

Sejmik Województwa Pomorskiego

# **SAMORZĄD POMORZA**

**Zeszyty Problemowe**

**Nr 4/2017**

**Gdańsk 2017**

**Wydawca**

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

Sejmik Województwa Pomorskiego

80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27

tel. 58 32 61 736, e-mail: sejmik@pomorskie.eu

Redaktorzy: Grzegorz Grzelak, Jerzy Barzowski, Czesław Elzanowski

Współpraca: Magdalena Kuropatwińska

Recenzent: Tomasz Parteka

Korektor: Bożena Micun-Gusman

Projekt graficzny okładki: Arkadiusz Stawiński

Skład i druk: Zapol Sobczyk Spółka Jawna

*Zasoby fotograficzne, które nie zostały opisane inaczej,  
pochodzą z archiwum UMWP.*

ISSN 1641-1420

## Spis treści

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Grzegorz Grzelak</b> , Wstęp ..... | 4 |
|---------------------------------------|---|

### ***Część I. Integracja województwa***

|                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Cezary Obracht-Prondzyński</b> , Pomorskie ideały obywatelskie – inspiracje nie tylko dla edukacji .....                                       | 5  |
| <b>Grzegorz Grzelak</b> , Samorząd i wspólnota regionalna Pomorza .....                                                                           | 13 |
| <b>Danuta Grodzicka-Kozak</b> , Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Gdańsku jako narzędzie realizacji Strategii Województwa Pomorskiego ..... | 32 |
| <b>Jan Szymański</b> , Samorząd województwa – czy będzie obchodził swoje 20. urodziny? .....                                                      | 67 |

### ***Część II. Ochrona zdrowia***

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Jerzy Barzowski</b> , Pomorska służba zdrowia w przeddzień wprowadzania reform .....                                                                                | 74 |
| <b>Paweł Orłowski</b> , Przekształcenia i konsolidacje uratowały nasze szpitale. Czas na kolejne inwestycje .....                                                      | 80 |
| <b>Ewa Borek</b> , Reforma w poprzek trendom .....                                                                                                                     | 85 |
| <b>Tadeusz Jędrzejczyk</b> , Pieniądze na leczenie przepływają przez sieć .....                                                                                        | 93 |
| <b>Jolanta Sobierańska-Grenda, Sebastian Susmarski</b> , Pomorski Model Restrukturyzacji jako forma optymalizacji działalności publicznych podmiotów leczniczych ..... | 96 |

### ***Część III. Dokumenty***

|                                                                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Stanowisko XXXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP w sprawie Polityki Spójności po roku 2020 .....                           | 108 |
| Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego .....   | 113 |
| Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie systemu ochrony zdrowia .....                       | 115 |
| Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia ..... | 117 |
| Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie .....      | 118 |

...

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii ..... | 120 |
|------------------------------------------------------|-----|



### **Grzegorz Grzelak**

*Wiceprzewodniczący Sejmiku*

*Województwa Pomorskiego*

*Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna  
w Gdańsku*

---

## **Wstęp**

Niniejszym oddajemy Państwu czwarty numer Zeszytów Problemowych Samorząd Pomorza. Pierwsza część dotyczy ogólnych zagadnień integracji i rozwoju województwa pomorskiego. Dwa pierwsze materiały, autorstwa Cezarego Obrachta-Prondzyńskiego oraz Grzegorza Grzelaka, dotyczą kwestii tożsamościowych i wspólnotowych społeczeństwa i samorządu pomorskiego. Dwa następne, autorstwa Danuty Grodzickiej-Kozak oraz Jana Szymańskiego, odnoszą się do najistotniejszych problemów rozwojowych naszego regionu. Część druga poświęcona jest problemom ochrony zdrowia w naszym województwie, ale także w kontekście ogólnopolskiej reformy służby zdrowia i organizacji tzw. sieci szpitali. Część tę rozpoczyna krytyczny materiał Jerzego Barzowskiego, pozostałe informacje

są przygotowane z inicjatywy Zarządu Województwa Pomorskiego i Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego.

W dziale Dokumenty zamieszczamy także te, które odnoszą się do trwającej od co najmniej roku dyskusji na temat przyszłości samorządności terytorialnej w Polsce. Nie ma co ukrywać, niektóre z ustaw napawają niepokojem o przyszłość polskich samorządów terytorialnych. W jakim kierunku idą zmiany ustrojowe i kompetencyjne dotyczące lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych? Na pewno mają one charakter recentralizacyjny, ograniczający dotychczasowy poziom samorządności terytorialnej. Jako przykłady takich działań podać można zmiany w systemie oświaty, obarczające finansowo i organizacyjnie samorządy, wzmocnienie pozycji kuratorów wojewódzkich wobec samorządów, ograniczenie możliwości prowadzenia przez samorząd regionalny polityki rolnej (poprzez przejęcie ośrodków doradztwa rolniczego), przejęcie przez rząd regionalnych izb obrachunkowych, arbitralne decyzje dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowywane jest przejęcie przez administrację centralną wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, powiatowych urzędów pracy. W związku z wykorzystywaniem przez partię rządzącą inicjatywy poselskiej w procesie legislacyjnym, osłabiła się pozycja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nowym faktem jest powstawanie samorządowych komitetów protestacyjnych.

## CZĘŚĆ I. Integracja województwa



**Cezary Obracht-Prondzyński**  
*Socjolog, antropolog, historyk, profesor  
zwyczajny Uniwersytetu Gdańskiego*

---

### **Pomorskie ideały obywatelskie – inspiracje nie tylko dla edukacji<sup>1</sup>**

Staję przed Państwem jako akademik, szkolny, badacz, ale też osoba zaangażowana w życie publiczne, aby podjąć refleksję nad naszą obywatelską kondycją. Ta refleksja jest ważna zarówno ze względu na czas, w którym się spotykamy – Święto Niepodległości – ale także ze względu na miejsce. Chcę bowiem, abyśmy wspólnie pochylili się nad tym, czym jest Pomorze – region, w którym żyjemy? Kim jesteśmy my – mieszkańcy tego regionu? Jakie są nasze obywatelskie zadania i jak się

z nich wywiązujemy? A będę to mówił jako mieszkaniec Bytowa i Gdańska. Jako Kaszuba i Pomorzanin, myślący o naszej małej i wielkiej ojczyźnie. Jako osoba, dla której niezwykle ważne są słowa Artura Marii Swinarskiego (1900-1965) – urodzonego w Brodnicy nad Drwęcą, a zmarłego we Wiedniu, który w swoim pięknym wierszu *Pomorze*, napisanym w 20-lecie międzywojennym, mówił tak:

„Tu jest Ojczyzna moja – nad Wisłą,  
jak rude zorze,  
Zastygły grody w ostrych promieniach baszt.  
Tu jest Ojczyzna moja i dom mój:  
Pomorze.”

\*\*\*

Można by (nieco retorycznie) zapytać: dlaczego pytania o obywatelskość i o ideały obywatelskie stawiamy dzisiaj w tak mocny sposób? Dlaczego martwimy się o wspólnoty obywatelskie (także te lokalne i regionalne)? Jakie mamy pomysły na budowanie trwałych mechanizmów aktywizowania i partycypacji? Czy nie ryzykujemy, mówiąc o ideałach demokratycznych, że popadniemy w werbalizm, a tymczasem praktyka niewiele będzie miała wspólnego z rzeczywistą demokracją?

Jak do tego doszło, że dziś rozglądając się po bliższym i dalszym otoczeniu, zaczynamy stawiać już nie pytania o to: JAKA demokracja, ale wręcz CZY demokracja? Jak to się stało, że wiara w model

---

<sup>1</sup> Referat wygłoszony 19 listopada 2016 r. w siedzibie Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku podczas Pomorskiego Forum Oświaty.

demokratyczny, którego fundamentem jest aktywne obywatelstwo, zaczęła nie tylko słabnąć, ale poddawana jest w różnych zakątkach świata celowej destrukcji? Albo inaczej – jak podtrzymać wiarę w demokratyczne ideały w warunkach rosnących nierówności społecznych oraz szerzącej się „populistycznej alternatywy”?

