więc coraz bardziej przetworzona, co jest charakterystyczne dla rynków o dużej sile nabywczej konsumentów, którzy mogą pozwolić sobie na droższą żywność. Dominującym subsektorem agrobiznesu w Ukrainie pozostaje wciąż rolnictwo.

Jak można ocenić poziom rozwoju sektora rolnego?

Podstawowym miernikiem służącym do oceny poziomu rozwoju rolnictwa jest efektywność czynników produkcji prezentująca ekonomiczne relacje pomiędzy uzyskanymi efektami i poniesionymi nakładami. Relacje te wyrażane są najczęściej wielkością wskaźnika produktywności ziemi oraz produktywności pracy. Wartości tych wskaźników dla Polski i Ukrainy zestawiono w tabeli 1.

Lata	Produktywność ziemi (USD/ha)		Produktywność pracy (USD/osobę)	
	Polska	Ukraina	Polska	Ukraina
2010	2323,6	578,3	5771,0	3251,3
2011	2762,5	770,7	8116,4	3247,9
2012	2621,3	793,0	7411,7	3415,2
2013	2801,3	924,9	8626,4	3944,9
2014	2804,4	772,6	8491,7	5077,6
2015	2189,6	616,3	6135,1	4375,7
2016	2180,0	618,0	7021,8	4311,2
2017	2515,8	659,2	9043,6	4590,7
2018	2527,2	775,7	8706,3	4520,1
2019	2502,5	811,2	9234,2	4585,7
2020	2654,5	822,3	9520,8	5299,1

Tabela 1. Produktywność ziemi i pracy w rolnictwie Polski i Ukrainy w latach 2010-2020⁴

W Polsce w latach 2010-2020 z 1 ha osiągnano produkcję rolniczą o wartości 2534,8 dolarów. Produktywność ziemi w Ukrainie w badanym okresie stanowiła 822,3 dolarów z 1 ha. W obu przypadkach odnotowano wzrost badanego wskaźnika w latach 2010-2020, przy czym dynamika wzrostu w Ukrainie była znacznie wyższa niż w Polsce. Produktywność pracy miała tendencję rosnącą zarówno w Polsce, jak i w Ukrainie. W tym przypadku, w 2020 roku wartość omawianego wskaźnika wzrosła względem roku 2010 o 65% oraz o 63%, odpowiednio w Polsce oraz w Ukrainie. Występowały natomiast wyraźne różnice w poziomie produktywności pracy w rolnictwie tych dwóch krajów. Przeciętna wartość tego wskaźnika w latach 2010-2020 osiągała 8007,2 dolarów na osobę w Polsce oraz 4238,1 dolarów w Ukrainie. Należy jednak podkreślić, że wydajność pracy w Polsce należy do najniższych spośród krajów członkowskich UE. Wydaje się, że bez dalszych istotnych

⁴ Opracowanie własne na podstawie danych FAOSTAT: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/MK> [dostęp online].

zmian strukturalnych w rolnictwie nie jest możliwe przełamanie bariery niskiej efektywności pracy. Dotyczy to w większym stopniu rolnictwa w Polsce niż w Ukrainie, gdyż tam duże znaczenie odgrywają gospodarstwa wielkoobszarowe. Współczynnik wydajności pracy w rolnictwie zależy ponadto od jej technicznego uzbrojenia oraz od wielkości areału przypadającego na zatrudnionego. Patrząc z tej perspektywy, można stwierdzić, że potencjał produkcyjny ziemi w Ukrainie wciąż nie jest dobrze wykorzystany, a możliwości eksportu na rynki Unii Europejskiej i światowe z pewnością dadzą w przyszłości możliwości optymalnej produkcji.

Wzrost efektywności wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa – jakie szanse?

Biorąc pod uwagę korzystne warunki naturalne rolnictwa ukraińskiego, można stwierdzić, że posiada ono wyraźny potencjał do wzrostu wolumenu produkcji oraz produktywności czynników produkcji. Według danych Banku Światowego, w 2020 r. zużycie nawozów na 1 ha użytków rolnych w przypadku Ukrainy wyniosło zaledwie 76 kg, w Polsce 158 kg/ha, a średnio w UE 157 kg/ha. Wzrostowi intensywności produkcji powinna sprzyjać także ustawa o rynku ziemi, która umożliwi wolny obrót gruntami rolnymi. Trendy te zahamowała rosyjska agresja na Ukrainę i trwające tam działania zbrojne. Będzie miało to dalekosiężne konsekwencje nie tylko dla sektora rolnego, ale dla całej gospodarki.

”

Rolnictwo jest kluczowym sektorem ukraińskiej gospodarki – w 2020 roku produkty rolnicze stanowiły aż 46,6% całkowitego eksportu Ukrainy.

Rolnictwo jest bowiem kluczowym sektorem ukraińskiej gospodarki, o czym świadczy m.in. to, że w 2020 roku produkty rolnicze stanowiły aż 46,6% całkowitego eksportu Ukrainy. W 2021 roku wartość eksportu produktów rolniczych Ukrainy wyniosła 26490,5 mln dolarów (w Polsce 40467,7 mln dolarów). Kraj ten ma szczególne znaczenie dla światowej produkcji zbóż (jęczmienia, pszenicy), kukurydzy i nasion słonecznika. Jeśli chodzi o polskie rolnictwo, to pozostaje ono pod wpływem wyzwań, które dotyczą rosnących obaw związanych z degradacją środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego, zmian klimatu oraz dążenia do trwałego wzrostu gospodarczego. Wyrazem potrzeby kontynuacji ścieżki rozwojowej w Unii Europejskiej opartej na rozwoju zrównoważonym są najnowsze zmiany we wspólnej polityce rolnej (WPR), która kładzie jeszcze większy nacisk na promowanie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego rolnictwa, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i dbałości o kwestie środowiskowe i klimatyczne. Pojawia się zatem pytanie – na ile Polska jest przygotowana na te wyzwania? Dochodzą do tego nowe uwarunkowania, wynikające z wojny w Ukrainie, które w ostatnim czasie skomplikowały sytuację na rynku rolnym, zwłaszcza na rynku zbóż, i wymagają od rolników zmiany strategii działania i poszukiwania sposobów na dostosowanie się do nowej rzeczywistości. Budzi to znowu szereg obaw i pytań związanych z możliwościami dostosowania polskiego rolnictwa i całego sektora rolno-spożywczego do otwarcia rynku europejskiego na produkty ukraińskie. Czy możliwe jest, aby sektory obu krajów uzupełniały się wzajemnie, czy raczej będą ze sobą konkurować? Z danych USDA wynika, że w 2021 roku Ukraina zajmowała 9. miejsce na świecie pod względem produkcji soi (7. w eksporcie), 6. w produkcji kukurydzy (4. w eksporcie), 7. w produkcji pszenicy (4. w eksporcie) oraz 6. w produkcji rzepaku (3. w eksporcie)⁵. Ukraina jest największym na świecie producentem śruty słonecznikowej, oleju i nasion oraz największym światowym eksporterem śruty i oleju słonecznikowego. Najważniejszymi odbiorcami ukraińskich produktów rolnych (bazując na wartości wyrażonej w USD) były: UE (27,7%), Chiny (15,1%) oraz Indie (7,2%). Ponadto do UE kierowano ok. 1/3 ukraińskiego eksportu oleju słonecznikowego, kukurydzy, makuchów słonecznika i ok. 2/3 nasion rzepaku. Udział Ukrainy w polskim eksporcie wyrobów rolno-spożywczych w 2021 r. wyniósł 2,2%, natomiast udział Ukrainy w imporcie do Polski tych wyrobów 3,7%. Wymiana handlowa Ukrainy z Polską i UE opiera się

⁵ European Commission, *Crop monitoring European neighbourhood Ukraine. September 2022*, „JRC MARS Bulletin – Global outlook”, 2022, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127974> [dostęp online].

na eksporcie z Ukrainy płodów rolnych o niskim stopniu przetworzenia oraz na imporcie na Ukrainę produktów o wysokim stopniu przetworzenia. W przypadku Polski około 73% wpływów z eksportu produktów rolno-spożywczych stanowiła sprzedaż do krajów Unii Europejskiej. Największymi ich odbiorcami w 2021 roku były Niemcy, Wielka Brytania, Holandia oraz Francja. Grupą dominującą w strukturze eksportu rolno-spożywczego są mięso i produkty mięsne, w tym głównie mięso drobiowe, przetwory mięsne, mięso wołowe i wieprzowe. Towarami atrakcyjnymi za granicą są także ziarna zbóż i przetwory, tytoń i wyroby tytoniowe, cukier i wyroby cukiernicze, produkty mleczne oraz ryby i przetwory rybne⁶. W strukturze eksportu zbóż i produktów zbożowych dominujący udział stanowią pszenica oraz kukurydza (w 2022 roku odpowiednio 42,8% oraz 42%). Biorąc pod uwagę znaczenie rynku UE dla Polski i Ukrainy, można stwierdzić, że w przypadku Polski eksport jest mniej geograficznie zdywersyfikowany niż w Ukrainie. Oznacza to, że produktami, w przypadku których Ukraina może konkurować z Polską, są zwłaszcza olej z nasion słonecznika, orzechy, soja, olej sojowy, makuchy, warzywa, olej rzepakowy i pszenica.



Wyrazem potrzeby kontynuacji ścieżki rozwojowej w Unii Europejskiej opartej na rozwoju zrównoważonym są najnowsze zmiany we wspólnej polityce rolnej (WPR), która kładzie jeszcze większy nacisk na promowanie inteligentnego, odpornego i zróżnicowanego rolnictwa, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i dbałości o kwestie środowiskowe i klimatyczne.

Wraz ze stabilizacją sytuacji konfliktu zbrojnego można przypuszczać, że rolnictwo ukraińskie będzie starało się odrobić poniesione straty, co prawdopodobnie oznacza konkurowanie z polskim rolnictwem na rynku krajowym i europejskim. Możemy być pewni, że jedyną szansą na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa jest dalszy proces jego transformacji oparty z jednej strony na poprawie struktur rolnych, z drugiej zaś na nowoczesnych, zrównoważonych technologiach, wykorzystujących najnowszą wiedzę i informacje branżowe. Konkurowanie z naszym wschodnim sąsiadem powinniśmy potraktować jako kolejną okazję do dokonania transformacji polskiego sektora rolnego i swoistego „skoku” rozwojowego – podobnego do tego, który udało nam się już wykonać w momencie akcesji do Unii Europejskiej. Jeśli tego dokonamy, staniemy się nie tylko mniej podatni na wahania rynkowe związane z ekspansją eksportową Ukrainy, ale również wzmocnimy swoją pozycję na rynku Unii Europejskiej.

O autorce

Dr hab. **Anna Nowak**, prof. uczelni – Kierownik Katedry Ekonomii i Agrobiznesu w Uniwersytecie Przyrodniczym w Lublinie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonego rozwoju, biogospodarki, przestrzennego zróżnicowania rolnictwa, międzynarodowego handlu rolno-spożywczego. Znajdują one wyraz w wielu publikacjach naukowych, jest autorką lub współautorką 134 opracowań naukowych, w tym 7 monografii. Recenzentka w krajowych i zagranicznych czasopismach naukowych, w tym w czasopismach znajdujących się w bazie JCR. Współpracuje z otoczeniem społecznym i gospodarczym, w tym z Urzędem Marszałkowskim w Lublinie. Pełni rolę obserwatora w Komitecie Monitorującym Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁶ Rolnictwo w 2021 r.: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/3/18/1/rolnictwo_w_2021_r.pdf [dostęp online].

Ukraińskie rolnictwo a polski przemysł – partnerstwo w rozwoju?



Bartosz Urbaniak

Szef Bankowości Agro BNP Paribas na Europę Środkowo-Wschodnią i Afrykę

Tak jak polski przemysł jest jednym z najważniejszych poddostawców dla niemieckiego sektora *automotive*, z czego korzyści czerpią obydwie strony, tak też ukraińskie produkty rolne mogą być motorem napędowym naszego przemysłu rolno-spożywczego, należącego do największych i najnowocześniejszych w skali Europy. W jaki sposób osiągać synergie z naszymi wschodnimi sąsiadami? Co oznacza to dla polskich rolników i kiedy pozytywny scenariusz stanie się możliwy? Jakie są strategiczne interesy rozwojowe Polski?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Jakie implikacje niesie za sobą import ukraińskiego zboża do Polski – zarówno z perspektywy naszej, jak i Kijowa?

Zacznijmy od punktu widzenia naszych wschodnich sąsiadów. Ukraina musi sprzedawać swoje zboże na rynkach zagranicznych, gdyż jest to jej podstawowy produkt eksportowy – zarówno teraz, jak i w nadchodzących latach. Nawet bowiem, jeśli wojna będzie trwała dalej i Rosjanie konsekwentnie będą niszczyli infrastrukturę produkcyjno-przeładunkową, to jednak z pewnością nie uda im się zniszczyć tysięcy hektarów ziemi.

Większość ukraińskiego eksportu rolnego jest kierowana na rynki wschodnie, przede wszystkim azjatyckie, a także afrykańskie. W tym roku sprzedaż zagraniczna zbóż będzie w Ukrainie wynosiła około 31-32 mln ton, z czego do Europy trafi 3-6 mln ton, czyli 10-20% całej produkcji. Miejmy zatem na uwadze, że nie grozi nam scenariusz, w którym całość ukraińskich zbóż trafia na rynek Starego Kontynentu. Zapewne Ukraińcy będą chcieli wysyłać ich tu więcej niż dotychczas, gdyż jest to rynek najbogatszych konsumentów świata, przynoszący profity sprzedającym, lecz zarazem jest to rynek, który stawia bardzo wysokie wymogi.

”

Nie grozi nam scenariusz, w którym całość ukraińskich zbóż trafia na rynek Starego Kontynentu. Większość z nich jest kierowana na rynki wschodnie, przede wszystkim azjatyckie, a także afrykańskie, a do Europy trafia jedynie 10-20% z nich.

W jakim zakresie?

Unia Europejska narzuca bardzo wysokie wymogi jakościowe, jeśli chodzi o produkowane tu i sprowadzane produkty spożywcze. Dotyczą one *de facto* każdego etapu produkcji żywności. I tak też, dopuszczalna przez UE paleta środków ochrony roślin jest dwu-trzykrotnie węższa od tej, jaką stosują dziś ukraińscy rolnicy.

Oznacza to, że zboże, które zostało wyprodukowane za naszą wschodnią granicą przy wykorzystaniu środków nieakceptowanych przez Brukselę, nie będzie mogło wjechać na teren Wspólnoty.



Unia Europejska narzuca bardzo wysokie wymagania jakościowe, jeśli chodzi o produkowane tu i sprowadzane produkty spożywcze. Dotyczą one de facto każdego etapu produkcji żywności.

Na europejski rynek trafia zatem „lepsza” część tego, co jest produkowane w Ukrainie. Ukraińcom zależy na tym, by zwiększać pulę eksportu na rynek unijny, jednak po pierwsze cały czas mają oni swoje zobowiązania na innych rynkach i nierozsądne z punktu widzenia ich strategii gospodarczej byłoby rezygnowanie z relacji handlowych z Chinami, innymi azjatyckimi potęgami czy państwami afrykańskimi. Po drugie, nawet jeśli Ukraina będzie chciała eksportować większe ilości zboża do Europy, to realizacja tych zamierzeń nie będzie możliwa od razu. Pamiętajmy bowiem, że aktywny czynnik chemiczny, znajdujący się w środkach ochrony roślin czy w nawozach, „zostaje” w ziemi na kolejnych kilka lat, co jest nieakceptowalne z unijnej perspektywy.

Przyjmijmy ten chłodny – obiektywny punkt widzenia. Jaka zatem powinna być polityka Polski wobec ukraińskiego głodu eksportowego?

Uważam, że nie powinniśmy traktować sąsiedztwa z Ukrainą jako dopustu bożego, tylko jako ciekawe wyzwanie, z którego możemy wynieść spore korzyści. To prawda, że nasi sąsiedzi mają jedne z najlepszych na świecie warunków do uprawy wielu płodów rolnych, w szczególności zbóż, a także ogromne arealy ziemi. Ale przecież Polska ma z kolei bardzo nowoczesny – jeśli nie najnowocześniejszy w Europie – przemysł rolno-spożywczy, w dużej mierze wybudowany bądź zmodernizowany za pieniądze unijne.



Ukrainę charakteryzują jedne z najlepszych na świecie warunki do uprawy wielu płodów rolnych, w szczególności zbóż, a także ogromne arealy ziemi. Polska ma z kolei bardzo nowoczesny – jeśli nie najnowocześniejszy w Europie – przemysł rolno-spożywczy. Warto połączyć te potencjały.

Gdy do powyższych informacji dodamy, że według Głównego Urzędu Statystycznego nowoczesny polski przemysł spożywczy pracuje dziś na 55-60% mocy, to nietrudno dojść do wniosku, że być może warto byłoby połączyć ze sobą potencjał ukraiński z polskim, a konkretniej: zasilać m.in. zbożami zza wschodniej granicy nasz przemysł. Ten układ jawi się jako korzystny zarówno dla nas, jak i dla naszych sąsiadów – z jednej strony Ukraińcy otrzymywaliby za swoje produkty rolne wyższą zapłatę niż na rynkach azjatyckich czy afrykańskich, a z drugiej strony polskie firmy produkcyjne o profilu spożywczym, które produkują dziś żywność dla około 80 mln Europejczyków i mają wyrobioną renomę i markę, mogłyby rozszerzyć swoją produkcję, a co za tym idzie – eksport.

Co jest „produktem firmowym” polskich przedsiębiorstw z tej branży?

Mają one ugruntowaną opinię solidnego producenta żywności prostej, ale bezpiecznej. Powstają u nas różnego rodzaju nuggetsy, dania gotowe, chipsy, frytki, produkty mączne, jak np. makarony, i wiele, wiele innych. Co ciekawe, jesteśmy też jednym z największych producentów czekolady i kawy w Europie – wiadomo, że nie rosną u nas kakaowce, więc świadczy to o tym, że już teraz przetwarza się u nas z sukcesem, na skalę międzynarodową, także artykuły rolne, które nie mają szans wyrosnąć na naszej ziemi.

Czy nie ma ryzyka, że wytwarzając artykuły spożywcze na bazie ukraińskich produktów rolnych, reputacja polskich producentów żywności mogłaby ucierpieć? Wszak europejski konsument może woleć – dla przykładu – makaron powstały wyłącznie na bazie unijnych upraw.

Unia Europejska ma swoje pryncypia, z którymi raczej się nie rozstaje, a jednym z nich jest bezpieczeństwo konsumenta. Nie sądzę, by miała ona coś przeciwko importowi zboża z Ukrainy, o ile oczywiście będzie ono odpowiedniej jakości. Na dalszym etapie unijny przedsiębiorca je przerobi i weźmie odpowiedzialność za jakość produktu końcowego. Jeśli natomiast chodzi o odbiorcę – będzie on widział na etykiecie, że dany towar został wyprodukowany na terenie UE. Ze swojej perspektywy będzie mógł on się zatem czuć bezpiecznie, mając świadomość, że nawet jeśli zboże weszło na europejski rynek z Ukrainy, to ręczy za nie uznany, licencjonowany unijny producent, który musi przestrzegać panujących na obszarze Wspólnoty norm jakościowych.

W jaki sposób można byłoby dokonać sojuszu gospodarczego Polski z Ukrainą, którego wizję Pan rozacza, w szczególności mając na uwadze tarcia, jakich doświadczamy ostatnio w związku z embargiem na import zboża?

Wydaje mi się, że w omawianym zakresie polsko-ukraiński sojusz biznesowy ma już miejsce od pewnego czasu. Przypomnę, że nie tak dawno polski rząd z dumą przedstawiał dane dotyczące ilości zboża, które napłynęło z Ukrainy do Polski. Wiadomo przecież, że nie sprowadzili go tu polscy rolnicy, lecz podmioty, które go potrzebowały, a zatem w głównej mierze przedsiębiorstwa z branży przemysłu rolno-spożywczego.

Polski przemysł nie od dziś współpracuje z ukraińskim rolnictwem, nie jest to zatem układ, który należałoby zainicjować, ale raczej coś, czego powinniśmy przestać się wstydić i dalej rozwijać z troską o nasze interesy. Obecnie – w dobie embarga na import m.in. pszenicy – mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której wszyscy udają, że ukraińskie zboża nie są nam wcale potrzebne. A to nieprawda – już od paru sezonów importowaliśmy z Ukrainy chociażby kukurydzę, by utrzymać obecny poziom produkcji, powinniśmy tę relację handlową zachować.

”

Polski przemysł nie od dziś współpracuje z ukraińskim rolnictwem, nie jest to zatem układ, który należałoby zainicjować, ale raczej coś, czego powinniśmy przestać się wstydić i dalej rozwijać z troską o nasze interesy. Obecnie – w dobie embarga na import m.in. pszenicy – mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której wszyscy udają, że ukraińskie zboża wcale nie są nam potrzebne. A to nieprawda.

Pozwolę sobie na dygresję. Może nieco kontrowersyjną. Wprowadzone przez kilka rządów unijnych, m.in. polski, embargo na import zbóż z Ukrainy nie jest rozwiązaniem, które dało jakiegokolwiek wymierne korzyści dla polskich rolników. Zakładam, że celem była ochrona dochodów rolniczych poprzez zapobiegnięcie dalszemu spadkowi cen, a nawet sprowokowanie do ich podniesienia. Tak się jednak nie stało. Obserwuję sytuację na rynku i muszę przyznać, że ceny nadal spadają (zgodnie z trendami globalnymi), niejako „nie przejmując się” polskim embargiem. Czyli skorzystaliśmy z narzędzia, które nie dało realnych korzyści polskiemu rolnictwu, za to spowodowało wymierne problemy walczącej z agresorem Ukrainie. Idźmy dalej, czyli zastanówmy się, kto zdestabilizował rynek, nadając mu spadkowy trend w skali świata. W zeszłym sezonie to Rosja miała rekordowe zbiory zbóż, którymi wręcz zalała światowy rynek. „Ukaraliśmy” zatem nie tego, który był winny, a dodatkowo nie daliśmy realnej ochrony polskim rolnikom. Może zamiast tego, lepiej było zapewnić im bezpośrednio wsparcie np. jednorazowe dopłaty?

Wróćmy jednak do Pańskiego pytania. Powiązania między polską produkcją żywności a ukraińskimi płodami rolnymi najlepiej widać na przykładzie importu kukurydzy i soi. Ich mieszanka służy jako pasza dla kurczaków, a w obszarze ich hodowli Polska jest absolutnym hegemonem – nie tylko w Europie, ale i na świecie. Jesteśmy jednym z największych producentów i eksporterów drobiu, co oznacza że rokrocznie potrzebujemy milionów ton kukurydzy i soi. Ukraińcy z kolei produkują ogromne ilości kukurydzy i – w przeciwieństwie do nas – mają warunki klimatyczne do uprawy soi. Co więcej, podjęli oni niegdyś bardzo trafną decyzję, w myśl której ich uprawy rolne są wolne od GMO, czyli modyfikacji genetycznych. Warunki do uprawy są tam tak dobre, że modyfikacje te nie są Ukraińcom zwyczajnie potrzebne. Gdybyśmy natomiast mieli być zdani tylko na siebie, to – jak wspominałem – sami soi nie wyprodukujemy, natomiast kukurydzę owszem, tyle że w znacznie mniejszych ilościach, niż wynosi zapotrzebowanie naszego przemysłu drobiarskiego.

Można zatem powiedzieć, że Ukraina jest kluczowym „poddostawcą” dla nowoczesnego polskiego przemysłu spożywczego. Przywodzi mi to na myśl polskie firmy z obszaru *automotive* współpracujące z niemieckimi koncernami samochodowymi.

Jeżeli spojrzymy na tę relację z perspektywy łańcucha wartości, to faktycznie – Ukraińcy dostarczają nam przede wszystkim nieprzetworzone płody rolne, natomiast polskie firmy zajmują się ich przetwarzaniem, czyli działają na dalszych etapach łańcucha. Na przykładzie hodowli drobiu: sprowadzamy od sąsiadów kukurydzę, a następnie na pierwszym etapie przetwórstwa przerabiamy ją na paszę, na drugim – karmimy nią kurczaki, a na trzecim, cóż, uśmiercamy je. Następnie zajmujemy się ich rozporcjowaniem, przerobieniem m.in. na kotlety czy mięso mielone oraz pakowaniem, zajmując kolejne ogniwa łańcucha.

Obrazowo rzecz ujmując, opisywaną relację biznesową można przedstawić w taki sposób, że z Ukrainy przyjeżdżają do nas wagony ze zbożem, po czym my wysyłamy na Zachód Europy wagony z estetycznie zapakowanymi kotletami z logiem znanej marki.



Z Ukrainy przyjeżdżają do nas wagony ze zbożem, po czym my wysyłamy na Zachód Europy wagony z estetycznie zapakowanymi kotletami z logiem znanej marki.

Bez wątpienia na współpracy z Ukrainą skorzystać mogą nasze przedsiębiorstwa przemysłowe z branży spożywczej. Czy w takim modelu nie będą jednak zagrożone interesy polskich rolników?

Istotą dobrobytu i *prosperity* jest stały, konsekwentny rozwój. Podejście „niech będzie tak jak jest, nie zmieniamy nic” jest przepisem na biznesową klęskę. To zależność, która sprawdza się w 100%, o czym przekonywali się zarówno światowi giganci, jak np. Kodak, jak również małe warsztaty czy gospodarstwa rolne. Zmieniają się uwarunkowania gospodarcze i polityczne, więc trzeba się do nich dostosowywać. Dzięki splotowi okoliczności międzynarodowych, geopolitycznych, i znakomitym wyborom, jakich dokonaliśmy my sami – Polacy – w najnowszej historii, Polska wyszła z dziejowego narożnika. Nie musimy już tylko unikać ciosów, czy też brać ich „na gardę”, mamy przestrzeń na decyzję, jaki ruch chcemy wykonać. To okoliczność niespotykana praktycznie od końca XVII wieku. Mogę zrozumieć, że mamy trudności (typowe dla debiutanta) z uczestnictwem w kreowaniu kształtu świata czy Europy. Nie powinniśmy jednak z tej szansy rezygnować. Nie da się zbudować dobrej przyszłości na obronie *status quo*. Wykonajmy ten postępek nie poprzez naśladowanie, kopiowanie czy dostosowywanie się do tego, co inni zdecydują. Zamiast tego, wejźmy na wyższy poziom i weźmy udział w tworzeniu wspólnej przyszłości.

Ukraina jako dobrze zorganizowana część Zachodu pod względem politycznym gospodarczym i kulturowym to lepszy interes dla Polski niż Ukraina poza tym systemem. Nie osiągnie się tego bez kompromisów, partnerstwa, dogadywania się. Co więcej, nasze relacje będą wymagać dbania o nie, bo nieuchronnie będą ewoluować. Polski sektor produkcji żywności i jego otoczenie ma przed sobą szereg szans na odnoszenie korzyści. Zadbajmy o to.

To mój długi wstęp do stosunkowo prostej odpowiedzi – interesy polskich rolników nie tylko nie będą zagrożone, a wręcz będą rozkwitały, jeśli pójdziemy w stronę jakości. Mamy kilkadziesiąt lat doświadczenia w zaopatrywaniu europejskich stołów. Europejczycy to najbardziej wymagający konsumenci, gotowi jednak za tę jakość dobrze płacić. Na europejskim rynku żywnościowym widzimy potężne przemiany rozpędzające ten rynek w stronę świadomej, mającej wysokie oczekiwania, konsumpcji. Współczesny unijny klient chce wiedzieć, gdzie i jak wyprodukowano dla niego żywność. Najlepiej, aby były to metody ekologiczne, biodynamiczne, z poszanowaniem natury i praw zwierząt. Możemy to zrobić, ba, już to robimy. Pora mocniej pójść w te strony.

Niewiele osób jest świadomych, że w ostatnich latach powstał w Polsce – praktycznie od zera – rynek żywności wyższej jakości, który z każdym kolejnym rokiem będzie dalej rósł, stanowiąc doskonałą przestrzeń do zagospodarowania przez polskich rolników. Jego zwieńczeniem jest oczywiście żywność ekologiczna, natomiast nie oszukujmy się – niewykonalnym jest przebranzowienie wszystkich polskich „tradycyjnych” rolników na rolników ekologicznych. W tym miejscu warto przypomnieć, że UE oczekuje, że około 25% produkcji rolnej każdego kraju członkowskiego powinna być ekologiczna. Czy jest to wykonalne? Austria, posiadająca całkiem zbliżone warunki uprawowe do polskich, udowodniła, że tak.

Jak szeroki jest dziś rynek żywności ekologicznej?

Statystyczny Polak wydaje na tego typu produkty 7 euro w skali roku. W krajach wyżej rozwiniętych, takich jak Dania czy Francja, kwota ta przekracza 350 euro, natomiast we wspomnianej Austrii czy Niemczech zbliża się do 400 euro. Pamiętajmy – żywność eko jest tu tylko przykładem, będąc jedynie częścią rynku żywności wysokiej jakości.

Mając na uwadze to, w jak wielu sklepach można dziś spotkać nie tyle produkty, co całe półki z produktami eko, aż nie chce się wierzyć, że przeciętny Polak wydaje na nie równowartość 30-kilku złotych rocznie.

To zdziwienie może wynikać z tego, że żyjemy w wielkomiejskich bańkach – w obszarze sprzedaży żywności ekologicznej prym w skali kraju wiodą bowiem największe metropolie pokroju Warszawy, Trójmiasta, Wrocławia czy Krakowa. Poza nimi popyt na produkty ekologiczne jest znacząco mniejszy.

Pozostając natomiast przy kwestii popytu – rynek żywności wysokojakościowej, w tym ekologicznej, cały czas rośnie i to nie tylko w Polsce, lecz *de facto* w całej Europie. Nawet w krajach i społeczeństwach najbardziej świadomych ekologicznie, znajdujących się w awangardzie zdrowego odżywiania, będących na już wysokim poziomie, wydatki na bio-żywność wzrosną w nadchodzących latach dwu-trzykrotnie. Podobne zjawisko obserwowaliśmy niedawno, jeśli chodzi o modę na lokalność. Widzimy ją zresztą nadal – nie miała ona chwilowego charakteru.

Polski konsument nie kupuje jeszcze artykułów spożywczych takiej jakości jak na Zachodzie, jednak jestem przekonany, że niebawem sytuacja ta ulegnie zmianie. Stajemy się coraz bogatsi i praktycznie powielamy postawy konsumenckie Zachodu. Skoro na przestrzeni ostatnich lat byliśmy w stanie nabywać takie same pralki, telewizory czy smartfony jak w krajach najwyżej rozwiniętych, to dlaczego – będąc coraz bardziej dojrzałymi konsumentami – mielibyśmy zrezygnować z wysokojakościowej żywności?

”

Skoro na przestrzeni ostatnich lat byliśmy w stanie nabywać takie same pralki, telewizory czy smartfony jak w krajach najwyżej rozwiniętych, to dlaczego – będąc coraz bardziej dojrzałymi konsumentami – mielibyśmy zrezygnować z wysokojakościowej żywności?

Szczególnie, gdy podkreśli się jej pozytywny wymiar zdrowotny...

Owszem – gdy spojrzymy na społeczeństwa, które wydają na żywność najwięcej, a są nimi m.in. Francuzi, Włosi czy Japończycy, to zauważymy korelację z przeciętną długością życia oraz ogólnym poziomem zdrowia. To są kraje, gdzie przeciętna długość życia jest o parę lat wyższa niż w krajach o takim samym poziomie

rozwoju, ale gdzie wydaje się proporcjonalnie mniej na żywność. Te trzy kraje mają największe wydatki na żywność na mieszkańca i najwyższą długość życia na mieszkańca. Powiedzenie „jesteś tym, co jesz” sprawdza się w ich wypadku doskonale.

Myśli Pan, że jesteście już gotowi na zdrową – lecz zarazem droższą – żywność?

Jestem w stanie przedstawić wiele historii świadczących o tym, że odpowiedź brzmi: „tak”. Dla przykładu – jeden z polskich producentów kurczaków zagrodowych, opierający swój model biznesowy na ich eksporcie do państw zachodnich, wprowadził sygnałnie pewne ich ilości do polskich sklepów. Mięso to było znacznie droższe, dwa razy na pewno, jeśli nie trochę więcej, od oferowanego w standardowej ofercie. Mimo to – zostało dosłownie wymiecione z półek sklepowych jak świeże bułeczki. Pokazuje to, że wielu Polaków jest jak najbardziej w stanie zapłacić więcej za jakość. Dodajmy, kurczaki te są już w stałej ofercie.

Konsument, który idąc na zakupy spożywcze kieruje się tylko i wyłącznie kryterium ceny, postępuje nierozsądnie, gdyż żywność jest właściwie jedyną substancją, jaką w dużych ilościach wprowadzamy przez całe życie do naszych organizmów. Dziennie zjadamy około 700 gramów pokarmu, czyli – zakładając długość życia 80 lat – będzie to około 245 ton żywności, jaką zjemy przez nasze życie. Jest to waga 10 pełnych kontenerów albo 6 domów jednorodzinnych w technologii kanadyjskiej. Nawiasem mówiąc przeciętny Europejczyk w ciągu swojego życia zjada około 7 tysięcy zwierząt. Warto o tym czasem pomyśleć.

A zatem – jakość naszego życia i jakość naszego organizmu zależą w bardzo dużej mierze od pokarmu, jaki spożywamy. Mam wrażenie, że coraz więcej Polaków jest tego świadomych.

Wróćmy jednak do pytania o perspektywy polskich rolników. Jak rozumiem, zmierza Pan do wniosku, że w ich interesie nie leży konkurowanie ze słabo rozwiniętym rolnictwem ukraińskim, że potrzebujemy swego rodzaju „skoku do przodu” – sytuacji, w której wejdziemy bardziej powszechnie na perspektywiczny i wysokomarżowy rynek rolnictwa wysokiej jakości. Czy polscy rolnicy mają jednak świadomość tych szans? Czy będą potrafili je wykorzystać?

Paradoksem jest, że większość tej żywności jest w tym momencie do Polski importowana, stąd też stwarza to dla polskich rolników szerokie pole do zagospodarowania. Pokusiłbym się nawet o stwierdzenie, że charakter polskiego rolnictwa – w którym gospodarstwa są znacznie mniejsze niż np. w Ukrainie, gdzie nadal dużo prac wykonuje się w sposób manualny – sprzyja przejściu pewnej jego części na metody ekologiczne czy „rzemieślnicze”. Co więcej, coraz bardziej restrykcyjne oczekiwania oraz przepisy unijne niejako „spychają” ten sektor na ścieżkę ekologiczno-organiczną, a już na pewno przyjazną klimatycznie.

Reasumując, tak jak Ukraińcy są w stanie zagwarantować ilość produkcji rolniczej, tak my – jej jakość. Będąc związanym z przemysłem rolno-spożywczym od 30 lat i odpowiadając obecnie w BNP Paribas za rynek europejski, afrykański oraz Turcję, jestem o tym absolutnie przekonany. Dla przykładu – polskie truskawki są nie do pobicia, podobnie jak jabłka, maliny czy jagody. Mógłbym znaleźć znacznie więcej naszych produktów, które są cenione na rynkach zagranicznych. Wszystkie one nie są tanie – należą do najdroższych – jednak wygrywają z konkurencją, gdyż smak i aromat, czyli jakość, wielu polskich owoców i warzyw jest na dużo wyższym poziomie od tych wyhodowanych w innych krajach.



Tak jak Ukraińcy są w stanie zagwarantować ilość produkcji rolniczej, tak my – jej jakość. Mogę wymienić wiele naszych płodów rolnych, które są cenione na rynkach zagranicznych. Wszystkie one nie są tanie – należą do najdroższych – jednak wygrywają z konkurencją za sprawą jakości.

W przedstawionej przez Pana wizji, strategia dla polskiego rolnictwa opiera się więc na uprawach ekologicznych, stanowiących do 25% sektora, uzupełnionych przez rolnictwo bez przedrostka „bio”, lecz również stawiającego na bardzo wysoką jakość. Czy dobrze to rozumiem?

Tak – reżim ekologiczny jest najtrudniejszym do osiągnięcia, gdyż wyklucza chemiczną ochronę roślin oraz ich nawożenie. Łatwiej jest prowadzić uprawy organiczne czy biodynamiczne, charakteryzujące się bardzo niskimi dawkami nawozów oraz środków ochronnych. Nie widzę przeciwwskazań do tego, by wielu polskich producentów rolnych weszło w ten właśnie obszar produkcji – myślę, że to dla nich najlepsza ścieżka, i to niezależnie od tego, jak dalej potoczą się nasze relacje z Ukrainą.

O autorze

Bartosz Urbaniak – szef Bankowości Agro BNP Paribas na Europę Środkowo-Wschodnią i Afrykę. Absolwent bankowości na Wydziale Finansów i Statystyki Szkoły Głównej Handlowej oraz studiów podyplomowych na Uniwersytecie Rolnictwa i Medycyny Weterynaryjnej w Obihiro w Japonii. Uczestnik i absolwent wielu szkoleń i programów edukacyjnych, m.in. Harvard Business School, IESE, Ashridge College. Na początku swojej kariery zawodowej (w latach 1995-2001) związany był z Warszawską Giełdą Towarową, pełniąc wiele funkcji, od praktykanta w momencie tworzenia WGT do Wiceprezesa Zarządu w 1999-2001. W latach 2001-2002 pracował w Agencji Rynku Rolnego, gdzie był zastępcą dyrektora Biura Interwencji Rynkowej oraz pełnił funkcję Dyrektora ds. Produktów Roślinnych. Od 2002 roku na stałe związany z Bankiem BGŻ.

Konkurencja czy symbioza? Czyli jak ułożyć relacje polsko-ukraińskie na rynku rolnym



dr inż. Roman Gurbieł

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Gospodarka Ukrainy, w której centrum znajduje się branża rolno-spożywcza, przechodzi obecnie ogromny kryzys wywołany przez konflikt zbrojny trwający na jej terytorium. Również polsko-ukraińskie relacje handlowe nie należą obecnie do najłatwiejszych. Realizacja strategicznych celów ukraińskiej polityki rolnej już teraz oddziałuje na Polskę. Dlatego, szczególnie ze względu na przyszłe członkostwo naszego wschodniego sąsiada w UE, konieczna jest analiza konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa, a także stworzenie konkretnych scenariuszy rozwoju. Czy możliwe jest wypracowanie korzystnego dla obu państw modelu współpracy?

Wprowadzenie

Trudno przewidzieć, jaki będzie przebieg inwazji rosyjskiej oraz czym i kiedy się zakończy. Należy liczyć się jednak z trwałą degradacją ukraińskiej gospodarki, jak również utratą przez Ukrainę części potencjału gospodarczego. Jest to *de facto* „scenariusz donbaski”, tj. zakładający, iż Rosja będzie długotrwale utrzymywała swoją pozycję we wschodniej Ukrainie oraz inicjowała działania hybrydowe skutkujące niestabilnością i niepewnością w regionach ościennych. Zasięg oddziaływania Rosji obejmie prawdopodobnie także część ukraińskiej infrastruktury portowej w basenie Morza Czarnego. Są to realne uwarunkowania kształtowania się relacji rolno-spożywczych Polski i Ukrainy, jak również naszego wschodniego sąsiada z pozostałymi krajami¹.

Paradygmaty ukraińskiej polityki rolnej

Rolnictwo stanowi dla Ukrainy kluczowy element krajobrazu gospodarczego, tj. realizuje zarówno wewnętrzne potrzeby żywnościowe, jak również generuje dochody z tytułu eksportu.

	2021	2022
Udział rolnictwa w PKB Ukrainy	10,9%	8,2%
Udział rolnictwa w eksporcie ogółem z Ukrainy	40,7%	53,0%
Udział rolnictwa w imporcie ogółem na Ukrainę	10,6%	10,9%

Tabela 1. Znaczenie rolnictwa w gospodarce Ukrainy²

¹ Szerzej w: R. Gurbieł, *Jakie jest znaczenie ukraińskiego rolnictwa dla Polski?*, 20.03.2023, <https://www.ppr.pl/wiadomosci/jakie-jest-znaczenie-ukrainskiego-rolnictwa-dla-polski> [dostęp online].

² Opracowanie własne na podstawie danych: <https://ukrstat.gov.ua/> [dostęp online].

Rozpatrując rolnictwo z perspektywy kluczowej siły napędowej w procesie odbudowy ukraińskiej gospodarki, można sformułować następujące strategiczne cele polityki rolnej Ukrainy:

1. maksymalizacja efektów ekonomicznych w oparciu o istniejące zasoby,
2. zapewnienie możliwości eksportu wieloma sposobami oraz korytarzami (droga morska, kolej, samochody),
3. geograficzna dywersyfikacja rynków zbytu, względem historycznej struktury eksportu, w celu uzyskania lepszych cen,
4. obrona (niepogarszanie) uzyskanych preferencyjnych warunków handlu z UE (przynajmniej do momentu, kiedy import z UE nie będzie zagrażał krajowej produkcji),
5. aktywne działania na forum międzynarodowym w celu obrony interesów ukraińskich (np. *World Trade Organization* – WTO),
6. w średnim i długim okresie:
 - a) uzyskanie członkostwa w UE, a tym samym dostępu do środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR),
 - b) mechanizacja i podniesienie wydajności produkcji rolno-spożywczej,
 - c) zwiększenie wartości dodanej, tj. przesunięcie od produkcji rolnej do produkcji spożywczej,
 - d) pozyskanie środków finansowych na rozwój rolnictwa, również spoza WPR.

Wyżej wymienione cele już oddziałują na polskie rolnictwo. Dla rozwoju naszej gospodarki niezbędne jest ich zrozumienie oraz odpowiednie wplecenie w polską wizję rozwoju rolnictwa.

Odpowiedzialna polityka handlowa

Eskalacja działań Ukrainy na forum WTO względem Polski (i innych sąsiednich krajów), związana z ograniczeniem możliwości eksportu zbóż i innych produktów, nie powinna budzić zdziwienia. Jest to naturalny efekt otwarcia unijnego rynku rolnego dla Ukrainy i wykorzystania przez nią przewag kosztowych. Jak powinna jednak wyglądać reakcja polskiego rządu w tej sytuacji?

W krótkim/średnim (preakcesyjnym) okresie do dyspozycji Polski/UE są instrumenty handlowe, jakie stosuje UE względem krajów trzecich (dowolność jest w tym przypadku już zawartymi porozumieniami między UE i Ukrainą). Z perspektywy przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, polskie rolnictwo będzie musiało jednakże zaakceptować fakt pojawienia się dużego konkurenta. Konkurenta, który nie tylko będzie działał na tych samych rynkach, co polskie przedsiębiorstwa, ale również posiadał dostęp do tych samych (jeżeli nie większych) środków wsparcia produkcji rolno-spożywczej.

”

Z perspektywy przyszłego członkostwa Ukrainy w UE, polskie rolnictwo będzie musiało zaakceptować fakt pojawienia się dużego konkurenta, który nie tylko będzie działał na tych samych rynkach, co polskie przedsiębiorstwa, ale również posiadał dostęp do tych samych (jeżeli nie większych) środków wsparcia produkcji rolno-spożywczej.

Polska od kilku lat notuje deficyt w handlu rolno-spożywczym z Ukrainą – wynosi on odpowiednio w mld euro (dane Eurostatu): 2021 – 0,1; 2022 – 1,8; czerwiec-lipiec 2023 – 0,4. Ponieważ dzieje się to w warunkach wojny, można przypuszczać, iż jest to związane z „wykorzystaniem” przez Ukrainę udrożnienia logistyki lądowej oraz preferencyjnych warunków handlowych w relacji z UE. Sytuacja ta może się istotnie zmienić dopiero w momencie uwolnienia tradycyjnego korytarza eksportowego przez Morze Czarne, ale to wymagałoby albo przywrócenia porozumienia z ONZ³, albo fizycznego wypchnięcia Rosji z Krymu.

³ Por. *Infographic – Ukrainian grain exports explained*,

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukrainian-grain-exports-explained/> [dostęp online].

Jednak na obecny konflikt handlowy z Ukrainą należy patrzeć szerzej – poza prosty obraz serwowany nam obecnie przez media. Na tańszym imporcie z Ukrainy korzystają zarówno konsumenci w Polsce, jak również polskie firmy eksportujące produkty rolno-spożywcze na rynek UE. Przykładowo, dane Eurostatu wskazują, iż miesięczny wskaźnik wzrostu cen żywności w Polsce był wyższy od średniej dla UE w granicach 2-5 p.p. (luty 2022 – sierpień 2023)⁴. W przypadku chleba różnice były kilkukrotnie wyższe i przekraczały ponad 10 p.p. (III kwartał 2022 roku). Pojawia się zatem pytanie, czy interesy rolników były zbilansowane z interesami konsumentów? W warunkach wysokiej inflacji, w sytuacji możliwości tańszego importu, prowadzenie działań mających na celu chronienie/stabilizowanie rynku, a w konsekwencji również cen, wydaje się wątpliwą strategią.

Kolejnym aspektem, o którym wydają się zapominać rządzący „broniący” polskiego rynku rolnego, jest fakt, iż Polska posiada nadwyżkę w handlu ogółem z Ukrainą – wynosi ona odpowiednio w mld EUR: 2021 – 1,7; 2022 – 3,4; czerwiec-lipiec 2023 – 3,3. W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy agresywna ochrona polskiego rolnictwa przed importem i w konsekwencji ryzykowanie adekwatnymi działaniami protekcyjnymi, skierowanymi na ograniczenie polskiego eksportu na Ukrainę, jest warte poniesienia takiego ryzyka⁵.

Kompleksowa strategia działań

Spór handlowy z Ukrainą powinien być motywacją do wypracowania scenariuszy funkcjonowania polskiego rolnictwa w warunkach trwałej konkurencji z Ukrainą. Wydaje się jednak, iż rządzący nie mają pomysłu na stworzenie kompleksowej strategii gospodarczej odnośnie Ukrainy. Wskazuje na to chociażby aktualizacja *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*⁶, której konsultacje społeczne zakończyły się pod koniec września br. Co prawda Ukraina nie odgrywa obecnie bardzo znaczącej roli w polskim handlu, niemniej, w świetle jej możliwego członkostwa w UE, zasadnym wydaje się wypracowanie bardziej kompleksowej koncepcji działań. Wspomniana Strategia w zasadzie sprowadza się do stwierdzenia potrzeby dopilnowania stosowania przez Ukrainę takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych oraz wymagań środowiskowych. Jest to zdecydowanie za mało.



Konieczne jest przeprowadzenie kompleksowego porównania konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa oraz wypracowanie scenariuszy rozwoju i wsparcia polskiego sektora rolno-spożywczego.

Działania:

- współpraca transgraniczna w zakresie transportu i magazynowania produktów spożywczych z Ukrainy i innych obszarów dotkniętych wojną lub kryzysem ekonomicznym,
- zabezpieczenie interesów Polski w negocjacjach akcesyjnych państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej, w tym Ukrainy.

Projekty strategiczne w trakcie realizacji lub planowane do realizacji w latach 2023-2027:

- w procesie dochodzenia do członkostwa w Unii Europejskiej Ukrainy, państw Bałkanów Zachodnich i Mołdawii niezbędne jest zapewnienie stabilności na rykach rolnych i odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Szczególnie ważne jest monitorowanie wpływu akcesji Ukrainy na sytuację rolnictwa w Polsce i zapewnienie w nowych państwach członkowskich takich samych wymogów jakości i bezpieczeństwa produktów rolnych oraz wymagań środowiskowych nałożonych na rolników, jak w państwach UE-27.

Ramka 1. Wybrane obszary związane z Ukrainą zawarte w nowelizacji *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*⁷

⁴ Por. *Food price monitoring tool*, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/website/economy/food-price-monitoring/> [dostęp online].

⁵ Por. M. Dąbrowski, *European Union grain imports from Ukraine: the right decision and a cynical rebellion*, 20.09.2023, <https://www.bruegel.org/first-glance/european-union-grain-imports-ukraine-right-decision-and-cynical-rebellion> [dostęp online].

⁶ Por. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 – aktualizacja*, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa--aktualizacja> [dostęp online].

⁷ Tamże, [dostęp online].

Duży potencjał rolny Ukrainy może systemowo zaburzyć polski rynek rolny, jak również pozycję polskich przedsiębiorstw rolno-spożywczych na rynku UE. Jednakże stwarza również szanse dla Polski. Postuluje się przeprowadzenie kompleksowego porównania konkurencyjności polskiego i ukraińskiego rolnictwa oraz wypracowanie scenariuszy rozwoju i wsparcia polskiego sektora rolno-spożywczego, biorąc pod uwagę zagrożenia oraz szanse. Analiza ta powinna również uwzględniać możliwe konsekwencje wejścia Ukrainy do mechanizmu WPR.

Swapy zbożowe jako próba optymalizacji kosztów logistyki zbóż

Przewóz płodów rolnych na duże odległości jest bardzo kosztowny, dlatego transport morski odgrywa tutaj kluczową rolę. Wywóz zbóż z Ukrainy opiera się obecnie m.in. na tranzycie przez terytorium UE z wykorzystaniem specjalnie utworzonych kolejowych korytarzy solidarnościowych, a następnie wywozie statkami z takich portów jak Gdańsk, Rotterdam, Hamburg.



W celu optymalizacji kosztów transportu ukraińskiego zboża, jak również skrócenia czasu jego przewozu przez terytorium UE, można wykorzystać tzw. swapy, które polegają na wymianie przez strony kontraktu tego samego dobra w tej samej ilości.

W celu optymalizacji kosztów transportu ukraińskiego zboża, jak również skrócenia czasu jego przewozu przez terytorium UE, można by potencjalnie wykorzystać tzw. swapy⁸. Swapy polegają na wymianie przez strony kontraktu tego samego dobra w tej samej ilości. Przykładowo, ukraińska firma dostarczy 100 tys. ton pszenicy polskiej firmie w Medyce (rynek zbytu pszenicy polskiej firmy to południe Polski), z kolei polska firma dostarczy ukraińskiej 100 tys. ton pszenicy do portu w Gdańsku, które następnie ukraińska firma przewiezie statkiem do miejsca docelowego (długość trasy kolejowej Gdańsk-Medyka to ok. 720 km). Efektem takiej transakcji może być zmniejszenie potrzebnej kolejowej pracy przewozowej o ok. 70 mln tkm (ok. 35 tys. pockm), zakładając, iż polska firma ma magazyny pszenicy na północy Polski. Opłacalność swapu rośnie wraz ze wzrostem odległości pomiędzy punktami wymiany. W ramach koncepcji swapu można by dokonywać wymian wielostronnych. Na ich teoretyczny potencjał wskazuje wielkość wywozu pszenicy poza teren UE. Według danych USDA⁹, eksport pszenicy wyniósł w przypadku Ukrainy oraz UE (odpowiednio w mln ton) w sezonie 2021/22: 18,8 i 31,9, zaś w sezonie 2022/23: 17,1 i 35,1. Dane te wskazują, iż zboże „ukraińskie” mogłoby być potencjalnie ekspediowane również z portów UE, obecnie nieujętych w kolejowych korytarzach solidarnościowych.

Przeprowadzenie swapów wymaga jednakże spełnienia szeregu warunków. W szczególności równej jakości wymienianego towaru oraz zmapowania tras dostaw w relacji do lokalizacji obszarów podaży/konsumpcji zbóż oraz lokalizacji magazynów zbóż pod kątem identyfikacji możliwości, stwarzających opłacalność swapu. W celu poprawy stosunków handlowych ze wschodnim sąsiadem, Polska mogłaby wspólnie z Ukrainą przeprowadzić testowo pilotaż. Swapy mogą bowiem nie tylko obniżyć koszty transportu, ale również częściowo pomóc w uniknięciu kosztów rozbudowy terminali przeładunkowych. W przypadku sukcesu polsko-ukraińskiego pilotażu, schemat swapu mógłby zostać wykorzystany również przez inne kraje UE, ekspedujące zboże drogą morską.

⁸ Idea swapu na przykładzie produktów naftowych: A. Angiz, M. Keramatpour, *The effect of swap in reducing the transportation costs of oil products: a study of Diesel Fuel product*, 2021, https://www.researchgate.net/publication/348234866_The_effect_of_swap_in_reducing_the_transportation_costs_of_oil_products_a_study_of_Diesel_Fuel_product [dostęp online].

⁹ U.S. Department of Agriculture, *World Wheat, Flour and Products Trade*, <https://www.fas.usda.gov/data> [dostęp online].

O autorze

Dr inż. **Roman Gurbiel** – ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. gospodarczych. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Akademii Górniczo-Hutniczej; tytuł doktora nauk ekonomicznych specjalności międzynarodowe stosunki gospodarcze uzyskał w Szkole Głównej Handlowej. Realizował projekty zarówno dla instytucji rządowych (m.in. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Skarbu, Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Transportu Kolejowego), jak i przedsiębiorstw. Wprowadzał w życie projekty doradcze i analityczne w Polsce oraz zagranicą m.in. w takich branżach jak petrochemia, energetyka, transport, waluty cyfrowe banków centralnych. Współpracował m.in. z UNIDO oraz U.S. Aid. Specjalizuje się w modelach finansowych, modelowaniu polityk gospodarczych, ocenach regulacji.

Polski sektor rolno-spożywczy wobec aktualnych wyzwań – perspektywa krótko-, średnio- i długookresowa



Grzegorz Brodziak

Prezes Zarządu Goodvalley Agro S.A.

Żyjemy w czasie niezwykłego polikryzysu: pandemia, wojna, inflacja, kryzys polityczny, klimatyczny, demograficzny, prawno-ustrojowy. Te wyzwania wpływają na wszystkie obszary naszego funkcjonowania, w tym na rolnictwo, środowisko naturalne, bezpieczeństwo żywnościowe i poziom naszego życia. Aby skutecznie stawić im czoła i przeprowadzić niezbędną transformację sektora rolnego, konieczne jest mądre działanie na wielu płaszczyznach równocześnie. Co powinna zrobić Polska?

Rozważania nad przyszłością polskiego rolnictwa i powiązanego z nim sektora przetwórczego warto rozpocząć od kilku podstawowych pytań: jakie ono jest dzisiaj, jakie funkcje pełni i jak jest postrzegane przez ogół społeczeństwa? W Polsce ponad 60% ludności ma wiejskie korzenie w pierwszym lub drugim pokoleniu¹. Przyglądając się dalej aspektowi społecznemu i ekonomicznemu rolnictwa w Polsce, należy zauważyć, że prawie 40% ludności mieszka na wsi, a 8% zatrudnionych zaangażowanych jest w działalność rolniczą, dającą około 2,7% produktu krajowego brutto, co świadczy o znacząco niższej efektywności tego sektora, w porównaniu z przemysłem czy usługami. Biorąc pod uwagę wysoki odsetek zatrudnionych w rolnictwie, Polska ustępuje jedynie trzem krajom Unii Europejskiej: Rumunii, Bułgarii i Grecji. Dane te pokazują, że w przypadku naszego kraju efektywność pracy w rolnictwie jest niska, choć warto tu wskazać jego olbrzymi potencjał do stymulowania krajowego wzrostu gospodarczego. Przy założeniu, że praca w usługach wiąże się z 25-krotnie wyższą produktywnością, to samo przejście pracujących w rolnictwie do usług mogłoby w znaczny sposób zwiększyć naszą produktywność. Tylko czy na pewno jest to bezwzględnie pożądany kierunek zmian?

Rolnik – powiernik jednego z najcenniejszych zasobów

Utrzymanie w należytej kondycji wielu dóbr przyrody, w tym użytków rolnych – które są jednymi z najcenniejszych zasobów w polskim rolnictwie – dla obecnego i przyszłych pokoleń jest sprawą o najwyższym znaczeniu. Aby to było możliwe, przy tworzeniu strategii rozwoju rolnictwa, a tym bardziej przy planowaniu jego transformacji, konieczna jest świadomość wszystkich jego funkcji, również pozakomercyjnych, które sklasyfikował belgijski ekonomista rolny G. Huylenbroeck, opisując je czterema kolorami: **funkcje zielone** (zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie

¹ J. Wilkin, *Rolnictwo – funkcje teraz i w przyszłości*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2013.

bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej), **funkcje błękitne** (zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej), **funkcje żółte** (utrzymywanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa), **funkcje białe** (zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i produkcja zdrowej żywności).



Utrzymanie w należytej kondycji wielu dóbr przyrody, w tym użytków rolnych – które są jednymi z najcenniejszych zasobów w polskim rolnictwie – dla obecnego i przyszłych pokoleń jest sprawą o najwyższym znaczeniu.

Jednocześnie, w ostatnich latach obserwujemy poszerzanie pola oddziaływania rolnictwa, które zaczęło konkurować z sektorem paliwowym o dostęp do ziemi i wody. W obliczu wyczerpywania się paliw kopalnych i wzrostu cen ropy naftowej zwiększyło się znacząco zainteresowanie źródłami energii odnawialnej, w tym biopaliwami pochodzenia rolniczego.

Dostrzeganie i docenianie wielofunkcyjności rolnictwa wpłynęło bardzo silnie na politykę rolną Unii Europejskiej (ambitne założenia Europejskiego Zielonego Ładu) i krajów wysoko rozwiniętych, również w kwestii negocjacji handlowych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Powyższe rozważania jednoznacznie wskazują na konieczność traktowania rolnictwa jako sektora gospodarki wyjątkowo złożonego, silnie powiązanego i wpływającego na wszystkie obszary życia człowieka i jego otoczenia. Konieczne jest też holistyczne podejście do produkcji rolnej i produkcji żywności – ponieważ jest to jeden, komplementarny łańcuch wartości.

Globalny polikryzys

Cały łańcuch rolno-spożywczy dotyka obecnie globalny polikryzys², powodując zachwiania bezpieczeństwa żywnościowego. Pandemia COVID-19 spowodowała zerwanie łańcuchów dostaw i zakłócenia na rynkach, a w jeszcze większym stopniu uczyniła to wojna w Ukrainie. Z tych samych powodów doszło do znaczącego wzrostu kosztów produkcji (nawozy, środki ochrony roślin, paliwa, energia) i zachwiania bezpieczeństwa energetycznego. Coraz bardziej zauważalne zmiany klimatu dotyczą bezpośrednio sektor rolny (susze, pożary opady nawałne, huragany, konflikty o wodę etc.). Jednocześnie w sektorze produkcji zwierzęcej znaczące szkody wyrządzają choroby, takie jak afrykański pomór świń czy ptasia grypa.



Rolnictwo należy traktować jako sektor gospodarki wyjątkowo złożony, silnie powiązany i wpływający na wszystkie obszary życia człowieka i jego otoczenia.

Na obecny polikryzys nakłada się dodatkowo kilka aspektów, które również stanowią wyzwanie dla sektora rolnego:

- rosnąca populacja i potrzeba zwiększenia produkcji żywności przy jednoczesnym zmniejszeniu zarówno marnotrawstwa, jak i niwelowaniu globalnych różnic w dostępie do żywności,
- integracja rolnictwa ukraińskiego,

² J. Fanzo, *Building Stronger Food Systems in the Face of Global Shocks*, Farm Journal Foundation, Columbia University 2023.

- archaiczna struktura rolnictwa w Polsce (ok. 1,3 mln gospodarstw o średniej powierzchni 11,32 ha) stanowiąca poważną barierę dla efektywnej transformacji,
- debata społeczna i polityczna na temat rolnictwa i jego otoczenia opierająca się zbyt często o nienaukowe i populistyczne przesłanki.

W debacie na temat rolnictwa i jego otoczenia coraz częściej pojawia się pytanie: jakie ma być rolnictwo przyszłości? Konwencjonalne? Zrównoważone? Zintegrowane? Ekologiczne? Regeneratywne? Węglowe? A przy tym opłacalne, odporne na kryzysy i przede wszystkim – dostarczające żywność w rozsądnych cenach? Czy odpowiedzią na pytanie o przyszły model rolnictwa jest Europejski Zielony Ład i jego strategię?

Opisane wyżej wyzwania i okoliczności można traktować jako bariery i zagrożenia dla sektora rolno-spożywczego, ale można do nich również podejść jak do szans i nowych możliwości. Rozważania te warto przeprowadzić w kilku perspektywach: krótko-, średnio- i długookresowej.

Perspektywa krótkookresowa

Obecnie w Polsce mamy do czynienia z problemem braku opłacalności produkcji w sektorze zbóż roślin oleistych, ale również w kilku innych sektorach, spowodowanym zarówno globalnymi trendami rynkowymi, jak i zwiększonym napływem płodów rolnych z Ukrainy od lata 2022 r. Sytuacja na polskim rynku wyraźnie pokazała, jak słabo jesteśmy przygotowani na konkutowanie z rolnictwem Ukrainy. Na globalny, spadkowy trend w cenach zbóż nałożył się napływ ich dużych ilości od naszego wschodniego sąsiada, co spowodowało pogłębione spadki cen (nawet o ponad 40%) na rynku polskim na przełomie 2022 i 2023 roku. Z problemem nadwyżki zbóż na rynku, mimo zwiększonego eksportu, nie poradziliśmy sobie w kończącym się właśnie sezonie żniwnym i w kolejny sezon 2024 wejdziemy bez wątpienia z nadwyżką płodów w magazynach. Nie ulega wątpliwości, że w perspektywie odbudowy ukraińskiego sektora rolnego (w którym wielkie holdingi kontrolują ok. 30% gruntów ornych o areale podobnym do całej powierzchni upraw roślinnych w Polsce) i oczekiwanej integracji politycznej i gospodarczej Ukrainy z UE, polskie rolnictwo zderzy się w jeszcze większym stopniu z dużo bardziej efektywnym rolnictwem ukraińskim. Próbuąc rozwiązać doraźny problem, polski rząd 15 września br., wbrew decyzji Komisji Europejskiej o nieprzedłużaniu embarga na ukraińskie zboże, wprowadził zakaz importu na własną rękę. Wywołało to gwałtowną reakcję Ukrainy. Weszliśmy w ostry spór handlowy z naszym ważnym sąsiadem, zapominając o potrzebie konstruktywnego dialogu w celu rozwiązania tej sytuacji, a także, co jest daleko ważniejsze, dialogu na temat odbudowy Ukrainy po zakończeniu wojny i przygotowania optymalnych dla obu krajów formuł współpracy, również w obszarze rolnictwa i produktów żywnościowych.

”

Nie ulega wątpliwości, że w perspektywie odbudowy ukraińskiego sektora rolnego i oczekiwanej integracji politycznej i gospodarczej Ukrainy z UE, polskie rolnictwo zderzy się w jeszcze większym stopniu z dużo bardziej efektywnym rolnictwem ukraińskim.

A przecież w Polsce, oprócz konkurencji ze strony tańszego i efektywniejszego rolnictwa ukraińskiego, mierzymy się również z wyzwaniem o długofalowym i strukturalnym charakterze. W okresie po transformacji gospodarczej w rolnictwie, która nastąpiła w latach 1989-92, brakowało (i wciąż brakuje) długofalowej, mądrej strategii dla polskiego rolnictwa – takiej, która uwzględniałaby zmieniające się warunki gospodarcze, rynkowe, społeczne i klimatyczne. Zamiast tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi gospodarstw rolnych w Polsce i wzmacniających je kapitałowo, mamy do czynienia z podejściem krótkowzrocznym. Polityka rządu ograniczająca obrót ziemią i wspierająca małe gospodarstwa rodzinne zakonserwowała nasze rolnictwo w nieadekwatnej do obecnych czasów i nowych wyzwań strukturze oraz zahamowała wzrost jego wydajności – konieczny, abyśmy mogli konkurować przynajmniej z innymi krajami członkowskimi Unii.

W Krajowym Planie Strategicznym w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-27 ponownie obserwujemy znaczne przesunięcie środków z drugiego filara (inwestycje i rozwój) na dopłaty bezpośrednie, co sprzyja podtrzymywaniu nieracjonalnej struktury gospodarstw rolnych i ogranicza rozwój całego sektora.



Zamiast tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi gospodarstw rolnych w Polsce i wzmacniających je kapitałowo, mamy do czynienia z podejściem krótkowzrocznym – mającym na celu na zdobycie jak największej ilości głosów na wsi w kolejnych wyborach.

Konieczne jest zatem wypracowanie mądrej, średnio- i długookresowej strategii dla polskiego sektora rolnictwa i przetwórstwa spożywczego. W tej strategii muszą znaleźć się rozwiązania uwzględniające napływ dużych ilości tanich płodów rolnych na rynek polski. Naszym celem powinno być stworzenie warunków dla rozwoju towarowego i wyspecjalizowanego chowu zwierząt (w tym odbudowa sektora trzody chlewnej, który mógłby być odbiorcą milionów ton zbóż paszowych) oraz dla przetwórstwa, a także kreowanie warunków pozwalających producentom rolnym przechodzić do sektorów generujących wyższe marże, co pozwoli polskiemu rynkowi w najlepszy możliwy sposób wchłoniąć i racjonalnie wykorzystać tańsze surowce rolne z Ukrainy.

Spodziewana integracja Ukrainy i jej rolnictwa z UE jest oczywiście przedmiotem analiz na poziomie samej Unii. Według opublikowanych ostatnio przez Financial Times danych³, wejście Ukrainy do UE wpłynęłoby najbardziej, spośród wszystkich sektorów gospodarki, na rynek rolny. Największym odbiorcą unijnych środków byłby właśnie nasz wschodni sąsiad, posiadający 41,1 mln hektarów użytków rolnych. Z zebranych danych, które obejmowały potencjalne rozszerzenie Unii o Ukrainę i osiem innych krajów Bałkanów Zachodnich, wynika, że nasz wschodni sąsiad kwalifikowałby się do otrzymania 96,5 mld euro z unijnej wspólnej polityki rolnej w ciągu siedmiu lat. To wymusiłoby zmniejszenie dotacji dla gospodarstw rolnych wśród obecnych państw członkowskich o około 20%. Choć pełne rozszerzenie mogłoby zająć dekadę lub dłużej i wymusiłoby duże reformy istniejących ustaleń budżetowych, szacowana skala niezbędnych zmian zdecydowanie zachwiałaby równowagą finansową. Obecnie trwa debata, czy UE ma zgodzić się na rozpoczęcie formalnych negocjacji akcesyjnych z Ukrainą do końca tego roku. Decyzja ta będzie miała kapitalny wpływ na przyszłą politykę rolną UE.

Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że całe rolnictwo europejskie będzie prawdopodobnie mierzyć się w najbliższych latach ze zwiększoną konkurencją produktów rolnych pochodzących między innymi z krajów Mercosur i innych krajów trzecich, dysponujących dużym potencjałem produkcyjnym i niekiedy stosujących standardy europejskie.



Ukraina po wejściu do UE kwalifikowałaby się do otrzymania 96,5 mld euro z unijnej wspólnej polityki rolnej w ciągu siedmiu lat. To wymusiłoby zmniejszenie dotacji dla gospodarstw rolnych dla obecnych państw członkowskich o około 20%.

Średniookresowa perspektywa – zmiany w podejściu do Europejskiego Zielonego Ładu?

Na temat konsekwencji ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, związanych z planowanym wprowadzaniem standardów wynikających z założeń Europejskiego Zielonego Ładu i jego strategii („Od pola do stołu” oraz „Bioróżnorodności”), powiedziano i napisano już wiele. Założony cel osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. między innymi poprzez ograniczenie stosowania pestycydów, nawozów,

³ EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession, „Financial Times”, 4.10.2023, <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8> [dostęp online].

antybiotyków, nowe normy dobrostanu zwierząt, rolnictwo organiczne, wprowadzanie zasad gospodarki obiegu zamkniętego budzi w debacie publicznej dużo obaw. Ujawniane w ciągu ostatnich trzech lat potencjalne konsekwencje nieprzemysłanego wdrożenia nowych zasad, w postaci mniejszej efektywności produkcji rolnej i wyższych cen żywności, powodują, że założenia EZŁ postrzegane są przez wiele środowisk producentów rolnych jako zagrożenie, mimo że w istocie są one receptą na problemy powodowane przez sam sektor.

Zapewne z powodu m.in. tych wątpliwości i troski o mądre wdrożenie przepisów prowadzących do osiągnięcia ambitnych celów, Komisja Europejska w ostatnich tygodniach podjęła decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych analiz dotyczących konsekwencji wdrożenia niektórych standardów, chociażby w odniesieniu do sektora produkcji zwierzęcej (podwyższone standardy dobrostanu, zaostrzenie dyrektywy emisyjnej). Wydaje się to podejściem ze wszech miar uzasadnionym, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której na skutek zbyt drastycznego zwiększenia wymogów dla producentów europejskich mogłoby dojść do „ucieczki emisji” i konieczności importu żywności z krajów trzecich, których standardy dalece odbiegają od tych już obecnie obowiązujących w UE.



Ujawniane w ciągu ostatnich trzech lat potencjalne konsekwencje nieprzemysłanego wdrożenia zasad Europejskiego Zielonego Ładu powodują, że jego założenia postrzegane są przez wiele środowisk producentów rolnych jako zagrożenie.

Długookresowa perspektywa – konieczne globalne współdziałanie

Podczas katowickiej konferencji PRECOP 28, na początku października tego roku, zastępczyni Sekretarza Generalnego ONZ Sanda Ojiambo przekonywała: „Świat osiąga temperaturę wrzenia, bijąc w ostatnich miesiącach rekordy średnich globalnych temperatur; nadszedł czas, żeby świat nadał priorytet transformacji energetycznej. Zmiany klimatu stanowią największe pojedyncze zagrożenie dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Kryzys klimatyczny już teraz nadwyręża nasze gospodarki. Wyniszczające susze, fale upałów czy powodzie zagrażają społecznościom i ekosystemom w Polsce, w Europie i na całym świecie”.

Najnowszy raport opublikowany w Science Advances na temat tzw. granic planetarnych prezentuje alarmistyczne dane o tym, że ludzkość przekroczyła do tej pory sześć z dziewięciu granic, które stanowią dla niej „bezpieczną przestrzeń operacyjną”.

Działalność człowieka najpoważniej wpłynęła na zmiany klimatu, funkcjonowanie biosfery, uwalnianie syntetycznych chemikaliów do środowiska, zmiany w użytkowaniu gruntów oraz biochemię i dostępność słodkiej wody. Dwa inne zjawiska – zakwaszenie oceanów i emisje aerozoli atmosferycznych – niebezpiecznie zbliżają się do punktu krytycznego.

Jednocześnie, przy okazji obchodzonego 29 września Międzynarodowego Dnia Świadomości o Stratach i Marnowaniu Żywności, mierzymy się cały czas z niezwykle dużą skalą tego zjawiska. Przy tym też mamy do czynienia z olbrzymimi różnicami w dostępie do żywności w różnych rejonach naszego globu.

W sierpniu tego roku na Europejskim Kongresie Nauk o Zwierzętach miałem okazję zapoznać się z ciekawym raportem przygotowanym przez INRAE (Francuski Narodowy Instytut Naukowy ds. Badań nad Rolnictwem, Żywnością i Środowiskiem). Płynący z niego bardzo wyraźny wniosek jest taki: jeśli chcemy mieć jakąkolwiek szansę na osiągnięcie ambitnych celów nakreślonych w Europejskim Zielonym Ładzie, potrzebne są wspólne i zdecydowane działania w trzech obszarach jednocześnie: agroekologia (bardziej zrównoważony model rolnictwa), redukcja marnotrawstwa żywności i zmiana diety (zmniejszenie konsumpcji w krajach rozwiniętych, podczas gdy kraje rozwijające się nieuchronnie zwiększą swoją konsumpcję wraz ze wzrostem poziomu dochodów ich ludności). Podjęcie działań tylko w jednym bądź w dwóch z omawianych obszarów będzie niewystarczające.

Dlatego wszyscy – rolnicy, przedsiębiorcy przemysłowi, naukowcy, reprezentanci rządów i konsumenci – musimy zmienić nasze paradygmaty. Zmienić nasze myślenie: z „definiuje nas to, co posiadamy i konsumujemy” na : „definiuje nas to, jaki zostawiamy po sobie ślad środowiskowy”.

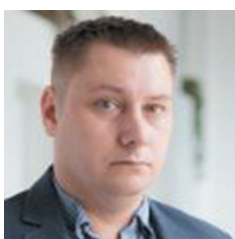
O autorze

Grzegorz Brodziak – Prezes Zarządu Goodvalley Agro S.A. Absolwent Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (filologia skandynawska) oraz Organizacji i Zarządzania (Akademia im. Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz Politechnika Koszalińska). Absolwent Akademii Psychologii Biznesu prowadzonej przez Politechnikę Warszawską, a także podyplomowych studiów na Wydziale Rolnictwa i Ekologii SGGW. Ekspert w dziedzinach zarządzania strategicznego, polityki oraz prawa w obszarze rolnictwa, a także kwestii związanych z energią odnawialną i zmianami klimatu. Wiceprezes Krajowego Związku Pracodawców-Producentów Trzody Chlewnej Polpig, wiceprezes zarządu Polskiej Federacji Rolnej, prezes Samodzielnego Koła Terenowego Społecznego Towarzystwa Oświatowego w Człuchowie. Współpracuje z UN Global Compact Network. Inicjator i współorganizator pierwszej konferencji klimatycznej w Człuchowie w 2022 r.



JAKIE KIERUNKI MODERNIZACJI ROLNICTWA I WSI?

Bez zmiany bodźców nie będzie modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich



Jan Misiąg

Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie



prof. Wojciech Misiąg

Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Polska – jako jedyny kraj z bloku państw posowieckich – weszła w okres transformacji ustrojowej z mocnym, (przynajmniej ilościowo) prywatnym sektorem w rolnictwie. Wymagał on jednak poważnych zmian dostosowujących go do nowych warunków ustrojowych i ekonomicznych. Polskie rolnictwo przeszło po roku 1990 istotne zmiany, jednak pomimo znaczących transferów środków publicznych jego stan – ale i stan całej polskiej wsi – nadal nie jest najlepszy. Publiczne finansowanie nie wspiera działalności rolnej, tylko posiadanie ziemi. Dofinansujemy konsumpcję, a nie tworzymy szans na modernizację i restrukturyzację sektora. Zamrażamy strukturę produkcji rolnej i nie oferujemy realnych zachęt do działań proklimatycznych i prośrodowiskowych. Jak to zmienić?

Powszechny Spis Rolny z 2020 roku wykazał, że niezbędne dla funkcjonowania rolnictwa zmiany zachodzą, ale zbyt wolno. Zdecydowanie niewystarczające są przy tym działania na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko. Poważne problemy ma też polska wieś – mocno powiązana z sektorem rolniczym i wyludniająca się (przez m.in. brak alternatywnych miejsc pracy i słaby dostęp usług publicznych). Wzrost jakości życia postępuje tutaj powoli, a jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest trudna sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego z terenów wiejskich.

Diagnoza wydana przez Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie¹ wykazała szereg nieprawidłowości zarówno na poziomie strategii krajowych, jak i zarządzania bieżącego. W obowiązujących dokumentach liczne są wewnętrzne sprzeczności, uniemożliwiające realizację efektywnego i skutecznego programu rozwoju. Dotyczy to w szczególności Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa

¹ J. Misiąg, W. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Publiczne wsparcie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa-Rzeszów 2022.

i Rybactwa 2030, w której zabrakło narzędzi do osiągnięcia zakładanych celów i wskazania realnych ram finansowych planowanych projektów.

Na efektywność wsparcia rozwoju wsi i transformacji rolnictwa negatywnie wpływa też fakt, iż z kwoty około 50 mld zł przeznaczanych corocznie ze środków krajowych i unijnych (z przewagą tych drugich), ponad 90% stanowiły transfery bezpośrednie oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Pomoc jest uzależniona od posiadania ziemi rolniczej, a nie efektywności produkcji zdrowej żywności i prowadzenia gospodarstwa zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Nie wspieramy przedsiębiorczości, nie sprzyjamy zrzeszaniu się i współpracy – pomoc ma charakter socjalny.

W 2022 roku Unia Europejska przeznaczyła prawie 17 mld zł na płatności bezpośrednie w Polsce. Większość z tych środków nie wiąże się jednak ze wsparciem produkcji rolnej – o ich otrzymaniu decyduje jedynie fakt posiadania ziemi sklasyfikowanej jako rolna. Następnie mamy prawie 20 mld zł w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, które są transferami o charakterze dopłat² – środki te w żaden sposób nie są związane z rozwojem, lecz stanowią dodatkowe „świadczenia” dla posiadaczy ziemi rolnej – ponownie bez powiązania z charakterem użytkowania gruntów.

”

Sposób finansowania rolnictwa i jego rozwoju jest w dużej mierze nastawiony na wyrównanie dochodowe bezpośrednimi transferami oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Na transformację obszarów wiejskich oraz rolnictwa pozostaje już niewiele środków.

Trzeba również zwrócić uwagę na system rolniczego ubezpieczenia społecznego. Fundusze prowadzone przez KRUS są dotowane z budżetu państwa, podobnie jak te prowadzone przez ZUS. Jednak różnica w samofinansowaniu obu systemów jest znacząca. Stopień samofinansowania w systemie powszechnym wynosi od 70 do 80%, w zależności od roku, a w systemie rolniczym jest to około 5%. W przedstawionym projekcie ustawy budżetowej na 2024 rok, dotacja dla KRUS ma wynieść ponad 24 mld zł przy 2 mld zł wpłaconych składek. Widzimy więc, iż sposób finansowania rolnictwa i jego rozwoju jest w dużej mierze nastawiony na wyrównanie dochodowe bezpośrednimi transferami oraz wsparcie systemu ubezpieczeń społecznych. Na transformację obszarów wiejskich oraz rolnictwa pozostaje już niewiele środków. Prowadzi to do sytuacji, w której z roku na rok znaczące zmiany dotyczące zarówno sposobów produkcji, jak i sytuacji agrarnej będą coraz trudniejsze do wprowadzenia.

Ponadto sytuacja finansowa samorządu terytorialnego jest coraz słabsza. Znaczące zmiany wprowadzone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także częstsze uzupełnianie dochodów JST jednorazowymi transferami nie może pozytywnie przekładać się na jakość planowania wydatków.

Dla rozwoju rolnictwa oraz zwiększenia jego efektywności i dochodowości, przy jednoczesnej poprawie jakości żywności, obszary wiejskie muszą się rozwijać. Jakość życia na wsi nie może znacząco odbiegać od tej w mieście – będzie to jedynie pogłębiało depopulację terenów wiejskich, a z czasem doprowadzi do osłabienia sektora rolniczego. Wieś musi być dobrym miejscem zarówno do pracy, jak i do życia – stąd konieczność powiązania rolnictwa z obszarami wiejskimi.

”

Jakość życia na wsi nie może znacząco odbiegać od tej w mieście – będzie to jedynie pogłębiało depopulację polskiej wsi, a z czasem doprowadzi do osłabienia sektora rolniczego. Konieczne jest zatem powiązanie rolnictwa z obszarami wiejskimi.

² Działanie 10. (działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne) oraz działanie 13. (płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczegółowymi ograniczeniami, tzw. ONW).

Szereg wewnętrznie spójnych rekomendacji, jak należy zorganizować funkcjonowanie sektora rolnego i obszarów wiejskich, żeby zwiększyć opłacalność rolnictwa i jakość życia na wsi, przynosi publikacja „Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich”³. Oprócz kwestii związanych z finansowaniem krajowym oraz unijnym i samorządem terytorialnym, pod uwagę wzięto również ochronę środowiska, jakość żywności czy funkcjonowanie rynków rolnych. Wskazano też przykłady dobrych praktyk stosowanych w innych krajach europejskich.

Zaproponowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich opiera się na czterech podstawowych założeniach:

- koncentracji wsparcia rolnictwa na gospodarstwach wykazujących znaczącą produkcję towarową i działających w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju, co oznacza odejście od dotowania wynikającego z samego faktu posiadania gruntów rolnych na rzecz wspierania efektywnej i bezpiecznej dla środowiska produkcji rolnej i zapewnienia surowców dla produkcji zdrowej żywności – dziś znacząca część gospodarstw rolnych otrzymujących unijne dopłaty nie wykazuje żadnej produkcji towarowej,
- koncentracji na zadaniach służących poprawie jakości życia na wsi oraz rozwojowi technicznej i społecznej infrastruktury obszarów wiejskich,
- wzmocnieniu finansów jednostek samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich niezbędne dla zapewnienia samorządom możliwości odgrywania wiodącej roli w działaniach na rzecz poprawy jakości życia na wsi i tworzeniu nowoczesnej infrastruktury,
- wspieraniu budowy łańcuchów dostaw produktów rolnych i żywności, skracających drogę „od pola do stołu”, co z jednej strony powinno poprawić efektywność funkcjonowania gospodarstw rolnych, z drugiej zaś – przyczynić się do poprawy jakości żywności, która trafia do końcowych konsumentów.

Konieczność takiego zintegrowanego podejścia do kwestii wsi i rolnictwa dobrze ilustruje zamieszczony poniżej schemat, wskazujący, że rozwiązanie każdego z trzech podstawowych problemów:

- wzmocnienia rolnictwa jako producenta surowców dla produkcji zdrowej żywności,
- poprawy warunków życia na wsi,
- skutecznej ochrony środowiska przed negatywnym skutkami produkcji rolniczej,

wymaga działań podejmowanych w wielu obszarach interwencji państwa.



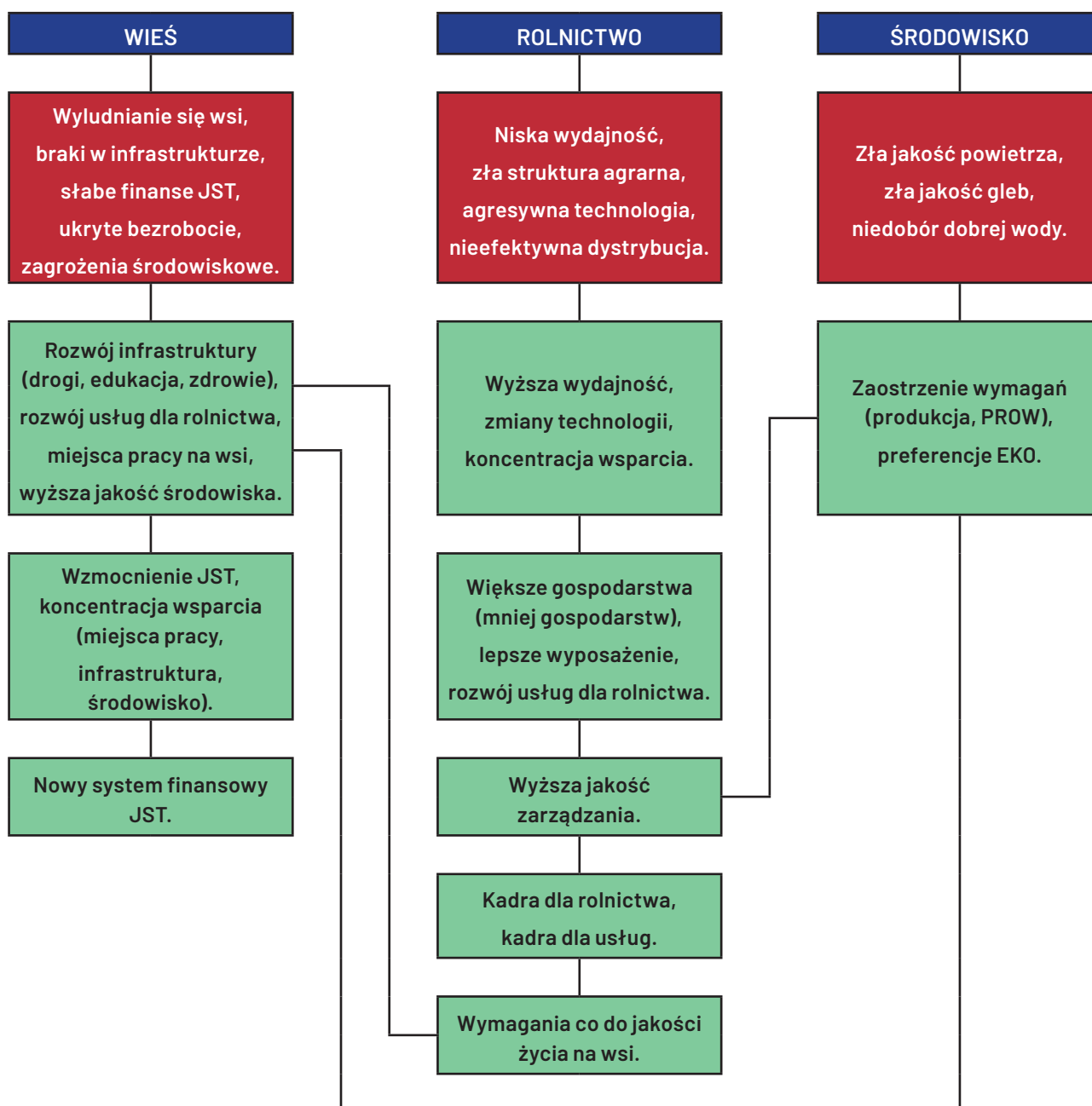
Brak świadomych konsumentów i rolników oznacza brak motywacji do wprowadzania kluczowych dla funkcjonowania sektora żywnościowego zmian.

