

Samorządy wobec wyzwań przyszłości – czynniki i kierunki zmian



Luk Palmen

Prezes Zarządu InnoCo, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Współpracując z jednostkami samorządu terytorialnego przy tworzeniu strategii i programów, ciągle można jeszcze obserwować tendencję do silosowego wykonywania zadań. Niektórzy pracownicy dokładnie znają prawo oraz swój zakres obowiązków w odniesieniu do poszczególnych przepisów i wyłącznie na tym się skupiają. Do 2020 roku takie podejście nie stanowiło problemu, jednak w świetle obecnych problemów i wyzwań natury społeczno-politycznej, ekologicznej czy technologicznej, dotychczasowe działania wymagać będą kompleksowego podejścia. Jakie wyzwania są najpilniejsze i najistotniejsze dla samorządów? Jakie kierunki zmian warto poddać pogłębionej, wieloaspektowej dyskusji? Jak zwiększyć adaptacyjność i odporność lokalnych społeczności?

Usługi użyteczności publicznej w obliczu ograniczonych zasobów i rosnących potrzeb

Zjawiska, takie jak: starzenie i zarazem kurczenie się społeczeństwa, zwiększona mobilność młodych ludzi i rozlewanie się miast w kierunku otaczających ich obszarów miejsko-wiejskich i wiejskich, wymagają kompleksowego podejścia w zakresie dostosowania usług użyteczności publicznej do zmieniającej się struktury społecznej w centrach gmin i ich poszczególnych dzielnicach. Także w kontekście planowania infrastruktury technicznej i transportu publicznego należy się zastanowić, gdzie znajdują się granice efektywności inwestowania i utrzymywania infrastruktury w perspektywie najbliższych 15 lat. Owszem, środki pochodzące z budżetu europejskiego jeszcze w najbliższych latach będą mogły wspierać projekty inwestycyjne, jednak już dziś warto przemyśleć je pod kątem docelowego kształtu danej gminy. Strategiczne planowanie – jak nigdy wcześniej – okazuje się tu niezbędnym. Co bowiem może oznaczać kurczenie się populacji dla starszego budownictwa w mieście czy dla budynków, w których znajdują się żłobki, przedszkola czy szkoły? Co z perspektywy izolacji i dostępności może oznaczać koncentracja osób starszych w blokach mieszkaniowych w centrum gminy, a co skupiska starszych mieszkańców w domkach jednorodzinnych w dzielnicach oddalonych od centrum i od wszelkich usług społecznych czy zdrowotnych? Jak podejść do tematu zapewnienia dostępności do nowoczesnych usług użyteczności publicznej w sytuacji, w której sektor publiczny, a także sektor społeczny przegrywają walkę o nowych pracowników z podmiotami gospodarczymi? W jaki sposób cyfryzacja usług użyteczności publicznej może nam pomagać przy rozwoju tych usług w zgodzie z nowymi potrzebami i zarazem zapobiec ewentualnej alienacji niektórych grup społecznych?

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa obszary, w których organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalności w sferze zadań publicznych we współpracy i na rzecz organów administracji publicznej. Ustawa ta również przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego powinny

uchwalić co roku do dnia 30 listopada roczny lub też wieloletni program współpracy. Fakt, że w wielu samorządach uchwalane są wyłącznie programy roczne i tylko nieliczna grupa pracowników angażowana jest w procesy współpracy z organizacjami pozarządowymi, stanowi istotne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w nadchodzącej, nowej kadencji¹. Warto przedyskutować, jaką formę i treść nadać usługom użyteczności publicznej odpowiadając potrzebom społecznym, przy uwzględnieniu technologii cyfrowych i pogłębionej, wieloletniej, usystematyzowanej współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami pożytku publicznego.

”

Fakt, że w wielu samorządach uchwalane są wyłącznie programy roczne i tylko nieliczna grupa pracowników angażowana jest w procesy współpracy z organizacjami pozarządowymi, stanowi istotne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego w nadchodzącej kadencji.

