



fot. Patryk Kośmider/Shutterstock

Nowe rozdanie, stare wyzwania

Lokalni władze w roli dziennikarzy piszą o potrzebach, które mają samorządy



fot. Dyrzio/Shutterstock



fot. wavebreakmedia/Shutterstock



fot. Curioso.Photography/Shutterstock



fot. Grand Waszowski/Shutterstock

Finanse samorządów – trudna teraźn

Dokonane w minionych latach zmiany w systemie podatków dochodowych przełożyły się na problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Proponowany obecnie nowy system finansowania **nie przywróci odpowiedniego poziomu dochodów**. Co więcej – będzie oparty przede wszystkim na transferach pochodzących z budżetu państwa



GRZEGORZ
P. KUBALSKI
Związek Powiatów
Polskich

Trójpodział dochodów samorządowych
W strukturze dochodów samorządowych wyróżnia się trzy kategorie dochodów: dochody własne, subwencje i dotacje. Zarówno konstytucja, jak i Europejska Karta Samorządu Lokalnego (w odniesieniu do gmin i powiatów) wskazują, że dochody własne powinny stanowić największą część dochodów. Nie jest to przypadek. Kluczową cechą samorządności jest samodzielne zaspokajanie zbiorowych potrzeb we własnym imieniu i na własny rachunek. Członkowie poszczególnych wspólnot samorządowych muszą mieć świadomość, że to, ile w podatkach i opłatach wnoszą na rzecz swoich społecz-

znienie ma przede wszystkim podatek dochodowy od osób fizycznych – w największym stopniu (ponad 45 proc.) w powiatach; w przypadku tych drugich kształt dochodów własnych jest uzależniony od udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (ponad 76 proc. ogółu dochodów własnych). To zróżnicowanie uzasadnia różną wrażliwość budżetów samorządowych na zmiany w PIT i CIT. Zmiany w PIT będą wpływały przede wszystkim na gminy (w tym miasta na prawach powiatu) i powiaty, zmiany w CIT – na województwa.

Dynamika udziałów w podatkach dochodowych na przestrzeni lat
Analiza wykresu pokazującego wielkość wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych do budżetu państwa i do jednostek samorządu terytorialnego (z pominięciem

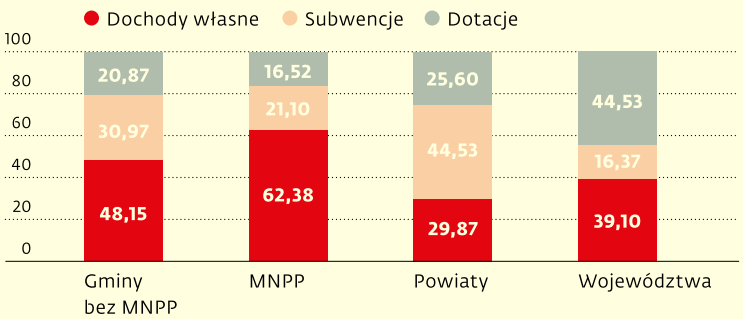
W latach 2022 i 2023 wykonanie udziałów w PIT i CIT w obu podsektorach finansów publicznych przedstawia się całkowicie inaczej. W sposób szczególny widać to w roku 2023, kiedy PIT samorządowy odnotował gwałtowny spadek, zaś PIT państwowy – jeszcze bardziej gwałtowny wzrost. Obserwowana sytuacja jest konsekwencją trzech czynników:

- przejścia na wypłatę udziałów w CIT i PIT nie według rzeczywistego wykonania, lecz w 12 równych ratach, w kwocie przyjętej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Oznacza to, że w warunkach nieprzewidzianej wysokiej inflacji dochody samorządu są niższe, niż byłyby w systemie obowiązującym do 2021 r.;
- tego, że wprowadzone zmiany podatkowe zwiększyły atrakcyjność opodatkowania ryczałtowego w PIT, co spowodowało znaczący wzrost odsetka podatników rozliczających się w ten sposób. Podatnicy płacili mniejszy podatek, ale budżet państwa uzyskiwał więcej – gdyż nie musiał się dzielić z jednostkami samorządu terytorialnego. Korzyści podatników i budżetu państwa były pokrywane spadkiem dochodów samorządowych;
- tego, że jako dochody z PIT w roku 2022 zostało zakwalifikowane arbitralne zwiększenie dochodów podsektora samorządowego. Nie miało to niczego wspólnego z systemowym udziałem w PIT. Już obserwacja sytuacji w latach 2022 i 2023 pokazuje, że udziały w PIT i CIT w coraz mniejszym stopniu mają znamiona dochodów własnych.

nicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Nadwyżka operacyjna pokazuje, czy jesteśmy w stanie zbilansować bieżące potrzeby wydatkowe. W przypadku miast na prawach powiatu i powiatów ta nadwyżka praktycznie znika – tym bardziej wtedy, gdy uwzględnimy, że dla zachowania nadwyżki operacyjnej część wy-

arbitralnie wskaźnik udziału poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tak wyliczona kwota jest następnie wyrównywana między jednostkami samorządu. Zastąpi to obecny system janosikowego i – jak wskazuje Ministerstwo Finansów – będzie o tyle lepsze, że zamożniejsze jednostki nie będą musiały wykazywać wydatków

WYKRES 1
Struktura dochodów w poszczególnych kategoriach JST w 2024 r. (proc.)

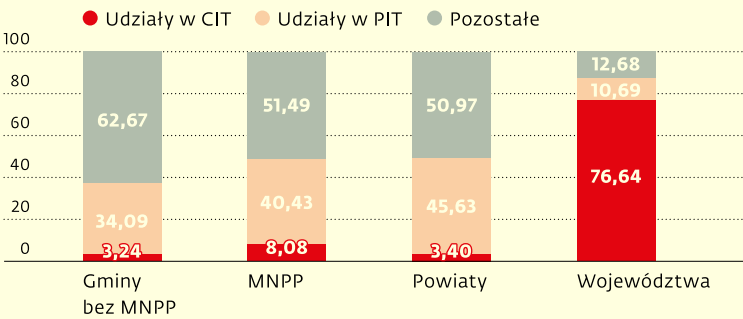


ności, determinuje liczbę i jakość usług publicznych. W sytuacji, gdy podstawą gospodarki finansowej stają się transfery z budżetu państwa – czy to ogólne (subwencje), czy celowe (dotacje) – znika to powiązanie. Obywatele zaczynają się domagać coraz więcej bez wnoszenia własnego wkładu. W obecnych uwarunkowaniach jedynie powiaty nie mają spełnionego tego warunku. Największą część ich dochodów stanowią subwencje.

Struktura dochodów własnych
W strukturze dochodów własnych poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego kluczową rolę odgrywają udziały w podatkach dochodowych. Widoczne jest przy tym zróżnicowanie między jednostkami samorządu lokalnego i regionalnego. W przypadku tych pierwszych

poziomu metropolitarnego) każe zwrócić uwagę na kilka rzeczy. Przede wszystkim linie ilustrujące odpowiednio dochody z PIT w obu podsektorach i dochody z CIT w obu podsektorach są zmienne do roku 2021. Nie jest to nic dziwnego – do tego roku udziały w PIT i CIT były wypłacane według ich rzeczywistego wykonania. Dochody budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego odzwierciedlały rzeczywistą sytuację społeczno-ekonomiczną. Co więcej, w tym okresie praktycznie nie zmieniała się wzajemna relacja podatku PIT płaconego według skali podatkowej i tego płaconego ryczałtowo. Jest to o tyle istotne, że ten pierwszy podlega podziałowi między budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy drugi jest w całości dochodem budżetu państwa.

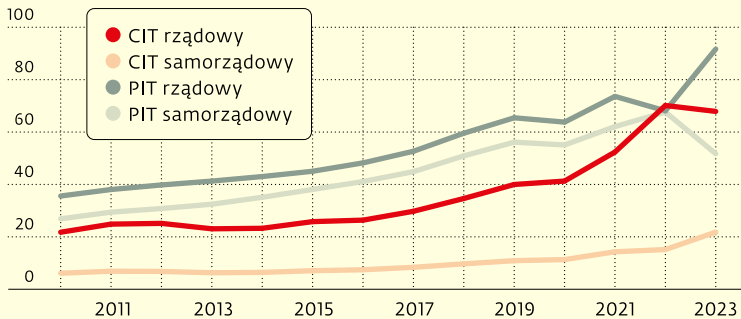
WYKRES 2
Rola udziałów w podatkach dochodowych w dochodach własnych (proc.)



Skutki zmian w systemie podatku PIT
Bliższe przyjrzenie się dynamice udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatku PIT pokazuje, w jaki sposób kolejne reformy podatkowe przyczyniały się do spadku efektywności tego właśnie źródła dochodów. Od 1 października 2019 r. nastąpiło obniżenie stawki PIT z 18 proc. na 17 proc. i dwukrotne podniesienie kosztów uzyskania przychodów. Po ustabilizowaniu się dochodów na nieco niższym poziomie (różnica ok. 6,5 mld zł) dalszy – gwałtowny – spadek przyniosły zmiany Polskiego Ładu 1.0 i 2.0. W 2023 r. skumulowana różnica między dochodami uzyskanymi a dochodami spodziewanymi bez uwzględnienia zmian przepisów sięgnęła 30 mld zł. W roku 2024 ta różnica się nieco zmniejszyła, jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że jest to przynajmniej w części efekt nieuwzględnienia w ramach OSR znacznego wzrostu płacy minimalnej (i w ślad za nią – przeciętnej płacy w gospodarce narodowej) w wyniku presji inflacyjnej.

Sytuacja finansowa
Tak znaczący ubytek w dochodach nie mógł pozostać obojętny dla wyników finansowych. Ujemny wynik całego budżetu we wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego nie może dziwić. Podsektor samorządowy często notował ogólny deficyt ze względu na znaczne wydatki inwestycyjne finansowane z tytułów dłużnych. Bardziej niepokojące są wyniki dotyczące nadwyżki operacyjnej, a więc róż-

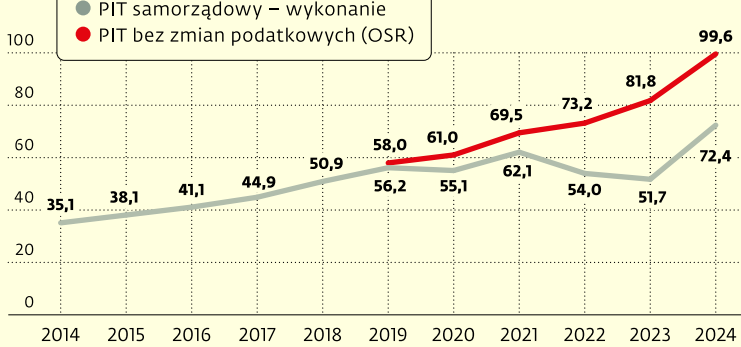
WYKRES 3
Dynamika dochodów z podatków dochodowych w podsektorze rządowym i samorządowym (mld zł)



datków niezbędnych do poniesienia w drugiej części roku mogła być w wielu jednostkach zaniżana. Nadwyżka operacyjna powinna jednak wystarczyć również na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Gdy uwzględnimy ten czynnik, okaże się, że wszystkie kategorie samorządu lokalnego znajdują się na deficycie operacyjnym netto. Oznacza to, że ich funkcjonowanie jest możliwe wyłącznie dzięki zaciąganiu kredytów na spłatę wcześniejszych kredytów. Sytuacja wygląda inaczej

w postaci wpłat na janosikowe. Po prostu otrzymają mniej środków. Tak opisana procedura wyraźnie wskazuje, że przestajemy mieć do czynienia z dochodem własnym w sensie ekonomicznym. Będzie to po prostu transfer ogólny z budżetu państwa – czyli w rozumieniu konstytucyjnym subwencja. Jest to jednak zarzut aksjologiczny. Możliwy do odparcia, gdyby w ramach nowego systemu następowało zrekompensowanie ubytków w systemie dochodów wprowadzonych przez reformy

WYKRES 4
Skutki zmian w systemie PIT (mld zł)



jedynie w województwach – co jest powiązane z rosnącą wydajnością CIT jako źródła dochodów.

Nowy system finansów – strona dochodowa
Receptą na problemy finansowe dotyczące jednostki samorządu terytorialnego ma być nowy system dochodów. Zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów udziały poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych przestają w praktyce być udziałami – są przyznawane niezależnie od tego, ile faktycznie wnoszą mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej. Wysokość transferu trafiającego do danej jednostki będzie uzależniona od deklarowanych dochodów odpowiednio mieszkańców i przedsiębiorców w roku o dwa lata poprzedzającym rok budżetowy, przemnożonych przez czynnik waloryzacyjny i przyjęty nieco

podatkowe, a optymalnie również zmniejszenie luki oświatowej. Minimalnie nowy system powinien zatem dawać 40 mld zł dodatkowo dla podsektora samorządowego w warunkach roku bieżącego. Zamiast tego system ma dać wzrost o nieco ponad 25 mld zł – ale tylko jeśli porównać dochody z lat 2025 i 2024 i uwzględnić pełną kwotę nowej subwencji ogólnej. Jest to zdecydowanie niewystarczające.