Do najważniejszych rekomendacji, przedstawionych w przywołanym opracowaniu, należy zaliczyć:

- ograniczenie wsparcia rolnictwa do gospodarstw rolnych będących faktycznymi producentami żywności – obecne przepisy wiążą prawo do wsparcia w formie dopłat bezpośrednich i dotacji do ubezpieczeń społecznych rolników z faktem posiadania ziemi, a nie z prowadzeniem rzeczywistej produkcji rolniczej. O ile taka zmiana doprowadzi do zawężenia grupy beneficjentów, to jednak wsparcie będzie trafiało do rzeczywistych rolników i będzie stanowiło uzupełnienie ich dochodu,
- stworzenie systemu obowiązkowej rachunkowości i sprawozdawczości dla rolników i producentów żywności – celem systemu nie ma być opodatkowanie produkcji rolnej, a jedynie możliwość zbierania pełnych informacji na temat wielkości produkcji rolnej w Polsce. Oprócz danych statystycznych jest to również narzędzie o charakterze planistycznym, pozwalające na obserwację trendów w produkcji rolnej oraz planowanie przyszłych upraw,

³ W. Misiąg, M. Braja, J. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Rzeszów 2023, <https://ibaf.edu.pl/index.php/pl/lista-raportow/615-zintegrowany-system-wsparcia-rolnictwa-i-rozwoju-obszarow-wiejskich> [dostęp online].

- koncentracja wsparcia inwestycji na obszarach wiejskich na zadaniach służących tworzeniu miejsc pracy i zwiększeniu efektywności produkcji rolniczej prowadzonej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju,
- zintegrowanie i skoordynowanie funkcjonujących w Polsce strategii rozwoju, zarówno branżowych, jak i ogólnych, pod kątem planów dla rolnictwa i rozwoju wsi. Obecnie obowiązujące strategie nie są ze sobą spójne, jak również nie zawierają opisów narzędzi niezbędnych do osiągnięcia zapisanych celów. Podobnie wygląda kwestia wskaźników wykonania strategii oraz ich oczekiwanych wartości,
- podjęcie aktywnych działań na rzecz wzrostu jakości żywności dostarczanej na rynek. Niewielka liczba gospodarstw ekologicznych, nadmierne wykorzystanie antybiotyków w produkcji zwierzęcej oraz brak rzetelnej informacji dotyczącej pochodzenia surowców są głównymi wyzwaniami, stojącymi przed służbami weterynaryjnymi oraz inspekcjami,
- promowanie działań na rzecz oraz funkcjonowanie rolnictwa ekologicznego – rolnictwo ekologiczne będące dostawcą zdrowej żywności, jak i mające mniejsze oddziaływanie na środowisko jest bardzo ograniczone, a powierzchnia ekologicznych upraw maleje,



- wsparcie rozwoju kompetencji zarówno dla osób pracujących w rolnictwie i zawodach wspomagających rolnictwo, jak i dla osób odchodzących z rolnictwa. Biorąc pod uwagę oczekiwany spadek liczby gospodarstw oraz wzrastającą automatyzację, można oczekiwać, że część osób odejdzie z rolnictwa i będzie potrzebowało nowych kompetencji na nierolniczym rynku pracy. Jednocześnie ci, którzy pozostaną, również będą musieli rozwijać swoją wiedzę i umiejętności,
- zwiększenie dochodów rolników przez skrócenie drogi od producenta do klienta (eliminację pośredników), zgodnie z unijną strategią „Od pola do stołu”. Skracanie łańcuchów dostaw poprzez lokalne targowiska, spółdzielnie producentów, a także bliższą współpracę bezpośrednio pomiędzy rolnikami i przetwórcami oraz sieciami handlowymi powinno przyczynić się do poprawy sytuacji finansowej sektora rolnego,
- eliminację zbędnych ograniczeń w gospodarowaniu posiadanymi środkami przez jednostki samorządu terytorialnego i przejęcie przez Skarb Państwa pełnego finansowania tych zadań, na których koszty samorządy nie mają wpływu,
- wzrost działań związanych z ochroną środowiska poprzez ograniczenie negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko. Nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych (np. wody), a także bardzo powszechne korzystanie z niektórych nawozów znacząco wpływają na jakość środowiska,
- zmniejszenie liczby instytucji nadzorujących i wspierających rolnictwo, usprawniające komunikację na linii administracja publiczna – gospodarstwa rolne,
- konieczność wzrostu świadomości konsumentów poprzez akcje i działania o charakterze edukacyjnym i promocyjnym. Niezbędny jest wzrost świadomości konsumentów dotyczący m.in. wpływu jakości konsumowanej żywności na zdrowie. Równie konieczne są działania promujące nowe technologie w rolnictwie.

Szczególnie istotną wydaje się ostatnia z zaprezentowanych tutaj rekomendacji – kwestia nabycia świadomości, która dotyczy tak jakości żywności, jak i oddziaływania rolnictwa na środowisko. Brak świadomych konsumentów i rolników oznacza brak motywacji do wprowadzania kluczowych dla funkcjonowania sektora żywnościowego zmian.



Powiązanie wsparcia wsi, rolnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego jest niezbędne w celu wypracowania zintegrowanej strategii działania dla całego sektora.

Znaczną część publicznego wsparcia marnujemy na nieefektywne sposoby wspierania wsi i rolnictwa. Podstawowym problemem nie jest to, ile środków przekazujemy na wieś i rolnictwo, lecz to, co faktycznie w ten sposób wspieramy. Zbyt często środki te przekazywane są beneficjentom, którzy nie powinni ich otrzymywać, przez co nie są one wykorzystywane na modernizację i rozwój. W obecnej sytuacji gospodarczej i demograficznej wysokość dotacji dla KRUS będzie stale rosła, mimo iż składki rolników pokrywają zaledwie 5% kosztów KRUS. Nie możemy też liczyć na wzrost stawek płatności bezpośrednich. Oznacza to konieczność kierowania coraz większych środków na wsparcie rolnictwa i ich stale malejącą efektywność.

Powiązanie wsparcia wsi, rolnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego jest niezbędne w celu wypracowania zintegrowanej strategii działania dla całego sektora. Kluczowe będzie, aby wprowadzane działania obejmowały wszystkie trzy obszary ze względu na powiązania pomiędzy nimi – jest to warunkiem efektywnego wdrażania niezbędnych zmian. Zaproponowane powyżej rozwiązania, wraz z tymi opublikowanymi w przywołanej monografii, dają możliwość odwrócenia tego niekorzystnego trendu, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, wzrostu jakości życia na wsi i dbałości o ochronę środowiska.

O autorach

Jan Misiąg – pracownik Instytutu Badań i Analiz Finansowych przy Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania. Zaangażowany w projekty z obszaru finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządowych.

Dr **Wojciech Misiąg**, prof. WSiZ – ekonometryk, absolwent SGPiS, dr nauk ekonomicznych (SGPiS, 1984), od 2003 r. profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Specjalizuje się w zagadnieniach finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji sektora publicznego, finansów samorządowych i planowania budżetowego. Autor lub współautor ponad 250 prac z finansów publicznych i zastosowań matematyki w ekonomii.

Jaka przyszłość polskiej wsi?



prof. Henryk Runowski

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Niniejszy artykuł stanowi polemikę do tekstu dra Wojciecha Misiąga, prof. WSiLiZ, oraz Jana Misiąga *Bez zmiany bodźców nie będzie modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich.*

Przyszłość współczesnej wsi jest bardzo niepewna. Nie wiemy, jak długo utrzyma się trend depopulacji obszarów wiejskich. Z drugiej strony trudno jest też przewidzieć, czy integracja osób rdzennych i napływowych przebiegnie pomyślnie. Jak się okazuje, z powodu mnogości perspektyw i pomysłów określenie kierunków rozwoju rolnictwa nie należy dziś do zadań prostych. Czy da się jednak postawić ogólne postulaty, co do których panuje powszechna zgoda, że wpłynęłyby na poprawę jakości życia na polskiej wsi?

Wieś czy miasto – odwieczny dylemat

Nie ulega wątpliwości, że, jak postulują J. i W. Misiągowie, „jakość życia na wsi nie może znacząco odbiegać od tej w mieście”. Jednak czy akurat to zahamuje procesy depopulacji obszarów wiejskich? Nie jest to takie oczywiste. Prawdopodobnie w przyszłości wielu wsi już nie będzie. I to nie tylko tych, w których życie społeczno-gospodarcze powoli zamiera i które podlegają zjawisku depopulacji, ale także tych, które przeżywają obecnie okres świetności swego rozwoju, bowiem albo zostaną one wchłonięte przez pobliskie aglomeracje miejskie, stając się ich częścią, albo będą pretendować do roli miasta. Młodzi mieszkańcy wsi ciągle jeszcze postrzegają zmianę miejsca zamieszkania ze wsi na miasto (szczególnie duże) jako ciekawą alternatywę dla pozostawania na wsi. Z kolei młodzi mieszkańcy miast są z nimi emocjonalnie związani, niezależnie od problemów, z jakimi muszą się tu mierzyć (np. brak własnego mieszkania). Wydaje się, że rdzenni mieszkańcy miast postrzegają życie na wsi w kategorii sielanki (życie płynie tu wolno i beztrudnie), ale niekoniecznie chcieliby wiejskiego sposobu życia doświadczać na stałe. Droga ze wsi do miast jest powiązana z ogólnym megatrendem obserwowanym na świecie. Organizacja Narodów Zjednoczonych zauważa, że liczba ludności zwiększa się, ale przede wszystkim w miastach (wiele miast przeżywa swój rozkwit, zwłaszcza w Azji i Afryce), podczas gdy liczba mieszkańców na obszarach wiejskich znajduje się w stagnacji lub spada. Na odwrócenie tego megatrendu trzeba będzie jeszcze poczekać.

”

Organizacja Narodów Zjednoczonych zauważa, że liczba ludności na świecie zwiększa się, ale przede wszystkim w miastach, podczas gdy liczba mieszkańców na obszarach wiejskich znajduje się w stagnacji lub spada. Na odwrócenie tego megatrendu trzeba będzie jeszcze poczekać.

W Polsce ostatnio liczba mieszkańców wsi (ogółem) nie maleje, natomiast występują znaczne różnice w zależności od ich położenia względem miejskich centrów. Wsie peryferyjne się wyludniają, a te wokół miast zwiększają liczbę ludności. Wieś ciągle jeszcze reprezentuje poczucie wspólnoty, którego w miastach często brakuje. Coraz więcej rodzin z dużych miast decyduje się na wyjazdy wakacyjne na prowincję, kupuje tzw. drugie domy na wsi, z których na ogół niezbyt często korzysta, a także podejmuje decyzje o zamieszkaniu we własnym domu na obszarach wiejskich, możliwie blisko granic dużego miasta. Wysokie ceny nieruchomości w miastach nie pozwalają na nabycie tu wymarzonego domu. W rejonach sąsiadujących z miastami są one niższe niż w mieście i zmniejszają się wraz ze wzrostem odległości od jego granic. Stąd też zainteresowaniem cieszą się nie tylko tereny w bezpośrednim sąsiedztwie największych aglomeracji, ale również położone od nich nieco dalej, nawet do 30-50 km.

Widoczny rozwój internetu, mediów społecznościowych, możliwości kontaktowania się ze sobą online przybliżać będą miejski styl życia mieszkańcom wsi. Z drugiej strony mieszczanie będą mieli możliwość podpatrywania i asymilowania wzorców życia na wsi m.in. poprzez możliwość śledzenia w czasie rzeczywistym tego, co dzieje się na wsi, w konkretnym gospodarstwie rolnym, w oborze, na polach czy w klubie wiejskim. Pozwoli im to lepiej zrozumieć istotę produkcji rolnej, specyfiki rolniczego sposobu gospodarowania oraz obrazów i uroków wiejskiego krajobrazu i życia.

Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa

Zgodzić się trzeba z potrzebą wsparcia rolnictwa na obszarach wykazujących znaczną produkcję towarową. Ale równocześnie należy zauważyć, że od dzisiejszego rolnictwa nie oczekuje się wyłącznie produkcji surowców żywnościowych czy energetycznych, ale także wielu świadczeń na rzecz środowiska i klimatu oraz społeczności. Coraz większa część wsparcia uzależniona jest od wypełniania funkcji związanych z dostarczaniem dóbr publicznych i oznacza zmniejszenie dochodotwórczej roli wsparcia publicznego. Ten kierunek się raczej nie zmieni.

”

Znaczna część gospodarstw, szczególnie mniejszych, nie prowadzi samodzielnej produkcji rolnej, lecz przekazuje swoje grunty pod dzierżawę większym rolnikom, użytkującym tym samym znacznie rozleglejsze powierzchnie, które nie są tożsame z oficjalnym stanem posiadania ziemi.

Kolejny problem, na który warto zwrócić uwagę, to różne widzenie polskiego rolnictwa. W świetle danych statystyki masowej, obraz jest inny niż w rzeczywistości. Struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest obecnie znacznie korzystniejsza, niż można by wnioskować na podstawie danych GUS. Znaczna część gospodarstw, szczególnie mniejszych, nie prowadzi samodzielnej produkcji rolnej, lecz przekazuje swoje grunty pod dzierżawę większym rolnikom, użytkującym tym samym znacznie rozleglejsze powierzchnie, które nie są tożsame z oficjalnym stanem posiadania ziemi. Nieformalne dzierżawy nie są zatem zjawiskiem sporadycznym. Zaawansowanie modernizacji rolnictwa, szczególnie grupy gospodarstw towarowych, jest większe niż wynikające z danych „uśrednionych”.

W artykule, do którego nawiązuję, słuszny jest również postulat wzmocnienia finansów jednostek samorządu terytorialnego. Służyć temu może wzrost aktywności inwestycyjnej, szczególnie o charakterze pozarolniczym. To wymaga zapewnienia dobrego klimatu dla inwestorów i zrozumienia takiej potrzeby ze strony mieszkańców wsi. Dziś wiele wsi w Europie poszukuje nowych modeli rozwoju. Niektóre z nich będą realizowane również na polskiej wsi. Przykładowo, szerokie wykorzystanie biomasy, energii geotermalnej, wiatrowej i słonecznej staje się potencjalną podstawą tworzenia nowej wartości dodanej na obszarach wiejskich.



Każda społeczność wiejska, niezależnie od jej wielkości, powinna określić swoją tożsamość i to, czym jest oraz ma być w przyszłości. Niektórzy mieszkańcy wsi zechcą być w dużej mierze samowystarczalni (produkcja dla własnych potrzeb), natomiast inni chętnie będą wytwarzać produkty i usługi oraz udostępniać je regionom czy miastom.

Wsie mają zróżnicowaną przyszłość. Dane możliwości kształtowania tej przyszłości muszą być w pierwszej kolejności rozpoznane i wykorzystane przez posiadających innowacyjne pomysły pionierów. Każda społeczność wiejska, niezależnie od jej wielkości, powinna określić swoją tożsamość i to, czym jest oraz jak swój kształt widzi w przyszłości. Niektórzy mieszkańcy wsi zechcą być w dużej mierze samowystarczalni (produkcja dla własnych potrzeb), natomiast inni chętnie będą wytwarzać produkty i usługi oraz udostępniać je regionom czy miastom. Nadal cechą charakterystyczną i widoczną w przestrzeni wiejskiej będzie rolnictwo. Rolnicy nie będą już jednak dominującymi mieszkańcami wsi. Zresztą już dziś często takimi nie są. Przyszła wieś będzie miejscem zamieszkania osób o wielu zawodach, zajęciach i zainteresowaniach oraz reprezentujących różne grupy społeczne. Z takim sąsiedztwem rolnicy będą musieli współegzystować, wypracowując kompromisy. Nie da się więc powielać nierzadko obecnie prezentowanych przekonań, że przestrzeń wiejska należy wyłącznie do rolników, a produkcja rolna posiada bezwzględny prymat nad innymi wartościami ważnymi dla pozostałych mieszkańców wsi.

O autorze

Prof. dr hab. **Henryk Runowski** – tytuł profesora nauk ekonomicznych uzyskał w 1997 r. Zawodowo jest związany ze Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (od 2009 roku kieruje tu Katedrą Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw). Jego zainteresowania naukowe to m.in.: procesy dostosowawcze w przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych oraz efekty wdrażania różnych form postępu i innowacji, w tym technologii cyfrowych w rolnictwie. Jest autorem lub współautorem ponad 500 publikacji, w tym ponad 20 monografii. Kierował kilkudziesięcioma projektami badawczymi i szkoleniowymi. Jest członkiem Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN i Przewodniczącym Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN. W 2023 roku Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie przyznał mu zaszczytny tytuł doktora honoris causa. Głównym hobby jest renowacja zabytków wiejskich.

Wyzwanie zielonej transformacji rolnictwa i wejścia Ukrainy do UE – spojrzenie regionalne (na przykładzie Pomorza)



Pomorska Izba Rolnicza
(praca zbiorowa)

Rolnictwo, będąc strategicznym sektorem gospodarki odpowiedzialnym za bezpieczeństwo żywnościowe krajów Unii Europejskiej, musi się obecnie zmierzyć z wieloma wyzwaniami wynikającymi ze zmiany klimatu. Uzależnione od środowiska naturalnego, jest jednocześnie odpowiedzialnym jego użytkownikiem. Przed sektorem rolno-spożywczym postawiono nowe cele, które szczegółowo zostały opisane w unijnych dokumentach. Odnoszą się one nie tylko do działań w skali makro, ale też mikro – na terenach poszczególnych regionów. Jakie wyzwania związane z zieloną transformacją stoją przed Pomorzem? W jaki sposób europejskie postulaty wpłyną na tempo zmian rolnictwa w tym regionie? Czy przyszłe członkostwo Ukrainy w UE jest dla pomorskiego sektora rolniczego szansą czy zagrożeniem?

W obliczu zmian w środowisku naturalnym oraz związanego z tym zagrożenia dla stabilności procesu produkcji żywności, Unia Europejska postawiła przed rolnictwem ambitne cele zielonej transformacji¹. Ich realizacji ma służyć Wspólna Polityka Rolna na lata 2023–2027, która koncentruje się na wspieraniu zrównoważonych metod gospodarowania przyjaznych klimatowi i środowisku, chroniących wodę, glebę i powietrze oraz sprzyjających bioróżnorodności.

WPR na lata 2023–2027 zobowiązuje kraje członkowskie UE do wykazywania większych ambicji prośrodowiskowych oraz położenia nacisku na powiązanie płatności dla rolników z bardziej surowym przestrzeganiem zwiększonych norm dobrej praktyki rolnej i różnorodnych ekoschematów. Wyznaczone cele to również ograniczenie wykorzystywania pestycydów o połowę do 2030 r., ograniczenie stosowania nawozów o co najmniej 1/5, jak również redukcję o połowę sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych stosowanych u zwierząt gospodarskich i w akwakulturze. Ponadto dąży się do tego, aby 1/4 użytków rolnych została przeznaczona na uprawy ekologiczne.

¹ Zostały one zapisane w kluczowych dokumentach, takich jak: Europejski Zielony Ład, strategia „Od pola do stołu” czy „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności”.

Wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu nie pozostanie bez wpływu na rolnictwo na Pomorzu. Region ten stanowi ważny obszar rolniczy – użytki rolne zajmują bowiem 50% obszaru województwa².

Według danych Urzędu Statystycznego w Gdańsku, w czerwcu 2018 r. ogólna powierzchnia gruntów w gospodarstwach rolnych w województwie pomorskim wyniosła 833,8 tys. ha³. Na ponad 40 tys. gospodarstw, posiadających ogółem ok. 751 tys. ha ziemi uprawnej, jest ok. 22,5 tys. gospodarstw o powierzchni do 10 ha, ok. 14,5 tys. mających od 10 do 50 ha i ok. 2,5 tys. gospodarstw posiadających 50 i więcej hektarów użytków rolnych.

„Zużycie nawozów wapniowych w przeliczeniu na czysty składnik w roku gospodarczym 2017/18 wyniosło 55,9 tys. t i wzrosło r/r o 21,2 tys. t (o 61,1%). Przeciętnie na 1 ha użytków rolnych przypadało 74,5 kg tych nawozów, co oznacza wzrost o 28,1 kg w relacji do poprzedniego roku. Natomiast na 1 ha użytków rolnych utrzymanych w dobrej kulturze rolnej zużyto średnio 74,9 kg – o 27,7 kg więcej niż w roku poprzednim. W kraju zużycie nawozów wapniowych na 1 ha użytków rolnych było o 19,4 kg mniejsze niż w województwie pomorskim. W roku gospodarczym 2017/18 nawożenie mineralne stosowało 30,4 tys. gospodarstw (o 0,8% mniej niż rok wcześniej) i stanowiły one 75,9% gospodarstw posiadających użytki rolne”⁴.

Nawet ten, dalece niepełny, obraz rolnictwa na Pomorzu uwydatnia kluczowe wyzwania, jakie stawia przed nim zielona transformacja. To m.in. ograniczenie monokultur uprawowych, redukcja emisji gazów cieplarnianych i ograniczenie stosowania nawozów, co dotyczy głównie gospodarstw wielkoobszarowych prowadzących intensywną produkcję roślinną oraz dużych ferm i farm hodowlanych. Sprostanie tym wyzwaniom powinno odbyć się poprzez położenie większego nacisku na rolnictwo regeneratywne i dobrostan zwierząt, zwiększenie udziału nowoczesnych technologii i inwestowanie w rozwiązania cyfrowe. Z kolei mniejsze gospodarstwa mogą wprowadzić bardziej ekologiczne praktyki rolnicze, które wspierają bioróżnorodność, takie jak: tworzenie obszarów chronionych oraz pasów zieleni, a także utrzymywanie siedliska dla dzikich zwierząt.



Choć producenci rolni na Pomorzu, podobnie zresztą jak w całej Polsce, mają duży dystans do odgórnie narzucanych wymogów Zielonego Ładu, to przyznają, że dotychczasowy model rolnictwa intensywnego powinien podlegać stopniowym zmianom.

Choć producenci rolni na Pomorzu, podobnie zresztą jak w całej Polsce, mają duży dystans do odgórnie narzucanych wymogów Zielonego Ładu, to przyznają, że dotychczasowy model rolnictwa intensywnego powinien podlegać stopniowym zmianom. Paradoksalnie jest to oczywiste, szczególnie dla zarządzających gospodarstwami towarowymi, których racją bytu były do tej pory uprawy monokulturowe. Tam jednak najwyraźniej widać, że likwidacja łąk śródpolnych, zadrzewień, będących ostoją zwierząt i ptaków, stawów i mokradeł doprowadza do stopniowej redukcji bioróżnorodności, bez której warunkiem powodzenia uprawy jest jedynie nawożenie i ochrona chemiczna. Właściciele tych gospodarstw widzą także, że intensywna

² Wśród upraw dominują zboża: ponad 40% to uprawy pszenicy i rzepaku. Popularne jest też pszenżyto, jęczmień, żyto, owies oraz, w mniejszej ilości, gryka, proso i kukurydza. Poza zbożami, najliczniejszą grupę uprawianych roślin stanowią buraki cukrowe (699 tys. ton rocznie) oraz ziemniaki (564 tys. ton rocznie), które uprawia się na powierzchni ponad 22 tys. ha. Ponadto na Pomorzu na dużą skalę uprawia się warzywa i owoce, w tym truskawkę kaszubską (z jęz. kaszubskiego: *kaszëbskô malëna*), która wpisana jest na listę produktów tradycyjnych. Jednak w towarowej produkcji rolniczej Pomorza przeważa produkcja zwierzęca, która stanowi 55% produkcji rolnej w regionie: trzoda chlewna to ponad 750 tys. sztuk rocznie, a bydło liczy ponad 150 tys. sztuk w ciągu roku. W województwie znajdują się również fermy i gospodarstwa hodujące drób, którego pogłowie w skali roku to 6,5 mln sztuk.

³ Z czego użytki rolne zajmowały 750,8 tys. ha, lasy i grunty leśne – 48,3 tys. ha, zaś pozostałe grunty – 34,7 tys. ha.

⁴ *Rolnictwo w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny,

https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/3/15/1/rolnictwo_w_2018.pdf [dostęp online].

produkcja żywności powoduje jej nadmiar, co z kolei wpływa na spadek cen i opłacalności produkcji. Właściciele mniejszych gospodarstw, szczególnie w centralnej i zachodniej części województwa, którzy, dążąc do uzyskania opłacalności, prowadzą produkcję wielokierunkową, tj. uprawę roślin i chów zwierząt, również rozumieją, że jedynie bioróżnorodność może zmniejszyć koszty produkcji, podnieść jakość żywności i w efekcie zwiększyć dochodowość gospodarstwa.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że rolnictwo w Polsce znajduje się w znacznie lepszym punkcie wyjścia do zielonej transformacji niż rolnictwo w krajach zachodniej Europy. Transformacja gospodarcza polskiego rolnictwa przypadła bowiem na czas, gdy w Unii Europejskiej trwała już dyskusja o konieczności zrównoważonego podejścia do produkcji żywności, a koncerny nawozowe i chemiczne zaczęły wprowadzać na rynek preparaty organiczne i biologiczne. Przełożyło się to na wprowadzanie praktyk zintegrowanej produkcji rolnej w wiodących na Pomorzu gospodarstwach.

”

Na Pomorzu od lat odnotowywana jest susza majowa, niewielkie opady czerwcowe, brak opadów w lipcu i permanentne opady w sierpniu, utrudniające lub nawet uniemożliwiające żniwa. Mimo okresowych, ulewnych opadów, region ten odczuwa głód wody.

Rolnictwo pomorskie stoi przed jeszcze jednym, kluczowym dla istnienia sektora rolno-spożywczego w tym regionie wyzwaniem – brakiem wody. Na Pomorzu od lat odnotowywana jest susza majowa, niewielkie opady czerwcowe, brak opadów w lipcu i permanentne opady w sierpniu, utrudniające lub nawet uniemożliwiające żniwa. Wpływa to zdecydowanie niekorzystnie na uprawy zbóż i rzepaku. Mimo okresowych, ulewnych opadów, Pomorze odczuwa głód wody – nawet na Żuławach, gdzie jest infrastruktura małej retencji. To pokazuje skalę problemu oraz uzasadnia wszelkie działania zmierzające do zatrzymywania i gromadzenia wody.

Kolejnym wielkim wyzwaniem, przed jakim stoi rolnictwo na Pomorzu, jest przyszłe członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Ukraina – kraj dysponujący najlepszymi glebami w Europie, posiadający zdominowane przez obcy kapitał przedsiębiorstwa rolne gospodarujące na setkach tysięcy hektarów ziemi, ma potencjał produkcyjny przekraczający możliwości całego obecnego sektora rolnego Unii Europejskiej. Zakłada się, że Ukraina jest w stanie wyżywić około 640 milionów ludzi, czyli niemal całą Europę, a na pewno Unię Europejską.

Wejście Ukrainy do UE odczują z pewnością gospodarstwa towarowe. Specjalizują się one w produkcji zbóż i warzyw, ale to właśnie zboże jest flagowym produktem eksportowym naszego wschodniego sąsiada. Atutem producentów zbóż na Pomorzu jest bliskość portów bałtyckich, dzięki czemu mogą oni konkurować ceną ze zbożem z Ukrainy. Jednak nie tylko pomorscy rolnicy, ale także rolnicy z pozostałych rejonów Polski odczuwają w tym względzie niedosyt i wykazują konieczność zdecydowanego zwiększenia zdolności eksportowych polskich produktów rolno-spożywczych. Trójmiasto, położone w doskonałym miejscu szlaku handlowego, powinno stać się oknem eksportowym Polski. To wyzwanie należy podjąć już teraz, zanim Unia Europejska otworzy Ukrainie – największemu żywnościowemu graczowi Europy, swoje granice na stałe, a nie incydentalnie w reakcji na barbarzyńską, wywołaną przez Rosję, wojnę.

”

Atutem producentów zbóż na Pomorzu jest bliskość portów bałtyckich, dzięki czemu mogą oni konkurować ceną ze zbożem z Ukrainy. W tym kontekście Trójmiasto, położone w doskonałym miejscu szlaku handlowego, powinno stać się oknem eksportowym Polski.

Jednocześnie doskonałe warunki glebowe Ukrainy, które umożliwiają osiąganie wysokich plonów bez stosowania innowacji i nowoczesnych technologii, mogą stanowić o przewadze polskiej produkcji. Rolnicy na Pomorzu powinni wykorzystać swoją wiedzę i doświadczenie, różnicując produkcję, podnosząc jej jakość, wprowadzając na dużą skalę nowoczesne techniki uprawy, w tym rolnictwo precyzyjne. Przekształcenie rolnictwa na Pomorzu zgodnie z europejskimi celami Zielonego Ładu to wyzwanie i jednocześnie ogromna szansa dla regionu. Właściciele gospodarstw rolnych w regionie rozumieją, że rolnictwo to misja żywienia ludzi, a dzięki zielonej transformacji wzrośnie jakość żywności i opłacalność jej produkcji.

Podsumowując: zielona transformacja rolnictwa może przyczynić się do zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i poprawy jakości życia zarówno rolników, jak i całego społeczeństwa. Wydaje się jednak, że cele i założenia Europejskiego Zielonego Ładu są zbyt ambitne w obliczu dużego napływu artykułów rolnych z Ukrainy, gdzie produkcja bez restrykcji unijnych, prośrodowiskowych, jest tańsza i, co jasne, bardziej opłacalna. Produkcji rolnej nie można przestawić z dnia na dzień. Do transformacji potrzeba więcej czasu.

Więcej informacji o działaniach, strukturze i historii Pomorskiej Izby Rolniczej, zob. www.pir.home.pl

Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?



K O N G R E S

O B Y W A T E L S K I

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają
dla polskich przedsiębiorstw?

Jak się odnaleźć w sytuacji
geopolitycznych pęknięć?

Na czym polega
technologiczno-cyfrowa zmiana,
z AI na czele?

Jak będzie wyglądał
przemysł kolejnej generacji?

Centrum czy peryferie
– co wybierzemy?

Redakcja

Jan M. Szomburg
dr Jan Szomburg
Adam Leśniewicz
Katarzyna Eron
Marcin Wandałowski
Eliań Strugała

Wydawca



Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

ul. Do Studzienki 63

80-227 Gdańsk

tel. +48 58 524 49 30

ibngr@ibngr.pl

ISSN 2720-0310

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

maritex[®]
ELECTRONIC COMPONENTS

BASE[®]
GROUP



W OBLICZU TEKTONICZNYCH PEKNIĘĆ

U progu wielkiej transformacji



Jan Maria Szomburg

Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową

Głęboki kryzys surowcowo-klimatyczny stawia dziś świat u progu wielkiej gospodarczej transformacji. Unia Europejska stara się być globalnym pionierem zmian – i to nie tylko ze względu na idealistyczne pobudki, ale też chłodną kalkulację interesów oraz własne bezpieczeństwo strategiczne. Czy Polska będzie należała do krajów pionierskich? A może do tej wielkiej zmiany dołączy z pozycji „młodszego brata”, podążając kilka kroków za „starszym rodzeństwem”? Stawka jest wysoka – kto się nie dostosuje, zostanie zepchnięty na peryferie rozwoju ze znacznym i trwałym dystansem do centrum.

Zasoby naszej planety nie są nieprzebrane. Ziemia „pęka w szwach”, a jej ekosystem – dotychczas względnie stabilny – wpada w coraz większy rezonans, czego najdobitniejszym przykładem jest – dziejąca się na naszych oczach – klimatyczna katastrofa. Od czasu rewolucji przemysłowej globalna populacja ludzka zaczęła wykładniczo rosnąć. Obecnie jest nas na świecie prawie 8,1 mld, a nasza konsumpcja dalece przekracza możliwości regeneracyjne Ziemi...

Jak z tego wyjść? Główna, kierunkowa zmiana powinna polegać na włączeniu do rachunku ekonomicznego realnych kosztów zużycia nieodnawialnych zasobów oraz negatywnego oddziaływania na klimat i środowisko, które dotychczas nie były uwzględniane. Jedynie w ten sposób osiągniemy zerowy ślad środowiskowy. W efekcie „kupimy czas” potrzebny na regenerację naszej planety i powrót do względnej homeostazy.

”

Jako ludzkość przyzwyczailiśmy się do korzystania ze wszystkich dostępnych zasobów bez uwzględnienia ich realnych, długookresowych kosztów. Wdrażanie nowej filozofii rozwoju powinno odbywać się w międzynarodowej koordynacji konsekwentnie, ale stopniowo – dając nowym zielonym technologiom przestrzeń na postęp (i redukcję kosztów).

Jest jednak zasadniczy problem – ogromne wydatki, konieczne by dostosować obieg gospodarczy do wymogów tej nowej, wielkiej transformacji. Jako ludzkość przyzwyczailiśmy się do korzystania ze wszystkich dostępnych zasobów bez uwzględnienia ich realnych, długookresowych kosztów. Włączenie, z dnia na dzień, „pełnej ekonomicznej kalkulacji” wiązałoby się z drastycznym obniżeniem jakości życia większości społeczeństwa. Ponadto państwa, które – jako pierwsze – zdecydują się na taki ruch, staną się natychmiast niekonkurencyjne na rynkach międzynarodowych. To natomiast grozi ich zapaścią gospodarczą, utratą wiarygodności oraz blamażem całego konceptu neutralności środowiskowej i zeroemisyjności. Wdrażanie nowej filozofii rozwoju powinno odbywać się w międzynarodowej koordynacji konsekwentnie, ale stopniowo – dając nowym zielonym technologiom przestrzeń na postęp (i redukcję kosztów).

Dziś, w wielkim transformacyjnym wyścigu, „pierwsze skrzypce” gra niewątpliwie Unia Europejska. Do 2030 roku gospodarka Wspólnoty ma obniżyć swoją emisyjność o 55% względem 1990 roku, a po roku 2050 stać się całkowicie neutralna klimatycznie. Przy czym wiele działań służących osiągnięciu tych założeń dokonuje się już teraz, a siła ich oddziaływania będzie tylko rosła. Warto tutaj zwrócić szczególną uwagę na kwestię nowych wymogów raportowania zrównoważonego rozwoju (unijne dyrektywy SFDR i CSRD). Założenie jest takie, by co roku nowymi obowiązkami w zakresie oddziaływania na środowisko i klimat obejmować coraz więcej podmiotów, a siłę nacisku wzmocnić. Zresztą zmiana modelu gospodarowania dokona się nie tylko w wyniku zaostrzenia przepisów wdrażanych przez Komisję Europejską. Pasami transmisyjnymi staną się również (a *de facto* już dziś są) wielkie instytucje finansowe czy duże unijne korporacje. Przykładem jest tu choćby zmieniająca się polityka banków, które coraz częściej w ogóle wyłączają niektóre (uznawane za „brudne”) gałęzie przemysłu z kredytowania. Natomiast projekty inwestycyjne, by otrzymać zgodę na finansowanie, muszą spełnić kryteria środowiskowe – inaczej grozi im odmowa przyznania środków. Coraz ambitniej do sprawy podchodzą też duże korporacje. Często żądają już od swoich kontrahentów (w tym również małych i średnich przedsiębiorstw) raportowania śladu węglowego (emisji CO₂) z poszczególnych etapów realizowanego dla nich wytwórstwa. Nierzadko oczekują też wykorzystywania energii z odnawialnych źródeł do konkretnych procesów przemysłowych. Wszystko to powoduje, że firmy, które nie dostosują się do nowych uwarunkowań, mogą ostatecznie zostać wykluczone z rynku, mimo teoretycznej atrakcyjności ekonomicznej ich produktów i usług. Ostatecznie każdy będzie musiał spełniać nowe standardy – i to w bliższej, niż mogłoby się wydawać, perspektywie.

”

Zmiana modelu gospodarowania dokona się nie tylko w wyniku zaostrzenia przepisów wdrażanych przez Komisję Europejską. Pasami transmisyjnymi staną się również wielkie instytucje finansowe czy duże unijne korporacje. Firmy, które nie dostosują się do nowych uwarunkowań, mogą ostatecznie zostać wykluczone z rynku, mimo teoretycznej atrakcyjności ekonomicznej ich produktów i usług.

Podejście Unii Europejskiej nie jest niczym nowym – to element realizowanej od dłuższego czasu strategii. Od niedawna można jednak zauważyć pewną zasadniczą zmianę. Do tej pory UE głównie sama na siebie narzucała coraz wyższe standardy, nie stosując jednocześnie analogicznych wymogów do dóbr importowanych. Wynikało to z dominacji polityki handlowej Wspólnoty nad jej polityką przemysłową (a właściwie jej brakiem). To natomiast było podyktowane interesami eksportowymi najsilniejszych gospodarczo państw Europy (Niemiec, Francji czy Holandii), które nie chciały ryzykować cłami odwetowymi ze strony swoich międzynarodowych kontrahentów. Chodziło tu przede wszystkim o Chiny, które są znacznym odbiorcą zaawansowanego eksportu UE (maszyn przemysłowych, samochodów) czy dóbr luksusowych. Od jakiegoś czasu kraje twardego jądra Europy zaczęły jednak dostrzegać, że Państwo Środka, ale i inni liczący się gracze, dążą do budowy własnych zaawansowanych gałęzi gospodarki oraz technologicznych przewag (odnosząc jednocześnie na tych polach niemałe sukcesy). Zjawisko to uległo znacznemu przyspieszeniu w obliczu zerwania dotychczasowych łańcuchów dostaw w wyniku pandemii oraz wobec geopolitycznych pęknięć ostatnich lat (nasilające się napięcia na linii USA-Chiny, wojna w Ukrainie czy konflikt na Bliskim Wschodzie). Stąd wdrożenie przez UE mechanizmu CEBAM – podatku od emisji CO₂ dla wybranych towarów wwożonych do Wspólnoty (m.in. stali i cementu – katalog ten będzie ulegał rozszerzeniu). Gospodarka europejska w końcu zyskuje silny parasol ochronny dla „zielonych” zmian (przynajmniej na własnym terytorium). Daje to realne nadzieje na odbudowanie rodzimego przemysłu i reindustrializację UE (choć już w nowym – neutralnym środowiskowo i klimatycznie wydaniu).

”

Postawa Unii Europejskiej nie wynika tylko z idealistycznych pobudek. Jest to również efekt chłodnej kalkulacji interesów gospodarczych oraz rozumienia bezpieczeństwa strategicznego. Państwa UE nie posiadają ani wystarczających zasobów paliw kopalnych, ani liczącej się siły militarnej, która, w razie kryzysu, pozwoliłaby na zapewnienie sobie ich dostaw z zewnątrz.

Postawa Unii Europejskiej nie wynika tylko z idealistycznych pobudek. Jest to również efekt chłodnej kalkulacji interesów gospodarczych oraz rozumienia bezpieczeństwa strategicznego. UE nie posiada wystarczających zasobów paliw kopalnych, aby zaspokoić wewnętrzny popyt swojego wysoko rozwiniętego obszaru gospodarczego. Inna jest sytuacja, np. Stanów Zjednoczonych, które mają własne, znaczne pokłady węglowodorów (obecnie światowy nr 1 w produkcji zarówno ropy, jak i gazu). Tymczasem brak dostaw energii oznacza dziś zatrzymanie działania właściwie każdej gałęzi gospodarki, ale też obronności (praktycznie wszystko oparte jest na elektronice i komunikacji cyfrowej). *Blackout* równa się *de facto* rozpadowi wszelkich mechanizmów funkcjonowania ekonomii i państwa. Brak własnych zasobów energetycznych oznacza więc konieczność zabezpieczenia ich poza swoim obszarem (coś co np. przez dekady robiły Stany Zjednoczone na Bliskim Wschodzie). Tymczasem państwa UE nie posiadają aktualnie liczącej się siły militarnej (co jest pokłosiem takiej a nie innej historii, szczególnie XX wieku) i nie są w stanie zareagować w sytuacji kryzysowej. Do tej pory osłonę w tej kwestii gwarantowały USA. Dziś nie jest to już takie oczywiste – Amerykanie muszą „obstawiać coraz więcej frontów” – w tym rosnący na znaczeniu Pacyfik. Dlatego UE tak silnie promuje odnawialne źródła energii i gospodarkę obiegu zamkniętego (bazując na recydingu surowców, w tym pierwiastków ziem rzadkich).

”

Skutki ocieplenia klimatycznego mogą okazać się wyjątkowo szkodliwe właśnie dla Europy. Kiedy nastąpi globalne podniesienie się poziomu wód, to Dania, północne Niemcy, Holandia czy Belgia pierwsze znajdą się pod ich lustrem. Natomiast gdy w Afryce Subsaharyjskiej średnia temperatura zacznie oscylować w granicach 40°C, jej mieszkańcy, by ratować życie, będą zmuszeni do ruszenia w kierunku Starego Kontynentu. Co wtedy zrobi Europa?

Skutki ocieplenia klimatycznego mogą się zresztą okazać wyjątkowo szkodliwe właśnie dla Europy. Jedne z najbardziej rozwiniętych gospodarczo i zurbanizowanych jej części znajdują się dziś niedaleko linii brzegowej – na niewielkiej wysokości nad poziomem morza (Dania, północne Niemcy, Holandia czy Belgia) i w razie globalnego podniesienia się poziomu wód to one pierwsze znajdą się pod ich lustrem. Ponadto, gdy w Afryce Subsaharyjskiej średnia temperatura zacznie oscylować w granicach 40°C, to stanie się to miejsce nie do życia, a kilkusetmilionowe populacje ruszą na północ – w kierunku Starego Kontynentu. Jak wtedy zachowa się Europa, skoro już dziś nie potrafi skutecznie poradzić sobie z migracjami o zdecydowanie mniejszej skali?

Co w tych okolicznościach powinna zrobić Polska? Obudzić się z pewnego letargu i porzucić filozofię zaprzeczania rzeczywistości. To konieczne, by w porę dostrzec znaczenie i skalę zachodzących zmian. Musimy właściwie rozpoznać, skąd „wieje wiatr” i się pod niego „podpiąć”, wystrzegając się jednocześnie „hurraoptymizmu” i przeinwestowywania. W zależności od tego, jakie będą nasze strategiczne wybory, albo staniemy się wreszcie integralną częścią centrum, albo czeka nas (na długo) peryferyjny los.

”

Polska powinna obudzić się z pewnego letargu i zaprzeczenia, by w porę dostrzec znaczenie i skalę zachodzących zmian. Musimy właściwie rozpoznać, skąd „wieje wiatr” i się pod niego „podpiąć”, wystrzegając się jednocześnie „hurraoptymizmu” i przeinwestowywania. Inaczej – zamiast stać się integralną częścią centrum – czeka nas (na długo) peryferyjny los.

O autorze

Jan Maria Szomburg – od grudnia 2020 r. Prezes Zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Z IBnGR związany od 2005 r., gdzie pełnił funkcję Wiceprezesa Zarządu (2011–2020), Dyrektora Centrum Strategii Energetycznych (2011–2016), a wcześniej pracownika naukowego w obszarze badawczym „Przedsiębiorstwa i Innowacje”. Absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

Zmiany klimatu i środowiska – czy przekroczyliśmy punkt krytyczny?



Marcin Popkiewicz

analityk megatrendów, specjalista ds. klimatycznych,
popularyzator nauki

Cywilizacja człowieka od początku dążyła do ekspansji. W najnowszej historii rozwój przybrał wymiar przede wszystkim gospodarczy, w związku z czym przywykliśmy mierzyć go wskaźnikiem PKB. Świat oparty na filozofii ciągłego wzrostu dochodzi jednak do ściany. Niszcząc środowisko naturalne, zużywając w drastycznym tempie nieodnawialne surowce Ziemi i doprowadzając do gwałtownego ocieplenia klimatu, zachwialiśmy naturalną stabilność planety, która stanowiła podstawę do rozwoju naszej cywilizacji. Czy w tym biegu w kierunku zagłady przekroczyliśmy już punkt krytyczny? Czy możemy jeszcze zawrócić z tej drogi?

Artykuł powstał na podstawie wystąpienia podczas Food & Agro Conference 2023, organizowanej przez Bank BNP Paribas.

Żyjemy w świecie wzrostu. Chcemy się bogacić; firmy natomiast dążą do maksymalizacji zysku. Gdyby ich zarządy albo prezesi podejmowali decyzje hamujące ich rozwój, byłaby to podstawa do ich odwołania. Kraje w globalnej gospodarce również swój postęp mierzą tym, jak szybko rośnie im PKB. Wszyscy gramy w tę grę. Co więcej, wydaje nam się, że w niej wygrywamy – zarabiamy coraz więcej, produkujemy coraz więcej i nas (ludzi) też jest coraz więcej.

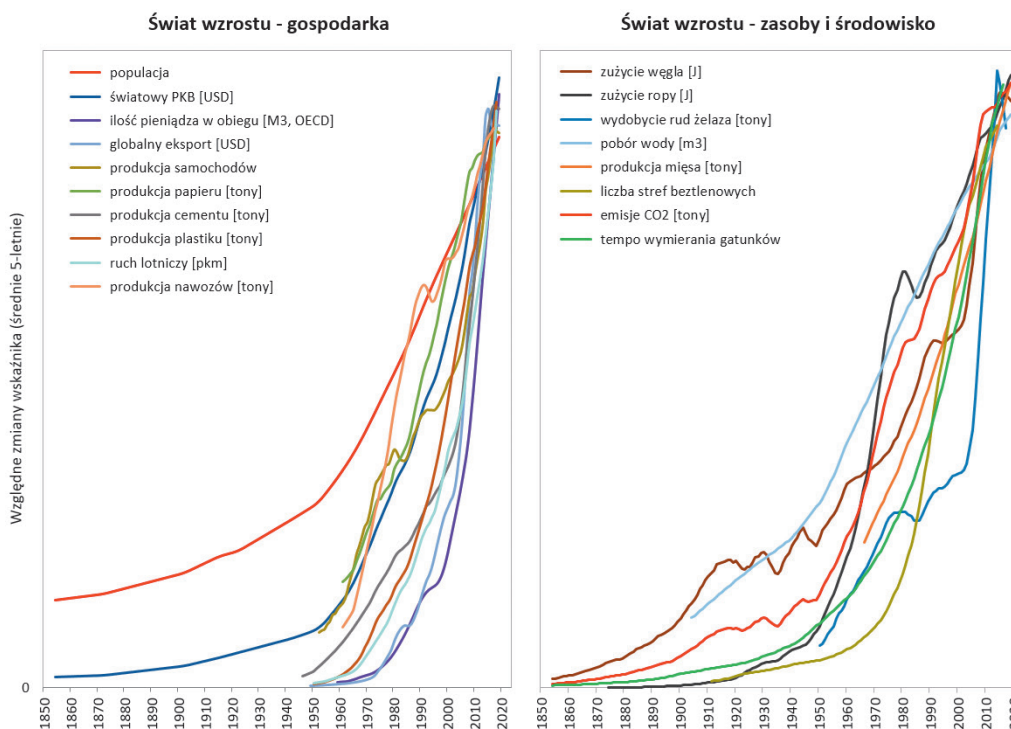
Jest tylko pewien drobny problem – ta coraz większa gospodarka zużywa też coraz więcej zasobów, rośnie „głód” na zasoby Ziemi, zarówno odnawialne, jak i nieodnawialne. Wpływ ludzi na środowisko gwałtownie rośnie – emitujemy coraz więcej różnych zanieczyszczeń, przyspiesza wymieranie gatunków, zużywamy zapasy czystej wody... W rzeczywistości świata wzrostu są to dwie strony tej samej monety.

Naszą cywilizację w ponad 80% zasilają paliwa kopalne: dają nam prąd z elektrowni węglowych czy gazowych, wprawiają w ruch nasze samochody, samoloty, zasilają fabryki. Nawet sektor produkcji żywności jest od nich uzależniony – na jedną kalorię, którą mamy na talerzu, w rolnictwie przemysłowym zużywamy blisko 10 kalorii paliw kopalnych¹. Nasze rolnictwo to (w pewnym uproszczeniu) przetwarzanie energii paliw kopalnych w żywność, z pewną pomocą gleby i słońca.

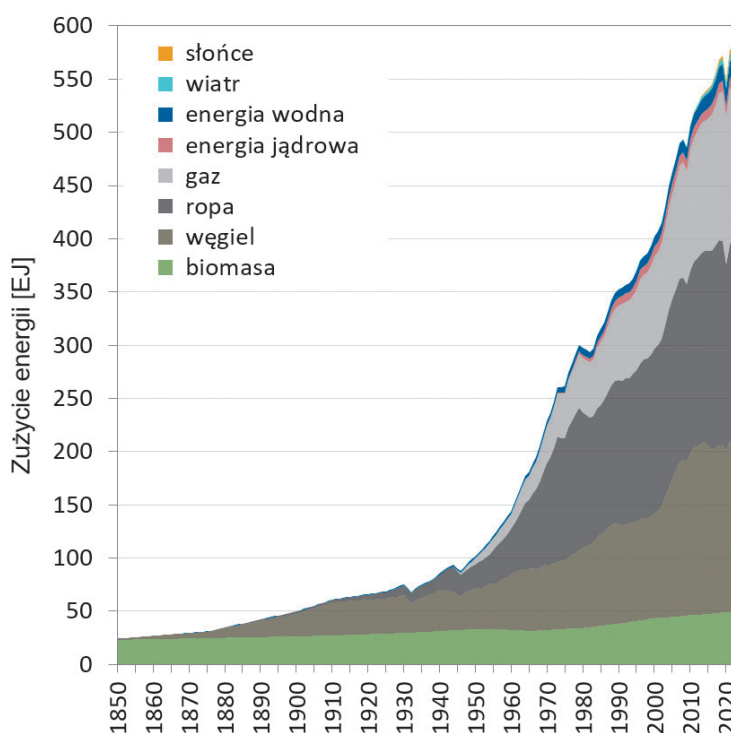
¹ Biorąc pod uwagę cały cykl, który poprzedza naszą konsumpcję – pracę maszyn rolniczych, produkcję nawozów wysokoenergetycznych, nawadnianie, transport, zapakowanie produktu, trzymanie w lodówce, gotowanie itp.



Naszą cywilizację w przeważającym stopniu zasilają paliwa kopalne. Nawet rolnictwo to (w pewnym uproszczeniu) przetwarzanie energii paliw kopalnych w żywność, z pewną pomocą gleby i słońca. Na jedną kalorię, którą mamy na talerzu, w rolnictwie przemysłowym zużywamy blisko 10 kalorii paliw kopalnych.

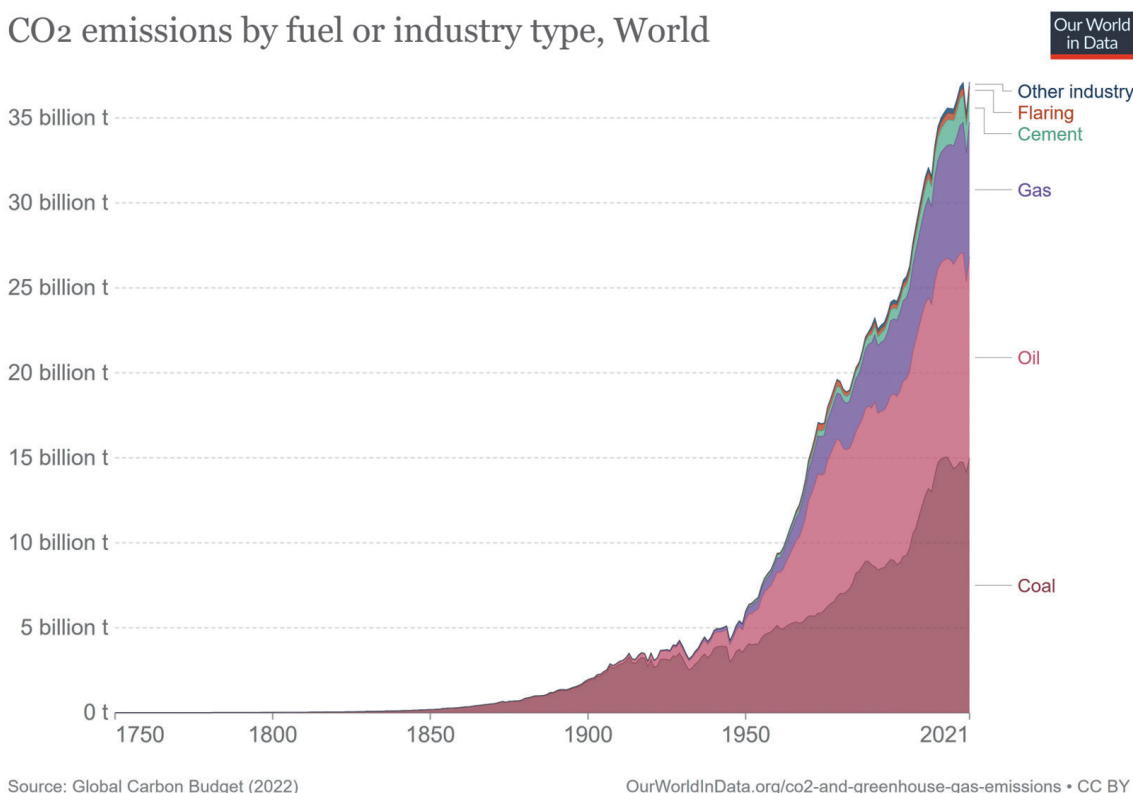


Ilustracja 1. Świat wzrostu – gospodarka oraz zasoby i środowisko



Ilustracja 2. Zużycie energii w latach 1850–2022

CO₂ emissions by fuel or industry type, World

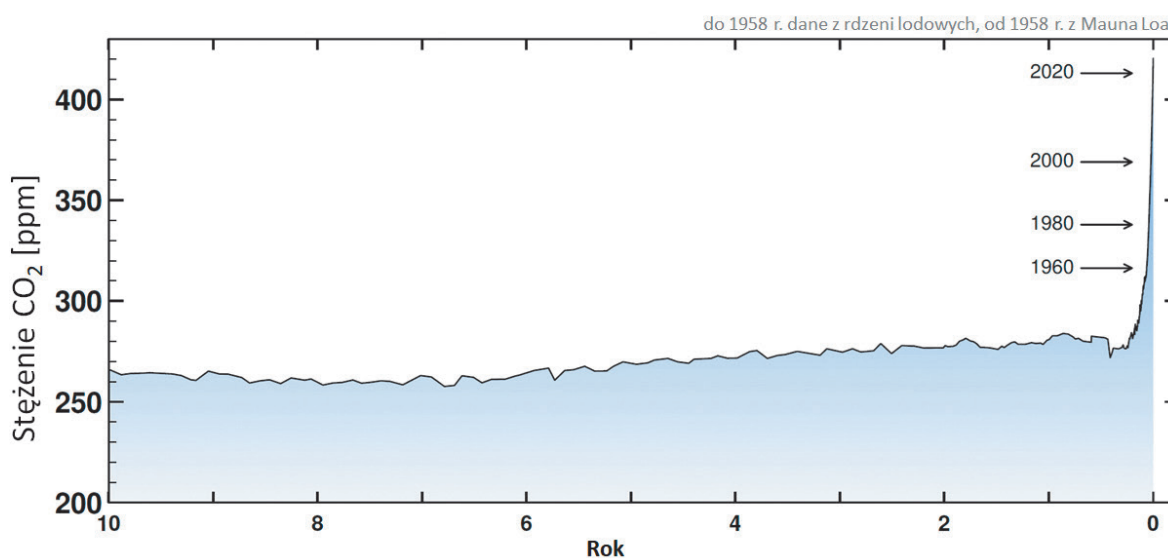


Ilustracja 3. Światowa emisja CO₂ z podziałem na rodzaj paliwa lub branży przemysłowej w latach 1750–2021

Na czym polega pozyskiwanie energii z paliw kopalnych? Na ich spalaniu. Jako produkt uboczny tego procesu nieuchronnie powstaje usuwany przez kominy albo rury wydechowe dwutlenek węgla. Ktoś mógłby jednak powiedzieć – nasze emisje są duże (coraz większe), ale to nadal jest tylko jakieś 4–5% emisji naturalnych – z wulkanów, oceanów itp. To prawda. Ale jest to stała, niczym niezbilansowana nadwyżka tych naturalnych emisji. To są nowe atomy węgla w obiegu. Nie wyrównujemy tego poprzez zdolność absorpcji węgla z atmosfery, a wręcz zmniejszamy swoje możliwości w tym zakresie poprzez wylesianie i degradację gleb. To zaś powoduje szereg sprzężeń zwrotnych, bo dalsza zmiana klimatu może w dużym stopniu napędzać się sama. Przykładowo – wieczna zmarzlina to taka wielka zamrażarka naszej planety. Od setek tysięcy lat gromadzą się tam zamrożone resztki organiczne (martwych roślin czy mamutów w bagnach syberyjskich). Przez to, że podgrzaliśmy Ziemię, ta zmarzlina się teraz rozmraża i zaczyna emitować do atmosfery dwutlenek węgla i metan, potęgując zmianę klimatu. W wyniku ocieplenia planety płoną też lasy, przyspiesza rozkład materii organicznej w glebach, znika lód morski w Arktyce, jak wielkie zwierciadło odbijające dotychczas energię słoneczną, aktywują się też inne sprzężenia wzmacniające zapoczątkowaną przez nas zmianę klimatu. Destrukcyjna dla życia na Ziemi spirala może zacząć sama się napędzać².

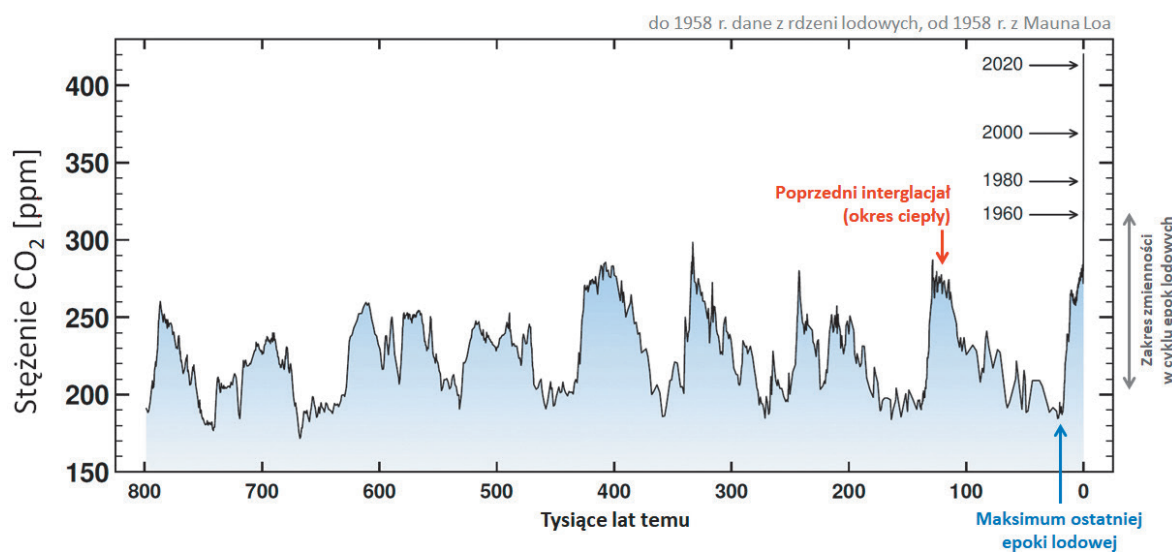
² Kilka razy w historii Ziemi, np. na przełomie permu i triasu, przerabialiśmy już podobny scenariusz. Wielkie emisje dwutlenku węgla, związane z działalnością wulkaniczną, spowodowały, że do atmosfery przedostały się ogromne ilości CO₂ i klimat się ocieplał. Co się wtedy działo w oceanach? Również się ogrzewały. Ciepłsza woda jest mniej natleniona. Ma też mniejszą gęstość, przez co dochodziło do stratyfikacji oceanów – woda powierzchniowa nie chciała mieszać się z głębinową, co też sprzyjało odtlenianiu głębin oceanów. Wraz ze wzrostem temperatury głębiny oceaniczne nagrzewały się, co powodowało destabilizację znajdujących się w dnio oceanicznym pokładów klatratów metanu. Są ich tysiące miliardów ton, ale dzięki niskiej temperaturze i wysokiemu ciśnieniu pozostają w stabilnej postaci lodu. Gdy temperatura rośnie, zaczynają się destabilizować. Metan może przedostawać się na powierzchnię (a jest to bardzo silny gaz cieplarniany, który dalej podgrzewa atmosferę), może też reagować z tlenem w wodzie, co z kolei pogłębia odtlenienie oceanów. W rezultacie w głębinach oceanicznych powstają strefy silnie beztlenowe, w których rozkwitają bakterie siarkowe. Produktem ich metabolizmu jest siarkowodor – morderczy dla życia tlenowego. Bakterie siarkowe przejmują całe oceany, a gdy docierają na małe głębokości, otrzymują energię słoneczną i rozkwitają jeszcze silniej. Siarkowodor trafia do atmosfery, działając zabójczo na organizmy żywe. W ten sposób na przełomie permu i triasu zginęło ok. 90% gatunków zamieszkujących naszą planetę. Nie przeżyło nic większego od dużego psa.

Stężenie CO₂ w atmosferze



Ilustracja 4. Stężenie CO₂ w atmosferze w ostatnich 10 tys. lat

Stężenie CO₂ w atmosferze



Ilustracja 5. Stężenie CO₂ w atmosferze z uwzględnieniem zakresu zmienności w cyklu epok lodowych

Pod względem stężenia CO₂ wyszliśmy już daleko poza zakres wahań, jaki wyznaczał cykl występujących na planecie epok lodowych i interglacjałów (okresów ciepłych). Dwutlenek węgla zachowuje się bowiem trochę inaczej niż inne zanieczyszczenia – kumuluje się w środowisku. Najprościej można to wytłumaczyć na przykładzie wanny – gdy wlejmy przykładowo 10 litrów wody, to poziom wypełnienia prostopadłościenną wanny wzrośnie o wartość x , gdy wlejemy 20 litrów – ten poziom wzrośnie o dwa razy tyle ($2x$) – to liniowa zależność. Tak samo jest z CO₂ w środowisku – im więcej go „wpompujemy”, tym większy będzie wzrost globalnej średniej temperatury. Nie wchodząc w szczegóły fizyki i upraszczając – kiedy wyemitujemy w sumie 2000 miliardów ton CO₂ do atmosfery, to klimat planety ociepli się o stopień; kiedy wpuścimy dwa razy tyle, to ocieplenie będzie dwukrotnie większe itd. Teraz wyobraźmy sobie wannę, która jest wypełniona po brzegi, z której zaraz zacznie się przelewać. Jak bardzo trzeba zmniejszyć strumień wody, żeby jej poziom w wannie przestał rosnać, żeby się nie przelało? Przykręcić kurki o połowę? A może niech wlewa się tylko jeden litr

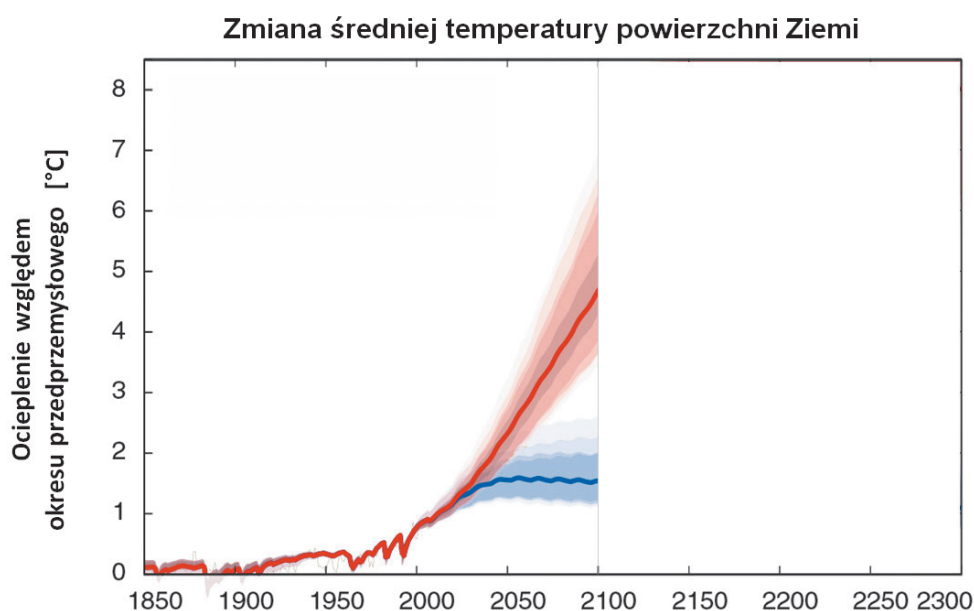
zamiast 10 litrów na godzinę? Nie, trzeba całkowicie zakręcić kurek. Analogicznie: jak bardzo trzeba „zakręcić” proces dodawania nowych atomów węgla do obiegu, żeby globalna temperatura przestała rosnąć? Do zera. I to jest ten olbrzymi problem, bo jak to zrobić w modelu gospodarczym nastawionym na ciągły wzrost i zasilanym głównie paliwami kopalnymi?

”

Jak zatrzymać proces dodawania nowych atomów węgla do obiegu, żeby z czasem globalna temperatura przestała rosnąć? Zmniejszyć go do zera. Jak to jednak zrobić w modelu nastawionym na ciągły wzrost?

Zaznaczyłem już, jak ważną rolę odgrywają paliwa kopalne w całej naszej gospodarce. To dlatego tak trudno ściąć emisje do zera – nie wystarczy obniżyć je o 20%, 30% czy 50%.

Ktoś może jednak powiedzieć – nie ma czym się przejmować, znamy przecież tylko dane historyczne, analizujemy stan obecny, a przyszłość jest niewiadomą. To fakt, naukowcy też jej nie znają, ale można ją prognozować w oparciu o scenariusze przyszłości.



Ilustracja 6. Dwa skrajne scenariusze zmiany średniej temperatury powierzchni Ziemi do 2100 roku

Przyjrzyjmy się dwóm skrajnym scenariuszom, uwzględniającym wpływ emisji na zmianę temperatury (ilustracja 6). W pierwszym scenariuszu (kolor czerwony) mieszkańcy Indii i Afryki stwierdzają: „będziemy żyć tak, jak Polacy i działać tak, jak inne gospodarki rozwinięte – też sobie postawimy elektrownie na węgiel, też będziemy masowo latać samolotami i jeździć wszędzie samochodami, kupimy do domów lodówki, pralki, zmywarki”. Czyli w tym scenariuszu świat idzie utartymi ścieżkami „rozwoju” i „wzrostu”. I drugi scenariusz (kolor niebieski) – ścinamy emisję do zera, jeszcze za życia większości z nas. Zwróćmy uwagę, że nawet w niebieskim scenariuszu temperatura nie przestaje od razu rosnąć, dzieje się tak dopiero po wyzerowaniu emisji, a właściwie to po rozpoczęciu aktywnego usuwania węgla z atmosfery netto. W czerwonym scenariuszu widzimy zaś niezwykle gwałtowny wzrost rzędu 4,5°C. Ale dlaczego linie prognozowanego wzrostu temperatury w zadanych scenariuszach emisji nie są precyzyjnie określone, lecz są rozmyte? Cóż, nie jesteśmy do końca pewni, jak w szybko ocieplającym się klimacie zachowają się chmury, węgiel w glebach czy cyrkulacja oceaniczna... Na powyższym wykresie prognozy urywają się na roku 2100. Ale moglibyśmy ten wykres rysować dalej – czerwona linia piętałaby się wtedy do wzrostu o ok. 8°C w 2300 roku. Ale mógłby to być wzrost o kilkanaście stopni. W takiej sytuacji mówimy już o zupełnie innej planecie niż Ziemia, którą dzisiaj znamy.

Takie „straszenie” wzrostem globalnej temperatury o 2–3 czy nawet o 6°C jest jednak dla wielu osób zupełnie niezrozumiałe. Żeby zobrazować skalę zmiany klimatu, porównajmy więc zmiany temperatury powierzchni Ziemi od epoki lodowej (20 tys. lat przed naszą erą), temperatury Ziemi w epoce przedprzemysłowej (upraszczając, koniec XIX wieku) i obecną sytuację. Epoka lodowa to średnia temperatura Ziemi niższa o 5, może 6°C. To była zupełnie inna planeta. Mój rodzinny Gdańsk znajdował się wtedy pod grubym na ponad kilometr lądolodem, podobnie Nowy Jork. Gdzie indziej były strefy klimatyczne, pustynie czy linia brzegowa. Gdy stopniały lądolody, poziom mórz wzrósł o 120 m.

Ale ociepliło się i Ziemia się zmieniła. Trwało to ok. 10 tys. lat i sterowały tym naturalne zmiany orbity naszej planety. Średnia temperatura wzrosła przez 10 tys. lat o 5°C – rosnąc średnio o ok. 0,05°C na stulecie. Może to i duża zmiana, ale powolna. Co więcej, naszą infrastrukturę przenosiło się wtedy łatwo: gdy rósł poziom morza, to położony nad morzem szłaś nasi praprzodkowie mogli postawić kilka kilometrów dalej i było po temacie. Dzisiaj nad oceanami mamy takie miasta, jak Szanghaj, Nowy Jork, Tokio czy Miami, a średnią temperaturę podnosimy już nie 0,05°C na stulecie, lecz wielokrotnie szybciej.

Stabilny klimat dawał naszej cywilizacji niezwykle korzystne warunki do rozwoju. Nie przesuwali się strefy klimatyczne ani linia brzegowa, a pory roku (okresy wegetacji) były przewidywalne. Jak założyliśmy Gdańsk jako miasto portowe, to cały czas był nad brzegiem morza, a nie raz 20 kilometrów od brzegu, a raz 20 metrów pod wodą.

”

Stabilny klimat dawał naszej cywilizacji niezwykle korzystne warunki do rozwoju. Nie przesuwali się strefy klimatyczne ani linia brzegowa, a pory roku (okresy wegetacji) były przewidywalne. Przez ostatnie stulecia sami rozregulowaliśmy jednak naturalne mechanizmy stabilizujące klimat planety. Ostatnia dekada była najcieplejszą od ponad 100 tys. lat.

Przez ostatnie stulecia sami wywołaliśmy gwałtowny skok temperatury i rozregulowaliśmy naturalne mechanizmy stabilizujące klimat planety. Stężenie dwutlenku węgla jest najwyższe od 800 tys. lat. Ostatnia dekada była najcieplejszą w całym holocenie. A ponieważ wcześniej była epoka lodowa, to można powiedzieć, że ostatnia dekada była *de facto* najcieplejszą od dobrze ponad 100 tys. lat. Co więcej, wzrost temperatury nie nadąża za stężeniem gazów cieplarnianych, więc pełnych konsekwencji zachodzących zmian jeszcze nie doświadczamy. Posłużę się znów prostą analogią – jak w piekarniku ustawimy na termostacie temperaturę 200°C, to nie uzyskamy jej natychmiast – nagrzewanie trochę potrwa. Nasza planeta też dopiero się nagrzewa. Na razie ociepliła się o niewiele ponad 1°C, ale obecne stężenie gazów cieplarnianych już chciałoby podnieść globalną temperaturę o 2–3°C.

Ktoś mógłby powiedzieć – „okej, ale w historii Ziemi bywało przecież nawet cieplej. W epoce dinozaurów o kilka stopni, a w takim eocenie było jeszcze cieplej, więc w sumie w czym problem?”. Problemem nie jest taka czy inna stabilna temperatura Ziemi, tylko jej szybkie zmiany. Dla porównania: ocieplenie klimatu o 5°C podczas wychodzenia Ziemi z epoki lodowej trwało 10 tys. lat – teraz możemy zrobić dwukrotnie większą zmianę w ciągu 2–3 stuleci.

Ludzie zasiedlili niemal całą Ziemię, więc widać, że jesteśmy w stanie dopasować się do skrajnie różnych warunków. Problemem nie jest jednak taka czy inna stabilna temperatura, inne warunki klimatyczne itp. Problemem są zmiany, a właściwie ich (nieznane naszej cywilizacji) tempo. Przyzwyczailiśmy się do tak (wydawałoby się) stabilnych elementów krajobrazu, jak lądolód Grenlandii, lodowce alpejskie, rafy koralowe u wybrzeży Australii czy lasy deszczowe Ameryki Południowej. Nic dziwnego – one były z nami w czasach Kleopatry, Mieszka I, Napoleona, jak i wtedy, gdy upadał mur berliński. Ich stałość świadczyła o stabilności

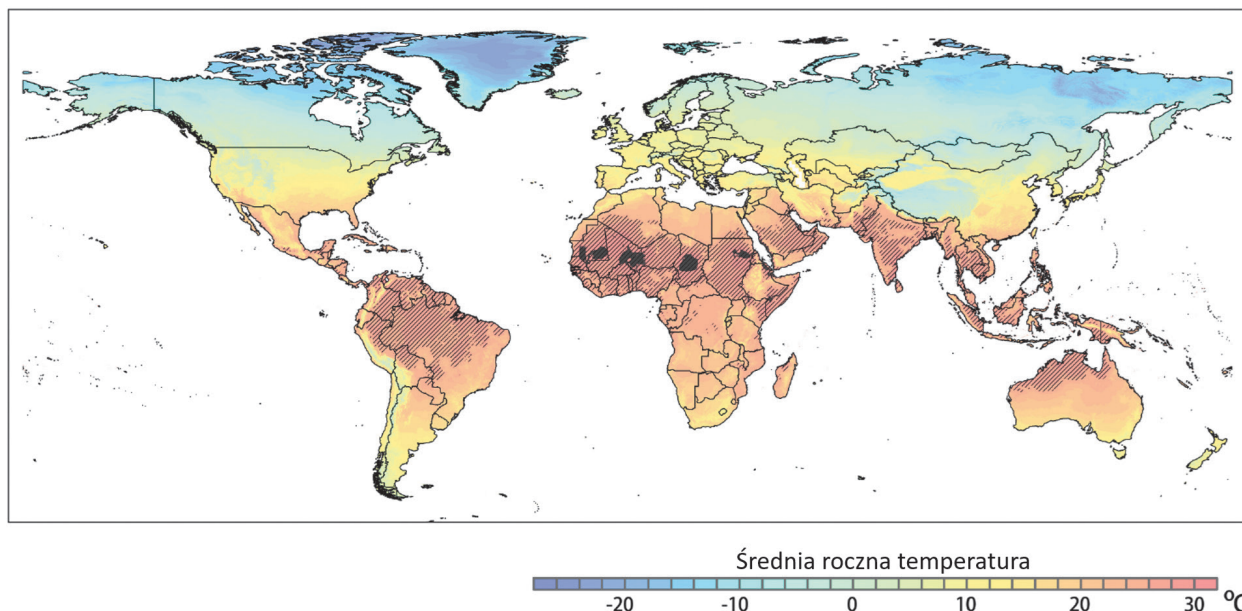
całego systemu klimatycznego planety. Ale to się kończy. Lodowce alpejskie w ostatnich dwóch latach straciły 10% masy, lądolód Grenlandii w tym stuleciu również dynamicznie zanika. Prawdopodobnie przekroczyły już one punkt krytyczny ocieplenia klimatu i po prostu je stracimy.

Na całym świecie jest wiele istotnych punktów dla systemu klimatycznego i naukowcy, monitorując sytuację, starają się ustalić, przy jakim proggu ocieplenia przekroczymy punkt krytyczny. Straciliśmy już połowę raf koralowych (nie tylko w wyniku ocieplenia klimatu – wpływ miały też przełowienia czy wzrost poziomu zanieczyszczeń), ale wiemy, że przy ociepleniu o 1,5°C pozostanie jeszcze jakieś 10% tropikalnych raf koralowych, a przy 2°C może 1%. To już nie będzie działający ekosystem. Z różnych stron świata docierają sygnały, że wystarczy zmiana o stopień, dwa czy trzy i kolejny element lokalnego ekosystemu ulegnie nieodwracalnemu zaburzeniu. Zresztą nie tylko lokalnego – topnienie lądolodów Antarktydy czy Grenlandii oznacza globalny wzrost poziomu morza, a stepowanie Amazonii wpłynie na opady w skali kontynentalnej.

”

Lodowce alpejskie w ostatnich dwóch latach straciły 10% masy, lądolód Grenlandii również dynamicznie zanika. Prawdopodobnie przekroczyły już one punkt krytyczny ocieplenia klimatu i po prostu je stracimy. Z różnych stron świata docierają sygnały, że wystarczy ocieplenie klimatu o stopień, dwa czy trzy i jakiś element lokalnego ekosystemu ulegnie nieodwracalnemu zaburzeniu.

Im więcej wiemy oraz im lepiej rozumiemy procesy zachodzące na naszej planecie (np. procesy rządzące dynamiką rozpadu lądolodów czy cyrkulacją oceaniczną), tym bardziej zdajemy sobie sprawę, że punkty krytyczne są bliżej, niż nam się wcześniej zdawało. Przykładowo – chociażby w świetle raportów Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) – jeszcze kilkanaście lat temu zdawało nam się, że ocieplenie o 2–3°C nie wiąże się z poważnym ryzykiem przekroczenia punktów krytycznych. Niestety, dzisiaj widzimy, że już zmiana o 1,5–2°C wiąże się z takim ryzykiem.



Ilustracja 7. Średnia roczna temperatura na lądach

Spójrzmy na średnie roczne temperatury na świecie (ilustracja 7). Czarne plamy w Afryce to rejony ze średnią roczną temperaturą powyżej 29°C. To oznacza upiorny gorąc – dla porównania, w Polsce mówimy o upalnym dniu, gdy temperatura maksymalna sięga 30°C. A w tych rejonach temperatura powyżej 29°C jest całoroczna

średnią – uwzględniającą noce i okresy zimowe! To warunki skrajnie trudne albo wręcz uniemożliwiające bytowanie człowieka. Z kolei przestrzenie kreskowane pokazują obszary z taką temperaturą przy ociepleniu o $3,5^{\circ}\text{C}$ – co w scenariuszu wysokich emisji miałyby miejsce już za 50 lat. Co zrobią mieszkający tam obecnie ludzie w obliczu tak dużej zmiany klimatu? Oczywiście najpierw spróbują się adaptować, ale w takich warunkach nie tylko rolnictwo będzie mocno utrudnione, ale właściwie jakakolwiek praca na zewnątrz. Wyzwaniem będzie również stabilne zaopatrywanie tych terenów w wodę. Dlatego bardzo szybko formą adaptacji stanie się migracja. A w takim scenariuszu mówimy o terenach zamieszkałych przez 3,5 miliarda ludzi... Dokąd będą migrować? Na północ. Mieliśmy już próbkę sytuacji kilka lat temu, gdy na granicach Unii Europejskiej pojawiło się 2–3 miliony migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu. Już przy takiej liczbie migrantów zrobiło się niemiło, a w takim scenariuszu mówimy o nieporównywalnie większej skali. Co wtedy zrobimy? Wpuścimy ich czy będziemy stawiać zasieki? Co więcej, ci ludzie powiedzą, że oni w Afryce to nie spalali paliw kopalnych i nie zmieniali klimatu, ale że to my – naszymi elektrowniami węglowymi, samochodami, wakacjami na Malediwach oraz konsumpcją dokonaliśmy tych zmian. Zmieniliśmy klimat tak, że oni nie mogą mieszkać tam, gdzie ich rodzice. To, co będzie w obliczu takiej sytuacji, niewątpliwie stanowi materiał na bardzo ciekawą dyskusję, ale lepiej, żeby pozostała ona w domenie rozważań teoretycznych, bo jak do tego dojdzie, to – jeśli historia może być tu nauczycielem – wydaje się, że nie będzie dobrych, miłych i przyjemnych odpowiedzi – będzie boleć tak czy inaczej. Jedyną sensowną reakcją na to wyzwanie jest zrobienie wszystkiego, co w naszej mocy, aby do takiej sytuacji nie dopuścić.

Świat budzi się stopniowo z letargu i zasadniczo nie chce popełnić zbiorowego samobójstwa. Kilka lat temu narody świata uzgodniły, że choć poważna zmiana klimatu jest już nieunikniona, to powinniśmy zatrzymać ocieplenia na poziomie maksymalnie $1,5\text{--}2^{\circ}\text{C}$. Taka zmiana klimatu i tak będzie boleć, ale nie będzie jeszcze katastrofalna. Co trzeba zrobić, żeby dochowanie tych założeń stało się możliwe? Wracając do analogii wanny – bardzo szybko „zakręcić kurek”. Bo woda już się przelewa... W tym roku globalna temperatura wzrośnie już o $1,5^{\circ}\text{C}$, a w przyszłym prawdopodobnie jeszcze bardziej (w związku z niewielkimi naturalnymi fluktuacjami klimatu w kolejnych latach temperatura powinna lekko spaść, ale trend wzrostu będzie na razie trwał).

Co zatem trzeba zrobić? To niestety niewygodna prawda, ale nie zmienimy nic bez głębokiej korekty naszych działań i przyzwyczajzeń. Nie da się „zakręcić kurka” i żyć dokładnie tak samo – wykorzystywać elektrownie na węgiel i gaz, jeździć wszędzie samochodami spalinowymi, latać co wakacje w tropiki odrzutowcem, jeść często mięso itd. To niewygodne gospodarczo, politycznie, społecznie i psychologicznie. Nasza pierwsza reakcja, kiedy stajemy w obliczu takiego problemu i wyzwania zarazem, to oczywiście wyparcie. Ludzie nie dlatego negują kwestie związane ze zmianą klimatu, bo znają się na efekcie cieplarnianym lepiej od fizyków atmosfery i dawnym klimacie lepiej od paleoklimatologów. Negują i wypierają, bo nie podobają im się implikacje wynikające z tej wiedzy. Niestety jest z tym drobny problem: prawa fizyki mają w bardzo głębokim poważaniu, co nam się podoba, a co nie, po prostu robią swoje.

”

To bardzo niewygodna prawda, ale musimy mieć świadomość, że nie zmienimy nic bez głębokiej korekty naszych przyzwyczajzeń. Jeśli jednak nie zrobimy tego teraz, to zostawimy nasze dzieci z bardzo poważnym problemem.

Konfrontacja z tymi faktami to jednak nie tylko pytanie o to, czy chcemy dalej oszukiwać samych siebie, ale także o to, czy chcemy ten problem zostawić naszym dzieciom. Nie zmieniając nic, *de facto* mówimy im – „to byłoby dla mnie zbyt dużym wysiłkiem, lubię latać samolotem i jeździć terenówką, jeść często mięso i kupować. Mam tu fajną imprezę, ale to nie ja zapłacę rachunek, tylko ty i twoje pokolenie”. Zrobienie tego naszym dzieciom byłoby cholernie nie *fair*.