Dialog lokalny jako odpowiedź na przemiany współczesnego świata

Świat BANI, charakteryzujący się kruchością i nietrwałością rzeczy (ang. *brittle*), poczuciem bezradności wobec nagłych zmian w danych warstwach społecznych (ang. *anxious*), nieprzewidywalnością relacji przyczynowo-skutkowych różnych zdarzeń (ang. *nonlinear*) oraz trudnością zrozumienia sytuacji i reakcji ludzi (ang. *incomprehensible*), „wypycha” ludzi w kierunku populistycznych, prostych i zarazem skrajnych rozwiązań. Fundamenty europejskiego modelu demokracji poddane są ogromnej próbie wytrzymałości. Od ponad dekady można zaobserwować ich powolną erozję na skutek zarówno działań centralistycznych i technokratycznych na poziomie europejskim i krajowym, jak również znikomego angażowania się mieszkańców w życie społeczne na poziomie lokalnym. Światopoglądy polityczne zostały silnie zakotwiczone w europejskich dyrektywach i krajowych ustawach. Podczas gdy w debatach obozy „konieczność”, „słuszność” i „niemożność” starają się obronić swoje racje, rzeczywista sytuacja społeczno-gospodarcza w Europie coraz bardziej mija się z rozrysowanymi wizjami politycznymi. Oprócz tego zjawisko alienacji, a także czynniki, takie jak: pandemia COVID-19, przeniesienie wielu aspektów życia do przestrzeni wirtualnej czy też częściowy rozpad tradycyjnych więzi rodzinnych przyczyniły się do tego, że człowiek czuje się coraz bardziej zdany na siebie i coraz mniej identyfikuje się ze swoim miejscem życia.

”

Po stronie samorządowców leży ogromna odpowiedzialność dbania o mechanizmy demokratyczne, w tym współpracy lokalnej, kreowania odpowiednich warunków dla procesów partycypacyjnych i współtworzenia oraz zapewnienia przestrzeni do prowadzenia efektywnego dialogu.

Po stronie samorządowców leży ogromna odpowiedzialność dbania o mechanizmy demokratyczne, w tym współpracy lokalnej, kreowania odpowiednich warunków dla procesów partycypacyjnych i współtworzenia oraz zapewnienia przestrzeni do prowadzenia efektywnego dialogu. Jedną z form konsultacji społecznych

¹ Przykładowo, w 2022 roku, dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego, wykonała na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego analizę dotyczącą współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie podkarpackim. Wynikało z niej, że tylko połowa z badanych gmin dysponowała wydzieloną komórką organizacyjną odpowiedzialną za współpracę z organizacjami pozarządowymi, zatrudniającą przeważnie tylko jedną osobę. Przeszło 72% badanych gmin nie ma także uchwalanych wieloletnich programów współpracy.

jest budżet obywatelski. Mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu mogą decydować o projektach w swojej dzielnicy, gminie, powiecie czy województwie. Doświadczenia pokazują, że coroczne targi pomysłów, dotyczące wydarzeń kulturalnych czy sportowych, placów zabaw, remontu chodników, adaptacji trawników, nowej infrastruktury w parkach czy w placówkach oświaty, skupiają się na przedsięwzięciach, które samorządy powinny finansować ze swojego budżetu jako zadania własne. Erozja idei budżetu obywatelskiego skutkuje tym, że coraz mniej ludzi jest nim zainteresowanych. Również w innych przypadkach ilość podjętych działań wspierających partycypację społeczną nie równa się z ich jakością – czyli z rzeczywistym zaangażowaniem mieszkańców do tych procesów. Potrzebne jest pogłębienie tematów dotyczących obywatelskości i partycypacji społecznej w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych. Warto przedyskutować, jaki kształt nadać programom edukacyjnym w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, tak by były one nastawione na zwiększenie społecznego zaangażowania dzieci i młodzieży oraz w jaki sposób lepiej wykorzystać narzędzia partycypacji społecznej w gminach.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorstwami

Zjawiska, takie jak: nadmierne dostosowanie poszczególnych sfer gospodarczych do idei zrównoważonego rozwoju (promowanego w kontekście europejskiego zielonego ładu), zmieniające się uwarunkowania geopolityczne, globalny wyścig technologiczny oraz kryzys klimatyczny mają ogromny wpływ na „reguły gry” w gospodarce. Nie tylko wpływają one na konkurencyjność przedsiębiorstw, ale również na atrakcyjność inwestycyjną gmin i regionów. Niebawem ponad 50 tys. przedsiębiorstw w Europie będzie zobowiązanych do gromadzenia danych, corocznego ich raportowania i prowadzenia odpowiedniej strategii zrównoważonego rozwoju, zgodnie z europejską dyrektywą w sprawie sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju. Mają one nie tylko odnieść się w raportach do własnych działań, ale również do sytuacji w całym łańcuchu wartości. W kontekście uwarunkowań środowiskowych ważne będą zatem zagadnienia, takie jak: zielona energia, niski ślad węglowy, projektowanie ekologiczne, zamknięty obieg materiałów czy pochodzenie surowców. Z kolei inne dyrektywy odnoszą się do przetwarzania produktów pod koniec ich cyklu życia, a tym samym do odzyskania materiałów i możliwości ponownego wprowadzenia ich do obiegu.