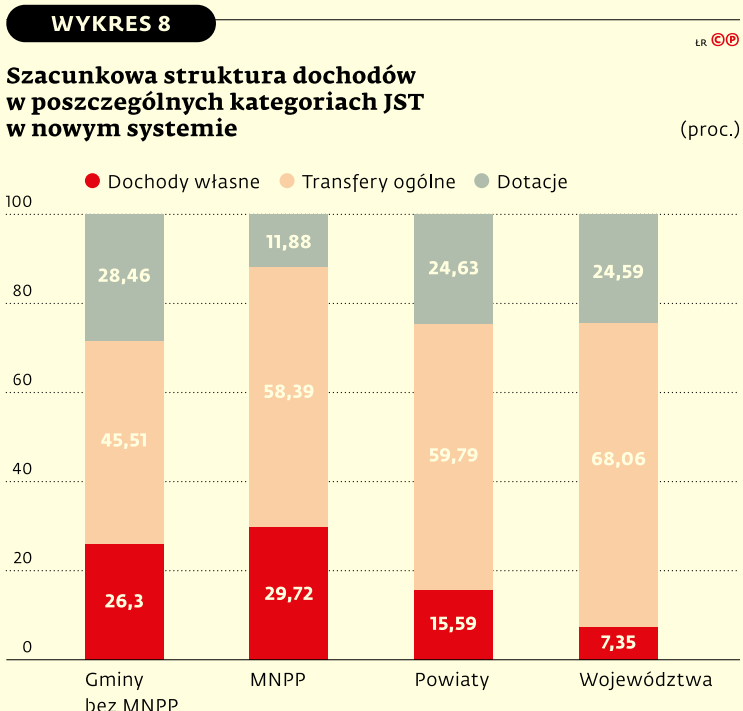
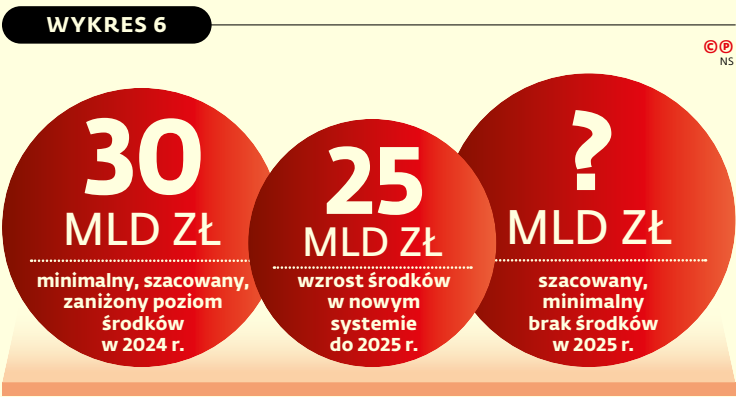
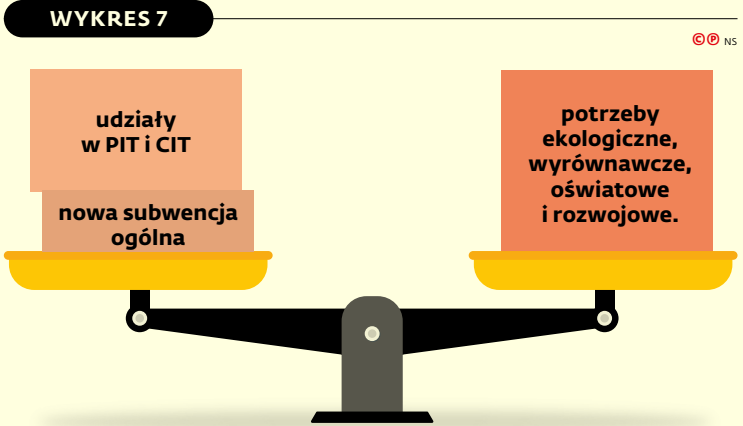
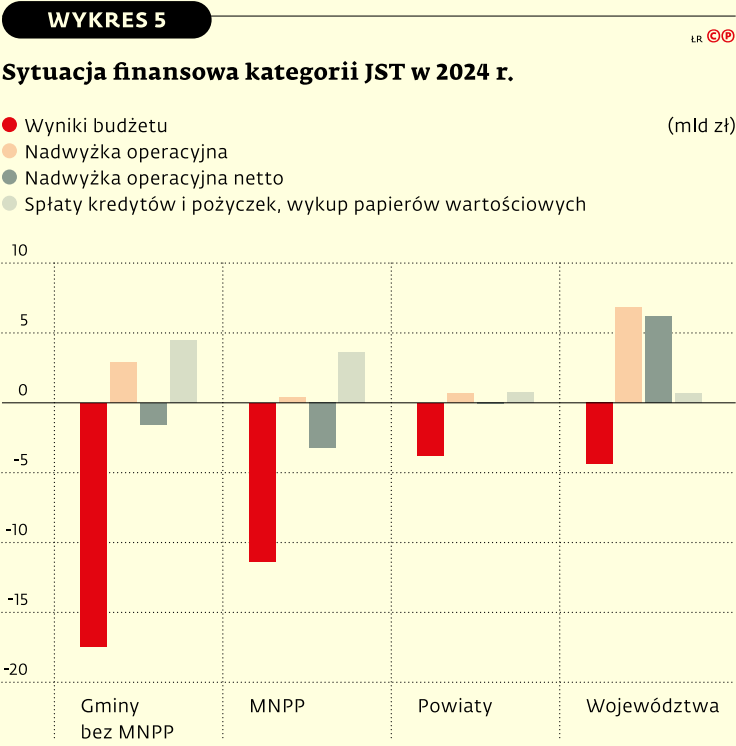
I tak przesadzająca może się okazać strona wydatkowa
Warto zaznaczyć, że koncentrowanie się na nowym, skomplikowanym algorytmie przydziału środków w zależności od wysokości dochodów podatników niekoniecznie ma sens. Dlaczego? Zgodnie z założeniem Ministerstwa Finansów każda jednostka samorządu terytorialnego ma otrzymać środki wystarczające do pokrycia jej algorytmicznie

iejszość, niejasna przyszłość

wyliczonych potrzeb wydatkowych: ekologicznych (uzależnionych od lokalizacji na terenie danej jednostki przestrzennych form ochrony przyrody), wyrównawczych (odzwierciedlających różne koszty realizacji zadań publicznych), oświatowych (w miejsce dotychczasowej części oświatowej subwencji ogólnej) i rozwojowych (potencjalnego zagwarantowania możliwości realizacji inwestycji). Jeśli potencjał dochodowy z PIT i CIT będzie zbyt niski do pokrycia tych potrzeb – a ze względu na kosztocłonność edukacji wydaje się, że będzie to standardowa sytuacja – dana jednostka będzie otrzymywała nową subwencję ogólną w kwocie potrzebnej do zrównania się dochodów z potrzebami wydatkowymi. W praktyce zatem każda jednostka otrzyma transfer środków potrzebny na pokrycie jej potrzeb wydatkowych. To nie potencjał dochodowy będzie kształtował obraz poszczególnych jednostek, lecz wyliczone centralnie potrzeby wydatkowe.

8 Czy to będzie jeszcze samorząd?

Jeśli odrzucimy mylące nazewnictwo, to okaże się, że w nowym systemie we wszystkich kategoriach jednostek samorządu terytorialnego głównym źródłem dochodów staną się transfery ogólne. Dochody własne będą miały znaczenie przede wszystkim na poziomie gmin, które mają w strukturze dochodów podatki i opłaty lokalne. Nie będzie to miało wiele wspólnego ze standardami konstytucyjnymi ani z wymogami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.



DGP Dziennik Gazeta Prawna

Codziennie o zmianach w prawie i podatkach

W wydaniu cyfrowym Dziennika Gazety Prawnej rzetelne informacje i praktyczne wyjaśnienia

FIRMA I PRAWO

UKIR ma prawo przeszkadzać firmowe skrzynki e-mailowe

Syndyk Getin Noble Banku na cenzurowanym

Operatorzy systemu kaucyjnego ze zgodą prezesa UKIR

Dwie nierozdzielne czynności handlowe stanowią jeden produkt

System kaucyjny coraz bliżej. Prezes UKIR wydaje ważne zgody

DGP Dziennik Gazeta Prawna

Wydanie cyfrowe

STRONA GŁÓWNA PRENUMERATA BIBLIOTEKA WYDAŃ TYLKO W WYDANIU CYFROWYM JAK TO DZIAŁA

DGP Dziennik Gazeta Prawna

Zdrowotna mina w KPO

Serwis RP podlega KPO

Sędziów izbowa prezydenta Macieja

Mniej inwestycji

Zdrowotna mina w KPO

Wyciąg z cennika o przeliczniku dla rodzin

DGP Dziennik Gazeta Prawna

Kodeks pracy

Instrukcja VAT

15 praktycznych dla podatnika

TEMATY DNIA

1. Buduje nowy budynek?

2. Przekształcanie spółki z o.o. w sp. z o.o. z ograniczoną odpowiedzialnością

3. Odwołanie do przebiegu w zaskarżeniu, które może spowodować zmianę w zaskarżeniu

4. Zmiana w treści uchwały, na której była oparta decyzja

5. Skarżenie administracyjne

6. Skarżenie administracyjne

7. Skarżenie administracyjne

8. Skarżenie administracyjne

9. Skarżenie administracyjne

10. Skarżenie administracyjne

11. Skarżenie administracyjne

12. Skarżenie administracyjne

13. Skarżenie administracyjne

14. Skarżenie administracyjne

15. Skarżenie administracyjne

DGP Dziennik Gazeta Prawna

Ważne

2. Zmiana w treści uchwały, na której była oparta decyzja

3. Odwołanie do przebiegu w zaskarżeniu, które może spowodować zmianę w zaskarżeniu

4. Zmiana w treści uchwały, na której była oparta decyzja

5. Skarżenie administracyjne

6. Skarżenie administracyjne

7. Skarżenie administracyjne

8. Skarżenie administracyjne

9. Skarżenie administracyjne

10. Skarżenie administracyjne

11. Skarżenie administracyjne

12. Skarżenie administracyjne

13. Skarżenie administracyjne

14. Skarżenie administracyjne

15. Skarżenie administracyjne

Czytaj już od 9,90 zł / miesiąc*

* dotyczy pierwszego miesiąca subskrypcji

Subskrybuj: edgp.gazetaprawna.pl/prenumerata

Zielone pierścienie miast: szansa na dobre życie dla mieszkańców

Nie ma jednego wzorcowego układu zielonego pierścienia i każdy może go **dostosować do sytuacji swojego miejsca**, dbając o zachowanie jak najwyższego udziału terenów otwartych



MAŁGORZATA
PACHECKA
wójt gminy Michałowice

Jednym z najważniejszych zadań samorządu terytorialnego jest zapewnienie mieszkańcom wysokiej jakości życia. Rozlewanie się miast, chaotyczna zabudowa w decydujący sposób wpływająca na środowisko naturalne nie tylko w miastach, lecz również na terenach i w gminach podmiejskich.

Wartość równowagi

Jakość życia mieszkańców stanowi w obecnych czasach jedno z wyzwań zarządzania gminą, coraz częściej związane z takimi aspektami, jak jakość powietrza, zarządzanie wodą, zieleni, otwarta przestrzeń, horyzont, miejsca rekreacji i wypoczynku dla mieszkańców. Jako władze samorządowe wybrane przez mieszkańców jesteśmy odpowiedzialni za realizację tych oczekiwań i mamy do tego narzędzia. Co więcej, jesteśmy w tym niezwykle mocnym momencie, w którym od planowania przestrzennego prowadzonego w urzędach (w sensie dosłownym, bo pracujemy nad planami ogólnymi gmin) zależy, jak wypełnimy naszą rolę. Suma terenów pod zabudowę mieszkaniową w skali kraju jest absurdalnie wysoka i nieuzasadniona demografią. Z kolei wprowadzenie do planu miejscowego terenów zielonych, wolnych od zabudowy, wymaga nie lada odwagi zarówno ze strony wójty/burmistrza/prezydenta miasta, jak i ze strony rady gminy, która plan przyjmuje uchwałą. A przecież tereny niezabudowane, otwarte, pełnią wiele funkcji korzystnych dla środowiska naturalnego oraz funkcji społecznych. To te tereny zapewniają nam dostęp do zasobów wody,

gleby, powietrza, żywności, możliwość wypoczynku na wolnym powietrzu, edukację przyrodniczą, zachowanie krajobrazu, w którym chcemy żyć.

Zapewnić dostęp

Coraz częściej słusznie porusza się potrzebę zapewnienia miastom dostępu do terenów otwartych i dyskutuje potrzebę wprowadzenia do dokumentów planistycznych tzw. zielonych pierścieni miast niwelujących niekorzystne skutki urbanizacji. Nie tylko na poziomie optymalizacji przestrzeni, lecz również (a może przede wszystkim) na poziomie świadczenia usług ekosystemów i pełnienia różnych korzystnych funkcji społecznych.

To oczywiście temat niezwykle ważny dla aglomeracji czy metropolii, lecz równie istotny dla gmin podmiejskich, takich jak np. gmina Michałowice, w której jakość życia jest związana z krajobrazem, terenami otwartymi i dostępnymi dla mieszkańców. Wiele gmin stoi przed decyzją, czy dalsza urbanizacja ma sens. Oczywiście, z punktu widzenia interesu właścicieli terenów niezabudowanych w sąsiedztwie miast lub w gminach uznawanych za dobre miejsce do życia najsilniejszą indywidualną potrzebą jest kapitalizacja własności gruntu, najczęściej jego sprzedaż. Proces ten często wspiera silna pozycja prawna i organizacyjna deweloperów widzących zysk np. w budowie osiedli łanowych, które są jednym z najgorszych sposobów zagospodarowania terenów podmiejskich, gdyż degradują środowisko naturalne, powodują izolację terenów cennych przyrodniczo, negatywnie wpływają na gospodarkę rolną, zwiększają koszty usług publicznych świadczonych przez samorząd.

Zielony pierścień, co to właściwie znaczy...

Każdemu, kto chciałby pogłębić swoją wiedzę na temat kształtowania obszarów wokół wielkich

miast, polecam opracowanie „Green belts. Zielone pierścienie wielkich miast” dr hab. Agaty Cieszewskiej z SGGW. Z wykładów dr hab. Cieszewskiej płynie wniosek, że zielony pierścień, po pierwsze, nie musi być tylko „zielony”, a po drugie – nie musi być wyłącznie „pierścieniem”. Więc nie tylko zielony, bo może być i niebieski, a w niektórych porach roku koloru ziemi czy białej. I nie tylko „pierścień”, lecz także „korytarz”, „dolina”, „aleja” czy „ścieżka”. Bardziej krwioobieg z różnymi wielkościami naczyń krwionośnych niż ta konkretna figura geometryczna. Połączony perspektywą, „łącznością krajobrazową” lub „łącznością korytarzową” (dolina rzeki czy aleja drzew), nie zawsze jednolity, zazwyczaj otwarty w sensie przestrzennym i fizycznym. Pełniący różne funkcje przyrodnicze i gospodarcze, np. użytkowany rolniczo.