To nie są tylko dylematy teoretyczne. I nie tylko polskie. Dotykają one samej istoty życia społecznego i wyzwań, przed którymi stajemy. W dodatku są to dylematy i wyzwania nie tylko polityczne, technokratyczne, pragmatyczne. Kto wie, czy jeszcze istotniejsze nie są problemy etyczne, a to dlatego, że myśląc o demokracji i obywatelstwie myślimy zawsze gdzieś na końcu (choć powinniśmy na początku) o człowieku. Jeśli zaś tak jest, to dotykamy kwestii wartości, bo nie da się mówić o człowieku wyłącznie w kontekście struktur, procedur, instytucji. One są bardzo ważne, także dlatego, że w Polsce mamy niezwykłą skłonność do destruowania ładu instytucjonalnego i konstytucyjnego.

Zawsze jednak w samym sercu sporów, bez których demokracja obejść się nie może, pojawiają się wartości i emocje. Aktywność, zaangażowanie, partycypacja, obywatelskość – to nie tylko problemy praktyki życia publicznego. To także elementy uruchamiające ludzkie emocje, przeżycia, dotykające właśnie wartości.

\*\*\*

Rozmawiamy o tych dylematach i wyzwaniach tutaj – w Gdańsku, na Pomorzu. Nie w jakimś „abstrakcyjnym

kontekście”, lecz w konkretnym miejscu, które ma swoją historię, które ma swoją specyficzną kulturę, które ma swój – można by powiedzieć – „profil semantyczny”. A więc w miejscu, gdzie określone hasła, symbole, wartości, elementy pamięci mają pewne znaczenia.

A jesteśmy wszak regionem o ponadprzeciętnym zagęszczeniu symbolicznym. Wszak: Westerplatte, „Solidarność”, Grudzień i Sierpień, Zaślubiny Polski z Morzem, Miasto Wolności, nowoczesność Gdyni, kaszubski Wawel w Oliwie, Wybicki i hymn narodowy... Przykładów: miejsc, dat, wydarzeń, osób itd., które odgrywają rolę regionalnego (i nie tylko) zasobu symbolicznego, można podawać o wiele więcej.

Jest jednak istotnym pytaniem, czy my te symbole poznajemy, interpretujemy, odczytujemy, wykorzystujemy w edukacji, w budowaniu regionalnej tożsamości, w tworzeniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Czy sięgamy do naszej pomorskiej myśli i budujemy w oparciu o nią współczesną refleksję obywatelską?

Chciałbym kilka przykładów przywołać wskazując, jak ciekawe, ale też ważne i ciągle aktualne (a może – coraz bardziej aktualne) są pomorskie ideały obywatelskie. Jakie z nich można i należy wykorzystywać dla pracy publicznej, ale też dla edukacji obywatelskiej.

\*\*\*

Co to znaczy jednak „pomorskie” ideały? W 1936 r. odbyła się ważna i ciekawa polemika na łamach toruńskiej „Teki Pomorskiej” między dyrektorem Insty-

tutu Bałtyckiego Józefem Borowikiem<sup>2</sup> a Józefem Mossakowskim.

Ten drugi, polemizujący z Borowikiem, tak pisał o tożsamości pomorskiej: „Nie było więc możliwości wkupić się w społeczeństwo nasze tym jedynie wskazaniem, że się przecież na tej ziemi siedzi od licznych pokoleń, że się ugory jej w żyzne łąny zamienia, a na pustkowiach dostojne budowle wznosi. To wszystko budziło uznanie, a nawet szacunek, ilekroć nie było połączone z widocznym wyzyskiem [...] lecz do uznania za swego, za »swojaka« żadnego zgola nie dawało tytułu. Tytułem do tego nieodzownym mogła być jedynie pełnia duchowego zespolenia. Inaczej było się tylko mieszkańcem Pomorza, nigdy zaś Pomorzaninem”<sup>3</sup>.

Te uwagi jeszcze bardziej są aktualne dziś – wszak pochodzimy z różnych stron! Ale jesteśmy na Pomorzu i jeśli chcemy nie być TYLKO mieszkańcami regionu, lecz widzieć w sobie Pomorzan z własną tożsamością, musimy się – metaforycznie mówiąc – duchowo zjednoczyć z tym regionem. Musimy go poznać i pokochać. Tu zbiegają się ścieżki edukacji obywatelskiej i regionalnej!

\*\*\*

To jest ważne nie tylko z jakichś poetyckich motywów czy też socjologicznej potrzeby myślenia o tożsamościach. Stanisław Pestka, wspomniały – niestety, nieżyjący już – pi-

<sup>2</sup> Zob. J. Borowik, *Opinia pomorska*, „Teka Pomorska”, 1936, nr 2.

<sup>3</sup> J. Mossakowski, *Opinia pomorska a „pomorskość”*, „Teka Pomorska”, 1936, nr 3-4.

sarz i poeta, działacz regionalny i dziennikarz, w 1991 r. na fali ogólnej dyskusji nad lokalnością i regionalizmem w kontekście rewitalizacji i przywrócenia samorządności pisał: „Związek z regionalnym podglebiem sprzyja objawieniu się także różnorodności, uruchamia wewnętrzną dynamikę, także obywatelską, ożywia zbiorową wolę, wyzwala twórcze adaptacje i dążenia, by w pełni ukazać własne potencjalne bogactwo, tworzone przez miłość, pracę i sztukę. Nie ma więc przesady w stwierdzeniu, że lokalne wartości apelują do sił rozwijających człowieka, uwrażliwiają go na treści o charakterze uniwersalnym”<sup>4</sup>.

Związek z regionem ma więc także znaczenie pragmatyczne, bo regionalna i lokalna różnorodność dynamizuje życie obywatelskie i wyzwala twórcze aktywności. Przecież całe pomorskie doświadczenie nas o tym przekonuje. Można więc powiedzieć, że przez poznanie i zakorzenienie idziemy w stronę aktywności i twórczości.

\*\*\*

Na przeszkodzie w rozwijaniu obywatelskiej aktywności stoją trzy zjawy z powieści Aleksandra Majkowskiego o Remusie. Trzy zmyły, które do dziś błakają się po pomorskich i polskich stęgach: Strach, Trud i Niewarto. Ileż to naszych dyskusji i zmartwień obywatelskich dotyczy właśnie nadmiaru ich obecności w naszym życiu publicznym? I można powiedzieć – tak jak za Prusaka, tak i za każdej następnej autorytarnej

<sup>4</sup> *Docenić region*, „Pomerania”, 1991, nr 1-2, s. 4.

władzy kluczowym było, aby ludzie się tym zjawom podporządkowali: Strach – przed zaangażowaniem. Brak wytrwałości w trudzie budowania demokracji. I nie warto – się angażować, włączać, brać odpowiedzialności...

Jeśli chcemy budować wspólnotę obywatelską, musimy sobie poradzić z tymi zjawami! Gdy organizowaliśmy Kongres Pomorski 20 lat temu, Stanisław Pestka zaproponował, aby jego hasłem było zdanie z powieści A. Majkowskiego pt. „Pomorzanie”. Warto przywołać cały fragment: „Patrz i nabierz ducha. Nie bój się. Żyje duch Pomorza. Zali nie wiesz, że granice ducha są niezmierzone i jego potęga nie mierzy się miarą ziemską? [...] Wstań i czyn. Pomorzaninie, ufaj w Twą siłę”<sup>5</sup>. Pomorzaninie, nie bój się i ufaj w swoje siły.

\*\*\*

Po co mamy CZYNIĆ? Do czego nam ta odwaga jest potrzebna?

Naszym zadaniem jest budowanie pomorskiej obywatelskiej wspólnoty regionalnej. Ważne jednak jest to, JAK będziemy to robić. Brunon Synak pisał w jednym ze swoich tekstów: „droga do budowania **pomorskiej wspólnoty regionalnej** oparta być musi na dialogu wewnętrznym i zewnętrznym, na odkrywaniu i pielęgnowaniu tożsamości grupowej przez zrozumienie innych (wg zasady: »cieszę się, że jesteś inny«), na unikaniu poszukiwania własnej identyfikacji poprzez przeciwstawianie wysokich wartości własnej grupy niskim

<sup>5</sup> A. Majkowski, *Pomorzanie*, opr. D. Majkowska, Gdańsk 1973, s. 114.

wartościom innej grupy. na wyzbyciu się z jednej strony postaw etnocentrycznych, egoizmu grupowego czy fałszywie rozumianej solidarności, a z drugiej – uprzedzeń, nieufności, podejrzeń o separatyzm. na przewadze procesów integracyjnych nad dezintegracyjnymi. na urzeczywistnianiu europejskiego modelu »jedności w różnorodności«”<sup>6</sup>.