Konieczność uwzględnienia materiałów z odzysku w produktach, pochodzących na przykład z przemysłu opakowaniowego czy też samochodowego, wymaga ze strony gmin i regionów pilnego przeanalizowania systemów zarządzania odpadami, zarówno komunalnymi, jak i przemysłowymi, w zakresie zdolności do ich gromadzenia, sortowania, recyklingowania oraz kierowania odzyskanych materiałów do odpowiedniego sektora gospodarczego.

Konieczność uwzględnienia materiałów z odzysku w produktach, pochodzących na przykład z przemysłu opakowaniowego czy też samochodowego, wymaga ze strony gmin i regionów pilnego przeanalizowania systemów zarządzania odpadami, zarówno komunalnymi, jak i przemysłowymi, w zakresie zdolności do ich gromadzenia, sortowania, recyklingowania oraz kierowania odzyskanych materiałów (tworzywa sztuczne, szkło, ceramika, metale, materiały budowlane) do odpowiedniego sektora gospodarczego. Diagnoza stanu zawarta w *Krajowym planie gospodarki odpadami 2028* (przyjęty w 2023 r.) pokazuje, że może zabraknąć nam mocy przerobowych do spełnienia wymogów legislacyjnych. To jednak tylko wierzchołek góry lodowej. Większym problemem będzie, jeśli odzyskane surowce nie spełnią kryteriów jakości dla poszczególnych przemysłów. Interesariuszom kluczowych dla kraju sektorów brakuje wiedzy odnośnie strumieni odpadów, składów materiałów (w tym wiedzy o tym, na którym etapie procesu obecność dwóch podobnych do siebie

materiałów o różnym składzie skutkuje tym, że nie mogą one zostać wprowadzone ponownie do obiegu) oraz zasad (poszczególne województwa podkreślają inne akcenty w swoich planach gospodarki odpadami, co dla sektora działającego na poziomie krajowym stwarza istotne problemy pod kątem logistyki i metod przetwarzania).

System rozszerzonej odpowiedzialności producenta w Polsce ciągle kuleje. Brakuje dialogu między stronami w systemie a rządem i samorządami, przez co mamy do czynienia z różnymi systemami funkcjonującymi równolegle obok siebie. W kontekście europejskiej legislacji dotyczącej odpadów, opakowań i zrównoważonego rozwoju, bez włączenia kompleksowego, wielosektorowego podejścia w samorządach, szereg przedsiębiorstw będzie miało problem ze spełnieniem wymogów prawnych. Wtedy albo zmuszone będą wprowadzić surowce/materiały z odzysku z innych krajów, co rzutuje negatywnie na koszty prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, albo wyprowadzić się z Polski do regionów, gdzie te surowce będą dostępne. Warto przedyskutować, jaki kształt nadać krajowemu systemowi zarządzania odpadami w porozumieniu sektora publicznego z prywatnym, a także, jak zorganizować w Polsce proces informowania i edukowania społeczeństwa w zakresie termicznego przekształcenia odpadów resztkowych.



W kontekście europejskiej legislacji dotyczącej odpadów, opakowań i zrównoważonego rozwoju, bez włączenia kompleksowego, wielosektorowego podejścia w samorządach, szereg przedsiębiorstw będzie miało problem ze spełnieniem wymogów prawnych.

W kierunku zielonej energii w samorządach

Wraz ze pojawieniem się konieczności wykazania przez przedsiębiorstwa niskiego śladu węglowego, rośnie także znaczenie dostępności do zielonej energii czy też, w okresie przejściowym, do niskoemisyjnych źródeł energii (np. w kontekście procesu transformacji elektrociepłowni i produkcji wodoru). W latach 2021-2022 Urząd Regulacji Energetyki otrzymał prawie 9400 powiadomień o odmowach przełączenia instalacji OZE (reprezentujących w sumie 36 GW) do sieci energetycznej z powodu braku warunków technicznych (brak dostępnej mocy przyłączeniowej dla OZE). Mimo że inwestycje w sieci energetycznej są na bieżąco prowadzone, to tempo realizacji zakładanych planów nie jest odpowiednie do potrzeb i wyzwań stojących przed polską gospodarką do 2030 roku.

