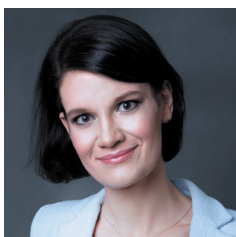


Jak (nie wysadzając budżetu) przestawić gospodarkę komunalną na „zielone” i cyfrowe tory?



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 wygrają 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.

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].

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 ciepłne, instalacje PV, systemy inteligentnego 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.

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