To niezwykle ważne przesłanie tutaj, u nas, na Pomorzu, gdzie jesteśmy historycznie i współcześnie tak zróżnicowani. Budowanie regionalnej wspólnoty obywatelskiej zakłada poszanowanie dla tej różnorodności. Widzenie w niej lokalnego bogactwa i zasobu rozwojowego.

Można więc powiedzieć, że jednym z najważniejszych pomorskich ideałów obywatelskich jest otwartość i poszanowanie inności. Cała nasza historia przekonuje nas o wadze tego typu postawy, a współczesność każe o tym w sposób szczególny pamiętać.

\*\*\*

Powiedzenie „cieszę się, że jesteś... INNY” jest cytatem z ks. prof. Janusza Stanisława Pasierba. Sięgnijmy do niego. W zapiskach z 1991 r. pisał: „Kiedy myślimy o Gdańsku, nie możemy przywołać jego dewizy: Nec temere, nec timide. Zawiera się w niej na pewno nie tylko kupiecka roztropność, ale idea złotośrodkowa, umiaru, równowagi ducha, co w takim ożywionym punkcie globu jak ten, miało się okazać wskazówką nad wyraz cenną. [...]”

Ta nasza mała ojczyzna nigdy nie była samotną wyspą, lecz częścią

<sup>6</sup> B. Synak, op. cit., s. 96.

głównego ładu, Polski, Europy. Nie miała granic naturalnych w postaci nieprzebytych gór, jedyną granicą naturalną było morze, ale ono właśnie było oknem i drogą.

Ziemia spotkań. Wielkich zasiedzeń, ale i wielkich spotkań. Przez wieki żyli tu ze sobą i obok siebie – jak to znakomicie opisał Günter Grass – Polacy, Kaszubi, Niemcy, żeby już nie liczyć innych nacji, różnych nowych czy starych Szkotów. Poplątani, skuzynowani, wrodzy i przyjaźni. Prawdziwa mozaika języków i narodowości, której zaczęła od czasów epoki nowożytnej odpowiadać także mozaika wiar. Wszystko jakoś żyło tutaj razem – nec temere, nec timide. [...]

W Gdańsku dokonał się wielki cud po roku 1945. Zabite miasto zmarłychwstało i zrodziło nowy typ człowieka. Dokonała się integracja ludzi: Kaszubi, Wilniuki i przybysze z innych stron poczuli się gdańszczanami.<sup>7</sup>

Ale tak stało się w wielu innych miejscach na Pomorzu. Jesteśmy tu razem – Pomorzanie starej i nowej daty. Kaszubi, Kociewiaczy, Borowiaczy, mieszkańcy Powiśla i przedwojennej Gdyni, wędrowcy dobrowolni i przymusowi, migranci sprzed wieków i ci sprzed lat, mniejszości i większości w różnych kombinacjach. Jeśli chcemy żyć zgodnie, szanujemy własną tożsamość i bądźmy otwarci na odmienność.

\*\*\*

Aby się takie postawy w życiu realizowały, potrzebny jest ideał obywatel-

ski. Jakże pięknie i trafnie wyraził go A. Majkowski, pisząc w 1921 r. na łamach „Gryfa”:

„Na wzór zwycięskich demokracji zachodnich państwo dla nas jest środkiem, a celem obywatel i naród. Państwo jest domem, który sobie zbudowaliśmy, domem, który dla tego kochamy i gotowiśmy bronić do ostatka. Obrońcą jego i budowniczym jest obywatel, wolny, uświadomiony, szlachetny, który wie dobrze, że część swobody osobistej ofiarować trzeba za pełnię wolności obywatelskiej. Czem silniejszy, oświećszy i szlachetniejszy obywatel, tem potężniejszy naród, zbiorowy stróż państwa. W tak pojętem państwie różne typu szczepowe i indywidualne znajdują z jednej strony pełnię rozwoju, z drugiej będą stanowiły nie osłabienie, ale bogactwo i podporę państwa. Pomorzanie z swym wysoce rozwiniętym zmysłem państwowotwórczym będą dla Polski nabytkiem nieostatnim.

Rozumie się, że wychowanie takich wolnych obywateli wymaga więcej wysiłku i inteligencji wychowawców narodu niż system pruski. Stosunek ich do siebie taki, jak podoficera pruskiego do ideowego pedagoga. Ale ideał zachodni odpowiada najlepszym tradycjom polskim”<sup>8</sup>.

Powtórzę: ideał zachodni odpowiada najlepszym tradycjom polskim! A celem naszym jest obywatel wolny i uświadomiony – zbiorowy stróż państwa.

<sup>7</sup> J.S. Pasierb, *Obrót rzeczy. Rok 1991*, Pelplin 2002, s. 142-143.

<sup>8</sup> J. Starża (A. Majkowski), *Nowa wiosna*, „Gryf”, 1921, nr 1, s. 2-4.

Jeśli ktokolwiek myśli o budowaniu silnego państwa, ograniczając sferę wolności obywatelskich, zabierając prawo obywatelowi do konstytucyjnej obrony, podważając trójpodział władzy, atakując organizacje obywatelskie, posługując się strachem, narzucając „odpowiedni” wzór patriotyzmu czy też nie reagując na akty przemocy wobec „innych” – ten jest w ciężkim błędzie. Takie państwo na pewno nie będzie silne. A o innowacyjnej gospodarce można tym bardziej zapomnieć.

\*\*\*

Fundamentem demokracji jest bowiem prawo do krytyki i niezależności w poglądach oraz postawach. Obywatele nie mogą się państwa bać, bo jeśli tak się staje, demokracja umiera.

Często dzisiaj mówimy, że winę za uwiad idealów obywatelskich ponosi „kultura folwarku”, która jest efektem naszej historii, przede wszystkim pańszczyzny. To prawda! Widzimy „folwarki” wszędzie – w urzędach, szkołach, na uczelniach, firmach...

Ale proszę, abyśmy pamiętali, że jesteśmy na Pomorzu. Możemy się uczyć z własnej historii, a ona była odmienna. Zacytuję Józefa Łęgowskiego, nauczyciela, badacza po I w. św. pierwszego pomorskiego kuratora oświaty. Pochodził z ziemi malborskiej i tak pisał w jednym ze szkiców: „Charakter wyrobników, najemników, swojaków, czyli w ogóle najniższej klasy ludu malborskiego wielce się różni od charakteru ludu polskiego w innych dzielnicach. [...] Jeżeli kto z Królestwa lub Galicji zwie-

dza malborskie, uderzy go butna postawa chłop. używane tam powszechnie kłanianie się do kolan zupełnie tu nieznane. chłop zdejmie czapkę, swego dziedzica zresztą i w rękę pocałuje, ale stoi w postawie sztywnej, a mina jego i mowa nie zna nic z owej pokory i potulności chłopu polskiego z innych okolic.

Psychologa ta postawa mile jedynie dotknąć powinna, bo **wszędzie, gdzie człowiek łąsi się bez poczucia własnej godności, serce jego jest pełne obłudy i tajonej nienawiści**<sup>9</sup>.

Nie ma obywatelskości bez poczucia godności! Ale też pamiętajmy, że obywatel nie jest, nie musi, a nawet nie może być pokorny! Zakończmy z kulturą folwarku!!!