O autorze

Marcin Popkiewicz – analityk megatrendów, ekspert i dziennikarz zajmujący się powiązaniem w obszarach gospodarka-energia-zasoby-środowisko. Autor bestsellerów „Świat na rozdrożu”, „Rewolucja energetyczna. Ale po co?“, „Nauka o klimacie” oraz „Zrozumieć transformację energetyczną”. Założyciel i redaktor portali naukaoklimacie.pl i ziemianarozdrozu.pl. Laureat głównej nagrody „Dziennikarze dla klimatu 2015”, „Economicus 2016” za najlepszą książkę szerzącą wiedzę ekonomiczną oraz „Promotor Energetyki Odnawialnej 2016”. Wraz z zespołem redakcji „Nauka o klimacie” laureat przyznawanej przez MNiSW oraz PAP nagrody „Popularyzator Nauki 2017”. „Lider edukacji o zrównoważonym rozwoju” magazynu Forbes w 2022 r. Przewodniczący Komitetu Monitorującego projekty z zakresu Europejskiego Zielonego Ładu w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju.

Uratować ludzkość czy zachować wartości?



Jacek Dukaj

prozaik, eseista, krytyk,
członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Skuteczna odpowiedź na takie wyzwania, jak kryzys klimatyczny czy rewolucja AI wymaga podjęcia ogólnoswiatowych zobowiązań i narzucenia reguł niezależnych od lokalnych interesów i wartości. Systemy demokratyczne wydają się niezdolne do wypracowania, przyjęcia i – co najważniejsze – wprowadzenia w życie tego rodzaju zasad. Czy zatem – w imię ratowania świata i naszej cywilizacji – będziemy zmuszeni zaprzeczyć tak istotnym dla nas dotychczas wartościom związanym z demokracją?

Główną przeszkodą na drodze do rozwiązania problemów globalnych (zagrożeń klimatycznych, rosnących nierówności czy proliferacji niebezpiecznych nowych technologii) jawią się obecne same mechanizmy demokratyczne.

Oficjalnie Zachód hołduje „demokracji” jako zestawowi wartości i procedur nadających mu tożsamość, kontrastujących go z krajami „niedemokratycznymi”. Niektóre z tych wartości Zachód już porzuca lub odwraca, np. coraz częściej słyszymy, że wolność słowa musi zostać poświęcona właśnie dla obrony demokracji. Trudno sobie wszakże wyobrazić utrzymanie mitu demokracji po odebraniu demosowi prawa dokonywania znaczących wyborów politycznych. Tymczasem charakter tych wielkich wyzwań, jakie przez nami stoją, wymaga, aby oddolne decyzje demosu abstrahowały od partykularnych interesów poszczególnych krajów i społeczności. By poświęcały „lokalnie rozumiane” dobro dla osiągnięcia tego, co, po pierwsze, jest dobre dla całej ludzkości; po drugie, dobre nie teraz, lecz kiedyś w przyszłości; po trzecie, co objawia się dobrem dopiero jako rezultat wielce złożonych rozumowań, które przeciętny wyborca musi przyjmować na wiarę.

A nawet jeśli wszyscy się zgodzą, że np. działania przeciwdziałające kryzysowi klimatycznemu będą w długiej perspektywie dobre dla wszystkich mieszkańców Ziemi – to nie dla wszystkich ich koszt jest taki sam i nie wszyscy są tak samo zagrożeni skutkami kryzysu. Kryzys dla wielu stanowi właśnie okazję, by poprawić swoją pozycję w relacji do innych państw, nawet jeśli w dalszej przyszłości może ten oportunistyczny kosztować nas wszystkich. Ta sama różnica korzyści i kosztów dotyczy różnych grup społecznych wewnątrz państw.

”

W obecnej sytuacji geopolitycznej, gdy narasta konflikt interesów pomiędzy globalną Północą i globalnym Południem, nie znajduję takiego rozwiązania, które pozwalałoby z jednej strony zachować reguły demokratyczne, a z drugiej – zmusić wszystkie podmioty do podjęcia tych wyrzeczeń.

W obecnej sytuacji geopolitycznej, gdy narasta konflikt interesów pomiędzy globalną Północą i globalnym Południem, nie znajdują takiego rozwiązania, które pozwalałoby z jednej strony zachować reguły demokratyczne, a z drugiej – zmusić wszystkie podmioty do podjęcia tych wyrzeczeń.

Bogata Północ wydaje się posiadać dużo większe doświadczenie we wprowadzaniu tego typu rozwiązań – mieszkańcy Północy są znacznie bardziej podatni na retorykę „samoograniczenia”: czują się dowartościowani, składając „ofiary” dla wspólnej, lepszej przyszłości, budują swój status w oparciu o rankingi wyrzeczeń. Można powiedzieć, że mieszkańców Północy po prostu na to stać. Zaspokojenie potrzeb z dołu ich piramidy Masłowa zwiększa znaczenie tych wyższych potrzeb.

Zupełnie inaczej brzmią jednak podobne apele w uszach miliardów mieszkańców Południa, wydobywających się z nędzy lub dopiero co z niej wyrwanych. „Teraz wszyscy się musimy ograniczać. Nie możemy się rozwijać tak szybko, jak dotąd. Wy także – toteż nigdy już nas nie dogonicie. Musimy przecież zadbać o losy całego świata. My więc nie będziemy latać na drugie wakacje w roku, a wy pozostaniecie biednymi rolnikami i *sweatshop workers*”.

Ta różnica interesów i punktów widzenia nie zależy od demokratyczności lub niedemokratyczności ustroju. Autorytarne Chiny kierują się projekcjami wzrostu swojego PKB, przewagi geopolitycznej, podnoszenia stopy życiowej swoich obywateli tak samo, jak Indie, największa demokracja świata. W jaki sposób wytłumaczyć miliardowi Hindusów, że nie mogą oni podążać tą ścieżką rozwoju, która zapewniła dostatek Północy? A to właśnie Chiny nie muszą się martwić, jak „wytłumiać” i zawężyć demokrację na rzecz odgórnie narzuconego „rządu ekspertów”: tych, którzy wiedzą lepiej, tj. myślą perspektywicznie i globalnie. Nie muszą, bo nie mają czego wytłumiać.

W odpowiedzi na to wyzwanie słyszymy hasła swą naiwnością pasujące raczej do hollywoodzkich filmów: że wystarczy wyedukować te masy, aby zrozumiały, że ich interes nie jest najważniejszy, i wtedy, jak najbardziej demokratycznie, wybiorą ścieżkę samopoświęcenia na ołtarzu ogólnoświatowego dobra; i że Północ jest w stanie zasypać tę przepaść różnicy interesów pieniędzmi z podatków obywateli Północy.

Tymczasem problem z tą powszechną edukacją polega także na tym, że większość z owych zagrożeń i wyzwań (klimat, sztuczna inteligencja, demografia itd.) nie prezentuje się nam bezpośrednio. Ich zrozumienie wymaga głębokiego „myślenia pismem”, czyli długimi ciągami przyczyn i skutków, w oparciu o abstrakty, symbole, liczby. Z roku na rok jest to dla demosu coraz trudniejsze. Politykę demokratyczną uprawia się już niemal wyłącznie w mediach audiowizualnych, poprzez ataki i manipulacje emocjonalne, jeśli nie wręcz hormonalne.

A zarazem świat pełen jest zagrożeń i wyzwań bezpośrednich. Nie trzeba przeprowadzać żadnych wieloetapowych dedukcji, żeby docenić zagrożenie przybliżającymi się do naszych granic wojskami rosyjskimi. I ujrzawszy w sklepie rosnące ceny, policzywszy pieniądze w portfelu i zrozumiawszy, że nie stać nas już na kupienie tego, co chcieliśmy, nie musimy zawierzać skomplikowanym modelom komputerowym, by poczuć dolegliwość inflacji. Natomiast żeby połączyć łańcuchem przyczyn i skutków zmianę w średnich temperaturach z konkretnymi działaniami człowieka, trzeba wykonać spory wysiłek intelektualny: nauczyć się czytać wykresy i tabele, pojąć podstawy statystyki, poznać naturę procesów nieliniowych, metodologię modelowania złożonych systemów itp. Tylko politycy przed wyborami twierdzą, że wyborcy są mądrzy i rozumieją wszystko. 99% ludzi podobnego wysiłku nie podejmuje. Może tylko zawierzyć – tym lub tamtym mediom, influencerom, politykom.



Większość z owych zagrożeń i wyzwań (klimat, nierówności ekonomiczne, sztuczna inteligencja, demografia itd.) nie prezentuje się nam bezpośrednio. Ich zrozumienie wymaga głębokiego „myślenia pismem”, czyli długimi ciągami przyczyn i skutków, w oparciu o gołe abstrakty, symbole, liczby.

Ale sprawić, by ludzie wzięli to na wiarę, też nie jest łatwo. Doświadczamy bezprecedensowego załamania ufności w autorytety, w dotychczasowy porządek polityczny i w ogóle w istnienie wspólnego dla wszystkich gruntu etycznego. Utraciliśmy poczucie, że jesteśmy częścią jednej wspólnoty; że wyznajemy te same wartości, stanowiące jej fundament. Podziały biegną w poprzek („plemiona” o odmiennych hierarchiach wartości i wyznacznikach tożsamości) oraz z góry na dół: między „elitami” a „plebsem” (powiększający się roziew, wynikający tak z różnicy kapitału finansowego, co kulturowego).

Toteż perswazja w wykonaniu takich czy innych „elit” jest niejako z automatu odbierana jako rodzaj manipulacji. Budzi reakcję obronną: „skoro oni chcą mnie do czegoś zmusić, to znaczy, że służyć to będzie ich interesom, nie moim”.

Ów odruch nieufności i sprzeciwu wobec elit nie jest niczym nowym. Znamy z historii rozmaite odmiany populistycznych resentymentów. W poszczególnych epokach przeciętny człowiek miał więcej lub mniej powodów, by przyjmować narrację o „złych elitach” i „dobrym ludzie”. Wydaje mi się, że żyjemy w czasach, gdy tych powodów jest akurat więcej, m.in. z uwagi na to, że w konsekwencji globalizacji i postępu technologicznego (przede wszystkim w dziedzinach opartych na informacji) rzeczywiście następuje bezprecedensowe skupienie bogactwa oraz pochodzącej z niego władzy w rękach wąskiego – i coraz węższego – kręgu osób. Widzimy to zarówno we wskaźnikach mierzących nierówności, jak i w łatwości wpływu „panów Silicon Valley” na rządy, na globalną kulturę, obyczaje, na „*manufactured consent*”. I ludzie to wyczuwają, nawet jeśli nie zawsze potrafią udowodnić.

W Polsce swego czasu popularne było powiedzenie: „na kogo nie zagłosuję i tak mi wyjdzie Balcerowicz” – Leszek Balcerowicz stanowił bowiem symbol dominującego porządku liberalnego. Z jednej strony odzyskaliśmy wówczas formalną suwerenność, a z drugiej – wiedzieliśmy, że wchodzimy do rzeczywistości silnych, zastanych reguł: reguł gry finansowej, rywalizacji technologicznej, walki o władzę na poziomach wyższych niż krajowe. Wiedzieliśmy, że dołączając do bogatego klubu „państw Zachodu” musimy podążać pewną utartą ścieżką.

”

Najważniejszą zmienną staje się dziś postęp technologiczny. I jawi się on ścieżką bezalternatywną. Technologia od zawsze wpływała na wszystkie dziedziny życia człowieka. Determinowała rozwój społeczny, formy kultury, siłę gospodarki, wojska.

Dziś porządek liberalno-demokratyczny ma dalece mniejszą siłę. Najważniejszą zmienną staje się zaś postęp technologiczny. I tak samo jawi się on ścieżką bezalternatywną.

Technologia od zawsze wpływała na wszystkie dziedziny życia człowieka. Począwszy od demografii, poprzez sposób prowadzenia wojny, rywalizację między poszczególnymi kulturami, cywilizacjami i państwami. Determinowała rozwój społeczny, formy kultury, siłę gospodarki, wojska. Głęboko zmieniała nasze myślenie o prawie, samą definicję praw jednostki. Tym, co różni naszą epokę od poprzednich, jest tempo tych zmian. Dotychczas następowały one na tyle powoli i w przewidywalny sposób, że ludzie rodzili się i umierali w mniej więcej tym samym świecie, opartym na zasadniczo tych samych wartościach, prawach, tradycji. Teraz tempo zmian jest takie, że właściwie co 10 lat wchodzimy w nowe realia i w idące za nimi inne obyczaje i wartości. Często nawet ludzie relatywnie młodzi (20- i 30-latkowie) nie są w stanie się adaptować.

Widzimy, jak kolejne fale uderzeniowe zmian idą przez cywilizację Zachodu, przesuując znaczenia „człowieka”, „kobiety”, „rodziny”, redefiniując prawa człowieka, sposób, w jaki pracujemy, dyskutujemy, bawimy się, w jaki myślimy o sobie.

”

Tym, co różni naszą epokę od poprzednich, jest tempo postępu technologicznego, a co za tym idzie – cywilizacyjnych zmian. Już teraz tempo zmian jest takie, że właściwie co 10 lat wchodzimy w nowe realia i w idące za nimi inne obyczaje i wartości.

Co więcej, ten proces przyspiesza. Szykuje się chociażby wielka rewolucja w medycynie, dzięki technologii CRISPR i pochodnych, która znacznie podniesie średnią długość życia. Spróbujmy sobie wyobrazić świat, w którym 120-latkowie żyją jak dzisiejsi 60-latkowie. Oznacza to zupełnie inną piramidę społeczną, inny model rodziny i inną relację jednostki wobec rodziny. Upadek dotychczasowych modeli ubezpieczenia emerytalnego, całkowicie inny rozkład głosów w wyborów (ogromną przewagę głosów osób starszych, broniących *status quo*, nad młodymi).

To tylko jedna ze zmian, które mającą na horyzoncie, możliwych dzięki użyciu sztucznej inteligencji w poszczególnych dziedzinach. AI jest swoistym „mnożnikiem”, „przyspieszaczem” postępu w nauce, zwłaszcza dzięki analizie Big Data i możliwości modelowania „na sucho”, zamiast niezliczonych i kosztownych eksperymentów w rzeczywistości (AlphaFold Google’a w ten sposób modeluje w trzech wymiarach strukturę związków chemicznych). Następnym krokiem to AI samodzielnie dokonująca odkryć, „skoków intuicyjnych” ku nowym teoriom naukowym.

AI użyta do projektowania GMO przynosi nowe kategorie żywności – począwszy od roślin i zwierząt nie mających w ogóle podstawy w dotychczasowej biologii (tzw. *synthetic genomics*) do produkcji mięsa, które nigdy nie było częścią żywego zwierzęcia. Podobne zastosowania wydają się przynajmniej wpasowywać w obecny model gospodarczy i kulturowy. Z AI wiążą się jednak również zagrożenia trudne do oszacowania i powstrzymania (*contain*).

Pozostańmy przy AI i inżynierii genetycznej. Ażeby stać się mocarstwem nuklearnym, konieczne są prace i inwestycje na skalę państwa; nie da się zbudować bomby atomowej łatwo, szybko i po kryjomu. Tymczasem już za chwilę student pierwszego roku chemii organicznej będzie w stanie kupić sobie w Internecie prosty zestaw do inżynierii genetycznej i z pomocą AI wyprodukować w garażu nowy, śmiertelny wirus z potencjałem do rozprzestrzenienia się na cały glob i zabicia miliardów ludzi. Jak coś takiego powstrzymać? Jakiego rodzaju zabezpieczeń należałoby wprowadzić, żeby wykluczyć podobne scenariusze?

”

Czy dla rozwiązania tych najsrozszych problemów globalnych powinniśmy oddać swoją podmiotowość i swobodę, radykalnie ograniczyć demokrację i zgodzić się na kontrolę niczym w Panopticonie? Czy też powinniśmy trzymać się tradycyjnych wartości Zachodu, tym samym ryzykując katastrofę, aż do całkowitej zagłady ludzkości?

Ta kategoria wyzwań znana jest jako *containment problem*. W tej chwili najgoręcej dyskutuje się strategię ograniczenia, powstrzymania (*containment*) sztucznej inteligencji. Stąd alarmistyczne listy otwarte podpisywane przez postaci w rodzaju Stephena Hawkinga czy Elona Muska; stąd inicjatywy pokroju OpenAI. Jak powstrzymać proliferację czystej informacji, bo tym jest każdy program, w tym sztuczna inteligencja? Jak dotąd, jedyne sensowne odpowiedzi zakładają powstanie jakiegoś rodzaju globalnego rządu, dysponującego władzą *de facto* totalitarną: inwigilującego każdego mieszkańca Ziemi i zdolnego błyskawicznie interweniować w każdym zakątku świata. Innymi słowy, dokładne przeciwieństwo porządku liberalno-demokratycznego, któremu teoretycznie hołduje Zachód.

Wydaje się, że sama natura – a jej emanacją jest nauka i technologia – przymusza nas do wyboru, w którym żaden z członów alternatywy nie jest dobry. Znaleźliśmy się więc w klasycznej „sytuacji tragicznej”, jak w greckim teatrze. Czy dla rozwiązania tych najsroższych problemów globalnych powinniśmy oddać swoją podmiotowość i swobodę, radykalnie ograniczyć demokrację (tak, aby decyzje demosu nie miały wpływu na strategię przyjęte przez globalnych technokratów) i zgodzić się na kontrolę niczym w Panopticonie? Czy też powinniśmy trzymać się tradycyjnych wartości Zachodu, tym samym ryzykując katastrofę, aż do całkowitej zagłady ludzkości (w czarnym scenariuszu „uciekającej” nam spod kontroli AI czy postępu w inżynierii genetycznej dającego jednostkom władzę nad życiem miliardów)?

Dotąd to nie cała ludzkość, lecz poszczególne społeczności stawały przed podobnymi dylematami. Jedne wybierały wierność wartościom, i najczęściej razem z tymi wartościami ginęły; inne zmieniały swoje systemy wartości, aby przetrwać – przystosowywały się. Teraz jednak nie możemy rozegrać takich darwinowskich szachów kultur. Stoimy przed wyzwaniem globalnym. Jest to więc raczej ruletka niż szachy: jeden numer do obstawienia przez Homo sapiens jako gatunek, jedna szansa na wygraną.

O autorze

Jacek Dukaj – prozaik, eseista, krytyk. Autor m.in. *Czarnych oceanów*, *Innych pieśni*, *Perfekcyjnej niedoskonałości*, *Lodu*, *Wrońca*, *Starości aksolotla*, *Imperium chmur* oraz licznych opowiadań – w tym zekranizowanej przez Tomka Bagińskiego i nominowanej do Oscara *Katedry*. Autor eseju-rzeki *Po piśmie*, ukazującego ludzkość wchodzącą w epokę postpiśmienną. Tłumacz-reinterpretator *Serca ciemności* Conrada. Laureat nagród im. Janusza A. Zajdla, wielokrotnie nominowany do Paszportu „Polityki”, także do Nagrody Literackiej Nike i Literackiej Nagrody Europy Środkowej Angelus. Laureat Nagrody Kościelskich, laureat Europejskiej Nagrody Literackiej. Na podstawie powieści *Starość aksolotla* Netflix wyprodukował serial *Kierunek: Noc*. W 2022 roku laureat najważniejszej czeskiej nagrody literackiej Magnesia Litera w kategorii literatura tłumaczona (*literature in translation*) za powieść *Lód*. W 2023 roku wyróżniony nagrodą dla najlepszego autora przyznawaną przez European Science Fiction Society. Jacek Dukaj jest również Prezesem spółki technologicznej Nolensum, w ramach której obecnie trwają prace na grą komputerową *Hardware Dreams*, opartą na jego powieści *Starości aksolotla*. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Polska – znów na styku wielkich płyt tektonicznych



fot. Bartosz Kałużny, UŁ

prof. Roman Kuźniar

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych,
Uniwersytet Warszawski

Znajdujemy się w momencie transformacji porządku międzynarodowego. Ostatnia taka zmiana dokonała się na przełomie lat 80. i 90. – wówczas to Polska odgrywała jedną z głównych ról w tym procesie, przyczyniając się do ustanowienia liberalnego porządku świata. Dzisiaj mamy do czynienia ze zwrotem w stronę wielobiegunowej *power politics*. Nasz kraj nie jest już pierwszoplanowym aktorem na scenie, lecz siedzi w pierwszym rządzie. A kiedy siedzi się w pierwszym rządzie, to trzeba szczególnie uważać, ponieważ im bliżej pewnych procesów, tym ryzyko doznania urazu się zwiększa. Jak odnaleźć się w sytuacji kryzysu ładu politycznego? Czym różni się wielobiegunowa *power politics* od dotychczasowego modelu globalizacji? Czy będzie ona korzystna dla Polski? Jak w przyszłości będą wyglądały relacje między największymi mocarstwami? Które z nich okaże się być numerem jeden na arenie międzynarodowej?

Artykuł powstał na podstawie wystąpienia podczas Food & Agro Conference 2023, organizowanej przez Bank BNP Paribas.

Nim wyjaśnię, na czym polega przejście w stosunkach międzynarodowych od liberalnego porządku do czegoś, co roboczo nazywam wielobiegunową *power politics*, należałoby sobie zadać pytanie o to, czym był ten mityczny, ale kończący się już, liberalny porządek międzynarodowy, który zaczął się po zakończeniu zimnej wojny. Trzeba wziąć tutaj pod uwagę trzy aspekty. Po pierwsze, jeżeli chodzi o system polityczny, była to ekspansja modelu demokratycznego, a więc: demokracji, praworządności, praw człowieka i wszystkich zagadnień z tym powiązanych.

Drugim elementem składowym tego porządku była otwarta gospodarka rynkowa, którą wspomagała globalizacja. Ta natomiast (chodzi o drugą falę globalizacji – tę, która zaczęła kształtować się na świecie na przełomie lat 80. i 90.) była generowana przez TNC (*transnational corporations*) i ich odpowiedniki w innych dziedzinach życia. Państwa, wchodząc w okres liberalnego porządku, „zwolniły śluzy”, dzięki czemu podmioty pozarządowe mogły aktywnie brać udział w kształtowaniu procesów międzynarodowych (dlatego też korporacje transnarodowe odegrały tak wielką rolę w przenoszeniu nas do innego świata).



Liberalny porządek międzynarodowy opierał się na trzech filarach: ekspansji modelu demokratycznego, otwartej gospodarce rynkowej wspomaganiej przez globalizację oraz dominującej roli duetu USA–Europa.

Trzeci element liberalnego porządku międzynarodowego stanowi element geopolityczny. Rola Zachodu, to znaczy duetu: Stany Zjednoczone i Europa, była dominująca. Świat Zachodu pełnił funkcję parasola chroniącego dwa wcześniej wspomniane elementy tego porządku. Wydawało się, że przyszłość świata jest zdefiniowana przez liberalną koncepcję rozwoju ludzkości. Polska dołączyła do tego elitarnego klubu i stała się jednym z największych beneficjentów liberalnego porządku międzynarodowego. Nie tylko dlatego, że odzyskaliśmy pełną suwerenność, niepodległość; że staliśmy się częścią rozwiniętego Zachodu, członkiem Unii Europejskiej i NATO. Polska przekształciła się w zupełnie inny kraj. Kiedy porównamy rzeczywistość lat 80. z Polską współczesną, to dojdziemy do wniosku, że są to jakby dwa inne kraje. Warto też o tym pamiętać w kontekście wzrostu materialnej zamożności. Lata 1990–2015 to najlepsze ćwierćwiecze w dziejach Polski od Mieszka I, od ostatniej ćwierci X wieku. Może trudno w to uwierzyć, ale ja te ćwierćwiecze policzyłem, zbadałem i oceniłem zgodnie z czterema kryteriami, według których określa się długookresową pomyślność narodów i państw. Pierwszym z nich jest pokój wewnętrzny – czyli brak rewolucji, wojen domowych, insurekcji, konfederacji, słowem: wszystkiego, co wyniszcza kraj od środka. Drugim jest pokój w kontaktach ze światem zewnętrznym – bez wojen, okupacji, stabilna niepodległość. Trzecie kryterium dotyczy wzrostu PKB *per capita* i wzrostu materialnego. Ostatnie zaś to rozwój cywilizacyjny, a więc edukacja, długość życia, kontakt ze światem kulturowym. Analiza tych czterech kryteriów pozwala mi twierdzić, że najlepsze ćwierćwiecze w dziejach Polski przypadało właśnie na okres między rokiem 1990 a 2015.

”

Agresja Rosji przeciwko Ukrainie jest z jednej strony próbą zadania decydującego ciosu porządkowi światowemu opartemu na prymacie Zachodu. Z drugiej – przejawem nachodzenia na siebie dwóch „geopolitycznych płyt tektonicznych”: świata liberalnych demokracji, otwartej gospodarki rynkowej i świata temu przeciwnego. Działania Rosji są zwiastunem wielobiegunowej *power politics*.

Teraz opuszczamy liberalny porządek międzynarodowy, przynajmniej jeżeli chodzi o jego globalną ambicję. Kurczy się on pod wpływem różnych okoliczności i procesów, zarówno tych obiektywnych: sekularnych, ekonomicznych, kulturowych, demograficznych (trochę od nas niezależnych), jak i pod wpływem błędów popełnianych przez nas samych¹. Ponieważ nasi nieprzyjaciele z zewnątrz zobaczyli, że jako Zachód się cofamy (Rosjanie nawet uznali, że chwiejemy się), to uznali, że trzeba wykonać, znane z pojedynków na broń białą, „ostatnie pchnięcie”. Tak, aby (jak zapowiadali już komuniści) kapitalizm, a wraz z nim demokracja, na dobre odeszły ze świata². Rosjanie stwierdzili, że wycofanie się wojsk USA z Afganistanu dowodzi słabości Joe Bidena³ i świadczy o tym, że Stany Zjednoczone nie mają już zdolności do kontrolowania sytuacji na całym świecie. Spodziewali się, że w związku z tym cały Zachód rozpadnie się jak domek z kart. Oczywiście w dużym stopniu występowali oni w imieniu Chin, czyli prawdziwego „patrona” nowego porządku. Działania Rosji są zatem z jednej strony próbą wykonania takiego decydującego ciosu, ale z drugiej – przejawem nachodzenia na siebie „geopolitycznych płyt tektonicznych”. Jak wiadomo, kiedy płyty tektoniczne na siebie napierają, to dochodzi do trzęsienia ziemi czy tsunami. Agresja Rosji przeciwko Ukrainie jest przejawem właśnie takiego napierania – oto ścierają się dwie wielkie, globalne płyty tektoniczne: świat liberalnych demokracji, otwartej gospodarki rynkowej i świat temu przeciwny. To, co zrobiła Rosja, jest w rzeczywistości zwiastunem wielobiegunowej *power politics*. Czym różni się ona od liberalnego porządku?

¹ Zob. R. Kuźniar, *Zmierzch liberalnego porządku międzynarodowego 2011–2021*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.

² Pamiętam, jak w Polsce, w końcu lat 70., powstawały teksty pisane przez ideologów tamtego porządku, zawierające podobną tezę: że być może nawet tego kapitalizmu nie trzeba będzie dobijać, niepotrzebna będzie żadna wojna – on sam upadnie przez długotrwałe obłężenie. Byłem wówczas doktorantem na Uniwersytecie Warszawskim i zastanawiałem się, jak to będzie wyglądało. Na szczęście stało się zupełnie inaczej.

³ Donald Trump przyczynił się nawet do powstania pseudonimu „Sleepy Joe”, który ma podkreślać rzekomą fizyczną i psychiczną niezdolność Joe Bidena do pełnienia funkcji prezydenta.



Power politics wiąże się z ponadprzeciętnym wzrostem znaczenia czynnika militarnego, zmniejszeniem współpracy między państwami oraz brakiem szacunku dla globalnych dóbr, takich jak czyste powietrze czy odpowiedzialne korzystanie z surowców.

Po pierwsze, *power politics* wiąże się z ponadprzeciętnym wzrostem znaczenia czynnika militarnego; potencjałów militarnych w polityce państw. Niekoniecznie musi się to wyrażać w wojnach, lecz w sposobie argumentacji: „mam muskulaturę, więc musisz mi ustąpić”, „my jesteśmy najwięksi, cofnijcie się”. Po drugie – będziemy obserwować coraz więcej zachowań unilateralnych, egoistycznych, czyli w stosunkach międzynarodowych będzie mniej współpracy. Państwa podważające liberalny porządek świata będą chciały decydować indywidualnie, nie oglądając się na innych. Nie czują związku z otoczeniem, patrzą dosyć krótkowzrocznie, ale przede wszystkim myślą wyłącznie o własnych interesach. Cała reszta ich nie obchodzi, ale to oznacza – to również trzeci element *power politics* – zupełny brak szacunku dla *global commons* (globalnych dóbr), takich jak czyste powietrze, odpowiedzialne używanie surowców czy zapewnienie tzw. wolności mórz, czyli trans komunikacji morskiej – słowem: cały szereg rzeczy, o które liberalny porządek dbał. Liberalizm opiera się na współpracy, bo kiedy jesteśmy otwarci, mamy wolny rynek, to wytwarza się współzależność. A jak jest współzależność, to i pokój, ponieważ kiedy zależymy od siebie, to nie będziemy sobie przecież skakać do gardeł. Jeżeli chodzi o *power politics*, to nic z tych rzeczy nie ma racji bytu.



Liberalizm opiera się na współpracy, bo kiedy jesteśmy otwarci, mamy wolny rynek, to wytwarza się współzależność. A jak jest współzależność, to i pokój, ponieważ kiedy zależymy od siebie, to nie będziemy sobie przecież skakać do gardeł. W *power politics* nic z tych rzeczy nie ma racji bytu.

W tym miejscu pojawia się problem Chin, które parę lat temu oświadczyły, że chcą być numerem jeden, że teraz jest ich czas, ich moment do zajęcia miejsca na szczycie. Długo ukrywali tę ambicję i dopiero Xi Jinping ją zwerbalizował. Ich komunikat brzmiał mniej więcej tak: „my również, w miejsce Ameryki, chcemy być promotorem, generatorem globalizacji. Już nie Zachód, tylko my – Chiny – jako fabryka świata zajmujemy się teraz globalizacją”. To wszystko działo się jeszcze w sytuacji, kiedy Donald Trump był prezydentem Stanów Zjednoczonych i postanowił odwrócić się od globalizacji. Z czego wynikała ta przemiana, której dokonał Trump? Przez jakiś czas globalizacja bardzo służyła USA, jednak ostatnio zaczęła znacznie lepiej służyć krajom innym niż zachodnie, więc Trump, stojąc *vis-à-vis* Chin, zaczął wyciągać z tego wnioski. Dziś próbuje się wyjaśniać tę sytuację jako przykład na „pułapkę Tukidydesa”, ale nie jest to wcale poprawna analogia⁴. Na szczęście nie grozi nam układ bipolarny, tak toksyczny i niebezpieczny, jak w czasach zimnej wojny, dlatego że mocarstw o dużym potencjale (tzw. *swing power*, *swing states*) jest znacznie więcej. One będą łagodzić ostrość tego antagonizmu. Ale prawda jest też taka, że nie wiemy, jak rozwinie się napięcie pomiędzy Chinami, które aspirują, a Ameryką, która jest zdeterminowana, by bronić swojej pozycji lidera.

Chiny są jednak (zupełnie obiektywnie) złym kandydatem na bycie numerem jeden. Po pierwsze są mocarstwem niesłychanie egoistycznym, doskonale działającym w logice *power politics*. Świat zewnętrzny (co doskonale widać na organizowanych przez nich konferencjach międzynarodowych) nie interesuje

⁴ Terminem tym przyjęto się opisywać nieuchronny konflikt pomiędzy wschodzącym i dominującym mocarstwem. Tymczasem wojna peloponeska opisywana przez Tukidydesa wynikała przede wszystkim z rozpanoszenia się wielkich Aten – rozwiniętych, demokratycznych, ale też brutalnie wykorzystujących swoją dominację wobec innych greckich miast-państw. To sprowokowało koalicję małych państw przeciw wielkim Atenom, ale nie było typową walką o dominację między chyłącym się ku upadkowi mocarstwem i pretendentem do prymatu nad światem.

Chińczyków; interesują ich raczej własna pozycja, własny zysk i własne interesy. W związku z tym Chiny nie nadają się na przywódcę, bo przywódca, także hegemon, dba również o tych, których bierze pod opiekę, zapewnia im szansę na wzrost czy uzyskanie dobrobytu. Co więcej Chiny, w sposób otwarty – i to jest rzecz absolutnie skandaliczna – popierają łamanie prawa międzynarodowego, czyli elementarnych „reguł gry”. Jeżeli popierają gwałcenie podstawowych zasad – zasad, które służą całej społeczności międzynarodowej, jeżeli wspierają agresora, zbrodniarza (bo Putin, mimo że jest przywódcą Rosji, to niewątpliwie w kategoriach prawa międzynarodowego jest zbrodniarzem), to są to słabe listy uwierzytelniające Państwo Środka jako przyszłego lidera świata. Chiny w swojej polityce, jak żaden inny kraj, kierują się także antyamerykańską obsesją. Jeżeli popierają Rosję w jej agresji na Ukrainę, to tylko dlatego, że Rosja widziała w tym działaniu ruch przeciwko Zachodowi, przeciwko Stanom Zjednoczonym.

”

Chiny są mocarstwem egoistycznym, popierającym łamanie prawa międzynarodowego oraz kierującym się antyamerykańską obsesją. Zdecydowanie są złym kandydatem na międzynarodowego przywódcę.

Spójrzmy na koronny chiński projekt „Jeden pas i jedna droga” o podłożu czysto geopolitycznym. Założenie Chin jest takie, że będą ściągać surowce ze świata (przede wszystkim z Afryki), przetwarzać „u siebie” (niczym w „fabryce świata”) i sprzedawać do takich krajów jak Polska. Oczywiście wyobraźni widzę te tory kolejowe od Chengdu do Łodzi wykorzystywane do tego, żeby nas zarzucić ich towarami. Oczywiście trochę upraszczam sprawę, ale ten przykład pokazuje, jak Chińczycy zachowują się wobec krajów afrykańskich – w sposób eksploatacyjny, kolonizacyjny, ale też, jak postrzegają swoich „partnerów” z innych regionów świata (jako rynek zbytu: klientów-konsumentów). Całe szczęście Rosjanie, poprzez wywołanie wojny, w pewnym sensie zamknęli tę drogę.

Gdzie zatem teraz jesteśmy? Trzeba powiedzieć bardzo wyraźnie, że powrót do *power politics* w takiej czy innej postaci, nawet w „zmienionych dekoracjach”, byłby dla Polski bardzo niekorzystny. Jesteśmy krajem na granicy wspomnianych płyt tektonicznych, do tego niespecjalnie dużym. Nieważne, jak wiele „zabawek” militarnych byśmy kupili – w starciu z tym, co jest na Wschodzie, nie mamy szans. Te zmiany będą dla Polski niekorzystne, jeśli nie będziemy nierozłączną częścią większej całości. Na szczęście nadal jesteśmy integralną częścią Unii Europejskiej oraz NATO – i jest to strategiczny sojusz, o który powinniśmy niebywale się troszczyć.

O autorze

Prof. dr hab. **Roman Kuźniar** – kierownik Katedry Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Absolwent WDiNP w 1977 roku, związany od tego czasu z Wydziałem (w Instytucie Stosunków Międzynarodowych). W latach 1990–2015 aktywny także poza UW: w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie m.in. dwukrotnie był Dyrektorem Departamentu Analityczno-Planistycznego, Ministrem Pełnomocnym w Stałym Przedstawicielstwie RP przy ONZ w Genewie oraz dyrektorem Akademii Dyplomatycznej; także Dyrektorem PISM (2005–2007), Doradcą Prezydenta RP ds. Międzynarodowych (2010–2015). Ponadto m.in.: Ambasador tytularny; odznaczony francuską Legią Honorową. Inicjator i redaktor naczelny „Rocznika Strategicznego” (RS) wydawanego od 1996 roku. Inicjator istniejącego od 2015 roku Konsorcjum Akademickich Katedr i Zakładów Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa. Przewodniczący Rad Programowych Fundacji im. Krzysztofa Skubiszewskiego oraz Fundacji „My, Obywatele Unii Europejskiej” im. W.B. Jastrzębowski.

Jak odnaleźć się w świecie polikryzysu?



prof. Mariusz Orłowski

Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Świat boryka się dziś z licznymi, równoległe zachodzącymi kryzysami, spośród których wiele ma bezprecedensowy charakter. Są złożone i wzajemne powiązane, przez co trudno jest ustalić ich hierarchię i odpowiednio na nie zareagować. Wiele wskazuje zatem na to, że rzeczywistość, jaką znamy, przechodzi do historii. Co przyniesie nam przyszłość? Jakie skutki może mieć przejście do wielobiegunowego świata? Jaki będzie nowy model globalizacji? Co dalej z amerykańsko-chińskim konfliktem handlowo-technologicznym? Jakie miejsce w „nowym rozdaniu” przypaść może Europie?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Trudno nie zgodzić się z tezą, że nie tylko Europa, ale i cały świat przechodzi dziś największy kryzys od czasów II wojny światowej. Nie zaprzeczy Pan?

Zdecydowanie nie – powiedziałbym nawet, że najwłaściwszym sformułowaniem oddającym dzisiejszą sytuację jest to, że mamy do czynienia z polikryzysem. Rozumiem przez niego równoległe występowanie przynajmniej kilku poważnych kryzysów czy konfliktów zazębiających się ściśle ze sobą. Co ciekawe, widać tu intrygujące podobieństwa do wydarzeń historycznych sprzed przeszło 100 lat.

Co konkretnie ma Pan na myśli?

Gdy przyglądamy się krajobrazowi współczesnego świata, można zauważyć wiele wspólnych mianowników z burzliwą erą, która rozpoczęła się w 1914 r. Wówczas to końcowi uległa zainicjowana w okolicach 1870 r. pierwsza faza globalizacji. Wybuch I wojny światowej oznaczał początek ostrej deglobalizacji, skutkującej spadkiem światowego handlu o dwie trzecie i zbrojną rywalizację między ówczesnymi potęgami. Proces ten doprowadził do bałkanizacji łańcuchów dostaw, nakładania ceł, licznych wojen handlowych, a w wielu miejscach – również do hiperinflacji. Wszystkie te czynniki doprowadziły w pośredni sposób do kolejnej tragedii w postaci II wojny światowej.

Straszy nas Pan kolejnym globalnym konfliktem?

Konflikt – na Ukrainie – już mamy. I choć z militarne punktu widzenia ma on wymiar regionalny, to jego oddziaływanie jest bezsprzecznie globalne. Wojnę tę postrzegam jako zwiastun walki o władzę pomiędzy istniejącymi i wschodzącymi globalnymi potęgami, takimi jak: Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja, Unia Europejska oraz rosnącymi w siłę krajami globalnego Południa, z Indiami na czele. Rywalizacja ta będzie niezwykle złożona i wiele wskazuje na to, że w jej konsekwencji nastąpi transformacja do świata wielobiegunowego, niezdominowanego przez jedną, wiodącą siłę. Będzie się z tym wiązało wiele ryzyk – kto

bowiem w takiej sytuacji będzie ustalał globalne reguły gry? Cała ta sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, mając na uwadze charakter wyzwań, przed którymi stoimy. Wyzwań – dodajmy – w dużej mierze bezprecedensowych.

Wyzwań, będących – jak rozumiem – składowymi wspomnianego przez Pana polikryzysu. Które z nich rysują się jako najważniejsze?

Nie chciałbym ich ustawiać w szeregu od najważniejszych do najmniej ważnych, gdyż wszystkie one są ze sobą w pewien sposób splecione, zazębiane i tak naprawdę dopiero przyszłość ukaże nam ich realną hierarchię.

Pierwszym z nich jest zielona transformacja. Ze względu na postępujące globalne ocieplenie, skutkujące coraz bardziej dotkliwymi zmianami klimatu, los naszej planety jest poważnie zagrożony. Tymczasem jako ludzkość jesteśmy dziś znacznie bardziej skonfliktowani niż kilka lat temu, gdy kilkadziesiąt państw podpisało porozumienie paryskie, deklarując chęć podjęcia aktywnych działań na rzecz ratowania Ziemi. O ile w przeszłości tego typu wysiłki miały charakter co najwyżej regionalny – czego najlepszym przykładem była polityka klimatyczna Unii Europejskiej – o tyle teraz, po raz pierwszy w historii, musi on zostać dokonany globalnie. Będzie to możliwe jedynie wówczas, gdy uda nam się przewyciężyć – jak to nazwał w 2015 r. prezes Bank of England, Mark Carney – „tragedię horyzontu”. A mianowicie – gdy będziemy potrafili przedłożyć długofalowy zrównoważony rozwój nad krótkoterminowe zyski ekonomiczne, społeczne czy polityczne. Warto zauważyć w tym kontekście, że państwom autorytarnym – o ile są zarządzane pragmatycznie i racjonalnie – łatwiej jest uniknąć „tragedii horyzontu” niż państwom demokratycznym.



Czy uda nam się przełamać „tragedię horyzontu” i przedłożyć długofalowy zrównoważony rozwój nad krótkoterminowe zyski ekonomiczne, społeczne czy polityczne?

Kolejne wyzwanie dotyczy skutków gwałtownego – rozpoczętego raptem niespełna pół wieku temu – uprzemysłowienia i wzbogacenia się Chin, których społeczeństwo liczy 1,5 mld mieszkańców. Nigdy wcześniej nie było na naszej planecie tak ludnego narodu, nigdy wcześniej też tak wielkie państwo nie osiągnęło tak szybkiego tempa rozwoju. Warto zastanowić się, jakie – na płaszczyźnie gospodarczej, geopolitycznej, społecznej czy kulturowej – mogą być tego konsekwencje, mając zarazem w pamięci, że niedługo identyczne pytanie będziemy sobie zadawali w odniesieniu do Indii.

Jakie jeszcze wyzwania warto Pana zdaniem podkreślić?

Jednym z nich jest zarysowująca się coraz wyraźniej dedolaryzacja. O ile w przytaczanym 1914 r. globalny handel znajdował się w znacznej mierze pod kontrolą Anglików, a brytyjski funt był kotwicą wszystkich walut na świecie, o tyle obecnie – już od kilkadziesiątu lat – identyczną rolę pełni amerykański dolar. Jego kondycja wydaje się być dziś zagrożona i już niebawem możemy być świadkami rezygnacji z jednej waluty jako dominującej kotwicy dla zachodzących na rynkach międzynarodowych transakcji.

Jeżeli tego byłoby jeszcze mało, stoimy dziś u progu masowej migracji międzykontynentalnej. Nie znamy jeszcze jej potencjalnego zasięgu, jednak może być on bardzo, bardzo szeroki. Obrazy z włoskiej Lampedusy, które widzimy na ekranach naszych smartfonów i telewizorów, są tylko przedsmakiem tego, co może nas czekać. Skala tego zjawiska będzie najprawdopodobniej o wiele większa niż w trakcie kryzysu migracyjnego z 2015 r., z którym zmagala się Europa.

Warto zastanowić się również nad tym, jakie skutki może przynieść fakt, że świat jest dziś zadłużony jak nigdy wcześniej – i mam tu na myśli zarówno bogate państwa Zachodu, jak i kraje słabo rozwinięte. W 1970 r. łączne zadłużenie – obejmujące zadłużenie prywatne, publiczne, rządowe i sektora finansowego – wynosiło 100% rocznego wytwarzanego na świecie PKB. Ponad pół wieku później jest to już 400%. Co gorsza,

wydłużony czas wyjątkowo niskich stóp procentowych podczas globalnego kryzysu finansowego oraz pandemii COVID-19 pozwolił na utrzymanie się niewypłacalnych podmiotów: firm, instytucji, a nawet krajów. Wiele z nich zostało wspartych w imię obrony miejsc pracy czy reindustrializacji, co stwarza ryzyko poważnej recesji, trudności finansowych i stagflacji.

Faktycznie – spore nagromadzenie problemów w czasie...

Ale to dopiero początek „wyliczanki”. Kolejne wyzwanie to *weaponizacja*, czyli „uzbrajanie” coraz to kolejnych płaszczyzn otoczenia społeczno-ekonomicznego. O co w tym chodzi? Aby komuś wyrządzić dziś krzywdę, niekoniecznie trzeba go atakować zbrojnie. W ten sposób dolar służy jako broń wymierzona chociażby w stronę Rosji, której liczne aktywa zostały zamrożone lub skonfiskowane, a ich przepływy – zablokowane. Zatem nie jest więc on wyłącznie wehikułem międzynarodowej wymiany handlowej, ale może być też wykorzystywany do „karania” innych państw.



Jesteśmy dziś świadkami *weaponizacji* coraz to kolejnych płaszczyzn otoczenia społeczno-ekonomicznego, takich jak m.in. waluty, technologie, surowce czy informacje.

Weaponizacja dotyczy także technologii – USA wywierają presję na Unię Europejską, ale też Koreę Południową czy Japonię, by nie wysyłały najnowocześniejszego sprzętu do Chin. Oczywistym obszarem „uzbrajania” są też surowce – broń ta jest wykorzystywana przez wielu aktorów globalnej gry nie od dziś. Wieloletnie „praktyki” ma w tym obszarze – jeśli chodzi o gaz ziemny i ropę naftową – Rosja, a obecnie coraz większej w nim sprawności, w segmencie m.in. metali ziem rzadkich, nabierają Chiny.

Bronią o ogromnej mocy jest też informacja – słuchamy o wojnie na Ukrainie i tak naprawdę nie wiemy do końca, co się tam dzieje, gdyż każda ze stron i popierające je bloki przedstawiają wydarzenia w inny sposób. Celem jest zbudowanie własnego morale, ale i uderzenie w przeciwnika. Nie od razu wiadomo, której narracji bliżej jest do prawdy. Czasem dopiero po kilku tygodniach albo miesiącach wyłania nam się prawdziwy obraz, a czasem nie poznajemy go nigdy.

W poradzeniu sobie z tymi wyzwaniami nie będzie pomagał fakt, że z wieloma spośród nich musimy się zmierzyć po raz pierwszy. Nie możemy zatem wzorować się na wcześniejszych doświadczeniach...

Zdecydowanie. Najlepszym przykładem jest to, że całe instrumentarium teorii ekonomicznych legło w gruzach. Łatwość, z jaką teoretyczne podstawy gospodarek rynkowych i wolnego handlu są porzucane na rzecz haseł, takich jak: bezpieczeństwo narodowe, *nearshoring*, *friendshoring* czy *derisking*, sama w sobie stanowi ogromne wyzwanie dla tradycyjnych paradygmatów ekonomicznych. Jako ludzkość po raz pierwszy stawiamy czoła problemom o tak globalnym charakterze.



Łatwość, z jaką teoretyczne podstawy gospodarek rynkowych i wolnego handlu są porzucane na rzecz haseł, takich jak: bezpieczeństwo narodowe, *nearshoring*, *friendshoring* czy *derisking*, sama w sobie stanowi ogromne wyzwanie dla tradycyjnych paradygmatów ekonomicznych.

Wszystko to sprawia, że nasz świat balansuje na krawędzi rozprężenia i bezwładu. Niczym rozciągnięta elastyczna taśma może on przez pewien czas tolerować różnego rodzaju naprężenia, jednakże w pewnym momencie może nastąpić nagłe pęknięcie, które przyniesie bardzo poważne i niezwykle trudne do przewidzenia skutki.

Wydaje się, że na pewnych płaszczyznach takie pęknięcia już nastąpiły, bo jak inaczej określić ogromne zmiany dotyczące globalizacji?

Widać już dziś, że nastąpił kres modelu globalizacji, który miał miejsce w latach 1990–2020. Jego skrawki będą się utrzymywały jedynie w skali regionalnej – w blokach zaprzyjaźnionych czy sprzymierzonych ze sobą państw. Choć nawet owa regionalna globalizacja będzie posiadała odrębne cechy względem jej wcześniejszej iteracji. Spójrzmy chociażby na Unię Europejską, czyli grupę zżytych ze sobą, blisko współpracujących państw. W istocie nie jest ona jednak samodzielnym podmiotem politycznym, lecz zlepkiem rozmaitych krajów, z których każdy posiada mniej lub bardziej różne od siebie interesy. Dbając o ich realizację, nieraz potrafią – wbrew ustalonym „regułom gry” – zaingerować w leżący u podstaw UE wolny rynek w imię własnych korzyści.

Jeśli natomiast chodzi o relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi regionami – tu już nikt nie stwarza pozorów, że wchodzimy w erę deglobalizacji. Co więcej, jak wspominałem na początku, transformacja ta zachodzi równoległe z trudnym przejściem od jedno- do wielobiegunowego porządku świata.

A wydawało się, że wraz z dynamicznym rozwojem technologicznym, „skracającym” odległości między poszczególnymi państwami, pozwalającym na wygodne dokonywanie transakcji w każdym czasie, nic już nie zatrzyma postępującej globalizacji...

Technologia faktycznie nadal stanowi doskonały „smar” globalizacji – środki telekomunikacji i cyfryzacja sprzyjają budowaniu kolejnych powiązań. Można też argumentować, że postęp globalizacji następował niejako równoległe z naturalnym postępowaniem rozwoju ludzkości, którego owocem były rosnące współzależności, relacje, dzielenie się informacjami i wiedzą na całym świecie.

Na nic to się jednak nie zda w sytuacji, w której silnik całego tego procesu – w postaci USA – odmawia dalszej pracy. To właśnie Stany Zjednoczone były autorem dotychczasowego modelu globalizacji, która była postrzegana jako wręcz historyczna nieuchronność. Francis Fukuyama w swojej książce pt. „Koniec historii” teoretyzował, że w momencie, gdy rdzeń zaawansowanych cywilizacji konfrontuje się z mniej rozwiniętymi peryferiami, ostatecznie rozszerzając się i podporządkowując je sobie, historia osiąga swój punkt kulminacyjny i w tym punkcie jakoby się zatrzyma.

”

Technologia stanowi doskonały „smar” globalizacji – środki telekomunikacji i cyfryzacja sprzyjają budowaniu kolejnych powiązań. Na nic to się jednak nie zda w sytuacji, w której silnik całego tego procesu – w postaci USA – odmawia dalszej pracy.

I tak też, przez kilka dekad ewolucja globalizacji była zakotwiczona w sztywnej hierarchii narodów z USA zajmującymi najwyższy jej szczebel. Forma ta dobiegła końca, gdy okazało się, że Waszyngton przestaje być jej największym beneficjentem, a stworzony przezeń mechanizm daje doskonałe pole do dalszego rozwoju dla Chin, a także – na mniejszą skalę – dla państw takich jak Niemcy, a nawet Polska.

Ekspansja najbardziej rozwiniętego „rdzenia” na słabiej rozwinięte peryferia wymaga zatem ponownej oceny. Czym nowa faza globalnego porządku będzie się różniła od poprzedniej?

Poprzednia faza globalizacji obejmowała w największym stopniu obszary takie jak: rynek pracy, usługi finansowe oraz możliwości produkcyjne. Chiny są nadal zainteresowane kontynuacją tej formy globalizacji i wolnego handlu. Z kolei wyłaniający się dziś nowy etap tego procesu po stronie Zachodu będzie w większym stopniu sterowany przez elementy społeczne, zieloną transformację, współpracę transgraniczną. Siłą napędową poprzedniego modelu była swoboda prowadzenia handlu oraz poszukiwania optymalizacji kosztowej. W nowej erze możemy się spodziewać wzrostu protekcjonizmu, a także priorytetowego traktowania sprawiedliwości społecznej oraz sprawiedliwego handlu między regionami świata – egalitaryzm społeczny i gospodarczy stać będzie w wielu regionach świata ponad wolnością.

Owo przesunięcie akcentów nie tylko wpłynie na redystrybucję bogactwa w obrębie narodów i pomiędzy narodami, ale będzie miało także znaczące – wewnętrzne i zewnętrzne – konsekwencje polityczne. Równocześnie wzrośnie potrzeba rozwoju nowych instytucji, globalnych organów zarządzających i systemów gospodarczych. Transformacja ta nie wydarzy się jednak nagle – będzie zachodziła przez dłuższy i być może burzliwy czas, prowadząc do powstawania doraźnych koalicji między krajami posiadającymi w danym czasie wspólne interesy.

Przyznam szczerze – nakreślony przez Pana model brzmi dość utopijnie, szczególnie mając na uwadze kwestie dotyczące zielonej transformacji czy sprawiedliwszej redystrybucji bogactwa. Z tego opisu wyłania się wręcz model, w którym dotychczasowa, „brudna”, bazująca na bogaceniu się bogatszych kosztem biedniejszych globalizacja jest zastępowana przez bardziej szlachetną jej wersję. A przecież najprawdopodobniej czeka nas era skonsolidowanych bloków handlowo-gospodarczych, niekoniecznie przyjaźnie wobec siebie nastawionych. Tymczasem jeszcze kilka lat temu – przed wojną na Ukrainie, wybuchem pandemii czy amerykańsko-chińskim konfliktem handlowym – nie było niczego zaskakującego w relacjach biznesowych między podmiotami z USA a z Rosji czy z Państwa Środka...

Faktycznie, mając na uwadze obecne podziały polityczne czy geopolityczne, nowy model będzie z pewnością sfragmentaryzowany. Spodziewam się powstania bloku chińskiego, w którym będzie dominowała tamtejsza technologia, podobnie jak bloku atlantyckiego, przypuszczalnie nadal łączącego Stany Zjednoczone z Europą, dodając do tego Koreę Południową, Japonię czy Australię. Wielką niewiadomą pozostaje rola państw, takich jak: Indie, Brazylia, Rosja, jak również całego kontynentu afrykańskiego. Nie zapominajmy też o rosnącej sile Indonezji, której liczba ludności zbliża się do 300 mln, a także o krajach arabskich. Niewykluczone, że początkowo te gospodarki znajdują się pod chińskim parasolem, jednak wraz z ich postępowaniem gospodarczym i rosnącymi ambicjami, będą mogły one dążyć do wytyczenia nowych linii demarkacyjnych i tworzenia nowego bądź nowych bloków.

Nawiązując do Pańskich wątpliwości – teza, że podczas kolejnej fali globalizacji w świecie Zachodu duża waga będzie przykładana do obszarów, takich jak zielona energia czy niskoemisyjność nie wydaje się być kontrowersyjna. Najlepszym na to dowodem jest unijna strategia Europejskiego Zielonego Ładu wraz z całym szeregiem idących za nią regulacji prawnych. Nie wykluczajmy jednak, że i w tym zakresie mogą zajść znaczne zmiany, jeżeli okaże się, że zubożenie społeczeństw europejskich spowoduje fale protestów.

Spodziewa się Pan, że w bloku zachodnim będziemy mieli również do czynienia z bardziej sprawiedliwym handlem?

Obawiam się, że nie. Spodziewam się bowiem, że będzie on funkcjonował pod dyktando amerykańskiej wizji i amerykańskich technologii. Chyba, że Europa znajdzie siły na to, by się Amerykanom postawić. W tej chwili wydaje mi się to jednak dość wątpliwe, a najlepszy tego przykład stanowi przepaść technologiczna między USA a UE, szczególnie widoczna w obszarze cyfrowych technologii, w tym przede wszystkim jeśli chodzi o sztuczną inteligencję.

Wiele wskazuje natomiast na to, że znacznie bardziej egalitarny model globalizacji będzie miał miejsce w pozostałej części świata, gdzie obecność kilku potęg – lub wschodzących potęg – w postaci Chin, Indii, Indonezji, Rosji czy Brazylii, ale też chociażby Filipin czy Malezji, może w istocie doprowadzić do ich wzajemnego równoważenia się, a co za tym idzie – bardziej sprawiedliwych, wyrównanych relacji handlowych. W interesie ich wszystkich leży dążenie do wielobiegunowego świata, wyzwolonego spod dominacji USA.

Domyślam się też, że w nadchodzących latach możemy spodziewać się kontynuacji wojny technologiczno-gospodarczej między Stanami Zjednoczonymi a Chinami...

W moim odczuciu spór ten nadal eskaluje, nasila się z miesiąca na miesiąc, a czarnego scenariusza w postaci konfliktu zbrojnego z Tajwanem, jako jego punktem zapalnym, nie można niestety wykluczyć. Pragnący utrzymać swoją globalną dominację Waszyngton, nie spuszcza ani przez chwilę oka z Pekinu i nie można się temu dziwić. Pomimo spowolnienia gospodarczego, Państwo Środka nadal rośnie w tempie trzykrotnie szybszym od amerykańskiego. Chińczycy „przegonili” już Amerykanów w obszarze produkcji, jednak nadal pozostają w tyle w zakresie zaawansowanych technologii, w szczególności dotyczących chipów

półprzewodnikowych, stanowiących kamień węgielny nowoczesnego przemysłu i zastosowań militarnych. Dążeniem USA jest to, by chińskie przedsiębiorstwa pod żadnym pozorem nie uzyskały dostępu do najbardziej zaawansowanych rozwiązań technologicznych w tym obszarze.



Amerykańsko-chiński spór nadal eskaluje, nasila się z miesiąca na miesiąc, a czarnego scenariusza w postaci konfliktu zbrojnego z Tajwanem, jako jego punktem zapalnym, nie można niestety wykluczyć.

Jak właściwie rysuje się globalna „morfologia” analizowanego segmentu gospodarki?

Branża chipów półprzewodnikowych obejmuje trzy podstawowe gałęzie: projektowanie obwodów, wytwarzanie sprzętu do produkcji półprzewodników oraz fizyczną produkcję najnowocześniejszych mikroprocesorów. W każdym z nich globalny prym wiedzie raptem garstka firm. W pierwszym z nich liderami są przedsiębiorstwa amerykańskie, w drugim, oprócz firm zza Oceanu, silna jest pozycja podmiotów japońskich i holenderskich. Z kolei w branży produkcyjnej przodują producenci z Tajwanu (TSMC) i Korei Południowej (Samsung), a dopiero za nimi plasuje się amerykański Intel.

Warto mieć na uwadze, że TSMC odpowiada aż za 95% światowej produkcji najwyższej klasy procesorów, wykorzystywanych w obszarach sztucznej inteligencji czy technologii militarnych, co czyni Tajwan niezbędnym aktorem globalnej „układanki” gospodarczej. O tym, jak kluczowe jest jego znaczenie, najlepiej dowodzą słowa jednego z amerykańskich senatorów, który zasugerował, że gdyby Chiny miały zająć Tajwan, Stany Zjednoczone nie miałyby innego wyjścia, jak tylko zrównać z ziemią wszystkie zakłady TSMC.



TSMC odpowiada aż za 95% światowej produkcji najwyższej klasy procesorów, wykorzystywanych w obszarach sztucznej inteligencji czy technologii militarnych, co czyni Tajwan niezbędnym aktorem globalnej „układanki” gospodarczej.

Jak daleko za światowymi liderami z branży półprzewodników są obecnie chińskie przedsiębiorstwa?

Nadal trochę im jeszcze brakuje, jednak udaje im się nadganiać liderów wszystkich trzech opisanych wyżej segmentów w bardzo szybkim tempie. Według niektórych badań, Chińczycy inwestują w badania nad półprzewodnikami tyle, co cały świat zachodni razem wzięty. Już teraz Chiny są największym na świecie rynkiem chipów półprzewodnikowych, a jakość oraz zaawansowanie technologiczne wytwarzanych przez nich mikroprocesorów cały czas idą do góry.

Najlepszym tego przykładem jest sierpniowa premiera najnowszego smartfona marki Huawei – Mate 60 Pro, wyposażonego w nowy procesor Kirin 9000. Jak się okazało, został on wyprodukowany przy użyciu technologii 14nm, czyli poziomu zaawansowania technologicznego, którego Amerykanie się absolutnie po Chińczykach nie spodziewali. Choć może nie jest to najnowsza w skali świata technologia, to jednak znajduje się już niezwykle blisko najbardziej innowacyjnej technologii TSMC rzędu 7 nm.

Wyobraźmy sobie, że spełni się najczarniejszy dla USA sen i Chiny nadrobią zaległości technologiczne w branży półprzewodników, a nawet więcej – to one staną się jej liderami. Czy to, czego tak bardzo boją się Amerykanie, może faktycznie mieć tak groźne konsekwencje?

Dla USA na pewno tak, bo taki stan rzeczy przypieczętowałby bezapelacyjnie koniec świata unipolarnego. Ale demonizacja chińskiej dominacji jest, moim zdaniem, pod wieloma względami, przesadzona, przypomina znaną nam z historii narrację o „żółtym niebezpieczeństwie”. Prawdą jest, że Chiny są potężną gospodarką,

której siła może w nadchodzących latach dalej rosnać. Jednakże wzrost ten będzie równoważony dynamicznym rozwojem Indii, Indonezji, Brazylii, Republiki Południowej Afryki, Egiptu czy Nigerii, nie wspominając nawet o obecnych potęgach, czyli Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej.



Widmo chińskiej dominacji stanowi pod wieloma względami przesadną narrację przypominającą historyczne obawy przed „żółtym niebezpieczeństwem”. Wzrost gospodarczy Chin będzie bowiem równoważony dynamicznym rozwojem Indii, Indonezji, Brazylii, RPA, Egiptu czy Nigerii, nie wspominając nawet o obecnych potęgach, czyli USA i UE.

Jestem przekonany, że wyzwaniem na nadchodzące dziesięciolecie jest znalezienie sposobu na zrównoważenie tych ośrodków i ustanowienie możliwie stabilnych i sprawiedliwych relacji gospodarczych, które przyniosą korzyści wszystkim uczestnikom, doprowadzając do likwidacji głodu i skrajnej biedy na całym świecie. Takie podejście wydaje się być bardziej obiecujące niż obecne amerykańskie próby wykołobienia chińskiej gospodarki, które koniec końców mogą przecież spełznąć na niczym. Nie zmienia to faktu, że „święte” wręcz dotąd reguły handlowe i ekonomiczne, w obliczu rywalizacji technologicznej, przeszły do annałów.

Ciekawe jest jednak, że jak na razie Amerykanie ani myślą schodzić z tej drogi. Nie przeszkodziło w tym nawet zastąpienie Donalda Trumpa przez Joe Bidena na stanowisku prezydenta.

Wojna technologiczna z Chinami została zapoczątkowana przez prezydenta Trumpa, który był przerażony tym, że USA zaczynają tracić na globalizacji, że jej głównym beneficjentem staje się Pekin, że w Stanach nastąpiła deindustrializacja, a po drugiej stronie Pacyfiku rozwija się w najlepsze „fabryka świata”. Najbardziej niepokoił go wymiar *stricte* ekonomiczny. Szok technologiczny urzeczywistnił się w szerszej świadomości publicznej na dobre podczas kadencji Bidena, kiedy zauważono, że rozwijający swój własny przemysł półprzewodnikowy Chińczycy już niebawem będą mogli tworzyć procesory zdolne do aplikacji w rozwiązaniach z obszaru sztucznej inteligencji, a także rozwijać swój potencjał wojskowy. Dziś wojny wygrywa bowiem nie ten, kto ma więcej armat, lecz ten, który ma większą moc obliczeniową i jest w stanie trafić w cel z dokładnością co do centymetra.

Jak natomiast Pana zdaniem rysuje się przyszłość relacji między Stanami Zjednoczonymi a Europą? Wspominał Pan o amerykańskiej dominacji technologicznej i militarnej, jak również o tym, że oczy Amerykanów – pomimo wojny na Ukrainie – są zwrócone przede wszystkim w kierunku Chin i Tajwanu. Czy będziemy mieli potencjał, by być dla Waszyngtonu równorzędnym partnerem?

Unia Europejska, w następstwie konfliktu na Ukrainie, znajduje się dziś w zachwianej sytuacji. Krajobraz gospodarczy, naznaczony powolnym wzrostem i recesją techniczną w Niemczech, rysuje się dość ponuro. Dochodzi do tego wymykający się spod kontroli napływ migrantów, spadający poziom zaufania europejskich społeczeństw wobec rządów, nadal wysoka inflacja oraz przełamanie wieloletniego energetycznego *status quo*, opartego na imporcie ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji, skutkujące bardzo wysokimi cenami energii, a co za tym idzie – spadkiem konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Trudno by było inaczej, gdy ceny energii są w Niemczech trzy-czterokrotnie wyższe niż w USA. Owe problemy i wyzwania uwypuklają głęboko zakorzenione słabości strukturalne Wspólnoty, która zdaje się dziś dryfować po burzliwych morzach globalnej polityki bez stabilnego steru.

W tym samym czasie Amerykanie starają się wykorzystywać „okazje”, jakie daje im kryzys. A to czerpią zyski ze sprzedaży nośników energii do państw europejskich, a to z dostaw broni – nie tyle do Ukrainy, co do innych krajów UE, które starają się uzupełnić swoje wyczerpane w związku ze wsparciem dla Kijowa

zapasy. Można powiedzieć, że Stanom Zjednoczonym udało się uzależnić od siebie Europę, albo jak kto woli – Europa swoimi podejmowanymi przez lata działaniami uzależniła się od USA. Korzystanie z amerykańskich dostaw energii, technologii oraz ochrony wojskowej sprawia, że UE staje się niebezpiecznie pozbawiona autonomii strategicznej. W dobie kryzysu i niepewności, ze względu na rozbieżne interesy narodowe państw członkowskich oraz brak wspólnej wizji na przyszłość, coraz trudniej jest jej sformułować swoją spójną rolę w globalnej polityce.

”

Korzystanie z amerykańskich dostaw energii, technologii oraz ochrony wojskowej sprawia, że UE staje się niebezpiecznie pozbawiona autonomii strategicznej. W dobie kryzysu i niepewności, ze względu na rozbieżne interesy narodowe państw członkowskich oraz brak wspólnej wizji na przyszłość, coraz trudniej jest jej sformułować swoją spójną rolę w globalnej polityce.

Znajdując się na takiej trajektorii, jesteśmy w stanie być nie tyle partnerem, co satelitą USA?

Mam wątpliwości, czy Unia posiada wewnętrzną zdolność do przekształcenia się w niezależne globalne centrum władzy na świecie, choć takie plany są obecnie lansowane. Obecny skład europejskich elit, jak również zacofanie w obszarze najnowszych technologii oraz niewystarczająca jakoś militarna czyni taki scenariusz wysoce nieprawdopodobnym. Bez USA Stary Kontynent staje się po prostu bezbronny. Jednym z niewielu segmentów rynku, w których nadal utrzymuje pozycję lidera, są dobra luksusowe. Czy Europę stać dziś zatem wyłącznie na konsumpcję?

Zdaje się jednak, że Bruksela opiera rozwój unijnej gospodarki na zielonych technologiach, a w niektórych z nich unijne firmy należą do światowej czołówki.

Jestem tu dość sceptyczny – mam obawę, że w podejściu Europy do zmian klimatu więcej jest idealizmu i zapału ideologicznego niż pragmatyzmu. Mając na uwadze jej skromny, raptem 8-procentowy udział w globalnych emisjach, przyjęcie roli świetlistego rycerza prowadzącego walkę z ociepleniem wydaje się być postawą dzielną, jednak daremną, przypominającą potyczkę Don Kichota z wiatrakami. W niekorzystnym scenariuszu nie dość, że unijne wysiłki nie przyczynią się do przyhamowania zmian klimatu, to jeszcze w dodatku spowodują one straty gospodarcze.

Wcześniej mówił Pan jednak, że zielony rozwój może być spoiwem zachodniego bloku nowej ery globalizacji. Rozwój europejskich technologii w tym obszarze może otworzyć szanse eksportowe dla wielu tutejszych firm przemysłowych – gdyby tak się stało, rachunek ekonomiczny wcale nie musiałby być ostatecznie niekorzystny.

Sukces zielonej transformacji będzie zależał od dwóch krytycznych warunków: posiadania konkurencyjnej technologii oraz zapewnienia jej przystępności cenowej dla konsumentów. Bez ich spełnienia, wprowadzanie inicjatyw w tym obszarze staje się przedsięwzięciem ryzykownym i nieefektywnym. Dlatego też przechodzenie do zerowej emisji netto powinno być procesem przeprowadzanym ostrożnie i stopniowo.

Gdyby patrzeć tylko na troskę o klimat – bez dbania o interesy europejskich firm – unijny rynek zapewne już dawno otworzyłby się szeroko na tańsze, chińskie zielone technologie. Obecny trend jest jednak zupełnie odwrotny.

Zgadza się – troska o klimat troską o klimat, natomiast rachunek ekonomiczny rachunkiem ekonomicznym. To pragmatyczne podejście, któremu nie należy się jednak dziwić – gdyby nie ono, unijny rynek zostałaby niebawem „zalany” chińskimi rozwiązaniami. Tymczasem UE – chcąc bronić interesu europejskich firm

– odchodzi od swoich dotychczasowych zasad ideologicznych, stawiających na piedestale wolny rynek i zieloną energię, starając się utrudnić ekspansję dalekowschodnich, zielonych rozwiązań na Starym Kontynencie.

”

UE – chcąc bronić interesu europejskich firm – odchodzi od swoich dotychczasowych zasad ideologicznych, stawiających na piedestale wolny rynek i zieloną energię, starając się utrudnić ekspansję dalekowschodnich zielonych rozwiązań na Starym Kontynencie.

Widać to dobrze na przykładzie energetyki solarnej – chińskim producentom paneli słonecznych udało się niedawno drastycznie obniżyć koszty ich produkcji, z około 35 do 15 centów za wat. Mimo że wykorzystanie owej tańszej technologii na unijnym rynku spowodowałoby niewątpliwie przyspieszenie zielonej transformacji, europejskie firmy podniosły alarm. Wzywają one rządy krajowe oraz samą UE do nałożenia ceł na chińskie produkty, argumentując że nie są w stanie konkurować z tak niskimi cenami. Spodziewam się, że dopną one swego i takie restrykcje faktycznie zostaną wprowadzone.

Inny aktualny przykład dotyczy branży samochodów elektrycznych. Z punktu widzenia przeciwdziałania zmianom klimatu, dostępność samochodów elektrycznych do nabycia w przystępnej cenie byłaby czynnikiem bardzo korzystnym. Europejski przemysł motoryzacyjny, z niemieckim na czele, nie wyobraża sobie jednak tego, by ulice Berlina, Paryża czy Warszawy były niebawem zdominowane przez chińskie „elektryki”. Jako że zdobywają one obecnie coraz większy udział na unijnym, w tym również niemieckim rynku, Niemcy rozważają nałożenie na nich karnych ceł w celu ochrony swojego sektora motoryzacyjnego. Głoszone przez nich latami hasła wspierające wolny rynek, a następnie zieloną transformację – w obliczu spadku konkurencyjności własnego przemysłu – straciły na aktualności.

Jak natomiast mogą rysować się przyszłe relacje UE z Rosją – czy Pana zdaniem, po tym wszystkim, co wydarzyło się i nadal się dzieje na Ukrainie, istnieje szansa na to, by ponownie stała się ona ważnym partnerem handlowym Europy? Przejście na zielone źródła energii zajmie jeszcze kilka dekad, a dostęp do rosyjskich surowców energetycznych poprawiłby pozycję konkurencyjną europejskich firm...

Konflikt na Ukrainie kiedyś się skończy i jestem przekonany, że gdy to nastąpi, państwa takie jak Francja czy Niemcy wyciągną swoje ręce w stronę Rosji. Ponowne uruchomienie importu ropy naftowej i gazu ziemnego z tego kierunku przełożyłoby się bowiem z ich perspektywy na znaczne obniżenie cen energii. Poprzez rozbudowę nowoczesnych trakcji kolejowych i drogowych, Rosja jest w stanie również zdynamizować wymianę handlową między UE i Chinami.

To, że scenariusza tego nie należy traktować jako *science-fiction*, najlepiej pokazują wybory polityczne Europejczyków. Zauważmy, że drugą najsilniejszą partią u naszych zachodnich sąsiadów jest jawnie prorosyjska AfD, a wysokie notowania dotyczą także partii Lewicy, która również opowiada się za współpracą z Moskwą. Pomimo więc brutalnej wojny i wszelkich słów dezaprobaty i potępienia wypowiedzianych pod adresem prezydenta Putina, gdy konflikt się zakończy, zupełnie nie zdziwi mnie powrót do relacji *business as usual*. W polityce nie ma bowiem wiecznych przyjaźni i rzeczy niezmiennych, czego najlepiej dowodzi rosnący protekcjonizm gospodarczy ze strony państw, które niedawno były największymi orędownikami wolnego rynku.

”

W polityce nie ma wiecznych przyjaźni i rzeczy niezmiennych, czego najlepiej dowodzi rosnący protekcjonizm gospodarczy ze strony państw, które niedawno były największymi orędownikami wolnego rynku.

Trudno mi sobie jednak wyobrazić, by do *business as usual* z Rosją mogła wrócić Polska. Jaką strategię geopolityczną powinniśmy zatem Pana zdaniem przyjąć? Wydaje się, że niezmiennie powinniśmy utrzymywać dobre stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, co – samo przez się – wykluczałoby nawiązywanie nadmiernie bliskich relacji z Chinami. Gdzie jeszcze szukać sojuszy?

W nadchodzącym wielobiegunowym świecie powinniśmy prowadzić politykę wielowektorową. Dla przykładu, skierowałbym naszą uwagę w stronę Indii, czyli wschodzącego giganta, który nie jest jeszcze przez nas ekonomicznie i politycznie należycie „zagospodarowany”. Byłby to dość naturalny ruch, w szczególności mając na uwadze, że wiele wskazuje na to, że państwo to, z obecnie największym wzrostem gospodarczym i z potężną kadrą inżynierów i naukowców w zaawansowanych technologiach, jest w stanie niedługo zrównoważyć chińską siłę. Teraz, gdy Indie nie są jeszcze gospodarką tak skonsolidowaną, gdy ich rynek jest otwarty i w wielu segmentach nie do końca zagospodarowany, jest najlepszy moment na to, by sondować możliwości współpracy oraz wspólnych interesów i nawiązywać bliskie relacje gospodarcze. Potrzeba do tego jednak proaktywnych działań z naszej strony – czekając, damy się wyprzedzić innym.

O rozmówcy

Prof. **Mariusz Orłowski** – wykładowca i badacz fizyki półprzewodników Virginia Tech University w Stanach Zjednoczonych. Od 1984 do 2008 r. pracował w przemyśle półprzewodnikowym w firmach Siemens, Motorola, STMicroelectronics i Freescale w USA, Niemczech, Francji i Rosji. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

PRZESTRZENIE ZIELONEJ TRANSFORMACJI UE

Unijne regulacje klimatyczne – jakie wyzwania dla polskich przedsiębiorstw?



Luk Palmen

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Unijna machina ruszyła. Każdy uczestnik europejskiej układanki gospodarczej: wielki koncern czy mikrofirma, pochodzący z obszaru Wspólnoty czy z Dalekiego Wschodu, będący producentem, dostawcą czy dostawcą dostawcy, będzie musiał dostosować się do nowych, wytyczonych przez Brukselę, reguł gry. Ich punkt centralny stanowi zrównoważony rozwój – dbanie w tym samym stopniu o ochronę środowiska naturalnego i człowieka, co o wyniki finansowe. Na niektórych graczach rynkowych zmianę podejścia wymuszają bezpośrednio akty prawne, na innych presja partnerów biznesowych, a na jeszcze innych – instytucje finansowe. Jedno jest jednak pewne: tego procesu nie da się zatrzymać i trzeba się nauczyć funkcjonowania w dobie nowych realiów. Dobrze, by polskie przedsiębiorstwa miały tego świadomość.

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

W ostatnich latach europejskie przedsiębiorstwa coraz większy nacisk kładą na zrównoważony rozwój i odpowiedzialność klimatyczną, i to nie tylko na poziomie deklarowanych wartości i zasad, ale również w szeroko rozumianej praktyce biznesowej. Co motywuje je do takiej przemiany – czy chodzi tu faktycznie o troskę o klimat, czy może o coś jeszcze?

Troska o klimat jest w Unii Europejskiej autentyczną motywacją, choć oczywiście nie jedyną – w parze z nią idą też niejednokrotnie interesy biznesowe. Za mocno proklimatycznym kierunkiem rozwoju Wspólnoty od dawna lobbowały pewne państwa oraz grupy, na poważnie traktujące zjawisko ocieplenia klimatu oraz jego negatywne skutki, przed którymi powinniśmy się uchronić. Zwieńczeniem ich presji było Porozumienie paryskie z 2015 r., jak również przyjęta w tym samym roku przez Organizację Narodów Zjednoczonych Agenda 2030, określająca cele zrównoważonego rozwoju. I tak – do 2050 r. Europa ma się stać pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu, zaś do 2030 r. poziom emisji gazów cieplarnianych netto ma na jej obszarze spaść poniżej 55% poziomu emisji z 1990 r.

W międzyczasie swoje strategie proekologiczne uchwaliło wiele innych państw na świecie. Oczy Europy zwróciły się w tym kontekście przede wszystkim w stronę Chin, które zadeklarowały, że do 2025 r. chcą być – opierając się wyłącznie na własnych technologiach – wiodącym producentem produktów końcowych w dziesięciu „ekologicznych” obszarach gospodarki. Starania Państwa Środka w bardzo mocnym stopniu,

począwszy od lat 2018–2019, zaczęły oddziaływać na europejski przemysł, w tym przede wszystkim na niemiecki przemysł maszynowy. Mówiąc wprost: firmy z tego sektora zaczęły dotkliwie odczuwać spadek chińskiego popytu na ich technologie.

Trzeba było na to w jakiś sposób zareagować – nie dziwi zatem, że zbiegło się to w czasie z pracami nad strategią Europejskiego Zielonego Ładu...

Owszem – zaczęły się wówczas dyskusje nad przyszłością gospodarczą Europy: nad jej słabościami, nad jej mocnymi stronami, nad jej najbardziej obiecującymi perspektywami. Postawiono sobie wówczas pewne cele, jak m.in. to, by Stary Kontynent był mniej zależny od importu surowców – zarówno energetycznych, jak również strategicznych z punktu widzenia tzw. przemysłu przyszłości. O ile w pierwszym przypadku chodziło w dużej mierze o ograniczenie emisji oraz rozwój europejskiej mobilności elektrycznej, o tyle w drugim do gry weszła geopolityka. Wiele kluczowych złóż, m.in. metali ziem rzadkich, znajduje się na obszarze Chin i Rosji, a na domiar złego Europa w sporej mierze utraciła kontrolę nad surowcami znajdującymi się w Afryce. Dlatego też założono, że UE powinna dążyć do większej samowystarczalności i niezależności, m.in. poprzez wdrażanie idei gospodarki o obiegu zamkniętym.

To jednak nie wszystko – mając na uwadze bardzo szybki rozwój technologiczny Chin, skutkujący pojawianiem się na rynku zaawansowanych technologii nie tylko wyprodukowanych, ale i opracowanych w Państwie Środka, istniało ryzyko, że już w perspektywie lat 2024–2030 zdominują one europejski rynek. Aby nieco to przystopować, zdecydowano, że w ramach polityki klimatycznej wprowadzone zostaną w Europie regulacje, które w sposób sprawiedliwy będą opodatkowywały wyroby, do których produkcji wykorzystywane są energochłonne, wysokoemisyjne technologie. A jak wiemy, energetyka oparta na węglu stanowi istotną składową chińskiego miksu energetycznego.

Podsumowując, proekologiczne regulacje są wprowadzane przez UE zarówno ze względu na chęć przeciwdziałania zmianom klimatu, w tym ograniczenia emisyjności unijnej gospodarki, jak też wynikają z obawy przed „zalaniem” europejskiego rynku przez azjatyckie technologie. Kontekst ochrony europejskiego przemysłu odgrywa tutaj ważną rolę.



Proekologiczne regulacje są wprowadzane przez UE zarówno ze względu na chęć przeciwdziałania zmianom klimatu, jak też wynikają z obawy przed „zalaniem” europejskiego rynku przez azjatyckie technologie. Kontekst ochrony europejskiego przemysłu odgrywa tutaj ważną rolę.

Jakie regulacje są obecnie rozważane lub wdrażane na szczeblu unijnym?

W ślad za strategią zrównoważonego finansowania, przyjętą przez Komisję Europejską w 2021 r., pojawił się cały szereg inicjatyw legislacyjnych, mających na celu reorientację przepływów kapitału w kierunku bardziej zrównoważonej gospodarki. Jedne z nich już weszły w życie, natomiast inne są jeszcze konsultowane, lecz z dużym prawdopodobieństwem zaczną – w zbliżonym kształcie – obowiązywać w horyzoncie najpóźniej kilku lat. Wśród nich znalazły się m.in. Regulacja dotycząca ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (SFDR – *Sustainable Finance Disclosure Regulation*), Dyrektywa w sprawie raportowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw (CSRD – *Corporate Sustainability Reporting Directive*) czy też Rozporządzenie w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, nazywane również Taksonomią Unii Europejskiej, które zawiera jednolite kryteria służące ustaleniu, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo.

Jakie cele przyswiecają tym regulacjom?

Przedsiębiorstwa podlegające CSRD będą musiały składać sprawozdania na temat swojego zrównoważonego rozwoju, natomiast zainteresowane podmioty, takie jak: inwestorzy i organizacje finansowe, klienci, partnerzy biznesowi, lecz również „zwykli” obywatele, będą miały wgląd do wielu cennych informacji dotyczących danej firmy. Pozwoli im to na ocenę m.in.: ryzyka inwestycyjnego wynikającego z poziomu zrównoważenia jej rozwoju, zgodności ze zrównoważonymi łańcuchami produktów (np. poziom śladu środowiskowego, warunki pracy), zgodności ze stylem życia (wartości, przekonania) czy wpływu na jakość życia (np. warunki pracy, zaangażowanie lokalne).

W miarę, jak metodyki gromadzenia danych i raportowania staną się bardziej ujednolicone, zainteresowanym stronom łatwiej będzie je zestawiać, opracowywać analizy sektorowe i z biegiem czasu podejmować decyzje w oparciu o dające się porównać informacje. Dodatkowo, ujednolicone metodologie oraz wymagane audyty sprawią, że trudniej będzie uprawiać *greenwashing*, a podmioty, które będą tego próbowały, mogą być w przyszłości nawet ukarane. Zasady CSRD mają według założeń w pierwszej kolejności obowiązywać unijne spółki interesu publicznego zatrudniające powyżej 500 osób, następnie – duże spółki ogółem, a jeszcze później – także notowane na giełdzie małe i średnie przedsiębiorstwa.

Proszę powiedzieć kilka słów na temat wspomnianej Taksonomii UE.

Taksonomia UE – jako wspólny system klasyfikacji zrównoważonej działalności gospodarczej – znajduje się na liście dobrowolnych narzędzi, które przedsiębiorstwa mogą stosować w celu finansowania procesu przejścia w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju. Dobrowolność ta jest tu jednak określeniem dość względnym – już dziś firma, która chce sfinansować nową inwestycję ze środków europejskich w ramach krajowych czy regionalnych programów operacyjnych, musi udowodnić, że zaplanowane przez nią działania nie uczynią poważnych szkód środowiskowych oraz w znacznym stopniu przyczynią się do osiągnięcia co najmniej jednego z sześciu wytyczonych celów. Należą do nich: łagodzenie zmian klimatu, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważone użytkowanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola oraz ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i ekosystemów.

Jeżeli funkcjonujące na obszarze Wspólnoty przedsiębiorstwo będzie rozważało sfinansowanie nowej inwestycji kredytem, pożyczką lub wniesionym przez inwestora instytucjonalnym kapitałem, będzie prawdopodobnie poproszone o to, by udzielić informacji, w jakim stopniu dany projekt spełni kryteria Taksonomii UE.

Rozumiem, że Taksonomią UE objęte są wszystkie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej, które rozważają zrównoważone inwestycje. Kto natomiast będzie musiał się dostosować do CSRD?