W ramach, wprowadzonej w 2023 roku, nowelizacji *Ustawy o odnawialnych źródłach energii*, dookreślono pojęcia: klastery energii, spółdzielnia energetyczna oraz energia elektryczna dostarczona za pomocą linii bezpośredniej. Tym samym stworzone zostały ramy dla jednostek samorządu terytorialnego do aktywnego włączenia się w debatę o zapewnieniu ciągłości dostaw zielonej energii do przedsiębiorstw. Należy zaznaczyć, że gminy, zgodnie z *Ustawą o samorządzie gminnym*, w swoich strategiach powinny uwzględnić ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, dotyczące zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW oraz zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i wymagających rewitalizacji oraz przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji. Z kolei nowelizacja *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadza pojęcie planu ogólnego, w którym powinny zostać określone strefy planistyczne.

Dodatkowo, w planach miejscowych należy konkretnie zaznaczyć tereny przeznaczone dla niezamontowanych na budynkach instalacji odnawialnych źródeł energii. Według obecnych ustaleń, gminy powinny opracować plan ogólny do końca 2025 roku. Oznacza to, że, na początku nowej kadencji, w samorządach gminnych konieczne będzie uruchomienie debaty dotyczącej stref przeznaczonych dla produkcji energii, z uwzględnieniem terenów zdegradowanych i użytków rolnych. Patrząc jednak na niekorzystne warunki

pogodowe panujące w znacznej części Polski (np. niewielkie nasłonecznienie), z pewnością wróci jeszcze temat pozyskania energii zarówno z termicznego przetwarzania odpadów, jak i z biogazowni. Na ten proces nakłada się dodatkowo toczący się proces transformacji elektrociepłowni.



Gminy stoją obecnie przed trudnym zadaniem budowania konsensusu społecznego wokół lokalnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Pochopne decyzje, podejmowane w trakcie procesu przygotowania planów ogólnych, mogą zablokować istotne inwestycje na kolejne lata i spowodować, że dana gmina straci swoją atrakcyjność inwestycyjną.

Gminy stoją zatem przed trudnym zadaniem budowania konsensusu społecznego wokół lokalnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Pochopne decyzje, podejmowane w trakcie procesu przygotowania planów ogólnych, mogą zablokować istotne inwestycje na kolejne lata i spowodować, że dana gmina straci swoją atrakcyjność inwestycyjną. Po stronie gmin, liczących ponad 50 tys. mieszkańców, pozostaje do rozwiązania kwestia spełnienia wymogów *Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*, odnośnie udziału pojazdów elektrycznych oraz autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem we flocie. Na terenach gmin nierzadko funkcjonują oddziały dużych firm, które będą musiały raportować ślad węglowy, z uwzględnieniem tzw. Zakresu 3, czyli innych, pośrednich emisji, do których zaliczają się pojazdy pracowników wykorzystane do jazdy do pracy i podczas podróży służbowych. Chcąc wykazać niższy ślad węglowy w organizacji, duże przedsiębiorstwa będą szukać rozwiązań transportowych, aby wykazać, że duża grupa pracowników podróżuje niskoemisyjnymi czy zeroemisyjnymi środkami transportowymi. To zagadnienie stanowi kolejny obszar współpracy między samorządami a przedsiębiorstwami. Warto przedyskutować, jaki nadać kształt zwiększonej samowystarczalności wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii w ramach partnerstw między sektorem publicznym a prywatnym. Warto też pochylić się nad tym, w jaki sposób połączyć konieczność zapewnienia floty pojazdów niskoemisyjnych i zeroemisyjnych po stronie jednostek samorządowych z koniecznością wykazania niskiego śladu węglowego po stronie dużych przedsiębiorstw.



Chcąc wykazać niższy ślad węglowy w organizacji, duże przedsiębiorstwa będą szukać rozwiązań transportowych, aby wykazać, że duża grupa pracowników podróżuje niskoemisyjnymi czy zeroemisyjnymi środkami transportowymi. To zagadnienie stanowi kolejny obszar współpracy między samorządami a przedsiębiorstwami.

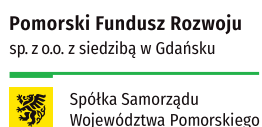
Podsumowanie

Poruszone w tym artykule zagadnienia pokazują, że potrzebne będzie wielosektorowe, wielopoziomowe oraz interdyscyplinarne podejście do przeanalizowania uwarunkowań, określenia priorytetów z punktu widzenia poszczególnych interesariuszy oraz zdefiniowania modelu wdrażania rozwiązań systemowych. Czasu jest niewiele. Dlatego konieczna jest wielka debata o samorządzie, która omawia istotne kwestie w zakresie modeli działania w obszarze zarządzania energią, odpadami i surowcami, usługami użyteczności publicznej oraz partycypacją społeczną na rzecz zwiększenia adaptacyjności i odporności lokalnych społeczności.

O autorze

Luk Palmen – 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. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