\*\*\*

Aby to było możliwe, potrzebna jest odwaga. Odwaga bycia obywatelem. Odwaga otwartości na innych. Odwaga przebaczenia. W 1979 r., podczas spotkania w PEN-Clubie w Warszawie w rocznicę wybuchu II wojny światowej, Lech Bądkowski mówił:

„Dla bojaźliwych nie ma litości. Chcę zatem powiedzieć wyraźnie, świadom odpowiedzialności, w czterdziestolecie początku wojny narodów świata, w którą wejść musieliśmy dla obrony Rzeczypospolitej Polskiej: czas na rzeczywiste pojednanie między Polakami i Niemcami. Czas, aby zwłaszcza ci, którzy przeżyli ów kataklizm, zrzucili z siebie więzi nienawiści. obowiązek dania przykładu należy – moim zdaniem – do tych, którym walczyć wypadało twarzą w twarz. Chciałbym, aby obchód wybu-

<sup>9</sup> Tamże, s. 722-723.

chu wojny, jak też jej końca, umacniał w nas wolę wzajemnego zrozumienia, które jest podwaliną pokoju i pogodzenia się i chciałbym, żeby nie rozjątrzał w nas uczuć wrogich – przeciw komukolwiek. żeby najgorsze w historii Polski doświadczenie nie porażało naszej wyobraźni, która wespół z rozumem musi pracować na rzecz przyszłości. Pamiętać o wszystkim – tak, nienawidzić – nie”<sup>10</sup>.

Mówił to żołnierz Września, bohater spod Narwiku odznaczony Orderem Virtuti Militari, człowiek, który się władzy nie kłaniał. Ale też jeden z liderów ruchu kaszubsko-pomorskiego, który wiedział, jak dramatyczna była nasza historia. Mówił nie tylko o konieczności pojednania i wybaczenia, ale też nakładał na nas obowiązek pamiętania i żądał odwagi bycia sobą.

Dlatego też nigdy nie przestanę powtarzać: mamy tutaj na Pomorzu prawo do własnej pamięci, do własnej skomplikowanej historii. I mamy prawo do szacunku!

Nasza historia, szczególnie XX w., była niezwykle skomplikowana i zapłaciliśmy ogromną cenę za trwanie przy Polsce. Jakimż więc szyderstwem jest, że rzuca się nam w twarz „dziadka z Wehrmachtu”, za którego nikt nas nie przeprosił?

Chcę też powiedzieć tym, którzy w patriotycznym wzmożeniu rozwijają kult żołnierzy wyklętych... tym, którzy tak jednoznacznie chcą rozdzielać chwałę bohaterstwa i potępiać zdrajców ojczyzny uświadamiam, że na pomorskiej ziemi żyją jeszcze rodziny ofiar

tych żołnierzy. Ofiar, które są często bardziej wyklęte niż oni!

Zważmy więc, aby oddając sprawiedliwość jednemu, nie krzywdzić i nie stygmatyzować innych. W miejscu takim, jakim jest Pomorze, nader o to łatwo. Zwłaszcza wtedy, gdy nie o cześć i pamięć tu idzie, ile o uzurpowanie sobie prawa do władzy rozsądzania, kto jest, a kto nie jest prawdziwym Polakiem, prawdziwym patriotą. Nas tu już wielu dyscyplinowało i rozliczało. Nie jest to dla nas nowe. Ale nie sądziliśmy, że w wolnej i demokratycznej Polsce nadal będzie to praktykowane!

\*\*\*

To jest rozczarowujące, bo wśród pomorskich ideałów obywatelskich demokracja jest wartością kluczową. Demokracja i samorząd, który jest jej fundamentem. Lech Bądkowski, który rozwijał ideę krajowości – samorządności regionalnej, podkreślał jednocześnie w „Kaszubsko-pomorskich drogach”: „Demokratyczności ustroju nie uzyskuje się prostym istnieniem kłócących się partii, ale wprzęgnięciem możliwie najszerszych mas ludności do służby państwu”.

Powtórzę – nie kłójące się partie, lecz aktywni obywatele są źródłem demokratyczności ustroju. A korzenie tych demokratycznych ideałów u nas są głębokie. Tak Karnowski pisał o Florianie Ceynowie: „Dorobkiem politycznym jest nieustraszony jego demokratyzm, który nic nie ma wspólnego z demokratyzmem »z łaski dziedziców«. Demokracji tej miary, co Ceynowa, nie masz wów-

<sup>10</sup> L. Bądkowski, *Myśleć samemu*, Gdańsk 1990, s. 6.

czas na całym obszarze ziem polskich. Jest on u nas najwięcej typowym przedstawicielem i wyobrazicielem ideałów i prądów rewolucyjnych i socjalnych szalonego r. [1848 – C.O.-P.]”<sup>11</sup>.

I dodawał dalej, że Ceynowa „Występował jako człowiek nowy, pozbawiony autorytetu pochodzenia, majątku lub sławy, od razu narażał się panującym siłom społecznym, głosił hasła tutaj dotąd nie słyszane i bynajmniej nie wyczekiwane, powinien więc być przynajmniej swą osobowością i sposobem postępowania wzbudzać ufność. Owszem, jako lekarz miał duże wzięcie, nie było to jednak zbyt trudne w czasach, gdy lekarz wiejski stanowił wielką rzadkość. On przy tym, według świadectw, pracował ofiarnie i od ubogich nie brał opłat”<sup>12</sup>.

Był więc nonkonformistą – politycznym, ideologicznym, światopoglądowym, obyczajowym, estetycznym... Swoimi działaniami, ideami, poglądami denerwował i irytował, konsekwentnie szedł pod prąd. Był z ducha romantycznym buntownikiem i indywidualistą. A przede wszystkim, zdeklarowanym demokratą.

\*\*\*

W grudniu 1980 r. Lech Bądkowski, pod wrażeniem wydarzeń polskiego Sierpnia '80, pisał tak o naukach płynących z postawy Ceynowy:

„Pierwsza – trzeba mieć odwagę głoszenia własnych poglądów, także wtedy, gdy wymaga to przeciwstawienia się czynnikom sprawującym władzę

i okolicznościom, a także własnemu społeczeństwu.

Druga – trzeba osiąść wytrwałość w dobijaniu się o zrozumienie i poparcie dla swego stanowiska, gdy jest ono niepopularne i powszechnie odrzucane.

Trzecia – trzeba wyciągać wnioski z własnych niedostatków i błędów, przewyciężając je [...]”<sup>13</sup>.

\*\*\*

Jeśli chcemy być w pełni obywatelami, musimy spełnić kilka warunków, o których mówią nam pomorskie ideały obywatelskie:

- trzeba zachowywać w każdych okolicznościach niezależność i mieć odwagę krytycznego myślenia (trzeba nie być w myśleniu posłusznym)
- trzeba umieć i chcieć wykraczać poza przyzwyczajenia własnej grupy,
- należy przełamywać lenistwo i być aktywnym,
- być otwartym na innych,
- wybaczać, ale pamiętać,
- trzeba być odważnym i mieć poczucie własnej godności,
- a wreszcie, trzeba być skierowanym „twarzą ku przyszłości”. Historia jest ważna, lecz pamiętajmy, że wychowujemy przyszłych obywateli, którzy mają odnaleźć się w nowych realiach. I uczynić je lepszymi do życia – dla siebie i innych. I niech to robią zgodnie z zasadą Gdańszczan – ani trwożliwie, ani zuchwale.

<sup>11</sup> J. Karnowski, *Dr Florian Ceynowa...*, s. 83.

<sup>12</sup> Tamże, s. 10.

<sup>13</sup> Tamże, s. 12.



**Grzegorz Grzelak**

*Wiceprzewodniczący Sejmiku  
Województwa Pomorskiego  
Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna  
w Gdańsku*

---

## **Samorząd i wspólnota regionalna Pomorza**

Podstawowym punktem odniesienia dla polityki regionalnej w Polsce jest wspólnota samorządowa województwa. Reprezentują ją regionalne władze uchwałodawcze (sejmik) i wykonawcze (zarząd). Przez decyzje tych władz ujawniać się powinna realizacja współczesnej idei regionu (lub też jak mówią zapisy strategii regionalnych – jego „misji”). Ukonstytuowanie się w końcu 1998 r. samorządowych władz Pomorza dokonało się po decyzjach sejmowych dotyczących podziału państwa na województwa. W wyniku tych decyzji Pomorze (województwo pomorskie) to jedno z 4 województw pomorskich (obok zachodniopomorskiego, pomor-

sko-kujawskiego, a nawet fragmentarycznie warmińsko-mazurskiego – chociaż brak tutaj jednoznacznych kryteriów delimitacyjnych). Ideę regionalną Pomorza można sprowadzić do „misji” wspólnoty regionalnej tego jednego województwa, chociaż posiada ono wielorakie, historyczno-kulturowe odniesienia do szerszej przestrzeni geograficznej<sup>14</sup>.