Nie ma zatem jednego wzorcowego układu zielonego pierścienia i każdy może go dostosować do sytuacji swojego miejsca i krajobrazu (konfiguracji terenu, warunków środowiska, preferowanych kierunków rozwoju, demografii), dbając o zachowanie jak najwyższego udziału terenów otwartych w obrębie zielonego pierścienia (nie mniej niż 60 proc.) i określenie zasad dotyczących dopuszczenia rozwoju zabudowy na terenach chronionych przez zielony pierścień.

Klucz do sukcesu

Planując zielony pierścień miasta, warto się pokusić o wzięcie pod uwagę równoległe dobra wspólnego (publicznego) oraz zastanowić się nad rekompensatami dla właścicieli ziemi, które nie muszą mieć wymiaru wyłącznie wprost finansowego, i włączenie ich w dyskusję nad kształtowaniem zielonego pierścienia. Samorząd może również skorzystać z takich narzędzi, jak zakup od osób prywatnych terenów najcenniejszych (naturalnych i seminaturalnych, np. dolin rzecznych, torfowisk, lasów) dla utworzenia zielonego pierścienia. I chociaż mówimy o zielonych pierścieniach miast, to sedno sprawy dotyczy w dużej mierze gmin podmiejskich, po-



Zalew Komorowski

nieważ to na ich terenie będzie kształtowany zielony pierścień.

Utworzenie zielonego pierścienia wymaga zaangażowania społeczeństwa i uzyskania społecznego wsparcia dla działań na rzecz zachowania terenów otwartych oraz współpracy z każdą inicjatywą lokalną czy regionalną, która może pozytywnie wzmocnić te działania i pokazać, że mają one sens.

A to dlatego, że idea zielonego pierścienia czy parku krajobrazowego nie stoi na przeszkodzie codziennym działaniom człowieka, a wręcz przeciwnie, rozszerza je i ma na względzie jego dobrostan, ujmując działania i rozwiązania prawne w ramy instytucjonalne.

Kto ma zbudować las, bagno, łąkę albo tylko „perspektywę”?

Na temat presji deweloperkiej mogłabym już dziś napisać książkę. Wiem również, jak pozorny i ograniczony jest pozytywny wpływ deweloperów na jakość życia dotychczasowych mieszkańców. Dlatego zasadne jest postawienie sobie pytania: kto może, chce i ma narzędzia, aby „zbudować” las, park, łąkę czy „tylko” zostawić wolny od zabudowy horyzont? Odpowiedź jest prosta. Samorząd. To jest rola samorządu właśnie.

Mamy do tego narzędzia w postaci instrumentów planistycznych, takich jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i plan ogólny gminy. Mamy formy ochrony przyrody, które może ustanowić samorząd (pomniki przyrody, użytki ekologiczne, parki krajobrazowe). W przyszłości, mam nadzieję, będziemy również mogli korzystać z rozporządzenia Nature Restoration Law (NRL, odbudowa zasobów przyrodniczych).

Piękna idea czy aktualna potrzeba

Pierwsze koncepcje i próby tworzenia zielonych pierścieni (green belts) pojawiły się po rewolucji przemysłowej, z chwilą gwałtownego rozrostu miast i spadku warunków sanitarnych w nich panujących, prawie 200 lat temu. Pierwsza realizacja tej koncepcji, wpisana do planu zagospodarowania metropolii Londynu pod tą konkretną nazwą, dokonała się w Anglii prawie 80 lat temu. Także tam już nieco wcześniej, w 1902 r., Ebenezer Howard opisał wcale nie utopijną ideę garden city (miasto ogród), którą pioniersko wdrożono w Letchworth Garden City, a następnie w kolejnych miastach ogrodach (także w Polsce, np. w Podkowie Leśnej czy Komorowie, gmina Michałowice). Miasta ogrody także otaczały pasy

terenów otwartych, pozbawionych zabudowy, służących potrzebom miast, a więc terenów zaopatrzących w żywność i surowce, stanowiących miejsce wypoczynku. Obecnie w Wielkiej Brytanii 12,6 proc. powierzchni jest opisana jako green belt (zielony pierścień).

Zarówno idee, jak i ich wdrożenia zawsze odpowiadały na potrzeby większych grup społecznych. Tak jest i dzisiaj.

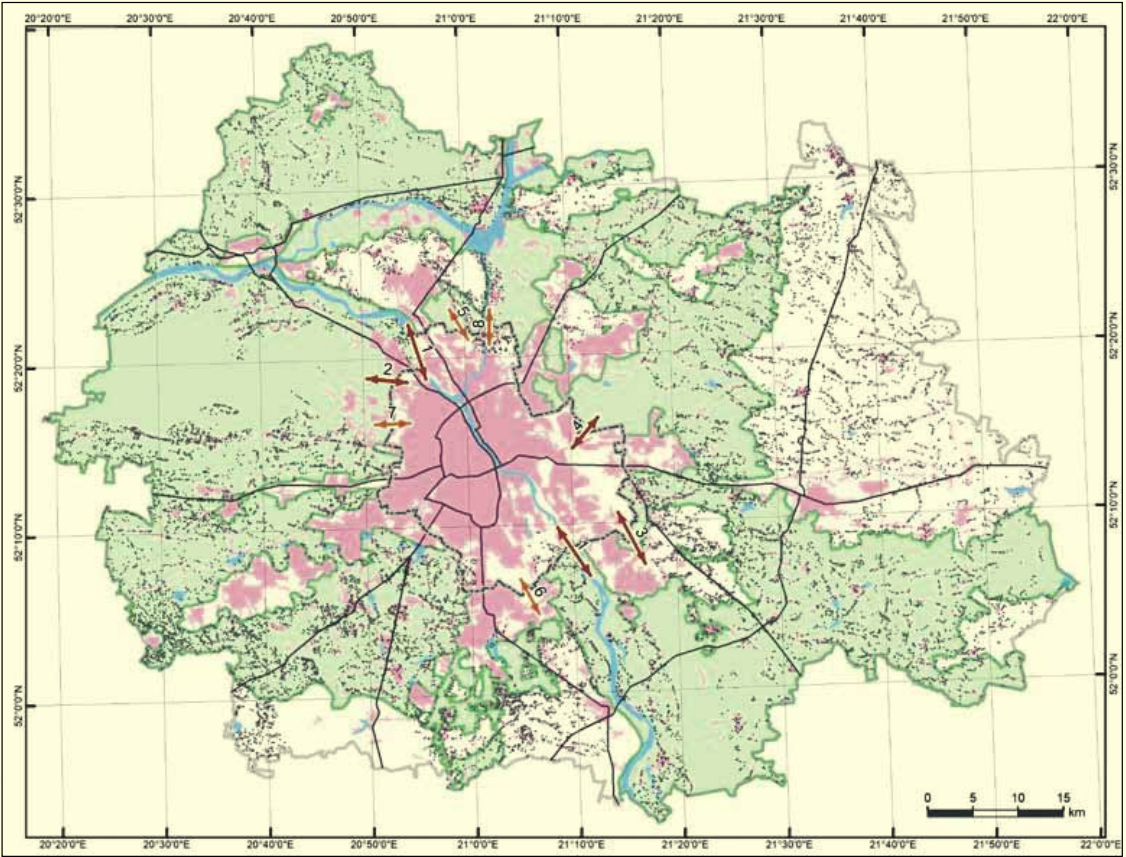
W ogólnopolskim badaniu z 2022 r. (raport z badania przeprowadzonego przez PBS sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska – losowa próba reprezentatywna ogółu ludności Polski w wieku 18 lat i więcej, n=1004, wykonane w październiku 2022 r. metodą CATI) dotyczącym adaptacji do zmian klimatu respondenci wskazali poniższe działania jako najważniejsze konieczne do podjęcia przez władze lokalne: zazielenianie miast (52 proc.), zakaz podlewania w czasie suszy (47 proc.), obowiązek zbierania wody deszczowej (43 proc.), oraz zakaz zabudowy nieruchomości na terenie zalewowym (40 proc.).

Jaką wagę mają zielone/ogólnodostępne tereny bez zabudowy, wszyscy przekonaliśmy się dobitnie podczas pandemii COVID-19, kiedy dostęp do terenów zielonych w pobliżu domu był motorem do wyprowadzki wielu osób poza miasto.

Takie oczekiwania stawiają przed nami, samorządowcami, wyzwania w postaci realizacji tu i teraz, a niekiedy natychmiast, wysokiej jakości życia. Jestem przekonana, że jakość życia powinna być współczesną miarą, a właściwie synonimem rozwoju. W pojęciu jakości życia mieszczą się zielone pierścienie miast.

Tworzenie planów miejscowych, a obecnie prace nad planem ogólnym gmin, są tym momentem, w którym do głosu może dojść interes publiczny, ważniejszy niż interes jednostkowy wynikający „z prawa własności ziemi”.

Czy zatem trzeba czekać na nowe, głównie prawne rozwiązania na poziomie krajowym, aby tworzyć zielone pierścienie miast? Moim zdaniem nie, ponieważ zielone pierścienie miast to projekt, który zaczyna się lokalnie: w gminach, miastach, dzielnicach, a nawet osiedlach i sołectwach. Co więcej, wydaje się, że to właśnie na najniższych szczeblach samorządu posiadamy najwięcej wiedzy i narzędzi, aby zacząć realizować ten projekt od razu. W różnym tempie ze względu na odmienne warunki, ale bez niepotrzebnej zwłoki czy wahania.



Zielony pierścień Warszawy na tle zabudowy zwartej (kolor różowy) i zabudowy rozproszonej (kolor szary)



Fot. Anna Trafisz

Tak, to już moja siódma kadencja w roli marszałka województwa mazowieckiego. Jak to w polityce, nie wszystkim się to podoba, ja jestem jednak usatysfakcjonowany i bardzo wdzięczny wyborcom. Nie jest bowiem wielką sztuką wygrać wybory, ale po raz kolejny utrzymać większość w sejmiku i tym samym kierunek działań – już owszem. To nie będzie jednak łatwa kadencja. Oczekiwania są bardzo duże. Wobec nas, ale i wobec koalicji partii tworzących rząd.

Czas więc na odważne reformy, których polskie regiony po 25 latach istnienia samorządów wojewódzkich bardzo potrzebują. A zatem: więcej niezależności, stabilności finansowej i prawnej oraz autonomii w podejmowaniu decyzji, bo każdy region jest inny i mierzenie wszystkich jedną miarą nie ma sensu.

Od czego warto zacząć? W mojej opinii od wprowadzenia optymalnego podziału zadań publicznych pomiędzy administrację rządową a samorządową i – co ważne – zapewnienie adekwatnego finansowania zadań zleconych i automatycznej waloryzacji. Bardzo ważne jest też stworzenie warunków dla stabilnego funkcjonowania jst. Niezbędna jest nowa ustawa o dochodach zapewniająca niezależność samorządom. Czas też na likwidację anachronicznego janosikowego.

Znieśmy także tę nieszczęsną dwukadencyjność. Niech mieszkańcy decydują, kto ma zarządzać ich gminą czy miastem. Dwukadencyjność to jawne ograniczenie prawa wyborców. I dlaczego tylko w odniesieniu do samorządów? Niepojęte.

Czas także zwiększyć ochronę prawną granic jednostek samorządowych zgodnie z art. 5

Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W sprawach jakiegokolwiek zmiany lokalnych granic terytorialnych odpowiednie wspólnoty lokalne powinny mieć prawo głosu i współdecydowania, w tym drogą referendum. Dlaczego o tym mówię? Ponieważ musimy uchronić stabilność samorządów na wypadek dojścia do władzy ludzi nieodpowiedzialnych, którzy tylko po to, aby zwiększyć swoje szanse na wygraną, nie oprą się pokusie zmiany granic województw. Takie próby już były podejmowane. Potrzebny jest zatem bezpiecznik.

I na koniec, pora oddać samorządom odebrane im w czasach rządów PiS kompetencje. Jest zatem potrzebne m.in. przywrócenie samorządom województw autonomii w zakresie zadań realizowanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wskazany jest też powrót do rozwiązań jakimi były gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska. I tak dalej, i tak dalej.

Podsumowując, bardzo bym chciał większej partycypacji strony samorządowej w tworzeniu prawa poprzez możliwość wystąpienia do właściwego ministra czy opiniowania wszystkich projektów ustaw. Po prostu potrzebujemy partnerskiego traktowania i konsultowania z nami działań, których konsekwencje i tak spadną w jakiejś formie na samorządy.

Z natury jestem optymistą, dlatego nie obawiam się, że usłyszymy od naszych przyjaciół w rządzie: nie da się, nie ma konsensusu w tej sprawie, to nie ten czas. To właśnie ten czas na zmiany! Jeśli go zmarnujemy i nie wzmocnimy samorządów, to po ewentualnym kolejnym powrocie antysamorządowej władzy, możemy nie mieć czego odbudowywać.

Adam Struzik

Marszałek Województwa Mazowieckiego

NIE PRZEGAP SZANSY NA ROZWÓJ



APLIKUJ DO
15 LIPCA



PULA
NAGRÓD



25^{lat} Mazowsze

90.000 PLN

Jak zmieniać oświatę, żeby samorządy bolało mniej

Finansowanie systemu edukacji **to swego rodzaju umowa społeczna**, zakładająca inwestycję w przyszłe kadry (gospodarcze, społeczne) wspólnoty ponadpokoleniowej żyjącej na terytorium danej struktury politycznej



ADRIAN ŁUCKIEWICZ
burmistrz Wasilkowa

W państwach OECD całkowite wydatki na ucznia/studenta w placówkach edukacyjnych od etapu przedszkolnego do poziomu szkolnictwa wyższego wynoszą średnio 27 proc. rocznego PKB na mieszkańca tych krajów (raport „Education at a Glance 2023. OECD Indicators”, s. 288). Skala zaangażowania finansowego państw o wysokim poziomie i aspirującym do wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego wskazuje, że dziedzina systemowej socjalizacji oświatowej i akademickiej kolejnych roczników jest ich priorytetem wydatkowym.