Docelowo ponad 50 tysięcy europejskich przedsiębiorstw będzie musiało co rok składać sprawozdania określające cele, wskaźniki i działania podjęte w obszarze zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z przyjętymi w lipcu br. Europejskimi Standardami Sprawozdawczości Zrównoważonego Rozwoju, będą one zobowiązane do przedstawienia informacji na temat istotnych wpływów, ryzyka i możliwości związanych ze swoimi bezpośrednimi i pośrednimi relacjami biznesowymi – przepisy te będą więc dotyczyć również innych firm z łańcucha wartości, teoretycznie niepodlegających obowiązkowi sprawozdawczości.

Unijne przedsiębiorstwa objęte rygiem sprawozdawczości staną *de facto* przed wyzwaniem nie tylko określenia swojego wpływu na środowisko, ale też „wyliczenia” tego wpływu w całym cyklu życia produktu. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której inwestycje na jednym etapie łańcucha wartości będą się kwalifikowały jako zrównoważone środowiskowo, podczas gdy działalność na innych jego etapach spowoduje szkody ekologiczne. Poskutkuje to tym, że również nienotowane na giełdzie małe i średnie firmy – a nawet firmy w skali mikro – dostarczające surowce, wyroby czy usługi swoim klientom, prędzej niż później będą przez nich proszone o gromadzenie danych i raportowanie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem.



Liczne unijne przedsiębiorstwa staną przed wyzwaniem nie tylko określenia swojego wpływu na środowisko, ale też „wyliczenia” tego wpływu w całym cyklu życia produktu. Ma to na celu uniknięcie sytuacji, w której inwestycje na jednym etapie łańcucha wartości będą się kwalifikowały jako zrównoważone środowiskowo, podczas gdy działalność na innych jego etapach spowoduje szkody ekologiczne.

Będzie to Pana zdaniem dotyczyło również partnerów biznesowych spoza Unii Europejskiej? Jeśli tak – logika środowiskowa miałaby wówczas szansę na „przewycięzenie” logiki optymalizacji kosztów, przez co wiele firm przestałoby korzystać z usług dalekowschodnich podwykonawców, z których większość z ekologią jest raczej na bakier...

Coraz większe znaczenie – jak to Pan określił – logiki środowiskowej widać już było w poprzednich latach, kiedy partnerzy unijnych firm, znajdujący się w ich łańcuchach dostaw, podlegali weryfikacji pod kątem aspektów społecznych, tzn. zakazu praktyk niewolniczych czy zatrudniania dzieci, przestrzegania czasu pracy, zachowywania bezpieczeństwa pracy w zakładzie itd.

W nadchodzących latach oczywiście nadal trzeba będzie zwracać uwagę na te czynniki, jednak zostaną one uzupełnione koniecznością szczegółowego raportowania swoich wskaźników w zakresie – ogólnie mówiąc – zrównoważonego rozwoju i ekologii. Partnerzy unijnych firm będą też zobowiązani do przedstawiania swoich strategii rozwoju oraz określenia poziomów norm ekologicznych, do których planują dojść w perspektywie kolejnych lat, a także ścieżek ich osiągnięcia.

Jak zatem widać, przedsiębiorstwa ze Starego Kontynentu znajdują się pod coraz większą presją prowadzenia relacji biznesowych wyłącznie z podmiotami, w których DNA znajduje się troska o środowisko i zrównoważony rozwój. Etap, w którym będzie można „uciec” z tym problemem do Azji czy do Afryki, przechodzi do historii.



Przedsiębiorstwa ze Starego Kontynentu znajdują się pod coraz większą presją prowadzenia relacji biznesowych wyłącznie z podmiotami, w których DNA znajduje się troska o środowisko i zrównoważony rozwój. Etap, w którym będzie można „uciec” z tym problemem do Azji czy do Afryki, przechodzi do historii.

Czy sądzi Pan, że „nieekologiczni” dostawcy ugną się pod presją wymogów swoich europejskich zleceńodawców? Z ich perspektywy konieczność spełniania unijnych norm będzie się przecież wiązać z ponoszeniem wysokich kosztów...

Takie ryzyko oczywiście istnieje – przykładowy dostawca z Wietnamu może powiedzieć, że współpraca na takich zasadach nie będzie mu już pasowała i zwiąże swoją przyszłość z kontraktami np. na rynku hinduskim czy koreańskim. Może to stanowić problem dla europejskich firm.

Z drugiej strony – możemy być też świadkami sytuacji, w których niektóre unijne przedsiębiorstwa stwierdzą, że nie opłaca im się wysyłać na Daleki Wschód swoich audytorów, sprawdzających co kilka miesięcy, czy aby na pewno ich partner przestrzega ustalonych „reguł gry”. Tym samym mogą one wówczas skierować swoje oczy na rynek lokalny, nawiązując kontakty biznesowe z miejscowymi dostawcami, np. z Polski. W ich wypadku o wiele łatwiej będzie wyegzekwować spełnianie wymogów środowiskowych. Co więcej, korzystanie z ich usług – z racji na bliską odległość – znacznie zmniejszy ślad węglowy. Z tego też powodu w nadchodzącej erze przewożenie wyprodukowanych towarów z jednego kontynentu na drugi stanie się zdecydowanie mniej opłacalne.

Czy wszelkiego rodzaju wskaźniki raportowane w myśl unijnych regulacji będą tak właściwie mierzalne? Zakładam, że o ile dość łatwo jest określić np. ilość wytworzonego dwutlenku węgla w procesie produkcyjnym, o tyle wyobrażam sobie, że możemy mieć do czynienia z parametrami, których pomiar nie będzie oczywisty.

Myślę, że nie będzie z tym większego problemu – wszelkie dyrektywy oraz akty delegowane mają liczne aneksy zawierające kryteria techniczne, w których znajdują się ustalone wskaźniki, a także sposoby ich opomiarowania. W dodatku Komisja Europejska od kilku lat pracuje też nad branżowymi wytycznymi dotyczącymi obliczania bardziej złożonych wskaźników, jak np. śladu środowiskowego dla całych łańcuchów wartości w poszczególnych branżach.

Czy Pana zdaniem konieczność raportowania wymaganych przez UE kwestii będzie z perspektywy przedsiębiorstw istotnym obciążeniem finansowym i organizacyjnym?

W większości przypadków odpowiedź na to pytanie będzie zależała od stopnia informatyzacji przedsiębiorstwa. Od tego, czy ma ono zainstalowane określone czujniki, czy dysponuje oprogramowaniem pozwalającym na automatyczne zbieranie oraz przetwarzanie danych itd. Przykładowo, rozwiązania w obszarze Internetu Rzeczy umożliwiają pozyskiwanie w czasie rzeczywistym danych na temat zużycia energii, wody, surowców czy innych zasobów. Nowoczesne technologie pozwalają także na monitorowanie emisji w procesach produkcyjnych czy optymalne zarządzanie odpadami.

Jeśli chodzi o koszty – choć same rozwiązania technologiczne nie są tanie, to ostatecznie minimalizują one jednak zapotrzebowanie na pracę ludzką. Jeżeli przedsiębiorstwo korzysta dodatkowo z rozwiązań chmurowych, nie jest zmuszone do inwestowania we własne zasoby informatyczne.

Z kolei kadry kierownicze firm posiadających zaległości technologiczne staną przed dylematem: czy rozwijać nowe kompetencje w zakresie zbierania i przetwarzania danych na temat zrównoważonego rozwoju wśród swoich pracowników, czy też zatrudnić w tym celu nowych specjalistów (bądź też angażować firmy zewnętrzne do obsługi tych procesów).

Nie ma Pan wrażenia, że zaległości technologiczne wielu polskich firm spowodują, że zbieranie przez nie danych będzie miało zasobochłonny i dość słabo zautomatyzowany charakter?

Faktycznie, można zaobserwować, że w ostatniej dekadzie małe i średnie polskie przedsiębiorstwa z trudem przeszły z Przemysłu 3.0 do Przemysłu 4.0. Nawet jeśli ta transformacja w teorii się dokonała, to wiele z nich wciąż tkwi w świecie 3.0 – mimo że wdrożono w nich odpowiednie rozwiązania technologiczne, to jednak nie są one aktywnie wykorzystywane do zarządzania firmą, podejmowania decyzji w oparciu o pozyskane dane itd. W związku z tym spora część z nich stoi dziś przed wyzwaniem nie tylko przygotowania i wdrożenia strategii zrównoważonego rozwoju, lecz również nabycia nowych kompetencji w zakresie procesowania i wykorzystywania danych.

Dlaczego wiele polskich firm – nawet jeśli dysponuje nowoczesnymi systemami informatycznymi – nie do końca potrafi z nich korzystać? Z czego to wynika?

Z moich obserwacji wynika, że nawet jeśli danemu przedsiębiorstwu uda się stworzyć pewnego rodzaju bibliotekę danych na temat swojej działalności, to brakuje mu nieraz osób, które znają się na analizowaniu danych i ich właściwej interpretacji pod kątem chociażby wspomnianego podejmowania decyzji. Wynika to często z chęci zaoszczędzenia bądź też dostosowywania się do pewnego rodzaju wymogów tylko po to, by je spełnić, traktując je przy tym po macoszemu. Bo jak inaczej określić sytuację, w której – dla przykładu – osoba odpowiedzialna do tej pory za BHP jest nagle przemianowywana na specjalistę ds. pozyskiwania danych na temat aspektów zrównoważonego rozwoju?

Jak sam Pan stwierdził, nadal tkwimy w świecie Przemysłu 3.0, choć coraz częściej słyszy się już o Przemysle w wersji 5.0. Na czym polega ta koncepcja?

Przemysł 4.0 to koncepcja stworzona w Niemczech w okolicach 2012 r., w której centrum znajdowały się nowoczesne technologie jako narzędzia pozwalające osiągnąć większą optymalizację i elastyczność procesów, co skutkowało obniżeniem kosztów wytworzenia produktu czy usługi. Wykorzystanie owych technologii otwierało też możliwość dotarcia do nowych rynków i stworzenie tzw. *one piece flow*, czyli produktów i usług niezwykle dopasowanych do indywidualnych, specyficznych potrzeb klientów. Podejście to było nakierowane bardzo mocno na kwestie *stricte* gospodarcze: obniżenie kosztów, zwiększenie przychodów, zapewnienie większego zysku.

W międzyczasie – dywagując nad strategią Europejskiego Zielonego Ładu – zaczęto zastanawiać się, czy takie wąskie, bardzo funkcjonalne wykorzystywanie technologii będzie zgodne z podejściem zrównoważonego rozwoju. Odpowiedź okazała się negatywna, gdyż Przemysł 4.0 nie uwzględniał żadnych aspektów społecznych czy środowiskowych. Zaczęto wówczas zastanawiać się, jak „uszyć” tę koncepcję na miarę oczekiwań Europy. Z tej dyskusji zrodził się pomysł Przemysłu 5.0, w którego centrum – jako fundamentalne wartości – stoją człowiek oraz środowisko.

Przemysł 5.0 to zatem tak naprawdę 4.0 plus człowiek i ekologia?

Technologie pozostają identyczne jak w świecie 4.0 – różnica jest taka, że nie skupiamy się wyłącznie na minimalizacji kosztów i maksymalizacji zysków. *Leitmotivem* jest to, w jaki sposób – przy wykorzystaniu technologii – możemy usprawnić pracę człowieka, dbając jednocześnie o środowisko.



Technologie Przemysłu 5.0 pozostają identyczne jak w świecie 4.0 – różnica jest taka, że nie skupiamy się wyłącznie na minimalizacji kosztów i maksymalizacji zysków. *Leitmotivem* jest to, w jaki sposób – przy wykorzystaniu technologii – możemy usprawnić pracę człowieka, dbając jednocześnie o środowisko.

W tym miejscu warto dodać, że omawiana tranzycja wynika z przechodzenia Europy do nowego modelu kapitalizmu. W dotychczasowym, nazywanym kapitalizmem akcjonariuszy, byliśmy nastawieni na zysk krótkoterminowy i na wprowadzanie zmian dopiero wtedy, kiedy wymusza je na nas klient, pracownik czy społeczeństwo. Staraliśmy się zatem robić tyle, ile się da dla siebie, przyhamowując dopiero wtedy, kiedy pojawiała się wyraźna presja zewnętrzna. W nowym modelu kapitalizmu, wynikającym z koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu, w centrum stoi uczciwość oraz odporność (*resilience*), którą zapewnić może m.in. gospodarka obiegu zamkniętego.

W tej koncepcji nastawienie na odpowiedzialność społeczną jest czymś naprawdę istotnym. Do tej pory często polegała ona na wsparciu lokalnej szkoły czy zorganizowaniu festynu, na którym zbierano środki na korporacyjną fundację. Obecnie dąży się do tego, by podejście do tej kwestii miało znacznie bardziej strategiczny i głęboki charakter. Najlepszy przykład – premiowanie przez instytucje finansujące, czyli inwestorów instytucjonalnych czy banki, odpowiedzialności środowiskowej i społecznej przy ocenie projektów inwestycyjnych. W tym momencie niemal 45% portfela inwestycyjnego europejskich banków i instytucji finansowych skierowane jest na projekty w zakresie zrównoważonego rozwoju.

I to bez żadnych sztywnych regulacji ze strony Komisji Europejskiej...

Zgadza się – by wprawić pewne rzeczy w ruch, nie zawsze potrzebne jest uchwalanie regulacji. Obecnie każde przedsiębiorstwo, które szuka zewnętrznego finansowania dla swojego projektu inwestycyjnego, będzie prędzej czy później poproszone przez instytucje finansowe o udowodnienie, że jest on zgodny z ideą zrównoważonego rozwoju. Pomimo tego, że według prawa instytucjom tym pozostawiona jest wolność wyboru w podejmowaniu decyzji, to jednak już w tym momencie wolą one wspierać projekty uwzględniające troskę o środowisko.

”

By uprawić pewne rzeczy w ruch, nie zawsze potrzebne jest uchwalanie regulacji. Obecnie każde przedsiębiorstwo, które szuka zewnętrznego finansowania dla swojego projektu inwestycyjnego, będzie prędzej czy później poproszone przez instytucje finansowe o udowodnienie tego, że jest on zgodny z ideą zrównoważonego rozwoju.

Wracając jeszcze do Przemysłu 5.0 – czy polskie firmy, tkwiące w realiach Przemysłu 3.0, będą w stanie przeskoczyć do niego o dwa szczeble?

Pod kątem *stricte* technologicznym jest to zadanie jak najbardziej wykonalne. Pytanie tylko, czy barierą nie okażą się kwestie mentalne. Czy jest możliwe, by polscy przedsiębiorcy byli nastawieni nie na optymalizację kosztową i zwiększanie przychodów, lecz przede wszystkim na człowieka i środowisko? Część z nich – zapewne tak. Nie mam jednak wątpliwości, że dla dużej grupy firm będzie to problem.

Mam tu na myśli w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, będące własnością osób indywidualnych, które patrzą na swoją działalność – co nie dziwi i czego nie należy potępiać – przez pryzmat finansowy, a nie ideowo-misyjny. Działając w duchu Przemysłu 5.0, byłyby one zobligowane np. do poprawy wskaźników środowiskowych wytwarzanych produktów i usług czy też korzystania z droższych, bardziej ekologicznych materiałów.

Dla kontrastu – zgoła odmienna wydaje się być w tym kontekście sytuacja dużych korporacji, dysponujących znacznie większymi budżetami i potrafiącymi wpływać na otoczenie również za sprawą własnych działań marketingowych, obecności w *social mediach* itp. Może to dawać impulsy – także ze strony ich klientów, gotowych do płacenia więcej za „proekologiczność” – do maksymalizacji wysiłku środowiskowego. Z punktu widzenia wielu mniejszych firm na horyzoncie widoczne są przede wszystkim wyższe koszty i brak dodatkowej gratyfikacji za przeprowadzenie zielonej transformacji.

Pozostając w temacie mentalności – czy blokadą rozwojową niektórych polskich firm może okazać się to, że w kontekście działań proekologicznych nadal znajdują się one w „fazie negacji”, licząc na to, że postępujące owskaźnikowanie jest wyrazem pewnego rodzaju unijnej fanaberii, która prędzej czy później minie?

Tak jak wspominałem wcześniej – pewna grupa firm będzie zobligowana do zbierania danych i raportowania ich już w horyzoncie najbliższych kilkunastu miesięcy. Z ich perspektywy nie ma i nie będzie od tego ucieczki i, jak mi się wydaje, są one tego doskonale świadome. Inny może być jednak punkt widzenia małych i średnich przedsiębiorstw, wobec których – przynajmniej w nadchodzących kilku latach – taki rygor nie będzie obowiązywał.

Niemniej jednak – jak sądzę – spora część tych firm znajduje się w łańcuchach dostaw większych podmiotów, czyli przedsiębiorstw zobowiązanych do ekologicznego ręczenia również za swoich dostawców. W obliczu takiej sytuacji duzi gracze będą się zwracali do swoich mniejszych partnerów z prośbą o przekazanie konkretnych danych dotyczących stopnia zrównoważenia ich działalności. Ci, którzy będą się temu opierali, prędzej czy później będą wyrzuceni z bazy dostawców z powodu niespełniania wymogów kontrahenta.

”

W obliczu unijnych regulacji duzi gracze będą się zwracali do swoich mniejszych partnerów z prośbą o przekazanie konkretnych danych dotyczących stopnia zrównoważenia ich działalności. Ci, którzy będą się temu opierali, prędzej czy później będą wyrzuceni z bazy dostawców z powodu niespełniania wymogów kontrahenta.

Nie chcę tutaj nikogo straszyć – nie wydaje mi się, by do tego typu drastycznych sytuacji miało dojść w sposób nagły, gwałtowny. Myślę, że większość dużych organizacji będzie miała pewną dozę cierpliwości wobec swoich mniejszych – szczególnie tych wieloletnich – partnerów. Będą ich prosili, ponaglali, starali się wywierać presję. Jeśli jednak zabiegi te okażą się bezskuteczne, nie będzie innej opcji niż zerwanie dotychczasowej współpracy.

Widzę tu jednak pewne ryzyko – zakładam, że wiele spośród firm, które będą musiały raportować poziom proekologiczności swoich partnerów w ramach łańcucha dostaw, korzysta z usług firm mikro, prowadzących pewnego rodzaju usługi specjalistyczne. Trudno mi sobie wyobrazić, by tego typu podmioty, zatrudniające nieraz raptem kilka osób, miały przestrzeń do tego, by dokonywać wszelkich wymaganych przez większych partnerów pomiarów. Czy, znajdując się w takiej sytuacji, część z nich nie zrezygnuje ze świadczenia usług na ich rzecz, skoro nie będą miały problemu ze znalezieniem innych klientów, niewymagających raportowania wskaźników? Gdyby taki scenariusz miał się ziścić, wiele większych przedsiębiorstw mogłoby się znaleźć w kropce...

Tego typu sytuacje obserwujemy już dziś m.in. w branży motoryzacyjnej – przedsiębiorstwa (głównie zagraniczne), od których wymagane jest raportowanie na temat zrównoważenia działalności swojej oraz firm znajdujących się w łańcuchu dostaw, zwracają się do swoich dostawców z prośbą o dane, a ci z kolei kontaktują się w tej sprawie ze swoimi dostawcami, którymi często są właśnie wyspecjalizowane mikroprzedsiębiorstwa. W obliczu takiej sytuacji, wiele z tych ostatnich rezygnuje ze świadczenia dotychczasowych usług i szuka innych lokalnych klientów, wśród których nie ma jeszcze presji dokumentowania wskaźników w zakresie zrównoważonego rozwoju. Nie ma się co dziwić tym przedsiębiorstwom – nie posiadają one najczęściej ani ludzi, ani kompetencji do tego, by skupiać się na wymaganym przez większych partnerów raportowaniu.

Jak ważna jest rola tego typu firm w przemysłowych łańcuchach dostaw?

Myślę, że jest ona znacznie istotniejsza, niż wielu mogłoby się wydawać – są one w stanie dostarczać unikalne usługi, gdyż zatrudniają specjalistów, których nieraz nie ma już na rynku pracy. Wypełniają tym samym lukę, której – z uwagi na brak dostępności odpowiedniej kadry – nie potrafią wypełnić firmy małe i średnie.

Pojawia się zatem pytanie, gdzie firmy duże czy średnie znajdą usługi, których nie będą już chcieli dalej zapewniać lokalne przedsiębiorstwa?

To dobre pytanie, na które trudno jest jednak w tym momencie odpowiedzieć, gdyż możliwe są różne scenariusze. Może być tak, że będziemy świadkami inkorporacji pewnych usług specjalistycznych w ramach grup kapitałowych. Być może pewnego rodzaju inicjatywy mające wspomóc większe podmioty będą podejmowane w ramach klastrów. Niewykluczone też, że pojawią się jeszcze inne opcje.

Na czym mogłaby polegać współpraca w ramach klastrów?

W tym kontekście organizowane mogłyby być różnego rodzaju szkolenia, wymiany dobrych praktyk, dzielenie się wiedzą oraz specjalistami. Ciekawą opcją wydaje się być również budowanie wspólnych kompetencji w ramach centrów usług wspólnych w przypadkach, gdy pojedynczych firm nie będzie stać na zatrudnienie specjalistów.

Patrząc jednak szerzej, klastry – jako geograficznie skoncentrowane grupy podmiotów działających w oparciu o podobne relacje biznesowe, wartości, kompetencje i zasoby w ramach łańcuchów wartości – mogą odegrać istotną rolę w obecnych procesach transformacyjnych. Ich potencjał jest bardzo szeroki – wyobrażam sobie chociażby, że członkowie klastra mogliby wspólnie opracowywać własne programy transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju, zawierające istotne zagadnienia, cele, wskaźniki, działania w obszarach takich jak: ograniczanie śladu węglowego, odzysk materiałów czy efektywność energetyczna. Oprócz tego, klastry mogłyby też podejmować bardziej typowe dla siebie działania, jak np. nawiązywanie relacji biznesowych z klientami zagranicznymi, którzy cenią sobie współpracę z dostawcami produktów i usług wytworzonych w sposób zrównoważony.

Wynika z tego, że w obszarze przemysłu jeszcze większą rolę niż dotychczas może odgrywać geografia.

Wiąże się to z działaniami mającymi na celu ograniczanie śladu węglowego. Widać dziś doskonale dążenia do kumulowania operacji obróbczych w obrębie kluczowych zakładów, jak również minimalizowanie ilości transportów między poszczególnymi z nich. Już niebawem koncerny międzynarodowe poszukujące lokalizacji na inwestycję będą oczekiwały, by w promieniu 10–30 km wokół planowanej fabryki znajdowali się dostawcy określonych usług specjalistycznych. Z ich perspektywy jest po prostu często bardziej opłacalne, by zamiast tworzyć własne ślusarnie, pracownie elektryczne itp., korzystać z usług lokalnych firm, działających na tych obszarach.

”

Już niebawem koncerny międzynarodowe poszukujące lokalizacji na inwestycję będą oczekiwały, by w promieniu 10–30 km wokół planowanej fabryki znajdowali się dostawcy określonych usług specjalistycznych. Z ich perspektywy jest po prostu często bardziej opłacalne, by zamiast tworzyć własne ślusarnie, pracownie elektryczne itp., korzystać z usług lokalnych firm, działających na tych obszarach.

Regiony, które takowymi nie dysponują, będą powoli wypadały z tej gry. Z kolei te, które do tej pory odgrywały istotną rolę w międzynarodowych łańcuchach dostaw ze względu na niskie koszty pracy, wysoko wykwalifikowaną kadrę czy dobrze rozwiniętą infrastrukturę transportową, lecz są położone w dość dużej odległości od głównych centrów końcowego wytwarzania oraz rynków docelowych, będą pod presją, by obronić swoją pozycję.

Również na tym polu istotna może być rola klastrów, w ramach których będzie można zidentyfikować obszary dla wspólnych inwestycji w infrastrukturę specjalistyczną, jak np. lakiernię, cynkownię czy zaawansowane centrum obróbcze. Będzie to rzecz jasna wymagało od zaangażowanych podmiotów dużej odwagi związanej z koniecznością zainwestowania w tego typu przedsięwzięcia własnych środków.

Nadchodzące zmiany okażą się dla polskich firm większą szansą czy zagrożeniem?

Wierzę, że szansą. Publikując dane na temat zrównoważonego rozwoju, polskie przedsiębiorstwa zyskają na atrakcyjności z perspektywy europejskich inwestorów instytucjonalnych. Może to przyciągać do naszego kraju nowe źródła kapitału i stanowić dodatkowy impuls inwestycyjny w kolejnej fazie modernizacji polskiej gospodarki. Obowiązek raportowania może przełożyć się też na wiele innowacji w zakresie wzornictwa ekologicznego, procesów wytwarzania, dystrybucji czy użytkowania produktów. Z kolei wymogi dotyczące raportowania danych związanych z działalnością dostawców i partnerów biznesowych wymuszą intensywniejszą współpracę z nimi, co również może stanowić pewnego rodzaju potencjał.

Nie ma co się jednak oszukiwać: nadchodzące zmiany spowodują, że wiele polskich przedsiębiorstw będzie musiało przeanalizować swoje dotychczasowe struktury kosztów, zweryfikować wpływ oczekiwań klientów w zakresie spełnienia kryteriów społecznych i środowiskowych na nakłady inwestycyjne i koszty operacyjne czy też zidentyfikować swoje luki kompetencyjne. Pojawi się wówczas pytanie, jaka przyszłość czeka tych, którzy przez ostatnie lata działali w oparciu o zbyt niskie ceny, zbyt proste kompetencje i niezbyt efektywne procesy. Czy dopuścimy do tzw. selekcji naturalnej i pozwolimy im zniknąć? A co, jeśli okaże się, że to właśnie na nich zbudowane zostały fundamenty polskiej gospodarki?



Jaka przyszłość czeka tych, którzy przez ostatnie lata działali w oparciu o zbyt niskie ceny, zbyt proste kompetencje i niezbyt efektywne procesy? Czy dopuścimy do tzw. selekcji naturalnej i pozwolimy im zniknąć? A co, jeśli okaże się, że to właśnie na nich zbudowane zostały fundamenty polskiej gospodarki?

O rozmówcy

Luk Palmen – Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego, współzałożyciel i Prezes Zarządu InnoCo. Prowadzi usługi doradcze i coachingowe w zakresie strategii rozwoju i zarządzania innowacjami w przedsiębiorstwach oraz w jednostkach naukowych. Jest członkiem rad nadzorczych spółek technologicznych. Od ponad 10 lat zajmuje się doradztwem i coachingiem w zakresie zarządzania innowacjami, zarządzania MŚP, zarządzania klastrami oraz komercjalizacji technologii. Prowadził w tym okresie ponad 100 konferencji, seminariów i warsztatów. Angażuje się w promowanie innowacyjnych modeli współpracy w gospodarce. Jest autorem i współautorem praktycznych przewodników w zakresie foresightu, komercjalizacji technologii oraz klastrów. Jest menedżerem ds. innowacji i kooperacji Klastra Silesia Automotive & Advanced Manufacturing. W funduszu załączkowym Akcelerator Technologiczny Gliwice jest ekspertem odpowiedzialnym za weryfikację zgłoszonych projektów B+R we wczesnych fazach rozwoju i doprowadzenie ich do gotowości inwestycyjnej.

UE – azymut na suwerenność



Jan Filip Staniłko

NASK, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego,
b. Dyrektor Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju
i Technologii

Nie po raz pierwszy potwierdziło się, że nic tak bardzo nie pobudza Unii Europejskiej do refleksji i zmiany azymutu prowadzonych przez siebie polityk, jak kryzys. Obserwujemy dziś, że w konsekwencji zdarzeń, takich jak pandemia, wojna w Ukrainie czy zaostrzający się geopolityczny konflikt na osi USA–Chiny, Bruksela obrała kierunek na osiągnięcie wielowymiarowej – surowcowej, energetycznej, technologicznej, farmaceutycznej ale również cyfrowej – suwerenności. W jaki sposób planuje to osiągnąć? Czy to dobra strategia na niestabilne czasy? Jakie cele się za nią kryją?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

O ile jeszcze kilka lat temu europejskie firmy eksportowały bardzo dużo swoich technologii do Chin, które nie posiadały wówczas własnego know-how w zakresie ich wykorzystania, o tyle dziś sytuacja ulega odwróceniu i Chińczycy są w stanie wiele z nich wytwarzać w odpowiednich dla siebie ilościach, co przekłada się na spadek popytu na europejskie produkty. Czy zgodzi się Pan z tezą, że ten właśnie czynnik popchnął Unię Europejską do działań mających na celu ochronę swoich firm przemysłowych, takich jak np. wprowadzenie regulacji CBAM i to nawet kosztem „świętej” do tej pory wolności prowadzenia handlu?

Przez ostatnie dwa–trzy lata wydarzyło się na świecie sporo istotnych rzeczy. Jedną z najważniejszych z perspektywy UE był wybuch wojny w Ukrainie, który sprawił, że promowana do tej pory przez Brukselę filozofia opierania transformacji energetycznej na gazie została pozbawiona swoich politycznych fundamentów. Europa zaczęła to odczuwać kilka miesięcy przed rozpoczęciem konfliktu, kiedy Rosjanie, przygotowując się do wojny i mając już w posiadaniu, bądź przynajmniej pod kontrolą, magazyny na obszarze Wspólnoty, przestali je napełniać.

„Dziwnym trafem” rosyjska agresja zbiegła się w czasie z możliwością otwarcia drugiej nitki Nord Stream, co miało postawić Europę przed wyborem: albo pozwoli „oddać” Ukrainę w ręce Rosji, albo też straci dostęp do rosyjskiego gazu. Jak wiemy, państwa Starego Kontynentu wybrały drugą opcję, decydując się na odświeżenie sojuszu energetycznego ze Stanami Zjednoczonymi. Nie było lekko, ceny gazu były wyraźnie wyższe od oferowanych przez Gazprom, jednakże na przestrzeni roku gaz spoza Rosji zdołał wypchnąć ten rosyjski, dzięki czemu surowiec ten przestał być przedmiotem szantażu. Sytuacja ta ostatecznie uświadomiła UE, że gaz z Rosji jest wyborem niebezpiecznym, podatnym na różnego typu szoki geopolityczne.

”

Wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że promowana do tej pory przez Brukselę filozofia wspierania transformacji energetycznej gazem została pozbawiona swoich fundamentów. Uświadomiło to UE, że surowiec ten jest wyborem niebezpiecznym, podatnym na różnego typu szoki geopolityczne.

Otworzyło to drogę do powrotu na unijną scenę energetyki atomowej. Jest to kluczowa kwestia, gdyż budowa zielonej gospodarki nie jest równoznaczna z likwidacją przemysłu ciężkiego – ów przemysł jak najbardziej musi mieć w niej miejsce, tyle tylko, że należy mu zapewnić czystą i wysoko dyspozycyjną energię. Jej źródłem może być właśnie atom, w przypadku którego energia jest produkowana niezależnie od aktualnych warunków pogodowych. Oczywiście, inwestycje w tego typu elektrownie są projektami długofalowymi i bardzo skomplikowanymi, jednakże moim zdaniem istotny jest sam fakt, że temat ten przestał być w UE tabu.

Co natomiast z wątkiem chińskim?

Chiny są dziś w fazie otwierania się po okresie pandemii. Borykają się one z licznymi problemami wewnętrznymi, takimi jak spadek popytu czy skumulowane zadłużenie w sektorze budowlanym. Po drodze nastąpił wybór Xi Jinpinga na trzecią kadencję przewodniczącego Chińskiej Partii Komunistycznej, wyłamujący tradycyjną dwukadencyjność osób piastujących to stanowisko. Nieprzypadkowo zbiegło się to w czasie z zaostrzeniem kursu Wschód–Zachód: z jednej strony Amerykanie pogłębiali swoje embarga technologiczne względem Państwa Środka, a z drugiej Pekin wyraził ciche poparcie dla Rosji w konflikcie zbrojnym z Ukrainą.

Zanim to nastąpiło, europejska polityka wobec Chin starała się dzielić włos na troje – traktowano je równocześnie jako strategicznego partnera (np. w zakresie pozyskiwania pierwiastków ziem rzadkich), strategicznego rywala (choćby w kwestii ogniw fotowoltaicznych, aut elektrycznych), ale i strategicznego przeciwnika (np. na polu rozwoju najnowszych technologii mikroczipowych). Po wydarzeniach z ostatnich kilkunastu miesięcy dotychczasowa europejska filozofia stała się nie do utrzymania. Unia została zmuszona (również przez amerykańską presję) do bardziej klarownego wyrażenia swojego stanowiska wobec Chin – czas stania okrakiem dobiegł końca.



Przed wojną w Ukrainie, europejska polityka wobec Chin starała się dzielić włos na troje – traktowano je równocześnie jako strategicznego partnera, strategicznego rywala i strategicznego przeciwnika. Strategia ta – również ze względu na presję Amerykanów – dobiegła już jednak końca.

Summa summarum, kurs Europy względem Państwa Środka się zaostrzył, co jest z pewnością na rękę Amerykanom, ale dla UE wiąże się to z dużymi kosztami. Bruksela zdecydowała się np. nałożyć cła na zalewające tutejszy rynek chińskie ogniwa fotowoltaiczne, a w odpowiedzi Pekin ogłosił embargo na niektóre eksportowane dotąd do UE pierwiastki. Co ciekawe, nie zdecydowano się nałożyć ceł na chińskie samochody elektryczne, choć kosztują one dużo mniej, niż pojazdy europejskie.

Czy należy spodziewać się, że w pewnym momencie Bruksela, ze względu na bardzo silne relacje handlowe wielu państw członkowskich z Chinami, „odpuści” i zrobi krok wstecz, czy też będziemy mieli do czynienia z dalszą eskalacją?

W ostatnim czasie na poziomie Komisji Europejskiej doszło do pewnego rodzaju przełomu intelektualnego – Komisarze odpowiedzialni za trzy ważne obszary: rynek cyfrowy, obronność oraz handel, przygotowali listę krytycznych technologii, które UE chce chronić przed rywalami. Wśród nich znajdują się, m.in. zaawansowane półprzewodniki, sztuczna inteligencja, technologie kwantowe czy szeroko rozumiana biotechnologia. Co prawda w przygotowanym przez nich dokumencie nie sprecyzowano, kim konkretnie są rywale, wiadomo jednak, że chodzi przede wszystkim o Chiny.



W ostatnim czasie na poziomie Komisji Europejskiej doszło do pewnego rodzaju przełomu intelektualnego – Komisarze odpowiedzialni za trzy ważne obszary: rynek cyfrowy, obronność oraz handel, przygotowali listę krytycznych technologii, które UE chce chronić przed rywalami, przede wszystkim przed Chinami.

Opracowanie takiego dokumentu jest w Unii Europejskiej wydarzeniem właściwie bez precedensu. To pierwszy w historii Wspólnoty akt polityczny, a właściwie polityczno-przemysłowy, który potwierdza, że mamy dziś na świecie do czynienia z geopolityczną polaryzacją, że bierzemy udział w globalnej rywalizacji technologicznej, która nieraz potrafi przyjąć dość „brudny” wymiar. Pokazuje on też dobitnie, że UE zdecydowała się na przełożenie wagi w drugą stronę niż dotychczas. Przypomnijmy bowiem, że do tej pory w Komisji Europejskiej prym wiodła doktryna, opowiadająca się za prowadzeniem otwartej polityki handlowej, za respektowaniem reguł Światowej Organizacji Handlu. Co w praktyce niebywale utrudniało europejską politykę przemysłową.

Ten czas dobiega już końca. Nie sądzę, by Bruksela miała w tym momencie pójść wstecz. Wręcz przeciwnie – mając na uwadze pojawiające się wciąż nowe akty związane z gospodarką cyrkularną, z bateriami itd., mam wrażenie, że Europa nie tylko buduje swoją filozofię czy narrację gospodarczą, ale też zaczyna uzbrajać się w narzędzia, bez których byłaby na arenie międzynarodowej bezzębna. A tak przecież Unia wyglądała *de facto* na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat.

To faktycznie bardzo duża zmiana – czy jest Pan w stanie wskazać na jakiś moment, wydarzenie, które mogło w istotnym stopniu wpłynąć na dokonanie tego przewartościowania?

Zmiana ta faktycznie jest bardzo dużym wstrząsem, przede wszystkim dla biurokracji unijnej, ale też kilku krajowych biurokracji (np. Danii, czy Holandii). Nowa koncepcja oznacza bowiem z ich perspektywy konieczność zbudowania oraz wdrożenia nowego typu narzędzi. Myślę, że z perspektywy unijnych decydentów istotnym momentem mogło być uchwalenie amerykańskiego *Inflation Reduction Act*, które nastąpiło w sierpniu 2022 r. Ów akt miał na celu stymulację rozwoju zielonej gospodarki w USA, bazując w znacznej mierze na subsydiach.

Można powiedzieć, że Amerykanie poniekąd zdecydowali się pójść chińską drogą, tzn. wykorzystać instrumenty państwowe do pobudzenia określonych gałęzi przemysłu. Takiego podejścia wymagała zmieniająca się geopolityka, która sprawia, że zielony rozwój nabiera charakteru nie tylko ideologiczno-utopijnego, lecz staje się realnym narzędziem budowania suwerenności gospodarczej i tak też będzie on w nadchodzących latach traktowany przez poszczególnych graczy na arenie międzynarodowej – w tym również przez Unię.

Nowe unijne podejście nie zostało zatem wypracowane przez Komisję Europejską, poszczególne państwa członkowskie oraz firmy przemysłowe w sposób proaktywny, lecz raczej reaktywny – w obliczu wojny i rywalizacji amerykańsko-chińskiej UE znalazła się pod ścianą i została zmuszona do zrewidowania dotychczasowych prowadzonych przez siebie polityk. Zgodzi się Pan z tą tezą?

Niestety, ale wpisuje się to doskonale w dotychczasowy wzorzec historyczny. Unia Europejska od wielu dekad rozwija się skokowo, od kryzysu do kryzysu. Komisja Europejska jest instytucją bardziej biurokratyczną, niż polityczną, więc silni liderzy na jej czele są niestety w praktyce rzadkością. Większość unijnych instytucji czy regulacji, w tym również finansowych, dotyczących strefy euro, kształtuje się więc w stanach kryzysowych. Dzieje się tak dlatego, że takie momenty sprzyjają osiągnięciu szerszego i szybszego konsensusu, co w tak liczonym gronie zazwyczaj wymaga koronkowych układanek. A za największy problem UE postrzegam kłopoty z koordynacją i wypracowywaniem kompromisów. Jest to zadanie bardzo trudne, mając na uwadze liczbę państw członkowskich, układów sił między nimi, ich poszczególnych interesów, profili aktualnie rządzących w nich partii politycznych, oraz tego, że na poziomie Unii znajduje się kilka ośrodków decyzyjnych.

”

Unia Europejska od wielu dekad rozwija się skokowo, od kryzysu do kryzysu. Dzieje się tak dlatego, że takie momenty sprzyjają osiągnięciu szerszego i szybszego konsensusu. A to właśnie problemy z koordynacją i wypracowywaniem kompromisów uważam za największą słabość UE.

Prowadzenie polityki w takich warunkach jest ciągłą rozgrywką, co sprawia, że rzadko kiedy udaje się uzyskać pełną synchronizację i wypracować jednolity kierunek działania. Wracając do nowej unijnej filozofii – w jej przyjęciu z pewnością pomógł „kac” po pandemii oraz trauma wywołana problemami z dostępem do tradycyjnych, dalekowschodnich źródeł dostaw. Dodając to wszystko do siebie, łatwiej było zbudować ten konsensus. Nie jest jednak absolutnie żadnym zaskoczeniem, że nastąpiło to jako reakcja na szok – taki jest bowiem unijny *modus operandi*.

Czy Pana zdaniem główną motywacją obrania przez UE azymutu na zieloną rewolucję jest aspekt ekonomiczny, a konkretniej – próba opracowania recepty na podtrzymanie rozwoju europejskiej gospodarki czy też znalezienia dla niej nowego motoru napędowego?

Nie wydaje mi się – moim zdaniem Europa została przestawiona w tryb myślenia przede wszystkim o zapewnieniu bezpieczeństwa i to jest według mnie główny motyw. Trudno się temu dziwić, pamiętając niepokój, a miejscami wręcz chaos, w jaki wprowadziła Stary Kontynent najpierw pandemia, a później wojna w Ukrainie. Mówiąc o bezpieczeństwie, mam na myśli zdolność do samostanowienia o sobie, będącą *de facto* fundamentem wolności. Wiele wskazuje na to, że UE uświadomiła sobie, że będąc pięknym domem bez okien i drzwi, nie uniknie harczących wewnątrz gryzoni. Tak właśnie było do tej pory, z czego skrzętnie korzystali chociażby Chińczycy świadomi tego, że społeczeństwa Europy są gotowe prehandlować swoją wolność za pokój i pieniądze.



Europa została przestawiona w tryb myślenia przede wszystkim o zapewnieniu bezpieczeństwa rozumianego jako zdolność do samostanowienia o sobie, będącego *de facto* fundamentem wolności.

Widzę zatem kolejny przykład tego, że Europa wyciąga wnioski z ostatnich doświadczeń...

W szczególności z doświadczeń pandemii, kiedy okazało się, że podstawowe substancje farmaceutyczne są na Stary Kontynent importowane z Chin czy Indii, co sprawia, że w przypadku nieoczekiwanego kryzysu przestajemy mieć dostęp do leków. To wtedy bardzo poważnie zaczęto zwracać się w kierunku hasła „suwerenność” (schowanej pod kryptonimem „strategicznej autonomii”), w którym mieści się kilka różnych wymiarów: farmaceutyczny, surowcowy, energetyczny, technologiczny, ale też np. cyfrowy.

Jeśli chodzi o ostatni z nich – najlepszy przykład to regulacje cyfrowe, wprowadzone przez Komisję Europejską w celu ochrony wewnętrznego rynku głównie przed amerykańskimi gigantami technologicznymi. Rozpatrywałbym ten ruch w kategorii pokazania im, że pomimo tego, iż dominują one nad nami skalą i nie jesteśmy w stanie ich dogonić, to jednak możemy przeszkadzać im w opanowaniu naszego rynku i jesteśmy zdolni do tego, by w jakiś sposób je kontrolować.

Dlaczego zdecydowano się na takie działanie?

Moim zdaniem Bruksela uznała, że nie powinniśmy być totalnie zależni od Stanów Zjednoczonych w aspekcie cyfrowym. Owszem – żyjemy w amerykańskiej chmurze, ale niech ma ona swoje fizyczne posadzenie w Europie. Zwiększy transparentność, rozliczalność i interoperacyjność usług i rynków cyfrowych. Niech nasze europejskie dane nie będą darmowym „pokarmem” dla algorytmów sztucznej inteligencji gigantów pochodzących z USA. Jak wspominałem – ma to być kolejny, obok farmaceutycznego czy zielonego, wymiar suwerenności Europy.

Pamiętam, że kiedy rozmawialiśmy dwa lata temu, wskazywał Pan na to, iż jednym z mankamentów Unii Europejskiej jest chęć wspierania za wszelką cenę małych i średnich przedsiębiorstw przy jednoczesnym blokowaniu możliwości powstania tzw. europejskich czempionów. Czy ostatnie kryzysy zmieniły percepcję unijnych decydentów również w tym obszarze?

Niestety nie – problemem Europy nadal jest to, że małe i średnie przedsiębiorstwa są z jakiegoś powodu faworyzowane w unijnych regulacjach. Ekonomicznie nie ma to żadnego uzasadnienia, co widzą np. Amerykanie, u których nie jest prowadzona żadna specjalna polityka wobec MŚP. I nie wynika to wcale z dość oligarchicznego charakteru ich gospodarki, ale raczej z podejścia, że albo firma zmierza do wielkości, albo też pozostaje mała i funkcjonuje w swoim obszarze, nie stanowiąc jednak fundamentu całej gospodarki.

Oczywiście inaczej sytuacja wygląda w Niemczech czy Włoszech, gdzie małe i średnie przedsiębiorstwa z historycznych względów stanowiły zasadniczy budulec tamtejszej gospodarki a także zorganizowaną siłę polityczną. Jednakże ekstrapolowanie tego podejścia na całą Europę skończyło się tym, że mamy dziś na Starym Kontynencie miliony drobnych firm, które ani nie dostarczają niczego wielkiego, szczególnie wartościowego, ani też nie są w stanie wykonać adaptacji technologicznej do nowych, wysoko zaawansowanych rozwiązań – nie dysponują nawet ku temu wystarczającymi zasobami kompetencyjnymi. Za to często oddają dużą część swojej marży cyfrowym platformom dwustronnym albo pozwalają się przejąć firmom z USA lub Chin, oddając im w ten sposób bezcenny *know-how*.

Nadal uważam, że UE powinna zmienić filozofię konkurencji na jednolitym rynku i dążyć do tego, by powstawali tu, podobnie jak np. w USA, tzw. dominujący czempioni, zdolni do robienia naprawdę nowych i bardzo dużych rzeczy. Jest to szczególnie aktualne przy dzisiejszych uwarunkowaniach – obecny świat, w przeciwieństwie do tego sprzed trzech dekad, nie otwiera się już, a wręcz przeciwnie – zamyka się. Jeżeli zatem dążymy do budowy swojego głębokiego rynku wewnętrznego, chcemy się na różne sposoby – regulacyjnie, energetycznie itd. – odgradzić, to potrzebny jest nam znaczny postęp technologiczny oraz ogromna skala inwestycji. Chmara małych, tradycyjnych przedsiębiorstw nie będzie w stanie tego udźwignąć – to rola dla bardzo zwinnych startupów technologicznych w partnerstwie z dużymi i potężnymi graczami.

”

Obecny świat nie otwiera się, lecz zamyka. Jeżeli zatem dążymy do budowy swojego głębokiego rynku wewnętrznego, chcemy się na różne sposoby – regulacyjnie, energetycznie itd. – odgradzić, to potrzebny jest nam znaczny postęp technologiczny oraz ogromna skala inwestycji. Chmara małych, tradycyjnych przedsiębiorstw nie będzie w stanie tego udźwignąć – to rola dla bardzo zwinnych startupów technologicznych w partnerstwie z dużymi i potężnymi graczami.

O rozmówcy

Jan Filip Staniłko – ekspert w dziedzinie zarządzania rozwojem nowych produktów, polityki przemysłowej oraz ekonomii politycznej. Do października 2020 r. pracował w Departamencie Innowacji w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, gdzie pełnił funkcje m.in. Dyrektora oraz Zastępcy Dyrektora. Absolwent studiów doktoranckich na Wydziale Filozoficznym Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz studiów doktoranckich z nauk ekonomicznych Akademii Leona Koźmińskiego. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Jaka przyszłość polityki transportowej UE?



Magda Kopczyńska

Dyrektor Generalna ds. Mobilności i Transportu (MOVE) Komisji Europejskiej

W czerwcu 2024 roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego, a pięć miesięcy później pracę rozpocznie nowe Kolegium Komisarzy Unii Europejskiej. Jeden lub jedna z nich będzie odpowiadać za politykę transportową, obejmującą m.in. bezpieczeństwo środków transportu oraz ich wpływ na klimat i środowisko czy konkurencyjność europejskich firm transportowych. Kręgi związane z sektorem, kraje europejskie, a także sama Komisja Europejska zaczynają dyskutować nad tym, jakie powinny być priorytety dla UE na kolejne pięć lat, w tym także w obszarze transportu. Co w ostatnich latach zmieniło się w Europie w tej mierze? Jakie są najważniejsze wyzwania? Które z inicjatyw już zostały podjęte, a które czekają na realizację? Jak będzie wyglądała przyszła polityka transportowa UE?

COVID-19 i wojna w Ukrainie – jak wpłynęły na transport?

Podobnie jak cała gospodarka europejska, transport doświadczył nagłego zahamowania po wybuchu pandemii. W 2020 roku ruch lotniczy w UE spadł o 73% w porównaniu do roku 2019 – wróciliśmy tym samym do poziomu z połowy lat 80. XX w. Było o ok. 60–90% mniej pasażerów na statkach, 60–80% mniej rezerwacji turystycznych, a także 70–90% mniej pasażerów kolei w ruchu międzynarodowym. Szereg państw UE wprowadziło wewnętrzne kontrole na granicach objętych strefą Schengen, co natychmiast przełożyło się na utrudnienia w zakresie płynności ruchu transportowego. W styczniu 2021 roku wiele krajów nadal wymagało testowania pracowników transportu, których mobilność jest niezbędna dla funkcjonowania lotnictwa, marynarki handlowej czy transportu lądowego. To był kryzys, jakiego jeszcze w historii transportu UE nie było.

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku jeszcze bardziej podkreśliła rolę transportu, który z jednej strony dostarcza Ukrainie niezbędną do walki broń i towary codziennego użytku, z drugiej zaś pomaga ukraińskiej gospodarce przetrwać, umożliwiając eksport nie tylko do krajów Unii Europejskiej, ale także poza nią. Kiedy porty Morza Czarnego zostały odcięte, Unia, wspólnie z Ukrainą, uruchomiła korytarze solidarnościowe, którymi ukraińskie zboże mogło dotrzeć do potrzebujących państw w Afryce i Azji. W rekordowym czasie kilku miesięcy udało się stworzyć zupełnie nowe szlaki, które dla Ukrainy są ważnym elementem trwałego łączenia jej systemu transportowego z europejskimi sieciami.

Ważna lekcja

Odpowiadając na te dwa kryzysy, nauczyliśmy się szybko podejmować decyzje. Znaczna część pomocy dla sektora transportowego w czasie pandemii wymagała zmian w prawie europejskim. Dzięki współpracy Parlamentu Europejskiego i Rady UE można było je przeprowadzić w rekordowo krótkim czasie. To doświadczenie

było bardzo cenne również w kontekście odpowiedzi na kryzys energetyczny i przyjmowanie kolejnych pakietów sankcji przeciwko Rosji i Białorusi. Uświadomiliśmy też sobie, jak istotny jest przepływ informacji. Wiele krajowych obostrzeń dotyczących transportu wprowadzono bez uprzednich konsultacji z sektorem transportowym lub państwami sąsiednimi. Prowadziło to do niepotrzebnych utrudnień w świadczeniu usług przewozowych i – z perspektywy czasu – pogłębiało negatywny wpływ na gospodarkę. Po trzecie, przekonaliśmy się, że w sytuacji kryzysowej może pojawić się pokusa, by na chwilę zapomnieć o jednolitym rynku i skupić się na poprawie sytuacji poszczególnych krajów. Było to widoczne zarówno w niekiedy zbyt szczodrej pomocy państwa, jak i w postulatach zawieszenia stosowania niektórych przepisów¹.

Najważniejszą lekcją było jednak to, że transport jest sektorem krytycznym, mającym podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Bez jego sprawnego działania, skutki pandemii byłyby o wiele poważniejsze. Również odpowiedź UE na rosyjską agresję – od pomocy osobom opuszczającym Ukrainę, po dostawy broni – nie byłaby tak skuteczna.



Transport jest sektorem krytycznym, mającym podstawowe znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Bez jego sprawnego działania, skutki pandemii byłyby o wiele poważniejsza, a odpowiedź UE na rosyjską agresję – mniej skuteczna.

„Zielony” transport – czyli jaki?

W grudniu 2020 roku Komisja Europejska przyjęła dokument: „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”², który nakreśla wizje transportu i mobilności, odpowiadające na potrzeby obywateli UE: od wyjazdów na wakacje, po prawidłowe funkcjonowanie globalnych łańcuchów dostaw towarów do naszych sklepów. Swobodny przepływ osób i towarów przez wewnętrzne granice Unii Europejskiej jest podstawową wolnością UE i jej jednolitego rynku. Sektor transportu odpowiada za 5% europejskiego PKB, zatrudnionych w nim jest około 10 mln osób, a jego transformacja wiąże się bezpośrednio z rozwojem konkurencyjności firm transportowych. Strategii towarzyszyły 82 konkretne inicjatywy, stanowiące podstawę transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz zwiększenia odporności unijnego systemu transportu na przyszłe kryzysy. Jak wskazano w Europejskim Zielonym Ładzie, dzięki inteligentnemu, konkurencyjnemu, bezpiecznemu, dostępnemu i przystępnemu cenowo systemowi transportu emisje mają zmniejszyć się o 90% do 2050 r.

Przykłady inicjatyw zaplanowanych w strategii (i w sporej liczbie już uzgodnionych i wprowadzanych w życie) to:

- upowszechnienie bezemisyjnych pojazdów, statków i samolotów, odnawialnych źródeł energii, paliw niskoemisyjnych i powiązanej infrastruktury poprzez zainstalowanie trzech mln publicznych punktów ładowania do 2030 r.,
- tworzenie zeroemisyjnych lotnisk i portów poprzez nowe inicjatywy promujące zrównoważone paliwa lotnicze i morskie,
- działania na rzecz zdrowszego i bardziej zrównoważonego transportu międzymiastowego i miejskiego poprzez podwojenie ekspresowych przewozów kolejowych i rozwój dodatkowej infrastruktury rowerowej w ciągu najbliższych 10 lat,
- wspieranie ekologicznego transportu towarowego poprzez podwojenie kolejowego ruchu towarowego do 2050 r.

¹ Komisja zaproponowała m.in. umożliwienie państwom członkowskim zawieszenia poboru opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej czy niektórych przepisów dotyczących czasu pracy kierowców samochodów ciężarowych. Więcej informacji: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/transportation-during-pandemic_en [dostęp online].

² Komisja Europejska, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, Bruksela 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789> [dostęp online].



Sektor transportu odpowiada za 5% europejskiego PKB, zatrudnia około 10 mln osób, a jego transformacja wiąże się bezpośrednio z rozwojem konkurencyjności firm transportowych.

Firmy sektora transportowego należą do najbardziej innowacyjnych – takie są oczekiwania użytkowników transportu oraz wymogi konkurowania z firmami z krajów spoza UE. Ponadto innowacje i cyfryzacja będą kształtować sposób przemieszczania się pasażerów i towarów w przyszłości, dlatego strategia przewiduje:

- urzeczywistnienie multimodalnego, opartego na sieci i zautomatyzowanego transportu – na przykład poprzez umożliwienie pasażerom zakupu biletów na podróże multimodalne i zapewnienie możliwości płynnej zmiany rodzajów transportu w przewozie towarów,
- pobudzanie innowacji oraz wykorzystywania danych i sztucznej inteligencji na rzecz bardziej inteligentnego transportu – na przykład poprzez wspieranie użycia dronów i bezzałogowych statków powietrznych oraz dalsze działania na rzecz stworzenia wspólnej, europejskiej przestrzeni danych dotyczących mobilności.

Transport był jednym z sektorów najbardziej dotkniętych pandemią COVID-19, a wiele przedsiębiorstw w tym sektorze doświadcza ogromnych trudności operacyjnych i finansowych także w wyniku skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę. Wysokie koszty uzyskania kredytu, wynikające z wysokiej inflacji, są tutaj ogromnym problemem. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska zobowiązała się do:

- wzmocnienia jednolitego rynku – na przykład poprzez intensyfikację wysiłków na rzecz ukończenia transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) do 2030 r. oraz wspieranie sektora transportu w skutecznej odbudowie dzięki zwiększonym inwestycjom, zarówno publicznym, jak i prywatnym, w modernizację flot we wszystkich rodzajach transportu,
- urzeczywistnienia sprawiedliwego transportu dostępnego dla wszystkich – na przykład przez zapewnienie transportu przystępnego cenowo i dostępnego we wszystkich regionach, dla wszystkich pasażerów, w tym pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się, jak również zwiększenie atrakcyjności tego sektora dla pracowników,
- zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony wszystkich rodzajów transportu, w tym poprzez zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych niemal do zera do 2050 r.

Strategia z grudnia 2020 roku dobrze wpisała się w rozwiązania przedstawione w ramach „Gotowi na 55”³ (FitFor55) – pakietu propozycji obejmujących wszystkie obszary gospodarki, które powinny umożliwić realizację celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 roku. Niezbędne jest jednak, aby nie zapominać o kosztach tej zielonej transformacji. Osiągnięcie wszystkich celów pakietu wymaga znacznych nakładów w sektorze transportu – samo dostosowanie sieci energetycznej do potrzeb transportu drogowego to dodatkowo około 205 mld euro rocznie w latach 2021–2030. W dłuższym horyzoncie czasowym nakłady te będą się zwracały, także w związku z unowocześnieniem i poprawianiem płynności transportu.



Wydatki na transport to przeciętnie około 12% budżetu gospodarstw domowych w Unii. Jest to trzeci co do wielkości wydatek po kosztach związanych z mieszkaniem oraz żywnością.

³ Komisja Europejska, *Gotowi na 55: realizacja propozycji*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_pl [dostęp online].

Powinniśmy jednak pamiętać, że wydatki na transport to przeciętnie około 12% budżetu gospodarstw domowych w Unii. Jest to trzeci co do wielkości wydatek po kosztach związanych z mieszkaniem oraz żywnością. To dlatego Komisja Europejska zaproponowała Społeczny Fundusz Klimatyczny – w sumie około 65 mld euro w latach 2026–2032, oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁴, które mają pomóc zarówno obywatelom, jak i regionom wymagającym wsparcia w związku z transformacją energetyczną.

Jednak samo finansowanie, które zawsze stanowi wyzwanie i podlega twardym negocjacjom pomiędzy krajami członkowskimi, to za mało, żeby dokonać trwałej zielonej transformacji. Bez dialogu i rzeczywistego włączenia obywateli, a także władz lokalnych i regionalnych w proces decyzji trudno będzie przekonać wszystkich, że modernizacja jest niezbędną.

Transport (w) przyszłości

Jednym z niezwykle widocznych efektów COVID-19 jest zmiana tendencji przemieszczania się – nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie. Wiele osób pracuje zdalnie, z domu, niektórzy z zagranicy, lecz nadal wszyscy oczekują, że system transportowy będzie oferował mobilność bardziej zindywidualizowaną, dostosowaną do nowych potrzeb, a jednocześnie uwzględniającą wymogi środowiskowe i wyzwania związane ze zmianą klimatu. To dlatego Komisja Europejska zaproponowała m.in. rozporządzenie *CountEmissions EU* w sprawie rozliczania emisji gazów cieplarnianych z usług transportowych, które pozwoli porównywać wpływ różnych rodzajów transportu na poziom emisji. Pracujemy także nad pakietem propozycji, które poprawią wiedzę i możliwości wyboru konsumentów oraz ochronę ich praw jako pasażerów, niezależnie od rodzaju transportu, jakim będą podróżować. Jasnym jest, że stoimy przed kluczowymi wyzwaniami – zarówno ze względu na koszt zielonej transformacji transportu, jak i możliwości oferowane przez najnowsze technologie – które będą wymagały od przyszłego komisarza do spraw transportu nowatorskich i niestandardowych propozycji, biorących także pod uwagę ewentualne rozszerzenie Unii Europejskiej.

Wyzwań jest oczywiście zdecydowanie więcej. Mamy starzejące się społeczeństwo, co już jest widoczne w niedoborze pracowników w transporcie. Jesteśmy świadkami częściowej deglobalizacji. Wreszcie – nie do końca wiemy, jaki wpływ na gospodarkę i rynek pracy będzie miał dalszy rozwój sztucznej inteligencji.

”

Transport jest jednym z namacalnych źródeł i efektów integracji europejskiej. Nic bardziej nie przypomina nam, że należymy do tej samej wspólnoty niż szybki przejazd pociągiem z jednego końca Europy na drugi bez kontroli dokumentów.

Paradoksalnie, te ogromne wyzwania mogą napawać optymizmem. To przecież różnego rodzaju kryzysy Unii Europejskiej przyczyniły się do ugruntowania poczucia, że my, Europejczycy, jesteśmy częścią tej samej wspólnoty. Odpowiadając na kryzys euro, migracyjny czy zagrożenie terroryzmem, Europa stała się bardziej zintegrowana – przynajmniej jeżeli chodzi o gospodarkę i bezpieczeństwo. Podobny efekt wywołały pandemia i agresja Rosji na Ukrainę. Transport natomiast jest jednym z namacalnych źródeł i efektów tej integracji. Nic bardziej nie przypomina nam, że należymy do tej samej wspólnoty niż szybki przejazd pociągiem z jednego końca Europy na drugi bez kontroli dokumentów. Podobnie zakupy w sklepach internetowych: nawet nie sprawdzamy, w którym kraju dany sklep ma magazyny i w jaki sposób zamówiony towar do nas dotrze. Po prostu zakładamy, że transport w Unii działa jak w zegarku.

⁴ Komisja Europejska, *Just Transition Fund*, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/just-transition-fund_pl [dostęp online].

O autorce

Magda Kopczyńska – Dyrektorka Generalna ds. Transportu i Mobilności w Komisji Europejskiej od 1 sierpnia 2023 roku. Zajmuje się tematyką transportu w Komisji od 1 maja 2009 roku, kierując wydziałami i dyrekcjami odpowiadającymi m.in. za transport morski, śródlądowy i multimodalny, bezpieczeństwo drogowe, inteligentne rozwiązania transportowe, innowacje i badania w obszarze transportu kolejowego. W okresie styczeń–lipiec 2023 roku pełniła stanowisko Zastępcy Dyrektora Generalnego w Dyrekcji ds. Polityki Rolnej w Komisji Europejskiej. Przed podjęciem pracy w Komisji Europejskiej, w grudniu 2006 roku pracowała m.in. w Konfederacji Lewiatan (2003–2006) i w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy (1999–2003).

Jak wspierać rozwój zielonych technologii w UE?



Jacek Truszczyński

Zastępca Szefa Działu ds. Zielonej Gospodarki i Gospodarki o Obiegu Zamkniętym, Komisja Europejska

W polityce klimatycznej i energetycznej Unii Europejskiej palącą kwestią jest obecnie problem dostaw technologii niskoemisyjnych. Do tej pory UE wspierała ich produkcję, w ograniczonym zakresie i mniejszym stopniu, niż robią to obecnie Stany Zjednoczone, sukcesywnie realizujące własny system zachęt. Drugie światowe mocarstwo – Chiny – stało się z kolei ich kluczowym importerem na rynek europejski, skutecznie hamując rozwój zielonych technologii na terenie Wspólnoty. Jak odnaleźć się w tej globalnej rywalizacji przemysłowej? Jakie są atuty zielonej polityki przemysłowej zjednoczonej Europy? Na jakich filarach powinna być zbudowana europejska polityka wspomagania produkcji technologii niskoemisyjnych? Czy postulowane rozwiązania przyniosą upragnioną transformację w systemie energetycznym?

Kwestia łańcucha dostaw technologii niskoemisyjnych nigdy dotąd nie zajmowała tak ważnego miejsca w europejskiej polityce energetycznej i klimatycznej. Jakże są tego przyczyny? Po pierwsze, zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw w okresie pandemii uświadomiły nam, jak bardzo mogą one wpłynąć na naszą gospodarkę, zwłaszcza w tych sektorach, które uznajemy za strategiczne, jak farmaceutyka czy energetyka. Po drugie, nagłe przerwanie dostaw gazu w wyniku ataku Rosji na Ukrainę uświadomiło nam, jak ogromne ryzyko wiąże się ze zbyt dużą zależnością od jednego dostawcy. A ta zależność jest znaczna nie tylko w przypadku paliw kopalnych, ale również technologii, które będą stanowiły trzon przyszłej gospodarki niskoemisyjnej. Przypadek paneli fotowoltaicznych, których ponad 90% UE importuje z Chin, to tylko jeden z wielu przykładów. Europejski sektor wiatrowy, gdzie wciąż mamy liderów na poziomie globalnym, niemal całkowicie zależy od chińskich dostaw pewnych kluczowych komponentów, takich jak np. trwałe magnesy. To samo można powiedzieć o sektorze akumulatorów. Przez pięć ostatnich lat Unii udało się przyciągnąć inwestycje w ponad 25 gigafabrykach tych akumulatorów. Większość z nich produkuje jednak końcowe produkty i zależy niemal całkowicie od chińskich dostawców komponentów, takich jak katody.

Trzecim impulsem było ustanowienie latem zeszłego roku przez USA ambitnego systemu wsparcia producentów technologii niskoemisyjnych w ramach tzw. *Inflation Reduction Act* (IRA). Około 380 mld dolarów, które zostały zabudżetowane na te cele przez Kongres, są mniejszą sumą od środków, jakie na transformację energetyczną przeznaczają UE i jej członkowie. W UE jednak wsparcie publiczne jest niemal całkowicie skupione na dotowaniu instalacji technologii energetycznych (czy to poprzez taryfy gwarantowane dla energii pochodzącej z OZE, czy też europejskie i krajowe programy wsparcia dekarbonizacji przemysłu ciężkiego), a nie na finansowaniu ich produkcji. Wspieranie produkcji jest generalnie zakazane przez europejskie reguły dot. pomocy publicznej ze względu na zakłócenia rynku wspólnego, do których taka pomoc mogłaby doprowadzić.

Wreszcie, UE, Stany Zjednoczony oraz Chiny konkurują o korzyści ekonomiczne związane z tym niezwykle dynamicznym rynkiem, którego wartość ma wedle Międzynarodowej Agencji Energetycznej potroić się do 2030 roku, osiągając 600 miliardów euro rocznie.



W UE wsparcie publiczne jest niemal całkowicie skupione na dotowaniu instalacji technologii energetycznych, a nie na finansowaniu ich produkcji. Wspieranie produkcji jest generalnie zakazane przez europejskie reguły dot. pomocy publicznej ze względu na zakłócenia rynku wspólnego, do których taka pomoc mogłaby doprowadzić.

W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, w UE środki przekazywane są również beneficjentom poprzez prawdziwą mozaikę europejskich, krajowych i regionalnych programów wsparcia, co jest często mało czytelne dla podmiotów prywatnych. Na tym tle, system niezwykle hojnych i prostych odpisów podatkowych w ramach IRA może stanowić dla producentów akumulatorów, paneli fotowoltaicznych, turbin wiatrowych czy elektrolizerów niezwykle atrakcyjną ofertę.

W kontekście globalnej rywalizacji przemysłowej, pomiędzy efektem skali i niskim kosztem produkcji w Chinach i amerykańskim systemem zachęt, UE rozwija nowe podejście do zielonej polityki przemysłowej, dokonując korekty obecnych instrumentów i budując na swoich atutach.

Te atuty to między innymi dobrze rozwinięta branża R&D technologii niskoemisyjnych. Mimo rosnącego skokowo udziału Chin i Korei Południowej, udział firm europejskich w patentach tych technologii stanowi ponad 25%. Musimy jednak w większym stopniu niż obecnie przekuwać wynalazki w sukcesy komercyjne. Kolejna przewaga to rynek 450 milionów konsumentów o relatywnie wysokim wyczuleniu na kwestie środowiskowe. Firmom europejskim często trudno konkurować z azjatyckimi korporacjami w sytuacji, kiedy konkurencja ta opiera się wyłącznie o cenę. Kiedy damy konsumentom, w tym publicznym, narzędzia do porównywania produktów także na innych płaszczyznach, przede wszystkim środowiskowej (ślad węglowy, *design for recycling*), znacząco poszerzymy pole konkurencji między tymi firmami. Ten wewnętrzny popyt na technologie niskoemisyjne już teraz wspierany jest przez stabilne europejskie ramy prawne Zielonego Ładu.



W kontekście globalnej rywalizacji przemysłowej, pomiędzy efektem skali i niskim kosztem produkcji w Chinach i amerykańskim systemem zachęt, UE rozwija nowe podejście do zielonej polityki przemysłowej, dokonując korekty obecnych instrumentów i budując na swoich atutach.

Jak zatem powinna wyglądać europejska polityka wspomagania produkcji technologii niskoemisyjnych? W lutym br. Komisja Europejska zaproponowała oparcie jej na czterech filarach.

1. Przewidywalne i uproszczone otoczenie regulacyjne. Obecnie negocjowane przez Radę i Parlament Europejski są dwa kluczowe akty prawne – *Net-Zero Industry Act* oraz *Critical Raw Materials Act*. Mają one na celu wsparcie europejskiej produkcji technologii niskoemisyjnych i surowców przez nie zużywanych, takich jak metale ziem rzadkich. W ramach tych dokumentów, KE zaproponowała między innymi uproszczenie procedur wydawania pozwoleń na budowę i zobowiązanie władz publicznych do brania pod uwagę w przetargach publicznych i innych systemach wsparcia (jak np. aukcje na zieloną energię) kryteriów nakierowanych na wzmocnienie łańcucha dostaw.

2. Szybszy dostęp do finansowania. Z jednej strony KE poluzowała tymczasowo zasady pomocy publicznej dla tego rodzaju inwestycji. Poziom dozwolonej pomocy publicznej może zależeć od skali pomocy, która jest dostępna dla tego rodzaju inwestycji w krajach trzecich. Oczywiście stwarza to pewnego rodzaju ryzyko, ponieważ kraje UE nie mają porównywalnych zasobów fiskalnych. Dlatego też KE zaproponowała wzmocnienie wspólnotowych środków przeznaczanych na te cele, czy to w ramach Funduszy Innowacyjności, czy Instrumentów na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (z którego będą finansowane Krajowe Plany Odbudowy).
3. Doskonalenie niezbędnych umiejętności. W obecnym kontekście makroekonomicznym, znalezienie wykwalifikowanych pracowników jest bolączką w wielu branżach. Tu jednak wyzwanie jest podwójne, jako że celem jest znaczna rozbudowa produkcji. Dlatego KE zaproponowała stworzenie akademii przemysłu neutralnego emisyjnie w celu wprowadzenia programów podnoszenia i zmiany kwalifikacji w strategicznych sektorach przemysłu. Proponuje również ułatwienie wzajemnego uznawania przez kraje UE kwalifikacji zawodowych w tych branżach.
4. Promowanie otwartego i uczciwego handlu. We współczesnych uwarunkowaniach, kiedy nawet Stany Zjednoczone, również w tych sektorach, coraz częściej stosują różnego rodzaju bariery handlowe, pojawiają się głosy, że UE także powinna odejść od rygorystycznego przestrzegania zasad WTO. To nie leżałoby ani w naszym strategicznym, ani ekonomicznym interesie, biorąc pod uwagę silne zintegrowanie gospodarki UE z gospodarką światową. KE zapowiedziała jednak, że będzie bardzo rygorystycznie bronić jednolitego rynku przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, czego przykładem jest rozpoczęte w tym miesiącu dochodzenie w sprawie subsydiowanych samochodów z Chin.



Europejska polityka wspomagania produkcji technologii niskoemisyjnych powinna oprzeć się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, szybszym dostępie do finansowania, doskonaleniu niezbędnych kwalifikacji zawodowych oraz promowaniu otwartego i uczciwego handlu.

Sukces Europejskiego Zielonego Ładu w dużej mierze będzie zależał od naszej zdolności do budowania konkurencyjnego ekosystemu producentów technologii niskoemisyjnych. Ostatni z przedstawionych filarów wzmocni bowiem odporność przyszłego systemu energetycznego. Można się spodziewać, że przekucie transformacji energetycznej na sukces ekonomiczny zwiększy poparcie społeczne dla tej transformacji. Polska natomiast, gdzie już teraz obecna jest znaczna produkcja turbin wiatrowych, paneli fotowoltaicznych, akumulatorów i pomp ciepła, powinna odgrywać pierwszoplanową rolę w budowaniu i wdrażaniu nowej, zielonej polityki przemysłowej.

O autorze

Jacek Truszczyński – Zastępca Szefa Działu ds. Zielonej Gospodarki i Gospodarki o Obiegu Zamkniętym w Dyrekcji Generalnej Rynku Wewnętrznego w Komisji Europejskiej. Specjalizuje się w polityce energetycznej i programach wsparcia inwestycji, którymi zajmował się m.in. w Dyrekcjach Generalnych ds. Energii (ENER) i ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECFIN). Jest absolwentem Instytutu Socjologii UW oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie.

Gospodarka o obiegu zamkniętym – na czym polega i jak ją osiągnąć?



Małgorzata Gołębiowska

DG Environment, European Commission

Transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), zwanej również gospodarką cyrkularną, stanowi kluczowy element strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego, niskoemisyjnego, zasobooszczędnego i konkurencyjnego rozwoju. Jest to model gospodarczy, w którym wartość produktów, materiałów i zasobów jest utrzymywana w obiegu możliwie jak najdłużej, a ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, przeciwdziałając nadmiernemu zużyciu pierwotnych zasobów naturalnych. Polska, chcąc dołączyć do grona krajów Unii ze zrównoważonymi i innowacyjnymi gospodarkami, musi wziąć pod uwagę przejście na zamknięty obieg.

Jakie korzyści z GOZ dla Europy i jej państw członkowskich?

Przejście na bardziej cyrkularny model gospodarczy ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia ambicji UE w zakresie klimatu, różnorodności biologicznej i ograniczenia poziomu emisji zanieczyszczeń. Należy podkreślić, że 45% emisji gazów cieplarnianych wiąże się z produkcją i konsumpcją dóbr codziennego użytku¹. Szacuje się, że przejście na GOZ może pomóc w ograniczeniu globalnej emisji nawet o 39%². Gospodarka cyrkularna ma również kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania utracie różnorodności biologicznej ze względu na jej kluczową rolę w ograniczaniu ilości odpadów i zanieczyszczeń oraz w zmniejszaniu popytu na zasoby³. Ponad 90% utraty różnorodności biologicznej wynika z wydobycia i przetwarzania zasobów naturalnych⁴.

GOZ odgrywa również kluczową rolę w zwiększaniu autonomii strategicznej Europy poprzez redukcję importu surowców spoza Unii. Olbrzymia zależność UE od pochodzących z zewnątrz zasobów krytycznych, w szczególności tych kluczowych dla zielonej transformacji (m.in. metali potrzebnych do produkcji turbin wiatrowych, modułów fotowoltaicznych i baterii), staje się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa geopolitycznego Europy, w tym stabilności łańcuchów dostaw i konkurencyjności naszych przedsiębiorstw

¹ Ellen MacArthur Foundation, *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*, 2019, <https://ellenmacarthurfoundation.org/completing-the-picture> [dostęp online].

² Circle Economy Foundation, *The Circularity Gap Report*, 2021, <https://www.circle-economy.com/resources/circularity-gap-report-2021> [dostęp online].

³ Ellen MacArthur Foundation, *The Nature Imperative: How the circular economy tackles biodiversity loss*, 2021, <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/biodiversity-report> [dostęp online].

⁴ International Resource Panel, *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook> [dostęp online].

w kontekście nasilającego się globalnego wyścigu w dziedzinie czystych technologii. Gospodarka cyrkularna to również olbrzymie korzyści dla konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. GOZ wymusza przechodzenie na innowacyjne modele biznesowe – np. zakresie w ekonomii współdzielenia, stymuluje rozwój sektora usług, a także umożliwia tworzenie zielonych miejsc pracy.



Olbrzymia zależność UE od importu surowców krytycznych staje się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa geopolitycznego Europy.

Jak cyrkularne są gospodarki europejskie?

W 2020 roku UE postawiła sobie za cel, aby w ciągu dekady podwoić zastosowanie zasobów wtórnych, tj. materiałów pochodzących z recyklingu. W 2022 roku średni wskaźnik cyrkularnego wykorzystywania materiałów dla UE wynosił jedynie 11,5%. Najwyższe wskaźniki cyrkularności odnotowano w Holandii (27,5%), Belgii (22,2%) i Francji (19,3%). Jako że ambicje przejścia na GOZ są od kilku lat stopniowo wdrażane w prawie europejskim, oczekuje się, że wkrótce zaczną przynosić bardziej wymierne rezultaty w całej Unii.

Należy podkreślić, że transformacja Polski na GOZ coraz bardziej odbiega od średniej UE. Wskaźnik cyrkularnego wykorzystywania materiałów w Polsce spadł z 10,2% w 2016 do 8,4% w 2022 roku. Ponadto, wskaźnik śladu materiałowego Polski, mierzący całkowity popyt na surowce wymagane do zaspokojenia zapotrzebowania na dobra w gospodarce, wyniósł 19,9 ton na osobę, wyraźnie przekraczając tym samym średnią UE – 14,8 tony na osobę. Dodatkowo, Polska wciąż odnotowuje wysoki poziom wydobywania surowców, w szczególności kopaliny niemetalicznych, biomasy, paliw kopalnych oraz rud metali. W porównaniu do innych państw europejskich, duży ślad węglowy polskiej gospodarki i opóźnienia w dekarbonizacji pozostawiają Polskę w tyle z punktu widzenia transformacji w kierunku bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki.

W planie działania UE dotyczącym GOZ określono kluczowe sektory, które wykorzystują najwięcej zasobów i charakteryzują się wysokim poziomem cyrkularności, a są to: elektronika i ICT; baterie; akumulatory i pojazdy; opakowania; tworzywa sztuczne; tekstylia; budownictwo oraz produkcja żywności. Jako że decyzje podejmowane na etapie projektowania mają wpływ na około 80% późniejszego oddziaływania produktu na środowisko, niezwykle ważne jest, aby produkty były projektowane z myślą o obiegu zamkniętym. W związku z tym, polityka UE coraz bardziej skupia się na większej regulacji ekoprojektowania i uwzględniania cyklu życia produktów w kluczowych sektorach. Rozporządzenie w tej sprawie ma więc szansę zrewolucjonizować europejski model produkcji i konsumpcji⁵. Jego celem będzie wymuszenie, aby wszystkie produkty sprzedawane w UE były trwałe, nadające się do naprawy, wielokrotnego użytku, zawierały materiały pochodzące z recyklingu, a po zakończeniu cyklu życia były w bezpieczny i skuteczny sposób poddawane odzyskowi.



W porównaniu do innych państw europejskich, duży ślad węglowy polskiej gospodarki i opóźnienia w dekarbonizacji pozostawiają nasz kraj w tyle z punktu widzenia transformacji w kierunku bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki.

⁵ Komisja Europejska, *Rozporządzenie ustanawiające ramy ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów i uchylające dyrektywę 2009/125/WE*, Bruksela 2022, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bb8539b7-b1b5-11ec-9d96-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF [dostęp online].

Jak polska gospodarka może przejść na model cyrkularny?

Zgodnie z szacunkami zawartymi w *The Circularity Gap Report Poland*, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym może umożliwić Polsce zmniejszenie zużycia surowców o 40%⁶. W przypadku naszego kraju największy potencjał w zakresie obiegu zamkniętego leży w sektorach rolno-spożywczym, budowlanym i wytwórczym.

Rolnictwo i przetwórstwo spożywcze odpowiadają za 26% śladu materiałowego i 8% całkowitej emisji dwutlenku węgla (2017)⁷. Użytkowanie gruntów rolnych w Polsce należy do najwyższych w UE, jednak produkcja rolna i gospodarcza pozostaje w tyle. W polskim rolnictwie intensywnie stosuje się nawozy syntetyczne, podczas gdy istnieje duży potencjał w kompostowaniu i fermentacji, których celem jest produkcja nawozów organicznych i rozwój rolnictwa ekologicznego. Kompostowanie i fermentacja są znacznie poniżej średniej UE (48 kg na osobę w porównaniu ze 100 kg), natomiast produkcja odpadów żywnościowych utrzymuje się na wysokim poziomie (112 kg na osobę).



Zgodnie z szacunkami zawartymi w *The Circularity Gap Report Poland*, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym może umożliwić Polsce zmniejszenie zużycia surowców o 40%.

The Circularity Gap Report Poland podkreśla również ogromny wpływ rosnącego sektora budowlanego, który zużywa ogromne ilości materiałów, energii i wody, odpowiadając za 37% całkowitego śladu materiałowego. Co warto podkreślić, istnieje duży potencjał redukcji popytu na surowce w tym sektorze, m.in. poprzez zamykanie obiegu w budownictwie, tj. skoncentrowanie się na renowacjach i modernizacji istniejących budynków ze zdecydowanie większym wykorzystaniem surowców wtórnych.

Z pewnością możemy powiedzieć, że Polska jest ważnym ośrodkiem produkcyjnym dla różnych sektorów, takich jak motoryzacja, metalurgia oraz wytwarzanie maszyn i urządzeń. Produkcja odpadów przemysłowych w Polsce ma znacznie większy udział w całkowitej ilości wytwarzanych odpadów w porównaniu ze średnią UE, co potwierdza niższą efektywność polskiej gospodarki w wykorzystaniu zasobów. Znaczna poprawa gospodarowania odpadami przemysłowymi, w szczególności pochodzącymi z górnictwa, wydobywania, przetwórstwa przemysłowego, a także produkcji i dostaw energii, jest więc koniecznością. Istotne jest również wspieranie symbiozy przemysłowej, gdzie to, co dla jednego producenta jest odpadem, dla drugiego staje się wartościowym surowcem. Tworząc całe ekosystemy współpracujących ze sobą w ten sposób przedsiębiorstw, można nie tylko zredukować ilość odpadów, ale także znacząco obniżyć koszty pozyskiwania surowców. Ponadto, sektor produkcyjny powinien również przygotować się do wykorzystania możliwości, które daje GOZ, na przykład świadczenia nowych usług, takich jak naprawa, przetwarzanie czy produkcja części wymiennych w celu ponownego użycia produktów i urządzeń.

Pomimo tego, że gospodarka odpadowa w Polsce stopniowo się poprawia, nadal jest to obszar, który wymaga wzmoczonych wysiłków. Polska nie osiągnęła wymaganych poziomów recyklingu odpadów komunalnych (cel to 50% w 2020 r.) i istnieje ryzyko, że bez dodatkowych reform nie osiągnie poziomów wymaganych na 2025 r. w odniesieniu do odpadów komunalnych i opakowaniowych. Słaba segregacja bioodpadów w połączeniu z niewystarczającą ilością instalacji do ich przetwarzania, a także niska wydajność selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych są głównymi słabościami aktualnego systemu. Wdrożenie systemu kaucyjnego dla opakowań oraz reforma systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta, jak również większe inwestycje w instalacje do przetwarzania odpadów będą kluczowe dla poprawy sytuacji.

⁶ Circle Economy Foundation, *The Circularity Gap Report Poland*, 2022, <https://www.circularity-gap.world/poland> [dostęp online].

⁷ Tamże.



Pomimo tego, że gospodarka odpadowa w Polsce stopniowo się poprawia, nadal jest to obszar, który wymaga wzmoczonych wysiłków.

Polityka UE w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym stanowi dla Polski wyjątkową szansę na transformację w kierunku innowacyjnym i bardziej zrównoważonym pod kątem wpływu na środowisko. Podnoszenie świadomości konsumentów jest kluczowe, ale samo w sobie nie wystarczy by popchnąć gospodarkę na bardziej cyrkularne tory. Pilne jest strategiczne planowanie transformacji w tym kierunku połączone z terminowym wdrażaniem unijnych regulacji i reform fiskalnych, a także dobrze ukierunkowanymi inwestycjami.

O autorce

Małgorzata Gołębiewska – od 2008 roku pracuje nad unijną polityką ochrony środowiska i klimatu w Komisji Europejskiej. Aktualnie kieruje zespołem ds. metodologii wyliczania śladu środowiskowego i zajmuje się projektem dyrektywy regulującej *greenwashing* w wydziale „Gospodarka obiegu zamkniętego, zrównoważona produkcja i konsumpcja”. Poprzednio zajmowała się wdrażaniem polityki odpadowej, a także regulacją emisji CO₂ z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych.

Absolwentka Wydziału Ekonomii na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu oraz Kolegium Europejskiego w Brugii, a także studiów podyplomowych ze zrównoważonego rozwoju na Uniwersytecie Londyńskim.

Dekarbonizacja to za mało?