Z drugiej strony, mimo tego narzucanego w ostatnich latach ograniczenia, przedmiot analizy musi rodzić wiele trudności. Na obszarze województwa pomorskiego występuje znaczne zróżnicowanie społeczeństwa, obok siebie występują skupiska ludności autochtonicznej i napływowej, kresowej czy ukraińskiej. Co prawda, każdy rok istnienia tego województwa umacnia wewnętrznie nowy organizm, prowadzi do swoistej „pomeranizacji”. Historycznym, ze wszech miar pozytywnym, przykładem tego procesu była Gdynia (będąca wzorem kreatywnej polityki państwa polskiego), która stała się także symbolem wartości o znaczeniu regionalnym<sup>15</sup>. Z drugiej strony, ten nowy organizm podlegał także tendencjom o charakterze odśrodkowym (ujawniającym się na przykład w Słupsku)

---

<sup>14</sup> Niniejszy tekst stanowi rozwinięcie artykułu autora *Idea regionalna Pomorza. Aspekty wewnętrzne i międzynarodowe*, „Gdańskie Studia Międzynarodowe” 2003, nr 1, por. też: G. Grzelak, *Wokół idei samorządu regionalnego Pomorza*, „Studia Socjologiczne”, 2010, nr 3, s. 203-220, oraz inne prace tego autora.

<sup>15</sup> Por. *Korzenie Gdyni. Materiały z konferencji historycznej*, 2 października 2002 r., Część I, Gdynia 2003.

czy procesom integracyjnym z innymi sąsiednimi obszarami (przykład Elbląga z województwa warmińsko-mazurskiego).

Idea regionalna Pomorza karmi się pewnym mitem wyjątkowości związanej z historią tej ziemi, jej różnorodnością etniczno-kulturową oraz bogactwem krajobrazu przyrodniczego. Jej trwałym elementem jest etos wolnościowy związany z Sierpniem 1980 r. i powstaniem NSZZ „Solidarność”. Po 1990 r. w ideę tę zaczął wpisywać się samorząd terytorialny i silnie rozwijające się organizacje pozarządowe. Wciąż jednak stawiane jest pytanie o odrębność i swoistość pomorskiej wspólnoty regionalnej.

## **1. U źródeł regionalizmu pomorskiego**

Politolog szukający źródeł współczesnej myśli regionalnej na Pomorzu, nie może pominąć klasycznej dla niej postaci Lecha Bądkowskiego, założyciela i organizatora Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, literata, a także politycznego wychowawcy całego pokolenia aktywnych uczestników ruchów regionalnych i opozycji demokratycznej na Wybrzeżu w latach 70. i 80. XX w., później wcielających w życie wizję regionalizmu pomorskiego. Ten gdański pisarz i publicysta wypowiadał się zarówno w kwestiach dotyczących tożsamości Pomorza, jak i w sprawach międzynarodowych czy politycznych. Kształt obecnego województwa pomorskiego, ukształ-

towanie drugiego podmiotu regionalnego na południe od Kwidzyna, z pewnością odbiega od wyobrażeń tego rodowitego torunianina o regionie pomorskim. Jednak cele, jakie stawiali sobie gdańscy i toruńscy samorządowcy, wskazują na wpływ jego myślenia politycznego.

Początkowo – pisząc w czasie II wojny światowej w Szkocji „Pomorską myśl polityczną” – szukał racji rozwoju pomorskiej myśli politycznej w historii Kaszub i historycznego Pomorza, pozostając pod wpływem takich postaci, jak Jan Karnowski, Florian Ceynowa, Aleksander Majkowski. Wkrótce jednak sformułował oryginalną ideę „krajowości”, dokonując jej uzasadnienia i szczególnego podziału kompetencyjnego między „centrum” a „krajem”. Krajowość, według Bądkowskiego, „nie stawia żadnych hamulców wewnętrznemu ruchowi ludności [...]”. Chodzi natomiast o silne wiązanie ludności z terenem, na którym ona żyje i zapewnianie jej potrzebom pełnego wyrazu”. Pomorze może być szczególnie powołane do rozwijania zasady krajowości, ponieważ obejmuje obszar odrębny, specyficzny w znaczeniu historycznym, etniczno-kulturowym, geograficzno-gospodarczym czy nawet krajobrazowym. Jego rozwój jest jednak uwarunkowany decentralizacją państwa, gdzie po stronie „centrum” pozostaną jedynie takie dziedziny, jak: polityka zagraniczna, obronna oraz koordynowanie rozwoju gospodarki narodowej<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> L. Bądkowski, *O krajowości*, „Biuletyn Zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa”, nr 14, Warszawa 1991, s. 67-73.

Komentator myśli politycznej Lecha Bądkowskiego, Tadeusz Bolduan pisał, że „jego krajowość to nic innego, jak samorząd krajowy, stojący na stanowisku jednolitości dyspozycyjnej państwa”. W latach 70. XX w. pisarz traktuje określenia „krajowość” i „regionalizm” wymiennie<sup>17</sup>.

U progu wydarzeń sierpniowych (Bądkowski brał w nich czynny udział, m.in. jako rzecznik Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Gdańsku), jego program krajowości stał się podstawą ruchu pomorskiego. W „Kaszubsko-pomorskich drogach” pisał o nim: „Jest to koncepcja i praktyka działalności społecznej i organizacyjnej opartej o określoną grupę etniczną (lub zespół blisko spokrewnionych grup, które w toku procesu historycznego i kulturowego uformowały się w grupę wewnętrznie spójną i trwałą, wyróżniającą się wśród innych). Koncepcja ta zakłada samorządne rozwijanie się i wzbogacanie życia dzielnic zamieszkałej przez tę społeczność w ścisłym związku z innymi dzielnicami narodu i państwa oraz podporządkowaniu się nadrzędnym celom narodowej i państwowej wspólnoty”<sup>18</sup>. W tej krótkiej wykładni krajowości czy regionalizmu pomorskiego, zawarte są

podstawowe idee przyświecające kilkanaście lat później występującym dążeniom do konstrukcji nowego ustroju państwa, oparte na przekonaniu o zasadniczej zgodności między interesami rozwoju autonomicznego, samorządowego regionu i interesami całej narodowej i państwowej wspólnoty.

W 1981 r. na spotkaniu Zarządu Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego w Słupsku jego prezes przedstawił ideę pomorską jako realny program działania:

- odbudowa i rozwój rodzimej kultury pomorskiej, w szczególności kultury i tradycji kaszubskiej, która zachowała najwięcej pierwiastków czystej pomorskości;
- miłość do ojczyzny dużej, narodowej powinna się realizować w działalności na rzecz małej ojczyzny;
- decentralizacja władzy we wspólnym państwie;

Pomorzanin powinien reprezentować postawę aktywną, ekspansywną, starać się być gospodarzem w swoim regionie, z zastrzeżeniem równych praw również dla ludności napływowej.

O jaki region walczymy w znaczeniu przestrzennym: o region, na który składają się obecne województwa słupskie, gdańskie, elbląskie, toruńskie – po Drwęcę i północą część województwa bydgoskiego<sup>19</sup>. W tym postulatcie zaznacza się wpływ Bądkowskiego na późniejszy program terytorialny Pomorza Nadwiślańskiego z lat 90.

---

<sup>17</sup> T. Bolduan, *Podstawy ideologiczne i szanse realizacji pomorskiej myśli politycznej Lecha Bądkowskiego* [w:] *Regionalizm jako folklorizm, ruch społeczny i formuła ideologiczno-polityczna. Materiały z sesji naukowej*. M. Latoszek (red.), Gdańsk 1993, s. 169-188.

<sup>18</sup> L. Bądkowski, *Kaszubsko-pomorskie drogi*, Gdańsk 1978, s. 5, cyt. za: T. Bolduan, *Podstawy ideologiczne..*, s. 183.

---

<sup>19</sup> L. Bądkowski, *Pomorze w trakcie powstawania*, Gdańsk 1981, cyt. za: T. Bolduan, *Podstawy ideologiczne..*, s. 183.