Kogo boli edukacja

Samorządowym truizmem jest twierdzenie, że partycypacja budżetu centralnego w systemie finansowania edukacji publicznej jest nie tylko wysoce niezadowalająca, lecz jednocześnie wysoce niepokojąca. Jednostki samorządu terytorialnego co roku, z wielką obawą, oczekują na przekazanie części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa na wychowanie przedszkolne, na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych czy też pomoc materialną o charakterze socjalnym. Środki publiczne trafiają przecież nie tylko do publicznych instytucji edukacyjnych. Po spełnieniu wymagań określonych

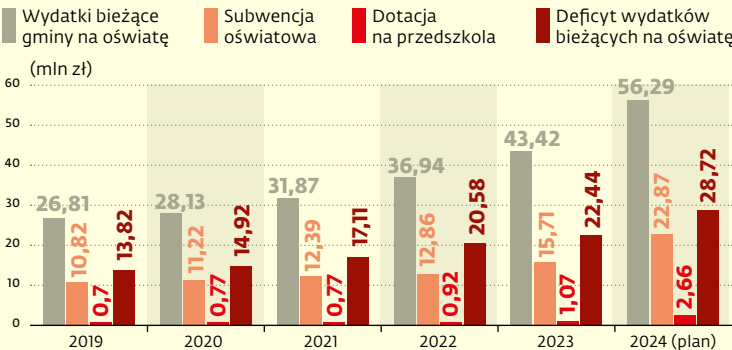
w przepisach pieniądze te, w postaci dotacji samorządu, trafiają również do instytucji opieki nad dziećmi, przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez podmioty niesamorządowe.

Zakładając hipotetycznie, skierowanie do wszystkich samorządów lokalnych w Polsce ankiety, w której zapytalibyśmy się o propozycję wykreślenia tylko jednego zadania własnego gminy – spośród 23 zadań enumeratywnie określonych w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – przypuszczam, że przy założeniu pełnego zwrotu ankiet, otrzymalibyśmy 2 tys. wskazań (przy liczbie gmin w Polsce wynoszącej – na 1 stycznia 2024 r. – 2477) na „edukację publiczną”. Poddanie tego obszaru zbiorowej potrzeby wspólnoty pewnej formie centralizacji, ze względu na finansowe obciążenie JST, cieszyłoby się ogólnym poklaskiem. Jednak czy powrót do początku lat 90. zeszłego wieku to rozwiązanie potrzebne i optymalne? Za finansowanie zadań oświatowych jest odpowiedzialne w dalszym ciągu państwo, które jednak nie wywiązuje się z tego obowiązku w sposób rzetelny.

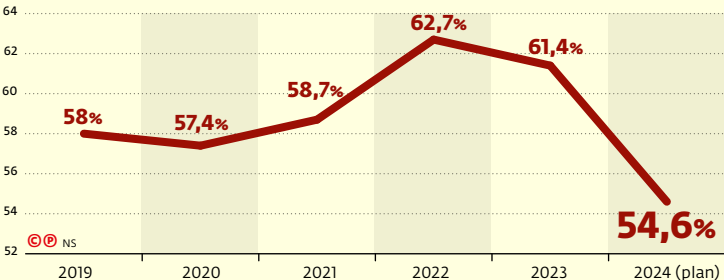
Skomplikować to, co już jest trudne

System finansowania oświaty w Polsce, jak wskazują nie tylko osoby postronne, lecz także eksperci, cechuje się dużą złożonością. Algorytm wyliczenia głównego źródła finansowania – subwencji oświatowej – jest z jednej strony bardzo skomplikowany, a z drugiej – co kluczowe – nie gwarantuje pełnego pokrycia wydatków ponoszonych przez gminy na realizację zadań oświatowych (subwencja jest ustalana m.in. z pominięciem

Budżet oświatowy gminy Wasilków na lata 2019–2024



Udział gminy w finansowaniu wydatków bieżących oświaty



finansowania zadań związanych z dowozem uczniów). Strona rządowa rokrocznie komunikuje zwiększenie środków tejże subwencji (w 2015 r. wynosiła 40 mld zł, w budżecie 2024 r. jest zaplanowana w wysokości 88 mld zł), strona samorządowa odnotowuje zaś jeszcze bardziej dynamiczny wzrost wydatków w obszarze edukacji publicznej.

Udział subwencji oświatowej i dotacji bieżącej na cele oświatowe w łącznych wydatkach wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na oświatę (działy 801 i 854) w ostatnich kilkunastu latach zmniejszył się wyraźnie. O ile jeszcze do 2016 r. stanowił 70 proc., o tyle w ostatnich latach sukcesywnie się zmniejszał, osiągając 63 proc. w 2021 r., w 2024 r. odnotowuje zapewne pułap w przedziale 55–58 proc. Oświata jest więc w coraz mniejszym stopniu finansowana z subwencji i dotacji, a w coraz więk-

szym – z dochodów własnych, kosztem innych zadań samorządu.

Wydatki bieżące a edukacja

W podlaskiej miejsko-wiejskiej gminie Wasilków, zamieszkałej przez ponad 21 tys. mieszkańców, finansowanie zadań własnych w dziedzinie edukacji publicznej w przeważającym stopniu spoczywa na gminie. Udział subwencji oświatowej oraz dotacji na przedszkola w wydatkach bieżących gminy (wydatki nieobejmujące wydatków majątkowych – na inwestycje w budowę, rozbudowę, remont placówek) na zadania edukacji publicznej stanowił w ostatnich pięciu latach, średnio, jedynie 40 proc. Tym samym 6 zł z każdych 10 zł wydatkowanych na energię i media w placówkach, płace nauczycieli i pracowników na etatach niepedagogicznych, przygotowanie i dowóz posiłków

do szkół, nie pochodziło ze źródła centralnego dedykowanego oświacie. Symptomatyczne jest, że w przypadku naszej gminy, gdy deficyt wydatków bieżących na oświatę był kilkunastomilionowy (2019–2021), udawało się nam zrealizować budżet całej gminy z nadwyżką budżetową (6,7 mln w 2019 r., 0,4 mln w 2020 r., 3,2 mln w 2021 r.). Ostatnie dwa lata, w których to różnica pomiędzy wydatkami bieżącymi na edukację publiczną a subwencją oświatową i dotacją na przedszkola przekroczyła pułap 20 mln zł, zamykaliśmy budżet ogólny gminy z deficytem (9,89 mln zł w 2022 r., 8,56 mln zł w 2023 r.). Sytuacja ta zmusza do przededefiniowania priorytetów rozwojowych całej gminy, presji na poszukiwanie oszczędności w obszarach, w których nie powinniśmy i nie możemy oszczędzać (bezpieczeństwo, ład przestrzenny, dostęp do kultury).

Jakie zmiany

Wszystkie wymienione kwestie wywołują refleksję nad koniecznością zmian systemowych w kształtowaniu subwencji oświatowej, dotacji przedszkolnej czy konieczność pochylenia się nad możliwością finansowania żłobków publicznych z budżetu państwa. Należy zadać pytanie – czy to w porządku, jeśli władza centralna odgórnie kształtuje wynagrodzenia nauczycieli, nie zapewniając pełni środków na pokrycie tychże wynagrodzeń? Czy właściwym jest, że narzuca gminom obowiązek finansowania miejsc przedszkolnych, przewidując, że dotacja z budżetu centralnego pokryje ok. 15 proc. kosztów funkcjonowania tych placówek? Wreszcie, na ile ważne i potrzebne programy na utworzenie miejsc żłobkowych typu „Maluch+” faktycznie na trwałe wpłyną na zwiększenie miejsc żłobkowych skoro po trzech latach funkcjonowania programu samorządy pozostają z kosztami utrzymania żłobka zupełnie same? 



Oktawia Gorzeńska
wiceprezydent Gdyni

FELIETON

Edukacja to nie tylko szkoła

Dobra edukacja wzmacnia i rozwija potencjał uczniów. To najważniejsze zadanie, jakie stoi dziś przed szkołą, która stanowi integralną część tego systemu. Tymczasem współczesna szkoła coraz mniej przystaje do życia ze swoim (wciąż) tradycyjnym modelem przekazywania wiedzy i oceniania. Ważne, by na edukację formalną patrzeć szerzej, biorąc pod uwagę trzy obszary – jej wysoką jakość (nie mylić z wysokimi wynikami), równość i dobrostan.

Choć w Polsce nie brakuje oddolnych działań na rzecz edukacji nastawionej na rozwijanie kompetencji, to nadal są to bańki tak potrzebnej zmiany. Szkoła powinna odpowiadać na potrzeby uczniów i umożliwiać im nie tylko zdobywanie wiedzy, lecz także nabywanie umiejętności i rozwijanie postaw, aby mogli lepiej i bardziej świadomie żyć, razem z innymi działając na rzecz wspólnego dobra. Takie podejście zakłada wzajemne słuchanie, otwarcie się na siebie, budowanie wspólnoty uczącej się i współpracującej ze środowiskiem. Prawdziwa wartość zmiany jest wtedy, gdy włączamy innych do (współ)kreowania rzeczywistości szkolnej. Wtedy kultura pracy jest tworzona wspólnie, oddolnie, bardziej odpowiedzialnie i trwale – w myśl prawdy, że ludzie czują się odpowiedzialni tylko za to, co współtworzą.

W edukacji kluczem jest współpraca

W samorządach priorytetem na najbliższe lata powinno być budowanie wspólnej, długofalowej wizji edukacji i polityki kulturalnej (wszak edukacja to część kultury). Powinniśmy się skupiać na tworzeniu warunków współpracy różnych środowisk i interesariuszy, wzmacnianiu działań międzysektorowych, trosce o tzw. przepływy dzięki partycypacyjnemu procesowi tworzenia polityk edukacyjnej i kulturalnej. Tak chcemy to zorganizować w Gdyni.

To jednak może być za mało, jeżeli wypaleni zawodowo nauczyciele będą odchodzić z zawodu. Według raportu Fundacji Orange „Pasja czy zawód? Raport o statusie nauczycielek i nauczycieli w Polsce 2021” 62 proc. nauczycieli twierdzi, że pandemia i wymuszona nią edukacja zdalna negatywnie wpłynęły na postrzeganie ich statusu przez społeczeństwo. Brak wsparcia w rozwiązywaniu trudności wychowawczych to jeden z czynników najbardziej przeszkadzających im w pracy. I tu pojawia się potrzeba zmian zarówno w samorządzie, jak i na szczeblu krajowym. Jednym z obszarów naszych gdyńskich działań będzie budowanie systemu wsparcia dla środowiska oświatowego.

Konieczne dobre reformy

Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przyszłość edukacji szkolnej (schoolingu) budzi wiele pytań o kierunek rozwoju. Pojawiają się prognozy mówiące o trwaniu tradycyjnego modelu z niewielką przestrzenią na innowacyjne działania oraz takie mówiące o odejściu od tego, co znamy, na rzecz uczenia się wszędzie. Są i te mówiące o szkołach – centrach uczenia się, w których bardzo ważne jest tworzenie warunków do uczenia się i współpracy, również ze środowiskiem zewnętrznym. W Polsce warto zacząć od zmiany systemu na taki, który nie blokuje, daje przestrzeń do autonomii środowiska edukacyjnego. Potrzebujemy zmiany podstaw programowych, odchodzenia od ocenozy i rankingów, korzystania z badań edukacyjnych, wykorzystywania efektywnych praktyk dydaktycznych.

Zmiana jest potrzebna i nie mam wątpliwości, że wszyscy musimy się w niej odnaleźć. A ponieważ jest to transformacja ku nieznanemu, konieczne jest zainwestowanie w nowe kompetencje, wykształcenie zdolności współpracy, poszukiwanie i kreowanie nowatorskich rozwiązań. Ważna jest szczególna troska o kulturę oraz edukację. To

obszary strategiczne dla szeroko rozumianego rozwoju społeczeństwa.

Inwestycja w przyszłość

Warto, aby o edukacji myśleć jak o inwestycji w naszą przyszłość. W tym kontekście rola samorządu jest nieoceniona. Sposób, w jaki będziemy kreować politykę kulturalną i edukacyjną, będzie miał ogromny wpływ zarówno na nasze wspólnoty lokalne, jak i na całe społeczeństwo.

Dlatego od raportów końcowych ważniejszy będzie proces wspólnej pracy. To on pozwoli nam nie tylko zdefiniować potrzeby różnych grup, wytyczyć wspólne wartości i priorytety w działaniu, lecz także dostrzec siebie nawzajem, wykorzystać możliwości i doświadczenia wynikające z codziennych działań rozproszonych podmiotów.

Wysoką jakość edukacji, wzorem rekomendacji OECD, powinno się definiować przez skuteczność w uczeniu, równość w dostępie do zasobów i wsparcia oraz szeroko rozumiany dobrostan. Uważność miasta winna być natomiast nakierowana na społeczny wymiar edukacji, w tym na obszar edukacji włączającej. Z punktu widzenia samorządu ważnym aspektem naszych działań powinno być i będzie wzmacnianie i rozwijanie liderstwa edukacyjnego, m.in. dzięki sieciowaniu i programom z zakresu przywództwa, aby dyrektor stał się świadomym liderem i potrafił budować zespół sprawczych nauczycieli.

Nasze działania będą nakierowane na długofalowy rozwój, uczenie się od siebie nawzajem w myśl hasła „Dla ludzi. Z ludźmi. Poprzez ludzi”. W końcu dzisiaj w Gdyni i wielu innych miastach Polski to właśnie potrzeba lokalności, wspólnotowości i dialogu zapoczątkowała zmianę. W tej zmianie liczymy na silnego partnera na szczeblu krajowym – wsparcie ze strony rządu i, przede wszystkim, resortów odpowiadających za edukację, zdrowie i politykę społeczną. 

Sytuacje kryzysowe nie mają barw politycznych. Liczą się jedność i odwaga decydentów i lokalnych władz

Wybuch wojny w Ukrainie sprawił, że w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy w przestrzeni publicznej i medialnej trwa ożywiona dyskusja dotycząca **przygotowań państwa polskiego na wypadek ewentualnego konfliktu zbrojnego**. Temat jest poruszany również z perspektywy samorządów, a tam pytań i wątpliwości jest dużo więcej niż na szczeblu centralnym



JAKUB BANASZEK
prezydent Chelma

Konflikt zbrojny za wschodnią granicą przewartościował nasze postrzeganie rzeczywistości. Dotyczy to przede wszystkim przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, którzy muszą – i to w dość pilnym trybie – przystosować się do nowych, nieznanych i postrzeganych dotąd jako abstrakcyjne okoliczności. To na włodarzach spoczywa przecież odpowiedzialność za lokalną społeczność w przypadku ewentualnego kryzysu. W naszym otoczeniu trwa dyskusja na ten temat, możemy uczestniczyć w rozmaitych prelekcjach i szkoleniach dotyczących aspektów obrony cywilnej, co jest oczywiście ważne, ale jednocześnie nie da się uciec od przekonania, że systemowego problemu nie rozwiązaliśmy działaniami doraźnymi.