Unijny plan na nadmiarowe CO₂



Krzysztof Bolesta

lider zespołu wychwytywania i magazynowania CO₂
Komisji Europejskiej

Unia Europejska, dążąc do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r., skupia się na redukcji emisji CO₂ przede wszystkim poprzez zeroemisyjną energetykę, zwiększanie efektywności energetycznej, recykling oraz postępującą elektryfikację. Uzupełnieniem tych działań mają być technologie dotyczące wychwytywania, składowania, wykorzystywania oraz usuwania z atmosfery dwutlenku węgla. Na czym one polegają? Jaki jest ich obecny etap rozwoju? Jak kształtuje się ich opłacalność ekonomiczna? Na ile rozwiązania te mogą się docelowo przyjąć w Polsce?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Unia Europejska dąży do osiągnięcia zeroemisyjności w horyzoncie 2050 r. W tym celu, oprócz promocji energetyki odnawialnej, elektromobilności czy zwiększania efektywności energetycznej budynków, ma też określone plany dotyczące dwutlenku węgla – jego wychwytywania, składowania wykorzystywania oraz usuwania z atmosfery (zbiorczo określonego mianem *Industrial Carbon Management*). O co tu chodzi?

Zacznijmy od genezy – wszystko zaczęło się od technologii CCS (*CO₂ Capture and Storage*), służącej wychwytywaniu i składowaniu dwutlenku węgla. Komisja Europejska zaczęła ją forsować w okolicach 2007 r. Chodziło o to, żeby pomóc w pewien sposób elektrowniom węglowym w obliczu pierwszych celów klimatycznych – 20% redukcji gazów cieplarnianych, 20% zwiększenia efektywności energetycznej oraz 20% wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Wszystko to w horyzoncie 2020 r.

Technologia CCS była jednym z elementów, dzięki którym elektrownie węglowe nie musiałyby być „wyrzucane” z miks energetycznego. Jeśli bowiem generowana przez nie emisja byłaby wychwytywana, a następnie wtłaczana pod ziemię, nie musiałyby one płacić za pozwolenia EU ETS. Obiekty te mogłyby zatem dalej – przynajmniej przez pewien czas – funkcjonować nawet w rzeczywistości, w której cena pozwoleń na emisję CO₂ idzie do góry.

Zadziałało?

Nie do końca – okazało się bowiem, że CCS jest nadal zbyt drogi, aby być opłacalnym dla elektrowni węglowych. Był to czas, kiedy ceny EU ETS były bardzo niskie, kształtując się na poziomie nieraz raptem kilku euro. W konsekwencji nikomu nie opłacało się zainwestować w technologię wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, której ówczesny koszt szacowany był (dla elektrowni) na około 100 euro za tonę.

Co nastąpiło później?

Wydawało się, że technologia ta przejdzie do lamusa, że niebawem całkowicie o niej zapomnimy. I tak też to przez kilka lat wyglądało. Po pewnym czasie pojawił się natomiast pomysł, by wykorzystać dostępną komercyjnie na rynku technologię wychwyty CO₂ i znaleźć zastosowanie dla zebranego gazu. A z dwutlenku

węgla można robić różne rzeczy – w Niderlandach jest on wychwytywany, a następnie przesyłany do szklarni, znajdując wykorzystanie w rolnictwie. CO₂ można stosować w produkcji paliw syntetycznych, plastiku i wielu innych rzeczy. Komisja Europejska pracuje dziś zresztą nad przygotowaniem listy towarów, które mogą być produkowane przy wykorzystaniu wychwyconego CO₂, wiążąc ten gaz długoterminowo, niejako go składowując.

Mamy już zatem dwa filary – wychwytywanie i składowanie oraz wykorzystywanie dwutlenku węgla. Trzecim, jak rozumiem, jest natomiast fizyczne eliminowanie go z atmosfery?

Zgadza się. Ten element pojawił się niedawno, w następstwie modelowania klimatycznego na poziomie Komisji, ale też Międzynarodowej Agencji Energetycznej, czy IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Prognozy te wskazują, że aby dojść do neutralności klimatycznej w 2050 r., nie wystarczy jedynie zredukować emisji, lecz trzeba będzie też – niczym drzewa – „wyjąć” część emisji CO₂ z atmosfery.

”

Aby dojść do neutralności klimatycznej w 2050 r., nie wystarczy się jedynie dekarbonizować, trzeba będzie też „wyjąć” część emisji CO₂ z atmosfery.

Proces ten, nazywany negatywnymi emisjami, zachodzi np. przy wykorzystaniu technologii *Direct Air Capture*, którą można sobie wyobrazić jako pewnego rodzaju wentylator, odkurzacz, wysysający powietrze i odseparowujący z niego CO₂, a następnie wstrzykujący ten gaz pod ziemię. Modelowanie klimatyczne wskazuje, że będziemy potrzebowali sporo negatywnych emisji, by zrekomensować produkcję CO₂ z sektorów, których jeszcze przez długi czas nie uda się zapewne w całości zdekarbonizować, jak np. rolnictwa czy transportu.

O ile emisja CO₂ do atmosfery jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia zmian klimatu, to nie ma natomiast żadnego problemu z tym, by składować go pod ziemią. Dlaczego?

Dlatego, że dwutlenek węgla już tam jest. Najlepszym na to dowodem są erupcje wulkanów, podczas których następuje wyrzut do atmosfery CO₂ znajdującego się pod ziemią. Dwutlenek węgla stłoczony pod ziemią nie wymaga pustej przestrzeni, jak np. magazyny ropy naftowej. W procesie wtłaczania pod ziemię jest on zamieniany w postać ciekłą i pod dużym ciśnieniem wstrzykiwany w skałę. W długim terminie zmineralizuje się on, stając się twardym kamieniem. Jest to w uproszczeniu odwrotność tego, co robimy z łupkami, w przypadku których gaz jest wyciągany ze skały.

Zatem choć termin „negatywne emisje” brzmi w języku polskim pejoratywnie, mówimy tu o procesie bardzo korzystnym z punktu widzenia przeciwdziałania zmianom klimatu.

Nazwa ta faktycznie jest bardzo niefortunna i mam nadzieję, że uda się znaleźć bardziej pozytywne, zgrabniejsze tłumaczenie. Owa „negatywność” odwołuje się do matematycznego przeciwieństwa procesu emisji – poprzez negatywne emisje *de facto* odejmujemy faktyczne emisje z powietrza.

Wracając jednak do sedna. Komisja Europejska zdecydowała się zebrać opisane wyżej trzy oddzielne łańcuchy wartości CO₂ w jedną strategię o nazwie *Industrial Carbon Management Strategy*. Dokument ten wskazuje, jak dużo potrzebujemy wychwycić dwutlenku węgla na drodze do neutralności klimatycznej i jakie role mogą mieć w tym kontekście owe trzy technologie.

Czy inwestycje w nie są dziś opłacalne ekonomicznie?

Na ten moment nie. Sytuacja będzie jednak ulegała zmianie wraz z lepszym dopracowaniem i rozpowszechnieniem tych technologii, jak również ze wzrostem cen pozwoleń EU ETS – wiadomo bowiem, że wydawanie coraz mniejszej liczby pozwoleń przełoży się na to, że trzeba będzie za nie zapłacić więcej.

Jak szeroki powinien być zakres negatywnej emisji dla osiągnięcia zauważalnego wpływu na klimat? Czy nie występuje tu ryzyko pojawienia się nowego typu *greenwashingu*, w ramach którego dana firma, której działalność jest z perspektywy środowiska bardzo szkodliwa, zyska przestrzeń do chwalenia się tym, jak wyeliminowała ona pewne, nawet symboliczne, ilości CO₂ z atmosfery?

Są tu dwie perspektywy – z jednej strony istnieją bowiem rodzaje działalności pokroju np. cementowni, które nie mają innej drogi dekarbonizacyjnej niż wychwytywanie emisji z atmosfery. Po prostu fizycznie nie są w stanie zredukować emisji w inny sposób, gdyż sednem ich działalności jest wywoływanie procesu chemicznego, w efekcie którego uwalniają się duże ilości CO₂. W wypadku innego typu działalności, dokonywanie negatywnych emisji może być faktycznie dość niszowe.

Jeśli chodzi o ilości CO₂, które powinny być wychwytywane, aby móc mówić o ich istotnym wpływie w ogólnym rozrachunku – wspomniane modelowanie klimatyczne zakłada, że aby do 2050 r. Unia Europejska mogła dojść do zeroemisyjności, będziemy musieli wychwytywać nawet do 600 mln ton CO₂ rocznie. Dla porównania – Polska, będąca jednym z największych emitentów w UE, uwalnia do atmosfery ponad 300 mln ton dwutlenku węgla rocznie. Mówimy więc o olbrzymich ilościach. Szczególnie, gdy weźmiemy pod uwagę, że obecnie w Unii wychwytywanych jest raptem kilka tysięcy ton CO₂. Dojście do poziomu kilkuset milionów ton oznacza długą drogę.

”

By do 2050 r. UE mogła dojść do zeroemisyjności, będziemy musieli wychwytywać mniej więcej 600 mln ton CO₂ rocznie. Dla porównania – Polska, będąca jednym z największych unijnych emitentów, uwalnia do atmosfery ponad 300 mln ton CO₂ rocznie.

Które z przedsiębiorstw jako pierwsze dotknie presja związana z *Industrial Carbon Management*?

Komisja Europejska nie zamierza nikogo zmuszać do wykorzystywania technologii składowania czy negatywnej emisji CO₂. Nie będzie tu żadnych nakazów ani zakazów. Natomiast w przypadku działalności, takich jak rafinerie, cementownie czy huty technologie te mogą pomóc zredukować emisję dwutlenku węgla i ograniczyć koszty związane z pozwoleniami EU ETS, które już w tym momencie dość mocno wpływają na rachunek ekonomiczny tych przedsiębiorstw.

”

KE nie zamierza nikogo zmuszać do wykorzystywania technologii składowania czy negatywnej emisji CO₂. Natomiast w przypadku działalności, takich jak rafinerie, cementownie czy huty technologie te mogą pomóc zredukować emisję CO₂ i ograniczyć koszty związane z pozwoleniami EU ETS.

Problem polega tylko na tym, że obecne ceny pozwoleń kształtują się na poziomie około 80 euro za tonę emisji CO₂, natomiast koszt technologii do wychwytywania emisji wynosi dziś 200 euro w przeliczeniu na tonę. Nadal mamy zatem do „załatania” dziurę w wysokości 120 euro za tonę. Należy mieć jednak na uwadze, że w kolejnych latach pozwolenia EU ETS będą coraz droższe i zapewne dopiero wówczas niektóre przedsiębiorstwa przemysłowe będą gotowe wybrać technologie związane z *Industrial Carbon Management* na zasadach *stricte* rynkowej „opłacalności”. Nie mam jednak wątpliwości, że już w tym momencie należy te technologie rozwijać – w innym wypadku wiele firm za jakiś czas będzie musiało się zamknąć, gdyż nie będą dalej w stanie ponosić kosztów związanych emisją CO₂.

W jaki sposób będzie wyglądała infrastruktura do transportowania CO₂ na terenie Unii? Możemy bowiem sobie wyobrazić, że polskie przedsiębiorstwa, którym uda się „zebrać” pewne ilości gazu, będą chciały je wyeksportować, np. do holenderskich szklarni.

W pierwszej fazie rozwoju rynku będziemy mówili o raczej niedużych ilościach zmagazynowanego CO₂ – wówczas do jego transportu będzie można wykorzystać np. statki. Docelowo jednak – gdy wolumeny będą już duże – najbardziej ekonomicznym środkiem transportu będą rurociągi. W celu transportu dwutlenku węgla będzie można budować nowe bądź też korzystać z istniejących, którymi są dziś transportowane gaz czy ropa.

Dlaczego w niektórych państwach UE, jak np. w Polsce, Łotwie czy na Litwie, składowanie CO₂ w ziemi jest zabronione? Wydaje się to być dość niezrozumiałe, mając na uwadze ambitne unijne plany dotyczące *Industrial Carbon Management*...

Na początku września prezydent Andrzej Duda podpisał nowelizację prawa geologicznego i górniczego, w myśl którego składowanie CO₂ w ziemi jest już legalne¹. Rzeczywiście warto się jednak zastanowić, dlaczego przez tak długi czas było to w naszym kraju zabronione. Wydaje mi się, że wynikało to z faktu, że technologia ta jest z punktu widzenia wielu osób czymś nieznanym i budzącym wiele obaw. Zdarza mi się słyszeć, że CO₂ będzie permanentnie „wtłaczany” pod ziemię... Funkcjonowanie tego typu wyobrażeń prowokuje negatywne reakcje społeczne – pojawiają się pewne grupy które protestują, bo nie zamierzają pozwalać na zrobienie z ziemi „wysypiska”. Tego typu nieporozumienia pozwalają dość łatwo manipulować opinią publiczną.

W jaki sposób działania związane z *Industrial Carbon Management* wpisują się w unijną politykę zielonej transformacji?

W pierwszym kwartale 2024 r. Komisja Europejska przedstawi nową symulację klimatyczną na 2040 r., w której pokazana będzie też rola technologii związanych z negatywnymi emisjami CO₂ w odniesieniu do skali całej transformacji. Tak jak mówiłem, skala emisji, które będziemy musieli usunąć z atmosfery może być ogromna. Nie zmienia to jednak faktu, że priorytetami dla UE w zakresie redukcji emisji pozostanie wykorzystywanie zeroemisyjnych technologii generujących energię, zwiększanie efektywności energetycznej, recykling oraz postępująca elektryfikacja, m.in. transportu. *Industrial Carbon Management* jest traktowany jako pewnego rodzaju uzupełnienie.

Na zakończenie – na ile Pana zdaniem rozwiązania dotyczące wychwytywania, a następnie składowania lub użycia dwutlenku węgla mogą się przyjąć w Polsce?

Nie mam wątpliwości, że będąc krajem wysoko uprzemysłowionym (w skali UE), powinniśmy zadbać o szeroką implementację tych rozwiązań w momencie, gdy będą już one opłacalne ekonomicznie. Mamy wiele cementowni, liczne huty i rafinerie – jeśli chcemy, aby dalej mogły one funkcjonować, musimy podjąć wysiłki transformacyjne. *Industrial Carbon Management* może w przypadku Polski odegrać ważną rolę na drodze do neutralności klimatycznej.

”

Będąc krajem wysoko uprzemysłowionym (w skali UE), powinniśmy zadbać o szeroką implementację rozwiązań związanych z *Industrial Carbon Management* w momencie, gdy będą już one opłacalne ekonomicznie. Mamy wiele cementowni, liczne huty i rafinerie – jeśli chcemy, aby dalej mogły one funkcjonować, musimy podjąć wysiłki transformacyjne.

O rozmówcy

Krzysztof Bolesta – od 2021 kierownik ds. CCUS w Dyrekcji Generalnej ds. Energii Komisji Europejskiej. W latach 2004–2012 członek zespołu odpowiedzialnego za rozwój narzędzi wspierających technologie wychwytywania i składowania CO₂. Współautor komunikatu CCS ws. wdrażania projektów demonstracyjnych oraz części Europejskiego Pakietu Odbudowy z 2008 r., przeznaczającego 1 mld euro na projekty CCS. Współzałożyciel organizacji pozarządowej – Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych. Był również Dyrektorem ds. Badań w centrum analitycznym Polityka Insight. W latach 2012–2015 członek gabinetu politycznego dwóch polskich Ministrów Środowiska oraz doradca Prezydenta na COP19 (szczyt klimatyczny ONZ). Autor wielu publikacji z zakresu polityki klimatyczno-energetycznej oraz mobilności.

¹ Zob. nowelizacja ustawy *Prawo geologiczne i górnictwo*, która weszła w życie 27 października 2023 r. (przyp. red.).

PRZEMYSŁ W NOWYM WYDANIU

Polityka przemysłowa UE – co nas czeka?



Jakub Boratyński

Dyrektor ds. Sieci i Zarządzania w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) w Komisji Europejskiej

Żyjemy w czasach fundamentalnej transformacji i kumulujących się kryzysów. Pandemia, agresja Rosji na Ukrainę, narastające napięcia geopolityczne, w tym zaostrzająca się rywalizacja pomiędzy Chinami i Stanami Zjednoczonymi oraz konflikt na Bliskim Wschodzie, a także alarmujące sygnały o skutkach ocieplenia klimatu tworzą zupełnie nowy kontekst dla polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Niepokojący jest również sukcesywnie malejący udział Europy w światowej gospodarce oraz jej głębokie uzależnienie od importowanych towarów. Dziś wiemy już, że nowoczesna gospodarka, której fundamentem są nie tylko usługi, ale też dobrze rozwinięty, silny przemysł, umożliwia zajęcie czołowego miejsca w globalnym wyścigu technologicznym. W jaki sposób zwiększyć potencjał przemysłowy UE? Jak osiągnąć strategiczną autonomię? Jak mądrze wprowadzić zmiany na poziomie legislacyjnym?

Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji. Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądem autora i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Komisja Europejska pod przywództwem Ursuli von der Leyen uczyniła dekarbonizację europejskiej gospodarki swoim sztandarowym projektem, czego odzwierciedleniem jest bezprecedensowy pakiet legislacyjny i inwestycyjny Europejskiego Zielonego Ładu. Dekarbonizacja procesów produkcyjnych to wielkie wyzwanie technologiczne, niosące za sobą potężne koszty zarówno finansowe, jak też społeczne – konieczność przekwalifikowania się pracowników lub znalezienia nowego miejsca na rynku pracy. To jednocześnie szansa na stworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego przemysłu, oferującego atrakcyjne miejsca pracy i ugruntowującego pozycję Europy w świecie. Choć przez lata dominowało przekonanie, że to usługi są fundamentem nowoczesnej gospodarki, coraz bardziej zdajemy sobie sprawę, że bez silnego przemysłu Europie trudno będzie liczyć się w globalnej konkurencji o wytwarzanie i kontrolę nad zaawansowanymi technologiami. Europejski przemysł (wliczając budownictwo) odpowiada za blisko 25% PKB UE, a wytwarzane w Europie towary stanowią prawie 70% całkowitego eksportu z Unii.

Głęboka współzależność i wysoki poziom integracji globalnej gospodarki były przez poprzednie trzy dekady traktowane jako czynniki stabilizujące i jednoznacznie pozytywne. Kontrowersje dotyczące eksportu szczepionek i komponentów do nich produkowanych przez europejskie firmy w USA, konieczność uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych czy restrykcje eksportowe dotyczące cennych minerałów potrzebnych do produkcji półprzewodników (german i gal) – to zaledwie kilka przykładów, ilustrujących

jak pandemia, wojna i rosnące napięcia w relacjach międzynarodowych powodują przerywanie łańcuchów dostaw i wprowadzają ogromny element niepewności. W tej sytuacji dyskutowana od lat idea strategicznej autonomii UE staje się imperatywem. Musimy zmniejszyć stopień uzależnienia od dostawców kluczowych surowców, komponentów i technologii. Potrzebujemy więcej dóbr wytwarzanych w Europie lub w przyjaznych nam, i przynajmniej w jakimś stopniu dzielających nasze wartości, państwach trzecich. Chodzi o to, by Europa, której udział w światowej gospodarce sukcesywnie maleje, nadal liczyła się na arenie globalnej.



Potrzebujemy więcej dóbr wytwarzanych w Europie lub w przyjaznych nam, i przynajmniej w jakimś stopniu dzielających nasze wartości, państwach trzecich. Chodzi o to, by Europa, której udział w światowej gospodarce sukcesywnie maleje, nadal liczyła się na arenie globalnej.

W ubiegłym roku Chiny zajęły miejsce Niemiec jako drugiego największego eksportera samochodów na świecie (nawet europejscy producenci elektrycznych samochodów wytwarzają je w Chinach). Regularnie dokonywane przez Komisję Europejską analizy tzw. strategicznych zależności pokazują głęboki stopień uzależnienia Europy od importu surowców i komponentów niezbędnych dla, decydujących o pozycji konkurencyjnej, technologii i procesów produkcyjnych. Popyt na magnesy trwałe, do których wytwarzania wykorzystuje się metale ziem rzadkich, niezbędne z kolei do produkcji m.in. pojazdów elektrycznych i turbin wiatrowych, może się podwoić do 2030 roku, podczas gdy to Chiny wytwarzają 93% światowej produkcji tych magnesów. Innym przykładem są panele fotowoltaiczne, gdzie jeszcze kilkanaście lat temu Europa była głównym ośrodkiem innowacji i liczącym się graczem w ich wytwarzaniu. Dziś zaś nad całym łańcuchem wartości dominują Chiny, a 98% paneli słonecznych sprzedawanych w Europie jest produkowanych w tym kraju. Z istotnymi zależnościami mamy też do czynienia w obszarze usług cyfrowych – np. tylko 16% europejskiego rynku usług chmury obliczeniowej jest w rękach firm europejskich. Podobnie jest w przemyśle chemicznym i farmaceutycznym.

Przemysł jest kluczowy dla przyszłości Europy i dlatego potrzebujemy reindustrializacji naszego kontynentu, który, jak wiadomo, był kolebką rewolucji przemysłowej ponad 200 lat temu. Ów strategiczny cel wymaga jednoczesnego działania na wielu polach, podejmowanego przez sektor prywatny w partnerstwie z władzami publicznymi, zarówno na poziomie Unii, jak też poszczególnych krajów członkowskich i regionów. Dobrym przykładem takiego systemowego myślenia jest, zawarta w europejskiej strategii przemysłowej, inicjatywa tworzenia tzw. ścieżek transformacji dla różnych przemysłowych ekosystemów. Są one próbą odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak zaawansowana w danym ekosystemie jest cyfrowa i zielona transformacja w porównaniu z innymi regionami świata, jaki jest potencjał innowacyjny tych transformacji?
- W jakim stopniu regulacja wspiera, a w jakim utrudnia transformację, jakie zmiany są w tym zakresie niezbędne?
- Jakie umiejętności pracowników są potrzebne do przeprowadzenia transformacji w danym sektorze?
- Jakie działania badawczo-rozwojowe mogą zapewnić dopływ innowacji i technologii?
- Jakiego typu przedsięwzięcia infrastrukturalne są konieczne do skutecznej transformacji?
- Jakie są konkretne potrzeby inwestycyjne i jak wygląda potencjalne finansowanie ze źródeł publicznych i prywatnych?

Wizja strategiczna to oczywiście tylko pierwszy krok. Musi jej towarzyszyć determinacja liderów biznesu, polityków, urzędników, partnerów społecznych – tak, by strategię tę przekładały się na konkretne decyzje biznesowe i inwestycje.

Chcemy zwiększyć nasz potencjał przemysłowy. W kluczowych dziedzinach wspieramy tworzenie sojuszy przemysłowych – współpracy pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w konkretnych łańcuchach wartości. Dobrym przykładem jest Europejski Sojusz na rzecz Baterii (EBA – *European Battery Alliance*), którego celem jest znaczące zwiększenie produkcji w Europie, by odpowiedzieć na potrzeby europejskiego przemysłu motoryzacyjnego. Aktualnie ponad 700 członków tego sojuszu zaangażowanych jest w 111 projektów przemysłowych na terenie Unii, w tym w budowę 20 gigafabryk. Całkowity poziom inwestycji, uwzględniając cały łańcuch wartości, to 127 miliardów euro. Jeśli takie tempo inwestycji zostanie utrzymane, to powinniśmy być w stanie zapewnić niemal 90% przewidywanego w 2030 roku popytu na baterie w UE. Inną inicjatywą jest wspieranie realizacji ważnych projektów, stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI – *Important Projects of Common European Interest*). Pozwala ona na udzielenie pomocy publicznej strategicznie ważnym projektom, wspieranym przez co najmniej cztery państwa członkowskie i grupy kilkunastu/kilkudziesięciu firm, które są jednocześnie inwestorami. Od 2018 roku uruchomiono siedem takich inicjatyw, m.in. dotyczących baterii, półprzewodników i wodoru (w sumie wysokość zatwierdzonej pomocy publicznej to 36 mld euro, a spodziewana wartość inwestycji ze źródeł prywatnych – 50 mld euro). Polska uczestniczy w pięciu z tych siedmiu inicjatyw.



Zwiększaniu potencjału przemysłowego UE sprzyja tworzenie sojuszy przemysłowych, czyli współpracy pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w konkretnych łańcuchach wartości, czy wspieranie realizacji ważnych projektów, stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

Z obecną polityką przemysłową wiąże się też nowy typ europejskiej legislacji w kluczowych obszarach (półprzewodniki, czyste źródła energii oraz surowce krytyczne), tworzonej w celu uzyskania strategicznej autonomii Europy. Przykłady to: Europejski akt w sprawie czipów (*European Chips Act*), Akt UE w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie (NZIA – *Net-Zero Industry Act*) oraz Europejskie rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych (CRMA – *Critical Raw Materials Act*), które koncentrują się na przyspieszeniu cyklu inwestycyjnego i stworzeniu masy krytycznej finansowania łączącego środki publiczne z prywatnymi, co w konsekwencji w znaczący sposób zwiększy produkcję nowych technologii w Europie.

Dla skutecznej dekarbonizacji, która jednocześnie pozwoli funkcjonować przemysłowi (w tym też jego wysoce energochłonnym gałęziom), konieczne są inwestycje w energię odnawialną i czyste technologie (energia wiatrowa, ogniwa fotowoltaiczne, pompy ciepłe, energia geotermalna). Ich piętą achillesową jest jednak czas potrzebny na uzyskanie wymaganych zgód (bywa, że dochodzi on nawet do siedmiu lat). NZIA zakłada, że okres ten nie powinien przekraczać półtora roku, a w przypadku szczególnie priorytetowych inwestycji – nawet 12 miesięcy.

Świadomość konieczności zredukowania tych strategicznych zależności jest widoczna w wielu inicjatywach europejskich. Dla przykładu, europejskie rozporządzenie w sprawie surowców krytycznych (CRMA) wyznacza konkretne ilościowe cele dotyczące całości łańcucha dostaw surowców strategicznych: z jednego państwa trzeciego może pochodzić nie więcej niż 65% rocznego zużycia każdego strategicznego surowca w Unii, a przetwarzanie na terenie Unii ma odpowiadać co najmniej 40% rocznego zużycia. CRMA stawia również za cel wspieranie wydobycia na terenie UE – ma ono docelowo odpowiadać co najmniej 10% rocznego zużycia surowców strategicznych. Dla realizacji tych ambitnych celów, oprócz ułatwienia procesu inwestycyjnego na terenie Unii, kluczowa jest dywersyfikacja dostawców poprzez nawiązanie partnerstw z krajami dysponującymi surowcami zarówno w bezpośrednim otoczeniu Unii (Ukraina), jak również na innych kontynentach (m.in. Kanada, Kazachstan, Chile, Argentyna, Australia, Kongo i Namibia).

Zwrot ku aktywnej polityce przemysłowej jest bez wątpienia elementem globalnego trendu. Władze chińskie od lat prowadziły asertywną politykę przemysłową, powiązaną z często nieuczciwymi lub protekcyjnymi praktykami w polityce handlowej, która dziś daje Chinom wiodącą pozycję w wielu kluczowych technologiach. Zwrot ten jest też wyraźnie dostrzegalny w polityce amerykańskiej, której sztandarowy przykład to Ustawa o redukcji inflacji (*Inflation Reduction Act*), oferująca znaczące ulgi podatkowe dla inwestycji w czyste technologie (forma pomocy publicznej, która nie jest możliwa w Unii Europejskiej).



Zwrot ku aktywnej polityce przemysłowej jest bez wątpienia elementem globalnego trendu. Dostrzec go można m.in. w działaniach zarówno Chin, od lat prowadzących asertywną politykę przemysłową, powiązaną z często nieuczciwymi lub protekcyjnymi praktykami w polityce handlowej, jak również USA, gdzie sztandarowym przykładem jest Ustawa o redukcji inflacji (*Inflation Reduction Act*).

Dekarbonizacja gospodarki i transformacja przemysłu to olbrzymie wyzwania inwestycyjne. Mądra pomoc publiczna, która poprzez częściowe zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego angażuje kapitał prywatny, jest, jak pokazują też doświadczenia innych krajów, niezbędnym elementem polityki przemysłowej. Jest ona możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach, regulowanych na poziomie unijnym, bowiem z założenia pomoc publiczna może prowadzić do osłabienia zasady konkurencji, a ta jest jednym z fundamentów funkcjonowania jednolitego rynku. Niedawnym przykładem czasowego (marzec 2020 – czerwiec 2022) poluzowania zasad unijnej pomocy publicznej było umożliwienie państwu członkowskim udzielenia wsparcia przedsiębiorstwom w, bardzo trudnym dla europejskiej i światowej gospodarki, okresie pandemii.

Stoimy jednak przed dylematem: ze względu na istotne różnice w potencjale fiskalnym państw członkowskich, tylko niektóre z nich są w stanie udzielać pomocy publicznej własnym przedsiębiorstwom. To zaś może potencjalnie zakłócać funkcjonowanie jednolitego rynku. Istotnym precedensem było stworzenie wspólnego unijnego programu finansującego krajowe programy odbudowy – w znacznej części opłacające projekty skupione na cyfrowej i zielonej transformacji. Jednak te krajowe programy (mające trwać do 2026 roku) tylko w pewnym stopniu mogą być traktowane jako instrument polityki przemysłowej. Póki co, idea przedstawiona jesienią ubiegłego roku przez przewodniczącą Komisji na temat powołania Europejskiego Funduszu Suwerenności nie uzyskała poparcia państw członkowskich. Niewątpliwie kwestia wspólnego inwestowania ze środków publicznych w kluczowe technologie i gałęzie przemysłu będzie jednym z fundamentalnych pytań w debacie o przyszłym budżecie unijnym na lata 2028–2034 (Komisja prawdopodobnie w 2025 roku przedstawi swoją propozycję). Ważnym źródłem wspierania innowacji tradycyjnie były programy badawcze – uruchomienie w 2018 roku Europejskiej Rady ds. Innowacji stanowiło ważny krok w zbliżeniu świata badań i generowanych przez niego innowacji do tego, by rezultaty tych działań komercjalizować i wdrażać jako nowe technologie przez przemysł.

Kolejnym wielkim wyzwaniem w procesie transformacji europejskiego przemysłu jest brak rąk do pracy w niemal wszystkich sektorach gospodarki i szczególnie dotkliwy niedobór specjalistów w strategicznych dziedzinach (zielona transformacja, cyfryzacja). Choć kwestia kształcenia i umiejętności nie leży w kompetencjach unijnych, to, ze względu na skalę potrzeb, Unia wspiera, poprzez Europejski pakt na rzecz umiejętności (*European Pact for Skills*), sektorowe partnerstwa, w których firmy określają swoje potrzeby i, wspólnie z instytucjami szkolącymi, definiują nowe umiejętności i programy konkretnych szkoleń. Znalazło to nawet odzwierciedlenie w europejskiej legislacji – w ramach NZIA będą tworzone tzw. akademie, które dla poszczególnych nowych technologii (energia słoneczna, wodór) stworzą programy i produkty szkoleniowe, by w ten sposób przyspieszyć dostarczenie specjalistów na rynek.

”

Polska jest jednym z krajów członkowskich, które ze względu na: tradycję przemysłową, wykształcone kadry i wysoki stopień integracji z największą i wysoce uprzemysłowioną gospodarką niemiecką, ale też przyszłą prezydencją Rady UE przypadającą na pierwsze półrocze 2025 roku może być beneficjentem procesu reindustrializacji Europy.

Polska jest jednym z krajów członkowskich, które ze względu na tradycję przemysłową, wykształcone kadry i wysoki stopień integracji z największą i wysoce uprzemysłowioną gospodarką niemiecką może być beneficjentem procesu reindustrializacji Europy. Pomocne w tym procesie będzie aktywne zaangażowanie w wybrane europejskie inicjatywy, udział w dyskusjach o kierunku polityki przemysłowej – o tym, jaką rolę polskie firmy mogą odgrywać w strategicznych europejskich łańcuchach wartości. Niezbędna jest wreszcie refleksja o tym wszystkim przy okazji przyszłego budżetu unijnego. Dobrą okazją do nadania temu procesowi odpowiedniej dynamiki będzie polska prezydencja Rady UE (pierwsze półrocze 2025 roku), przypadająca nie tylko na początek nowej Komisji, ale także na etap zaawansowanych prac nad projektem przyszłego, wieloletniego budżetu Unii.

O autorze

Jakub Boratyński – Dyrektor ds. Sieci i Zarządzania w Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) w Komisji Europejskiej. W latach 2014–2021 pracował w Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (CNECT), koncentrując się głównie na cyberbezpieczeństwie. W latach 2009–2013 był szefem działu „Przestępczość zorganizowana i stosunki z EMCDDA” w Dyrekcji Generalnej ds. Wewnętrznych, która była odpowiedzialna za walkę z cyberprzestępczością, korupcją, seksualnym wykorzystywaniem dzieci i konfiskatą mienia pochodzącego z przestępstwa. Pracował także w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, gdzie zajmował się kwestią stosunków UE z Rosją.

Przed dołączeniem do Komisji Europejskiej był Dyrektorem ds. Międzynarodowych w Fundacji im. Stefana Batorego, a wcześniej – pracownikiem Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Jest absolwentem London School of Economics i Uniwersytetu Warszawskiego (stosunki międzynarodowe, prawo).

Jak zbudować zielony przemysł?



Robert Chryc-Gawrychowski

Prezes Zarządu, Northvolt Poland

Szwedzki koncern Northvolt powstał w 2016 r. z jasnym przesłaniem – pragnieniem jego założycieli było stworzenie firmy produkującej baterie litowo-jonowe, która nie dość, że przełamie azjatycki monopol w tym sektorze, to jeszcze udowodni, że działalność przemysłowa, i to bardzo energo- oraz zasobochłonna, może być niskoemisyjna. Na ile te założenia udało się przełożyć na praktykę działania? Czym wyróżnia się model biznesowy Northvolt? W jaki sposób wpłynęły na niego zawirowania związane m.in. z pandemią czy wojną w Ukrainie? Jakie są nieoczywiste zastosowania elektromobilności, które już niebawem mogą podbić międzynarodowe rynki?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Northvolt jest przedsiębiorstwem, w którego biznesowym DNA leży troska o klimat i środowisko, ale firma działa jednocześnie w energo- oraz zasobochłonnej branży produkcji baterii litowo-jonowych. W jaki sposób udaje się Wam pogodzić wodę z ogniem?

Misją naszego przedsiębiorstwa jest produkcja i dostarczanie na rynek baterii wytworzonych w sposób jak najbardziej ekologiczny, tzn. przy wygenerowaniu jak najmniejszego śladu węglowego oraz przy wykorzystaniu jak największej ilości materiałów pochodzących z recyklingu. Northvolt został założony po to, by udowodnić, że transformacja biznesu do zeroemisyjnej przyszłości jest możliwa – i to nawet w tak wymagającej branży, jak produkcja baterii – oraz by stanowić swego rodzaju punkt odniesienia dla innych firm chcących kroczyć drogą zrównoważonego rozwoju.

Aby zrealizować tę ambicję, przybraliśmy dość unikalne podejście polegające na przejęciu odpowiedzialności za istotne części łańcucha wartości, obejmujące m.in. produkcję materiałów aktywnych, ogniw, systemów bateryjnych oraz magazynów energii, a także recykling. Samodzielne prowadzenie tych procesów pozwala nam uzyskiwać pełną kontrolę nad ich oddziaływaniem na środowisko.

”

Przybraliśmy dość unikalne podejście polegające na przejęciu odpowiedzialności za istotne części łańcucha wartości, obejmujące m.in. produkcję materiałów aktywnych, ogniw, systemów bateryjnych oraz magazynów energii, a także recykling. Samodzielne prowadzenie tych procesów pozwala nam uzyskiwać pełną kontrolę nad ich oddziaływaniem na środowisko.

Na ten moment strategia ta sprawdza się bardzo dobrze – od 2016 r. jesteśmy europejskim liderem w sektorze produkcji baterii. Można powiedzieć, że udało nam się zakwestionować *status quo* na rynku zdominowanym dotąd przez azjatyckich producentów. Dokonaliśmy tego w dużej mierze dzięki naszemu zaangażowaniu w różnego rodzaju partnerstwa z niektórymi europejskimi producentami samochodów, maszyn czy pojazdów przemysłowych, co przełożyło się na wielkość naszego portfela zamówień. Nie byłoby to oczywiście możliwe bez światowej klasy zespołu, liczącego ponad 5 tys. pracowników z ponad 110 krajów świata. Z wielką satysfakcją mogę powiedzieć, że rdzeń naszego modelu biznesowego, nasze wartości, które zostały jasno nakreślone w momencie założenia firmy, prowadzą nas w tym momencie w kierunku realizacji naszych długoterminowych celów.

W jaki sposób Northvoltowi udało wbić się „klin” w rynek produkcji baterii litowo-jonowych, na którym azjatyckie przedsiębiorstwa przez lata działalności zdążyły ugruntować swoją pozycję, zoptymalizować łańcuchy dostaw oraz sukcesywnie rozwijać swoje technologie?

Powiedziałbym, że dzięki ludziom, dzięki wartościom, dzięki naszej misji i wizji rozwoju, partnerstwom, które nawiązaliśmy, jak i oczywiście pozyskanemu kapitałowi. Nie udałooby się to również, gdyby nie upartość i konsekwencja w realizowaniu długoterminowej strategii, która – jak już mówiłem – doprowadziła nas na pozycję pierwszego gracza w Europie.

Wiadomo – jest to droga pełna wyzwań, a sam rynek jest bardzo konkurencyjny. Założyliśmy, że naszym wyróżnikiem na nim będzie maksymalnie ekologiczna produkcja i już w tym momencie możemy pochwalić się zdecydowanie najniższym śladem węglowym w całej branży. W ubiegłym roku poziom emisyjności ekwiwalentu dwutlenku węgla na jedną kilowatogodzinę wyprodukowanego przez nas ogniwa litowo-jonowego wyniósł 33 kg, podczas gdy wartość referencyjna dla sektora oscyluje w granicach 100 kg, a wielu konkurentów, m.in. z Chin, znajduje się bliżej 150 kg. Naszym celem jest „zejście” do poziomu 10 kg.

Podajemy taki wysiłek, gdyż z jednej strony na tym opiera się filozofia biznesowa Northvoltu, a z drugiej – europejscy klienci, na których się skupiamy, oczekują od rynku maksymalnie ekologicznych rozwiązań. Jesteśmy w stanie wyjść im naprzeciw już teraz spełniając wymagania, które w perspektywie nie dalej niż kilku lat będą standardem oczekiwanym przez unijny rynek albo wręcz wymaganym poprzez regulacje.

”

Podajemy wysiłek ekologiczny, gdyż z jednej strony na tym opiera się filozofia biznesowa Northvoltu, a z drugiej – europejscy klienci, na których się skupiamy, oczekują od rynku maksymalnie zielonych rozwiązań.

Domyślam się zatem, że bez większych obaw, a wręcz przeciwnie, z dużymi nadziejami, podchodzicie do europejskiej zielonej transformacji.

To prawda – mając na uwadze postępujące zmiany klimatu, przejście do gospodarki niskoemisyjnej jawi się dziś jako konieczność. Zmiana ta wymaga ogromnej mobilizacji ze strony gospodarek, społeczeństw, ale i nowych regulacji.

No właśnie – prawo powinno nie tylko obligować do podejmowania proklimatycznych wysiłków, lecz także do nich zachęcać oraz, co szczególnie istotne z perspektywy biznesu, nie podcinać konkurencyjności przedsiębiorstw. Największy problem może dotyczyć ostatniego z tych punktów...

W pełni zgadzam się z tym, że wprowadzane regulacje powinny dawać europejskim firmom narzędzia do skutecznego konkurowania, szczególnie mając na uwadze to, że zielone technologie rozwijają się dziś bardzo dynamicznie nie tylko w Europie, lecz również w Chinach czy Stanach Zjednoczonych. W ubiegłym roku prezydent Joe Biden podpisał *Inflation Reduction Act*, czyli program mający pełnić funkcję ogromnego stymulatora rozwoju nowej, zielonej gospodarki. Europejską odpowiedzią – można dyskutować o tym, czy

wystarczająco mocną – jest *Net-Zero Industry Act*, którego głównym założeniem jest stworzenie prostych, przewidywalnych ram prawnych dla rozwoju nieemisyjnego przemysłu na obszarze Unii Europejskiej. Regulacja ta pozwala na wspieranie strategicznych europejskich inwestycji związanych z transformacją w kierunku zeroemisyjnej gospodarki.

Aby jednak założenia programu mogły zostać zrealizowane, potrzebne są ogromne nakłady inwestycyjne. W tym kontekście wadą *Net-Zero Industry Act* jest to, że nie został powołany centralny, europejski budżet na wsparcie zielonych inwestycji. Ciężar finansowania spadł na poszczególne kraje członkowskie, co w praktyce oznacza, że większość projektów jest zgłaszana w bogatych krajach „starej” Unii, jak Niemcy czy Francja. W gorszej sytuacji są państwa takie jak Polska, gdzie choć od strony prawnej istnieje już możliwość wspierania tego typu projektów, to jednak znacznie trudniej o znalezienie na nie kapitału. Wierzę jednak, że uda się przełamać ten impas i będą w naszym kraju powstawały kolejne inwestycje – mamy już bowiem w Polsce bardzo istotne części łańcuchów dostaw wielu zielonych technologii i w interesie polskich firm leży dalsze rozwijanie się na tym rynku.



Wadą *Net-Zero Industry Act* jest to, że nie został powołany centralny, europejski budżet na wsparcie zielonych inwestycji. Ciężar finansowania spadł na poszczególne kraje członkowskie, co w praktyce oznacza, że większość projektów jest zgłaszana w bogatych krajach „starej” Unii, jak Niemcy czy Francja.

Wróćmy do działalności Northvoltu – jak rozumiem, pod kątem geograficznym skupiacie się na rynku europejskim. Na których konkretnie branżach?

Nasze produkty i usługi dedykujemy rynkom, których wspólnym mianownikiem jest elektryfikacja. Jednym z nich jest rynek motoryzacji – dostarczamy m.in. baterie dla elektrycznych samochodów osobowych oraz ciężarowych. Odnośnie do tych ostatnich – nie każdy ma świadomość, że w ich wypadku znacznie bardziej racjonalne jest stosowanie napędów w pełni elektrycznych od np. wodorowych ze względu na mniejsze straty energii. Sądzę, że w nadchodzących latach coraz częściej będziemy widzieli na drogach zelektryfikowane ciężarówki.

Niezwykle ekscytujący obszar rynku, na który dystrybuujemy nasze rozwiązania, dotyczy elektryfikacji szeroko pojętej branży maszyn i pojazdów przemysłowych do sektorów, takich jak np. górniczy czy budowlany. Znajdują one też zastosowanie w logistyce, branży morskiej czy nawet w lotnictwie – sądzą, że dla wielu osób są to dość nieoczywiste obszary elektromobilności.

Warto podkreślić, że gdański zakład Northvoltu odpowiada właśnie za produkcję systemów bateryjnych dla przemysłu, znajdujących zastosowanie m.in. w maszynach górniczych, w których zastępują one silniki diesla. Produkujemy tu również rozwiązania elektryfikacyjne dla maszyn budowlanych oraz dużej logistyki.

Wspominał Pan o tym, że znaczna część procesów produkcyjnych Northvoltu zachodzi *inhouse*’owo, natomiast tak duża firma jak Wasza z pewnością korzysta w pewnych obszarach z usług dostawców czy poddostawców. Tymczasem w myśl wprowadzanych przez Unię Europejskiej regulacji – mówiąc w skrócie – wielu unijnych producentów już niebawem będzie zobligowanych do współpracy wyłącznie z podmiotami, które spełniają określone normy środowiskowe i działają w sposób zrównoważony. Jesteście na to przygotowani?

Nasi partnerzy już na wstępnym etapie są przez nas uświadamiani pod kątem wagi, jaką przykładamy do proekologicznego prowadzenia biznesu. Jednym z fundamentów naszego podejścia jest weryfikowanie dostawców w kwestiach związanych nie tylko z jakością, ceną, zdolnością do wysokoseryjnej produkcji przy warunkami pracy, ale też z parametrami środowiskowymi dotyczącymi emisyjności czy użycia materiałów pochodzących z recyklingu.

Sądzę więc, że – jako Northvolt – jesteśmy bardzo dobrze przygotowani do nowej rzeczywistości. Myślę zresztą, że proponowane przez Unię Europejską wymogi są krokiem w dobrym kierunku – transparentność łańcuchów dostaw, możliwość przypatrywania się poszczególnym jego elementom jest fundamentalną kwestią z punktu widzenia zapewniania jak najniższego śladu węglowego wytwarzanych produktów czy realizowanych usług.

”

Transparentność łańcuchów dostaw, możliwość przypatrywania się poszczególnym jego elementom jest fundamentalną kwestią z punktu widzenia zapewniania jak najniższego śladu węglowego wytwarzanych produktów czy realizowanych usług.

Northvolt powstał w 2016 r., czyli jeszcze przed pandemią, wojną w Ukrainie czy erą wysokiej inflacji. W jaki sposób wyzwania, które przyniosły ostatnie lata, wpłynęły na Wasz model biznesowy?

Do wspomnianych przez Pana problemów dodałbym także trudną sytuację na rynkach finansowych oraz wysokie stopy procentowe, a w skali Polski – konflikty z Unią Europejską dotyczące kwestii praworządności czy też trudną sytuację budżetową kraju. Wszystkie te czynniki stanowią dodatkowe wyzwania z punktu widzenia przedsiębiorstw, w tym również naszego.

Mając na uwadze spustoszenie, jakie wywołała pandemia, baczmy na to, by nasze procesy były jak najbardziej odporne na potencjalne szoki czy kryzysy. Cały świat przekonał się o tym, że formuła *just in time* uległa skompromitowaniu i w okresie zawirowań nie należy opierać na niej swojego biznesu. Nie do przecenienia stały się strategie dywersyfikacji i redundancji, takie jak *nearshoring* czy *friendshoring*. Można powiedzieć, że Northvolt postawił na nie, zanim jeszcze stały się one „modne”. W nasz model biznesowy od początku wbudowany był bowiem koncept produkcji baterii litowo-jonowych na obszarze Europy, choć jego uzasadnieniem nie były kwestie polityczne czy geopolityczne, lecz chęć wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, w obszarze których Stary Kontynent jest liderem.

”

Northvolt postawił na *friendshoring*, zanim jeszcze stał się on „modny”. W nasz model biznesowy od początku wbudowany był koncept produkcji baterii na obszarze Europy, choć jego uzasadnieniem nie były kwestie polityczne czy geopolityczne, lecz chęć wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, w obszarze których Stary Kontynent jest liderem.

Starając się odpowiedzieć na Pańskie pytanie – dynamicznie zmieniająca się sytuacja sprawia, że aby móc zrealizować nasze długoterminowe cele, jesteśmy zmuszeni działać szybko i wykazywać się elastycznością niezbędną do zaadaptowania się do nowych uwarunkowań, do reakcji na to, co dzieje się wokół nas. Z drugiej jednak strony naszą przewagą jest fakt, że zbudowaliśmy nasz biznes na solidnych fundamentach bezpieczeństwa, które uratowały nas przed tąpnięciem w momencie kryzysu.

Segment produkcji baterii jest obszarem, w którym wiedza dynamicznie postępuje do przodu i w nadchodzących latach spodziewać się można wielu kolejnych innowacji. Być może niektóre z nich będą dziełem Northvoltu, który przecież ma swoje centrum badawczo-rozwojowe Cuberg w samym sercu Doliny Krzemowej. Nad jakiego typu rozwiązaniami prowadzone są tam obecnie prace?

W naszym centrum pracuje fantastyczny zespół, który prowadzi obecnie zaawansowane badania dotyczące zupełnie nowej technologii ogniw litowo-metalowych. Kombinacja tych dwóch elementów sprawia, że z ogniw osiągnana jest bardzo wysoka gęstość energii – dużo wyższa niż z tych, które stosowane są chociażby w samochodach elektrycznych. W tym momencie wszystko wskazuje na to, że owa nowa generacja baterii będzie idealnym „budulcem” dla lotnictwa, w szczególności dla samolotów krótkiego, 200–300-kilometrowego zasięgu, nad którymi również prowadzone są dziś prace. Baterie litowo-metalowe powinny znaleźć również zastosowanie w dronach VTOL (*Vertical Take-off and Landing*) czy w niszowym obecnie obszarze elektrycznych aut sportowych.

O rozmówcy

Robert Chryc-Gawrychowski – od 2018 r. Prezes Zarządu Northvolt Poland, odpowiadający za budowę oraz rozwój polskiego zakładu produkcyjnego w Gdańsku. Posiada ponad 20 lat doświadczenia w budowaniu długoterminowych strategii rozwoju i zarządzaniu operacyjnym przedsiębiorstw działających na rynku baterii oraz magazynów energii do zastosowań przemysłowych. Absolwent Politechniki Gdańskiej.

Polskie MŚP na drodze do Przemysłu 4.0: szanse, wyzwania, bariery



prof. Katarzyna Śledziwska

DELab UW, Faculty of Economic Sciences



prof. Renata Włoch

DELab UW, Faculty of Sociology

Po ponad dekadzie obecności koncepcji Przemysłu 4.0 w debacie publicznej i akademickiej panuje dość powszechna zgoda co do istnienia przeważającej liczby argumentów za rozwojem w tym właśnie kierunku. Przemysł 4.0 daje szansę na lepszą efektywność operacyjną czy poprawę monitorowania produkcji i, co ważniejsze, wspomaga transformację ról związaną ze zmianą w zakresie obciążenia pracą. Warto jednak pamiętać o tym, że przeprowadzenie cyfrowej transformacji w sektorze produkcyjnym wymaga znacznych zasobów technicznych, infrastrukturalnych, ludzkich, a także wykorzystania nowej wiedzy, przebudowy kompetencji oraz wprowadzenia szerokich zmian organizacyjnych i procesowych. Jakie są optymalne ścieżki wdrażania Przemysłu 4.0 w małych i średnich przedsiębiorstwach? Na czym polega modułowe podejście do zmian cyfrowych? Jakie są najważniejsze wyzwania i bariery do pokonania?

Tekst powstał w oparciu o raport: „Doświadczenia krajowych przedsiębiorstw w urzeczywistnianiu wizji Przemysłu 4.0 Analiza danych oraz scenariusze wdrożeń”¹.

Czym jest Przemysł 4.0?

Przemysł 4.0 można najkrócej rozumieć jako włączenie technologii informacyjno-komunikacyjnych w rozwój przemysłu. Wiąże się on z wdrażaniem takich rozwiązań, jak: rzeczywistość rozszerzona i wirtualna; automatyka i roboty przemysłowe; *blockchain*; dane i przetwarzanie danych w chmurze, a także analiza

¹ Raport: „Doświadczenia krajowych przedsiębiorstw w urzeczywistnianiu wizji Przemysłu 4.0 Analiza danych oraz scenariusze wdrożeń”, WIB PAB 11/2023, przygotowany na zlecenie WIB, <https://pabwib.pl/produkt/doswiadczenia-krajowych-przedsiębiorstw-w-urzeczywistnianiu-wizji-przemyslu-4-0-analiza-danych-oraz-scenariuszy-wdrozen/> [dostęp online].

ich dużych zbiorów; bezpieczeństwo cybernetyczne; cyberfizyczne systemy produkcyjne; internet usług; internet ludzi; przemysłowy internet rzeczy oraz symulacja i modelowanie (cyfrowy bliźniak)². Najnowsze perspektywy podkreślają, że transformacja cyfrowa opiera się na wdrażaniu technologii datafikacji³, które pozwalają w szczególności na wydobywanie wartości z bogatych źródeł danych o procesach wewnętrznych firmy i środowisku zewnętrznym przy użyciu algorytmów sztucznej inteligencji. Co ważne, ich wprowadzenie ma przynieść wzrost konkurencyjności, efektywności, większej elastyczności, doskonalenia organizacyjnego, lepszego podejmowania decyzji⁴ oraz zdolności adaptacyjnych firm wchodzących na ścieżkę transformacji cyfrowej. Dla firm pełniących rolę dostawców kluczową jest także integracja z łańcuchem wartości oraz konkurencyjność, wynikająca z przyjęcia powszechnie akceptowanych światowych standardów⁵.

Wdrażanie technologii cyfrowych stało się imperatywem biznesowym, oznaką postępowości firmy i podstawą tworzenia nowych modeli biznesowych. Istnieje również zgoda co do tego, że tempo i poziom wcielenia technologii Przemysłu 4.0 oraz wdrażanie zasad, takich jak: decentralizacja, modułowość i personalizacja produktów⁶ wpływają na sposób, w jaki firmy dostarczają i tworzą odpowiednie wartości⁷. Wielu badaczy zauważa również, że: „Przemysł 4.0 (I4.0) jest coraz częściej przedstawiany jako nowy paradygmat poprawy produktywności, zapewnienia wzrostu gospodarczego i zagwarantowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych”⁸.

Polskie MŚP w kontekście globalnych łańcuchów wartości

Pozycja firmy w łańcuchu wartości dodanej może mieć istotny wpływ na jej dojrzałość cyfrową. Firmy zlokalizowane na początku łańcucha wartości charakteryzują się zazwyczaj niższymi marżami zysku, co może skutkować zmniejszoną skłonnością do inwestowania w innowacje cyfrowe. Firmy znajdujące się bliżej źródła innowacji technologicznych często szybciej adaptują nowe rozwiązania cyfrowe, co przekłada się na wyższą dojrzałość cyfrową. Natomiast podmioty działające w mniej dynamicznych sektorach łańcucha wartości mogą napotykać większe bariery we wdrażaniu cyfrowych innowacji, co opóźnia ich transformację cyfrową. Tymczasem Polskie MŚP są zintegrowane z globalnymi łańcuchami wartości (GVC – *Global Value Chain*) i często zajmują średnie pozycje wyższego szczebla w łańcuchu wartości. Zarówno projektowanie, jak i sprzedaż finalnego produktu często odbywają się poza granicami Polski. Rzadko zdarza się, aby cały cykl produkcyjny był realizowany przez polskie firmy w oparciu o polskie innowacje technologiczne.

Polskie MŚP dostosowują się do specyficznych potrzeb klientów biznesowych, wprowadzając wybrane funkcje systemów cyfrowych, np. fakturowanie elektroniczne, bez wprowadzania bardziej zaawansowanych zmian proceduralnych czy organizacyjnych. Dodatkowo, pozycja polskich przedsiębiorstw przemysłowych w międzynarodowych łańcuchach wartości w dużej mierze determinuje charakter ich produkcji, która opiera się na małych partiach produktów wytwarzanych w krótkich odstępach czasu. Taka sytuacja ma swoje

² M. Ghobakhloo, M. Iranmanesh, *Digital transformation success under Industry 4.0: A strategic guideline for manufacturing SMEs*, „Journal of Manufacturing Technology Management” 2021, nr 32(8), s. 1533-1556, <https://doi.org/10.1108/JMTM-11-2020-0455> [dostęp online].

³ K. Śledziwska, R. Włoch, *The economics of digital transformation: The disruption of markets, production, consumption and work*, Routledge 2021.

⁴ D. Horváth, R.Zs. Szabó, *Driving forces and barriers of Industry 4.0: Do multinational and small and medium-sized companies have equal opportunities?*, „Technological Forecasting and Social Change” 2019, nr 146, s. 119-132, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.05.021> [dostęp online].

⁵ N.A. Da Silva, J.L. Abreu, C. Orsolin Klingenberg, J.A.V. Antunes Junior, D.P. Lacerda, *Industry 4.0 and micro and small enterprises: Systematic literature review and analysis*, „Production & Manufacturing Research” 2022, nr 10(1), s. 696-726, <https://doi.org/10.1080/21693277.2022.2124466> [dostęp online].

⁶ M. Ghobakhloo, M. Iranmanesh, dz. cyt.

⁷ F. Nwaiwu, M. Duduci, F. Chromjakova, C.-A.F. Otekhile, *Industry 4.0 concepts within the Czech SME manufacturing sector: An empirical assessment of critical success factors*, „Business: Theory and Practice” 2020, nr 21(1), s. 58-70, <https://doi.org/10.3846/btp.2020.10712> [dostęp online].

⁸ S. Abdunour, C. Baril, G. Abdunour, S. Gamache, *Implementation of Industry 4.0 Principles and Tools: Simulation and Case Study in a Manufacturing SME*, „Sustainability” 2022, nr 14(10), s. 6336, <https://doi.org/10.3390/su14106336> [dostęp online].

zalety. Koncentracja na krótkich seriach pozwala polskim małym i średnim przedsiębiorstwom szybciej reagować na potrzeby klientów i precyzyjnie dostosowywać swoją produkcję (np. wytwarzać określone części zamienne na podstawie dostarczonych przez klienta projektów). Ta elastyczność jest podstawą przewagi konkurencyjnej polskich MŚP, a ponieważ są one nastawione na częste zmiany, mogą szybciej reagować na spadający popyt, redukując potencjalne straty. Dodatkowo, dywersyfikacja produkcji skierowana do wielu klientów pomaga również ograniczyć ryzyko. Jednakże produkcja krótkoseryjna stawia też duże wymagania – zarządzanie nią musi być dynamiczne – trafnie odczytujące i sprawnie reagujące na sygnały rynkowe⁹. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają rodzimi dostawcy technologii, dostosowując swoją ofertę do potrzeb mniejszych przedsiębiorstw. Z pomocą przychodzą tutaj systemy MES (*Manufacturing Execution Systems*), wspierające zarządzanie szybko zmieniającymi się partiami produkcyjnymi oraz wspomagające planowanie zmiennego zapotrzebowania na materiały lub półprodukty.

”

Koncentracja na produkcji krótkoseryjnej pozwala polskim małym i średnim przedsiębiorstwom szybciej reagować na potrzeby klientów i precyzyjnie dostosowywać swoją produkcję. Ta elastyczność jest podstawą ich przewagi konkurencyjnej, ponieważ mogą szybciej reagować na spadający popyt, redukując potencjalne straty.

Jednocześnie produkcja krótkoseryjna, wynikająca w dużej mierze z pozycji polskich firm w GVC, stwarza wyzwania w zakresie wdrażania transformacji cyfrowej. Procesy produkcyjne podlegają ciągłym zmianom, a koszt i czas zmian urządzenia pomiędzy partiami produkcyjnymi zmniejszają wydajność. Proces wymaga też większego nakładu pracy, która często odbywa się w trudnych, a nawet niebezpiecznych warunkach. Co więcej, krótkie serie produkcyjne sprawiają, że nie każda firma przeprowadzająca transformację cyfrową doświadcza wzrostu efektywności. Dotyczy to szczególnie tych firm, które produkują krótkie serie wysoce spersonalizowanych produktów. Wiele z nich uważa, że bardziej opłacalne jest korzystanie z parku maszynowego zewnętrznych wykonawców. Jednocześnie dla średnich przedsiębiorstw o bardziej złożonych procesach produkcyjnych coraz ważniejsze staje się wprowadzenie systemów ERP i MES.

Niedobór pracowników motywacją do zmian?

Głównym wyzwaniem stojącym obecnie przed polskimi firmami jest zużycie się modelu rozwoju opartego na konkurencyjności, wynikającej ze stosunkowo niskich wynagrodzeń. W Polsce zatrudnienie w produkcji jest dość wysokie (choć od 2010 roku spada) i opiera się przede wszystkim na osobach w wieku od 40 do 64 lat (55%), co stanowi relatywnie niższy odsetek w porównaniu ze średnią unijną. Od 2014 roku płace rosną szybciej niż zatrudnienie. Tempo wzrostu jest wyższe niż w pozostałych krajach regionu, co oznacza, że Polska traci swoją przewagę (pracochłonna produkcja oparta na relatywnie niskich kosztach produkcji), na której zbudowała swoją konkurencyjność.

Powiązany wyzwaniami są rosnące aspiracje społeczne młodych pracowników wchodzących na rynek pracy, które skutecznie zniechęcają ich do podejmowania zawodów powtarzalnych, wymagających nadmiernego wysiłku fizycznego, w trudnych i szkodliwych dla zdrowia warunkach (takich jak hałas i zanieczyszczenie powietrza). Młodzi pracownicy są również szczególnie niechętni do pracy zmianowej. Wysoka rotacja pracowników w przemyśle wynika także częściowo z niechęci do wykonywania pracy uznawanej za niezadowolającą z punktu widzenia rozwoju zawodowego i osobistego. Niektóre przedsiębiorstwa przemysłowe otwarcie przyznają, że motywacją do zastępowania pracy ludzkiej maszynami w niektórych obszarach swojej działalności jest chęć zapewnienia większej stabilności operacyjnej. Z tej perspektywy

⁹ To wyjaśnia, dlaczego polskie MŚP szybko wdrażają systemy zarządzania, co potwierdzają zarówno dane Eurostatu, jak i nasze wywiady jakościowe.

cyfryzacja służy zwiększeniu bezpieczeństwa i powtarzalności procesu produkcyjnego oraz uniezależnieniu się od zmiennej dostępności pracowników. Transformacja cyfrowa w przemyśle zazwyczaj nie prowadzi do zwolnienia pracowników – zamiast tego powoduje restrukturyzację zatrudnienia w danym zakładzie produkcyjnym. Osoby wykonujące powtarzalne i rutynowe zadania są przydzielane do innych ról, które mogą wymagać pewnego stopnia dostosowania umiejętności lub wzmocnienia kompetencji. Pracownicy są przenoszeni na stanowiska mniej „brudne, trudne i niebezpieczne”, gdzie mają za zadanie nadzorować maszyny i systemy (maszyna wykonuje polecenia, a człowiek staje się kierownikiem parku maszynowego).



Transformacja cyfrowa w przemyśle zazwyczaj nie prowadzi do zwolnienia pracowników – zamiast tego powoduje restrukturyzację zatrudnienia w danym zakładzie produkcyjnym. Pracownicy są przenoszeni na stanowiska mniej „brudne, trudne i niebezpieczne”, gdzie mają za zadanie nadzorować maszyny i systemy. W taki sposób podnoszą swoje kwalifikacje, dostosowując je do zmieniających się wymagań rynku.

Taka restrukturyzacja zatrudnienia pozwala uniknąć utraty pracy na skutek automatyzacji oraz umożliwia ciągłe podnoszenie kwalifikacji pracowników, dostosowując je do zmieniających się wymagań rynku. Wdrażanie nowych technologii staje się zatem korzyścią zarówno dla firm, jak i pracowników, ponieważ stwarza nowe możliwości rozwoju zawodowego. Roboty i zautomatyzowane systemy przejmują zadania wymagające wysiłku fizycznego, wyczerpujące psychicznie lub szkodliwe dla zdrowia¹⁰. Dla większości badanych firm, cyfrowa transformacja procesów produkcyjnych, a także cyfryzacja procesów biznesowych to rozwiązania umożliwiające lepsze zarządzanie zasobami ludzkimi w dobie kryzysu demograficznego, co skutkuje zmniejszeniem puli pracowników na rynku pracy. Kluczowym czynnikiem powodzenia transformacji cyfrowej są jednak pracownicy posiadający umiejętności pozwalające na pracę w cyfryzujących się przedsiębiorstwach. Polskie firmy borykają się z niedoborami kadrowymi nie tylko w ujęciu bezwzględnym: szczególnie brakuje im pracowników, którzy dzięki odpowiednim kompetencjom cyfrowym i technicznym mogą aktywnie uczestniczyć w transformacji cyfrowej firmy.

Wdrożenie nowych technologii cyfrowych wymaga znacznego wysiłku organizacyjnego: usprawnienia lub zmiany procesów produkcyjnych, przeszkolenia siły roboczej, a czasem nawet zmiany strategii biznesowych. Jednak najważniejszym czynnikiem transformacji jest jakość kapitału ludzkiego: umiejętności pracowników, ich wiedza i chęć kierownictwa do przyjęcia zmian. Przedstawiciele firm przemysłowych i dostawców technologii podkreślają, że na ograniczoną dostępność odpowiednio wykwalifikowanych pracowników wpływa także wieloletni kryzys szkolnictwa zawodowego i inżynierskiego, który dotknął polską edukację w okresie transformacji ustrojowej. Występuje także specyficzny niedobór umiejętności korzystania z danych, szczególnie w zakresie znaczenia wykorzystania ich dla działalności przedsiębiorstwa, obserwowany na różnych poziomach organizacyjnych. Dane Eurostatu pokazują niski poziom wdrożeń technologii Big Data w polskich firmach. Przedstawiciele firm technologicznych szczególnie zwracają uwagę na niewystarczającą wiedzę przedstawicieli kadry zarządzającej na temat przełożenia wykorzystania danych na generowanie wartości. Przekłada się to na brak działań w zakresie opracowania strategii transformacji cyfrowej i budowania kultury organizacyjnej sprzyjającej wdrażaniu nowych technologii. Często spotyka się opór wobec zmian, szczególnie ze strony działów IT, jeśli w danej firmie są one odrębne. Ich pracownicy zazwyczaj koncentrują się na kwestiach cyberbezpieczeństwa i często brakuje im kompetencji w pracy z danymi i zrozumienia mechanizmów

¹⁰ Jeden z naszych respondentów trafnie zauważył, że zwłaszcza robotyzacja sprawia, że praca w zakładach produkcyjnych jest bardziej „ludzka”. Według menadżera jednej z ankietowanych firm pracownicy szybko rozumieją, że priorytetem powinno być „pracowanie mądrzej, a nie ciężiej”, a cyfryzacja znacznie ułatwia takie podejście.

transformacji cyfrowej. Pracownicy pierwszej linii nierzadko opierają się zmianom, ponieważ nie rozumieją ich znaczenia i boją się ich wpływu na bezpieczeństwo pracy. Rolę „motorów zmian” pełnią inżynierowie, mechanicy i automatycy, którzy postrzegają zmiany jako szansę na awans zawodowy, a nowe rozwiązania jako instrumenty poprawy jakości pracy własnej i innych pracowników.

”

Wdrożenie nowych technologii cyfrowych wymaga znacznego wysiłku organizacyjnego: usprawnienia lub zmiany procesów produkcyjnych, przeszkolenia siły roboczej, a czasem nawet zmiany strategii biznesowych. Jednak najważniejszym czynnikiem transformacji jest jakość kapitału ludzkiego: umiejętności pracowników, ich wiedza i chęć kierownictwa do przyjęcia zmian.

Modułowa transformacja cyfrowa

Przemysł 4.0 to niewątpliwie innowacyjny paradygmat produkcji oparty na technologiach cyfrowych, oznaczający kompleksową rewolucję technologiczną – czwartą rewolucję przemysłową. Jednak poza technologią, Przemysł 4.0 niesie ze sobą narrację kształtującą oczekiwania i postawy biznesowe. To nie tylko pakiet technologiczny; to wizja zautomatyzowanej, zintegrowanej i reagującej na rynek przyszłości. Narracja ta wpływa na to, jak firmy postrzegają swoje możliwości i jakich wyborów dokonują. W tym kontekście warto podkreślić, że koncepcja Przemysłu 4.0 nie jest neutralna ideologicznie¹¹. Jej narracja i implikacje są głęboko powiązane z szerszymi dyskursami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi, potencjalnie wpływającymi nie tylko na wybory technologiczne, ale także na struktury organizacyjne i strategie biznesowe. Jest to ściśle powiązane z konkretną strategią rozwoju polityczno-gospodarczego, przyjętą kilka lat temu przez niemiecki rząd. Koncepcja ta szybko rozprzestrzeniła się w dyskursie biznesowym w Europie, zwłaszcza w krajach nordyckich. W swojej istocie zakłada, że mamy do czynienia z liniowym procesem rozwoju technologicznego i przemysłowego: aby wejść w fazę Przemysłu 4.0, należy przejść przez fazy 1.0, 2.0 i 3.0. Często koncepcja ta wykorzystywana jest w sposób wartościujący: firma, która nie jest w stanie osiągnąć poziomu charakterystycznego dla Przemysłu 4.0, postrzegana jest jako zacofana, niezdolna do wykorzystania szans rozwojowych i ostatecznie skazana na eliminację z rynku¹². Można zaryzykować stwierdzenie, że sposób opisywania koncepcji Przemysłu 4.0 w mediach, firmach doradczych i instytucjach publicznych rzeczywiście może zniechęcić do wysiłków modernizacyjnych. Szczególnie dla małych i średnich firm wdrażanie nowych technologii cyfrowych jawi się jako proces kosztowny i czasochłonny, wymagający zaawansowanych umiejętności cyfrowych od pracowników produkcyjnych i kadry zarządzającej¹³. Często mają one trudności z tłumaczeniem abstrakcyjnych terminów, takich jak „cyfrowość”, „datafikacja”, „platformizacja”, „Przemysł 4.0” oraz z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w codziennej praktyce produkcyjnej. Nie dostrzegają też konieczności radykalnego zreformowania procesów produkcyjnych i organizacji, które postrzegane są jako integralna część koncepcji „inteligentnej fabryki” i związanej z nią udanej transformacji cyfrowej.

¹¹ S. Pfeiffer, *The Vision of „Industrie 4.0” in the Making – A Case of Future Told, Tamed, and Traded*, „NanoEthics” 2017, nr 11(1), s. 107-121, <https://doi.org/10.1007/s11569-016-0280-3> [dostęp online].

¹² C. Fuchs, *Industry 4.0: The Digital German Ideology*, „Triple C” 2018, nr 16(1).

¹³ S. Abdunour, C. Baril, G. Abdunour, S. Gamache, dz. cyt.; A. Amaral, P. Peças, *SMEs and Industry 4.0: Two case studies of digitalization for a smoother integration*, „Computers in Industry” 2021, nr 125, <https://doi.org/10.1016/j.compind.2020.103333> [dostęp online]; N.A. Da Silva, J.L. Abreu, C. Orsolin Klíngenberg, J.A.V. Antunes Junior, D.P. Lacerda, dz. cyt.; G. Orzes, E. Rauch, S. Bednar, R. Poklemba, *Industry 4.0 Implementation Barriers in Small and Medium Sized Enterprises: A Focus Group Study*, „2018 IEEE International Conference on Industrial Engineering and Engineering Management (IEEM)”, s. 1348-1352, <https://doi.org/10.1109/IEEM.2018.8607477> [dostęp online].

Z perspektywy polskich przedsiębiorstw przemysłowych, zwłaszcza małych i średnich, etykieta „Przemysł 4.0” często jest postrzegana jako ograniczenie, stając się swego rodzaju imperatywem – wzmagając w nich poczucie, że bez wprowadzenia systemów cyfrowych i robotyki/automatyzacji pozostaną w tyle. Nie jest to jednak powiązane ze strategicznym podejściem. W rezultacie wdrożenia często prowadzone są w sposób niesystematyczny i niezgodny ze strategią biznesową firmy, a gdy nie przynoszą szybkich i znaczących zysków, potęgują rezygnację przedsiębiorców. Paradoxem wdrożeń technologii cyfrowych jest często występujący wzrost jakości produktów, któremu towarzyszy spadek produktywności, co prowadzi z kolei do rozczarowania klientów, oczekujących szybkiego i wymiernego zwrotu z inwestycji. Należy przy tym pamiętać, że rozwój technologiczny często przybiera formę rozgałęzioną (kłączową) lub sieciową: rozwiązania, które można purystycznie uznać za charakterystyczne dla Przemysłu 3.0 – takie jak roboty – stają się impulsem do przeprowadzenia konkretnego segmentu procesu produkcyjnego, a co za tym idzie – całkowitej cyfryzacji całego procesu produkcyjnego.



Dla polskich MŚP etykieta „Przemysł 4.0” często jest postrzegana jako ograniczenie, stając się swego rodzaju imperatywem – wzmagając w nich poczucie, że bez wprowadzenia systemów cyfrowych i robotyki/automatyzacji pozostaną w tyle. Należy przy tym pamiętać, że rozwój technologiczny często przybiera formę rozgałęzioną (kłączową) lub sieciową: rozwiązania, które można purystycznie uznać za charakterystyczne dla Przemysłu 3.0 – takie jak roboty – stają się impulsem do przeprowadzenia konkretnego segmentu procesu produkcyjnego, a co za tym idzie – całkowitej cyfryzacji.

Próbując sprostać wymogom transformacji cyfrowej, polskie przedsiębiorstwa przemysłowe zazwyczaj przyjmują selektywne lub modułowe podejście do zmian cyfrowych. Mimo włożenia imponującego wysiłku w ten proces, rzadko mogą pochwalić się wdrożeniem kompleksowych rozwiązań, wpisujących się w modelowy scenariusz funkcjonowania zakładu produkcyjnego w oparciu o inteligentną automatyzację. Procesy cyfryzacji są często fragmentaryczne i ostrożnie wprowadzane w wybranych segmentach procesu produkcyjnego – jednak nawet wtedy stanowią one znaczący krok w kierunku całkowitej transformacji cyfrowej. Polskie przedsiębiorstwa posiadają zazwyczaj ograniczony kapitał inwestycyjny, co wpływa na ich chęć eksperymentowania z nowymi technologiami i gotowość do ponoszenia kosztów związanych z ich wdrożeniem. Niewiele firm może sobie pozwolić na wymianę całej floty maszyn. Zamiast tego decydują się na zakup nowszych maszyn i systemów, które następnie integrują ze starszymi maszynami i systemami za pomocą rozwiązań pomostowych. Prawdą jest, że dług technologiczny może utrudniać wprowadzenie integracji procesów produkcyjnych opartej na danych, ale tego nie uniemożliwia. Dane te często nie wymagają dużych lub bardzo złożonych zbiorów; zazwyczaj potrzebne są dane proste, ale dobrze skalibrowane.

Transformacja modułowa to podejście, które nie wymaga eliminacji izolowanych struktur organizacyjnych. Koncentruje się na tworzeniu funkcjonalnych nakładek systemowych wspierających komunikację, koordynację i współpracę. Podejście to pobudza impulsy innowacyjne na różnych poziomach organizacyjnych i odchodzi od koncepcji scentralizowanej standaryzacji systemów informatycznych. Co ważne, granic modułów nie wyznaczają formalne podziały organizacyjne, takie jak oddziały czy działy, ale specyfika i odrębność procesów technologicznych i biznesowych, przy ich integracji w całej organizacji. Stopniowe wprowadzanie wdrożeń pomaga również zmniejszyć strach przed zmianami i pozwala na korekty w celu osiągnięcia lepszych wyników. Ten model transformacji cyfrowej szczególnie odpowiada sytuacji polskich małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych. Transformacja modułowa ma charakter stopniowy i ewolucyjny. Najczęściej firmy podejmują indywidualne inicjatywy cyfrowe, które są łatwe w realizacji i przynoszą szybkie, widoczne korzyści. Inicjatywy te mogą obejmować projekty automatyzacji procesów, wdrożenia systemów monitorowania czy wprowadzenie podstawowych rozwiązań informatycznych.

”

Transformacja modułowa szczególnie odpowiada sytuacji polskich małych i średnich przedsiębiorstw przemysłowych z powodu swojego stopniowego i ewolucyjnego charakteru. Pobudza ona impulsy innowacyjne na różnych poziomach organizacyjnych i odchodzi od koncepcji scentralizowanej standaryzacji systemów informatycznych. Dzięki temu firmy mogą podejmować indywidualne inicjatywy cyfrowe, które są łatwe w realizacji i przynoszą szybkie, widoczne korzyści.

Polskie firmy coraz częściej automatyzują poszczególne segmenty procesu produkcyjnego, integrując nowoczesne roboty ze zautomatyzowanymi liniami produkcyjnymi lub pracą ręczną oraz wdrażając systemy zarządzania produkcją, które pozwalają na integrację starszych rozwiązań technologicznych z najnowszymi technologiami. Rzadziej decydują się też na rozwiązania całościowe, takie jak inteligentna fabryka. Tymczasem zachodnie firmy stawiają na produkcję masową, która lepiej nadaje się do automatyzacji i robotyki oraz wymaga mniej siły roboczej, której coraz bardziej brakuje ze względu na rosnące koszty pracy i rosnące aspiracje społeczne. Co ważne, dostawcy technologii, często z niemałą satysfakcją, podkreślają, że nawet pojedyncze zmiany technologiczne wdrażane w jednym obszarze przedsiębiorstwa zaczynają wpływać na jego całościowe funkcjonowanie, zachęcając do rozbudowy wdrożeń. Szczególnie zwracają także uwagę na tendencję do oszczędzania na dodatkowym sprzęcie i oprogramowaniu, które mogłyby przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania systemów cyfrowych. Podejście holistyczne wspiera przygotowanie strategii cyfryzacji z określonymi celami, wartościami i sposobami realizacji. Twierdzą, że przedsiębiorstwa przemysłowe muszą zdać sobie sprawę, że transformacja cyfrowa to złożony proces obejmujący zmiany technologiczne, procesowe, kulturowe i organizacyjne.

Firmy produkcyjne wyraźnie identyfikują kilka korzyści wynikających z wprowadzenia technologii cyfrowych, takich jak: efektywność operacyjna i rozwiązywanie problemów, lepsze monitorowanie produkcji i, co ważniejsze, transformacja ról związana ze zmianą obciążenia pracą. Wprowadzenie systemów cyfrowych wpływa na fundamentalną rolę menedżerów i analityków. Zamiast grzęznąć w żmudnym zadaniu tworzenia raportów, mogą skupić się na działaniach o większej wartości dodanej, takich jak: analiza danych, poszukiwanie optymalizacji i ulepszanie procesów. Cyfryzacja modułowa oferuje firmom produkcyjnym drogę do zwiększenia wydajności, łączności i wykorzystania danych. Nie tylko usprawnia bieżącą działalność, ale także toruje drogę do dalszych innowacji i optymalizacji.

”

Cyfryzacja modułowa oferuje firmom produkcyjnym drogę do zwiększenia wydajności, łączności i wykorzystania danych. Nie tylko usprawnia bieżącą działalność, ale także toruje drogę do dalszych innowacji i optymalizacji.

Wnioski

Rozwój Przemysłu 4.0 w Polsce można prześledzić, obserwując wzorce wdrażania technologii w MŚP. Istnieją dwa czynniki, które odgrywają kluczową rolę w procesie przyjęcia Przemysłu 4.0 przez polskie MŚP. Po pierwsze, pozycja przedsiębiorstwa w globalnych łańcuchach wartości znacząco wpływa na jego gotowość i podejście do transformacji cyfrowej. Po drugie, paląca potrzeba zmiany dotychczasowego modelu rozwoju, wynikająca przede wszystkim z niedoborów siły roboczej, działa jak katalizator zmian. Warto zauważyć, że zamiast szeroko zakrojonej transformacji cyfrowej, polskie MŚP przemysłowe w przeważającej mierze opowiadają się za modułowym lub selektywnym podejściem do cyfryzacji. Strategia ta wydaje się być pragmatyczną odpowiedzią na bezpośrednie wyzwania, jednocześnie budując podstawy dla przyszłego rozwoju.

Zauważalny jest imperatywny charakter warunków lokalnych przy określaniu ścieżki i tempa przyjęcia Przemysłu 4.0. Unikalne aspekty związane z półperyferyjnym położeniem gospodarczym Polski, w połączeniu z jej charakterystyczną kapitalistyczną różnorodnością, znacząco wpływają na sposób, w jaki MŚP podchodzą do transformacji cyfrowej i doświadczają jej. Zauważalne jest również powiązanie postępu cyfrowego z większymi czynnikami gospodarczymi, w szczególności dynamiką rynku pracy. Takie zależności wskazują, że dążenie do Przemysłu 4.0 nie jest wyłącznie przedsięwzięciem technologicznym, ale jest głęboko zakorzenione w szerszych strukturach i trendach gospodarczych.

Z praktycznego punktu widzenia należy podkreślić, że obecna dyskusja na temat Przemysłu 4.0 koncentruje się na standardowych wzorcach (przypadkach użycia) transformacji cyfrowej, przede wszystkim na tworzeniu inteligentnych fabryk charakteryzujących się zaawansowaną pionową i poziomą integracją systemów cyfrowych oraz inkorporacją najnowocześniejszych technologii cyfrowych. Takie podejście, podkreślające skalę przedsięwzięcia i wymagane finansowanie, może jednak onieśmielić mniejsze firmy i nie być dobrze dopasowane do ich potrzeb i modelu biznesowego. Tymczasem dla MŚP wprowadzenie podstawowych systemów ERP czy MES, czy automatyzacja określonych procesów produkcyjnych, np. automatyzacja robotyczna, może przynieść wymierne korzyści.

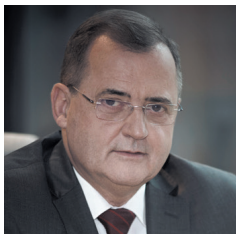
Szerokie upowszechnianie wiedzy o zaletach wdrażania nowych technologii dostosowanych do specyficznych potrzeb MŚP, z uwzględnieniem ich pozycji w łańcuchach wartości, ma kluczowe znaczenie dla rozwoju nowoczesnego przemysłu w Polsce. Upowszechnianie to powinno przybrać formę modułowej/selektywnej transformacji, opartej na stosunkowo prostych i dostępnych finansowo rozwiązaniach dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

O autorkach

Dr hab. **Katarzyna Śledziewska**, prof. UW – Dyrektorka Zarządzająca DELab UW, Profesor na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi badania nad transformacją cyfrową firm i instytucji publicznych, skupiając się na przemianach pracy i kultury organizacyjnej, będących konsekwencją wprowadzania rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji. W tym kontekście analizuje również zmiany zachodzące w gospodarce globalnej. Jako kontynuację naukowych zainteresowań nad globalizacją i regionalizmem, bada wpływ innowacji cyfrowych. Autorka licznych raportów i ekspertyz w obszarze cyfryzacji, współautorka książek *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat* (WUW 2020) i *The Economics of Digital Transformation. The Disruption of Markets, Production, Consumption, and Work* (Routledge 2021).

Dr hab. **Renata Włoch**, prof. UW – profesor nauk społecznych, absolwentka stosunków międzynarodowych i socjologii na Uniwersytecie Warszawskim. Profesor w Zakładzie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka licznych opinii eksperckich i raportów dla biznesu i instytucji publicznych, jak również ocen instytucjonalnych (np. brukselskiego think tanku Bruegel oraz systemu think tanków w Albanii). W DELab UW koordynuje obszar „Społeczeństwo w epoce cyfrowej”, prowadząc badania nad zmianami społecznymi wynikającymi z transformacji cyfrowej, szczególnie tymi zachodzącymi na rynku pracy i w systemie edukacji. Motywem przewodnim jej zainteresowań badawczych jest globalizacja. Obecnie koncentruje się na analizie cyfrowego wymiaru globalnych procesów politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Autorka licznych raportów i ekspertyz w obszarze cyfryzacji, współautorka książek *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat* (WUW 2020) i *The Economics of Digital Transformation. The Disruption of Markets, Production, Consumption, and Work* (Routledge 2021).

Przemysł – w kierunku rehumanizacji



Andrzej Soldaty

Dyrektor Centrum Przemysłu 4.0 Politechniki Śląskiej

Do pytania „czy maszyny zastąpią człowieka?” wracamy na przestrzeni ostatnich lat nad wyraz często. Nic dziwnego – wszak zaproponowana dekadę temu przez Niemców koncepcja Przemysłu 4.0 zakładała niemal całkowite wyrugowanie człowieka z procesów produkcyjnych, które miały stać się prawdziwym królestwem maszyn. Przyszła jednak pandemia, która wywróciła ten schemat do góry nogami. Okazało się, że idea ta sprawdza się doskonale, ale tylko wówczas, gdy otaczający nas świat jest stabilny i przewidywalny. Natomiast w otoczeniu takim, jak obecne – rola człowieka, wprawdzie wspartego nowoczesnymi technologiami, jawi się jako bezcenna.

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Jak w ostatnich latach ewoluowała koncepcja Przemysłu 4.0?

Pojęcie Przemysł 4.0 istnieje już od ponad 10 lat. Zostało ono zaproponowane jako nazwa strategicznej inicjatywy w gospodarce niemieckiej. Cel tej inicjatywy określono jako przeobrażenie dotychczasowej działalności produkcyjnej w nową generację przemysłu, właściwą dla wyzwań współczesnego świata. Pod hasłem „zabezpieczenie przyszłości niemieckiego przemysłu wytwórczego” określone zostały dwa kluczowe obszary zmian. Pierwszy z nich dotyczył sektora budowy maszyn – dotychczas wiodącego dostawcy rozwiązań na rynkach światowych. Innowacyjność jego rywali z Azji i Stanów Zjednoczonych stworzyła istotne zagrożenie dla konkurencyjności niemieckiego sektora budowy maszyn. Uznano, że dla utrzymania pozycji lidera niezbędny jest skok technologiczny polegający na integracji stosowanych technologii *high-tech* ze wschodzącymi technologiami teleinformatycznymi i zbudowanie inteligentnych urządzeń. Drugi obszar to rynek wewnętrzny, na którym ma się dokonać transformacja cyfrowa w kierunku tworzenia sieci *smart factories* dla zwiększenia produktywności działalności wytwórczej i lepszego dostosowania do potrzeb rynku.