Regionalizm polityczny Bądkowskiego kontrastował ze sposobem formułowania programów i stylem politycznego działania istotnej części przywódców „Solidarności”. Bądkowski zarzucał im poświęcanie zbyt mało uwagi problemom przyszłego ustroju, taktyce i strategii politycznego działania. Angażując się zdecydowanie po stronie tego ruchu, pisarz był także ważnym jego krytykiem, co uwidaczniały m.in. teksty ogłaszane w prowadzonej przez niego rubryce „Samorządność” w „Dzienniku Bałtyckim” czy wypowiedzi na spotkaniach Gdańskiego Klubu Myśli Politycznej im. Konstytucji 3 Maja. „Solidarność” nie była jeszcze wówczas zainteresowana rozwojem samorządnych regionów czy w ogóle programem decentralizacji państwa. Miało się to się zmienić dopiero pod koniec dekad lat 80. w formule komitetów obywatelskich<sup>20</sup>. Bądkowskiemu mogło być wówczas bliżej, jeśli chodzi o umiarkowanie polityczne i zainteresowanie rozwojem regionalnym, do takich postaci na ówczesnej scenie politycznej, jak Tadeusz Fiszbach czy Jerzy Kołodziejski, wywodzących się z elit politycznych PRL.

Komentując ten okres z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia decentralizacji państwa, Michał Kuleśza wskazywał na słabość ówczesnych elit, zarówno tych starych, związanych z władzami PRL, jak i nowych, połączonych z „Solidarnością” i opozycją

demokratyczną. Organizacja terytorialna kraju, organizacja życia zbiorowego, problem władztwa na szczeblu lokalnym i regionalnym, nie wywoływały większego zainteresowania. Większą uwagę polityczną obdarzano „miejsce pracy” niż „miejsce zamieszkania”. Nie tylko kraj był zarządzany z centrum w układzie gałęziowym, branżowym, ale i ludzie w ten sposób o nim myśleli. Program „Rzeczypospolitej Samorządnej” nie odnosił się do samorządu terytorialnego, lecz pracowniczego. Polskę traktowano jako „Rzeczpospolitą załóg pracowniczych”, jak 20 lat później lapidarnie i drastycznie określił ten stan umysłów twórca reformy państwa<sup>21</sup>.

Natomiast przekonanie, że samorząd pracowniczy nie może być jedynym wehikułem reform i że trzeba sobie stawiać cele dotyczące decentralizacji państwa, że w odniesieniu do Gdańska i Pomorza występuje i narasta zjawisko społecznej identyfikacji kulturowej w obrębie szerszej wspólnoty narodowej, rozwinęło się w typowo politycznym środowisku Ruchu Młodej Polski. W 1991 r. w jego organie „Bratniaku”, sformułowano postulat decentralizacji: „przez decentralizację rozumiemy nie mniejszy lub większy wzrost roli rad narodowych, lecz powołanie prawdziwego samorządu terytorialnego, gospodarczego i kulturalnego, któremu przekazane mają być wszystkie prerogatywy z zakresu organizacji życia społecznego, gospodarczego i kultural-

<sup>20</sup> K.M. Ujazdowski, *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976-1989)*, „Samorząd Terytorialny”, 1996, nr 5, s. 14-16.

<sup>21</sup> J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000, s. 26-27.

nego regionu, przy pozostawieniu administracji państwowej jedynie funkcji kontrolnej i obowiązku zabezpieczenia porządku publicznego”<sup>22</sup>.

Ruch Młodej Polski postulował odbudowę samorządu terytorialnego, a przez to realizację zasady pomocniczości państwa i usprawnienie działania władzy publicznej<sup>23</sup>. W dokumencie programowym RMP „Między Polską naszych pragnień a Polską naszych możliwości”, 3 lata później rozwinięta została teza o konieczności decentralizacji państwa polskiego. Z zasady pomocniczości, zdaniem autorów, wynikać miała konieczność ograniczenia kompetencji władz centralnych jedynie do rozwiązywania problemów ogólnonarodowych: polityki zagranicznej, obronnej, ogólnego kierunku polityki wewnętrznej. Wszystkie inne kwestie powinny być rozwiązywane w obrębie samorządu terytorialnego, zgodnie z odrębną specyfiką regionalną<sup>24</sup>.

W latach 80. rozwijało się w Trójmieście inne środowisko polityczne, które również adaptowało i propagowało idee samorządu terytorialnego i regionalizmu pomorskiego, skupione wokół „Przeglądu Politycznego”, później nazywające się Kongresem Liberalno-Demokratycznym. Gdańscy liberałowie dokonali rehabilitacji pojęć interesu lo-

kalnego, interesu regionu, atrakcyjności jego położenia międzynarodowego – wyodrębnili je z ogólnego pola konfliktu władza – społeczeństwo. Rozwinęli szerokie idee reform rynkowych, propagując konieczność myślenia o rozwoju regionalnym. Region to też prywatna przedsiębiorczość, niepaństwowa szkoła, społeczeństwo obywatelskie<sup>25</sup>. Po kilku latach gdańscy liberałowie zaczęli realizować koncepcję regionalizacji (opierając się na rządzie J.K. Bieleckiego), zgodnie z głoszoną przez D. Tuska tezą, że „pierwszym etapem wybijania się Pomorza na samorządność (podobnie jak innych aspirujących do tego regionów) będzie nie bunt prowincji przeciw centrum, ale aktywne uczestnictwo w reformowaniu centrum. Trzeba zrobić wszystko, aby wpływ ruchów regionalnych i samorządowych oraz partii politycznych, dla których regionalizm jest istotnym fragmentem ich programu, na zmiany ustrojowe i gospodarcze, był największy”<sup>26</sup>.

W końcu lat 80. Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie ponownie podjęło się upowszechniania idei samorządności pomorskiej. Dokonało się to m.in. w ramach tzw. eksperymentu chmielnickiego z 1987 r. czy inicjatyw Pomorskiego Klubu Społecznego w Toru-

<sup>22</sup> J. Bartyzel, *Ku czemu winna zmierzać „Solidarność”*, „Bratniak”, 1981, nr 5.

<sup>23</sup> K.M. Ujazdowski, *Opozycja demokratyczna...*, s. 15. Por. też J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatory i politycy...*, s. 30.

<sup>24</sup> *Dokument Programowy Ruchu Młodej Polski, „Między Polską naszych pragnień a Polską naszych możliwości”*, Gdańsk 1984.

<sup>25</sup> *Deklaracja ideowa Kongresu Liberalno-Demokratycznego*, „Przegląd Polityczny”, 1989, nr 12. Por. też B. Kościukiewicz, Z. Markowski, W. Toczyński, *W poszukiwaniu modelu regionalnego*, „Przegląd Polityczny”, 1989 nr 12, s. 35-44; L. Mażewski, *Model władzy lokalnej*, „Przegląd Polityczny”, 1989 nr 12, s. 45-52.

<sup>26</sup> D. Tusk, *Idea regionalna jako zadanie polityczne* [w:] D. Tusk, *Idee gdańskiego liberalizmu*, Gdańsk 1998, s. 161.

niu w 1988 r. Po majowych strajkach w Gdańsku powstała Gdańska Inicjatywa Obywatelska, jednocząca działaczy regionalnych, przedstawicieli opozycji demokratycznej, która podniosła kwestię idei regionalnej samorządności i przedsiębiorczości. Wśród postulatów znalazł się i ten odnoszący się do przywrócenia samorządu terytorialnego. W niecały rok później (maj 1989 r.) T. Bolduan mówił już na posiedzeniu Zarządu Głównego ZKP: „Kaszubi przywiązują wielkie znaczenie do silnej władzy wykonawczej, z zastrzeżeniem, że jest to władza mądra, sprawiedliwa i skuteczna. [...] I do silnego samorządu terytorialnego, niegdyś na Pomorzu sprawnie funkcjonującego, do którego trzeba wrócić, dokonując jednak zmiany podziału terytorialnego kraju i uchwalając nową konstytucję. Trzeba zjednoczyć terytorium Pomorza Nadwiślańskiego w jednym województwie, w którym w silnych powiatach znajdują się wszystkie zwarte siedliska Kaszubów”<sup>27</sup>.