Ciężar działania

W kontekście władz samorządowych należy postawić istotne pytanie: czy jesteśmy dziś w stanie udźwignąć ciężar profesjonalnego zarządzania kryzysowego? Sytuacja nie jest oczywiście jednoznaczna, ponieważ jedne JST są przygotowane lepiej, inne gorzej, ale wszędzie występuje wspólny mianownik, czyli opóźnienia i wyraźne braki w tym obszarze. To, rzecz jasna, konsekwencja dotychczasowej priorytetyzacji zadań. Samorządy miały i mają nadal na

swoich barkach realizację wielu złożonych i kosztownych przedsięwzięć. Wystarczy wspomnieć chociażby o sztandarowym przedsięwzięciu utrzymaniu infrastruktury drogowej i konieczności ciągłej poprawy jej jakości, co generuje gigantyczne koszty. Do tego dochodzi również realizacja finansowanych z unijnych funduszy inwestycji utrzymanych w określonych, projektowych ramach. Wśród nich, jak dotąd, próżno było szukać programów z zakresu zarządzania kryzysowego. Naborów poświęconych temu zagadnieniu nie było także w puli programów rządowych. Samorządowcy znaleźli się więc w mało komfortowym położeniu. Byli i są zobligowani do realizacji licznych zadań bieżących, a jednocześnie potrzeby i oczekiwania mieszkańców w każdej ze sfer życia publicznego zwykle znacznie przewyższają możliwości finansowe JST. W takiej sytuacji, co zupełnie naturalne, realizuje się zadania najbardziej palące i priorytetowe z punktu widzenia jakości życia lokalnej społeczności.

Jeśli wziąć pod uwagę to, że nasza obecność w NATO gwarantuje nam stabilność oraz, jak się do tej pory wydawało, niezagrażony pokój, w latach gospodarczej prosperity koncentrowaliśmy się przede wszystkim na rozwoju infrastrukturalnym, komunikacyjnym oraz szeroko rozumianej poprawie przestrzeni publicznej. Konsekwencja to jednak niewykształcenie odpowiedniego zaplecza kryzysowego oraz właściwych przepisów, które stanowiłyby mapę drogową. Dość wspomnieć, że nie mamy obecnie żadnych twardych regulacji prawnych dotyczących tego, jak

budować schron. Nie definiuje tego żadna ustawa ani nawet rozporządzenie.

Przechodząc do sedna: wydaje się, że najrozsądniejszym i najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest opracowanie, przy udziale delegatów władz centralnych lub wojewódzkich, precyzyjnych oraz zindywidualizowanych, w odniesieniu do położenia geograficznego czy charakteru i roli JST, planów obrony cywilnej dla poszczególnych samorządów. Powinno to nastąpić na podstawie stosownych przepisów prawa. To jedyny sposób, by w przypadku pojawienia się zagrożenia uniknąć chaosu i postępować wedle zapisów wspomnianej wcześniej swoistej mapy drogowej. Indywidualizacja zagadnienia, w postaci określonych zapisów i prawnego obowiązku ich realizacji przy wsparciu państwa, wymusiłaby

”Nie mamy żadnych twardych regulacji dotyczących budowania schronów

jeszcze większą profesjonalizację i ciągłą stymulację kadr odpowiedzialnych za spektrum zarządzania kryzysowego. Dziś często mamy z tym problem. Struktura zarządzania kryzysowego w miejskich urzędach oczywiście funkcjonuje, jednak ze względu na wspomniane uwarunkowania bywa traktowana nieco po macoszemu. Czynnikiem ludzki jest tu natomiast kluczowy. Osoby zatrudnione na tych stanowiskach powinny się charakteryzować wysoką odpornością na stres oraz umiejętnością działania w sytu-

acjach, w których poziom i kumulacja emocji bywają naprawdę wysokie.

Procedury i schematy

Poligonami doświadczalnymi dla samorządów były już pandemia COVID-19 oraz wybuch wojny w Ukrainie. Początki były oczywiście trudne, jednak w miarę upływu czasu były wypracowywane schematy i mechanizmy, które pozwalały na efektywne realizowanie zadań. Dziś, przy założeniu, że rozmawiamy o możliwym konflikcie zbrojnym, czasu na odnalezienie się w nowych okolicznościach może już nie być. Potrzebujemy rozwiązań na już.

Teraz w kontekście obrony cywilnej rozmawiamy przede wszystkim o schronach. Jak pokazała wojna w Ukrainie, to skuteczny sposób ochrony ludności cywilnej przed skutkami m.in. ataków rakietowych. Odpowiednia liczba schronów jest w stanie ustrzec społeczność przed niebezpieczeństwem.

W sytuacji, w której znajduje się obecnie Polska, wartym rozważenia pomysłem może być budowa parkingów podziemnych. W czasie pokoju, przy braku zewnętrznych zagrożeń, parkingi spełniałyby swoją podstawową rolę, odpowiadając na zapotrzebowanie związane z miejscami postojowymi, z kolei w sytuacjach kryzysowych stanowiłyby w pełni profesjonalny schron. Na etapie projektowania takiego parkingu powinny zostać oczywiście uwzględnione wszelkie aspekty związane z odpowiednim wyposażeniem miejsca schronienia. Funkcjonowanie takich obiektów na terenie całej Polski znacznie podniosłoby poczucie bezpieczeństwa obywateli. Podobnie jak

opracowanie szczegółowego planu korzystania z nich i wdrożenie go.

Właściwa droga

Tematyka zagrożenia konfliktem zbrojnym jest oczywiście trudna i dziś obserwujemy mniej lub bardziej dyplomatyczne próby wprowadzenia jej do dyskursu publicznego. Bez wątpienia jest to jednak zagadnienie, którego nie można się bać. Nie powinno ono także paraliżować procesu decyzyjnego, który wymusza wdrażanie trudnych i często niepopularnych rozstrzygnięć. W tym miejscu warto poświęcić chwilę samorządom, które z uwagi na swoje położenie bywają nazywane „przyfrontowymi”. Wiele z nich traci swoje funkcje społeczno-gospodarcze, a wojna na Wschodzie i jej bliskość mają wpływ na postrzeganie niektórych regionów przez potencjalnych inwestorów. Im szybciej zostaną wypracowane właściwe regulacje, z tym większym prawdopodobieństwem podniesiemy poziom bezpieczeństwa oraz powstrzymamy czyhającą groźbę zaostoj gospodarczego i rozwojowego wschodnich rejonów Polski.

Bezpieczeństwo to temat, który dotyczy nas wszystkich. Bez względu na przekonania, idee czy poglądy. Sytuacje kryzysowe, a do takich zdecydowanie zalicza się wojna, nie mają i nigdy nie powinny mieć barw politycznych. Dziś jedyną właściwą drogą jest wspólna praca, przy aktywnej kooperacji na linii rząd-samorząd, na rzecz opracowania wielu rozwiązań ukierunkowanych na profesjonalizację całego systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz zwiększanie świadomości obywatelskiej. Liczą się jedność i odważne decyzje. ©



for. Arkadiusz Stankiewicz/Agencja Wyborcza.pl

Finansowanie rowerów publicznych

Samorządy terytorialne mogą otrzymać wsparcie z funduszy europejskich na inwestycje związane z rowerami oraz szerzej – z mikromobilnością. Tego typu projekty zyskały w Unii Europejskiej strategiczne znaczenie.

Wśród priorytetów unijnego budżetu na lata 2021–2027 znalazły się ochrona klimatu oraz zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego. Jak podkreślił raport European Cyclist’s Federation (Europejskiej Federacji Cyklistów, ECF), pozarządowej organizacji z siedzibą w Brukseli, rozwój transportu i turystyki rowerowej dobrze wpisuje się w te cele.

– Po pierwsze, rower jest jedynym środkiem transportu, który uznano za w 100 proc. przyjazny zarówno dla klimatu, jak i ochrony środowiska. Ten wskaźnik ma umożliwić Komisji Europejskiej monitorowanie, czy beneficjenci funduszy europejskich przestrzegają zasady „30% funduszy dla ochrony klimatu”. Innymi słowy: znaczące inwestycje w sektor rowerowy pozwalają państwom i regionom na osiągnięcie wymaganego progu wydatków na cele przyjazne dla środowiska i klimatu (...). Co więcej, regularna aktywność zapobiega powstawaniu licznych chorób oraz poprawia dobrostan psychiczny obywateli – napisano w raporcie ECF.

Rozwój transportu rowerowego przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, może też być sposobem na niwelowanie problemów z dostępem do transportu publicznego. Dlatego inwestycje związane z rowerami zostały wymienione w różnych programach unijnych.

Samorządy mogą wspierać rozwój transportu rowerowego i mikromobilności, czyli transportu z wykorzystaniem lekkich urządzeń bez napędu spalinowego, na rozmaite sposoby. Fundusze europejskie można pozyskać na przykład na inwestycje w infrastrukturę, na ścieżki rowerowe, pasy dla rowerów, parkingi mikromobilności, węzły multimodalne i inne cele. Środki UE można przeznaczyć również m.in. na systemy operatorskie zarządzania rowerami czy też same rowery, udostępniane następnie mieszkańcom.

Unia dofinansowuje inwestycje w rowery

Pieniądze na inwestycje związane z rowerami samorządy mogą uzyskać m.in. z 16 programów

Województwo	Numer działania	Tytuł działania*	Alokacja UE (w euro)
Dolnośląskie	FEDS.03.01	Ekotransport miejski i podmiejski – ZIT	55,17
Dolnośląskie	FEDS.03.02	Ekotransport miejski i podmiejski – IIT	13,79
Kujawsko-pomorskie	FEKP.03.01	Rozwój i usprawnienie mobilności miejskiej i podmiejskiej BYDOF-IP	45,47
Kujawsko-pomorskie	FEKP.03.02	Rozwój i usprawnienie mobilności miejskiej i podmiejskiej ZIT-y regionalne	60,47
Kujawsko-pomorskie	FEKP.03.03	Rozwój i usprawnienie mobilności miejskiej i podmiejskiej OPPT	26,39
Lubelskie	FELU.05.01	Niskoemisyjny transport miejski	93,14
Lubelskie	FELU.05.02	Niskoemisyjny transport miejski w ramach ZIT	31,31
Lubuskie	FELB.03.01	Mobilność miejska	25,81
Lubuskie	FELB.03.02	Mobilność miejska – ZIT	22,87
Lubuskie	FELB.03.03	Mobilność miejska – IIT	16,40
Łódzkie	FELD.03.01	Mobilność miejska	86,79
Łódzkie	FELD.03.02	Mobilność miejska – ZIT	61,75
Małopolskie	FEMP.03.01	Transport miejski – ZIT, IIT	116,05
Małopolskie	FEMP.03.02	Transport miejski	20,21
Mazowieckie	FEMA.03.01	Mobilność miejska	134,00
Mazowieckie	FEMA.03.02	Mobilność miejska w ZIT	111,00
Opolskie	FEOP.03.01	Mobilność miejska	72,80
Opolskie	FEOP.03.02	Mobilność miejska w ZIT	47,70
Opolskie	FEOP.04.02	Mobilność mieszkańców	20,00
Podkarpackie	FEPK.03.01	Zrównoważona mobilność miejska – ZIT	63,29
Podlaskie	FEPD.03.01	Transport regionalny	147,10
Podlaskie	FEPD.06.01	Mobilność miejska	15,00
Pomorskie	FEPM.03.01	Mobilność miejska	12,00
Pomorskie	FEPM.03.02	Mobilność miejska – ZIT na terenie obszaru metropolitalnego	63,31
Pomorskie	FEPM.03.03	Mobilność miejska – ZIT poza terenem obszaru metropolitalnego	73,10
Śląskie	FESL.03.02	Zrównoważona multimodalna mobilność miejska – ZIT	97,74
Świętokrzyskie	FESW.03.01	Mobilność miejska w MOF (ZIT)	40,00
Świętokrzyskie	FESW.04.02	Rozwój transportu zbiorowego i poprawa bezpieczeństwa ruchu	54,00
Warmińsko-mazurskie	FEWM.03.01	Mobilność miejska	41,81
Warmińsko-mazurskie	FEWM.03.03	Mobilność miejska – IIT	12,33
Warmińsko-mazurskie	FEWM.04.01	Infrastruktura dla mobilności regionalnej i bezpieczeństwa	257,00
Warmińsko-mazurskie	FEWM.04.02	Publiczny transport zbiorowy	16,20
Wielkopolskie	FEWP.03.02	Rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej w ramach ZIT	118,50
Zachodniopomorskie	FEPZ.03.01	Czysty transport miejski (ZIT)	82,00
Zachodniopomorskie	FEPZ.04.02	Infrastruktura rowerowa	16,25

*pogrubioną czcionką działania, w których wprost wymienione są w dokumentacji systemy rowerów publicznych

regionalnych. Dofinansowanie sięga 50, 70 lub 85 proc. W województwie zachodniopomorskim, w przypadku wsparcia budowy tras rowerowych wynikających z Koncepcji sieci tras rowerowych Pomorza Zachodniego, może to być nawet 100 proc. W niektórych programach regionalnych wymieniono wprost wsparcie sharingu / publicznych wypożyczalni rowerów. Tak się stało w województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, pomorskim, śląskim, warmińsko-mazurskim czy wielkopolskim. Ogólnie z inwestycjami rowerowymi w poszczególnych regionach powiązane są działania zebrane w tabeli

Równolegle trwa też nabór wniosków w konkursie na Zrównoważoną mobilność miejską (FEPW.03) dla Polski Wschodniej. Instytucją zarządzającą jest departament programów ponadregionalnych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Instytucją pośredniczącą w przypadku działania FEPW.03.01, czyli Zrównoważonej mobilności miejskiej, jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Nabór wniosków w trybie konkurencyjnym zakończył się 12 grudnia 2023 r. Do 18 grudnia 2025 r. trwa natomiast nabór niekonkurencyjny. Samorządy mogą przeznaczyć uzyskane pieniądze m.in. na inwestycje, w szczególności w centrach miast, takie jak stojaki, wiaty rowerowe, stacje samoobsługowej naprawy rowerów, ciągi rowerowe i pieszko-rowerowe. Beneficjentami projektów mogą być miasta wojewódzkie oraz średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze, liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, wraz z ich obszarami funkcjonalnymi, czyli: Lublin, Białystok, Rzeszów, Kielce, Olsztyn, Elbląg, Radom (również działające na podstawie porozumienia zawartego z JST położonymi w miejskim obszarze funkcjonalnym, a także tworzone przez nie związki i stowarzyszenia).