Wizja nowej rzeczywistości w przemyśle sformułowana została w oparciu o koncepcję systemów cyber-fizycznych, będących połączeniem świata fizycznego z jego cyfrowym odwzorowaniem. W przemyśle wytwórczym systemy te, obejmujące inteligentne maszyny, systemy magazynowe i zakłady produkcyjne, będą zdolne do autonomicznej wymiany informacji, podejmowania działań i kontrolowania się wzajemnie w sposób niezależny i bez interwencji człowieka. To umożliwi fundamentalną poprawę procesów przemysłowych i przyczyni się do skokowej poprawy produktywności.

Tak przedstawiona wizja stała się kanwą do tworzenia dedykowanych rozwiązań technicznych prezentowanych między innymi corocznie na Międzynarodowych Targach w Hanowerze pod hasłem „Przemysł 4.0”. Przyczyniło się to do upowszechnienia tego pojęcia na poziomie światowym.

Jednak rozwiązania techniczne to tylko jeden z komponentów realizacji wizji Przemysłu 4.0. Do jej pełnego urzeczywistnienia prowadzi wieloaspektowa transformacja pojedynczych przedsiębiorstw i całego sektora, obejmująca nie tylko obszar technologiczny, ale również organizacyjny, biznesowy i społeczny. Znalazło to odzwierciedlenie w kolejnych wersjach koncepcji Przemysłu 4.0, prezentowanych w przeciągu ubiegłej dekady. W kolejnych definicjach, ogłaszanych sukcesywnie w miarę nabywania doświadczeń wdrożeniowych, uwypuklane były jeszcze inne cechy nowej generacji przemysłu, takie jak: przejście z dotychczasowych modeli liniowych do sieci tworzenia wartości, architektura systemów wytwórczych zorientowana na serwisy dostępne przez internet oraz – jak to podkreślano od początku – bazowanie na cyber-fizycznych systemach produkcyjnych zdolnych do podejmowania decyzji w czasie rzeczywistym w sposób autonomiczny.

Zwieńczeniem ewolucji tego pojęcia był opublikowany przez niemieckie Ministerstwo Gospodarki i Energii w 2019 roku dokument, opracowany przez Plattform Industrie 4.0, przedstawiający wizję Przemysłu 4.0 w perspektywie roku 2030. W dokumencie tym prognozuje się przekształcanie działalności gospodarczej w nowe formy oparte na cyfrowych ekosystemach. Wskazane zostały trzy kluczowe cechy określające Przemysł 4.0:

- autonomia operacyjna i decyzyjna wszystkich podmiotów na rynku,
- interoperacyjność pozwalająca na elastyczną i zwinną współpracę między interesariuszami ekosystemu,
- zrównoważony rozwój gospodarczy, środowiskowy i społeczny.

Zestawienie opisu koncepcji Przemysłu 4.0 z początku i końca ubiegłej dekady pokazuje ewolucję sposobu myślenia o nowej generacji przemysłu: od ujęcia skupiającego się na systemie produkcyjnym, po znacznie szersze ujęcie uwzględniające wymiar całego ekosystemu gospodarczego oraz biorące pod uwagę wartości społeczne.



Zestawienie opisu koncepcji Przemysłu 4.0 z początku i końca ubiegłej dekady pokazuje ewolucję sposobu myślenia o nowej generacji przemysłu: od ujęcia skupiającego się na systemie produkcyjnym, po znacznie szersze ujęcie uwzględniające wymiar całego ekosystemu gospodarczego oraz biorące pod uwagę wartości społeczne.

Koncepcja Przemysłu 4.0 została „wzbogacona” o aspekt człowieka i środowiska, które znalazły się w samym jej centrum. Czy można zatem powiedzieć, że, raptem po dekadzie od powstania koncepcji, nastąpiła istotna korekta celów, jakim ma służyć Przemysł 4.0?

W omawianym okresie, od momentu pojawienia się pojęcia „Przemysł 4.0” do chwili obecnej, mieliśmy do czynienia z dynamicznymi zmianami w otoczeniu przemysłu. To przełożyło się na modyfikację celów i oczekiwań, jakie wiązano z nową generacją działalności przemysłowej. W pierwszym okresie oczekiwania związane z Przemysłem 4.0 dotyczyły przede wszystkim wzrostu produktywności, jako czynnika warunkującego uzyskanie przewag konkurencyjnych w działalności wytwórczej. Jako cel wskazywano również dostosowanie działalności wytwórczej do zmian w oczekiwaniach odbiorców, przede wszystkim personalizację produkcji. Nasilający się trend przekształcania otoczenia przemysłu ze stabilnych, przewidywalnych, jasno ustrukturyzowanych warunków w zmienne, niepewne i złożone przesunął nacisk w definiowaniu celów stawianych przed Przemysłem 4.0 na elastyczność i zwinność. Nowa generacja przemysłu miała być odpowiedzią na nowy charakter otoczenia przemysłu, określanego często akronimem VUCA (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous* – zmienny, niepewny, złożony, niejednoznaczny). Dzięki przyspieszonemu przepływowi dużych ilości danych i ich przetwarzaniu, rozwiązania oscylujące wokół Przemysłu 4.0 miały doprowadzić do szybszego rozpoznawania potrzeb rynku, dynamicznego reagowania na nie oraz odpowiedniego dostosowywania się.

Druga połowa ubiegłej dekady przyniosła nasilenie trendów dotyczących ograniczania negatywnych wpływów działalności człowieka na środowisko, w tym oczywiście działalności przemysłowej. Kamieniami milowymi w kształtowaniu dedykowanych aktywności były: „Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju”, przyjęta w 2015 przez wszystkie kraje członkowskie ONZ, a następnie polityka przemysłowa Unii Europejskiej mówiąca o *green and digital transition*. Nakreślony kierunek skutkowało wprowadzeniem modyfikacji w wizji Przemysłu 4.0 pod kątem orientacji na cele zrównoważonego rozwoju. To właśnie znalazło odzwierciedlenie we wspomnianym dokumencie „Wizja Przemysłu 4.0 w perspektywie roku 2030”.

Ewolucja koncepcji Przemysłu 4.0 w ciągu ubiegłej dekady następowała w warunkach rzeczywistości „przedpandemicznej”. Czy i jak tę koncepcję zweryfikowała pandemia?

Wybuch pandemii w 2020 r. istotnie zweryfikował dotychczasową wizję Przemysłu 4.0. W ślad za *lockdownami* i przerwany łańcuchami dostaw, złamane zostało dotychczasowe myślenie o funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Nagle okazało się, że odsunięcie człowieka od licznych procesów, pozostawienie wielu obszarów działalności wyłącznie systemom spowodowało, że wiele rzeczy zaczęło się rwać. Zaprogramowane w pewien określony sposób systemy nie były w stanie poradzić sobie z niekonwencjonalnymi problemami – w takich warunkach człowiek okazuje się być bezcenny.

”

W ślad za *lockdownami* i przerwany łańcuchami dostaw, złamane zostało dotychczasowe myślenie o funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Nagle okazało się, że odsunięcie człowieka od licznych procesów było błędem. Zaprogramowane w pewien określony sposób systemy nie były w stanie poradzić sobie z niekonwencjonalnymi problemami – w takich warunkach człowiek okazuje się być bezcenny.

Kryzys pandemiczny uświadomił nam, że należy być możliwie jak najlepiej przygotowanym na niespodziewane załamania, które mogą przytrafić się praktycznie w każdym momencie. Wykorzystanie potencjału wytwórczego przemysłu bez interwencji człowieka przestaje być możliwe. To właśnie on znajduje się w centrum postpandemicznego świata określanego akronimem BANI (*Brittle, Anxious, Non-linear, Incomprehensible* – kruche, niespokojne, nieliniowe i niezrozumiałe). Przy czym mówiąc o człowieku, należy mieć na uwadze, że chodzi tu o człowieka wspartego bardzo konkretnymi technologiami, które wspomagają go w procesie podejmowania decyzji.

Ten wątek mocno wybrzmiał w zaktualizowanej koncepcji Przemysłu 4.0, przedstawionej przez stowarzyszenie Smart Factory, zrzeszające czołowych dostawców innowacyjnych rozwiązań działających na rynku niemieckim. Ta zaktualizowana koncepcja nosi nazwę „Production Level 4”. Określenie nawiązuje do poziomów autonomiczności w urządzeniach mobilnych, w których poziom „4” oznacza kontrolowanie ruchu pojazdu z decydującą rolą człowieka w stosunku do wsparcia generowanego przez systemy wspomagające. Koncepcja Production Level 4 podkreśla centralną rolę człowieka w produkcji, który, w przeciwieństwie do maszyn czy oprogramowania, posiada unikalne możliwości, takie jak analiza błędów, optymalizacja systemu i kreatywność. Production Level 4 oznacza integrację człowieka ze światem automatyzacji i światem IT w procesach produkcyjnych.

W laboratoriach stowarzyszenia Smart Factory w Kaiserlautern, we współpracy z sąsiadującym Centrum Sztucznej Inteligencji, tworzone są praktyczne realizacje koncepcji Production Level 4. Dzięki zaangażowaniu w to przedsięwzięcie wiodących dostawców rozwiązań automatyzacji i teleinformatyki, skraca się czas przejścia od stanu opracowania idei do jej przemysłowego urzeczywistnienia. Funkcjonujący demonstrator „Production Level 4.0” był prezentowany podczas ostatnich Targów Hanowerskich. To jedna z wielu ekspozycji przedstawiających dedykowane rozwiązania dla urzeczywistnienia wizji Przemysłu 4.0, poparte konkretnymi przykładami realizacyjnymi.

Przemysł 4.0 przestał być wizją, a przeszedł do fazy praktycznego urzeczywistniania. Czy można przyjąć, że po okresie dynamicznego rozwoju przedmiotowej koncepcji jej kształt uzyskał ostateczną postać?

Jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że nowa generacja przemysłu ma być odpowiedzią na wyzwania otaczającego świata, to absolutnie nie możemy uznać, że obecne „ramy” tej koncepcji są ostateczne. Ciągłe mamy do czynienia z dynamicznym pojawianiem się nowych wyzwań i zmianami dotychczasowych. Dotyczy to zarówno sił rynkowych, jak i uwarunkowań społeczno-gospodarczych, polityczno-prawnych czy gospodarczo-ekonomicznych. Przykładem jest jedno z największych wyzwań, jakie obecnie stoi przed ludzkością – odwrócenie trendu zmian klimatycznych i zapewnienie odpowiednich warunków życia dla przyszłych pokoleń. Temat znajduje się na pierwszej pozycji w agendzie różnych organizacji i instytucji międzynarodowych, w tym również Komisji Europejskiej. W podejmowanych przedsięwzięciach weryfikowana jest aktualna koncepcja nowej generacji przemysłu pod kątem spójności z powyżej zdefiniowanym wyzwaniem. Opracowana na zlecenie Komisji Europejskiej ocena ekspertów wskazuje, że dotychczasowa koncepcja Przemysłu 4.0 jest niewystarczająca dla spełnienia postawionych celów. Wskazano, że wpisane w dotychczasowy model reaktywne oddziaływanie na zmniejszanie emisyjności przemysłu musi być zastąpione modelem aktywnego oddziaływania przemysłu na zmiany klimatu. Podobne aktywne podejście wymagane jest w odniesieniu do wyzwań społecznych. To na tyle istotna zmiana w dotychczasowej koncepcji Przemysłu 4.0, że dla podkreślenia różnicy nazwano ten nowy model Przemysłem 5.0. Jego cechy charakterystyczne to: odporność na zakłócenia, zrównoważony rozwój, koncentracja na człowieku i funkcjonowanie zgodnie z zasadami społecznymi i środowiskowymi Europejskiego Zielonego Ładu.

Zasadnicza różnica pomiędzy obydwoimi inicjatywami wynika z założenia, że Przemysł 4.0 ma budować i dostarczać wartości rynkowe w sposób bardziej efektywny niż dotychczas, z punktu widzenia podmiotów tworzących te wartości. Natomiast Przemysł 5.0 oznacza budowanie i dostarczanie przez sektor przemysłowy wartości istotnych z punktu widzenia środowiska i społeczeństwa.



Przemysł 4.0 ma budować i dostarczać wartości rynkowe w sposób bardziej efektywny niż dotychczas, z punktu widzenia podmiotów tworzących te wartości. Natomiast Przemysł 5.0 oznacza budowanie i dostarczanie przez sektor przemysłowy wartości istotnych z punktu widzenia środowiska i społeczeństwa.

Idee Przemysłu 4.0 i Przemysłu 5.0 mają charakter inicjatyw odgórnych. Czy w ślad za opracowaniem koncepcji inicjatywy te uzyskały również odgórne wsparcie wdrożeniowe?

Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy genezą tych dwóch idei. Wyjściowa koncepcja Przemysłu 4.0 została opracowana w Niemczech przez grupę roboczą, w skład której wchodziła przedstawiciele wiodących niemieckich przedsiębiorstw, przedstawiciele świata nauki oraz reprezentanci najważniejszych niemieckich przemysłowych stowarzyszeń branżowych. Kolejne modyfikacje koncepcji wywodziły się również z kręgów reprezentujących profil przemysłowo-naukowy, tj. niemieckiej Platformy Przemysłu 4.0 i stowarzyszenia Smart Factory. Koncepcja Przemysłu 4.0 powstała więc z bezpośrednim udziałem środowiska przemysłowego. Faktem jest, że współtwórcami i orędownikami tej koncepcji są firmy będące niekwestionowanymi liderami rynku, wyróżniające się innowacyjnością i perspektywicznym spojrzeniem na uwarunkowania dalszego rozwoju, przewyższające znacznie w tym zakresie przeciętne przedsiębiorstwa z niemieckiego sektora wytwórczego. Firmy te stały się motorem wdrażania przedmiotowej koncepcji w praktyce¹. W niemieckiej gospodarce rekomendacje wywodzące się z powyższych kręgów przełożyły się na centralne i regionalne, dedykowane programy wsparcia dla urzeczywistnienia przedmiotowej idei, zarówno w zakresie prac B+R, jak i szeroko rozumianych przedsięwzięć wdrożeniowych. W Niemczech ukształtował się więc ekosystem wsparcia dla

¹ Mocnym wsparciem dla upowszechnienia idei i zapewnienia skoordynowanego, międzysektorowego podejścia było utworzenie przez stowarzyszenia zawodowe BITKOM, VDMA i ZVEI niemieckiej Plattform Industrie 4.0.

wdrażania koncepcji Przemysłu 4.0, gromadzący interesariuszy z przemysłu, nauki, administracji, zrzeszeń i organizacji powiązanych z tą tematyką. Wsparcie dla urzeczywistnienia koncepcji Przemysłu 4.0 nie ma więc charakteru *top-down*, lecz powstaje w wyniku synergicznego połączenia aktywności (tj. *i top*, *i down*).

”

Wsparcie dla urzeczywistnienia koncepcji Przemysłu 4.0 w Niemczech nie ma charakteru *top-down*, lecz powstaje w wyniku synergicznego połączenia aktywności (*i top*, *i down*).

Podobny model inicjatyw stopniowo wprowadzany był również w innych krajach europejskich, w większości przypadków z zachowaniem kluczowej roli środowiska przemysłowo-naukowego w powoływaniu lokalnych Platform Przemysłu 4.0 oraz wypracowywaniu i inicjowaniu krajowych programów wsparcia dla wdrażania koncepcji nowej generacji przemysłu.

Równoległe z podejmowanymi lokalnie inicjatywami zostały uruchomione na szczeblu europejskim środki dedykowane wsparciu cyfryzacji przemysłu. Program Komisji Europejskiej pt.: *Digitising European Industry*, funkcjonujący w latach 2016–2020, stawiał za cel wzmocnienie konkurencyjności UE w zakresie technologii cyfrowych oraz zapewnienie, aby każde przedsiębiorstwo w Europie – niezależnie od sektora, lokalizacji i wielkości – mogło w pełni korzystać z innowacji cyfrowych.

Inna jest geneza koncepcji „Przemysł 5.0”. Powstała ona na bazie priorytetowych celów określonych przez Komisję Europejską. W obliczu zagrożeń, wynikających ze zmian w środowisku, jako priorytet wskazano osiągnięcie przez Europę neutralności klimatycznej, a dodatkowo wskazano, że ma być ona pierwszym kontynentem spełniającym ten warunek. Priorytetem stała się również transformacja społeczna warunkująca właściwe warunki życia dla przyszłych pokoleń. W 2022 r. Komisja Europejska opublikowała raport opracowany przez grupę intelektualistów zatytułowany *Industry 5.0: A Transformative Vision for Europe*. W zespole autorskim kierowanym przez Sandrine Dixson-Declève, współprzewodniczącą Klubu Rzymskiego, znaleźli się wybitni przedstawiciele środowiska naukowego i organizacji związanych z tematyką współczesnych wyzwań środowiskowych i społecznych. W raporcie stwierdza się, że przemysł powinien odgrywać aktywną rolę w dostarczaniu rozwiązań dla osiągnięcia powyżej wymienionych priorytetowych celów. Ta nowa wizja przemysłu wykracza poza dotychczasowe cele działalności produkcyjnej, jakimi są wydajność i produktywność wynikające z priorytetów właścicielskich, a stawia na pierwszym miejscu pozytywny wpływ na środowisko i społeczeństwo. Przemysł 5.0 nie jest więc chronologiczną kontynuacją ani alternatywą dla istniejącego paradygmatu Przemysłu 4.0. Jest wynikiem wybiegającej w przyszłość idei współistnienia przemysłu z potrzebami społecznymi i środowiskowymi. Komisja Europejska traktuje Przemysł 5.0 jako jeden z kluczowych komponentów budowania nowej rzeczywistości, dlatego aktualnie uruchamiane są zakrojone na bardzo szeroką skalę programy badawcze dla nadania tej nowej koncepcji praktycznego wymiaru. Niewątpliwie w przypadku Przemysłu 5.0 wsparcie dla urzeczywistnienia idei będzie miało charakter *top-down*.

”

Przemysł 5.0 nie jest chronologiczną kontynuacją ani alternatywą dla istniejącego paradygmatu Przemysłu 4.0. Jest wynikiem wybiegającej w przyszłość idei współistnienia przemysłu z potrzebami społecznymi i środowiskowymi.

Historia pojęcia „Przemysł 4.0” i skojarzenie kolejnych modyfikacji przedmiotowej koncepcji z uwarunkowaniami zewnętrznymi uświadamia nam, jak duże zmiany w otoczeniu działalności produkcyjnej następowały od początku ubiegłej dekady do teraz. Zmieniający się układ sił zewnętrznych oddziałujących na przemysł wymagał właściwej reakcji ze strony funkcjonujących w tym sektorze podmiotów. Rekomendowanym i wspieranym środkiem dostosowawczym do zachodzących zmian była i jest transformacja przedsiębiorstw w kierunku Przemysłu 4.0. Jak po tym okresie wygląda obecnie stan praktycznego upowszechnienia Przemysłu 4.0?

Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, biorąc pod uwagę różne wersje definicji Przemysłu 4.0, co stwarza prawdopodobieństwo zróżnicowania ocen w zależności od interpretacji wizji nowej generacji przemysłu. Ta rozbieżność między deklarowanym przez respondentów stanem zaawansowania transformacji cyfrowej przedsiębiorstw a stanem faktycznym jest często bardzo wyraźna. Przykładem mogą być badania polskiego sektora przedsiębiorstw produkcyjnych, w których deklarowana wysoka ocena własnego stopnia cyfryzacji przedsiębiorstw odbiega od obrazu wynikającego z danych statystycznych. Pomocą są dedykowane narzędzia do oceny stopnia cyfryzacji zarówno przedsiębiorstw, jak i całych sektorów, ale należy zaznaczyć, że odnoszą się one głównie do wybranych komponentów koncepcji Przemysłu 4.0 i nie dają kompleksowego obrazu urzeczywistniania przedmiotowej koncepcji. Wskaźnikiem powszechnie używanym do oceny postępów państw Unii Europejskiej w cyfryzacji jest *Digital Economy and Society Index* (DESI). Wartości tego wskaźnika podawane są corocznie przez Komisję Europejską od 2014 r. Obecnie DESI włączony jest do monitorowania celów „Cyfrowej Dekady”, która jest programem cyfryzacji EU na lata 2021–2027. DESI przedstawia stan cyfryzacji w odniesieniu do czterech obszarów, tj. łączności, kompetencji cyfrowych społeczeństwa, cyfryzacji usług publicznych i cyfryzacji biznesu. Ten ostatni obszar oceniany jest między innymi poprzez procentowy udział firm MŚP, posiadających co najmniej podstawowy poziom wykorzystania technologii cyfrowych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw MŚP. Podstawowy poziom oznacza wykorzystanie minimum 4 spośród 12 wytypowanych technologii cyfrowych. Cel, jaki został postawiony w programie „Cyfrowa Dekada” przez Komisję Europejską, brzmi następująco: w roku 2030 co najmniej 90% MŚP w UE osiągnie podstawowy poziom wykorzystania technologii cyfrowych. Poziom tego wskaźnika dla krajów UE w raporcie DESI w roku 2022 wyniósł 55%. Najwyższe wartości wskaźnika osiągnęły Szwecja i Finlandia (powyżej 80%), Niemcy są na 12. miejscu wśród krajów Unii z wartością wskaźnika 59%, natomiast Polska z wynikiem 40% zajmuje 21. miejsce.

Dane statystyczne dla przedsiębiorstw sektora przetwórstwa przemysłowego, dotyczące poszczególnych technologii, są następujące: pakiet ERP (system zarządzania zasobami przedsiębiorstwa) w krajach UE wykorzystywany jest przez 49% przedsiębiorstw, w Polsce przez 33%, korzystanie z chmury obliczeniowej dotyczy 40% przedsiębiorstw w Unii i 28% w Polsce, Internet Rzeczy wykorzystuje 30% przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego w UE i 16% w Polsce, Big Data odpowiednio w UE – 10%, w Polsce – 7%, sztuczną inteligencję w UE – 8%, w Polsce – 2%.

Powyższe dane dotyczą technologii wykorzystywanych w Przemysle 4.0, ale są niewystarczające dla oceny stopnia urzeczywistnienia koncepcji Przemysłu 4.0. Odpowiedź na to pytanie daje *Industrie 4.0 Maturity Index*, stworzony przez Niemiecką Akademię Nauk (*National Academy of Science and Engineering*), który na podstawie wyselekcjonowanych wskaźników mierzy stopień zaawansowania Przemysłu 4.0 w skali przedsiębiorstwa. Badania przeprowadzone w Niemczech w oparciu o ten wskaźnik wykazały, że jedynie co piąte niemieckie przedsiębiorstwo przemysłowe można uznać za funkcjonujące na pierwszym poziomie Przemysłu 4.0. Na tym etapie firma nie dość, że ma wdrożone systemy informatyczne, jak ERP czy CRP, to w dodatku wzajemnie się one „widzą” i współpracują ze sobą oraz są w czasie rzeczywistym zasilane danymi zbieranymi z procesów produkcyjnych oraz innych działań przedsiębiorstwa, jak np. sprzedaży czy zarządzania. Tym samym umożliwiają one tworzenie obrazu przedsiębiorstwa w czasie rzeczywistym. W Polsce firm, które osiągnęły taki poziom, jest znacznie mniej – maksymalnie kilka procent.



Jedynie co piąte niemieckie przedsiębiorstwo przemysłowe można uznać za funkcjonujące na pierwszym poziomie Przemysłu 4.0. W Polsce tego typu firm jest znacznie mniej – maksymalnie kilka procent.

W jaki sposób – z perspektywy polskich przedsiębiorstw – najlepiej nadrobić zaległości i wpiąć się w Przemysł 4.0?

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, największe opóźnienie we wdrażaniu Przemysłu 4.0 odnotowują małe i średnie przedsiębiorstwa. Stan ten w znacznej części przypadków podyktowany jest wyborem pozostania w dotychczasowym modelu funkcjonowania z obawy przed wyjściem ze strefy komfortu. Jednak

coraz większa część przedsiębiorców potwierdza zainteresowanie rozwiązaniami Przemysłu 4.0, uznając, że mogą one pomóc rozwiązać narastające problemy związane np. z brakiem pracowników. Równocześnie przedsiębiorcy zgłaszają trudność w samodzielnym pokonaniu barier na drodze do Przemysłu 4.0. Wśród głównych barier, oprócz ograniczeń finansowych, wymieniane są: brak wiedzy w zakresie przedmiotowej tematyki, duże ryzyko inwestycyjne (z racji braku rozeznania co do dobrych praktyk), trudności w integrowaniu systemów pochodzących od różnych dostawców czy braki kadrowe. Dla udzielenia przedsiębiorcom pomocy w pokonywaniu tych barier niezbędne są rozwiązania systemowe, tworzone, podobnie jak w innych krajach, przez synergię dedykowanych inicjatyw *top-down* i *bottom-up*.

W przypadku Polski trudno jest mówić o ukształtowanym ekosystemie wsparcia Przemysłu 4.0, tak jak to ma miejsce w wiodących w tej tematyce krajach, ponieważ prowadzone dotychczas działania podejmowane są w większości przypadków przez różne instytucje i podmioty funkcjonujące w sposób niezależny. Powołana w 2019 r. Platforma Przemysłu Przyszłości jako fundacja Skarbu Państwa prowadzi działania uświadamiające, promujące, przybliżające koncepcję Przemysłu 4.0, m.in. poprzez prowadzenie serwisu informacyjnego oraz *e-learningu*, organizowanie konkursu „Fabryka Przyszłości”, którego laureaci dzielą się dobrymi praktykami wdrażania Przemysłu 4.0 oraz prowadzenie Szkoły Lidera przygotowującej specjalistów z przedsiębiorstw do opracowywania strategii i wdrażania Przemysłu 4.0 w macierzystych firmach.

W bieżącym roku została uruchomiona w Polsce sieć Europejskich Hubów Innowacji Cyfrowej (EDIH – *European Digital Innovation Hub*), których zadaniem jest dostarczanie przedsiębiorcom dedykowanych usług dotyczących wdrażania rozwiązań Przemysłu 4.0 od poziomu idei, poprzez przygotowanie kompetencyjne, *inżyniering* i testowanie rozwiązania, aż po wskazanie możliwości wsparcia finansowego. Projekt EDIH został zainicjowany i jest współfinansowany przez Komisję Europejską, obejmuje 136 ośrodków na terenie UE, w tym 11 w Polsce. EDIH-y funkcjonują w oparciu o współpracę z partnerami ze świata nauki i przemysłu.

W zakresie wsparcia finansowego przedsiębiorstw na drodze do Przemysłu 4.0 podstawowym źródłem są dedykowane środki unijne, w których absorpcję przez przedsiębiorstwa włączony jest m.in. sektor bankowy, wykorzystujący szerokie spektrum preferencyjnych instrumentów zwrotnych. Wsparcie inwestycyjne w oparciu o środki unijne i krajowe udzielane jest przedsiębiorcom również przez Agencję Rozwoju Przemysłu.

Przygotowanie kompetencyjne do Przemysłu 4.0 znajduje się w ofercie uczelni i szkół technicznych oraz specjalistycznych firm szkoleniowych. Niestety tylko część programów nauczania rzeczywiście dotyczy kompleksowej koncepcji Przemysłu 4.0, w odróżnieniu od programów zorientowanych tylko na wyodrębnione zagadnienia, np. automatyzację i robotyzację. Przedstawione przedsięwzięcia to tylko fragment środków i działań podejmowanych w kraju, zorientowanych na wspomaganie przedsiębiorców w urzeczywistnianiu koncepcji Przemysłu 4.0.

Z przeprowadzonych ostatnio badań, koordynowanych przez Związek Banków Polskich, którego zespół badawczy odbywał wizyty w zakładach i analizował scenariusze wdrażania rozwiązań Przemysłu 4.0, wynika jednak, że kluczowym wsparciem dla przedsiębiorców z sektora MŚP w drodze do Przemysłu 4.0 jest aktywność dostawców tych rozwiązań. Przyczyny można upatrywać między innymi w tym, że do instytucji oferujących wcześniej wymienione środki wsparcia „przedsiębiorca musi dotrzeć”, natomiast dostawcy rozwiązań, poprzez swoje sieci doradców technicznych, sami trafiają do przedsiębiorców. Za pomocą analizy stanu aktualnego i zidentyfikowania możliwości i ograniczeń dla wdrażania różnych rozwiązań, doradcy techniczni są w stanie wskazać spersonalizowane rozwiązania. Istotne jest, że dobór następuje z uwzględnieniem zasad *Total Cost of Ownership*, czyli kompleksowej oceny skutków wdrażania rozwiązań. Przedsiębiorcy podkreślają znaczenie partnerskich relacji z dostawcami, którzy często, oprócz doboru i dostaw rozwiązań, uczestniczą również w procesie wdrożeniowym. Taki model jest stosowany z powodzeniem w innych krajach, z tą jednak różnicą, że doradcami technicznymi są głównie firmy inżynierskie funkcjonujące niezależnie od dostawców rozwiązań, co zapewnia optymalny dobór bez ograniczania się do katalogu jednej firmy².

² Przykładem funkcjonowania takiego modelu, wspieranego finansowo i organizacyjnie ze strony organów i instytucji centralnych, jest Austria.

Przedstawiona powyżej ścieżka wdrażania Przemysłu 4.0, polegająca w pierwszej kolejności na zidentyfikowaniu istniejącej potrzeby, a następnie dobraniu właściwego rozwiązania, jest odpowiednikiem metody *use cases* (przypadków użycia), stosowanej w projektach informatycznych. *Use case* oznacza specyficzną sytuację, w której dany produkt, serwis, rozwiązanie może być zastosowane dla określonego problemu. W metodzie *use cases*, stosowanej w odniesieniu do Przemysłu 4.0, określenie „specyficznej sytuacji” oznacza podanie konkretnego celu biznesowego do osiągnięcia, opisywanego poprzez wypunktowanie istniejących wyzwań.

Dostawcy technologii przeważnie wskazują wyodrębnione problemy, które przedsiębiorcy łatwo mogą rozpoznać w obszarach swojej działalności i określają sposób ich rozwiązania w formie *use cases*. W pierwszym etapie urzeczywistniania koncepcji Przemysłu 4.0 typowe jest szukanie rozwiązań dla najbardziej palących wyzwań i bazowanie na *use cases* o oddziaływaniu punktowym. W drugim etapie indywidualne *use cases* powinny być potraktowane jako moduły, których integracja pozwala budować *use cases* wychodzące poza punktowe oddziaływanie i w ten sposób tworzyć istotne przybliżenie do realizacji pełnej wizji Przemysłu 4.0.

W doborze właściwego dla danego celu rozwiązania, pomocne są biblioteki generycznych *use cases*, które tworzone są w oparciu o konkretne doświadczenia wdrożeniowe dotyczące Przemysłu 4.0. Źródłem inspiracji i ukierunkowywania są między innymi bazy *use cases*, prowadzone przez dostawców rozwiązań Przemysłu 4.0. Bogatą kolekcję przedmiotowych *use cases* znajdziemy na stronie niemieckiej Platformy Przemysłu 4.0, tworzoną we współpracy z bliźniaczymi organizacjami we Francji i w Japonii.

Wzorowanie się na tych praktykach w działaniach podmiotów zajmujących się wsparciem Przemysłu 4.0 powinno stanowić istotną pomoc dla przedsiębiorców MŚP funkcjonujących w polskim sektorze wytwórczym w nadrabianiu zaległości we wdrażaniu Przemysłu 4.0.

O autorze

Dr **Andrzej Soldaty** – Dyrektor Centrum Przemysłu 4.0 Politechniki Śląskiej (od 2021 r.). W latach 2021–2020 był Prezesem Zarządu Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości, a w latach 2016–2019 pełnił rolę eksperta w Zespole ds. Transformacji Przemysłowej utworzonym w Ministerstwie Rozwoju, kierując projektem powołania powyższej Platformy. W 2016 r. utworzył „Inicjatywę dla Polskiego Przemysłu 4.0” – ruch społeczny skupiający przedstawicieli przemysłu, biznesu i nauki, inicjujący, wspomagający i prowadzący działania na rzecz transformacji krajowego sektora przemysłowego. Zawodowo przez ponad 30 lat związany z obszarem automatyzacji przemysłu, w tym jako Prezes Zarządu firmy Festo (w l. 2010–2015). Posiada wykształcenie techniczne w zakresie mechaniki i automatyki, ukończył też studia doktoranckie w zakresie ekonomii w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN.

Wchodzimy w erę automatyzacji i robotyzacji



Marek Łangowski

współzałożyciel, TMA Automation



Piotr Orlikowski

współzałożyciel, TMA Automation

Zacznymy dziś wchodzić w erę intensywnej automatyzacji i robotyzacji. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że praca ludzka, charakteryzująca się mniejszą wydajnością, jakością i powtarzalnością, a w dodatku będąca podatną na zagrożenia związane z różnego typu kryzysami, często nie wystarcza do tego, by pozostać długofalowo konkurencyjnym na rynku. Jak na sektor automatyzacji przemysłu wpłynęła pandemia? Komu otworzyła ona oczy, portfele oraz umysły? Jakie zmiany w zakresie modeli prowadzenia działalności gospodarczej przyniosła?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Ostatni raz rozmawialiśmy pięć lat temu, kiedy świat znajdował się w zupełnie innej, przedpandemicznej erze. W tamtym okresie TMA Automation specjalizowało się w dostarczaniu swoim klientom technologii automatyzacyjnych opartych w dużej mierze o własne rozwiązania z obszaru robotyki. Czy przez ten czas profil działalności firmy uległ zmianie, czy też podążacie dalej podobną ścieżką?

Od naszego ostatniego spotkania profil firmy nie zmienił się zbyt wiele – nadal koncentrujemy się na automatyzowaniu i robotyzowaniu produkcji, a naszym głównym produktem pośrednim jest nasz autorski robot, którego używamy w naszych aplikacjach. Stanowi on trzon wykonywanych przez TMA Automation instalacji, co swoją drogą odróżnia nas od wielu konkurentów, którzy integrują w swoich rozwiązaniach roboty zakupione od firm trzecich. Postrzegam to jako jedną z naszych przewag, gdyż bazując na własnych urządzeniach, jesteśmy w stanie lepiej, precyzyjniej przygotować całą maszynę od strony procesowej i software'owej.

Czy przez ten czas istotnie zmieniło się portfolio Państwa klientów?

Nadal w największym stopniu skupiamy się na projektach dostarczanych dla sektora przemysłu tworzyw sztucznych, oferując paletyzery bazujące na naszych własnych robotach. W tym obszarze nasze rozwiązania sprawdzają się szczególnie dobrze, gdyż są w stanie wykonywać pracę, zajmując relatywnie niewielką

powierzchnię. A z perspektywy klientów każdy jej centymetr jest na wagę złota – szczególnie jeśli mowa o zakładach starszej daty, istniejących od dziesiątek lat, nieprojektowanych z myślą o współczesnych urządzeniach automatyzacyjnych produkcji. U niektórych klientów zaoszczędzony metr kwadratowy hali produkcyjnej potrafi stanowić dużo większą wartość niż różnica cenowa pomiędzy ofertami firm automatyzacyjnych. Sądzę, że dobrze udało nam się „wstrzelić” z naszym produktem w tę branżę.

”

U niektórych klientów zaoszczędzony metr kwadratowy hali produkcyjnej potrafi stanowić dużo większą wartość niż różnica cenowa pomiędzy ofertami firm automatyzacyjnych.

Domyślam się, że względem 2018 r. rozwinęliście się także wyraźnie pod kątem stricte sprzedażowym.

Paradoksalnie – pomimo rozwoju firmy – nie zwiększyliśmy raptownie naszej sprzedaży, jeśli chodzi o liczbę systemów, natomiast zdecydowanie podnieśliśmy poziom skomplikowania i zaawansowania technologicznego naszych rozwiązań. Można powiedzieć, że nie poszliśmy w ilość, lecz w wielkość projektów, rozumianą jako zwiększenie wolumenu sprzętu oraz wartości poszczególnych instalacji. Z tego też względu wynajęliśmy dwa lata temu halę produkcyjną, w której jesteśmy w stanie montować i integrować większe rozwiązania – wykorzystywane przez nas wcześniej w tym w celu pomieszczenia w Pomorskim Parku Naukowo-Technologicznym stały się z naszej perspektywy zbyt małe.

”

Paradoksalnie – pomimo rozwoju firmy – nie zwiększyliśmy raptownie naszej sprzedaży, jeśli chodzi o liczbę systemów, natomiast zdecydowanie podnieśliśmy poziom skomplikowania i zaawansowania technologicznego naszych rozwiązań. Można powiedzieć, że nie poszliśmy w ilość, lecz w wielkość projektów.

W jaki sposób TMA Automation udało się przejść przez okres pandemii – był to czas kryzysu czy wręcz przeciwnie: nowych szans?

Mówiąc szczerze: pandemia była dla nas bardzo dobrym okresem, mogę wręcz śmiało powiedzieć, że nam pomogła – w tym czasie nasze obroty wyraźnie wzrosły, udało nam się zrobić duży krok do przodu. Początek kryzysu wcale tego nie zapowiadał, gdyż jego pierwsze dwa miesiące były dość skomplikowane – musieliśmy dostosować się do pracy zdalnej, co z punktu widzenia firmy inżynierskiej nie jest rzeczą naturalną. Nie da się niestety na dłuższą metę projektować i składać robotów, pracując zdalnie.

Z tego też względu po 2–3 miesiącach cała załoga wróciła do pracy „na miejscu” – oczywiście po uprzednim wprowadzeniu szeregu udogodnień, w tym m.in. zakupu odpowiednich licencji oraz sprzętu umożliwiającego komfortowe przeprowadzanie rozmów online z klientami. Szybko przekonał się, że przynosi nam to spore oszczędności – przed pandemią razem ze współnikiem często wyjeżdżaliśmy w wielodniowe delegacje, odwiedzając za jednym razem np. pięciu naszych klientów, a zapoczątkowany w trakcie pandemii trend komunikacji zdalnej pozwalał na nawiązanie w tym samym czasie kontaktu np. z dziesięcioma klientami przy znikomych kosztach.

Pandemia bez wątpienia wpłynęła na wzrost akceptowalności takiej formy kontaktu wśród przedsiębiorców – wcześniej była ona dopuszczalna praktycznie jedynie przez tych największych, korporacyjnych. Od dwóch–trzech lat „zeszło” to jednak niżej, do poziomu mniejszych firm, które przestały bać się tej formy komunikacji.

”

Pandemia bez wątpienia wpłynęła na wzrost akceptowalności komunikacji zdalnej wśród przedsiębiorców – wcześniej była ona dopuszczalna praktycznie jedynie przez tych największych, korporacyjnych. Od dwóch–trzech lat „zeszło” to jednak niżej, do poziomu mniejszych firm, które przestały bać się tej formy kontaktu.

Pandemia w zasadzie już się skończyła – czy w związku z tym komunikacja w formie zdalnej jest nadal akceptowana przez Państwa klientów?

Cały czas jest ona preferowana. Nie oznacza to jednak, że jesteśmy zupełnie odcięci od bezpośrednich relacji z klientami, gdyż często i aktywnie jesteśmy obecni na branżowych targach. Jeździliśmy na nie również w trakcie pandemii, choć oczywiście w tamtym czasie wydarzenia te odbywały się w znacznie mniejszej skali. Swoją drogą, jeżdżąc na targi w erze popandemicznej, zauważam bardzo dużą potrzebę osobistego kontaktu ze strony klientów. Powiedziałbym, że wielu z nich stęskniło się za bezpośrednimi rozmowami, wymianą informacji, dyskusjami dotyczącymi naszej współpracy – wideokonferencje nie są w stanie ich całkowicie zastąpić.

Podczas naszej ostatniej rozmowy powiedział Pan, że czeka nas niebawem tsunami automatyzacyjne – nie wiadomo tylko, czy nastąpi za 5, 10 czy 20 lat. Czy można powiedzieć, że jesteśmy już w jego trakcie? Wszak pandemia okazała się dla wielu firm bodźcem do automatyzowania procesów.

Z perspektywy firm takich jak TMA Automation, największą „wygraną”, jaką przyniosła pandemia, jest świadomość – świadomość klientów, którzy w obliczu ryzyka przerwania produkcji momentalnie otworzyli swoje oczy, portfele, ale przede wszystkim umysł na to, że takie zagrożenie jest i będzie realne. Bardzo wiele firm, niezależnie od tego, czy dysponują pieniędzmi na automatyzację produkcji, czy też nie, uzmysłowiło sobie, że przed konsekwencjami zagrożeń takich jak np. pandemia czy wojny, w postaci chociażby przerwanych łańcuchów dostaw, uchronić może jedynie automatyzowanie procesów.

”

Z perspektywy firm takich jak TMA Automation, największą „wygraną”, jaką przyniosła pandemia, jest świadomość – świadomość klientów, którzy w obliczu ryzyka przerwania produkcji momentalnie otworzyli swoje oczy, portfele, ale przede wszystkim umysł na to, że takie zagrożenie jest i będzie realne.

Jestem przekonany, że zaczynamy wchodzić w erę intensywnej robotyzacji i automatyzacji. Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę, że praca ludzka, charakteryzująca się mniejszą wydajnością, jakością i powtarzalnością, a w dodatku będąca podatną na zagrożenia związane z różnego typu kryzysami, często nie wystarcza do tego, by być dziś konkurencyjnym na rynku. Dlatego coraz więcej z nich inwestuje w automatyzację – stała się ona ważnym czynnikiem rozwoju wielu firm, stanowiącym jednocześnie pewnego rodzaju wentyl bezpieczeństwa. Stąd też w ostatnich miesiącach i latach obserwujemy dość duże rozpowszechnienie się trendu automatyzacji procesów.

Domyślałem się jednak, że oprócz pozytywnych skutków – z perspektywy działalności Pańskiej firmy – pandemia przyniosła również nowe wyzwania. Wielu przedsiębiorców wskazywało chociażby na wspomniane przez Pana przerwane łańcuchy dostaw. Czy problem ten dotknął również TMA Automation?

Owszem – był on największą przeszkodą, jaką napotkaliśmy na naszej drodze w trakcie kryzysu. TMA Automation przez całą swoją trzynastoletnią historię bazowało na dostawach w modelu *next business day*, co świetnie przekładało się na optymalizację kosztów i inwestycji. Dość powiedzieć, że razem ze współnikiem założyliśmy firmę wyłącznie za własne pieniądze, bez żadnych kredytów, i byliśmy w stanie rozwinąć ją bez większych inwestycji w zapasy materiałowe.

Niestety – pandemia pokazała nam trochę inną twarz prowadzenia biznesu. Mimo że nasze obroty rosły, to zyski spadały, gdyż były one w sporej mierze konsumowane przez nieoczekiwane inwestycje w zapasy. Widząc, co się dzieje na rynku, w pewnym momencie kupowaliśmy części, wiedząc, że nie zużyjemy ich w horyzoncie kilku miesięcy, tylko po to, by nie być postawionymi przed koniecznością czekania na ich dostępność np. przez kolejny rok. Na tego typu zakupy przeznaczaliśmy ogromne pieniądze i w tym momencie, mając magazyn zapełniony po sufit, staraliśmy się „zejść” z tych zapasów. Przez ostatnich kilkanaście miesięcy wiele łańcuchów dostaw zostało „załatanych”, choć obecnej sytuacji nadal daleko jest do tej sprzed 2020 r.



Pandemia pokazała nam trochę inną twarz prowadzenia biznesu. Mimo że nasze obroty rosły, to zyski spadały, gdyż były one w sporej mierze konsumowane przez nieoczekiwane inwestycje w zapasy.

W czasie pandemii nasze profity były też „zjadane” przez spekulacyjny handel komponentami. W obliczu bardzo niskiej ich dostępności nieraz staliśmy między młotem a kowadłem i musieliśmy zdecydować, czy kupić daną część po niekiedy trzy-, czterokrotnie wyższej cenie, gdy nagle pojawiła się na rynku, czy też narażać się na kary umowne za niedotrzymanie terminu dostaw naszych maszyn. Aby dotrzymać terminów, wielokrotnie zdarzało nam się mocno przepłacać za produkty – nie było to dla nas zbyt przyjemne, ale też nie był to znowu problem natury egzystencjalnej. Myślę, że renoma i jakość naszej firmy zostały utrzymane, lecz stało się to po prostu kosztem zysków.

Niedawno na naszych łamach gościliśmy Marcina Krzączkowskiego – założyciela *marketplace’u* Automa.Net, który mówi o tym, że otwarta przez niego platforma jest wirtualnym miejscem wymiany handlowej między podmiotami z branży automatyki przemysłowej. Podobnego typu inicjatyw rozwinęło się w ostatnich latach znacznie więcej. Czy TMA Automation również korzysta z usług *marketplace’ów*?

Owszem, korzystamy z tego typu platform, mamy też świadomość, że pojawiło się ich w ostatnim czasie na rynku bardzo wiele. Przed nimi jednak trudne zadanie – nie będzie im bowiem łatwo przerwać hegemonii gigantycznych *marketplace’ów* pokroju e-Baya czy AliExpress.

Prawdę powiedziawszy, gdy w okresie pandemii poszukiwaliśmy na rynku najbardziej krytycznych komponentów, to nie byliśmy ich w stanie znaleźć w Polsce ani nawet w Europie. Kończyło się na tym, że musieliśmy je sprowadzać ze Stanów Zjednoczonych lub Azji, musząc przy okazji płacić cła oraz czekać długo na dostawy. Bardzo, bardzo mało europejskich firm uczestniczyło w tego typu wymianie.

W ubiegłym roku TMA Automation połączyło się z pochodzącą z Austrii firmą Engel – jaki cel przyświecał tej transakcji?

Engel jest austriacką firmą rodzinną zajmującą się budową i sprzedażą wtryskarek, a zatem urządzeń stanowiących jeden z trzonów automatyzacji przeprowadzanych przez TMA Automation. Połączyliśmy się, aby uzyskać synergii. Austriacy zainwestowali w nas, chcąc byśmy wsparli ich w zakresie szybkiego rozwoju automatyzacji, ponieważ zauważyli, że na własnym rynku mają ograniczone możliwości rozwoju ze względu na relatywnie niewielką populację oraz spore odległości od rynków docelowych. My z kolei z tym problemów nie mamy.

W efekcie transakcji, w Gdańsku, nieopodal lotniska, na zakupionej przez nas trzyhektarowej działce powstanie nasz obiekt biurowy oraz duża hala produkcyjna. Liczymy, że budowa ruszy na początku przyszłego roku. Rozwiąże to problem potrzeb infrastrukturalnych TMA Automation, który w ostatnim czasie zaczął nas przyhamowywać. Liczymy, że uda nam się szybko zapełnić hale produkcyjne rozwijanymi przez nas maszynami.

Połączenie oznacza też z naszej perspektywy otwarcie się na międzynarodowy rynek – austriacka firma ma swoje przedstawicielstwa handlowe oraz serwisy na wszystkich większych rynkach, dzięki czemu momentalnie zyskujemy do nich dostęp, bez konieczności budowania międzynarodowego działu sprzedaży.

Pcha nas to do przodu – już dzisiaj zdobywamy zagraniczne kontrakty, które cechują się wyższą marżą od tych na polskim rynku. Cieszy nas to, niemniej jednak naszą strategią jest wychodzenie za granicę bardzo powoli i ostrożnie. Na horyzoncie widzimy już potencjalnie duże zyski, jednak – mówiąc kolokwialnie – nie chcielibyśmy się nimi „zadławić”. Stawiamy na czerpanie z tego źródła nowych możliwości małymi łyżkami, konsekwentnie potwierdzając nasze zdolności oraz jakość naszych produktów również poza Polską.

”

Naszą strategią jest wychodzenie za granicę bardzo powoli i ostrożnie. Na horyzoncie widzimy już potencjalnie duże zyski, jednak – mówiąc kolokwialnie – nie chcielibyśmy się nimi „zadławić”. Stawiamy na czerpanie z tego źródła nowych możliwości małymi łyżkami.

Czy Państwa rozwiązania automatyzacyjne nadal pozostaną pod marką TMA Automation?

Tak – od właścicieli firmy Engel usłyszeliśmy: „róbcie tak, jak dotychczas, nie zmieniajcie się w nas, rozwijajcie się równolegle”. Nadal to słyszemy i takie podejście pozostaje naszą strategią.

O rozmówcach

Marek Łangowski – współzałożyciel oraz współwłaściciel i Prezes Zarządu TMA AUTOMATION Sp. z o.o.

Piotr Orlikowski – współzałożyciel oraz współwłaściciel i Wiceprezes Zarządu TMA AUTOMATION Sp. z o.o.

TECHNOLOGICZNO-CYFROWA METAMORFOZA

Rosnący *impact* pomorskiego Intelu



Ryszard Dyrğa

Prezes Zarządu, Intel Technology Poland

W jaki sposób przez niemal 25 lat swojego funkcjonowania ewoluował gdański site Intelu? Jakie są jego specjalizacje, rola w skali całej globalnej organizacji i plany na przyszłość? Co jest miarą sukcesu lokalnych oddziałów wielkich korporacji? Czy Polska i Pomorze nadal są dobrym i konkurencyjnym miejscem do prowadzenia wysoko zaawansowanej działalności badawczo-rozwojowej? Z czego to wynika?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Jaką drogę przeszedł gdański site Intelu, jeśli chodzi o awans w przyciąganiu coraz bardziej skomplikowanych procesów badawczo-rozwojowych na przestrzeni minionych dekad?

Gdański oddział Intelu od początku istnienia, czyli od 1999 r., rozwijał się na bazie obecnych w danym czasie fal technologicznych bądź też kierunków wynikających z modyfikacji strategii całej organizacji. Rozpoczęliśmy od inwestycji internetowych. Wynikało to z nowej strategii poszerzania rynku o procesy sieciowe, która doprowadziła do zakupu przez Intel firm działających w tym obszarze. Jedną z nich było duńskie przedsiębiorstwo Olicom, posiadające swój oddział badawczo-rozwojowy w Gdańsku. Przez pierwszych pięć lat od dokonania zakupu, Intel skupiał się na rozwoju na Pomorzu nowego standardu telekomunikacyjnego na bazie procesora sieciowego – ATCA (*Advanced Telecommunication Computing Architecture*).

Przez ten czas gdański site udowodnił swoją przydatność i skuteczność. Dlatego też po pięciu latach, gdy na rynku pojawiło się zapotrzebowanie na grafikę zintegrowaną, naszym zadaniem stała się jej integracja do procesora Intelu. Było to dla naszego zespołu tym większe wyzwanie, że nie dysponowaliśmy w tej dziedzinie żadną wiedzą – a różni się ona bardzo mocno od obszaru znanych nam już wcześniej sieci komputerowych. W grafice trzeba myśleć o trójkątach, a my byliśmy przyzwyczajeni do myślenia o bitach. Dzięki wypracowanej przez lata dojrzałości metodologicznej zespołu, udało nam się jednak przełamać poziom niewiedzy i podnieść swoje kwalifikacje.

W efekcie, w ciągu półtora roku staliśmy się partnerami merytorycznymi dla innych zespołów Intelu. Prawdę powiedziawszy – nikt z amerykańskiego *managementu* nie wierzył, że uda nam się to zrobić tak szybko. Było to dla nich duże zaskoczenie, a dla nas – sukces. Finalnie inwestycja w obszar grafiki przyniosła 500 zatrudnionych dodatkowo osób oraz otworzyła nam niejako drogę do *core*’owych obszarów korporacji.

Co to oznaczało dla gdańskiego site’u?

Powodzenie w obszarze grafiki sprawiło, że kolejnym zadaniem, jakie wyznaczyła nam centrala, był rozwój oprogramowania dla kontrolerów zarządzających procesorami komputerowymi, służącymi m.in. do różnego rodzaju konfiguracji, zarządzania poborem mocy czy kontroli dotyku. Wejście w ten obszar wiązało się z zatrudnieniem kolejnych 500 pracowników. A skoro z sukcesem udało nam się rozwijać ten obszar w przypadku tzw. pecetów, to Amerykanie uznali, że warto sprawdzić nasze możliwości również na polu kontrolerów dla serwerów. Była to kolejna inwestycja, która „wywindowała” gdański oddział Intelu, tym razem do poziomu 1,5 tys. zatrudnionych.

Jakie były kolejne etapy Waszego rozwoju?

Wynikały one z dwóch trendów technologicznych, związanych z rozwojem programowalnej sieci komputerowej (*software-defined networking*) oraz *edge-to-cloud computing*, czyli architektury informatycznej, w której przetwarzanie danych następuje zarówno na urządzeniach znajdujących się blisko źródła danych (na krawędzi sieci), jak i w chmurze. Jeśli chodzi o pierwszy z nich, zajmowaliśmy się programowaniem funkcji sieciowych w zależności od potrzeb klienta – dawaliśmy mu możliwość optymalnego planowania zasobów sieciowych, bez konieczności nadmiernego projektowania serwisu. Z kolei przesuwanie niektórych usług na granicę chmury wynikało z oczekiwań klientów związanych z przetwarzaniem danych bliżej ich źródła, co przekładało się na zmniejszenie opóźnień. Prace nad powyższymi nowymi trendami w obszarze sieci przyniosły nam kolejnych 200 specjalistów na pokładzie.

Kolejna faza gdańskiego *site'u* Intela wynikała natomiast z „podpięcia się” pod wielką falę technologiczną w postaci internetu rzeczy (*Internet of Things*). Jego istota opiera się na dostępie do chmury miliardów małych urządzeń. Trend ten przekłada się natomiast na zmasowane zapotrzebowanie na przetwarzanie danych po stronie serwerów. W tym wypadku generyczny procesor Intela już nie wystarczał – konieczne było odpowiedzenie na zapotrzebowanie przy pomocy dodatkowych akceleratorów, czyli rozbudowanych mikroprocesorów graficznych. Umocniło to nasz gdański oddział w całej organizacji, który we wcześniejszych latach wypracował swój *know-how* w tym obszarze. Stanęliśmy przed wyzwaniem jego dalszego rozwoju. Na tej fali „urośliśmy” do poziomu dwóch tysięcy stałych pracowników.

Czy rozwój gdańskiego *site'u* Intela miał też związek z innymi wielkimi falami technologicznymi?

Wcześniejsza fala nie zdążyła jeszcze opaść, kiedy nadeszła kolejna, związana ze sztuczną inteligencją. W przeciągu minionej dekady nastąpił prawdziwy przełom, jeśli chodzi o wielkość i jakość funkcjonowania algorytmów AI (*Artificial Intelligence*). Są one w stanie np. rozpoznawać mowę na poziomie przewyższającym 95% dokładności, nad czym zresztą prowadzimy prace w Gdańsku, jak również rozpoznawać obrazy, a także wiele innych domen. Efekt działania algorytmu jest wielokrotnie lepszy niż przy użyciu starych metod, które nie są oparte o sieci neuronowe.



Gdański *site* Intela w ostatnich latach „podpiął się” pod dwie wielkie fale technologiczne, związane z internetem rzeczy oraz sztuczną inteligencją, umacniając swoją pozycję w skali całej organizacji.

Co z naszej perspektywy istotne, sztuczna inteligencja znacznie podnosi poprzeczkę wymagań na akceleratory, a nasz gdański zespół staje się w tym obszarze kluczowy. Można wręcz powiedzieć, że urządzenia te są nowym środkiem ciężkości, jeśli chodzi o przetwarzanie danych. Na dziś generyczny proces Intela stanowi wciąż około 70% rynku, a akceleratory – około 30%. Te drugie są jednak nadal rozwijane, ulepszone i, według przewidywań, w ciągu pięciu lat dojdzie do odwrócenia tych proporcji. Nie oznacza to końca ery procesorów – one zawsze będą potrzebne, natomiast, w szczególności w zakresie rozwiązań serwerowych, nastąpi diametralne przesunięcie środka ciężkości. Inwestycje w obszarze AI ustawiają obecnie nasz *site* na poziomie łącznie 2,4 tys. pracowników stałych i 1,5 tys. kontaktorów – w sumie dla Intela pracuje zatem na Pomorzu blisko cztery tysiące osób.

Na czym w chwili obecnej opiera się zasadnicza działalność Intela w Gdańsku?

Wszystkie wymienione przeze mnie inwestycje nadal są w naszym oddziale aktywne i dalej je rozwijamy. Nasza strategia, jako ośrodka badawczo-rozwojowego organizacji, skupia się na tym, jak zaimplementować i rozwinąć strategię Intela. Stąd też m.in. prowadzimy nasze wewnętrzne forum technologiczne, które koncentruje się na dwóch kluczowych z naszej perspektywy zagadnieniach.

Pierwszym jest definiowanie wartości dodanej oraz sposobu umieszczania nowych funkcjonalności na planie strategicznym (*roadmap*) spółki. Mówiąc wprost – chodzi o stymulację innowacyjności, o to, żebyśmy generowali swoje pomysły. Mamy szerokie spektrum działalności, jeśli chodzi o rozwój technologii, które obejmuje wspomniane już: procesy sieciowe, grafikę, internet rzeczy, sztuczną inteligencję, a ostatnio również segment *automotive*. Jeśli chodzi o ostatni z tych obszarów – Intel był w nim aktywny przez wiele lat, po czym nastąpiła pauza. Nowy CEO naszej korporacji mocno wierzy jednak w to, że ten obszar wymaga naszej uwagi, w związku z czym do niego wracamy.

Drugim elementem forum technologicznego jest natomiast równomierne rozwijanie technologii inżynierskich w całej naszej lokalnej organizacji, czego nadrzędnym celem jest przyspieszenie realizacji *roadmapy* Intela. Stąd też zastanawiamy się, jak poprawić pewne mechanizmy, tak by trwały krócej i były bardziej efektywne. Przykładem może być nasze dążenie do wczesnej integracji *hardware'u* i *software'u*, tak by uzyskać kompletny i funkcjonalny system. Wczesna integracja stwarza szansę na zostanie liderem rynkowym w dostarczaniu konkurencyjnych rozwiązań przed innymi. Zatem chociaż geneza gdańskiego oddziału Intela jest związana z *software'em*, to naszą ambicją jest także zbudowanie tu zespołu *hardware'owego*, czym już się zajmujemy.

”

Wczesna integracja *hardware'u* i *software'u* stwarza szansę na zostanie liderem rynkowym w dostarczaniu konkurencyjnych rozwiązań przed innymi. Choć więc geneza gdańskiego oddziału Intela jest związana z *software'em*, to naszą ambicją jest także zbudowanie tu zespołu *hardware'owego*, czym już się zajmujemy.

Czego jeszcze dotyczą Wasze plany na przyszłość?

Wskazałbym na dwa wektory naszego dalszego rozwoju. Pierwszym, najbardziej oczywistym, jest konsolidacja tego, co już robimy – wciąż jesteśmy atrakcyjni ekonomicznie, dość bezpieczni politycznie, mamy też mentalność bliską krajom zachodnim. Są to atuty, które bardzo nam pomagają, w żaden sposób nie umniejszając naszemu technologicznemu doświadczeniu i *know-how*. Najlepszym dowodem atrakcyjności Polski oraz naszych korzystnych uwarunkowań ekonomiczno-politycznych jest niedawna decyzja o wybudowaniu pod Wrocławiem dużej fabryki Intela w postaci Zakładu Integracji i Testowania Półprzewodników.

Drugi wektor stanowi natomiast moją osobistą wizję i dotyczy wspomnianego już obszaru *hardware'u*. Mamy już pierwsze zespoły, które zyskały reputację w skali całej organizacji oraz ambicje, by w przeciągu kilku lat obszar ten gromadził kilkuset pracowników. Połączenie *hardware'u* i *software'u* w jednym miejscu daje ogromną moc i duży wpływ na całą korporację. A warto wiedzieć, że w ośrodkach takich jak nasz, ów *impact* na większą organizację, na „matkę”, jest miarą sukcesu. Wracając jednak do integracji – dzięki niej możemy definiować i dostarczać całościowo komponenty do finalnego produktu Intela. Mówimy zatem o potężnym wzroście efektywności i wartości dodanej. Nasz gdański *site* ma potencjał do tego, by tę wizję zrealizować – i to pomimo stanu zastanego, tzn. dominacji na polu *hardware'u* Stanów Zjednoczonych, Izraela i Indii, które swoją przygodę z Intelem zaczęły 30 lat przed nami. Jestem przekonany, że, mimo tych okoliczności, będziemy w stanie się przebić i zainteresować naszymi pomysłami zarząd Intela.

”

W skali *site'ów* globalnych korporacji miarą sukcesu jest osiągnięcie jak największego wpływu na „matkę”. Gdański oddział Intela ma zamiar zwiększyć swój *impact*, rozwijając obszar *hardware'owy*.

Ścieżka rozwoju Intelu na Pomorzu stanowi najlepszy dowód na to, że nasz region był w ostatnich latach i nadal jest dobrym miejscem do prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej. Czy nie ma jednak ryzyka, że wchodząc w coraz bardziej zaawansowane, specjalistyczne procesy natraficie na tzw. wąskie gardło, w postaci np. niedostatecznej zasobności wysoko wykwalifikowanych kadr?

W prowadzonej przez nas działalności jest dość oczywiste, że bez wykwalifikowanych kadr nie można wiele osiągnąć. Cała nasza historia w Gdańsku jest oparta na rozwijaniu kwalifikacji naszych pracowników. Na różnych etapach rozwoju działania te były prowadzone w mniej lub bardziej zorganizowany sposób. W tym momencie mamy już w naszym oddziale wysoką dyscyplinę w budowaniu zespołów technicznych i menedżerskich. Odnośnie do tych ostatnich – warto wiedzieć, że wszyscy nasi menedżerowie mają wykształcenie techniczne. Oczekujemy bowiem, że powinni oni dobrze rozumieć to, nad czym pracują prowadzone przez nich zespoły, tak by samodzielnie mogli ocenić jakość i czas dostarczenia projektu.

”

Wszyscy nasi menedżerowie mają wykształcenie techniczne. Oczekujemy bowiem, że powinni oni dobrze rozumieć to, nad czym pracują prowadzone przez nich zespoły, tak by samodzielnie mogli ocenić jakość i czas dostarczenia projektu.

Myśląc o naszym dalszym rozwoju, potrzebujemy większej liczby specjalistów technicznych oraz menedżerów-inżynierów. Dlatego też z naszej perspektywy kluczowa jest obecność w regionie dobrych uczelni, a do rangi błogosławieństwa urasta fakt, że znajduje się wśród nich Politechnika Gdańska. Większość naszych pracowników, w tym także ja, to jej absolwenci. Bardzo zależy nam na jak najlepszej dalszej współpracy z PG, w szczególności z Wydziałem Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki.

”

Z naszej perspektywy kluczowa jest obecność w regionie dobrych uczelni, a do rangi błogosławieństwa urasta fakt, że znajduje się wśród nich Politechnika Gdańska.

Jakie są lub mogłyby być pola takiej współpracy?

W moim odczuciu Intel powinien mieć wpływ na definiowanie programu edukacji na niektórych kierunkach i aktywnie w tym procesie uczestniczyć. Robiliśmy to dawniej i wiem, że jest to możliwe. Musimy to reaktywować.

Z mojej perspektywy mile widziane byłoby także sformalizowanie programu *Internship* – jest to prowadzone przez nas przedsięwzięcie, pozwalające nam zatrudniać studentów trzeciego roku studiów w niepełnym wymiarze godzin. Kiedy uzyskają dyplom, mają szansę zostać naszymi pełnowymiarowymi pracownikami. Program ten działa bardzo dobrze, przeciętnie 8 na 10 stażystów zostaje z nami na stałe. Myślę jednak, że przy współpracy z uczelnią, z rąk której moglibyśmy np. otrzymywać rekomendacje takich kandydatów, poziom konwersji mógłby osiągnąć 100%. W zamian za taką pomoc, Intel mógłby dostarczyć szeroko rozumiany *sponsorship*.

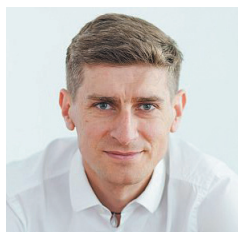
Podsumowując, kwestia współpracy z uczelniami, w tym przede wszystkim z Politechniką Gdańską, jest dla mnie kluczowa, szczególnie mając na uwadze nasze ambitne plany związane z tworzeniem zespołu *hardware*’owego. Nie uda nam się szeroko rozwinąć tego kierunku bez odpowiedniej kooperacji. Traktuję tę kwestię bardzo poważnie i wierzę w to, że uda nam się podnieść poziom współpracy z lokalnymi uczelniami. Jestem dobrej myśli.



O rozmówcy

Ryszard Dyrga – General Manager, Intel Poland. Z branżą IT związany od 1990 roku, a z Intellem – nieprzerwanie od roku 1999. Od 2010 roku zarządza firmą Intel Technology Poland i jest zaangażowany we wszelkie sprawy związane z rozwojem firmy. Zajmuje się zarówno działaniami strategicznymi, jak i wyznaczaniem kierunków transformacyjnych.

Cyfrowa gospodarka – potrzebni i wielcy, i mali



Piotr Janczyk

Współzałożyciel i Prezes Zarządu, Bilander

Otoczająca nas rzeczywistość coraz bardziej się cyfryzuje. Nie inaczej jest w wypadku przedsiębiorstw, które nieraz są wręcz motorami napędowymi tego procesu. Czy z perspektywy polskich firm nadejście gospodarki cyfrowej należy postrzegać przede wszystkim jako szansę czy raczej jako zagrożenie? Czy w digitalnych realiach znajdzie się miejsce także dla mniejszych przedsiębiorstw, czy też rynek zostanie „zabetonowany” przez monopole i oligopole? Jak różna jest perspektywa patrzenia na biznes przez małych i średnich przedsiębiorców, a tych, którzy stoją u sterów międzynarodowych gigantów?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Założona i prowadzona przez Pana już od kilkunastu lat firma Bilander świadczy usługi, które zwykły Pan nazywać „EKG przedsiębiorstwa”. Dlaczego?

Specjalizujemy się w pomocy w zarządzaniu firmami. W praktyce zbieramy i porządkujemy różnego rodzaju dane, a następnie – poprzez technologię – wspieramy w wyciąganiu z nich wniosków. Dane te mogą dotyczyć zarówno samego przedsiębiorstwa (np. strategii i wizji rozwoju, budżetu, bieżących informacji ze sprzedaży, produkcji czy czujników zamontowanych na firmowych urządzeniach), jak również rynku, na którym funkcjonuje, a nawet szerzej – całej gospodarki, z uwzględnieniem oddziałujących na nią trendów makroekonomicznych.

Naszą główną rolą jest tworzenie systemów wspierających podejmowanie decyzji – zbierając wyżej opisane dane, widzimy, niczym na ekranie EKG, pewien sygnał, który pozwala zauważyć, czy dany proces, czy też podjęty kierunek działań, jest zasadny i realizowany w sposób efektywny, rentowny, czy też należałoby go skorygować. Taka analiza pozwala nam znaleźć pewnego rodzaju nieprawidłowości czy anomalie. Następnie staramy się w elastyczny sposób zaproponować narzędzia i działania, które odpowiedzą na te wyzwania i zwiększą efektywność prowadzenia biznesu.

Czy – bazując na własnym doświadczeniu biznesowym – uważa Pan, że polskie firmy mają jeszcze spore rezerwy efektywnościowe?

Na pewno nie można mierzyć wszystkich przedsiębiorstw jedną miarą, gdyż każde może się znajdować na nieco innym etapie rozwoju. Jeżeli jednak miałbym pokusić się o jakieś bardziej generalne wnioski, to przede wszystkim należy zauważyć, że po ponad 30 latach funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej, w tym również na rynkach zagranicznych, wiele polskich firm siłą rzeczy musiało już dostosować się do prosperowania w wymagających uwarunkowaniach, co w pozytywny sposób przełożyło się na sposób ich zorganizowania. Uśredniając, sądzę, że owa rezerwa efektywnościowa może wynosić około 20%, a zatem wcale nie ma aż tak wiele do poprawy.

Zdarzają się jednak przypadki, w których owa rezerwa jest większa, a jej uwolnienie pozwala firmie nabrać zupełnie inne tempo rozwoju. Przykładowo, dzieje się tak wówczas, gdy wysoko wykwalifikowana kadra menedżerska jest zmuszona poświęcać dużo czasu na zbieranie danych, ich ujednocianie czy „sklejanie”, podczas gdy tego typu procesy mogłyby być wykonywane w sposób zautomatyzowany. Poprzez ucyfrowienie pewnych procesów osoby te zyskują większą przestrzeń do myślenia o szansach, wyzwaniach, rywalizacji z konkurencją, strategii ekspansji zagranicznej czy nowej ofercie. W tym miejscu zwróciłbym też uwagę na to, jak cennym, wręcz unikalnym zasobem jest dziś nie tylko czas, ale i nieprzerywana ciągłymi telefonami czy spotkaniami uwaga. Nieraz poświęcenie przez osoby o najwyższych kompetencjach 4 czy 8 godzin na namysł strategiczny może przynieść firmie ogromny skok rozwojowy.

”

Niezwykle cennym, wręcz unikalnym zasobem jest dziś nie tylko czas, ale i nieprzerywana ciągłymi telefonami czy spotkaniami uwaga. Nieraz poświęcenie przez osoby o najwyższych kompetencjach 4 czy 8 godzin na namysł strategiczny może przynieść firmie ogromny skok rozwojowy.

Firmy generują dziś coraz większe ilości danych, z których coraz większa część ma charakter cyfrowy – nie stanowi to zaskoczenia, gdyż takie są współczesne realia biznesowo-technologiczne. Na ile Pana zdaniem nasza gospodarka jest dziś ucyfrowiona – czy jesteśmy na początku drogi, czy też może osiągnęliśmy już pewien stopień zaawansowania?

Niewątpliwie jesteśmy już na tej drodze, natomiast w zależności od branży – na innym jej kilometrze. Przykładowo, system płatności mobilnych Blik jest dziś liderem w skali całej Europy, o ile nie świata. Nasze firmy są bardzo daleko również, jeśli chodzi o różnego rodzaju usługi finansowo-cyfrowe. Zawdzięczamy to w dużej mierze swoistej rencie zapóźnienia w obszarze cyfryzacji – trend ten dotarł do nas później niż np. w krajach zachodnich, co pozwoliło nam na wykorzystanie ich doświadczeń, uniknięcie wielu błędów i „wskoczenie” z miejsca na wyższy poziom rozwoju. Pozytywnie oceniam także poziom ucyfrowienia polskiej administracji państwowej.

Na drugim biegunie znajduje się natomiast wiele polskich firm przemysłowych. Ich zapóźnienie cyfrowe wynika w znacznej mierze ze specyfiki II sektora w Polsce, a konkretniej z tego, że naszą mocną stroną przez lata była wyspecjalizowana, lecz krótkoseryjna produkcja. Stąd też nasze przedsiębiorstwa z tej branży są bardziej jednorazowymi montowniami niż manufakturami wytwarzającymi dziesiątki tysięcy identycznych produktów. Niski poziom powtarzalności poskutkował natomiast węższym polem do przeprowadzania automatyzacji.

”

Zapóźnienie cyfrowe polskich firm produkcyjnych wynika z tego, że mocną stroną naszego przemysłu była przez lata wyspecjalizowana, lecz krótkoseryjna produkcja. Stąd też przedsiębiorstwa z tej branży są bardziej jednorazowymi montowniami niż manufakturami wytwarzającymi dziesiątki tysięcy identycznych produktów. Nie sprzyjało to wprowadzaniu szeroko zakrojonych procesów automatyzacyjnych.

Czy ten obraz nadal jest aktualny?

Dzięki wchodzącej robotyzacji czy coraz liczniejszej grupie polskich oddziałów zagranicznych linii produkcyjnych, w wielu miejscach zaczynamy nadrabiać nasze zaległości. Zauważam też, że polscy przedsiębiorcy coraz częściej starają się przekuć jednorazowe projekty na powtarzalne procesy i aktywnie poszukiwać kontraktów na seryjną produkcję.

Natomiast tym, czego niektórym z nas, włącznie ze mną, jeszcze brakuje, to świadome zarządzanie całościowym cyklem życia produktu i doświadczenie w zarządzaniu procesami. Mam tu na myśli m.in. badanie aktualnych szans rynkowych, znajdowanie miejsc na rynku z opracowanymi produktami, dostosowywanie ich do potrzeb konkretnych sektorów i uregulowywanie ich (np. prawnie, finansowo) w taki sposób, by można było je sprzedawać nie tylko w Polsce, ale i zagranicą.

Czy w perspektywie kilku–kilkunastu najbliższych lat wyobraża Pan sobie przedsiębiorstwa, które nie będą obecne w świecie cyfrowym?

W tym momencie znajdziemy w Polsce sporo takich firm, jednak z każdym rokiem jest ich coraz mniej. Wydaje mi się, że filozofia zrównoważonego rozwoju, jaką promuje dziś mocno Unia Europejska, wymusi cyfryzację nawet na przedsiębiorstwach, które w tej chwili nie widzą potrzeby przechodzenia przez ten proces. W horyzoncie nadchodzących lat może być on niezbędny, aby spełniać regulacyjne standardy czy nawet – aby w ogóle móc wprowadzać swoje produkty i usługi na rynek.

Jestem jednak przekonany, że polskie firmy sobie poradzą. Przedsiębiorstwa, które są liderami cyfrowej transformacji, będą stanowiły inspiracje dla pozostałych. Druga rzecz, że jeśli chodzi o ogólny poziom cyfryzacji naszego biznesu – naprawdę nie mamy się czego wstydzić. Nie jesteśmy może najbardziej ucyfrowioną gospodarką na świecie, ale na pewno nie znajdujemy się też w europejskim ogonie.

Czy uważa Pan, że polskie firmy mogą stać się beneficjentami postępującej cyfryzacji gospodarki, czy też raczej stanowi to dla nich zagrożenie? Jeszcze nie tak dawno temu, zanim powstał Facebook czy wielkie wirtualne platformy handlowe, dość powszechne było przekonanie, że oferujący niskie bariery wejścia internet może przyczynić się „demokratyzacji” biznesu. Tymczasem dziś wydaje się, że cyfrowy świat zmierza raczej w kierunku monopolizacji czy oligopolizacji – czy nie przyblokuje to ścieżek rozwojowych naszych przedsiębiorstw?

Jestem zwolennikiem patrzenia na problemy przez pryzmat różnych grup potrzeb czy odbiorców. Spójrzmy na produkty, co do których oczekujemy, że będą powszechne i dostępne dla każdego. Aby było to możliwe, będą one musiały być tanie. Żeby były tanie, będą musiały zostać wyprodukowane w sposób masowy, przy wykorzystaniu efektu skali. W kontekście tego typu dóbr, oligopol wydaje się być bardzo dobrym modelem. Osobiście widzę w nim dużą wartość w odniesieniu do wielu sektorów, które mają świadczyć usługi bądź wytwarzać produkty w sposób bardzo szeroki, powszechny, ujednolicony. Czy jest bowiem sens, by produkować tysiąc rodzajów cegieł? Moim zdaniem nie – niech będzie pięć ich standardów i kilka czy kilkanaście firm, które je wytwarzają i ze sobą konkurują.

Z drugiej strony, gdy będę budował dom, to będę potrzebował usług fachowców, którzy znają się nie tylko na cegłach, lecz na szerokim spektrum tematów związanych z budownictwem. Zatrudniając ich, będę oczekiwał, że wykorzystają oni swoje kompetencje oraz zakupione na rynku różnego typu materiały, by zrealizować moją potrzebę.

Zmierzam do tego, że w świecie cyfrowym – podobnie, jak w świecie fizycznym – będzie występował podział pomiędzy oligopolem dostarczającym masowe, powszechne, dość tanie, lecz niespersonalizowane produkty i usługi a mniejszymi, bardziej niszowymi, wyspecjalizowanymi w wybranych obszarach przedsiębiorstwami, będącymi w stanie dostosować swoją ofertę do konkretnych potrzeb klienta.



W świecie cyfrowym – podobnie, jak w świecie fizycznym – będzie występował podział pomiędzy oligopolem dostarczającym masowe, powszechne, dość tanie, lecz niespersonalizowane produkty i usługi a mniejszymi, bardziej niszowymi, wyspecjalizowanymi w wybranych obszarach przedsiębiorstwami, będącymi w stanie dostosować swoją ofertę do konkretnych potrzeb klienta.

Domyślam się, że widzi Pan potencjał polskich firm właśnie w zagospodarowywaniu wyspecjalizowanych nisz rynkowych i konkurowaniu, między innymi, swoją elastycznością.

Dokładnie tak, choć dlaczego mielibyśmy wykluczyć powstanie polskiego cyfrowego oligarchy? Świetnie do tego predyspozycje ma chociażby wspomniany wcześniej przeze mnie system Blik, który pretenduje do bycia bardzo atrakcyjną usługą rozchwytywaną w skali świata.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w 2005 r. mieliśmy do czynienia z szeroką emigracją Polaków do państw Europy Zachodniej. Wśród nich znalazło się także wiele osób wysoko wykwalifikowanych. Czy nie widzi Pan ryzyka, że w warunkach gospodarki cyfrowej możemy doświadczyć kolejnej fazy tzw. drenażu mózgów? Już teraz słyszymy o licznych przykładach polskich specjalistów, którzy pracują zdalnie z Polski dla zachodnich firm, otrzymując wynagrodzenie w euro, funtach czy dolarach, co w wyścigu o talenty stawia polskie przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji...

Spójrzmy na to zjawisko z innej strony – dlaczego innowacyjne polskie firmy, pracujące nad nowoczesnymi, inspirującymi usługami i produktami, nie mogłyby zachęcić specjalistów z państw rozwiniętych do zaangażowania się w ich projekty? Motywacją takich osób często nie są wcale pieniądze – oni zdążyli już zarobić, nie muszą martwić się o przyszłość swoją ani swojej rodziny. Są oni natomiast nieraz żądni wartościowej pracy, zaangażowania się w ciekawą inicjatywę, unikatowy pomysł. Mając to na uwadze, cyfryzacja wyrównuje szanse, zaciera nasz dług kapitałowy względem Zachodu. Znam osobiście Polaka, żyjącego w naszym kraju, który spina międzynarodowy projekt między Nową Zelandią, Kanadą i Etiopią. Takich ludzi jest w Polsce na pewno znacznie więcej i spodziewam się, że będzie ich tylko przybywało, szczególnie że – jak mi się wydaje – mamy jako Polacy dobre predyspozycje do uczestniczenia w międzykulturowych projektach.

”

Dlaczego innowacyjne polskie firmy, pracujące nad nowoczesnymi, inspirującymi usługami i produktami, nie mogłyby zachęcić specjalistów z państw rozwiniętych do zaangażowania się w ich projekty? Motywacją takich osób często nie są wcale pieniądze – są oni żądni wartościowej pracy, zaangażowania się w ciekawą inicjatywę, unikatowy pomysł.

Jest Pan zatem zdania, że technologia wyrównuje szanse, a nie pogłębia różnice?

Jestem o tym przekonany. Dzięki internetowi dostęp do wiedzy czy rozwiązań pokroju sztucznej inteligencji stał się dość powszechny. Wierzę, że te technologie będą w stanie przyczynić się do wyrównywania różnic, chociażby w obszarze edukacji, na całym świecie. Już teraz powstają systemy bazujące na AI, mające pełnić funkcję pewnego rodzaju korepetytorów dla uczniów. Gdy zostaną dopracowane i rozpowszechnione, będą mogli z nich korzystać wszyscy chętni – zniknie wówczas podział na dzieci, których rodziców stać na prywatne korepetycje, lekcje dodatkowe, a tych, którzy nie mogą sobie na to pozwolić. W dużym stopniu zatarta zostanie też różnica między uczniem z Polski, Niemiec czy Hiszpanii a uczniem z Afryki – wystarczy tylko dostęp do komputera i internetu.

Wracając do tematu rynku pracy – nie obawia się Pan jednak walki o pracownika pomiędzy firmami pokroju Bilandera a wielkimi graczami, takimi jak globalne korporacje? Zakładam, że również i one są w stanie zaoferować ciekawe wyzwania zawodowe...

Mam wrażenie, że korporacje w obecnych realiach coraz bardziej potrzebują specjalistów, którzy w efektywny sposób będą wykonywali w miarę cykliczną pracę – trochę jak w fabryce. Z kolei firmy małe i średnie, których działalność można porównać do rzemiosła, będą przyciągały osoby, które potrzebują nowych, nieszablonowych wyzwań.

Patrząc na przekrój całego społeczeństwa, jestem przekonany, że część osób – głównie tych, które patrzają na pracę jak na źródło zapewnienia środków do życia – będzie decydowała się na pracę dla korporacji, natomiast ci, którzy od pracy oczekują spełnienia, satysfakcji, wypełnienia pewnego rodzaju misji, często będą wybierali angaż w mniejszej, ale znacznie bardziej elastycznej organizacji. Będą tam trafiali ludzie, którzy chcą mieć wpływ na decyzyjność, którzy mają potrzebę kreowania, bycia usłyszonym.

Mam też przeświadczenie, że wybór miejsca pracy nie zawsze będzie wynikał z cech charakteru danej osoby – często będzie decydowała o nim aktualna sytuacja życiowa. I tak też osoby, które w danym momencie będą potrzebowały przede wszystkim pieniędzy, będą szły do korporacji. Po jakimś czasie, gdy już się ustakują i będą potrzebowały nowych wyzwań, rozejrzą się za pracą w mniejszej firmie. Koniec końców, myślę, że będziemy zmierzali do rynku świadomego pracodawcy i świadomego pracownika – to dobra wiadomość.

Pozostając przy temacie korporacji – miał Pan okazję współpracować z największymi globalnymi graczami, a także poznać osoby, które stoją u ich sterów. Jak różna jest perspektywa patrzenia na biznes przez prezesów małych i średnich firm, a tych, którzy kierują rynkowymi gigantami?

Są to dwie zupełnie różne perspektywy. Na pewno więksi widzą więcej – gdy wejdziemy na wyższą górę, możemy objąć wzrokiem znacznie większe połacie terenu. Widzimy w oddali wodę, której nam brakuje i możemy ocenić, w którym kierunku należy pójść, by się do niej dostać. Ci, którzy są niżej, tak szerokiej perspektywy nie posiadają. Nie oznacza to jednak, że stoją na straconej pozycji względem większych – może przecież zdarzyć się tak, że widząc z góry pewien cel, będziemy chcieli pobiec na skróty, by jak najszybciej do niego dotrzeć, tymczasem po drodze napotkamy wielki kanion, którego wcześniej nie było widać i który nas przystopuje. W tym samym czasie ten mały, błądzący między drzewami, obejdzie w jakiś sposób ten uskok i pierwszy dotrze w upragnione miejsce. Nie ma tu reguły.

Dlatego też głęboko wierzę w synergię między graczami dużymi a tymi mniejszymi – po pierwsze, jedni są drugim zwyczajnie potrzebni. Po drugie, nie wszyscy mają predyspozycje do bycia gigantami i mogą pełnić bardzo użyteczną, istotną rolę w mniejszej skali. Podobnie na odwrót – szkoda byłoby tych, którzy umieją myśleć wielkoskalowo, globalnie, zamykać w niewielkim, lokalnym warsztacie, nie wykorzystując ich potencjału.



Głęboko wierzę w synergię między graczami dużymi a tymi mniejszymi – jedni są drugim po prostu zwyczajnie potrzebni.