## 2. Pomorze, ale jakie?

### Walka o kształt regionu

W związku ze spodziewanymi wyborami samorządowymi, nastąpił proces integracji różnych środowisk politycznych, przeważnie w związku

ze ZKP, wokół kilku ogólnych haseł dotyczących budowy demokracji lokalnej i regionalnej, rozwoju gospodarki rynkowej, komunikacji, prywatyzacji własności państwa, poszanowania etyki chrześcijańskiej w życiu społecznym. We wrześniu 1988 r. w Gdańsku odbyła się konferencja różnych środowisk politycznych na temat formy przyszłego samorządu pomorskiego i spodziewanych wyborów z udziałem Klubu Inteligencji Katolickiej w Gdańsku, Kongresu Liberałów, Gdańskiego Towarzystwa Politycznego „Młoda Polska”. W kwietniu 1990 r. powołany został wyborczy „Sojusz na rzecz Gdańska” z udziałem wymienionych środowisk, Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego, a także przedstawicieli przedsiębiorców i rzemieślników. Wybory przebiegły jednak pod znakiem zwycięstwa komitetów obywatelskich<sup>28</sup> przy znacznym udziale środowisk dotychczasowej opozycji demokratycznej i ZKP. Tak było m.in. w Żukowie, Sierakowicach czy na ziemi puckiej: „cechą charakterystyczną puckiej sceny politycznej była obecność Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, które umożliwiała integrację i ekspansję tożsamości kaszubskiej grupy etnicznej”<sup>29</sup>. Duży wpływ miała opcja regionalna, oparta na komitetach obywatelskich, ZKP, RMP, KLD, która uzyskała w Sejmiku

<sup>27</sup> T. Bolduan, *Klejnot Pomorza*, „Komunikat ZGZKP”, 15.06.1989, s. 5; cyt. za: J. Borzyszkowski, *Regionalny ruch kaszubsko-pomorski i jego działanie na rzecz reformy ustroju administracyjnego kraju w latach 1989-1993* [w:] *Regionalizm jako folklorizm, ruch społeczny...*, s. 199-200.

<sup>28</sup> Przykładem skutecznej działalności komitetów obywatelskich może być Gdynia, gdzie na czele Gdyńskiego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” stała późniejsza prezydent Gdyni Franciszka Cegielska. Por. G. Grzelak, *Powrót do własnego domu* [w:] *Korzenie Gdyni...*, s. 121-129.

<sup>29</sup> B. Jałowicki, *Narodziny demokracji lokalnej w Polsce*, Warszawa 1990, s. 28.

Samorządowym Województwa Gdańskiego większość, co znalazło swój wyraz zarówno w składzie jego prezydium, jak i podczas procesu opiniowania kandydatów na wojewodę gdańskiego.

Wkrótce jednak okazało się, że utworzeniu samorządu na szczeblu gmin towarzyszyć będzie proces ograniczenia kompetencyjnego i krępowania finansowego dotychczasowych kreatorów polityki społeczno-gospodarczej w województwie, kreatorów wewnętrznej i zagranicznej polityki regionalnej. Sejmik województwa pozbawiony był władztwa publicznego i odgrywał jedynie rolę pomocniczą wobec gmin i rolę reprezentacji ich interesów wobec administracji rządowej. Jak później pisał o tym okresie J. Borzyszkowski<sup>30</sup> „jedynym udanym przedsięwzięciem jest odtworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Powyżej tego szczebla zmiany szły raczej w kierunku »odsamorządowienia«, pogłębienia centralizacji i rozbudowania struktur resortowych”<sup>31</sup>.

Natomiast wojewoda gdański M. Płażyński narzekał, że wielkość budżetu wojewody określa minister finansów: „Gdy priorytetem było zdławienie inflacji, takie rozwiązanie było uzasadnione. Należy jednak zauważyć, że do dziś nie opracowano obiektywnego modelu podziału środków finansowych na poszczególne województwa. Województwo

gdańskie otrzymało i otrzymuje – w porównaniu z innymi województwami – mniej środków [...]. Naturalny wydaje się wniosek, że jednakowe traktowanie wszystkich nie jest rozwiązaniem najwłaściwszym, gdyż w kraju przeżywającym tak radykalną reformę gospodarczą mechaniczne wyrównywanie poziomu oznacza w praktyce zabieranie lepszym i dawać słabszym, co z kolei osłabia regiony generujące zyski [...]. Konieczne wydaje się zwiększenie koordynacji roli wojewody wobec administracji rządowej działającej w województwie, a także pewne ograniczenie administracji specjalnej [...]. Z punktu widzenia interesów lokalnych społeczności, usprawnienia nadzorcze należało przekazać wojewodzie 4 lata temu. Nie widać powodu, dla którego nadzór nad gospodarką morską, średnimi i małymi przedsiębiorstwami nie miałby być sprawowany przez wojewodę”<sup>32</sup>. Okazało się, że w wyniku reformy z 1990 r. stworzono co prawda samorząd na poziomie miast i gmin, ale powstał system dualistyczny centrum – 2,5 tys. gmin, w którym nie było miejsca na prowadzenie polityki regionalnej z poziomu województwa, nawet przez administrację rządową<sup>33</sup>.

<sup>32</sup>M. Płażyński, *Uwagi nad działalnością samorządów i rolę wojewody gdańskiego* [w:] *Pomorze Gdańskie – powrót demokracji lokalnej 1990-1994*, red. W. Toczyski, P. Szubarczyk, G. Grzelak, Sejmik Samorządowy Województwa Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 34-35.

<sup>33</sup> G. Grzelak, *Problem kontynuacji reform decentralizacyjnych* [w:] *Pomorze Gdańskie...*, s. 22.

<sup>30</sup> Wicewojewoda gdański w latach 1990-1996.

<sup>31</sup> J. Borzyszkowski, *Regionalny ruch...*, s. 197.

Stan taki, bezpośrednio po wyborach 1990 r., był kontestowany w Sejmiku Samorządowym Województwa Gdańskiego. Już w październiku 1990 r. na konferencji zorganizowanej przez SSWG i ZKP wysuwano zastrzeżenia co do centralizacji państwa i postulaty wycofania się z administracji rządowej ze szczebla lokalnego („rejon” administracji rządowej) oraz upodmiotowienia województwa. Poglądy te były również reprezentowane na forum Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego i w obrębie rządowego zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa (prowadzonego przez prof. J. Kołodziejskiego)<sup>34</sup>. W ramach tego zespołu grupa w składzie E. Wysocka, J. Borzyszkowski, J. Koźmiński, na podstawie przeprowadzonych konsultacji na szczeblu lokalnym i wojewódzkim, dopracowała się projektu koncepcji podziału terytorialnego Polski na 12 dużych regionów, w tym Pomorza Nadwiślańskiego, łączącego 6 dotychczasowych ośrodków wojewódzkich: Gdańsk, Słupsk, Elbląg, Bydgoszcz, Toruń, Włocławek<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 22-23.

<sup>35</sup> E. Wysocka, *Wstępna koncepcja przestrzennej organizacji terytorialnej państwa*, „Biuletyn zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa”, nr 15, Warszawa 1991, s. 18-42; por. też E. Wysocka, *Nowy podział terytorialny Polski*. Materiały z sympozjum 15.12.1993 r. w Toruniu, Warszawa 1994, E. Wysocka, *Bilans otwarcia nowego etapu regionalizacji w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 1998, s. 85-88. Na temat dyskusji wokół koncepcji Pomorza Nadwiślańskiego szerzej pisze: C. Obracht-Prondzyński, *Ku samorządnowemu Pomorzu. Szkice o kształtowaniu się ładu demokratycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, rozdz. I i III.