Samorządy zainteresowane zieloną transformacją mogą korzystać również z Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021–2027 (FEnIKS). Obejmuje on sześć obszarów tematycznych, w tym adaptację do zmian klimatu, rozwój odnawialnych źródeł energii, ochronę środowiska i rozwój transportu. Łączna kwota przeznaczona na inwestycje i przedsięwzięcia wynosi prawie 29,3 mld euro. Z tego z funduszy europejskich pochodzi ok. 24,2 mld euro – ok. 11,3 mld euro z Funduszu Spójności i 12,9 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Bezpośrednio o projektach dotyczących rowerów jest mowa w dwóch przypadkach.

Nabór w przypadku działania FENX.01.02 (Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu) zakończył się 30 listopada 2023 r. W 2024 r. został ogłoszony z kolei niekonkurencyjny nabór w ramach działania FENX.03.01 (Transport miejski). Budżet wynosi 8,730 mld zł, a maksymalny poziom dofinansowania to 85 proc. Instytucją pośredniczącą jest CUPT. O dofinansowanie mogą się ubiegać JST oraz formy ich współpracy (związki, stowarzyszenia, porozumienia), w tym związki metropolitalne, a także organizatorzy i operatorzy publicznego transportu zbiorowego.

Wsparcie jest dedykowane miastom wojewódzkim i innym miastom objętym w okresie programowania 2014–2020 instrumentem ZIT oraz ich obszarom funkcjonalnym, z wyłączeniem obszaru Polski Wschodniej, dla której jest dedykowany oddzielny konkurs. Wspierane są takie projekty jak inwestycje infrastrukturalne liniowe, zakupy taboru, plany zrównoważonej mobilności miejskiej, a jako element dodatkowy – między innymi infrastruktura rowerowa.

Krajowy Plan Odbudowy Mobilności

Wsparcie mikromobilności jest też jednym z elementów Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO). Pozwala on skorzystać z Instrumentu na rzecz Odbudowy i zwiększenia Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF). KPO składa się z sześciu komponentów.

Wśród beneficjentów są samorządy terytorialne, m.in. w zakresie inwestycji w rozbudowę infrastruktury i środków transportu, zapewniających czyste środowisko oraz nowe możliwości inwestycyjne. Komponent B programu to zielona energia i zmniejszenie energochłonności. W jego części pożyczkowej znalazł się instrument B3.4.1, inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast. Instytucją odpowiedzialną za realizację jest MFIPR, a jednostką wdrażającą – Bank Gospodarstwa Krajowego. Wsparcie mają otrzymać projekty m.in. w zakresie ustanawiania stref niskiej emisji, zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej, skutecznych planów mobilności, zielonych stref na obszarach miejskich, a także rozwoju zeroemisyjnej infrastruktury transportowej (pieszej, rowerowej) zintegrowanej z transportem zbiorowym.

Fundusz Społeczno-Klimatyczny

Warto jeszcze wspomnieć o Funduszu Społeczno-Klimatycznym (Social Climate Fund), wspierają-

Gdzie szukać informacji

- Zainteresowani otrzymaniem środków z wszystkich funduszy europejskich mogą szukać informacji w punktach informacyjnych funduszy europejskich, ich lista znajduje się na stronie funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/punkty/#/. Informacje można uzyskać osobiście, mailowo i telefonicznie.
- Linki do programów regionalnych zebrano na funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-2021-2027/fundusze-dla-regionow/
- Informacje o Funduszach Europejskich dla Polski Wschodniej 2021–2027 znajdują się na Fepw.gov.pl
- Informacje o Funduszach Europejskich na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko 2021–2027 (FEnIKS) są na stronie Feniks.gov.pl
- KPO jest dedykowana strona gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo
- informacje na temat tworzenia planów zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP) można znaleźć na gov.pl/web/infrastruktura/czym-sa-sump-y.

Czy system rowerów publicznych zadziała w mojej gminie?

Nie ma dwóch jednakowych systemów, tak jak nie ma dwóch jednakowych miejscowości. Budując systemy rowerów miejskich, za każdym razem należy odpowiedzieć na podstawowe pytanie, jakie główne zadanie ma spełniać rower w mojej miejscowości. Raz będzie to ułatwienie zwiedzania atrakcyjnej gminy, innym razem szybsze pokonanie drogi z osiedli do centrum miasta, jeszcze innym skuteczne dotarcie do węzłów komunikacji miejskiej.

Od kilku lat największy operator rowerów publicznych w Polsce – firma Nextbike – oferuje możliwość korzystania z „Pilotażu”. Kilkumiesięczne wdrożenie kompleksowego systemu w mniejszej skali pozwala na prawdziwych danych sprawdzić, jakie będą jego efekty i odbiór mieszkańców. Samorząd, ponosząc jedynie część kosztów sprzętu i wdrożenia (wartość projektu poniżej progu zamówień publicznych), otrzymuje kompleksową usługę obejmującą:

- stworzenie dedykowanego systemu,
- przygotowanie floty rowerowej 4. generacji (rowery miejskie wyposażone w elektroniczne blokady z GPS),
- stworzenie stacji w udostępnionych na terenie miasta utwardzonych lokalizacjach,
- kompleksową obsługę zarówno sprzętu, jak i użytkowników poprzez stronę www, bezpłatną aplikację oraz biuro obsługi klienta,
- wspiecie promocyjne,
- raport końcowy podsumowujący przebieg projektu.

Rozwiązanie to pozwoliło na świadome podjęcie decyzji o dalszym działaniu miastom takim jak: Jastrzębie-Zdrój, Kędzierzyn-Koźle, Otwock, Piotrków Trybunalski, Pruszków, Siemianowice Śląskie, Stalowa Wola, Tychy, Zgierz.

cym transformację w Unii Europejskiej i realizację strategii Fit for 55, z którego będzie mogła również korzystać Polska. W unijnym Dzienniku Urzędowym L 130/2023 ukazało się Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060.

W art. 21 wymieniono kwalifikowalne środki i inwestycje, które muszą być uwzględniane w planach społeczno-klimatycznych, jakie każde państwo zainteresowane środkami musi przedłożyć do 30 czerwca 2025 r. Jak czytamy w rozporządzeniu, w szacunkowych łącznych kosztach planu państwo członkowskie może uwzględnić między innymi użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji i działania mające na celu (pkt 1f) „zapewnienie dostępu do bezemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów oraz rowerów, przy jednoczesnym zachowaniu neutralności technologicznej, w tym wsparcie finansowe na ich zakup lub zachęty podatkowe do ich zakupu, jak również dostępu do odpowiedniej infrastruktury publicznej i prywatnej, w szczególności w stosownych przypadkach do zakupu bezemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów, infrastruktury służącej do ładowania i do tankowania paliwa oraz rozwoju rynku używanych pojazdów bezemisyjnych; państwa członkowskie dążą do zapewnienia, aby w przypadku gdy pojazdy bezemisyjne stanowią przystępne cenowo i możliwe do wdrożenia rozwiązanie, wsparcie dla takich pojazdów było traktowane w ich planach priorytetowo”. Wśród wskaźników w załączniku IV rozporządzenia wymieniono zakup rowerów i pojazdów na potrzeby mikromobilności oraz długość infrastruktury rowerowej nowo wybudowanej lub w znacznym stopniu zmodernizowanej na podstawie projektów wspieranych w ramach funduszu.

Jacek Pochłopień

PREZENTACJA

PARTNER:

nextbike

Polsce grożą kolejne katastrofy ekologiczne?

W całym kraju są setki nielegalnych lub półlegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych. **To tykające bomby ekologiczne, które trzeba jak najszybciej rozbroić.** Ale nie da się tego zrobić bez dużych systemowych zmian regulacyjnych, postulowanych m.in. przez Konwent Marszałków Województw RP



ADAM STRUZIK
marszałek województwa mazowieckiego

Według danych Główniej Inspekcji Ochrony Środowiska w Polsce jest dziś ponad 300 nielegalnych lub półlegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych. I ciągle ich przybywa, a na domiar złego często dochodzi do pożarów takich składowisk.

To zjawisko bardzo się nasiliło w ostatnich paru latach (jeszcze w 2018 r. rząd podawał, że takich składowisk jest w całej Polsce ok. 120). I jakby tego było mało, okazało się, że w niektórych sprawach w grę wchodzi przestępczość zorganizowana, pojawiły się tzw. mafie śmieciowe.

Stało się tak głównie z dwóch powodów. Pierwszym było to, że do 2017 r. bardzo duże ilości odpadów z Europy były wywożone do Chin. Ale w latach 2018–2019 Chiny zakazały importu wielu rodzajów odpadów. Skutek był taki, że do Polski zaczęły trafiać odpady z zachodniej Europy. Wtedy też częściej zaczęły u nas wybuchać pożary składowisk.

W 2018 r. doszło do całej serii takich pożarów. Przyczyną tego typu zdarzeń jest najczęściej samozapłon odpadów (jeśli składowisko jest odpowiednio prowadzone, to do jego pożaru nie powinno dojść), ale możliwe są też celowe podpalenia. Zdaniem

nadbrygadiera Janusza Skulicha, eksperta ds. pożarnictwa, wiele wskazuje na to, że do pożarów na składowiskach dochodzi często właśnie w wyniku ich podpalenia, bo to dużo tańszy sposób na pozbycie się odpadów niż ich bezpieczna dla otoczenia utylizacja. Takie pożary mają jednak katastrofalne skutki. W dymie z płonących wysypisk śmieci aż roi się od szkodliwych dla ludzkiego zdrowia substancji, np. silnie rakotwórczych dioksyn.

Wylano dziecko z kąpielą

Przed sześciu laty w odpowiedzi na serię pożarów na składowiskach ówczesny rząd naprędcę dokonał zmian w przepisach mających zminimalizować to zjawisko i wymusić podwyższenie standardów na firmach zajmujących się zagospodarowaniem odpadów. Na firmy zajmujące się magazynowaniem i przetwarzaniem odpadów nałożono nowe obowiązki. Było to m.in. wprowadzenie kosztownego monitoringu miejsc składowania odpadów oraz zaostrzenie warunków, jakie musiały spełniać te miejsca. Kolejną zmianą było wskazanie marszałków województw do wydawania pozwoleń na magazynowanie odpadów w przypadku, gdy ich ilość przekracza 3 tys. t rocznie. Dotychczas wydawali je głównie starostowie.

Wprowadzono też okres przejściowy na dostosowanie się firm do nowych wymogów. Nie wszystkim przedsiębiorcom z branży zależało, aby się do nich dostosować. To zaś powiększyło szarą strefę.

– Cel tych zmian był dobry, ale przygotowano je zbyt pospiesz-

nie, a przez to w sposób niewłaściwy. Złe przepisy przejściowe dały możliwość funkcjonowania składowiskom w taki sposób, jaki nie powinien mieć miejsca. To było legalizowanie źle prowadzonej działalności w zakresie gospodarki odpadami – ocenia Marcin Podgórski, dyrektor departamentu gospodarki odpadami, emisji i pozwoleń zintegrowanych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

Tę opinię podziela wielu samorządowców, w tym przedstawiciele władz gminy Kleszczów (woj. łódzkie), w której, koło wsi Rogowiec, powstało największe w Polsce półlegalne składowisko niebezpiecznych odpadów. Tego samego zdania są też władze gminy Wołomin, w której w zeszłym roku też odkryto takie składowisko.

– Ten okres przejściowy był momentem, w którym doszło do patologii, nie tylko u nas, ale w wielu innych gminach – mówi Małgorzata Izdebska, sekretarz gminy Wołomin. – Niektórzy przedsiębiorcy, wykorzystując okres dostosawczy, robili, co chcieli.

Takie firmy przyjmowały np. na swoje składowiska więcej odpadów, niż wynikało z zezwolenia, które miały. Albo nie miały pozwoleń na magazynowanie odpadów niebezpiecznych, ale to robiły (tak było w Rogowcu). W Wołominie firma Foreko dostała zezwolenie na zbieranie odpadów, które po jednej dobie miały być przewożone w inne, docelowe miejsce. Ale tak się nie działo. Na skutek tego nagromadziło się tam aż 16 tys. t niebezpiecznych odpadów.

Z czego to wynikało? Po zmianie przepisów w 2018 r. wydane wcześniej przez starostów zezwolenia na zbieranie odpadów miały być dostosowane do nowych wymogów. Innymi słowy, starostowie musieli wydawać nowe zezwolenia, nowe decyzje, a podczas ich wydawania sprawdzało, czy dany przedsiębiorca spełnia zmienione wymogi. Doszło więc do kumulacji wniosków o nowe pozwolenia.

Z tego powodu ich wydawanie

Szkopuł w tym, że choć państwo powierzyło to zadanie samorządom, to nie zapewniło im jego finansowania

zaczęło się bardzo przeciągać. Głównie dlatego, że te decyzje musiały być – przed ich podjęciem – poddane kontroli wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska. Te jednak zostały zalane takimi sprawami i „zatkały się”. W rezultacie na ich kontrolę trzeba było czekać w niektórych przypadkach nawet dwa lata.

Niestety, często się okazywało, że w tym czasie firma nagromadziła więcej niż 3 tys. t odpadów. To zaś oznaczało, że zezwolenie powinien wydać nie starosta, lecz marszałek. Starosta przekazywał więc sprawę marszałkowi i całą procedurę trzeba było powtarzać od nowa.

Tak było np. w Wołominie, gdzie firma Foreko, mająca zezwolenie na zbieranie odpadów, po zmianie przepisów wystąpiła do starosty o dostosowanie tego zezwolenia do nowych wymogów. Czyli o wydanie nowej decyzji.