Wydaje się, że wielkie korporacje nie tylko zauważają wcześniej pewnego rodzaju trendy, ale też same je nieraz kształtują. Tymczasem nie zawsze mogą być one po myśli mniejszych firm, społeczeństw czy nawet państw. Czy mamy narzędzia do tego, by – w razie potrzeby – móc się przed nimi skutecznie bronić?

Uważam, że tak – najlepszym przykładem jest chęć wykorzystywania przez gigantów danych personalnych obywateli w celu wymyślenia nowych produktów i usług, a także udoskonalania algorytmów sztucznej inteligencji. Przez ostatnie 10-15 lat korporacjom się to udawało, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, gdzie podejście do tego typu danych jest bardziej „luźne” niż na Starym Kontynencie.

Proszę zauważyć, że wystarczyło narzucenie pewnych regulacji na obszarze Unii Europejskiej, by przyblokować na europejskim rynku ten mechanizm. Okazało się, że niekarmienie sztucznej inteligencji nowymi danymi ze Wspólnoty wpływa na dezaktualizację, przedawnienie AI, co drastycznie obniża jej użyteczność. To trochę tak, jakbym miał bazować na wynikach giełdowych z zeszłego roku.

Generalnie sekwencja, w której najpierw przedsiębiorca czy innego typu innowator wymyśla pewną rzecz i ją rozwija, a następnie przychodzi regulator, który umieszcza ją w odpowiednich ramach prawnych, jest stara jak świat. To pewnego rodzaju taniec, w którym raz prowadzi jedna strona, a innym razem – druga. Postrzegam tę różnorodność jako pozytywne zjawisko, które sprawia, że nie stoimy w miejscu, lecz rozwijamy się. Wydaje mi się, że warto mieć świadomość tej dynamiki – wówczas przestaniemy się jej bać.



Sekwencja, w której najpierw przedsiębiorca czy innego typu innowator wymyśla pewną rzecz i ją rozwija, a następnie przychodzi regulator, który umieszcza ją w odpowiednich ramach prawnych, jest stara jak świat. To pewnego rodzaju taniec, w którym raz prowadzi jedna strona, a innym razem – druga. To pozytywne zjawisko, które sprawia, że nie stoimy w miejscu, lecz rozwijamy się.

To, że UE udało się za pomocą regulacji zatrzymać niekontrolowany rozwój sztucznej inteligencji należy chyba postrzegać jako dobrą wiadomość – wszak w ostatnich latach z wielu źródeł mogliśmy usłyszeć obawy związane ze „spuszczaniem technologii ze smyczy”, z tym, że niebawem to AI zacznie rządzić nami, a nie na odwrót itp.

Jestem ogromnym przeciwnikiem katastroficznego patrzenia na rozwój technologiczny. To popularne, bo lęk i strach bardzo szybko się roznoszą i bardzo łatwo się sprzedają, z czego niektórzy potrafią czerpać korzyści. W mojej ocenie kreowane przez człowieka narzędzia – czy analogowe, czy cyfrowe – od zawsze służyły jednak temu, by mu pomagać.

Podobnie jest ze sztuczną inteligencją, która potrafi liczyć, sprawdzać, analizować fakty, wyciągać dane, proponować rozwiązania. Tak długo, jak jest ona dla człowieka użyteczna, będzie on z niej korzystał. Gdy jednak przekona się, że przynosi mu ona więcej szkód, to przestanie jej używać albo zwyczajnie odłączy ją od gniazdka i „potwór” zniknie.

Wierzę w to, że AI w rękach osób o odpowiednich kompetencjach i talentach będzie potrafiła wykreować przełomowe odkrycia i pomagać w bardzo wielu dziedzinach życia. Natomiast z jakiegoś powodu to człowiek stworzył młotek, a nie młotek stworzył człowieka. Tak samo – to technologie, nawet te najnowocześniejsze, pełnią służebną rolę względem człowieka, a nie na odwrót. Jeśli jest ryzyko, że będzie inaczej – można ich rozwój przyhamować, tak jak zrobiła to UE, wysyłając algorytmy sztucznej inteligencji na „dietę”.

O rozmówcy

Piotr Janczyk – Współzałożyciel i Prezes Bilander Group wspierającej zarządzanie informacją dla organizacji. Promuje inteligencję biznesową jako rodzaj inteligencji i pewnej filozofii rozwiązywania problemów gospodarczych. Lubi poznawać ludzi, świat, rzeczywistość, kultury i chętnie integruje różne poznane podejścia w codziennej pracy.

Generatywna AI – czy owinie nas w kokon iluzji?



prof. Mariusz Orłowski

Virginia Tech University, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Uruchomienie w 2022 roku ChatGPT można uznać za symboliczne wejście świata w erę generatywnej sztucznej inteligencji. Choć na razie technologia ta dopiero raczkuje, to już w tym momencie w wielu aspektach przekracza ludzkie zdolności intelektualne i wszystko wskazuje na to, że – niczym internet czy smartfon – będzie miała przełomowy charakter. Czym różni się generatywna AI od tej „zwykłej”? Co jej rozpowszechnienie może oznaczać z punktu widzenia gospodarki, ale i pojedynczego człowieka? W jaki sposób możemy przygotować się do lepszego zaadaptowania tej technologii?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Głośno jest w ostatnim czasie o generatywnej sztucznej inteligencji, której bodaj najbardziej znanym przykładem jest obecnie ChatGPT. Z czym tak właściwie mamy do czynienia?

Generatywna sztuczna inteligencja jest narzędziem zdolnym do tworzenia nowych treści, takich jak teksty, ale też obrazy, filmy czy dźwięki. Jak Pan zaznaczył, najbardziej znaną dziś technologią tego typu jest ChatGPT, bazujący na wielkim modelu językowym (*large language model*). W uproszczeniu – algorytm dysponuje ogromną wiedzą (na ten moment dostępną głównie w języku angielskim), zebraną w milionach gigabitów danych, którą jest w stanie wykorzystywać do tworzenia nowych treści. W tym momencie dane te obejmują przede wszystkim zasoby internetowe i biblioteczne, natomiast już teraz rozwijane są inne podobnego typu aplikacje, jak np. Google Bard, który skupia się na „wyposażeniu” algorytmu w wiedzę o charakterze bardziej naukowym, profesjonalnym, pochodzącą z prac badawczych i czasopism znajdujących się w amerykańskich i brytyjskich archiwach.

Czym generatywna sztuczna inteligencja różni się od „zwykłej” AI – gdzie leży linia podziału?

Do tej pory znana nam sztuczna inteligencja była wykorzystywana w dużej mierze do różnego rodzaju optymalizacji – naukowych, technicznych czy księgowych. Jej algorytmy służyły nam jako wsparcie w podejmowaniu decyzji czy w określaniu pewnych planów. Same w sobie nie tworzyły one jednak nowych treści, tak jak potrafi to robić generatywna AI.

Jak duże zmiany może za sobą pociągnąć sztuczna inteligencja w wersji generatywnej?

Od czasu do czasu mamy do czynienia z zachodzeniem pewnych zmian, które wchodzą do naszej gospodarki, społeczeństwa czy kultury po cichu, aż nagle – zanim się obejrzymy – zmieniają świat nie do poznania. Tak było z elektrycznością, z internetem czy smartfonami i wiele wskazuje na to, że tak samo będzie z generatywną sztuczną inteligencją.

Choć stawia ona tak naprawdę dopiero pierwsze kroki, to już teraz przekracza zdolności intelektualne ludzi i potrafi tworzyć teksty, które trudno jest odróżnić od tych, pisanych przez człowieka. Jej wykorzystanie będzie się w kolejnych latach tylko poszerzało – już obecnie można znaleźć przykłady firm, które chcą rozwijać nowe możliwości oferowane przez algorytmy uwzględniające horyzonty czasowe, takie jak np. samodzielne tworzenie planów produkcyjnych czy dzwonienie w celu załatwienia rozmaitych spraw. Kolejne miesiące i lata przyniosą nam z pewnością wiele ciekawych przykładów zastosowania tej technologii. Jest i będzie ona napędzana trzema kluczowymi czynnikami: zwiększaniem mocy obliczeniowej, zbieraniem coraz większych ilości danych oraz stosowaniem coraz bardziej zaawansowanych algorytmów.

”

Rozwój generatywnej AI jest i będzie napędzany trzema kluczowymi czynnikami: zwiększaniem mocy obliczeniowej, zbieraniem coraz większych ilości danych oraz stosowaniem coraz bardziej zaawansowanych algorytmów.

W tym miejscu zaznaczyłbym również, że wszystkie dotychczasowe przełomowe wynalazki, zaczynając od koła, przez telefon, radio, telewizję, aż po internet oraz smartfon, stworzone zostały przez człowieka. Żadna z tych technologii nie wymyśliła żadnej kolejnej. Teraz mamy do czynienia z rozwiązaniem, które jest w stanie dojść do własnych wniosków, do własnych decyzji i do własnych pomysłów, a nawet wynalazków. To ogromny przełom, który w dodatku będzie zdolny do dalszego samodoskonalenia, na bazie pozyskiwanej przez siebie wiedzy.

Mamy zatem do czynienia trochę z takim technologicznym niemowlakiem-geniuszem, który rozwija się i rośnie jak na drożdżach, a w przyszłości będzie zdolny do tworzenia niesamowitych rzeczy, natomiast w tym momencie, jeśli nie „nakarmimy” go odpowiednią ilością danych – nie przetrwa.

Tak właśnie jest obecnie ze sztuczną inteligencją: czy to „zwykłą”, czy generatywną – musi być ona „karmiona” tym, co wymyśliła ludzkość. Taki stan nie będzie jednak trwał wiecznie – już niebawem „wsadem” merytorycznym algorytmów będą mogły być treści wytwarzane przez inne algorytmy.

Wielkie modele językowe niemal po mistrzowsku opanowały nasz środek komunikacyjny i skarbiec całej naszej wiedzy – język. Jakim doświadczeniem dla człowieka może być funkcjonowanie w świecie, w którym nie wiadomo, czy dany tekst – a w przyszłości również: dany odgłos czy dany film – został stworzony przez innego człowieka czy przez technologię?

Stworzy to ogromne pole do manipulacji człowiekiem. Sytuację tę porównałbym do puszczenia w obieg gospodarczy fałszywych pieniędzy – gdy będzie ich zbyt dużo i będzie je trudno odróżnić od pieniędzy prawdziwych, to ludzie stracą zaufanie do tego środka płatniczego. Tak samo może być z językiem – nie można wykluczyć, że stracimy zaufanie do niego, do informacji, do rzekomych faktów czy całych narracji. Skąd bowiem będziemy wiedzieli, które z nich pochodzą od człowieka, a które nie? Wielu ludzi może w konsekwencji popaść w bezradność, bezsilność i depresję.

”

Gdy nie wiadomo będzie, czy dany tekst został napisany przez człowieka czy przez algorytm, ludzie mogą stracić zaufanie do języka, do informacji, do rzekomych faktów czy narracji. Skąd bowiem będziemy wiedzieli, które z nich pochodzą od człowieka, a które nie?

A będzie to dotyczyło również najbardziej wrażliwych części ludzkiego życia i świadomości, jak np. religii. Byliśmy już świadkami badania, w którym ChatGPT dostał polecenie wygenerowania pisma w rodzaju Biblii, opierając się na doktrynach wielu znanym człowiekowi religii. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której ktoś natrafiłby na tę księgę, będąc przeświadczonym, że jest ona autentyczna, a nie wygenerowana przez algorytm. Czy modliłby się zatem do bóstwa stworzonego przez AI?

Koniec końców sztuczna inteligencja może nas „owinać” w swego rodzaju kokon iluzji, podobny do złowrogiego demona Kartezjusza, próbującego oszukać człowieka poprzez tworzenie iluzji rzeczywistości i doprowadzić go do momentu, w którym nie będzie potrafił odróżnić prawdy od nieprawdy. Kartezjańską receptą na tę sytuację były słynne słowa: *cogito ergo sum* – myślę, więc jestem. Czy sam fakt myślenia, zdolności do percepcji rzeczywistości przez człowieka uchroni go jednak przed demonem iluzji AI, zdolnym do ciągłego samoulepszenia?

Wygląda na to, że wchodzimy na kolejny, bardzo zaawansowany już poziom możliwości manipulowania człowiekiem przez technologię. Poprzednia faza, obejmująca m.in. zamykanie nas w bańkach światopoglądowych przez Facebooka dla zwiększenia klikalności, ale też dla podwyższenia poziomu satysfakcji użytkowników z korzystania z serwisu, jawi się w tym kontekście jako wręcz subtelna...

Tak, to zdecydowanie krok dalej. Niektórzy, jak np. izraelski filozof Yuval Harari, twierdzą, że w kolejnej fazie ChatGPT będzie się w stanie z nami zaprzyjaźnić, gdyż będzie nas już coraz lepiej znał – będzie wiedział, co lubimy, a czego nie, czym się interesujemy, jaki jest nasz światopogląd, co nam sprawia przyjemność. Nawiązywanie przyjaźni, czyli jakby nie patrzeć – bardzo bliskich, intymnych wręcz relacji – będzie stanowiło jeszcze większe narzędzie wpływu, manipulacji na dokonywane przez nas już w realnym życiu decyzje.

Historia ludzkości podpowiada nam, że za rozwojem każdej technologii zawsze stały pewne siły – poszczególne rozwiązania pojawiały się w przestrzeni z jakiegoś powodu, ktoś je musiał opracować czy spopularyzować. Kto zatem stoi dziś za rozwojem generatywnej AI?

Siły napędzające rozwój AI są skoncentrowane wokół prywatnych firm kierowanych interesem zysku i poszukiwaniem kolejnych szans biznesowych. Oczywiście motywacja ta jest zazwyczaj skryta głęboko pod hasłami dotyczącymi wzmocnienia produktywności, zmniejszenia kosztów czy ułatwienia życia człowiekowi. Jak to jednak w gospodarce bywa – główną motywacją jest chęć zarobienia pieniędzy. O ile nie ma w tym może niczego zaskakującego czy złego, o tyle problemem staje się fakt, że rozwój tej technologii wymyka się spod kontroli większości państw i społeczeństw.

Stanowi to twardy orzech do zgryzienia w szczególności dla społeczeństw demokratycznych, które zdają się nie posiadać żadnych narzędzi mogących utrzymać generatywną AI w ryzach. Z drugiej strony państwa – w szczególności autorytarne – mają niepowtarzalną szansę „przejąć” ją dla własnych celów. Dla Chin, wraz z USA – światowym liderem w tej dziedzinie – sztuczna inteligencja staje się już teraz środkiem kontroli społecznej, ograniczającym niewłaściwe działania interpersonalne i międzyorganizacyjne, zgodnie z obowiązującym prawem. Aby „ulepszyć” i usprawnić takie społeczeństwo, ludzie będą musieli zapłacić cenę własnej wolności i poczucia ciągłej inwigilacji swojego życia. Wprowadzenie podobnych kontroli w krajach zachodnich jest tylko kwestią czasu.

”

Państwa – w szczególności autorytarne – mają niepowtarzalną szansę przejąć generatywną AI dla własnych celów. Dla Chin, wraz z USA – światowym liderem w tej dziedzinie – sztuczna inteligencja staje się już teraz środkiem kontroli społecznej, ograniczającym niewłaściwe działania interpersonalne i międzyorganizacyjne, zgodnie z obowiązującym tam prawem.

Dlaczego tak trudno jest „zapanować” nad generatywną AI?

ChatGPT „rozbija” język na elementarne człony, a następnie każdemu słowu – w zależności od jego znaczenia w danym kontekście – nadaje pewną wagę. Równolegle udoskonala związki między słowami przez sieci neuronowe, a zatem kilka warstw powiązanych ze sobą neuronów, które uczą się na bazie poprzednich tekstów, rozpoznając wyróżnienia rozmaitych ciężarów gatunkowych, przepowiadając pojawienie się następnych słów. Jako ludzie już w tym momencie nie mamy kontroli nad tym, w jaki sposób owe wagi są przypisywane; jak *de facto* następuje proces uczenia się algorytmów. A przecież dziś mamy o tyle łatwiej, że systemy te są „karmione” treściami wygenerowanymi przez istoty ludzkie. Obecnie mówi się, że teksty tworzone przez ChatGPT odwzorowują teksty pisane przez człowieka raczej jako gatunku niż jednostki.

Sytuacja skomplikuje się jeszcze bardziej w kolejnych latach, gdy algorytmy będą uczyły się w oparciu o analizy, plany i prognozy generowane przez inne systemy, na bazie nieznanego człowiekowi rozumowania. W tym momencie wykroczymy już poza ludzką inteligencję i wtedy dopiero zrobi się nam obco, nieludzko. Swoją drogą – jeśli w oparciu o wspomniane wytworzone przez AI analizy czy plany, stworzone zostaną realne rozwiązania, jak np. instrumenty finansowe, to w wypadku ich załamania się, nikt nie będzie wiedział, dlaczego rynki finansowe się zawaliły, gdyż nikt ich *de facto* nie będzie rozumiał...

”

W kolejnych latach algorytmy będą uczyły się w oparciu o analizy, plany, prognozy generowane przez inne systemy, na bazie nieznanego człowiekowi rozumowania. W tym momencie wykroczymy już poza ludzką inteligencję i wtedy dopiero zrobi się nam obco, nieludzko.

Tworzone przez człowieka teksty – będące dziś „bazą naukową” dla algorytmów AI – mają często to do siebie, że zawarte są w nich pewnego rodzaju poglądy czy uprzedzenia ich autorów. Podejrzewam, że ich odcedzenie od warstwy faktów, informacji o charakterze obiektywnym może być dla algorytmów zadaniem trudnym, o ile czasem nawet niewykonalnym. Skoro zatem generatywna AI produkuje własne teksty na bazie danych nasiąkniętych prywatnymi opiniami czy preferencjami ludzi, to czy nie ma ryzyka, że będą one przekazywane przez algorytm dalej?

Zdecydowanie istnieje takie ryzyko i nieraz dało się wychwycić tego przykłady. W Stanach Zjednoczonych i w Holandii sztuczna inteligencja jest wykorzystywana przez system sądowniczy, będąc odpowiednio „nakarmioną” dziesiątkami tysięcy spraw sądowych rozstrzygniętych w przeszłości. W USA zauważono, że algorytm jest skłonny wskazywać niższe kary oraz częściej uniewinniać osoby białe niż o innym kolorze skóry. Z kolei w Holandii spostrzeżono, że AI sugeruje znacznie cięższe kary za podobne przewinienia dla osób o nieholendersko brzmiących nazwiskach. Z całą pewnością można więc stwierdzić, że wraz z czerpaną wiedzą, algorytmy nabywają też uprzedzeń. To duże ryzyko i wyzwanie technologiczne oraz poznawcze.

Zauważam, że rozmawiając na temat generatywnej AI, cały czas skupiamy się na związanych z nią ryzykach. Tymczasem – jak sam Pan stwierdził – technologia ta jest rozwijana przez prywatne firmy ze względu na potencjalne zyski, jakie może przynieść. Z czym mogą się one wiązać?

Zaawansowane modele językowe, jak m.in. ten, wykorzystywany przez ChatGPT, mogą przynieść daleko idące implikacje gospodarcze, wpływając np. na wzrost produktywności. Firmy wykorzystujące chatboty i rozwiązania oparte na generatywnej sztucznej inteligencji będą bowiem mogły zautomatyzować rutynowe, czasochłonne zadania, co będzie prowadziło do obniżania kosztów operacyjnych i kadrowych przez możliwości wykorzystania potencjału pracowników w innych obszarach działalności.

Technologie bazujące na generatywnej AI mogą też przyczynić się to transformacji niektórych branż i stworzenia nowych modeli biznesowych. Rozwiązania z zakresu interakcji z klientami, generowania treści, streszczenia czy analizy danych mogą wnieść znaczące zmiany w sposobie działania i konkurencji

przedsiębiorstw. Generatywna sztuczna inteligencja toruje drogę dla innowacyjnych modeli biznesowych, umożliwiając firmom oferowanie produktów i usług opartych na AI oraz tworzenie nowych źródeł przychodów. W tym momencie trudno jest mi pokusić się o bardziej szczegółowe prognozy – to trochę tak, jakbym miał mówić o firmie Uber przed pojawieniem się internetu. Już niebawem jednak zaczniemy poznawać kolejne przykłady zastosowania generatywnej AI „z życia wzięte”. Dla przykładu – już teraz powstaje radio interakcyjne zarządzane wyłącznie przez AI. Moderator AI będzie rozmawiał ze słuchaczami, odpowiadał na ich pytania i spełniał ich życzenia.

Dlatego też nie ulega dla mnie wątpliwości, że kraje, które już dziś inwestują w badania, rozwój i edukację w zakresie AI, zyskają zdecydowaną przewagę konkurencyjną w skali globalnej gospodarki. Skuteczne wykorzystanie technologii opartych na sztucznej inteligencji może w bardzo dużym stopniu wpłynąć na polepszenie pozycji gospodarczej danego państwa.



Kraje, które już dziś inwestują w badania, rozwój i edukację w zakresie AI, zyskają zdecydowaną przewagę konkurencyjną w skali globalnej gospodarki.

Jak natomiast rozwój generatywnej AI może wpłynąć na rynek pracy?

Wpływ sztucznej inteligencji na rynek pracy będzie różny w zależności od branży, regionu i tempa wdrażania AI. Niektóre zawody znikną, niektóre powstaną, inne znowu zostaną przekształcone, zapewniając możliwości przekwalifikowania się i podnoszenia kompetencji. Sztuczna inteligencja będzie więc niszczyć, zakłócać, tworzyć i przekształcać miejsca pracy. Z punktu widzenia uczestników rynku pracy najważniejszymi umiejętnościami do tego, by poradzić sobie w zmienionych uwarunkowaniach, będą: elastyczność, otwartość na zmiany i gotowość do nauki, do poszerzenia swoich kompetencji.

W jaki sposób AI może przekształcać miejsca pracy?

Niedawno moja córka miała za zadanie napisanie pewnego programu komputerowego w języku Python. Poprosiła o to ChatGPT, który po chwili zaproponował kilkunastonicową aplikację. Nie była ona perfekcyjna, pewne rzeczy trzeba było w niej pozmienić, jednak koniec końców użycie AI pozwoliło zaoszczędzić jej mnóstwo czasu. W kategoriach biznesowych powiedzielibyśmy, że obniżyło koszty operacyjne, jak również oczywiście zredukowało czas potrzebny na realizację zlecenia.

Dlaczego zatem korzyści z generatywnej AI nie miałyby czerpać firmy oraz ich pracownicy? Dobry przykład mogą stanowić menedżerowie pracujący na szczeblach zarządczych, których praca będzie znacznie bardziej efektywna, gdy będą posiadali umiejętności w zakresie sztucznej inteligencji, dotyczące np. formułowania właściwych pytań. Pozwoli im to szybko zdobywać informacje podstawowe i uzupełniające, dzięki czemu AI stanie się właściwie ich asystentem. Ów asystent AI umożliwi jednostkom wykonywanie nowych rzeczy, wzmocni ich istniejące umiejętności i pozwoli skupić się na bardziej złożonych, kreatywnych, strategicznych aspektach swojej pracy, a nie na przysłowiowym „przerzucaniu papierów”. Menedżerowie z takimi kompetencjami będą wypierać tych, którzy takich kompetencji nie będą posiadali.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój generatywnej AI oznacza ogromne zmiany. Jak się możemy do nich w Polsce przygotować?

Zanim odpowiem na to pytanie, warto podkreślić, że już niebawem nie będzie żadnej dziedziny, która nie będzie wykorzystywała sztucznej inteligencji. Niemiecki minister pracy, Hubertus Heil, powiedział na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, że po 2035 r. nie będzie żadnej pracy bez AI. Myślę, że myli się tylko, jeśli chodzi o termin. Sztuczna inteligencja już niebawem będzie odnosiła się do wszystkiego, co robimy i co produkujemy. Większość wykonywanych przez nas czynności będzie mogła zostać ulepszona, wzmocniona za sprawą AI.

”

Już niebawem nie będzie żadnej dziedziny, która nie będzie wykorzystywała sztucznej inteligencji.

Dlatego też, mając to na uwadze, moim zasadniczym postulatem jest wprowadzenie zajęć budujących wiedzę na temat sztucznej inteligencji do polskiej edukacji: do liceów, szkół zawodowych, na uniwersytety. Powinny one obejmować tłumaczenie zagadnień dotyczących tego, na jakich mechanizmach opiera się AI, czym są algorytmy i sieci neuronowe, jak wygląda „rozbijanie” języka na elementarne cząstki przez zaawansowane systemy. Niech wiedza ta będzie przekazywana w jak najbardziej przystępny sposób, uwzględniający np. prowadzenie doświadczeń, eksperymentów, zapoznanie z nowymi modelami biznesowymi, a także uświadamianie, że AI przeniknie całą tkankę społeczną i zmieni naturę, sposób wykonywania wielu zawodów.

Jestem przekonany, że zaznajomienie całego społeczeństwa z tematyką AI jest dziś kwestią fundamentalną. To w dużej mierze od tego będzie zależało, czy będziemy w stanie znaleźć się w gronie gospodarek będących liderami w tworzeniu i wykorzystywaniu tego typu rozwiązań, czy też znajdziemy się w grupie państw, które się do tego pociągu nie załapią, co będzie miało opłakane skutki dla tempa ich rozwoju.

”

Zaznajomienie całego społeczeństwa z tematyką AI jest dziś kwestią fundamentalną. To w dużej mierze od tego będzie zależało, czy będziemy w stanie znaleźć się w gronie gospodarek będących liderami w tworzeniu i wykorzystywaniu tego typu rozwiązań, czy też znajdziemy się w grupie państw, które się do tego pociągu nie załapią.

Szeroka edukacja społeczna w obszarze AI będzie jednak wymagała odpowiedniej liczebności należycie wykwalifikowanych kadr. Czy nie okaże się to „wąskim gardłem”?

Jestem optymistą, gdyż nie należąc do największych i najbardziej ludnych państw świata, dysponujemy naprawdę sporymi zasobami. Jesteśmy znani ze świetnych matematyków, inżynierów, informatyków, programistów. Mamy wysokiej klasy specjalistów w dziedzinie samej generatywnej AI – Jacek Krawczyk stoi za Google Bard, a Tomasz Czajka zajmuje się rozwojem podobnej technologii w SpaceX. Spore grono polskich inżynierów pracowało w OpenAI, tworząc ChatGPT. Gdańska firma SentiOne tworzy boty potrafiące rozmawiać w dziewięciu językach jednocześnie. Piotr Bombol, założyciel start-upu Adaily, pokazuje, w jaki sposób ChatGPT tłumaczy trudne zagadnienia, daje podpowiedzi biznesowe, ale też pomaga w problemach życia prywatnego. Jarosław Kutylowski jest założycielem i CEO firmy DeepL, której program tłumaczeniowy stanowi wyzwanie dla samego Google. Z kolei prof. Ryszard Tadeusiewicz jest wciąż aktywnym ekspertem od ewolucji AI, pamiętającym jej załóżki z czasów prac Franka Rosenblatta.

Co więcej, nasze społeczeństwo jest generalnie otwarte na technologie. Wskazuje na to chociażby odsetek młodych Polaków (33%), mających już styczność z ChatGPT, który jest znacznie wyższy niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Powiedziałbym, że mało które państwo o „gabarytach” zbliżonych do naszego ma takie predyspozycje. Więcej – jesteśmy też w stanie w tym obszarze prześcignąć kraje większe, jak np. Niemcy, których społeczeństwo jest w technologicznym wymiarze raczej konserwatywne, podchodzące z rezerwą i dystansem do „cyfrowych nowinek”. Polacy są zdecydowanie bardziej otwarci, chętni do eksperymentowania, posiadają też swego rodzaju intuicję technologiczną. Nie boimy się tego.

Naszą postawę określiłbym mianem elastyczności psychologicznej, którą nieraz już udowodnialiśmy. Wydaje mi się, że w przypadku szerokiego adaptowania się do rozwiązań generatywnej sztucznej inteligencji mógłby się zadziać podobny mechanizm, jak w wypadku płatności internetowych czy BLIK-a. Polacy – jeśli widzą, że coś ułatwia im życie – chętnie zaczynają z tego korzystać, tworząc samonapędzający się mechanizm. Nie wszystkie społeczeństwa mają zdolność, żeby tak się dostosować.



Polacy – jeśli widzą, że coś ułatwia im życie – chętnie zaczynają z tego korzystać, tworząc samonapędzający się mechanizm. Nie każde społeczeństwo to potrafi.

Czyli to jednak my okiełznamy sztuczną inteligencję, a nie ona nas?

Jest dziś zbyt wiele parametrów, które trzeba wziąć pod uwagę, by móc jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Przyszłość pokaże, czy szerokie wdrożenie AI okaże się dla ludzkości błogostawieństwem, wielkim nieszczęściem czy też może czymś pomiędzy.

Osobiście – pomimo wielu ryzyk i potencjalnych negatywnych scenariuszy, które zresztą przedstawiłem podczas tej rozmowy – wierzę, że ludzkości uda się nie wpaść w „pułapkę” AI. Warto bowiem pamiętać, że mówiąc o sztucznej inteligencji, nie mówimy o jednolitym, zwartym, globalnym systemie. Przeciwnie – AI jest bardzo różnorodna. Są na świecie rozmaite algorytmy, rozmaite podejścia, rozmaite sposoby przypisywania wag do poszczególnych parametrów. Za poszczególnymi „wersjami” sztucznej inteligencji stoją różni gracze – niektórzy z Europy, większość jednak zza Oceanu i z Azji. Każdy system kładzie akcenty w nieco innych miejscach. Może przyczynić się to do pewnego rodzaju równowagi, balansowania. Myślę, że z perspektywy człowieka znacznie bardziej niebezpiecznym scenariuszem byłby taki, w którym na świecie istniałby jeden, spójny, potężny system. Z tego stwierdzenia możemy wywnioskować potrzebę samodzielnego tworzenia lub współtworzenia takich systemów AI, tak by nie stać się ofiarami tych, którzy je za nas i dla nas wymyślą.



AI nie jest jednolitym, zwartym, globalnym systemem – jest ona bardzo różnorodna. Za poszczególnymi „wersjami” sztucznej inteligencji stoją różni gracze – niektórzy z Europy, większość jednak zza Oceanu i z Azji. Każdy system kładzie akcenty w nieco innych miejscach. Z perspektywy człowieka znacznie bardziej niebezpiecznym scenariuszem byłby taki, w którym na świecie istniałby jeden, spójny, potężny system.

O rozmówcy

Prof. **Mariusz Orłowski** – wykładowca i badacz fizyki półprzewodników Virginia Tech University w Stanach Zjednoczonych. Od 1984 do 2008 r. pracował w przemyśle półprzewodnikowym w firmach Siemens, Motorola, STMicroelectronics i Freescale w USA, Niemczech, Francji i Rosji. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Sztuczna inteligencja – co dalej z człowieczeństwem?



Andrzej Halesiak

ekspert ds. gospodarczych, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

W obliczu zmian, które niesie ze sobą możliwość pojawienia się sztucznej inteligencji (SI), musimy wrócić do podstawowych pytań. Kim jest człowiek? Czym jest, a czym chcielibyśmy, aby było człowieczeństwo? Bez zdefiniowania na nowo tych kluczowych odpowiedzi oraz – w konsekwencji tego – zmian naszych schematów myślowych, możemy już prawdopodobnie zacząć odliczanie czasu do końca naszej cywilizacji.

Podziękowania dla prof. Katarzyny Śledziewskiej, Dyrektor DELab UW, za ciekawą rozmowę, która stała się inspiracją do napisania niniejszego tekstu.

Przekraczamy Rubikon

Musimy mieć świadomość, że stworzenie rozwiązań technologicznych określanых powszechnie mianem sztucznej inteligencji trwało wiele lat. Publiczne pojawienie się programu ChatGPT stanowiło swego rodzaju „wejście na scenę” technologii testowanych w zaciszu zespołów badawczych wielkich korporacji. Choć wielu ekspertów słusznie zauważa, że możliwości obecnych modeli SI nie należy jeszcze zbyt precyzyjnie przeceniać (niektórzy twierdzą, że ich metoda działania z inteligencją niewiele ma wspólnego), to niemalże wszyscy są zgodni, że istotna granica postępu została przekroczona, a potencjał rozwoju nowej technologii jest olbrzymi. Nietrudno sobie wyobrazić, że w wyniku dalszego rozwoju tej technologii człowiek przestanie być najbardziej inteligentnym bytem na Ziemi, przynajmniej jeśli chodzi o niektóre wymiary tego, co skrywa się pod pojęciem inteligencji.

To nie jedyna istotna wiadomość. Są jeszcze trzy kolejne. Po pierwsze, nie rozumiemy, jak działa SI – tego, w jaki sposób ChatGPT dochodzi do udzielanych odpowiedzi. To dla nas swego rodzaju czarna skrzynka. Nie jest to sytuacja nowa – do dziś wciąż niewiele wiemy np. o tym, jak działa nasz mózg, a „jakoś z tym żyjemy”. Ten brak wiedzy rodzi jednak określone konsekwencje. Jedną z nich jest to, że oparte na sztucznej inteligencji rozwiązania potrafią więcej, niż oczekiwali od nich ich twórcy. To, w połączeniu z siłą oddziaływania SI na ogrom społecznych czy gospodarczych procesów, oznacza, że liniowość wielu z nich została (lub zostanie) zerwana, a w związku z tym przyszłość stała się znacznie mniej przewidywalna. Nie oznacza to jeszcze, że trudniej powiedzieć, co wydarzy się jutro, ale znacznie trudniej przewidzieć, jak będzie wyglądał świat za 10, 20 czy 50 lat.

”

W wyniku dalszego rozwoju technologii SI człowiek przestanie być najbardziej inteligentnym bytem na Ziemi, a sztuczna inteligencja będzie wiedzieć o człowieczeństwie w zasadzie wszystko – znać nasze wady i zalety, nasze mocne i słabe strony, nasze uzależnienie od emocji.

Druga istotna wiadomość dotyczy tego, że nie ustanowiliśmy w zasadzie żadnych barier dla ekspansji SI, jej uczenia się. Stało się tak, ponieważ nie wygospodarowaliśmy potrzebnego nam czasu, by zrozumieć, jak ukierunkować tę technologię, by najlepiej nam służyła. To prawda, że istniejące rozwiązania mają wbudowane filtry cenzurowania niepożądanych treści (a tym samym odpowiedzi), ale generalnie „poszliśmy na całość”. Rozumiem przez to udostępnienie SI – m.in. poprzez podłączenie jej do Internetu – niemalże wszystkich możliwych, wytworzonych do tej pory przez ludzkość, zasobów wiedzy, na dodatek w każdym zakresie, włącznie z informacjami wrażliwymi, np. odnoszącymi się do działania psychiki ludzkiej, wzorców naszych zachowań itd. W efekcie, o ile już tak nie jest, w stosunkowo krótkim czasie SI nie tylko będzie od nas inteligentniejsza, ale będzie wiedzieć o człowieczeństwie w zasadzie wszystko, znać nasze wady i zalety, nasze mocne i słabe strony, nasze uzależnienie od emocji.

Trzecia wiadomość jest taka, że przekroczyliśmy punkt bez powrotu – nie jesteśmy w stanie zatrzymać procesów, które na masową skalę uruchomiliśmy. W sposób symboliczny można uznać, że w listopadzie 2022 roku – wtedy właśnie ChatGPT został publicznie udostępniony – jako ludzkość przekroczyliśmy Rubikon.

Witamy w nowym świecie!

Sytuacja, w jakiej się postawiliśmy, stwarza z jednej strony olbrzymi potencjał – SI może skutecznie rozwiązywać nasze problemy, zwiększyć produktywność. Z drugiej jednak szeroko otwiera drzwi dla różnego rodzaju ryzyk i wyzwań, począwszy od celowego wykorzystania SI do realizacji niemoralnych celów (np. inwigilacji, manipulowania ludzkimi zachowaniami), a na licznych niezamierzonych skutkach jej funkcjonowania (choćby ze względu na brak zrozumienia tego, jak SI osiąga zadany jej cel) skończywszy. Innymi słowy, w nadchodzących dziesięcioleciach może powstać tysiące przydatnych zastosowań SI, ale równocześnie wystarczy, że nie upilnujemy jednej istotnej sprawy (lub jednej osoby, która życzy światu źle), by bilans z pojawienia się SI okazał się dla nas, ludzkości, niekorzystny. Choć bowiem słowo „inteligencja” z reguły dobrze się kojarzy, to w rzeczywistości samo w sobie ma wydźwięk neutralny i może przekładać się na dobre i złe działania.



W nadchodzących dziesięcioleciach może powstać tysiące przydatnych zastosowań SI, ale równocześnie wystarczy, że nie upilnujemy jednej istotnej sprawy (lub jednej osoby, która życzy światu źle), by bilans z pojawienia się SI okazał się dla nas, ludzkości, niekorzystny.

W tym kontekście jednym z najpilniejszych zadań jest wyzwanie dopasowania (ang. *alignment issue*), czyli uwspólnienia celów ludzkości z celami SI. Nie jest to zadanie łatwe, i to na wielu poziomach. Po pierwsze, my sami – jako ludzie funkcjonujący w danych społecznościach, mamy problem z uzgadnianiem wspólnych działań i celów, zwłaszcza w odniesieniu do wyzwań globalnych, takich jak np. zmiany klimatyczne. Po drugie, nawet jeśli już coś uzgodnimy, to dalej nie wiemy, jak skutecznie „zaszczepić” to SI, gdyż nie rozumiemy do końca, jak działa. Trudno więc przewidywać jej zachowania, nawet w kontekście ściśle określonych funkcji celu. Po trzecie, już dziś wiedza SI odzwierciedla niemalże w pełni spektrum naszych zachowań, począwszy od tych, opartych na miłości czy empatii, a skończywszy na tych, prowokowanych przez chciwość i nienawiść. Dlaczego „wycuczona” na tych wzorcach sztuczna inteligencja miałaby się zachowywać inaczej niż my? W jaki sposób miałaby stać się bardziej etyczna od swych nauczycieli?

Dla ludzkości ważne jest funkcjonowanie SI dziś, ale jeszcze ważniejsze – czym będzie w perspektywie 10, 20 czy 50 lat. Jej transformacja zależy od tego, na co jej pozwolimy, gdy będzie umiała samodzielnie definiować cele swoich działań. Na tle tego jak rozwija się SI, my, jako ludzie, ewoluujemy bardzo wolno. Zdaje się, że jedyną szansą na nasze przetrwanie jest znalezienie formuły koegzystencji. Nie da się jej osiągnąć na płaszczyźnie wąsko rozumianej inteligencji (tej, w której SI ma nad nami przewagę), rozwiązań trzeba poszukiwać gdzieś indziej. Ponieważ pojawienie się SI radykalnie zmieni reguły gry – przy czym nie wiemy, na jakie – podstawową strategią będzie musiała być adaptacja. Ludzkość może przyjąć kilka jej wariantów. Po pierwsze, może na swój sposób odpuścić, stwierdzić: „co ma być, to będzie”.

Druga opcja to uznanie docelowej dominacji SI i poszukiwanie ścieżek, które pozwalałyby wpasować człowieka w świat technologii i sztucznej inteligencji; znalazły uzasadnienie dla jego roli, a tym samym egzystencji. To między innymi wizje cyberczłowieka – „upakowanego” technologią pół człowieka, pół robota.

Jest jeszcze inna opcja: człowieka, który podnosi i/lub lepiej wykorzystuje swój własny potencjał, tak by pozostać dla sztucznej inteligencji partnerem, a nie podmiotem zdominowanym lub upodabniającym się do niej. Punkt wyjścia dla tego scenariusza nie wydaje się optymalny. Sposób, w jaki wprowadziliśmy sztuczną inteligencję, ignorując wszystkie zdefiniowane przez nas samych „zasady bezpieczeństwa”, wydaje się być bowiem wyrazem natury ludzkiej – to kwestia motywów, które determinują nasze działania, a które zostały zdominowane przez pieniądz i chciwość.

(S)twórcza moc naszych myśli

Już jakiś czas temu jeden z twórców współczesnej socjobiologii, E. Wilson, twierdził, że: „Człowiek wciąż ma emocje na poziomie epoki kamienia łupanego, instytucje ze średniowiecza, a technikę o boskich możliwościach”. Dziś to zdanie wybrzmiewa jeszcze silniej. Wygląda na to, że sztuczna inteligencja może w istotny sposób pogłębić dystans pomiędzy możliwościami technologii a naszą zdolnością pojmowania i kontrolowania rzeczywistości. Aby tego uniknąć, potrzebujemy zmian w funkcjonowaniu. Klucz do przemiany leży w naszych myślach.

”

Sztuczna inteligencja może w istotny sposób pogłębić dystans pomiędzy możliwościami technologii a naszą zdolnością pojmowania i kontrolowania rzeczywistości.

Świat widzialny, to, z czym mamy do czynienia na Ziemi, jest naturą przeobrażoną sumy naszych myśli. Do czasu pojawienia się SI wszystko, co jest wyrazem obecności człowieka na Ziemi, musiało wprawdzie powstać w jego myśli. Przyzwyczailiśmy się, że bez uprzedniej myśli nie ma działania, nie ma także postępu technologicznego. Myśli te wynikają zarówno z naszych indywidualnych schematów myślowych, jak też dominujących narracji – powszechnie akceptowanych „bloków myślowych”, utrwalonych w formie opowieści o tym, jak działa nasz świat, kim jest człowiek, co w życiu człowieka jest ważne itd. To, co jako ludzkość myślimy i wiemy o świecie, przekładamy następnie na szeroko rozumiane rozwiązania – czy to technologiczne, czy instytucjonalne. Te drugie odgrywają istotną rolę w regulacji zachowania jednostek (np. poprzez normy prawne, zasady religijne itd.). Instytucje pełnią także bardzo istotną rolę w rozwoju gospodarczym, jak chociażby poprzez wybór pomiędzy nakazowym i rynkowym systemem dystrybucji zasobów i dóbr.

Jeśli wziąć pod uwagę dotychczasowy rozwój cywilizacji ludzkiej, to wyraźnie widoczny jest swego rodzaju moment przełomowy: o ile przez tysiące lat postęp i zamożność zmieniały się w bardzo powolnym tempie i przeplatane były okresami regresu (np. z powodu pandemii czy wojen), to od przełomu XVIII i XIX wieku rozpoczęła się historia nieustannego, wykładniczego rozwoju w sferze materialnej i ekspansji człowieka kosztem środowiska. Kluczową rolę w tej zmianie odegrały nasze konstrukty myślowe, które – w szczególności na terenach Europy i Ameryki Północnej – stopniowo zdominowane zostały przez dwa filary: materializmu i produktywności. Wybraliśmy je jako kluczowe kompas powodzenia, mierzenia sukcesu, definiowania postępu zarówno w wymiarze mikro (jednostek), jak i makro (narodów).

”

Za kluczowe kompas powodzenia, mierzenia sukcesu i definiowania postępu zarówno w wymiarze mikro (jednostek), jak i makro (narodów) obraliśmy materializm i produktywność.

Oba te elementy są ze sobą ściśle powiązane, gdyż rosnąca produktywność jest głównym narzędziem tworzenia coraz większego materialnego dobrobytu. W ostatnich stuleciach osiągnęliśmy olbrzymi sukces, multiplikując średni dochód (a wraz z nim majątek) przypadający na mieszkańca Ziemi, wyprowadzając setki milionów ludzi z ubóstwa. W życiu prywatnym nasza produktywność – wsparta różnego rodzaju wynalazkami – także gwałtownie wzrosła. Równocześnie jednak pojawiło się wiele nowych „wypełniaczy” czasu (Internet, platformy streamingowe), które konkurują o naszą uwagę, by przekształcać ją w zyski dla ich właścicieli, umacniając w nas przekonanie, że konsumpcja coraz to większej ilości dóbr jest czymś, czego potrzebujemy dla osiągnięcia osobistego szczęścia.

Zachwiana równowaga

Takie ukierunkowanie naszego sposobu myślenia ma jednak swoją drugą stronę. Postawienie na produktywność negatywie odbija się na dwóch innych istotnych parametrach każdego układu stanowiącego system: różnorodności i stabilności. W przypadku „systemu Ziemia” ta malejąca różnorodność jest dziś widoczna na wielu poziomach. Począwszy od procesu masowego wymierania gatunków, malejącej liczby odmian roślin i zwierząt uprawnych oraz hodowlanych, poprzez wysoki stopień monopolizacji/oligopolizacji kluczowych rynków dóbr i usług, a na erozji różnorodności kulturowej skończywszy.

Malejąca różnorodność to z kolei zła wiadomość dla stabilności systemu – jego funkcjonowanie jest wprawdzie bardziej zoptymalizowane dla określonych warunków i zasobów, lecz kosztem odporności na wszelkiego rodzaju zmiany. Innymi słowy, tworzymy kolosa na glinianych nogach, który widać, że coraz bardziej się chwieje.

Przenosząc powyższy opis na wątki związane z SI: w dzisiejszym świecie dla ludzkości liczy się przede wszystkim krótkookresowy zysk i towarzysząca pieniądзом władza. To, co stało się z „odpaleniem” SI, jest doskonałym tego wyrazem: zbagatelizowane zostały średnio- i długofalowe zagrożenia związane z SI, gdyż najważniejsza okazała się możliwość zbitcia olbrzymich fortun (będą naprawdę wielkie), a przy tym także stworzenie – w oparciu o proces interakcji SI ze społeczeństwem – jeszcze doskonalszego narzędzia kontroli, a tym samym sprawowania władzy. Dzięki SI staniemy się jeszcze bardziej produktywni i przydatni dla korporacji (przynosząc im dodatkowe zyski), ale nie oznacza to, że – jako ludzie – będziemy czuć się bardziej wartościowi, spodziewać się należy wręcz odwrotnego efektu. Nawet jeśli SI wydłuży nasze życie i będzie (na pozór) usłużnym asystentem itd.



Zbagatelizowane zostały średnio- i długofalowe zagrożenia związane z SI, gdyż najważniejsza okazała się możliwość zbitcia olbrzymich fortun, a przy tym także stworzenie – w oparciu o proces interakcji SI ze społeczeństwem – jeszcze doskonalszego narzędzia kontroli, a więc i sprawowania władzy.

Gdy wniknie się głębiej w opisane powyżej fundamenty funkcjonowania naszej obecnej cywilizacji, to okazuje się, że SI nie jest aż tak istotna, ona sama niewiele już zmienia. Dlaczego? SI nie odbierze nam – jak obawiają się niektórzy – naszego życia, bo to, co zdecydowana większość z nas uważa za życie, nie jest naszym życiem. Pozbyliśmy się go, dając się „zaprogramować”: mediom, systemom edukacji, reklamom, liderom opinii, influencerom itd. W efekcie już od dawna realizujemy nie swoje życiowe misje i nie swoje życiowe cele. W tej sytuacji SI nie robi nam aż tak wielkiej różnicy, dostarczy jedynie nowych, doskonalszych sposobów na to, jak „unikać własnego życia”. Tym razem w wymiarze fizycznym i emocjonalnym. Wysyłane przez nas treści (np. e-maile) nie będą nasze, bo napisane przez SI, styl ubierania się nie będzie nasz, bo podpowie nam go SI (a na dodatek zrobi za nas zakupy) itd. Równocześnie emocje staną się w mniejszym stopniu wyrazem naszego stanu, a w większym doskonałym narzędziem manipulacji – znająca człowieczeństwo SI podpowie nam, jak zwiększyć skuteczność podejmowanych działań, wykorzystując te czy inne z nich.

Poszerzyć perspektywę, przedefiniować postęp

W ramach przeprowadzonego w 2018 roku przez Pew Research badania, którego celem była próba odpowiedzi na pytanie, czy SI będzie dla ludzi czymś dobrym czy złym, jeden z uczestniczących w niej ekspertów, Bryan Johnson¹, stwierdził: „Wierzę, że odpowiedź zależy od tego, czy będziemy w stanie przestawić nasze systemy społeczno-gospodarcze na zatrzymanie tendencji narastania nieistotności człowieka. Nie mam na myśli tylko miejsc pracy; mam na myśli prawdziwą, pełną nieistotność, która jest wynikiem braku priorytetowego traktowania dobrostanu i poznania człowieka”. To moim zdaniem dobry kierunkowskaz w poszukiwaniu rozwiązania.

By SI okazała się korzyścią długoterminową dla człowieka, potrzebujemy trzech rzeczy:

1. przedefiniowania paradygmatów postępu i rozwoju,
2. lepszego zrozumienia i pełniejszego wykorzystania tkwiącego w ludziach potencjału,
3. poszerzenia naszej perspektywy.

Wszystkie te punkty odnoszą się w sposób bezpośredni lub pośredni do działania naszego mózgu. Ewoluuwał on w określonych uwarunkowaniach, a w efekcie został zoptymalizowany do podejmowania decyzji, które pomagały nam przetrwać w sytuacjach mierzenia się z wyzwaniami, które:

1. są bezpośrednie, dotyczą nas lub naszych bliskich,
2. wymagają decyzji/rozwiązań „tu i teraz”,
3. w dużej mierze odnoszą się do natury (zagrożenie ze strony zwierząt itp.).

Jednocześnie nasz mózg ma tendencję do bagatelizowania zdarzeń o charakterze długoterminowym i globalnym, których konsekwencje narastają stopniowo, a często nie dotyczą bezpośrednio nas, ale następnych pokoleń.

Wszystkie powyższe elementy są też ze sobą ściśle powiązane – bez przedefiniowania paradygmatów pełniejsze wykorzystanie potencjału nie ma sensu, bo to jedynie przyspieszy nasz bieg po drodze, na końcu której znajduje się przepaść. Równocześnie lepsze zrozumienie potencjału człowieka i poszerzenie perspektywy jest konieczne, by właściwie zdefiniować nowe paradygmaty postępu. W swej istocie oznacza to, że musimy powszechnie zacząć stawiać sobie pytania: dlaczego myślę tak, jak myślę? Dlaczego robię to, co robię? To z kolei zaprowadzi nas do fundamentalnych zagadnień: kim jestem jako człowiek? Jakie są moje ziemskie cele? Z czego wynika moja wartość i czy rzeczywiście tylko z tego, ile jestem w stanie wyprodukować i skonsumować? Wraz z tym powinno nastąpić przedefiniowanie naszych indywidualnych i społecznych schematów myślowych.

Powyższych celów nie da się osiągnąć bez powszechnej świadomości tego, gdzie jesteśmy i dlaczego tu się znaleźliśmy. Innymi słowy, od powszechnego zrozumienia tego, jak działamy, w szczególności zaś tego:

1. że podlegamy procesowi programowania, który definiuje nasze schematy myślowe,
2. że dominujące dziś schematy – za którymi podążamy – popychają nas coraz bardziej ku przepaści,
3. że nasze schematy myślowe nie są stałe i możemy je zmienić.

Każdy, kto przejdzie ten etap, stanie przed szansą wejścia na drogę do integralności, znalezienia wewnętrznej prawdy. Towarzyszy temu zawsze odkrywanie swojej pełni, która w naturalny sposób odnajduje równowagę pomiędzy tym, co materialne i niematerialne. Tylko z tej pozycji będziemy w stanie dokonywać innych niż dziś wyborów, uwzględniających nie tylko terażniejszość, ale także przyszłość naszej cywilizacji. Wraz z indywidualnymi zmianami przyjdą szerokie zmiany społeczne, będziemy też w stanie mądrze wybierać w odniesieniu do najważniejszych wyzwań, również tych związanych ze sztuczną inteligencją.

¹ Założyciel i dyrektor generalny Kernel, wiodącego dewelopera zaawansowanych interfejsów neuronowych.

O autorze

Andrzej Halesiak – ekspert ds. gospodarczych. Był dyrektorem w Biurze Analiz Makroekonomicznych Banku Pekao S.A. Wiele lat spędził w consultingu (McKinsey & Company). Karierę zawodową rozpoczął w administracji publicznej (Ministerstwo Finansów). Absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej (Executive MBA). Autor licznych opracowań, raportów i artykułów poświęconych makroekonomii i rynkom finansowym. Prowadzi bloga dedykowanego zagadnieniom gospodarczym (www.andrzejhalesiak.pl). Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.



TRANSFORMACYJNA PERSPEKTYWA

Zielona transformacja – inna niż wszystkie poprzednie?



prof. Piotr Koryś
Uniwersytet Warszawski

Zielona transformacja to próba stymulowania zmiany cywilizacyjnej od innej niż zazwyczaj strony – nie przez dostosowanie regulacyjne do następujących zmian technologicznych, lecz poprzez presję regulacyjną, mającą przynieść określony skutek w obszarze doboru wykorzystywanych technologii. Jakże wiążą się z tym ryzyka? Co przynosiły Polsce wcześniejsze przełomy technologiczne? Czego możemy się spodziewać tym razem?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Jakie wielkie transformacje gospodarcze można wyróżnić w historii ludzkości?

Nieco upraszczając, można mówić o dwóch wielkich rewolucjach gospodarczych, transformacjach gospodarczych ogromnej skali¹. Pierwszą była neolityczna. Miała ona miejsce wtedy, kiedy człowiek opanował technologie, które pozwoliły mu osiąść w danym miejscu i przestać być przede wszystkim łowcą oraz zbieraczem. W radykalny sposób przeformatowało to całą strukturę społeczną – przed neolitem mieliśmy do czynienia z grupami ludzi, którzy właściwie się ze sobą nie wymieniali, którzy byli bardzo równi w sensie ekonomicznym. Mocno ograniczona była liczebność poszczególnych społeczeństw – limitowała je zdolność znajdowania pożywienia, jak również kwestia mobilności. Kobiety nie mogły mieć zbyt dużo dzieci, bo miałyby problem z zabieraniem ich ze sobą podczas kolejnej plemiennej wędrówki.

W neolicie podstawą cywilizacji stało się rolnictwo. To wtedy powstały zręby rzeczywistości znanej nam współcześnie. W konsekwencji prowadzenia osiadłego trybu życia zaczęły pojawiać się państwa, struktury polityczne, a także pieniądze. Głównym sektorem gospodarki przestało być łowiectwo i zbieractwo – zastąpiła je planowa uprawa ziemi oraz hodowla zwierząt, czyli właśnie rolnictwo. Stworzyło to warunki do powstawania miast i generowania nadwyżek. Z czasem ludzie zaczęli zajmować się także innymi dziedzinami, jak np. rzemieślnictwem.

W taki sposób społeczeństwo ludzkie kształtowało się i powoli rozwijało aż do czasu innowacji, które zaczęły pojawiać się w Europie od XV–XVI wieku (z zastrzeżeniem, że przeskakując aż tak daleko w czasie, dokonujemy ogromnych uproszczeń i skrótów, pomijamy kształtowanie się wielkich cywilizacji antycznych i średniowiecznych w Europie i poza nią, przyjmując że są częścią opisanego tu procesu). Doprowadziły nas one do drugiej wielkiej transformacji gospodarczej, a więc do rewolucji przemysłowej. W jej efekcie rolnictwo zaczęło tracić na znaczeniu jako główny sektor gospodarki – nadal oczywiście odpowiadało ono za żywienie ludzi, natomiast przestały się nim zajmować *de facto* niemalże całe społeczeństwa. Kluczowym obszarem gospodarki stał się przemysł, a następnie usługi.

¹ Tak to ujmował noblista z dziedziny ekonomii, Douglass C. North.

Radykalne przełomy technologiczne wpływają zatem zarówno na samą gospodarkę, jak i na sposób życia ludności.

Zgadza się. Dla przykładu Anglia z XVII wieku była radykalnie odmienna od tej z wieku XIX. Kiedy wyobrazimy sobie społeczeństwo polskie sprzed 150–200 lat, to było ono zupełnie inne od współczesnego. Świadczy to też o tym, że w realiach ery przemysłowej dynamika zmian jest znacznie wyższa niż w okresie między neolitem a drugą wielką transformacją gospodarczą.

No właśnie – mówi Pan o tym, że można wskazać dwie wielkie transformacje gospodarcze, natomiast w jaki sposób postawić obok nich rewolucje technologiczne, związane np. z wynalezieniem elektryczności czy internetu?

Obok wielkich transformacji gospodarczych, które zdarzają się bardzo rzadko (nie wiadomo kiedy ani nawet czy w ogóle będzie następna), mamy też do czynienia z mniejszymi, spontanicznie dokonującymi się rewolucjami wynikającymi z upowszechnienia pewnego rodzaju innowacyjnych technologii, jak np. nowych rozwiązań telekomunikacyjnych czy środków transportu. Są one przełomami zachodzącymi wewnątrz wielkich transformacji gospodarczych. Również i one mogą przynosić ogromne zmiany z punktu widzenia gospodarek oraz społeczeństw.

”

Obok wielkich transformacji gospodarczych, które zdarzają się bardzo rzadko i nie wiadomo kiedy ani nawet czy będzie następna, mamy też do czynienia z mniejszymi, spontanicznie dokonującymi się rewolucjami wynikającymi z upowszechnienia pewnego rodzaju innowacyjnych technologii, jak np. nowych rozwiązań telekomunikacyjnych czy środków transportu.

Wystarczy przypomnieć sobie, w jaki sposób funkcjonowaliśmy kilkanaście lat temu, zanim pojawił się smartfon. Gdy cofniemy się o 30 lat, powrócimy do świata, w którym nie było telefonu komórkowego, a kolejną dekadę wcześniej – do świata, w którym komputer był rzadkością, w którym komputerów w domu nie było prawie wcale. Jak widać, przełomy technologiczne mogą zachodzić bardzo szybko, na przestrzeni np. połowy pokolenia. Osoba, która ma dziś 40 czy 50 lat, może powiedzieć, że żyła w dwóch–trzech erach technologicznych, które bardzo się od siebie różniły, wpływając w ogromnym stopniu na jej życie.

Czy można zatem powiedzieć, że wielkie transformacje gospodarcze są w pewnym sensie sumą różnego rodzaju przełomów technologicznych?

W pewnym sensie tak. Oprócz tego warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że wyjątek stanowią przełomy związane ze zmianą charakteru czy natury gospodarki. Tak było w trakcie rewolucji francuskiej czy w 1917 r., kiedy bolszewicy narzucili nowy model gospodarki, w której nie było rynku, a zatem mechanizmu równoważącego popyt z podażą za pomocą ceny. Zamiast niego pojawiła się centralnie planowana gospodarka jako pewnego rodzaju model wytwarzania dóbr i usług, nad którym panuje – w założeniu oświecony – aparat biurokratyczny, dbający o to, by system ten optymalnie alokował dobra i środki produkcji, a przez to przynosił dla wszystkich możliwie największe korzyści². Przykładem podobnego typu zmiany, choć w odwrotnym kierunku przebiegającej, było przekształcenie gospodarki nierynkowej w rynkową, które miało miejsce w Polsce na przełomie lat 80. i 90.

² Ponieważ nie to jest tematem rozmowy, nie będziemy się tu pochylać nad kwestią efektywności takiego systemu.

Stoimy obecnie przed unijną zieloną transformacją i zastanawiam się, w jaki sposób – mając na uwadze Pańskie słowa – należałoby ją zaklasyfikować. Na ile wynika ona z przełomu technologicznego – wszak mamy dziś do czynienia z licznymi innowacjami, np. w obszarze odnawialnych źródeł energii czy elektromobilności – a na ile z „ręcznego” manipulowania systemem gospodarczym, o którym mówił Pan przed chwilą?

Nie jest to łatwe zadanie – trudno bowiem będzie postawić ją w jednym szeregu z rewolucją bolszewicką czy z transformacją gospodarczą państw postsocjalistycznych, gdyż prawdopodobnie nie będzie ona wiązała się z odejściem od obecnego systemu rynkowego. Z drugiej strony, widzimy doskonale, że unijna strategia stanowi próbę wymuszenia pewnego rodzaju zmian ekonomicznych poprzez wprowadzane regulacje. Nie ma tu, znanego z wcześniejszych przełomów technologicznych, elementu spontaniczności – przykładowo, aut spalinowych nie czeka kres dlatego, że obecne samochody elektryczne są od nich znacznie bardziej wydajne, efektywne czy tanie, lecz dlatego, że Komisja Europejska wdraża regulacje, które w pewnej perspektywie sprawią, że tak właśnie będzie.

”

W zielonej transformacji nie ma, znanego z wcześniejszych przełomów technologicznych, elementu spontaniczności – przykładowo, aut spalinowych nie czeka kres dlatego, że obecne samochody elektryczne są od nich znacznie bardziej wydajne, efektywne czy tanie, lecz dlatego, że Komisja Europejska wdraża regulacje, które dadzą taki efekt.

Mamy zatem dziś do czynienia z próbą „popchnięcia” zmiany cywilizacyjnej od drugiej strony – nie przez dostosowanie regulacyjne do następujących zmian technologicznych, lecz przez presję regulacyjną, mającą przynieść określony skutek w obszarze doboru wykorzystywanych technologii. W moim odczuciu jest to podejście bardziej ryzykowne, obciążone pewnego rodzaju niebezpieczeństwami. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której regulator pewnych rzeczy nie doceni, nie przewidzi bądź też nie zauważy. Podobnie jak centralny planista w radzieckiej gospodarce nie był w stanie przewidzieć wszystkich konsekwencji swoich decyzji. Jak wiemy – nie skończyło się to dobrze.

Czy tak będzie też w przypadku zielonej transformacji? Tego nie wiem, natomiast należy mieć na uwadze potencjalne ryzyka związane z dokonywaniem zmiany o nierynkowym charakterze, funkcjonując przecież w modelu gospodarki rynkowej. Mechanizm rynkowy w naturalny sposób pozwala na wybór najlepszych, najbardziej efektywnych rozwiązań. Odgórne jego regulowanie tego nie zapewnia. Nie chodzi mi tu absolutnie o negowanie sensu wysiłków proekologicznych – mając na uwadze przyszłość człowieka na Ziemi, zielona transformacja jest kierunkiem uzasadnionym – chodzi mi o to, że proklimatyczne zmiany powinny być wprowadzane w taki sposób, by przynosiły one jak najmniej skutków ubocznych. Nie rozmawiamy zatem o tym, czy wrócić do niekontrolowanego zużycia paliw kopalnych, tylko o tym, jakie mogą być ryzyka związane z takim, a nie innym modelem transformacji.

”

Należy mieć na uwadze potencjalne ryzyka związane z dokonywaniem zmiany o nierynkowym charakterze, funkcjonując w modelu gospodarki rynkowej. Mechanizm rynkowy w naturalny sposób pozwala na wybór najlepszych, najbardziej efektywnych rozwiązań. Odgórne jego regulowanie tego nie zapewnia.

Wygłąda zatem na to, że nie mamy do czynienia ani z przełomem technologicznym, ani też z rewolucją wynikającą z przejścia do nowego modelu gospodarczego. Czyżbyśmy byli świadkami nowego typu transformacji o charakterze regulacyjnym?

Z jednej strony można powiedzieć, że w warunkach gospodarki rynkowej wiele rzeczy jest regulowanych za pomocą aktów prawnych. Nie od dziś w całej Unii są przecież wprowadzane regulacje mające na celu ograniczenie emisji dwutlenku węgla czy zanieczyszczeń. Są one doskonale rozpoznane przez ekonomię w postaci różnego rodzaju podatków czy rozwiązań parafiskalnych, które mogą być nakładane na przedsiębiorstwa czy obywateli. Wydaje się też, że funkcjonują one nie najgorzej – z perspektywy gospodarek i społeczeństw są to rozwiązania akceptowane, wręcz oczywiste, wpisujące się w krajobraz znanej nam rzeczywistości.

Równocześnie wydaje mi się jednak, że wdrażane oraz planowane do wdrożenia regulacje, mające przenieść Europę w realia Zielonego Ładu, są pewnego rodzaju ewenementem, jeśli chodzi o swoją skalę i radykalność. Jak już wspominałem, mam też obawy, czy narzucając odgórnie tak duże zmiany, będziemy w stanie zapanować nad wszelkimi powstałymi w ich konsekwencji sprzężeniami zwrotnymi. Czy nie utracimy nad nimi kontroli. W pewnym momencie mogą się one stać trudne do zarządzania, administrowania.

Jakie skutki dla Polski przynosiły dotychczasowe rewolucje technologiczne?

Przełomy technologiczne z reguły przyczyniają się do zwiększenia różnic między gospodarczymi centrami świata a peryferiami. Stąd też można powiedzieć, że historyczne rewolucje kończyły się dla nas źle, gdyż byliśmy na peryferiach. Pierwsza rewolucja przemysłowa, której „owocami” był przemysł tekstylny czy stalowy, pojawiła się na terenach dzisiejszej Polski z opóźnieniem sześciu–siedmiu dekad. Jeszcze w latach 30. XIX wieku była u nas budowana ostatnia huta opalana węglem drzewnym, podczas gdy w Europie Zachodniej, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, ale też i Belgii, powstawały wielkie przedsiębiorstwa hutnicze. Nie lubię tego porównania, ale można powiedzieć, że kiedy w Warszawie wybuchło powstanie styczniowe, w Londynie była już budowana pierwsza linia metra.

”

Przełomy technologiczne z reguły przyczyniają się do zwiększenia różnic między gospodarczymi centrami świata a peryferiami. Historyczne rewolucje kończyły się dla Polski źle, gdyż byliśmy na peryferiach.

Nasze opóźnienie cywilizacyjne dało o sobie znać także podczas drugiej rewolucji przemysłowej, mającej miejsce w drugiej połowie XIX wieku. Była ona związana z rozwojem przemysłu chemicznego czy samochodowego – wówczas to w Niemczech powstawał Siemens, a nasi zachodni sąsiedzi, wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi, nadganiłi dystans względem będącej globalnym liderem Wielkiej Brytanii poprzez rozwój nowych gałęzi przemysłu. Zmiany te dotarły na polskie ziemie pod sam koniec XIX wieku, a później były z wielkim wysiłkiem kontynuowane w okresie II Rzeczypospolitej. Z kolei następny wielki przełom, a zatem rewolucja teleinformatyczna, zapoczątkowana w USA w drugiej połowie XX wieku, dotarła do Polski w nieco szerszej skali dopiero po 20 latach.

Warto jednak zwrócić uwagę, że poprzednie rewolucje technologiczne miały miejsce wtedy, gdy Polski albo nie było na mapie, albo też funkcjonowała jako państwo znajdujące się pod kontrolą Związku Radzieckiego, „niepodpięte” pod system gospodarki rynkowej. Dziś, po trzech dekadach imponującego rozwoju gospodarczego, wydaje się, że znajdujemy się w innym miejscu – nieco bliżej centrum niż peryferii. Czy może to być dobry prognostyk, jeśli chodzi o skutki, jakie przyniesie nam zielona transformacja?

Choć zielona transformacja jest przełomem nietypowym, dokonującym się głównie na płaszczyźnie regulacyjnej, to możemy o niej w pewien sposób myśleć jako o kolejnej fazie industrializacji i pokusić się o ekstrapolację potencjalnych jej skutków analogicznie do wcześniejszych rewolucji technologicznych.

Podobnie jak w ich przypadku, również teraz zmiana dokonuje się w centrum – to ono zyskuje na produktywności, czy to rozwijając i implementując nowe technologie, czy też wprowadzając regulacje ograniczające stosowanie starszych technologii.

Jeżeli zatem chcielibyśmy znaleźć się w grupie państw, które na obecnej zmianie zyskają, musimy być gotowi na nadejście nowych rozwiązań technologicznych oraz ich szybkie i skuteczne wdrażanie. Jeśli chcemy korzystać z dobrodziejstw najnowocześniejszych OZE, to najpierw musimy odpowiednio przeformatować nasz scentralizowany system energetyczny. Jeśli chcemy, by na polskich drogach jeździło coraz więcej samochodów elektrycznych, musimy stworzyć odpowiednio szeroką infrastrukturę do ich ładowania. Choć z drugiej strony trzeba ważyć racjonalność takich inwestycji, by nie wydać pieniędzy na zbędną i szybko starzejącą się infrastrukturę. Nie chodzi o to, by wydawać, ale by wydawać mądrze i racjonalnie. Podobnych przykładów można by mnożyć. Jeśli nie przygotujemy się na to – znów, pomimo niezłej pozycji startowej, pozostaniemy w tyle.



Chcąc tym razem uciec z peryferii, powinniśmy być gotowi na szerokie zaadaptowanie nowych rozwiązań technologicznych. Jeśli nie przygotujemy się na to – znów, pomimo niezłej pozycji startowej, pozostaniemy w tyle.

Niezależnie od tego, jak potoczą się nasze losy w obliczu zielonej transformacji, zgodzi się Pan jednak, że przystępujemy do niej w najlepszym dla nas momencie?

Na pewno nie stoimy na straconej pozycji, jednak nasze szanse byłyby większe, gdyby rewolucja ta zaczęła się 10–15 lat temu. Obecnie bowiem nawarstwia się nam w Polsce wiele problemów, jak np. demograficzny czy energetyczny, których nikt wcześniej nie chciał rozwiązać, odsuwając je na bok. Może być zatem tak, że potencjał ekstensywnego wzrostu, który doprowadził nasz kraj do niezwyklej w skali naszej historii pozycji na arenie międzynarodowej, pechowo wyczerpie się akurat w momencie, gdy rozpoczyna się współczesna transformacja. Dlatego też otwarte pozostaje moim zdaniem pytanie, czy uda nam się wsiąść do pierwszego, środkowego czy ostatniego jej wagonu. A może zabraknie nam sił, by w ogóle na ten pociąg zdążyć? Oznaczałoby to, że powtórzymy to, co znamy już z naszej historii. Jak to się finalnie skończy? Wciąż trudno ocenić.

Co może zwiększyć nasze szanse?

Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Najpierw należałoby zastanowić się, co jest kluczem nadchodzącej zmiany – czy aspekty związane z zieloną transformacją energetyczną, czy może z rozwiązaniami w zakresie sztucznej inteligencji? A może będzie to coś, czego jeszcze nie znamy, jak np. nowy sposób wytwarzania energii?

Mam wrażenie, że przestrzeń, w której – zarówno jako Polska, jak i Unia Europejska – się poruszamy, nadal jest nie dość jasna, by móc wysnuwać klarowne wnioski. W tym momencie nie da się chociażby *de facto* przewidzieć, jaki będzie miks energetyczny w perspektywie 20–25 lat. Owszem, są pewne plany, założenia, ale w każdej chwili mogą one zostać zweryfikowane przez pojawienie się nowej, wysoce efektywnej technologii. Albo – idąc w drugą stronę – kiedy okaże się, że technologia, która rokowała bardzo perspektywnie, wcale nie ma tak dużego potencjału.

W takich uwarunkowaniach bardzo trudno jest się poruszać. Dość spore jest ryzyko zrobienia kroku w złą stronę. Dlatego też, z perspektywy Polski, nie najgorszą strategią byłoby stanie odrobinę z tyłu, co dawałoby szansę na uniknięcie pułapki złego kierunku rozwoju oraz na umiejscowienie się w dobrej pozycji do dokonania tzw. żabiego skoku ponad pewnymi etapami rozwoju, jak to miało miejsce w naszym kraju z rozwojem nowoczesnej sieci komórkowej czy bankowości. Mamy cenne doświadczenia w dobrym wykorzystywaniu naszej renty zapóźnienia – potrafimy nadganiać, a nawet prześcigać globalnych liderów

poprzez unikanie ich błędów i oszczędzanie kosztów, jakie musielibyśmy niepotrzebnie ponieść, idąc niewłaściwą ścieżką. A z drugiej strony warto budować przewagi rozwojowe, które mogą się przydać: dbać o kapitał ludzki, infrastrukturę czy jakość życia.

”

Mamy cenne doświadczenia w dobrym wykorzystywaniu naszej renty zapóźnienia – potrafimy nadganiać, a nawet prześcigać globalnych liderów poprzez unikanie ich błędów i oszczędzanie kosztów, jakie musielibyśmy niepotrzebnie ponieść, idąc niewłaściwą ścieżką. Czy i tak będzie w przypadku zielonej transformacji?

O rozmówcy

Prof. **Piotr Koryś** – historyk gospodarki specjalizujący się m.in. w badaniu historii polskich modernizacji oraz ekonomista. Adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek zespołu redakcyjnego „Central and Eastern European Migration Review”. Współpracuje m.in. z Instytutem Sobieskiego i Ośrodkiem Myśli Politycznej. Publikował m.in. w „Kulturze i Społeczeństwie”, „Przeglądzie Filozoficznym”, „Polish Sociological Review”, „Przeglądzie Polonijnym”, „Rocznikach Dziejów Społecznych i Gospodarczych” oraz „Historical Methods”. W 2018 r. wydał książkę *Poland From Partitions to EU Accession. A Modern Economic History, 1772–2004*.

Transformacja ESG – dialog lepszy od sankcji



Jacek Zwolak

Prezes Zarządu, Pomorski Fundusz Rozwoju

Pomorskie przedsiębiorstwa traktują transformację ESG jak najbardziej poważnie, mając świadomość, że wpisanie się w nią jest kluczem do przyszłych sukcesów rynkowych. Ci, którzy nie są jeszcze do zrównoważonego rozwoju przekonani, nie powinni być natomiast zmuszani do niego siłą – nieraz lepszy efekt mogą przynieść czynniki „miękkie”, takie jak np. zachęcenie do myślenia o obszarach związanych z ESG oraz wzbudzanie nimi zainteresowania. Jeżeli i to nie pomoże, firmy te zostaną w niedalekiej przyszłości negatywnie zweryfikowane przez rynek, instytucje finansowe, a nawet swoich klientów.

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor Kongresu Obywatelskiego.

Stoimy dziś przed wyzwaniem zielonej transformacji – jaki jest jej odbiór wśród pomorskich przedsiębiorców?

Na wstępie warto zaznaczyć, że choć transformacja ta często jest określona mianem zielonej, to jej faktyczny zakres jest szerszy. Bazuje ona na trzech filarach, tzw. ESG (*Environmental, Social, Governance*), co oznacza, że skupia się na wymogach nie tylko środowiskowych, ale również odpowiedzialności społecznej oraz ładu korporacyjnego. Bez wątpienia jednak człon „E” jest w tym zestawieniu dominujący. To dobry kierunek – wyzwania klimatyczno-ekologiczne należą we współczesnym świecie do najbardziej palących, a w ich zakresie jest najwięcej do zrobienia.

Jeśli chodzi o samo podejście wobec tej strategii – jeszcze dwa, trzy lata temu wywoływała ona w wielu przypadkach lekki uśmiech politowania czy nawet zażenowania. Dziś natomiast aspekty ESG są traktowane coraz bardziej poważnie. Widać to wśród pomorskich firm – coraz więcej z nich podejmuje działania związane ze zrównoważonym rozwojem.

”

Jeszcze dwa, trzy lata temu kwestie związane z ESG wywoływały o wielu przedsiębiorców lekki uśmiech politowania czy nawet zażenowania. Dziś natomiast aspekty te są traktowane coraz bardziej poważnie. Widać to wśród pomorskich firm – coraz więcej z nich podejmuje działania związane ze zrównoważonym rozwojem.

Transformacja ESG jest, z punktu widzenia pomorskich firm, bardziej szansą czy może jednak zagrożeniem?

Nie chciałbym, byśmy patrzyli na nią jako na pewnego rodzaju przykry obowiązek czy jakąś fanaberię do spełnienia. Uważam, że z perspektywy wielu firm stanowi ona szansę na przewartościowanie swoich procesów, na określenie się niejako na nowo, na zbudowanie swojej pozycji rynkowej w oparciu o zrównoważony rozwój.

Pomorskie firmy widzą już konieczność podejmowania działań obejmujących wymogi ESG?

Trudno mi odnieść się do wszystkich przedsiębiorstw z Pomorza, natomiast wśród naszych klientów nie widać żadnego zdziwienia – wiedzą oni, że, choć od strony prawnej nie muszą, to jednak z punktu widzenia własnego rozwoju, budowania swojej pozycji konkurencyjnej na rynku czy nawet przetrwania na nim, powinni myśleć o aspektach związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Są oni też świadomi, że na działania tego typu coraz większą uwagę zwracają partnerzy biznesowi oraz inwestorzy. Najlepiej widać to po bankach, które coraz częściej udostępniają finansowanie na duże przedsięwzięcia w zależności od tego, czy spełnione zostały kryteria ESG. Są one odpowiednio badane, weryfikowane oraz w pewien sposób oceniane. Gdy dany projekt nie ma dostatecznie zrównoważonego charakteru, może albo nie uzyskać finansowania, albo też otrzymać je na gorszych warunkach, np. z wyższym oprocentowaniem.

Co więcej, zrównoważonego rozwoju coraz częściej oczekują od przedsiębiorstw także ich klienci. W Polsce nie jest to jeszcze aż tak częste, natomiast w wielu krajach zachodnich – jak najbardziej. To kolejny czynnik, który powinien przekonać przedsiębiorców do poważnego traktowania ESG.

Transformacja stawia przed firmami szereg wyzwań. Które z nich są Pana zdaniem kluczowe z perspektywy pomorskich małych i średnich przedsiębiorstw?

Tego typu firmy są często obecne w łańcuchach dostaw dużych podmiotów, które w największym stopniu są dziś zobligowane do dokonywania wysiłków związanych z ESG. Prędzej czy później zaczną one wymagać realizacji pewnych zadań, polityk czy działań związanych np. z poszanowaniem środowiska od swoich dostawców czy poddostawców. Część z nich robi to zresztą już teraz. O ile jednak w tym momencie oczekiwanie prowadzenia zrównoważonej działalności przez swoich mniejszych kooperantów jest ze strony dużych firm raczej pewnego rodzaju sugestią czy wywieraniem delikatnej presji, o tyle za jakiś czas będzie to warunek konieczny przy każdej współpracy.

”

O ile w tym momencie oczekiwanie prowadzenia zrównoważonej działalności przez swoich mniejszych kooperantów jest ze strony dużych firm raczej pewnego rodzaju sugestią czy wywieraniem delikatnej presji, o tyle za jakiś czas będzie to warunek konieczny przy każdej współpracy.

Uważam, że jest to dobry kierunek, znacznie lepszy, niż gdyby małe i średnie firmy już na wstępie miały mieć do spełnienia pewnego rodzaju „twarde” warunki, jak np. osiągnięcie odpowiedniego poziomu jakiegoś wskaźnika. Obecnie takich wymogów nie ma – znajdujemy się na etapie przedstawiania pewnych oczekiwań, które skłonić powinny przedsiębiorców do przeanalizowania swoich procesów, tworzonych produktów oraz usług pod kątem środowiskowym, społecznym i ładu korporacyjnego, a następnie do powolnego, systematycznego, sukcesywnego wprowadzania tych elementów do swoich strategii oraz ich doskonalenia. Tak jak mówiłem wcześniej – dzięki temu, że przed MŚP nie są stawiane oczekiwania na wyrost, nie powinny one traktować ESG jako wiszącego nad ich głowami miecza, lecz jako szansę dla swojego przyszłego sukcesu rynkowego.



Dzięki temu, że przed MŚP nie są stawiane oczekiwania na wzrost, nie powinny one traktować ESG jako wiszącego nad ich głowami miecza, lecz jako szansę dla swojego przyszłego sukcesu rynkowego.

Jakim wachlarzem instrumentów mogących wesprzeć zrównoważoną transformację regionalną, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dysponuje Pomorski Fundusz Rozwoju?

Na początek wymienilibym Pomorski Fundusz Antysmogowy. Jego celem jest pomoc w wykonaniu założeń obowiązujących w naszym województwie uchwał antysmogowych. Mówiąc konkretniej – chodzi przede wszystkim o wymianę nieefektywnych źródeł ciepła. Produkt ten jest skierowany do właścicieli domów jednorodzinnych i będzie realizowany we współpracy z gminami. Taki jest przynajmniej nasz zamysł – pierwszą jednostką, która weźmie udział w Pomorskim Funduszu Antysmogowym, będzie gmina wiejska Słupsk.

Pomorski Fundusz Rozwoju będzie także menedżerem funduszu powierniczego w ramach programu Fundusze Europejskie dla Pomorza 2021–2027. Pełniąc tę rolę, od przyszłego roku będziemy obsługiwać obszary związane m.in. z gospodarką o obiegu zamkniętym, z odnawialnymi źródłami energii czy z efektywnością energetyczną.

Obydwa wymienione powyżej przedsięwzięcia stanowią naszą *stricte* zieloną ofertę. Oprócz tego, wśród „standardowych” produktów Pomorskiego Funduszu Rozwoju coraz mocniej zaznaczamy aspekty dotyczące ESG. Dla przykładu, w programie Pożyczki Strategicznej dla Pomorza znajduje się fiszka projektowa, będąca opisem planowanego przedsięwzięcia, w której prosimy inwestora także o opisanie, czy i jakie działania planuje podjąć w ramach zrównoważonego rozwoju.

Jak rozumiem, stanowi to przykład wspomnianego przez Pana wcześniej „miękkiego” przyzwyczajania lokalnych aktorów do kwestii dotyczących ESG, z zachęcaniem ich do refleksji na ten temat.

Zgadza się – zależy nam na tym, by, prowadząc biznes, w ramach swoich inwestycji i projektów, myśleli oni o tych sprawach. Chcemy skłonić do refleksji w tym zakresie: czy o tym myślimy lub dlaczego o tym nie myślimy i wzbudzić zainteresowanie: czy jednak nie warto tego robić, a jeśli tak – to w jaki sposób. Nie występujemy *ex cathedra*, nie karzemy, nie pouczamy. I liczymy na zrozumienie ze strony przedsiębiorców – większość z nich myśli bowiem o biznesie długofalowo i chce mieć jak najwięcej rzeczy zaplanowanych. Wiedzą oni, że jeśli sami nie podejmą działań w kierunku wdrażania aspektów ESG, to wymusi to na nich otoczenie. Jeśli i to nie pomoże, to – mówiąc brutalnie – będą oni na rynku coraz bardziej marginalizowani.



Większość przedsiębiorców myśli o biznesie długofalowo i chce mieć jak najwięcej rzeczy zaplanowanych. Wiedzą oni, że jeśli sami nie podejmą działań w kierunku wdrażania aspektów ESG, to wymusi to na nich otoczenie. Jeśli i to nie pomoże, to – mówiąc brutalnie – będą oni na rynku coraz bardziej marginalizowani.

Czy Pomorski Fundusz Rozwoju wspiera dziś także projekty nieposiadające komponentu ESG?

Brak tego typu działań nie skutkuje obecnie brakiem przyznawania finansowania, ale nie można wykluczyć, że za pewien czas wysiłki dotyczące zrównoważonego rozwoju będą stanowiły element twardej oceny. Chcemy pomorskich przedsiębiorców do nich przyzwycząić, zanim wdrożone zostaną ewentualne, bardziej wiążące regulacje – mamy świadomość, że transformacja w kierunku ESG jest procesem złożonym, którego nie da się przeprowadzić z dnia na dzień. Oczywiście nie chcemy finansować przedsięwzięć czyniących znaczą szkodę, np. środowisku.

Jakiego typu działania związane ze zrównoważonym rozwojem są dziś podejmowane przez pomorskie firmy?

Gdy niemal 20 lat temu wchodziliśmy do Unii Europejskiej, wiele unijnych programów miało na celu podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw. Z punktu widzenia polskich firm, jego realizacja nie była żadnym problemem – dla przykładu, ich parki maszynowe były stare, więc każda inwestycja w wymianę maszyny przekładała się na wzrost owej konkurencyjności.

Mam wrażenie, że dziś podobnie jest z ESG. Właściwie każda polska firma ma obecnie tak dużo do zrobienia w kwestii ESG, że nie ma sensu silić się na wskazywanie, doradzanie przedsiębiorcom, co mają zrobić, by ich biznesy były prowadzone w sposób bardziej zrównoważony. MŚP nie będą miały żadnego problemu ze znalezieniem pól do działania w tym kierunku.

Co naturalne, zaczną one najpewniej od transformowania się w obszarach, w których implementacja zmian będzie z ich punktu widzenia najłatwiejsza i najmniej kosztowna. Zapewne z czasem wdrażane przez nie rozwiązania będą stawały się bardziej wysublimowane, a pewnie i kosztochłonne. Na dziś pomorskie firmy są jednak w stanie zdziałać wiele, niemalże bez ponoszenia dodatkowych kosztów.

O rozmówcy

Jacek Zwolak – absolwent Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, od początku ścieżki zawodowej związany z Pomorzem. Posiada dwudziestoletnie doświadczenie w obszarze funduszy przedakcesyjnych PHARE i unijnych przeznaczonych na wsparcie rozwoju pomorskich firm z poziomu regionalnego i krajowego. Od 2021 roku Prezes Zarządu Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o.



Pomorski Fundusz Antysmogowy



Pomorski Fundusz Rozwoju zaprasza gminy województwa pomorskiego do nawiązania współpracy w celu stworzenia wspólnej oferty finansowej dla mieszkańców o nazwie Pomorski Fundusz Antysmogowy (PFA).

Głównym celem PFA jest wsparcie gmin w realizacji tzw. uchwał antysmogowych obowiązujących na terenie województwa pomorskiego. Finansowanie w ramach Instrumentu powinno się przyczynić do poprawy jakości życia w województwie pomorskim oraz ograniczenia zachorowalności mieszkańców na choroby spowodowane oddychaniem zanieczyszczonym powietrzem.

Współpraca będzie polegała na **wspólnym udzieleniu zamówienia usług pośrednika finansowego, który będzie udzielał mieszkańcom zainteresowanej gminy pożyczek służących sfinansowaniu inwestycji antysmogowych.**

Inwestycja musi dotyczyć jednego budynku lub wydzielonego w nim lokalu zlokalizowanego na terenie współpracującej gminy oraz musi polegać na:

- a) demontażu co najmniej jednej instalacji nieefektywnej;**
- b) co najmniej jednym z poniższych działań:**
 - zakupie i montażu nowej instalacji efektywnej, w tym nowego źródła ciepła do celów ogrzewania lub ogrzewania i ciepłej wody użytkowej;**
 - podłączeniu do sieci ciepłowniczej lub gazowej wraz z przyłączem.**

Kwota pożyczki dla mieszkańca nie może przekroczyć 100 tys. PLN. Oprocentowanie pożyczki jest stałe i wynosi 0%.

Ostateczny kształt instrumentu finansowego zostanie doprecyzowany w wyniku uzgodnień z gminą, która zgłosi chęć do współpracy z nami.

Więcej na:

www.pfr.pomorskie.eu/pfa

„Miękkie” czynniki i „twarda” rzeczywistość transformacji



prof. Łukasz Afeltowicz

Akademia Górniczo-Hutnicza



prof. Jacek Gądecki

Akademia Górniczo-Hutnicza

Infrastruktury nie posiadają wyłącznie cech technicznych i materialnych. Istotny jest ich wymiar antropologiczny: praca ukryta ludzi, sieci społeczne, praktyki kulturowe, polityki etc. Skuteczna transformacja wymaga „wpięcia” do istniejących infrastruktur konkretnych pomysłów innowacyjnych. Jak w mądry sposób przeprowadzić taki proces? Dlaczego tak ważne jest współdziałanie na linii reżymy–nisze? Dlaczego „miękkie” czynniki czynią każdą transformację „twardą” rzeczywistością?

Prezentowane tu obserwacje formułujemy na marginesie kilku naukowych projektów badawczych. Jednym z nich jest projekt KlastER, w ramach którego mieliśmy okazję przyjrzeć się funkcjonowaniu klastrów energii w Polsce (GOSPOSTRATEG). Drugim ważnym kontekstem są badania prowadzone w ramach projektu „Dzielnice innowacji?” (SONATA BIS 6 NCN), w ramach którego rozwijamy koncepcję antropologii infrastruktury.

Antropologiczny wymiar infrastruktury technicznych

W naukach społecznych przez infrastrukturę rozumiemy zestaw czynników – społecznych, instytucjonalnych, materialnych, symbolicznych, kulturowych etc. – niezbędnych, by dana instytucja, praktyka lub technologia mogła sprawnie działać. W skrócie: infrastruktury to socjo-techniczne struktury leżące u podstaw danej aktywności.

Weźmy przykład systemu energetycznego. Najczęściej przez infrastrukturę energetyczną rozumie się fizyczne elementy, takie jak transformatory, kable, podstacje etc. Z perspektywy antropologii infrastrukturą będzie wszystko to, co jest niezbędne, by użytkownik końcowy – indywidualny odbiorca, gospodarstwo domowe, organizacja – mógł korzystać z prądu elektrycznego. Są to z pewnością sieci przesyłowe czy dystrybucyjne, jak i sama elektrownia, ale nie tylko. Ktoś musi obsługiwać, utrzymywać i konserwować infrastrukturę techniczną: niezbędna jest tu praca niewidzialna, świadczona przez specjalistów i specjalistki. Ważną rolę odgrywa nawet praca ukryta wykonywana bezwiednie przez odbiorców i odbiorczynie, którzy posiadają pewien elementarny poziom wiedzy pozwalający im bezpiecznie korzystać z sieci. Oprócz tego

konieczne jest utrzymanie i egzekwowanie wielu polityk, standardów i regulacji. Potrzebne są m.in. normy metrologiczne, dzięki którym różne podmioty rozumieją i bardzo podobnie mierzą te same zjawiska. Standardy te nie są jednak dane raz na zawsze, konieczne jest ich „podtrzymywanie”. O stabilności dostaw prądu decydują również rozmaite czynniki rynkowe. Przykład teksańskiego kryzysu energetycznego z lutego 2021 roku obnażył nie tylko podatności infrastruktury fizycznej, ale również nieoczywiste dla użytkowników i użytkowniczek mechanizmy rynkowe. Infrastruktury nie są więc bytami wyłącznie technicznymi i materialnymi. Składa się na nie też wiedza, instytucje i praca ludzi.

Transparentność infrastruktur

Infrastruktury umożliwiające realizację rozmaitych praktyk społecznych i funkcjonowanie instytucji przez większość czasu same pozostają dla większości z nas niewidoczne. Są one nie tyle niewidzialne, ile przezroczyste. Zdajemy sobie sprawę z ich istnienia dopiero w szczególnych okolicznościach, na przykład w momencie załamania (rury pękają, mosty się wala, stacje elektryczne przepalają). Infrastruktury mogą psuć się także w mniej spektakularny sposób, kiedy zawiedzie komponent społeczny. Dla przykładu: pociąg może stanąć w miejscu, ponieważ uszkodzeniu uległa trakcja, ale również dlatego, że pracownicy i pracownice kolei podjęli strajk włoski lub dlatego, że zawiódł system zarządzania ruchem.

W praktyce zawodzą równocześnie technologie i ludzie. Pękające zimą tory to żadna nowość, a powinny być one konserwowane i chronione przed zmianą pogody, na przykład poprzez ich podpalanie. Gdy dochodzi do katastrofalnej w skutkach awarii złożonych systemów, takich jak komunikacja lotnicza czy elektrownia jądrowa, to najczęściej zawodzi więcej niż tylko jeden element. Kilka drobnych usterek technicznych i ludzkich błędów nakłada się na siebie w mało prawdopodobny, acz statystycznie możliwy sposób. To uruchamia kaskadę awarii rozbijających system. Takie katastrofy są normalne w tym sensie, że jeśli system jest odpowiednio złożony, a jego elementy są ze sobą ściśle powiązane, to statystycznie awaria musi kiedyś nastąpić. Nie wiemy, kiedy i który samolot ulegnie wypadkowi oraz jaka nowa konfiguracja usterek będzie tego przyczyną, ale wiemy, że co któryś lot ulegnie katastrofalnej awarii¹.



Gdy dochodzi do katastrofalnej w skutkach awarii złożonych systemów, takich jak komunikacja lotnicza czy elektrownia jądrowa, to najczęściej nie zawodzi tylko jeden element. Kilka drobnych usterek technicznych i ludzkich błędów nakłada się na siebie w mało prawdopodobny, acz statystycznie możliwy sposób.

Z istnienia trudno dostrzegalnych aspektów infrastruktury zdajemy sobie również sprawę, gdy podejmujemy próbę zmodernizowania czegoś. Przebudowując system technologiczny, organizację lub instytucję szybko natrafimy na jakiś element infrastruktury, który utrudni nam to zadanie. Może okazać się, że nie jesteśmy w stanie przekonstruować modelu pracy w danej firmie, dopóki nie zmienimy sposobu wewnętrznego księgowania kosztów i przychodów. Na drodze do modernizacji mogą stać nawet dotychczasowe systemy klasyfikacji, ontologie pojęciowe, języki programowania, systemy miar i wag.

Infrastruktury a transformacje socjo-techniczne

Na opór infrastruktury napotkamy w toku dowolnej transformacji. Tak przynajmniej podpowiada nam koncepcja transformacji socjo-technicznych, która przyjmuje specyficzną, trójpoziomą perspektywę. Pierwszy poziom to „nisze”, skąd wychodzą rozmaite innowacje. Ich dyfuzję blokują „reżimy” (to poziom drugi),

¹ Przy okazji warto dodać, że analizy statystyczne i praca komisji dochodzeniowych, badających przyczyny katastrof, jest tak samo istotna dla bezpieczeństwa pasażerów i pasażerek, jak fizyczna integralność kadłuba, jakość pracy kontrolerów ruchu lotniczego, międzynarodowe standardy czy jakość infrastruktury fizycznej lotniska.

które konserwują i stabilizują regulacje, standardy i metodyki niezbędne dla funkcjonowania aktualnego systemu. Do tego dochodzi „pejzaż” (*landscape*), stanowiący najwyższy poziom analiz: jest to całokształt praktyk i instytucji utrzymywanych w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Analizując pejzaż, trzeba brać pod uwagę m.in. technologiczną „literackość” społeczeństwa, kwestie estetyczne, sympatie polityczne. Transformacja socjo-techniczna to nie dyfuzja rewelacyjnego pomysłu, lecz skomplikowany proces negocjacji między innowatorami i ludźmi odpowiedzialnymi za utrzymanie infrastruktury. Zmiany będą następować stopniowo na wszystkich trzech poziomach: nisze muszą pójść na kompromisy, by skalować innowacje, a reżimy wykazać się inwencją, by włączyć nowe rozwiązanie w eklektyczny układ starszych rozwiązań. Wszystko to zachodzi równocześnie i stopniowo. System jest jak tratwa, którą trzeba przebudować w trakcie rejsu, bez wizyty w suchym doku. Nie da się po prostu przeprowadzić kampanii edukacyjnej i przekonać obywateli do zielonej transformacji, a potem liczyć, że poczekają na innowacje, które dopiero powstaną. Są potrzebne technologie demonstracyjne i gadżety, które wcześni adaptatorzy będą wykorzystywali w swoim codziennym funkcjonowaniu. Najbardziej przełomowe innowacje wychodzące z nisz nie zadziałają, jeśli reżimy nie znajdą sposobów, by „wpiąć” je w istniejące infrastruktury.

”

Transformacja socjo-techniczna to skomplikowany proces negocjacji między innowatorami i ludźmi odpowiedzialnymi za utrzymanie infrastruktury. Zmiany muszą następować stopniowo: nisze muszą pójść na kompromisy, by skalować innowacje, a reżimy wykazać się inwencją, by włączyć nowe rozwiązanie w eklektyczny układ starszych rozwiązań.

Gdy przyjrzymy się infrastrukturom leżącym u podstaw nowoczesności, to odkryjemy niesamowitą eklektyczność. Infrastruktury powstają stopniowo, w toku kolejnych innowacji, reorganizacji, nawarstwień. I dlatego najpewniej zawierać będą rozwiązania suboptymalne, takie jak na przykład wieczne „prowizorki”. Eklektyczność i prowizoryczność nie są jednak patologiami systemu, ale jego normą. Czy możemy zbudować takowy od zera? Być może jest to możliwe od strony technicznej. Infrastruktury składają się jednak również z wiedzy, umiejętności, regulacji, praktyk. Paradoksalnie zmiana tej części „zaplecza” nowoczesności może być dużo trudniejsza.

Transformacja energetyczna

Socjo-techniczne podejście do transformacji można zilustrować dzięki próbom przetransformowania naszej energetyki. Na początek przyjrzyjmy się problemowi „ściania szczytów” zapotrzebowania na energię elektryczną. Gdy udaje nam się zredukować skokowe wzrosty zapotrzebowania na energię elektryczną, to jako społeczeństwo oszczędzamy nie tylko na paliwie, ale również na infrastrukturze technicznej. Optymalizując popyt, możemy obyć się bez niektórych spośród „szybkich” i energostratnych elektrowni. Jedno z podejść zakłada zachęcanie odbiorców i odbiorczyń do konsumowania energii w sposób bardziej zrównoważony i przewidywalny. Ale zachęty to tylko jedna z metod. Osoby te można upodmiotowić, dając im do dyspozycji interfejs, który pozwoli im zrozumieć, jak działa ich własne gospodarstwo domowe i zdecydować, kiedy i jak chcą konsumować energię. Oczywiście wymaga to wyposażenia punktów odbioru w liczniki inteligentne, które nie tylko zbierają dane, ale przekazują informacje zwrotne w przyjazny dla użytkowników sposób. Gospodarstwa domowe mogą również zgodzić się, by przekazać kontrolę nad najbardziej energochłonnymi urządzeniami operatorowi, tak by ten, w warunkach szczytowych, mógł tymczasowo wyłączać rotacyjnie urządzenia. Nasz dom nie wychodzi się bowiem przez godzinę, gdy pompa ciepła nie będzie czynna, a „elektrownia” będzie mogła zoptymalizować swoje działanie.

Wszystko to będzie możliwe, jeśli nie zabraknie kluczowego czynnika: zaufania. Odbiorcy i odbiorczynie muszą ufać, że operator nie dopuści do wycieku ich danych lub nie wykorzysta ich w innych celach niż optymalizacja. Muszą też wierzyć, że będą jakoś partycypować w korzyściach, które ten odniesie. Z drugiej

strony operator musi też ufać, że odbiorcy i odbiorczynie nie będą zachowywali się w sposób energetycznie nieodpowiedzialny, na przykład nie będą ładowali swoich samochodów elektrycznych o tej samej godzinie, na ostatnią chwilę przed wyjazdem do pracy.

Możliwe są projekty transformacyjne, które zakładają całkowite obejście obywatela/obywatelki. W takim wypadku liczy się, że analiza wielkich zbiorów danych w połączeniu z ekonomicznymi zachętami i „zniechęciami” pozwoli nam zarządzić odbiorcami i odbiorczyniami. Takie podejście generuje jednak problemy. Pierwszy z nich to efekt wypierania motywacji wewnętrznej: zachęty ekonomiczne mają tendencję do trwałego jej wypierania, w efekcie czego dodatkowe bodźce finansowe (kary, grzywny, nagrody) przynoszą niekiedy rezultaty odwrotne do oczekiwanych. Gdy pytamy ludzi o to, czy zgodzą się mieć na terenie swojej gminy problematyczną inwestycję infrastrukturalną, to zdecydowanie więcej z nich godzi się na to, gdy nie proponujemy im za to pieniędzy. Płacąc za coś dodatkowo, odwołujemy się do kalkulującej części natury każdego z nas, a zamiast tego możemy komunikować się z obywatelem, który myśli nie tylko o sobie, ale i o wspólnocie. Drugi problem jest związany z tym, że, stosując *technological fix* i próbując jakoś zarządzić „czynnikiem ludzkim” lub obejść go całkowicie, zamykamy sobie wiele obiecujących ścieżek transformacji, które zakładają jeszcze szersze włączenie obywateli w zmianę. W przypadku energetyki takim modelem są wspólnoty energetyczne.

Istnieje wiele ujęć wspólnot energetycznych (czasami pisze się o energii wspólnotowej). Jedno z nich skupia się na wspólnotach lokalnych, szukających nowych rozwiązań energetycznych (funkcjonujących jako nisze innowacji). Mogą to być też spółdzielnie energetyczne, które realizują zbiorczymi środkami inwestycje, ale również lokalne mikrosieci, w ramach których ludzie wymieniają się energią i dzielą koszty jej generowania bez pośrednictwa operatorów i bez konieczności „magazynowania sieciowego”. W Polsce realizowano projekt ministerialny, który mógł wspomóc rozwój takich wspólnot. Mowa o certyfikacji klastrów energii. Projekt ten w praktyce raczej „przepalał” entuzjazm i energię wielu lokalnych społeczności, zamiast ją wzmagać. Za certyfikatami nie poszły realne inwestycje infrastrukturalne, nie ograniczono możliwości lokowania rozwoju lokalnych sieci przez regionalnych operatorów, nie sieciowano różnych podmiotów uczestniczących w programie w celu zainicjowania procesu grupowego uczenia. Poza kilkoma miejscami w Polsce, nie widać, aby gdzieś miały wyłonić się wspólnoty energetyczne. Zamiast tego mamy wielu prosumentów, którzy w swoich gospodarstwach domowych montowali panele PV, licząc na to, że sprzedając energię do sieci, zarobią na swojej inwestycji. Ten system nie był jednak skalowalny i nie jest zrównoważony. Realne zyski odniosły głównie osoby, które „załapały” się na wczesne, korzystne regulacje. Ludzie, którzy dołączyli do trendu późno, mogli czuć się oszukani, nie rozumiejąc, dlaczego ich nadwyżki są skupowane po tak niskich cenach. Operatorzy natomiast zmagają się ze stabilnością całego systemu energetycznego, ponieważ dołączenia do sieci następowały w sposób nierównomierny. W związku z tym, że w rzeczywistości nie istnieje magazynowanie sieciowe, ostatecznie koszty przechowywania energii musiały zostać przerzucone na prosumentów.

”

Polska nie stworzyła ani infrastruktury instytucjonalnej, takiej jak „legislacyjne piaskownice”, w ramach których lokalne spółdzielnie mogły szukać nowych pomysłów na rozwiązania problemów energetycznych, ani możliwości lokalnego dzielenia się energią. Komunikacja na linii reżimy–nisze nie zadziałała.

Kluczową kwestią w całej tej opowieści jest to, że indywidualna prosumpcja nie jest wstępem do budowania wspólnot energetycznych. Obywatele i obywatelki są tu stawiani w warunkach rywalizacji, a nie współpracy. Kto szybciej się podłączy? Kto ma lepszą taryfę? Im więcej ty wyprodukujesz, tym mniej zyskam ja! Jako kraj nie poszliśmy w stronę *micro grids*, tylko *nano grids*. Nie stworzyliśmy infrastruktury instytucjonalnej, takiej jak „legislacyjne piaskownice”, w ramach których lokalne spółdzielnie mogły szukać nowych pomysłów na rozwiązania problemów energetycznych. Nie stworzono możliwości miejscowego dzielenia się energią. A o tym wszystkim ludzie zaangażowani w autentycznie działające klastry energii mówili. Komunikacja na linii reżimy–nisze nie zadziałała.

Dzięki różnym programom wzrasta energetyczna „literackość” obywateli i obywaterek. Wciąż nie widzimy jednak, w jaki sposób miałyby to pozwolić nam przejść do jakiejś formy demokracji energetycznej w bliskiej przyszłości. Raczej utrwała się przeświadczenie, że problemy energetyczne będziemy musieli rozwiązywać indywidualnie, a nie wspólnie, a operatorzy to nie partnerzy do rozmowy.

W dziedzinie konsumpcji, produkcji i dystrybucji energii elektrycznej udało nam się odtworzyć zjawisko próżni socjologicznej. To bardzo stara już koncepcja naukowa. W 1979 r. Stefan Nowak zauważył, że Polacy mocno utożsamiają się z grupami pierwotnymi (rodzina, przyjaciele) i z narodem polskim, a prawie wcale nie myślą o sobie jako członkach wspólnot lokalnych, stowarzyszeń. Co za tym idzie, nie jesteśmy szczególnie aktywni w sferach pośrednich. To duży problem, bo o jakości polityki, gospodarki czy nawet nauki i techniki decyduje zakorzenienie w sieciach relacji społecznych, wykraczających poza silne więzi. Sieci społeczne są ważne nie tylko wtedy, gdy chodzi o stabilizowanie transakcji gospodarczych. To na tym poziomie rozgrywają się transformacje socjo-techniczne².

Infrastruktury innowacyjności

Sieci społeczne, ramy instytucjonalne, zaufanie obywateli do władz i współobywateli, poziom „literackości” społeczeństwa, komunikacja między niszami a reżimami: wszystko to są „miękkie” czynniki, które okazują się „twardą” rzeczywistością, z którą trzeba pracować, podejmując się przeprowadzenia dowolnej transformacji. Nie dotyczy to tylko energetyki, ale również gospodarki obiegu zamkniętego, zagospodarowania *brownfields*, gospodarki wodno-ściekowej, transportu publicznego, miasta inteligentnego czy piętnastominutowego i wielu innych dyskutowanych teraz pomysłów na transformacje.

”

Sieci społeczne, ramy instytucjonalne, zaufanie obywateli do władz i współobywateli, poziom „literackości” społeczeństwa, komunikacja między niszami a reżimami: wszystko to są „miękkie” czynniki, które okazują się „twardą” rzeczywistością, z którą trzeba pracować, podejmując się przeprowadzenia dowolnej transformacji.

Okazuje się, że pomysłowość ma również swoją infrastrukturę. Pomysły na zmianę, conceptualne makiety i technologiczne prototypy czy demonstracje nie pojawiają się *ex nihilo*. Jak pokazują studia regionalne, geografia ekonomiczna oraz antropologia miejsca, pewne środowiska bardziej sprzyjają inwencji i innowacji niż inne. Miejscem przyjaznym dla innowacji może być uniwersytecki park badawczy, skupiający przedsiębiorstwa *spin off* i *spin out*, czy dzielnica innowacji, w której gromadzą się nie tylko innowacyjne przedsiębiorstwa, ale również organizacje otoczenia biznesu. Może to być również regionalny klaster przedsiębiorstw dzielących się ryzykiem i – chcąc nie chcąc – wiedzą. Takie przestrzenie pojawiają się bezwiednie, ale coraz więcej krajów i miast próbuje budować je bardziej świadomie, testując różne modele.

Gdy myślimy o infrastrukturze dla innowacyjności, możemy mieć skłonność, by skupiać się na kwestiach instytucjonalnych, kulturowych, symbolicznych. Ale geograficzna bliskość, miejskie infrastruktury materialne, architektura budynków, dostępność sieci transportowych i przestrzeni biurowych są również istotne dla powstawania i rozwoju nowych idei, co dostęp do utalentowanych ludzi, wsparcie rozmaitych instytucji, odpowiednie regulacje czy „gwar” i „duch” miejsca.

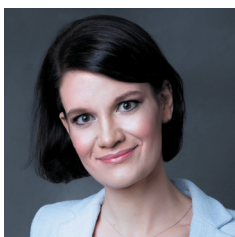
² Przykładowo, spór o to, jak ma wyglądać pierwszy system energetyczny w Stanach Zjednoczonych, nie był pojedynkiem tytanów pokroju Thomasa Edisona i Nikoli Tesli. Były to negocjacje toczące się na średnich szczeblach, w których uczestniczyły setki decydentów, przedsiębiorców, urzędników, inżynierów reprezentujących różne interesy.

O autorach

Dr hab. **Łukasz Afeltowicz**, prof. AGH – profesor w Katedrze Studiów nad Społeczeństwem i Technologią Akademii Górniczo-Hutniczej AGH w Krakowie. Zajmuje się studiami nad nauką i technologią oraz participatory action research; w szczególności interesują go wyzwania środowiskowe związane z rewitalizacją obszarów zdegradowanych, gospodarką odpadami i betonem. Niedawno opublikował z Michałem Wróblewskim „Socjologię epidemii” (UMK).

Prof. **Jacek Gądecki** – socjolog i antropolog społeczno-kulturowy związany z Katedrą Studiów nad Społeczeństwem i Technologią Wydziału Humanistycznego Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie. Jego zainteresowania naukowe to studia miejskie i badania na styku nauki, technologii i społeczeństwa. Realizował badania m.in. w Bauhaus Dessau Foundation i na City University of New York (stypendium Fulbrighta). Obecnie jest zaangażowany badawczo w zagadnienia związane z inteligentnym miastem (*smart city*), przestrzeniami innowacji (dzielnice innowacji) oraz przestrzeniami pracy, w tym warsztatowymi, takimi jak fablab'y i *makerspace'y*.

Jak (nie wysadzając budżetu) przestawić gospodarkę komunalną na „zielone” i cyfrowe tory?



Katarzyna Gruszecka-Spychała

wiceprezydentka Gdyni ds. gospodarki

Próba odpowiedzi na pytanie, jak nie wysadzić budżetu miasta, podejmowana w ostatnim kwartale 2023 roku na finiszu prac budżetowych, wydaje się być szyderstwem. Do wysadzenia nie trzeba bowiem żadnej transformacji. Całą robotę zrobił już Polski Ład, pozbawiając samorządy środków pochodzących z PIT, a wojna i kryzys energetyczny tylko to przypieczętowały. Można by więc usiąść z założonymi rękami i stwierdzić, że nic się nie da zrobić, bo nas na to nie stać. Można też inaczej – w kryzysie dojrzeć motywację do zmian, a w obiektywnych trudnościach finansowych – źródło determinacji do działania. Odpowiedzi na pytanie, czy, jak głęboką i w jakim tempie dokonywaną transformację wytrzyma budżet należy poszukiwać w dwóch wymiarach – wynikowym i płynnościowym. Te dwie oceny będą się od siebie różniły – zarówno co do efektu, jak i samej trudności ich oszacowania.

Często, przede wszystkim w przestrzeni politycznej, spotykamy głosy, jakoby na transformację nie było nas stać. „My” bywa przy tym różnie zdefiniowane – czasem to miasto, częściej państwo, niekiedy państwa Unii Europejskiej, a nawet całe, bliżej nieokreślone społeczeństwo. Z reguły takim twardym oświadczeniom towarzyszą robiące wrażenie liczby, często skądinąd dość rzetelnie wskazujące wysokość kosztów koniecznych do poniesienia inwestycji, służących dekarbonizacji (a nieco rzadziej – także cyfryzacji). Wrażenie robią również kwoty wydatków już przesądzonych i zaplanowanych w finansach publicznych. Dla przykładu, Minister Klimatu i Środowiska podaje, że do 2030 roku Polska wyda na ten cel 260 mld zł ze środków unijnych i krajowych, pochodzących z różnych mechanizmów. Brukselski think tank Breugel wylicza, że cała Unia przeznaczona na zieloną transformację ok. 50 mld euro rocznie, oceniając, że to za mało i wskazując, że ta kwota odpowiada ok. 0,3% unijnego PKB, a jeśli wyznaczone cele mają rzeczywiście zostać osiągnięte, to powinno to być nie mniej niż 2%. W Gdyni przyjęto formalnie Plan Adaptacji do Zmian Klimatu, obowiązujący do roku 2030. Koszty jego wdrożenia oszacowano na 857.680.000 zł z zastrzeżeniem, że, z uwagi na długofalowość zadań, kwotę należy uznać za szacunkową, a nie precyzyjną. W dobie szalejącej inflacji nietrudno sobie wyobrazić, że może ona ulec zwiększeniu, a przecież już w obecnej wartości, w porównaniu do budżetu Gdyni balansującego na poziomie ok. 2 mld zł rocznie, wydaje się ona ogromna. Mówimy zaś przecież tylko o kosztach zmiany zielonej, pomijając cyfrową w tym zakresie, w jakim się one nie łączą.

Taki sposób myślenia może faktycznie prowokować do przyjęcia błędnego wniosku, że na transformację nas nie stać. Źródłem błędu w takim wnioskowaniu jest nieuwzględnienie dodatkowych czynników. Planując przyszły rozwój miasta, nie możemy bowiem obliczać stopy zwrotu z prostotą właściwą dla straganu z pietruszką. Nie powinniśmy zapominać o kwestiach jakości życia i bezpieczeństwa. Wskazywanie, że czyste powietrze czy dostępność usług cyfrowych są istotnymi składowymi wpływającymi na jakość życia, jest truizmem. Warto się natomiast zastanowić, czy jeśli nie zostaną one zapewnione, ludzie nadal będą chcieli żyć i pracować w Gdyni. Jest to zagadnienie o charakterze fundamentalnym, szczególnie w kontekście niesprzyjającej demografii i gwałtownej depopulacji miasta, której można starać się zapobiec właściwie jedynie poprzez budowanie dodatniego salda migracji. Wyzwanie to nie należy do najłatwiejszych, ponieważ z jednej strony dostępny dla pracodawców *talent pool* (z ang. pula talentów) jest dziś podstawowym czynnikiem wyboru lokalizacji siedziby dla dużych przedsiębiorców, a z drugiej, coraz więcej modeli zawodowych podlega odmiejscowieniu ze względu na możliwość pracy zdalnej lub hybrydowej. Wobec tego, atrakcyjność miejsca zamieszkania będzie coraz ważniejszą determinantą jego wyboru, a także będzie pośrednio wpływała na inwestycje i reinwestycje przedsiębiorców w miastach.



Brak lub niedobory bezpieczeństwa energetycznego mają zasadniczy wpływ na zdolność miast do świadczenia najbardziej elementarnych usług publicznych, a także na prywatną codzienność mieszkańców, np. korzystających z własnych źródeł ciepła.

Z kolei pierwsze miesiące po wybuchu wojny w Ukrainie i następujący po nich kryzys energetyczny pokazały dobitnie, jak ważne jest bezpieczeństwo energetyczne. Jego brak lub niedobory mają zasadniczy wpływ na zdolność miast do świadczenia najbardziej elementarnych usług publicznych, a także na prywatną codzienność mieszkańców, np. korzystających z własnych źródeł ciepła. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że transformacje: zielona i cyfrowa budują wysoką jakość życia i sprzyjają poprawie bezpieczeństwa energetycznego oraz ochronie przed cyberatakami, inaczej popatrzymy na ich koszt. Brak inwestycji może bowiem zaowocować bardzo poważnymi stratami, także w wymiarze czysto finansowym. Nie tak trudno je obliczyć w zakresie *damnum emergens*¹ – wystarczy dobry model projekcyjny, by oszacować, ile w przyszłości wydamy na radzenie sobie ze skutkami anomalii pogodowych² lub ile wydamy na rosnące ceny nośników energii nieodnawialnej, a wreszcie ile na nieuniknione opłaty administracyjne, takie jak ETS-y. Można bowiem teoretycznie założyć, że jako miasto, lub nawet państwo, odstępujemy od transformacji, nie widząc w niej sensu, ale trudno wyobrazić sobie, że do podobnego wniosku doszłaby np. cała Unia Europejska i zmieniła swoje regulacje. Jasne zatem staje się, że ci, którzy nie podążą za linią programową Komisji Europejskiej, będą musieli za to słono płacić. Nieco trudniej wskazać wartości strat typu *lucrum cessans*³, ale obserwacja megatrendów pozwala założyć, że mogą one wręcz przewyższać te pierwsze. Niektórzy ekonomiści podkreślają jednak, że jakkolwiek transformacja sprzyja generowaniu dodatkowych dochodów, to niesie też za sobą zagrożenie utraty konkurencyjności, w szczególności w porównaniu do niektórych gospodarek azjatyckich, podążających w jej stronę w znacznie wolniejszym tempie. Powszechnie uważa się, że ten koszt będzie tymczasowy, gdyż finalnie wygrają gospodarki proklimatyczne, i powinien on zostać ujęty w skomplikowanym arkuszu.

¹ Strata rzeczywista, przyp. redakcja.

² Dla przykładu, Polska Izba Ubezpieczeń podaje, że straty z tytułu odszkodowanych anomalii pogodowych za ostatnie 40 lat wyniosły w Polsce ok. 70 mld zł.

³ Utracone korzyści, przyp. redakcja.

”

Niektórzy ekonomiści podkreślają, że zielona transformacja niesie za sobą zagrożenie utraty konkurencyjności, w szczególności w porównaniu do niektórych gospodarek azjatyckich, podążających w jej stronę w znacznie wolniejszym tempie. Jednak powszechnie uważa się, że ten koszt będzie tymczasowy i finalnie wygraą gospodarki proklimatyczne.

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na wynik, są zyski. Czołowi ekonomiści dowodzą, że przejście na zeroemisyjność do roku 2050 wygeneruje w tym samym czasie dodatkowe 10,3 biliona dolarów dla globalnej gospodarki⁴. Co więcej, do roku 2030 transformacja wykreuje na świecie 24 miliony nowych miejsc pracy⁵. Brakuje niestety wiarygodnych danych tego typu obliczonych dla Polski, a już tym bardziej dla Gdyni. Nie ulega jednak wątpliwości, że ułamek tych wzrostów będzie należał także do miasta, o ile nie przegapi ono swojej szansy. Z perspektywy samorządu Gdyni, wizja wzrostu gospodarczego i przyrostu miejsc pracy jest znacznie bardziej nęcąca, niż zniechęcający wydaje się koszt koniecznych inwestycji. Tym bardziej, że za wyborem ścieżki transformacyjnej przemawia nie tylko jej strategiczna rentowność, choćby i silnie odroczone, ale także, niezmiernie ważna w sferze publicznej, społeczna odpowiedzialność i przekonanie o moralnej słuszności tego wyboru. W tym miejscu dochodzimy jednak do drugiego z aspektów oceny, a mianowicie: do kwestii płynności.

Cóż nam bowiem z przekonania, że kosztowne inwestycje opłacą się miastu, gdy nie mamy z czego ich sfinansować? Budżety gmin są całkowicie zdemolowane skutkami Polskiego Ładu. Zanim reforma podatkowa dosięgnęła samorządy, gminy zasilane były wpływami z podatku PIT w sposób ściśle powiązany z tym, ile podatku zapłacili ich mieszkańcy. Wówczas opłacało się inwestować w dobrostan gospodarczy. Dziś ten związek został zniszczony ustaleniem niedynamicznego algorytmu, o którym decyduje rząd centralny, natomiast sam procent udziału gmin w przychodach z PIT znacząco spadł. Przykładowo, Gdynia otrzyma z podatku PIT na rok 2024 mniej więcej tyle, ile wynosiło wykonanie z tego samego tytułu za rok 2018. Nie lepiej jest w spółkach komunalnych, szczególnie wodociągowych i ciepłowniczych, w których regulator twardą, a przede wszystkim powolną, ręką trzyma taryfy w ryzach, nie pozwalając elastycznie dopasowywać ich do warunków rynkowych. Kłopot w tym, że są to ryzy polityczne, a nie ekonomiczne, i powodują one, że żywotne do niedawna przedsiębiorstwa wpadają w tarapaty finansowe i drastycznie ograniczają inwestycje.

”

Samorządy lokalne chcą i mają potencjał, by budować częściową samowystarczalność energetyczną, ale na drodze stoi im albo brak legalności takich działań w oparciu o własny majątek i zasoby infrastrukturalne, albo głęboka nieopłacalność, powodowana jednak nie tyle czystym rachunkiem ekonomicznym, co niekorzystnymi rozwiązaniami legislacyjnymi.

Trzeba pamiętać, że wśród środków zewnętrznych, jakie można teraz albo w nieodległej przyszłości pozyskać na transformację, wiele jest pieniędzy zwrotnego. Nasze analizy potwierdzają, że zasadniczo nie jest to zła opcja. Gdy inwestujemy w głęboką termomodernizację, nowoczesne węzły ciepłownicze, instalacje PV, systemy inteligentnego

⁴ *The Global Green Economy: Understanding and capturing the opportunity*, Oxford Economics, 10.01.2023, <https://www.oxfordeconomics.com/resource/the-global-green-economy-understanding-and-capturing-the-opportunity/> [dostęp online].

⁵ *The World Employment and Social Outlook*, International Labour Organization, 17.01.2022, https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2022/WCMS_834081/lang--en/index.htm [dostęp online].

zarządzania instalacjami w budynkach, widzimy zwrot w postaci obniżonych rachunków za eksploatację. Spotykamy się także z licznymi doradcami z szacownych instytucji, w tym chociażby z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), którzy proponują bardzo ciekawe programy finansowania w modelu ESCO, dokładając do tego nierzadko darmowe lub promocyjne doradztwo prawne, finansowe i technologiczne. Kłopot jednak w tym, że poziom nieuniknionego zadłużenia samorządów nie pozwala zaciągać kolejnych pożyczek. Nawet jeśli progi ustawowe nie zostały jeszcze osiągnięte, to zdrowy rozsądek i wysokość kosztów obsługi długu nakazuje zaciągnięcie hamulca. Dlatego pieniądz zwrotny, choć ogólnie zasadny, w obecnym położeniu nie może być ratunkiem dla miast i spółek komunalnych, które szukają źródeł finansowania zielonych i cyfrowych inwestycji. Rozglądają się więc one za środkami dotacyjnymi, jednak i te bywają niemożliwe do zdobycia. Powodów jest wiele – a to brak KPO, a to niezdolność sfinansowania wkładu własnego, a to możliwość wydatkowania wyłącznie na inwestycje, podczas gdy proces od razu, lub z opóźnieniem, wiąże się z ponoszeniem także wydatków bieżących, które w obecnej sytuacji są zaciskającą się pętlą na szyjach gmin. Brakuje także rozwiązań legislacyjnych, przede wszystkim w zakresie OZE. Samorządy lokalne chcą i mają potencjał, by budować częściową samowystarczalność energetyczną, ale na drodze stoi im albo brak legalności takich działań w oparciu o własny majątek i zasoby infrastrukturalne, albo głęboka nieopłacalność, powodowana jednak nie tyle czystym rachunkiem ekonomicznym, co niekorzystnymi rozwiązaniami legislacyjnymi.



W listopadzie 2022 roku, Gdynia, jako pierwsze miasto w Polsce, precyzyjnie obliczyła swój ślad węglowy i śmiało ogłosiła, że do roku 2030 emisja CO₂ spadnie o 43% względem wartości z roku 2020.

Przestawienie gospodarek miast na tory zielone i cyfrowe nie uda się, jeśli natychmiast nie nastąpi zmiana legislacyjna w zakresie finansowania JST. Najpilniejszym priorytetem jest oczywiście odwrócenie katastrofalnych skutków Polskiego Ładu. Nie ulega wątpliwości, że po wielu latach ten system po prostu się wyczerpał, bo nie uwzględnia obecnych zjawisk, które nie istniały w czasach, gdy był stanowiony. Jeśli zmiany ustawowe zostaną wprowadzone, nie mam wątpliwości, że polskie miasta podołają trudom transformacji. Czują bowiem w tym zakresie nie tylko wiatr historii, ale i zapach pieniędzy, które będzie można przeznaczyć na dalszą budowę i rozwój dobrych miejsc do życia. Dość wskazać, że Warszawa znalazła się w elitarnej, międzynarodowej grupie miast C40, czyli globalnej sieci ok. 100 burmistrzów wiodących miast świata, którzy postanowili podjąć wyzwanie walki ze skutkami kryzysu klimatycznego. Gdynia zaś, jako pierwsze miasto w Polsce, w listopadzie 2022 roku precyzyjnie obliczyła swój ślad węglowy, zgodnie z uznaną na świecie metodologią, i śmiało ogłosiła, że do roku 2030 emisja CO₂ spadnie o 43% względem wartości z roku 2020. Śmiałość ta nie wynika z ułańskiej fantazji, lecz, po pierwsze, z dogłębnej świadomości konieczności zmian, a po drugie – z precyzyjnie opracowanego Planu Adaptacji do Zmian Klimatu, w którym rozłożono na czynniki pierwsze operacyjne szanse i zagrożenia i wskazano możliwe do wprowadzenia rozwiązania.

O autorce

Katarzyna Gruszecka-Spychała – wiceprezydentka Gdyni ds. gospodarki. Przewodnicząca Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych Obszaru Metropolitalnego Gdańsk-Gdynia-Sopot. Członkini Urban Land Institute oraz Rady Ekspertów ds. Turystyki przy Ministrze Rozwoju i Technologii. Inicjatorka powstania European Waterfront Cities Network. Aktywnie działa przy tworzeniu Pomorskiej Doliny Wodorowej. Wdraża rozwiązania zero- i niskoemisyjne w gdyńskim transporcie publicznym. Nadzoruje pracę Pomorskiego Parku Naukowo-Technologicznego i wspiera innowacyjne projekty, zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju miasta. Trzykrotnie zdobyła dla Gdyni tytuł „Polish City of the Future” w rankingu FDI Magazine (grupa Financial Times). W 2020 r., jako jedyna dotąd Polka, odebrała nagrodę The Innovation in Politics w kategorii Economy za projekt doradztwa biznesowego „Gdynia wspiera przedsiębiorców w czasie COVID-19”. Dzięki jej zaangażowaniu, Gdynia, jako jedyne miasto z Polski, jest partnerem projektu Nowy Europejski Bauhaus.

Uwolnijmy (zieloną) energię regionów



Stanisław Szultka

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

W kontekście kryzysu klimatycznego oraz uwarunkowań polityczno-gospodarczych konieczne jest umieszczenie transformacji energetycznej na liście priorytetów. Inicjatywy w tym kierunku są powoli podejmowane. Zaobserwować możemy trendy, takie jak: intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności, wzrost udziału odnawialnych źródeł energii, kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski czy decentralizacja energetyki. Duży potencjał dla rozwoju energetyki odnawialnej posiada województwo pomorskie, m.in. ze względu na, większe niż w innych regionach, możliwości wykorzystania energii wiatrowej. Jaka rolę w tym procesie pełni Samorząd Województwa Pomorskiego? Na czym polega idea wysp energetycznych? Jakie zmiany należałoby przeprowadzić na poziomie legislacyjnym by przyspieszyć ten proces?

Mamy okazję coraz częściej obserwować zmiany klimatyczne na własne oczy, czy to w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych, czy coraz dłuższych okresów bezopadowych powodujących susze i realne straty dla rolnictwa. Co więcej, występujący w wielu miastach smog uświadamia nam namacalnie, że niewątpliwie działalność człowieka w postaci emisji różnego rodzaju gazów i pyłów przyczynia się nie tylko do niekorzystnych zmian w środowisku, ale najzwyczajniej obniża naszą jakość życia.

W ubiegłym roku bardzo wyraźnie dostrzegliśmy jeszcze jedną zależność. Agresja Rosji na Ukrainę i szok cenowy na rynku energii, jaki w wyniku tego nastąpił, pokazał jak bardzo wrażliwi jesteśmy na uzależnienie od zewnętrznych surowców energetycznych. Wzrost cen energii, z którym mieliśmy do czynienia, wzmógł presję na szukanie alternatywnych źródeł energii, w szczególności w oparciu o odnawialne źródła.

Krajowa energetyka w dominującej części (ok. 77% udziału) wciąż oparta jest na węglu. W praktyce oznacza to, że w ostatecznej cenie energii, jaką płacą zarówno gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa, a także inne podmioty, znaczącą (oraz rosnącą) część stanowić będzie koszt uprawnień do emisji CO₂, którego wysokość zależy od stale ograniczanego przez Unię Europejską limitu wielkości emisji (system EU ETS).

Powyższe czynniki powodują, że zielona transformacja energetyczna jest nie tyle dobrowolnym wyborem, ale wręcz koniecznością, nie tylko dlatego, abyśmy zachowali czyste środowisko dla następnych pokoleń, ale również dlatego, abyśmy utrzymali konkurencyjność naszych przedsiębiorstw.

Cztery trendy zielonej transformacji energetycznej

Zielona transformacja w energetyce nie zaczyna się dziś ani nie zaczęła się w ubiegłym roku, ale trwa już od wielu lat. Jej tempo w ostatnim roku znacząco jednak przyspieszyło. W konsekwencji obserwujemy cztery istotne trendy, które kształtują rzeczywistość energetyczną Polski i, w ramach niej, poszczególnych regionów.

Pierwszym jest intensyfikacja działań w zakresie energooszczędności – zgodnie z zasadą, że „najtańsza jest ta energia, która nie została wytworzona”. Działania w tym zakresie ukierunkowane są z jednej strony na termomodernizację budynków, a z drugiej na poprawę efektywności energetycznej procesów

przemysłowych i usługowych. Ten drugi proces związany jest również z rozwojem i inwestycjami w nowe, innowacyjne technologie. Skutkiem jest spadek ilości zużywanej energii w przeliczeniu na jednostkę wytworzonego PKB – dla Polski blisko 20% w ostatniej dekadzie.

Drugim z nich jest stopniowy wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym Polski. W roku 2008 udział OZE w całkowitej produkcji energii elektrycznej w Polsce wynosił zaledwie 4,3%, w latach 2018–2021 – ok. 15,5%, aby w ostatnim roku – 2022 – wzrosnąć aż do 21%.



Dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku, dlatego właśnie w erze energii zielonej ciężar jej produkcji przesuwa się w kierunku regionów nadmorskich.

Trzecim jest kształtowanie się nowej geografii energetycznej Polski. W erze czarnej energii – opartej na węglu – dominującymi „producentami” energii były województwa Polski centralnej i południowej. Dla przykładu, w 2000 roku tylko pięć województw (śląskie, łódzkie, mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie) produkowało ponad 70% energii elektrycznej kraju ze źródeł nieodnawialnych. Dzisiaj (w roku 2021) te same pięć województw produkuje już mniej, bo tylko niecałe 54% czarnej energii. W erze energii zielonej – odnawialnej – ciężar jej produkcji przesuwa się w kierunku regionów nadmorskich, które do tej pory w przeważającej części były importerami netto energii elektrycznej. Spowodowane jest to faktem, że dominującą część w strukturze energii odnawialnej Polski stanowi energia wiatrowa, a dla niej najlepsze warunki panują w Polsce północnej, w tym na Bałtyku.

Czwartym jest decentralizacja energetyki. Scentralizowana energetyka oparta była na węglu, gazie i w minimalnym stopniu na odnawialnych źródłach energii – głównie elektrowniach wodnych. Dynamiczny wzrost udziału energetyki odnawialnej prowadzi do większego rozproszenia po stronie producentów energii, a w przypadku fotowoltaiki – do dynamicznego wzrostu prosumentów (czyli rozproszonej produkcji energii elektrycznej na własne potrzeby przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa).

Samorządy aktywnym podmiotem zielonej transformacji

Na przykładzie województwa pomorskiego można wskazać, że działania podejmowane przez samorządy regionalne wpisują się w powyżej zdefiniowane trendy. Samorząd Województwa Pomorskiego, w ramach środków z polityki spójności, finansuje działania dotyczące wykorzystania odnawialnych, lokalnych zasobów energetycznych oraz poprawiające efektywność energetyczną (m.in. finansowanie termomodernizacji budynków, modernizacji systemów ciepłowniczych czy oświetlenia zewnętrznego). Wspiera również szereg zamierzeń badawczo-rozwojowych, a także pokaźną ilość inwestycji z obszaru energetyki. Tylko w ostatnim okresie programowania (2014–2020) w badania i rozwój w obszarze energetyki zainwestowano ponad 50 mln zł, a w poprawę efektywności energetycznej i rozwój odnawialnych źródeł energii – prawie 940 mln zł. Dzięki tym pieniądzom, na terenie województwa ponad 700 budynków uległo energetycznej modernizacji, ponad 2 tys. gospodarstw domowych efektywniej wykorzystuje energię, zmodernizowano ponad 30 tys. punktów oświetlenia zewnętrznego i 25 km sieci ciepłowniczej.



W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej w województwie pomorskim pochodziło z odnawialnych źródeł energii.

Pomorskie nie jest regionem samowystarczalnym pod względem energetycznym. Produkcja energii na obszarze województwa zapewnia prawie 60% jej zużycia, ale warto zaznaczyć, że udział produkcji pochodzącej z OZE stale wzrasta, w głównej mierze dzięki lądowej energetyce wiatrowej, a w ostatnim okresie także dzięki elektrowniom fotowoltaicznym. W 2022 roku już ponad 60% całkowitej produkcji energii elektrycznej pochodziło z odnawialnych źródeł energii.

Obszar województwa pomorskiego charakteryzuje się dużym potencjałem dla rozwoju energetyki odnawialnej. Moc nominalna zainstalowanych turbin wiatrowych w regionie w 2020 r. wynosiła ponad 1,1 GW¹, tj. prawie czterokrotnie więcej niż w 2011 r. W województwie pomorskim produktywność turbin wiatrowych sięga 2,8 GWh/MW (30%), co predysponuje ten obszar do lokalizacji takich budowli. Z kolei rozwój elektrowni wiatrowych na morzu (offshore) wymaga nowych połączeń kablowych pomiędzy obszarami morskimi i przyległymi obszarami lądowymi, a także specjalnej rozbudowy sieci elektroenergetycznych. Jednak potencjał w zakresie rozwoju energetyki wiatrowej na morzu szacowany jest na 5,9 GW do 2030 roku², a w kolejnych dekadach może kilkukrotnie wzrosnąć.

Dziś wciąż istnieje konieczność przesyłania energii elektrycznej z centralnej i południowej Polski poprzez Krajowy System Elektroenergetyczny, natomiast jeśli plany w zakresie budowy morskich farm wiatrowych zostaną zrealizowane, to kierunek przepływu prądu odwróci się.

Wyspy energetyczne warunkiem dalszego rozwoju OZE

W ostatnich latach obserwujemy znaczący wzrost mocy odnawialnych źródeł, które generują energię elektryczną. Jednakże źródła te nie zapewniają przewidywalnych i stabilnych parametrów eksploatacyjnych dla sieci systemów przesyłowych i dystrybucyjnych. Są to przede wszystkim ogniwa fotowoltaiczne (PV), a wcześniej – zanim w 2015 roku zatrzymano ich rozwój – farmy wiatrowe. Gwałtowny okresowy przyrost wyprodukowanej energii pochodzącej z paneli PV sprawia, że jesteśmy świadkami czasowego odłączania odnawialnych źródeł od sieci w szczytowych okresach produkcji zielonej energii. Sytuacja ta, która prawdopodobnie będzie występować coraz częściej, wymaga zmiany podejścia do rozwoju systemu elektroenergetycznego.

”

Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł energii.

Przyszłość powinna opierać się na bardziej zdecentralizowanym systemie elektroenergetycznym. Warto zacząć popularyzowanie powstawania wysp energetycznych, czyli obszarów wykorzystujących i konsumujących lokalne zasoby energii odnawialnej, które przyczyniają się do ograniczania ilości energii wprowadzanej do sieci, a tym samym redukują negatywne efekty niestabilnych źródeł. Idealnie zaprojektowana wyspa tworzy obszar samowystarczalny energetycznie, nieobciążający systemu elektroenergetycznego. Oczywiście należy podkreślić, iż nie jest ona w pełni odłączona od tego systemu. Do czasu spopularyzowania magazynów energii (także w obszarze technologii wodorowych) nie znajdzie uzasadnienia całkowite odłączenie obszaru wyspy energetycznej od sieci dystrybucyjnej, jednak w perspektywie kilkunastu lat takie lokalne, niezależne strefy zapewne zaczną się pojawiać na energetycznej mapie województwa.

¹ W 2016 r. – ok. 685 MWe, 2011 r. – ok. 320 MWe.

² Zob. *Polityka Energetyczna Polski 2040*.

Wyspa energetyczna powinna wykorzystywać przede wszystkim energię pochodzącą z wiatru czy słońca. Dobrym, stabilnym źródłem energii w ramach pracy wyspowej wydaje się być także biogaz. Biogazownia wyposażona w agregat kogeneracyjny produkujący ciepło i energię elektryczną jest urządzeniem, które zapewni stabilizację pracy systemu energetycznego w ramach wyspy. Być może w przyszłości rolę stabilizującą przejmą urządzenia oparte na zielonym wodorze. Wodorowy magazyn energii zgromadzi chwilowe i okresowe nadwyżki energii odnawialnej oraz zmniejszy zapotrzebowanie na pobór energii elektrycznej z sieci dystrybucyjnej.

Zwolnić „legislacyjny hamulec”

Obserwowany systematyczny rozwój lądowej energetyki wiatrowej został zahamowany poprzez zmiany legislacyjne (tzw. ustawa 10H), które weszły w życie w 2015 roku, jednak globalny potencjał w zakresie dalszego rozwoju energetyki wiatrowej na lądzie szacowany jest na prawie 1,5 GW (na podstawie zawartych umów przyłączeniowych) w samym województwie pomorskim. Szacuje się, że wprowadzone kilka lat temu zmiany wyhamowały produkcję zielonej energii o połowę. Przyjęta niedawno nowelizacja tej regulacji jest wyłącznie półśrodkiem i jedynie w ograniczonym zakresie pozwoli nadrobić stracony czas. Dalszy rozwój wysp energetycznych powinny ułatwić zmiany legislacyjne dotyczące funkcjonowania spółdzielni energetycznych, klastrów energii, przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych i ich funkcjonowania, zasad wykorzystania biometanu, pofermentu oraz budowy bezpośrednich linii elektroenergetycznych. Bez dobrego prawa nie będzie możliwe zbilansowanie lokalnego potencjału produkcji i zużycia energii, co znacznie utrudni poprawę zarówno lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, jak i tego, mierzonego z pozycji centralnego operatora systemu energetycznego. Wpłyne to także negatywnie na efektywność budowania lokalnych ekosystemów powiązań społeczno-gospodarczych.

W aktualnie wprowadzonych zapisach prawnych nie jest dostatecznie zdefiniowane, na jakich zasadach Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych (OSD) mają współpracować z klastrami/spółdzielniami/ wyspami energetycznymi. Poza zasadami ewentualnego przejmowania lub włączania fragmentów istniejącej sieci wewnętrznej nowej struktury wyspy, otwarte pozostają problemy związane z utrzymaniem, zarządzaniem oraz koniecznym rozwojem infrastruktury. Zagadnienia te są trudne nie tylko organizacyjnie i logistycznie, ale też wiążą się z istotnymi konsekwencjami ekonomicznymi pokrywania kosztów tych działań. W przepisach prawnych brakuje wskazówek: kto i w jakim zakresie powinien ponosić wydatki z tym związane. Ewentualne obowiązki OSD wobec nowo powstałych struktur również nie zostały dostatecznie zdefiniowane. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby współdzielenie infrastruktury sieciowej bądź np. zmniejszenie opłat przesyłowych w zamian za partycypację w kosztach rozwoju i utrzymania sieci. Można rozważyć dzierżawę lub leasing sieci przez OSD na rzecz wysp energetycznych. Należy wyraźnie zaznaczyć, że w obecnych uregulowaniach krajowych nie ma możliwości sprzedaży infrastruktury sieciowej OSD w prywatne ręce. Obszar rozwiązań w tym zakresie jest kluczowy dla możliwości tworzenia efektywnych struktur lokalnych wysp, a do tej pory nie został dostatecznie unormowany prawnie. Wymaga on pilnej regulacji. Rozwiązania rynkowe obowiązujące w elektroenergetyce nie są w tym zakresie skuteczne i trudno mówić o równowadze stron (lokalny OSD i wyspa energetyczna).

Inicjatywy, które są podejmowane przez samorządy regionalne dla wsparcia energetyki obywatelskiej, są niezbędne, szczególnie w sytuacji pogorszenia warunków funkcjonowania systemu prosumenckiego. Wyspy energetyczne stanowią krok naprzód, ponieważ nie są to działania indywidualne, a grupowe, wykorzystujące lokalne zasoby energii oraz lokalne zamierzenia i przedsiębiorczość. Właściwie funkcjonująca wyspa energetyczna, we współpracy z operatorami systemów sieciowych, szczególnie systemu elektroenergetycznego, to sytuacja korzystna dla wszystkich stron: pozostawienie wydatków na energię w obszarze wyspy, redukcja oddziaływania na środowisko i klimat oraz mniejsze obciążenie dla systemu elektroenergetycznego i centralnych źródeł energii.



O autorze

Stanisław Szultka – Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, pracownik naukowy Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Z wykształcenia ekonomista. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, trendów rozwoju technologii oraz polityki rozwoju. Posiada kilkanaście lat doświadczenia w zakresie badań i analiz gospodarczych, planowania strategicznego, rozwoju technologii oraz programowania i ewaluacji polityk publicznych. W powyższym zakresie realizował projekty m.in. dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju, PARP, NCBiR oraz samorządów regionalnych w Polsce.

Zarządzanie ryzykiem – niedoceniany aspekt transformacji energetycznej?



Monika Morawiecka

Senior Advisor, Regulatory Assistance Project (RAP)

Transformację energetyczną zwykle się definiować, w zależności od tego, po której stronie „sporu” stoimy, jako „wymysł zielonych fanatyków” albo „niezbędny krok ratujący planetę, bez którego ludzkość zginie za 30 lat”. Ci pierwsi uważają, że jest to „narzędzie globalnej kontroli w ręku kilku państw – producentów urządzeń”, drudzy zaś, że przyniesie ona „zerowe koszty produkcji energii”. Odsuwając na bok emocje i teorie spiskowe, zastanówmy się, czy możemy wyjaśnić, opisać i przeprowadzić transformację energetyczną przy pomocy bardziej przyziemnego konstruktu, jakim jest proces zarządzania ryzykiem. Na czym polega ten system? Jakie są jego największe zalety? Czy rzeczywiście można go nazwać niedocenionym aspektem transformacji energetycznej?

Podstawowym celem transformacji energetycznej jest konieczność zapobieżenia katastrofie klimatycznej. Podejmowanie decyzji w tym zakresie warto zatem oprzeć na racjonalnych przesłankach, co znakomicie wzmocni skuteczność podejmowanych działań (zgodnie z zasadą, że jeśli coś jest zrozumiałe, jest także bardziej akceptowane).

Można by się przecież zgodzić z osobami, które twierdzą, że nie należy wierzyć modelom klimatycznym i pokazywanym przez nich skutkom, gdyż zależą one od wielu zmiennych i są długoterminowe, przez co nigdy nie będziemy w stu procentach pewni, że ich wynik jest prawdziwy. Ale czy w takim razie zasadnym jest wykluczanie jakiegokolwiek prawdopodobieństwa, że modele te dobrze opisują przyszłość (przy zadanych parametrach)? Czy może jesteśmy w stanie zgodzić się co do tego, że istnieje pewna niezerowa szansa, że taka przyszłość rzeczywiście nas czeka? Jeśli dopuszczamy możliwość wystąpienia znaczącego wzrostu średniej temperatury Ziemi, mogącego przynieść katastrofalne skutki, to powinniśmy przestawić nasze myślenie w kierunku zarządzania ryzykiem.

Najprostszy system zarządzania ryzykiem (z którego *notabene* korzystamy w życiu codziennym, np. decydując się na podróż na „Bardzo Ważne Spotkanie” w godzinach szczytu tramwajem zamiast samochodem) zawiera cztery punkty.

1. Po pierwsze: identyfikacja czynników ryzyka – co może pójść nie tak (samochód stanie w korku, tramwaj się zepsuje?).
2. Po drugie: określenie stopnia prawdopodobieństwa ich wystąpienia – wystarczy nawet trzystopniowe – mało prawdopodobne, dość prawdopodobne, bardzo prawdopodobne (czy tak samo prawdopodobne jest zepsucie się tramwaju, jak postój w niespodziewanym korku?).

3. Po trzecie: określenie skutku, jaki materializacja ryzyka może wywołać (w naszym przykładzie – spóźnię się 5 minut czy 25 minut?).
4. Po czwarte: opracowanie (i wdrożenie!) metod mitygacji ryzyka (oczywiście najprościej wyjść dużo wcześniej z domu) uwzględniających ich koszty.



Najprostszy system zarządzania ryzykiem zawiera cztery punkty: identyfikację ryzyka, określenie stopnia prawdopodobieństwa jego wystąpienia, określenie skutku, jaki materializacja ryzyka może wywołać oraz opracowanie i wdrożenie metod mitygacji.

Miarą ryzyka jest tutaj prawdopodobieństwo wystąpienia plus spodziewany skutek. Nawet zdarzenie o niskim prawdopodobieństwie, ale bardzo negatywnym skutku wymaga naszej zwiększonej uwagi. O tego typu zdarzeniu można mówić w przypadku zmian klimatycznych. Nawet jeśli zaufamy twierdzeniom, że prawdopodobieństwo zmian jest małe, to ich skutki mogą być na tyle drastyczne, że warto podjąć działania mitygacyjne (szczególnie w sytuacji spadających kosztów „zielonych” technologii)¹.

Zresztą to właśnie w procesie zarządzania ryzykiem można szukać jednego z głównych czynników sukcesu rozwoju źródeł odnawialnych. Rozwój ten jest w ostatnich latach wykładniczy i odbywa się nie tylko w gospodarkach rozwiniętych, lecz w skali globalnej. Chiny wytwarzają już dwa razy więcej energii elektrycznej w elektrowniach słonecznych i wiatrowych niż cała Unia Europejska. Wzrost generacji w tych źródłach pokrył 80% globalnego wzrostu zapotrzebowania na prąd w 2022 roku. W tym miejscu znowu pojawiają się proste wyjaśnienia typu: „to wszystko przez przewymiarowane subsydia”. Tak, systemy wsparcia źródeł odnawialnych były impulsem, który przyspieszył rozwój tych technologii, pozwolił na osiągnięcie korzyści skali i dzięki temu spektakularny spadek kosztów. Ale zastanówmy się, co sprawiło, że ten typ inwestycji stał się tak popularny?



Nawet jeśli twierdzimy, że prawdopodobieństwo zmian klimatycznych jest małe, to ich skutki mogą być na tyle drastyczne, że warto podjąć działania mitygacyjne.

Inwestycje w źródła odnawialne mają bardzo niski profil ryzyka. Zaczynając od najbardziej oczywistej kwestii – brak kosztów i ryzyka dostaw paliwa. Warto się tutaj chwilę zatrzymać, gdyż w kontekście rozważań o bezpieczeństwie energetycznym często słyszymy argument, że, inwestując w źródła odnawialne, Europa zastępuje jedną zależność (od importowanego gazu) drugą (od importu „zielonych” technologii). Ale czy na pewno uzależnienie od importu paliwa do bieżącej produkcji energii jest tym samym, co uzależnienie od importu komponentów dla przyszłych inwestycji? Mówiąc wprost – czy skutek całkowitego zatrzymania dostaw gazu byłby taki sam, co skutek zatrzymania dostaw komponentów do budowy elektrowni wiatrowych czy słonecznych?

Brak zużycia paliw, przyczyniający się do samowystarczalności energetycznej, to tylko jeden element oceny ryzyka powszechnego stosowania źródeł odnawialnych. Kolejnym jest sam proces inwestycyjny. Otóż elektrownie słoneczne (w największym stopniu), ale i wiatrowe, w kilku obszarach mają istotną przewagę nad dużymi elektrowniami ciepłymi: czy to gazowymi, czy węglowymi, czy jądrowymi. Po pierwsze, charakteryzują się dużo niższym stopniem skomplikowania technologicznego. Każdy, kto kiedyś odwiedził np. Elektrownię Bełchatów, był z pewnością pod wrażeniem tego obiektu przemysłowego. Jeszcze większe wrażenie robią oczywiście elektrownie jądrowe. Ale to, co robi wrażenie, jest jednocześnie źródłem dużego ryzyka. Stopień skomplikowania, konieczność zaprojektowania każdego takiego obiektu specjalnie na daną

¹ W perspektywie długoterminowej koszty te nadal będą spadać. Ostatnie zawirowania na rynku surowców nie są znakiem zmiany paradygmatu, a jedynie chwilowym kryzysem.

lokalizację wydłuża czas przygotowania i budowy danej inwestycji. Źródła odnawialne składają się natomiast z modułowych, powtarzalnych elementów masowej produkcji. Ryzyko przekroczenia czasu czy kosztów budowy jest zatem minimalne, co potwierdzają liczne analizy oparte na bazie danych tysięcy projektów na całym świecie. Co więcej, krótki czas budowy oznacza minimalizację ryzyka będącego poza kontrolą inwestora, jak np. ryzyko nowych regulacji czy ryzyko polityczne. Modułowość oznacza także, że proces postępu technologicznego może zachodzić dużo szybciej. Dużo szybciej (i taniej) można testować nowe prototypy, iteracyjnie wprowadzać ulepszenia i uzyskiwać informację zwrotną².

”

Źródła odnawialne składają się z modułowych, powtarzalnych elementów masowej produkcji. Ryzyko przekroczenia czasu czy kosztów budowy elektrowni słonecznych czy wiatrowych jest zatem minimalne, co potwierdzają liczne analizy oparte na bazie danych tysięcy projektów na całym świecie.

Kolejną zaletą źródeł odnawialnych, która wiąże się z zarządzaniem ryzykiem, jest ich mały rozmiar i rozproszenie geograficzne. Od czasu agresji Rosji na Ukrainę, często podnoszonym aspektem jest ryzyko fizycznych ataków na krytyczną infrastrukturę energetyczną. Kwestia ta nie jest jednak zupełnie jednoznaczna. Zapewne łatwiej jest zaatakować jedną dużą elektrownię niż tysiące rozproszonych źródeł (ale łatwiej jest także jej bronić!). Wojna w Ukrainie pokazała także, że skutecznym (z punktu widzenia celu agresora) celem ataków nie musi być infrastruktura wytwórcza, ale raczej przesyłowa – atak na kilka dużych stacji transformatorowych będzie równie dotkliwy przy każdej topologii źródeł wytwórczych (przynajmniej do czasu, kiedy nie zdołamy zmienić modelu naszej sieci w model bilansowania w większym stopniu lokalnego). Natomiast nawet w warunkach pokoju źródła rozproszone, także zależne od pogody, jak elektrownie słoneczne czy wiatrowe, mają spore zalety z punktu widzenia ryzyka systemu energetycznego. Jak to kiedyś powiedział przedstawiciel Polskich Sieci Elektroenergetycznych w czasie posiedzenia komisji sejmowej: „na jeden dzień do przodu dużo łatwiej jest zaprognozować produkcję elektrowni wiatrowych w całym kraju niż przewidzieć awarię jednej dużej elektrowni węglowej”.

Rozpatrywanie procesów decyzyjnych w kontekście zarządzania ryzykiem przynosi zatem użyteczne wskazówki co do samej konieczności transformacji energetycznej oraz tego, na jakim fundamencie taka transformacja ma się oprzeć. Powinno też być obowiązkowym etapem pracy nad jakąkolwiek polityką publiczną. Rządowe dokumenty strategiczne niepoddane procesowi zarządzania ryzykiem (z jego podstawowym elementem – identyfikacją ryzyka – który element planu może się nie udać i dlaczego) będą w najlepszym wypadku niekompletne, a w najgorszym – nieużyteczne czy wręcz szkodliwe.

”

Rozpatrywanie procesów decyzyjnych w kontekście zarządzania ryzykiem przynosi użyteczne wskazówki co do samej konieczności transformacji energetycznej oraz tego, na jakim fundamencie taka transformacja ma się oprzeć. Rządowe dokumenty strategiczne niepoddane procesowi zarządzania ryzykiem będą więc w najlepszym wypadku niekompletne, a w najgorszym – nieużyteczne czy wręcz szkodliwe.

² Tendencja do upraszczania i ograniczania liczby „elementów ruchomych” jest także jednym z czynników, który pozwala z coraz większym optymizmem spoglądać w stronę rozwoju elektromobilności. Wystarczy zestawić schemat konstrukcji wewnętrznej samochodu elektrycznego ze schematem samochodu z silnikiem spalinowym (czy samochodu wodorowego!), aby zrozumieć przewagę tego pierwszego.

Ciekawe, że identyfikacja ryzyka, czyli działanie teoretycznie najprostsze, często stwarza największe problemy. Nie dopuszczamy do siebie myśli, że coś może pójść nie tak. Dobrym przykładem z zakresu energetyki jest zakładany czas budowy elektrowni jądrowej. Wpadamy tutaj w jeden z błędów poznawczych, czyli tzw. pułapkę optymizmu (*optimism bias*) – tendencję do przeceniania szansy na wystąpienie pozytywnych zdarzeń (czas budowy będzie taki, jak obiecują dostawcy technologii), a niedoceniając możliwości wystąpienia zdarzeń negatywnych (budowa nie będzie się znacząco różniła od średniej w tym sektorze w ostatnich 50 latach). Polityka energetyczna musi także umieć identyfikować ryzyka związane z dostępnością technologii (obecnie wydaje się, że technologie sieciowe, a nie wytwórcze, są wąskim gardłem transformacji) i być przygotowana na wdrażanie „planów B”. Wskazane jest też przyjęcie postawy pełnej pokory; nie wszystko jeszcze wiemy: nie możemy przewidzieć, jak będzie wyglądał świat za 30 lat, nie umiemy w sposób zadowalający odpowiedzieć na wszystkie pytania. Jeśli jednak jesteśmy w stanie odpowiedzieć na 80% z nich, to skupmy się na tych odpowiedziach, a nie martwmy się pozostałymi 20%. W kontekście energetycznym może to oznaczać dojście do 80% bezemisyjnej energii w naszym miksie energetycznym, przy wykorzystaniu obecnych technologii. Skupmy się zatem na ich wdrażaniu.

O autorce

Monika Morawiecka – Senior Advisor w Regulatory Assistance Project (RAP). Współzałożycielka Eksperckiej Rady ds. Bezpieczeństwa Energetycznego i Klimatu. Wcześniej Prezes Zarządu PGE Baltica i Szef Strategii Grupy PGE.

Od 2022 roku współpracuje z Regulatory Assistance Project (RAP), niezależnym think tankiem zaangażowanym w przyspieszenie transformacji energetycznej w stronę zrównoważonej, bezpiecznej i kosztowo efektywnej przyszłości. Wcześniej przez 15 lat związana z Grupą PGE. Od 2010 roku odpowiadała za strategię całej Grupy Kapitałowej, była odpowiedzialna za analizy otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego PGE, zarządzanie regulacyjne oraz proponowanie długoterminowych planów rozwoju Grupy zarówno w zakresie energetyki konwencjonalnej, jak i OZE. W lutym 2019 roku została Prezesem Zarządu PGE Baltica, spółki z Grupy Kapitałowej PGE koordynującej budowę trzech morskich farm wiatrowych na Bałtyku. W latach 2013–2018 była także członkiem Rady Zarządzającej Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej.

Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej na kierunku Finanse i Bankowość, a także posiadaczka międzynarodowego dyplomu Master of International Management, przyznawanego przez CEMS – The Global Alliance in Management Education.



K O N G R E S
OBYWATELSKI

POMORSKI THINKLETTER

w liczbach:



15
numerów



16
debat online



ponad
400
autorów



blisko
76 000
dedykowanych
wysyłek e-mail



blisko
2300
stron publikacji



blisko
215 000
odbiorców uzyskanych
poprzez kanały
naszych autorów
i instytucjonalnych
partnerów



ponad
58 200
wizów debat wideo



Cieszę się, że w 2020 roku zaufaliśmy Instytutowi Badań nad Gospodarką Rynkową, który zaproponował, by w miejsce Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, odwołanego z powodu pandemii, zacząć wydawać „Pomorski Thinkletter” i organizować debaty online. Ta decyzja wydała dobre i obfite owoce. Jesteśmy dumni, że możemy być strategicznym partnerem tego kwartalnika.

Mieczysław Struk

Marszałek Województwa Pomorskiego



Łączy nas to, co dzielimy ze sobą. „Pomorski Thinkletter” zaprasza nas do dzielenia się tym, czym dzielić się najtrudniej – opiniami, przemyśleniami, naszymi różnymi perspektywami postrzegania świata. Dzięki atmosferze wzajemnego szacunku, otwartości i zrozumienia oraz dbałości o kulturę języka, to wymagające zadanie, okazuje się możliwe, przyjemne i inspirujące.

prof. Jerzy Bralczyk

Uniwersytet Warszawski



„Pomorski Thinkletter” należy zaliczyć do nielicznych już ośrodków idei, które patrzą na wyzwania stojące przed Polską i Polakami z perspektywy dobra wspólnego i troski o państwo.

Publikacje z tej serii nie są jednak „zestawem gotowych rekomendacji” czy kolejnym wycinkowym raportem – traktują czytelnika po partnersku. Asystują na drodze do prawdy oraz prowadzą ku „istocie rzeczy” – nie narzucając jednej interpretacji świata.

Anna Streżyńska

ekspert rynku ICT,
Minister Cyfryzacji w latach 2015-2018,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego



„Pomorski Thinkletter” przez trzy lata swojego istnienia stał się ważnym forum prezentowania myśli, które zgodnie z założycielskimi tezami skupiają się na budowaniu pomostów między przedstawicielami różnych sektorów i branż reprezentujących również przeciwstawne opcje polityczne, często bardzo spolaryzowane. To ewenement na polskim rynku wydawniczym udowadniający, że osiągnięcie wspólnych celów jest możliwe we współpracy i dialogu. W świecie, w którym jakość przestała być priorytetem, kwartalnik wyróżnia się w sposób znaczący poziomem artykułów oraz prowadzonych na jego łamach dyskusji. Jestem dumna, że po raz kolejny w historii wiatr zmian powiał od morza...

Aleksandra Dulciewicz

Prezydent Gdańska



Bardzo cenię wydawany w Gdańsku „Pomorski Thinkletter” jako ważne miejsce debaty publicznej w Polsce. Na najwyższe uznanie zasługuje jego dojrzałość i otwartość na różne środowiska ideowe i zawodowe, na różne pokolenia, na różne perspektywy i wrażliwości terytorialne. Polska potrzebuje tego rodzaju „hubu komunikacyjnego”, by wydobywać z siebie mądrość zbiorową służącą dobremu zrozumieniu współczesnych wyzwań i nowego wspólnego kierunku oraz woli by im sprostać. „Pomorski Thinkletter” to kwartalnik wart dostrzeżenia, czytania i wspierania.

prof. Jerzy Buzek

Posel do Parlamentu Europejskiego, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012,
Prezes Rady Ministrów w latach 1997-2001

Pomorski Thinkletter nr 4(15)/2023

Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?

Co nowe, „zielone” reguły gry UE oznaczają dla polskich przedsiębiorstw?

Jak się odnaleźć w sytuacji geopolitycznych pęknięć?

Na czym polega technologiczno-cyfrowa zmiana, z AI na czele?

Jak będzie wyglądał przemysł kolejnej generacji?

Centrum czy peryferie – co wybieramy?

Pomorski Thinkletter nr 3(14)/2023

Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji

Globalna perspektywa żywnościowa – czy powiniemy się bać?

Polskie rolnictwo wobec integracji Ukrainy z UE

Jak rozwijać sektor z troską o klimat i środowisko?

Modernizacja rolnictwa i wsi – jakie kierunki?

Woda, ziemia i bioróżnorodność – jak zadbać o kluczowe zasoby?

Pomorski Thinkletter nr 2(13)/2023

Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Dlaczego regiony są kluczem do drugiej fali modernizacji Polski?

Jak połączyć zieloną transformację z transformacją instytucjonalno-kulturową?

Nowa geografia rozwoju regionalnego – jakie siły napędowe i kierunki?

Dlaczego musimy połączyć planowanie przestrzenne z rozwojem gospodarczym?

Jak budować siłę kapitałową regionów?

Pomorski Thinkletter nr 1(12)/2023

Zielona transformacja i rozwój miast

Niezależność energetyczna miast – jak ją tworzyć?

Dlaczego bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji?

Zurbanizowany ślad węglowy – jak go redukować?

Co ze strategią rozwoju w nieustabilnych czasach?

Czego możemy się nauczyć od mniejszych ośrodków?

Jak wzmacniać wspólnotowość miejską?

Pomorski Thinkletter nr 4(11)/2022

Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?

Wielka geostrategiczna szachownica – jak ją czytać?

Czy czeka nas deglobalizacja, reglobalizacja, a może podział na „dwa światy”?

Jak zmiany kulturowe, wędrowni ludów i powszechna cyfryzacja przeformatują świat?

Na czym polega gra o surowce przemysłu przyszłości?

Co powinna zrobić Europa, by stawić czoła transformującej się globalizacji?

Czy międzynarodowe przetarasowania mogą być szansą dla Polski?

Pomorski Thinkletter nr 3(10)/2022

Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu

Jak wytywić wciąż rosnącą populację świata, nie doprowadzając do kryzysu klimatycznego?

Czy konieczna jest zmiana naszych stylów życia, wzorów produkcji i konsumpcji?

Sztuczna inteligencja, mapowanie GPS i farmy wertykalne – jaki potencjał tkwi w nowych technologiach?

Co dalej ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej?

Czy duże rozdrobnienie polskich gospodarstw jest rzeczywistą barierą rozwojową?

Kim – tak naprawdę – jest polski rolnik i jak wzmocnić jego pozycję w systemie żywnościowym?

Pomorski Thinkletter nr 2(9)/2022

Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości

Na jakie wyzwania muszą znaleźć odpowiedź samorządy województwa w turbulentnych czasach?

Co dla polskich regionów oznacza wojna w Ukrainie?

Jakie zmiany przyniosą depopulacja i migracje?

Dlaczego i w którą stronę ewoluje polityka UE wobec regionów?

Czy transformacja energetyczno-klimatyczna może być szansą wyłobicia się na podmiotywoj rozwój?

Pomorski Thinkletter nr 1(8)/2022

Jaka logika rozwoju miast?

Nowy metabolizm miast – jak odpowiedzieć na wyzwania zielonej transformacji?

„Zatrzymać człowieka – ruszyć towar” – co spowoduje przewrót kopernikański w miejskiej mobilności i logistyce?

Technologizacja i wirtualizacja życia, rozrywki i pracy (AR, VR) – jak wpłyną na rozwój miast?

Demografia i migracja – w jaki sposób rozumieć nowe trendy i właściwie reagować?

Jakie „RAZEM” w miastach? Czy lokalność i sąsiedztwo mogą odegrać ważną rolę?

Pomorski Thinkletter 4 (7) 2021

Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?

Jak daleko sięga władza sztucznej inteligencji i algorytmów? W jakich obszarach są one obecne? Na ile jest to oczywiste, a na ile zaskakujące?

Czy podmiotowość jest niezbywalnym atrybutem naszego człowieczeństwa? A może jesteśmy gotowi z niej zrezygnować w imię poczucia bezpieczeństwa, wygodny życia czy optymalizacji naszych wyborów przy użyciu algorytmów AI?

Jak korzystać z dobrodziejstw technologii, zachowując jednocześnie nasze wartości i minimalizując ryzyka związane z cyfrową rewolucją?

Pomorski Thinkletter 3 (6) 2021

Sens i drogi do Zielonego Ładu

Jaka jest filozofia i sens Europejskiego Zielonego Ładu? Na ile jest to jedynie polityka ekologiczna, a na ile strategia wielkiej społeczno-gospodarczej transformacji? W jaki sposób powinna się względem niej pożygnąć Polska?

Jak rozległa i głęboka będzie zielona transformacja? Kogo doświadczy w największym stopniu? Jakże będą głosne dzwony presji dekarbonizacyjnej?

W jaki sposób Europejski Zielony Ład wpłynie na rozwój Pomorza? W których obszarach troski dla nas największe szanse? Czy nasz region ma potencjał, by stać się polskim liderem dekarbonizacji?

Pomorski Thinkletter 2 (5) 2021

Drogi do innowacyjnych regionów i Polski

Jaka jest dziś stawka globalnego wyścigu technologicznego? Co może zrobić Unia Europejska, by dogonić uciekające Stany Zjednoczone i Chiny?

W jaki sposób powinniśmy tworzyć i wspierać w Polsce rozwój środowisk sprzyjających tworzeniu innowacji, w których następuje naturalna i spontaniczna wymiana pomysłów, koncepcji i idei?

Dlaczego polskie regiony – chcąc dołączyć do najwyżej rozwiniętych w Europie – muszą przeobrazić się z nastawców w pionierów, kreujących nowe drogi rozwoju?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski

Czy sąsiedztwo i lokalność mogą być dziś dla nas...

- przeobrażeniem nowego ładu i nowej nadziei?
- miejscami wykonywania się nowych wzorów komunikacji i praktykowania podziałów generacyjnych przez spory ideologiczne „wielkiej polityki”?
- formą terapii, ochroną przed skutkami niepełności i chaosu współczesnego świata?
- przeciwwagą dla uniformizującego i standaryzującego wpływu globalizacji?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu

Co tak naprawdę kryje się pod hasłem Europejskiego Zielonego Ładu i co to oznacza dla gospodarki, regionów oraz miast?

Dlaczego wdrażanie nowej unijnej strategii może być szczególnie skuteczne na poziomie regionalnym oraz lokalnym?

W jaki sposób samorząd może budować Zielony Ład razem i w zgodnym partnerstwie z mieszkańcami?

Jakie są obecnie największe potrzeby Pomorza w kontekście działań klimatyczno-środowiskowych?

Pomorski Thinkletter 1 (4) 2021

Idee dla Pomorza thinkletter regionalny

Stawka i oblicza cyfryzacji

Jaka jest rzeczywista stawka cyfryzacji polskich przedsiębiorstw, samorządów i administracji? Czy i w jaki sposób nasz region kulturowo-mentalnie zwerfykuje ten proces?

Dlaczego nawet najbardziej posunięta digitalizacja pojedynczej firmy czy urzędu nie wystarczy i konieczne jest szersze – kompleksowe i otoczenie – ucyfrowienie sieciowe?

Jak dziś wygląda transformacja technologiczno-cyfrowa małych i średnich przedsiębiorstw z Pomorza?

Pomorski thinkletter

Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych

Czy miasta powinny się coraz bardziej rozprzać (teoretycznie: warunki dystansu społecznego, czy też mocniej kondensować walcząc o niższą emisję i niższe koszty funkcjonowania)?

Czy czeka nas era „miast piętnastominutowych”, w których życie prywatne i zawodowe mieszkańców koncentruje się wewnątrz dzielnicy?

Czy zbliża się koniec wielkich galerii handlowych, rozbudowanych systemów transportowych i centrów miast jakis zmiany?

Czy telepraca przyspieszy proces kurczenia się miast?



POMORSKI
KONGRES
OBYWATELSKI

Pomorski Thinkletter to nowy jakościowo **hub komunikacyjny** wokół wyzwań rozwojowych Pomorza i Polski zainicjowany oraz wydawany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (z siedzibą w Gdańsku) w ramach Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego.

Zależy nam, aby Pomorski Thinkletter był przestrzenią skupiającą przedstawicieli różnych sektorów i branż – zarówno osoby zaangażowane społecznie, jak i sektor nauki, biznesu czy administracji. Chcemy aby była to agora wielostronnej dyskusji, wymiany doświadczeń oraz uspójniania perspektyw.

Zachęcamy do **zapisania się do grona stałych odbiorców**, aby informację o nowych wydaniach otrzymywać bezpośrednio na adres e-mail. Subskrypcja jest **bezpłatna**.

Dotychczas opublikowane numery:

- 4/2023 **Druga transformacja polskiej gospodarki – co nas czeka?**
- 3/2023 **Polskie rolnictwo u progu wielkiej transformacji**
- 2/2023 **Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?**
- 1/2023 **Zielona transformacja i rozwój miast**
- 4/2022 **Nowa era globalizacji – co nas czeka, jakie szanse dla Polski?**
- 3/2022 **Zielona transformacja polskiego rolnictwa – sens, filozofia i drogi do celu**
- 2/2022 **Polskie regiony wobec nowej rzeczywistości**
- 1/2022 **Jaka logika rozwoju miast?**
- 4/2021 **Człowiek vs. algorytmy i sztuczna inteligencja – kto kogo zaprogramuje?**
- 3/2021 **Sens i drogi do Zielonego Ładu**
- 2/2021 **Drogi do innowacyjnych regionów i Polski**
- 1/2021 **Siła sąsiedztwa i lokalności dla budowy lepszej Polski**
- 3/2020 **Siła lokalności dla budowy Europejskiego Zielonego Ładu**
- 2/2020 **Stawka i oblicza cyfryzacji**
- 1/2020 **Pomorskie miasta wobec pandemii i wyzwań klimatycznych**

Wszystkie numery w wygodnym formacie PDF można pobrać na stronie www.kongresobywatelski.pl

Niniejsza publikacja zbiera numery wydane w 2023 roku.