– Firma złożyła wniosek o tę decyzję do starosty, ale wniosek

był ponoć niekompletny, jego uzupełnianie trwało dwa lata. Po tych dwóch latach okazało się, że ilość odpadów nagromadzonych przez firmę wskazuje, iż wydanie decyzji leży teraz w gestii marszałka. W związku z tym wniosek przekazano do marszałka – opowiada Małgorzata Izdebska, sekretarz gminy Wołomin.

15 lutego 2024 r. marszałek cofnął decyzję starosty na prowadzenie takiej działalności w tym miejscu. Jednocześnie nakazał firmie uprzątnąć nielegalnie nagromadzone odpady, wśród których przeważają substancje niebezpieczne. Termin ich usunięcia wynosił trzy miesiące i minął 15 maja. Niestety, firma Foreko nie wywiązała się z obowiązku usunięcia odpadów. W takich przypadkach kolejnym etapem jest nałożenie kar na firmę. Zgodnie z obecnymi przepisami może to być jednak maksymalnie 50 tys. zł.

To bardzo mała kwota w porównaniu z kosztami likwidacji takich składowisk, które w jednym przypadku sięgają setek milionów złotych. W Wołominie szacuje się je na 200 mln zł. W Rogowcu (gmina Kleszczów) w Łódzkiem – na 600–700 mln zł.

Państwo powinno zapewnić samorządom finansowanie tego zadania

Problem polega na tym, że w większości przypadków – podobnie jak w Wołominie i Rogowcu – nie udawało się i wciąż się nie udaje wyegzekwować uprzątnięcia nielegalnego lub półlegalnego składowiska przez firmę, która doprowadziła do jego powstania. Zaś jeśli nie udaje się tego wyegzekwować, to według obecnych przepisów składowisko musi uprzątnąć samorząd – w trybie tzw. wykonania zastępczego.



Składowisko nielegalne odpadów w Wołominie

Szkopuł w tym, że choć państwo powierzyło to zadanie samorządom, to nie zapewniło im jego finansowania. Mimo że – tak jak w przypadku innych zadań zleczanych jednostkom samorządowym przez administrację rządową – państwo powinno finansować im wykonywanie także tego zadania.

– Gminy nie są w stanie same usunąć tych odpadów. Żadnego samorządu, nawet bogatej gminy, starostwa czy samorządu wojewódzkiego, nie stać na pokrycie związanych z tym kosztów. U nas dochodzi do tego opór społeczny, bo mieszkańcy są przeciwni temu, byśmy pokrywali koszty usuwania odpadów, które trafiły do nas spoza naszej gminy – mówi Małgorzata Izdebska, sekretarz Urzędu Gminy Wołomin. Dodaje, że ten problem wymaga pilnych działań nadzwyczajnych – ze strony państwa.

– Składowisko w Wołominie to całe hałdy niebezpiecznych odpadów. Pojemniki, w których one się znajdują, są w coraz gorszym stanie, kruszeją, może więc dojść do ich rozszczelnienia i wycieku do gruntu. A tam niedaleko płynie rzeka Czarna, która wpływa do Zalewu Zegrzyń-

Gminy nie są w stanie same usunąć tych odpadów. Żadnego samorządu, nawet bogatej gminy, starostwa czy samorządu wojewódzkiego, nie stać na pokrycie związanych z tym kosztów

skiego. Mogłoby więc dojść do skażenia na bardzo dużą skalę – przestrzega Małgorzata Izdebska.

W Rogowcu (gmina Kleszczów) już się zdarzało, że pojemniki z niebezpiecznymi odpadami podczas upalnych dni pękały i unosiły się z nich trujące opary, powodujące trudności z oddychaniem i pieczenie oczu.

Co zdaniem samorządowców trzeba zmienić, by rozwiązać ten problem? W pierwszej kolejności mówią oni o tym, by państwo zaczęło pokrywać samorządom koszty usuwania nielegalnych lub półlegalnych składowisk odpadów niebezpiecznych. – Na razie resort klimatu i środowiska stoi na stanowisku, by samorządy partycypowały w tych kosztach, ale my się z tym nie zgadzamy – mówi Małgorzata Izdebska.

– Problemem jest także to, że w skali kraju, w tym na Mazowszu, jest za mało instalacji do utylizacji odpadów niebezpiecznych, co bardzo podniosło cenę za te usługi – tłumaczy Marcin Podgórski z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

Swoje stanowisko w sprawie nielegalnego składowania odpadów niebezpiecznych zajął m.in. Konwent Marszałków Województw RP. W pierwszej kolejności postuluje on, by państwowe

służby odpowiedzialne za ściganie przestępstw środowiskowych robiły to skuteczniej niż dotychczas, by zapewnić im do tego lepsze narzędzia (dziś wiele prokuratorskich śledztw w sprawie niebezpiecznych odpadów kończy się umorzeniem).

To sytuacje kryzysowe, a te są zadaniem dla wojewodów

„Porzucanie odpadów lub ich magazynowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych jest wynikiem działań przestępczych. Marszałkowie województw nie posiadają kompetencji do walki z przestępczością, w tym także zorganizowaną. Zwracamy więc tu uwagę na konieczność podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań, których celem będzie podniesienie skuteczności w wykrywaniu i stawianiu przed wymiarem sprawiedliwości osób odpowiedzialnych za tego typu praktyki” – czytamy w stanowisku Konwentu Marszałków Województw RP.

Dalej wskazuje ono, że konieczne jest usprawnienie procedur administracyjnych w tej materii (m.in. po to, by mogły one przebiegać szybciej niż dotąd) i wzmocnienie systemu zabezpieczenia roszczeń. W wielu przypadkach okazuje się bowiem, że wysokość finansowych zabezpieczeń (według ich obecnych stawek określanych rozporządzeniem ministra klimatu i środowiska) wnoszonych przez firmy magazynujące odpady jest w wielu przypadkach kilkakrotnie mniejsza od rzeczywistych kosztów usunięcia tych odpadów w razie ich porzucenia.

Samorządowcy proponują też m.in., by powołać coś w rodzaju funduszu gwarancyjnego (na wzór np. Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego), z którego byłyby pokrywane koszty utylizacji odpadów na porzuconych składowiskach. Chcą też zastrzeżenia kar dla firm, które porzuciły odpady i uchylają się od ich uprzątnięcia.

„Należy także zauważyć, że obecność nielegalnie zgromadzonych odpadów niebezpiecznych w wielu przypadkach wyczerpuje znamiona sytuacji kryzysowej, a co za tym idzie, w sytuacji zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź środowiska zadania związane z usuwaniem tych odpadów powinny być powierzane wojewodom jako organom właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa. Realizacja omawianych zadań przez organ administracji rządowej powinna przyczynić się także do bardziej skutecznego pozyskiwania środków finansowych” – wskazuje w swym stanowisku Konwent Marszałków Województw RP.

Marszałkowie – tak jak samorządowcy niższego szczebla – zwracają również uwagę, że należy udoskonalić system nadzoru nad przepływem odpadów niebezpiecznych (chodzi w tym przypadku m.in. o BDO, czyli bazę danych o odpadach). Bo i od tego wiele zależy. ©

Samorządowcy nie boją się inwestycji, ale....

Na przestrzeni ostatnich kilku lat jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły **rekordowy poziom wydatkowania pieniędzy** na zrealizowane zadania inwestycyjne. Ale zarówno ich, jak i mieszkańców apetyt na więcej wciąż rośnie



ANNA GAJDA
skarbnik miasta Słupska

Mieszkańcy z radością obserwują dynamicznie zmieniające się przestrzenie publiczne na obszarach kraju, począwszy od gmin wiejskich, na województwach skończywszy. W zdecydowanej większości to inwestycje infrastrukturalne dotyczące modernizacji dróg, publicznego taboru komunikacyjnego oraz sieci wodno-kanalizacyjnych. Przybywa też projektów w obszarach rekreacji, zazieleniania przestrzeni publicznych, infrastruktury budynków kulturalnych i sportowych.

Modernizacja i rozbudowa

Przed jednostkami samorządu terytorialnego pojawiają się kolejne możliwości aplikacyjne. W ramach kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 samorządy mogą sięgać m.in. po pieniądze w ramach tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych z przeznaczeniem na termomodernizację budynków użyteczności publicznej i budynków komunalnych, budowę spójnej sieci dróg rowerowych, rozbudowę systemu dynamicznej informacji pasażerskiej, zakup nowych autobusów, modernizację obiektów przychodni zdrowia wraz z doposażeniem w sprzęt medyczny, ochronę cennych przyrodniczo terenów, rozwój błękitno-zielonej infrastruktury, a także na integrację społeczno-gospodarczą migrantów.

Kolejnym źródłem środków unijnych są programy, np. FENIKS 2021–2027, FERC 2021–2027 czy FERS 2021–2027. Jeszcze w tym roku jednostki mogą aplikować o pieniądze na budowę obiektów instytucji kultury oraz projekty z zakresu błękitno-zielonej infrastruktury – zbiorniki retencyjne, ogrody deszczowe, tworzenie terenów zielonych czy edukację ekologiczną.

Obok programów unijnych na lata 2021–2027 istnieją możliwości sięgania także po inne środki, choćby z Krajowego Planu Odbudowy (KPO) czy Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

A apetyt rośnie

Mnogość źródeł dofinansowania każdorazowo otwiera jednostkom możliwości kreowania nowocześniejszego wizerunku. Potocznie się mówi, że apetyt rośnie w miarę jedzenia, i coś w tym jest. Widoczna

zmiana na lepsze powoduje ciągły wzrost oczekiwań mieszkańców. Samorządowcy nie chcą zwalniać tempa rozwoju kierowanych przez siebie jednostek. Z jednej strony są gotowi realizować programy przedstawiane podczas kampanii wyborczych, z drugiej – chcą nieprzerwanie spełniać wszystkie oczekiwania i wymagania mieszkańców oraz utrzymywać wysoką jakość usług publicznych. W obecnej sytuacji ekonomicznej staje się to coraz trudniejsze.

Jaka jest dziś sytuacja finansowa samorządów?

Sytuacja finansowa samorządów z roku na rok staje się coraz trudniejsza. W latach poprzednich budżety samorządów generowały nadwyżki operacyjne będące wskaźnikiem możliwości finansowania inwestycji, a tym samym ich rozwoju. W obecnej sytuacji finansowej dla części jednostek samorządu terytorialnego wyzwaniem staje się zapewnienie bieżących środków koniecznych na pokrycie wydatków dotyczących zadań własnych. Poziom nadwyżek operacyjnych samorządów, w szczególności miast na prawach powiatu, odnotował widoczny spadek. Tempo wzrostu wydatków bieżących będące skutkiem wysokiej inflacji (m.in. wzrost cen energii elektrycznej i ciepłej, kolejne zwiększenie płacy minimalnej oraz wzrost stóp procentowych) jest zdecydowanie większe niż tempo wzrostu dochodów bieżących. Ponadto zmiany podatkowe będące skutkiem Polskiego Ładu spowodowały utratę dochodów bieżących jednostek samorządu terytorialnego z PIT. W związku z powyższym coraz więcej samorządów zaczyna mieć trudności w spełnianiu relacji równoważenia budżetu w części bieżącej wynikającej z art. 242 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Jaka będzie przyszłość?

Ministerstwo Finansów pracuje obecnie nad reformą finansowania jednostek samorządu terytorialnego, która ma uniezależnić dochody samorządów od decyzji na szczeblu centralnym. Z założenia nowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego mają wejść w życie od 1 stycznia 2025 r. i spowodować zwiększenie dochodów bieżących samorządów. Czy nastąpi realny wzrost poziomu dochodów każdej jednostki? Na dziś brak jest pewności. Zarówno samorządowcy, jak i instytucje, przy wsparciu których jednostki samorządu terytorialnego finansują występujący deficyt budżetowy, liczą na to, że procedowana zmiana spowoduje wzrost nadwyżek operacyjnych, co wzmocni ich zdolności do

splaty wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek czy wyemitowanych obligacji oraz poszerzy możliwości realizowania nowych przedsięwzięć inwestycyjnych finansowanych zarówno ze środków własnych, jak i pochodzących z zaciąganych zobowiązań kredytowych.

Planowane przez władarzy inwestycji w zdecydowanej większości przypadków wpisują się w warunki projektów z wykorzystaniem środków z dofinansowaniem zewnętrznym. Do naborów konieczne jest przygotowanie dokumentacji projektowych oraz zaplanowanie środków na wkład własny, jednak w obecnej sytuacji możliwości wieloletniego planowania budżetowego są bardzo mocno utrudnione. Dokładne określenie możliwości zabezpieczenia wkładu własnego na kolejne lata budżetowe do projektów z dofinansowaniem zewnętrznym staje się dla skarbników nie lada wyzwaniem. Ponadto brak jest możliwości oszacowania wartości kosztorysowej planowanych zadań inwestycyjnych, których realizacja będzie następowała w kolejnych latach budżetowych. Obecnie do najważniejszych barier w tym zakresie należy zaliczyć rosnące ceny zakupu materiałów i surowców, coraz większym obciążeniem stają się rosnące koszty pracy. To wszystko powoduje, że postępowania dotyczące wyboru wykonawcy czasami kilkakrotnie należy powtarzać. Coraz częściej samorządy mierzą się także z sytuacjami, w których muszą rozważać ograniczenie zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych ze względu na wysokość ofert potencjalnych wykonawców, która często przewyższa wartość środków, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na ten cel.

Kierunek zmian

Znaczący wpływ na obniżenie wartości zadań inwestycyjnych miałyby przyjęcie postulatu samorządowców w zakresie wprowadzenia zwolnienia z opodatkowania podatkiem od towarów i usług zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Samorządowcy nie boją się sfinansować deficytów budżetów przeznaczonych na zintensyfikowanie działalności inwestycyjnej i rozwojowej z kredytu i obligacji. Problemem obecnie jest tylko fakt drastycznej podwyżki stóp procentowych, który spowodował kilkakrotnie wyższe niż w latach ubiegłych koszty obsługi zaciąganych zobowiązań.

Samorządowcy mają nadzieję, że w wyniku wprowadzonej reformy finansowania jednostek samorządu terytorialnego nastąpi realny wzrost poziomu dochodów każdej jednostki, tym samym poziom nadwyżek operacyjnych budżetów odnotuje przyrost, zwiększą się możliwości finansowania realizacji inwestycji, a realizacja zadań współfinansowanych z nowej perspektywy finansowej ruszy pełną parą. Tego wszyscy wzajemnie sobie życzymy. ©

DGP | Dziennik Gazeta Prawna

Samorząd i Administracja aktualności i poradniki dla specjalistów

dostępne w subskrypcji cyfrowej Dziennika Gazety Prawnej

Czytaj więcej edgp.gazetaprawna.pl

Wsparcie rozwoju miast średnich

Rząd Prawa i Sprawiedliwości po dojściu do władzy zmienił wizję i model rozwoju kraju, zastępując poprzedni – polaryzacyjno-dyfuzyjny – nowym modelem rozwoju, określonego jako **rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony**. Pełny wyraz tej zmianie dano w opracowanej i przyjętej w 2017 r. przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)



CZESŁAW
RENKIEWICZ
prezydent Suwałk

WSOR podkreślono potrzebę przetrwania roli średnich miast jako ważnych centrów aktywności społecznej i gospodarczej oraz konieczność ukierunkowanej interwencji dla tych, które tracą funkcje społeczno-gospodarcze. Sieć polskich miast na tle Europy charakteryzuje się unikalnym w skali kontynentu, wysokim stopniem policentryczności. Warszawa nie ma tak dominującej przewagi nad innymi miastami metropolitarnymi (min. 400 tys. mieszkańców) i miastami regionalnymi jak stolice w innych krajach. Polski system miast ma zrównoważoną strukturę wielkościową i kilkustopniową hierarchiczność. Oprócz miasta centralnego mamy metropolie, miasta wojewódzkie, miasta subregionalne, miasta będące stolicami powiatów i pozostałe miasta lokalne. Łącznie w 2021 r. w Polsce były 954 miasta, w tym miast małych, poniżej 20 tys. mieszkańców – aż 737, a powyżej 100 tys. mieszkańców – tylko 37 miast. Jeżeli patrzymy na mapę Polski, to widzimy, że rozmieszczenie miast jest równomierne, i nawet gdy weźmiemy pod uwagę miasta większe (powyżej 200 tys. mieszkańców), to są one geograficznie rozproszone na terenie całego kraju.

Nie taki równomierny

Analizując rozwój społeczno-gospodarczy kraju w ostatnich kilkunastu latach przez pryzmat nie tylko rozwoju polskich miast, widzimy, że nie jest on ani równomierny, ani zrównoważony. Obserwujemy proces polaryzacji społeczno-ekonomicznej kraju mimo deklarowanych działań mających przeciwdziałać tym zjawiskom. Nawet specjalnie przeznaczony do realizacji tego celu Program Polska Wschodnia nie przyniósł zakładanych efektów w postaci zniwelowania różnic rozwojowych. Najszybciej rozwijały się miasta duże – szczególnie Warszawa. W dużych aglomeracjach miejskich koncentruje się życie gospodarcze, administracyjne, kulturalne, sportowe i naukowe. Są one atrakcyjne dla ludzi młodych, studentów, którzy wybierają je najpierw jako miejsce nauki, a później pracy i zamieszkania. Łatwiej jest w tych miastach osiągnąć cele zawodowe i podnieść swój status materialny i społeczny. Dzieje się to kosztem małych miejscowości i miast, a szczególnie negatywnie wyróżniają się wschodnie obszary Polski, na których proces wynuludniania się jest najgłębszy. Dlatego słusznym pomysłem było skoncentrowanie przez rządzących uwagi na mniejszych ośrodkach miejskich, które po transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej kraju w 1989 r. – a często też utracie

statusu miasta wojewódzkiego – popadały w marazm. Tam wzrastało bezrobocie, stamtąd odpływali ludzie młodzi, topniały dochody własne tych samorządów. Zauważono, że wsparcie rozwoju miast średnich pozytywnie wpłynie na spójność terytorialną kraju oraz przyczyni się do ograniczenia ww. negatywnych zjawisk.

Potrzeba analizy

Dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w 2016 r. powstało opracowanie Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pt. „Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”. Analiza miała wskazać, które miasta wymagają jeszcze większej troski. Przyjęto założenie, że miasta średniej wielkości to te o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys., z wyłączeniem miast wojewódzkich, i te o liczbie mieszkańców 15–20 tys. w przypadku siedzib powiatów. Takich miast było 255. Przy analizie posłużono się siedmioma wskaźnikami obrazującymi zjawiska społeczno-gospodarcze w miastach w latach 2004–2014 oraz wynikami analizy wielokryterialnej przeprowadzonej dla potrzeb delimitacji obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych. W ten sposób wskazano 122 średnie miasta, które tracą swoje funkcje i w których występuje niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza.

Opracowana przez PAN analiza już na etapie jej prezentacji została poddana szerokiej dyskusji, w trakcie której pojawiły się uwagi i zastrzeżenia odnoszące się zarówno do przyjętej metodologii i doboru wskaźników, jak i do odległych, pochodzących z 2014 r., danych statystycznych. W 2019 r. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej została opracowana aktualizacja tego dokumentu, która powstała dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej, na lata 2021–2027. Przy aktualizacji tej listy posłużono się takimi samymi metodologią i kryteriami, a delimitację oparto na danych za 2018 r. i latach 2008–2018.

Ponowna analiza miast średnich dokonana przez PAN wskazała, że 114 miast traci funkcje społeczno-gospodarcze. Zdziwiłem się, kiedy na liście opublikowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zobaczyłem aż 139 miast o szczególnie niekorzystnych tendencjach rozwojowych, proponowanych do objęcia specjalnym wsparciem w polityce rozwoju. Moje pytanie, dlaczego tak się stało, doczekało się wyjaśnienia ze strony resortu, które sprowadza się do tego, że do poprzedniej listy 122 miast dodano 17 nowych. Ministerstwo postanowiło pozostawić na tej liście te miasta, które znajdowały się na pierwszej liście, a które obecnie już kryteriów z drugiej delimitacji nie spełniają. Były 23 takie miasta. Pojawia się więc pytanie o sens takich badań, jeżeli są podejmowane decyzje, które wypaczają uzyskany wynik ba-

dawczy. Jeżeli miasto nie spełniło kryteriów do otrzymania specjalnego wsparcia, to takiego wsparcia nie powinno otrzymać. A jest inaczej.

Regionalne strategię

W przyjmowanych przez rząd dokumentach strategicznych, poza już wspomnianą SOR, aspekt konieczności wsparcia średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze pojawia się bardzo często. W przyjętej w 2019 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 jest on mocno wyeksponowany i traktuje te miasta jak obszary strategicznej interwencji.

W ślad za strategią krajową także regionalne strategię rozwoju traktują te miasta jak wymagające specjalnej interwencji. Tak jest chociażby w województwie podlaskim i w przyjętej strategii rozwoju tego województwa do 2030 r. W województwie podlaskim wszystkie miasta średniej wielkości, z wyjątkiem Suwałk, zostały zakwalifikowane do grupy miast kryzysowych, wymagających wsparcia.

Mocne i wyraźne wyeksponowanie w krajowych i regionalnych strategiach rozwoju problemów miast średnich zostało następnie przeniesione do Umowy Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej na lata 2021–2027, czyli kierunkowego dokumentu, określającego zasady wydatkowania środków UE. Wśród sześciu celów polityki spójności na lata 2021–2027 w piątym celu – Europa bliżej obywateli – zaplanowano działania interwencyjne w stosunku do obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją oraz miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

Wsparcie miast w kryzysie

Analizując programy krajowe, makroregionalny Program Polska Wschodnia czy też programy regionalne z perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027, widzimy w nich zapisy odnoszące się do miast średnich będących w kryzysie, czyli tych z listy 139, dla których przewidziano konkretne działania i preferencje w dostępie do środków UE. Niekiedy jest to konkurs przeznaczony wprost dla miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Przykładem takiego działania jest ogłoszony ostatnio przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego konkurs z programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FENIKS) na lata 2021–2027 na projekty dotyczące rozwoju infrastruktury kultury. O środki mogą wnioskować m.in. jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe instytucje kultury, ale w przypadku JST warunkiem dodatkowym jest lokalizacja instytucji kultury – muszą to być miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Kolejnym jaskrawym przykładem dyskryminacji tych miast jest np. Polsko-Szwajcarski Program Rozwoju Miast, w ramach którego JST mogą aplikować o środki na realizację kompleksowych projektów ukierunkowanych na podnoszenie jakości życia

mieszkańców z maksymalną kwotą dofinansowania projektu przekraczającą 80 mln zł. Nabór jest skierowany wyłącznie do miast z listy 139. Niekiedy preferencje dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze przyjmują formę przyznawania tym miastom dodatkowych punktów przy ocenie ich projektów. Warto też zauważyć, że preferencje w dostępie do środków UE dotyczą nie tylko JST, lecz także innych beneficjentów z obszaru miasta dotkniętego kryzysem, w tym przedsiębiorców i NGO.

Rozwiązaniem jeszcze dalej idącym była zmiana w 2021 r. przez Radę Ministrów rozporządzenia z 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji. Obniżyła ona – niezależnie od stopy bezrobocia w mieście tracącym funkcje społeczno-gospodarcze i na terenie gminy sąsiedniej – kryteria ilościowe, tj. progi inwestycyjne uprawniające do ulg podatkowych, do poziomu 10 mln zł inwestycji dla dużych firm i odpowiednio niższych progów dla mniejszych przedsiębiorców. Załącznik do tego rozporządzenia zawiera listę 139 miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Uprzywilejowanie tych miast i sąsiednich gmin w zakresie pozyskiwania nowych inwestycji jest więc wyraźne. Dla przykładu podam skutki zmiany tego rozporządzenia dla moje-

W 2019 r. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej została opracowana aktualizacja strategii, która powstała dla potrzeb programowania kolejnej perspektywy finansowej, na lata 2021–2027

go miasta. Suwałki jako jedyne średnie miasto województwa podlaskiego (jest ich osiem) nie traci funkcji społeczno-gospodarczych i po zmianie ww. rozporządzenia miały najwyższe w województwie progi inwestycyjne uprawniające przedsiębiorców do uzyskania ulg podatkowych. Dla dużych firm ten próg w Suwałkach wynosił 80 mln zł, w stolicy regionu, czyli w Białymstoku, 60 mln zł, a w pozostałych średnich miastach północno-wschodniej Polski – tylko 10 mln zł. Efekt tych zmian jest taki, że w Suwałkach nastąpiło zahamowanie nowych inwestycji i wzrosła stopa bezrobocia. Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna w latach 2022–2023 nie wydała ani jednej decyzji o wsparciu dla inwestora w Suwałkach. Brak nowych inwestycji może być też związany z nagłośnieniem hipotetycznych zagrożeń w przesmyku suwalskim, a także sytuacją na nieodległej granicy polsko-białoruskiej.

Powstrzymać degradację

Bardzo istotną kwestią w rozwoju gospodarczym miast średnich jest także sprawa ulokowania siedzib największych firm. Jednym ze wskaźników analizowanych przy delimitacji miast średnich była siedziba największych spółek według Listy 2000 „Rzeczypospolitej”. Siedziby tych firm są położone głównie w stolicy kraju, metro-

poliach i miastach wojewódzkich. Tam są też wysokiej jakości i dobrze płatne miejsca pracy. W miastach średnich pozostają zakłady produkcyjne zatrudniające osoby o niższych kwalifikacjach i zapewniające niższe płace. Dlatego średnie wynagrodzenie w firmach miast średnich jest znacznie niższe niż w dużych ośrodkach miejskich i nawet niektóre walory w zakresie jakości życia w mniejszych miastach nie są w stanie tej różnicy zrekompensować. Tak jest i w Suwałkach. W rankingach jakości życia plasujemy się wysoko, ale wynagrodzenia są na poziomie 82 proc. średniej krajowej.

Nie kwestionując co do zasady słusznej idei wsparcia rozwoju obszarów problemowych i miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze, dostrzegam pilną potrzebę przeanalizowania dzisiejszej kondycji polskich miast, szczególnie miast średnich położonych na peryferyjach. Dotychczasowe działania nie są skuteczne i nie zatrzymują degradacji tych miast. Może warto też wrócić do pomysłu decentralizacji administracji centralnej i przeniesienia niektórych siedzib resortów, agencji i central oraz instytutów do mniejszych miast. Mamy dobre przykłady z niektórych krajów zachodniej Europy. Wprowadzając odpowiednie zachęty ekonomiczne, można się też zastanowić nad realokacją siedzib największych firm.

Obecna rzeczywistość społeczno-gospodarcza jest inna niż w 2019 r., kiedy była tworzona lista 139 miast wymagających wsparcia. Był to okres przed pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie. Przeprowadzony w 2021 r. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w znaczny sposób zweryfikował też liczbę ludności kraju, regionów, powiatów, miast i gmin. Okazało się, że jest nas znacznie mniej, niż wynikało z urzędowej ewidencji ludności. Sytuacja ludnościowa wielu polskich miast okazała się znacznie gorsza, niż prognozował GUS. Warto tutaj wspomnieć, że wskaźniki demograficzne miały istotne znaczenie przy delimitacji średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W pełni popieram zmianę modelu rozwojowego na taką, która zakłada koncentrację wsparcia na słabszych gospodarczo obszarach. Taka zmiana priorytetów rozwojowych wymaga jednakże bardzo precyzyjnej diagnozy wyznaczającej obszary kryzysowe, bez której pojawia się bardzo duże ryzyko podjęcia nietrafionych interwencji i marginalizacji jednych obszarów kosztem innych. Niepokojące jest to, w dalszym ciągu prowadzimy politykę rozwoju kraju na podstawie nieaktualnych już i mało przejrzystych zasad.

Sądzę, że w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej i geopolitycznej rząd Koalicji 15 października powinien jak najszybciej zaprezentować swoją wizję, a później koncepcję rozwoju kraju, regionów i miast. Potrzebne jest nowe spojrzenie na politykę rozwoju. Jeżeli miałby on korzystać ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, opracowanych przez poprzedników, to też warto byłoby do tych strategicznych dokumentów wprowadzić istotne korekty.