Wkrótce zaangażowanie pomorskich, a w szczególności gdańskich polityków w dzieło decentralizacji i regionalizacji państwa, zyskało na intensywności w związku z przyjściem rządu J.K. Bieleckiego, który był jednym z czołowych przedstawicieli Gdańskiego Kongresu Liberalistów. W Poznaniu, 16 lutego 1991 r. na sesji Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, premier rządu mówił o konieczności wykształcenia poszczególnych szczebli władzy między centrum a gminą (miastem). Krytykując centralizm, jaki przyświecał dotychczasowej polityce państwa, wysunął postulat nowego podziału terytorialnego kraju, zgodnie z wolą gmin i ich związków, z racjami kulturalnymi i ekonomicznymi, a nie politycznymi. Ten „nowy podział terytorialny może odegrać rolę swoistego katalizatora polskich reform”. To w regionach powinna być kreowana rzeczywista polityka regionalna. Premier sformułował ponadto dwie opinie, które później miały wywołać krytykę: „współczesna Europa jest coraz bardziej kontynentem autonomicznych regionów, a nie antagonistycznych państw” oraz że „w najbliższym czasie zostanie przedstawiona propozycja nowego podziału zakładającego istnienie 10-12 jednostek odpowiadających wielkością zachodnioeuropejskim regionom”<sup>36</sup>. Pierwsza z nich wywołała uwagi krytyczne tych, którzy widzieli niebezpieczeństwo odejścia od

---

<sup>36</sup> Przemówienie J.K. Bieleckiego na sesji KSST, 16.02.1991 r. [w:] *Quo vadis, samorządzie*, pr. zb. pod red. W. Czecha, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994.

jednoliteprawnej formuły ustroju państwa<sup>37</sup>, druga – opór 37 ośrodków wojewódzkich „skazanych” na deklasację.

Niezależnie od tych trudności, dzięki przychylniej atmosferze tworzonej przez J.K. Bieleckiego, kwestia regionalizacji i upodmiotowienia województw zyskała na znaczeniu i zaczęła być obecna w programach ugrupowań politycznych. Duży wkład do idei regionalizmu mieli działacze samorządowi i politycy pomorscy, głównie z ośrodków w Gdańsku i Toruniu: sejmików samorządowych, urzędów wojewódzkich, ośrodków ochrony dziedzictwa kulturowego, wyższych uczelni. Na początku lat 90. ukazało się wiele artykułów i publikacji odnoszących się do kwestii ojczyzny regionalnej, tożsamości regionalnej i postępu reform decentralizacyjnych<sup>38</sup>.

Pierwsza kadencja Sejmiku Samorządowego Województwa Gdańskiego kończyła się uchwałą, w której domagano się „upodmiotowienia polityki wojewódzkiej (regionalnej) przez wprowadzenie samorządu wojewódzkiego”.

---

<sup>37</sup> Na temat państwa regionalnego i autonomicznych regionów szerzej wypowiadał się inny gdańszczanin, doradca w Urzędzie Rady Ministrów w 1991 r. Lech Mażewski. Por. L. Mażewski, *Silne, ale ograniczone państwo. Republika prezydencko-parlamentarna, regiony i samorząd terytorialny*, „Biuletyn Zespołu do opracowania zmian w organizacji terytorialnej państwa”, Warszawa 1992, s. 2-10.

<sup>38</sup> Na temat kształtu i polityki przyszłego regionu pomorskiego publikowali m.in. A. Kostarczyk (Gdańsk), J. Kołodziejwski (Gdańsk), J. Wiśniewska (Elbląg), J. Pleszewicz (Elbląg), A. Piskozub (Gdańsk), G. Grzelak (Gdańsk), Z. Jabłoński (Toruń), A. Potoczek (Toruń).

Kształt przyszłego regionu pomorskiego nie był jednak jeszcze znany nie tylko z powodu braku uzgodnień na szczeblu państwa, ale również różnic zdań w głównych ośrodkach pomorskich. Przykładem rozbieżności mogą być relacje gdańsko-bydgoskie i toruńsko-bydgoskie<sup>39</sup>.

Wizja Pomorza Nadwiślańskiego, merytorycznie i politycznie poparta pracami rządowych zespołów zajmujących się regionalizacją kraju, znalazła swoje praktyczne przełożenie w pracach Komisji ds. Współpracy Międzywojewódzkiej, powstałej w I połowie 1991 r. z inicjatywy przewodniczących sejmików gdańskiego i toruńskiego (w 1993 r. w czasie konferencji na zamku w Gniewie w jej miejsce, w obecności ministra – szefa URM J.M. Rokity, powołano Radę Pomorza Nadwiślańskiego). Komisję tę, w kraju zwaną także Laboratorium Pomorskim – w odróżnieniu od podobnej inicjatywy na Dolnym Śląsku, tworzyli wojewodowie, szefowie sejmików, a później także prezydenci dużych miast województw gdańskiego, słupskiego, elbląskiego i toruńskiego. Wkrótce do prac komisji włączyli się przedstawiciele województwa włocławskiego; osłabła natomiast, a później zanikła, działalność w Komisji przedstawicieli województwa bydgoskiego. Zorganizowano kilka grup roboczych, wydawano biuletyn „Pomorze Nadwiślańskie”. Najważniejsze tematy współpracy to: gospodarka wodna w Dolinie Dolnej Wisły

---

<sup>39</sup> Podsumowanie działalności samorządów terytorialnych województwa gdańskiego 1990-1994, „Samorząd Gdański”, Gdańsk 1994, s. 7.

i Bałtyku, rozwój sieci komunikacyjnej, promocja rozwoju regionalnego, kształtowanie środowiska naturalnego, polityka zatrudnienia, ochrona środowiska kulturowego. W szczególności zajmowano się kontynuacją programu „Wisła”, budową fragmentów autostrady A1, modernizacją innych dróg (np. Berlinki). W 1992 r. z inicjatywy komisji powstała Rada Dziedzictwa Kulturowego i Fundacja Kaskady Dolnej Wisły. Komisja, a później Rada Pomorza Nadwiślańskiego, stanowiła płaszczyznę kontaktów elit politycznych i administracyjnych poszczególnych województw<sup>40</sup>. Faktycznie jednak nie zdobyła się na jednolite stanowisko w 1998 r., kiedy przyszło walczyć o kształt przyszłego wspólnego regionu.

### **3. Problemy budowy tożsamości regionalnej**

Jednym z najistotniejszych elementów pracy nowego samorządu województwa pomorskiego, z punktu widzenia tożsamości regionalnej, stała się sprawa herbu. Niektórzy twierdzili, że jest to temat zastępczy wobec najważniejszych kwestii rozwoju społeczno-gospodarczego regionu czy też „przedłużające się prace nad wyborem herbu i towarzyszące temu spory nie służą budowaniu dobrego wizerunku Sejmiku”<sup>41</sup>, dla przewodniczącego tego orga-

nu był to problem „konsensusu, żeby ci, którzy są w mniejszości, nie byli zawiedzeni i nie kontestowali tego herbu”<sup>42</sup>. Tak naprawdę, mógłby to być sprawdzian spójności województwa i dobry przykład integracji jego społeczeństwa wokół wspólnych symboli. Dyskusja na temat herbu przerodziła się w dyskusję na temat tożsamości nowego regionu, co miało znaleźć wyraz nie tylko w wizerunku herbu, ale również w jego nazwie, a nawet rozstrzygnięciu charakteru społeczności kaszubskiej.

Sprawa herbu rozpoczęła się na początku pierwszej kadencji sejmiku pomorskiego w maju 1999 r. Między majem a wrześniem określono procedurę wyboru projektu. W styczniu 2000 r. komisja konkursowa postanowiła nie zatwierdzić żadnej ze zgłoszonych prac i uznać, że herbem województwa, po wprowadzeniu poprawek heraldycznych, powinien zostać herb dawnego województwa gdańskiego – czarny gryf na złotym polu w tarczy herbowej. Komisja Samorządu Terytorialnego, 6 marca tegoż roku przedstawiła projekt na

---

*morządnemu...*, rozdz. III. „Jest jedno Pomorze, ale nie ma jednego Pomorza. Ten wewnętrznie sprzeczny, ale zaskakujący paradoks jest bardzo prawdziwy. Jest jedno – jak mawiał L. Bądkowski – Wielkie Pomorze, rozciągające się między Bałtykiem a Notecią oraz między Raknicą, odgraniczającą Pomorze od Meklemburgii, a Elblągiem i Toruniem. Ale też jest w nim zawarty szereg pomniejszych <Pomórz>”, (s. 107). Obecne województwo pomorskie jest takim Mniejszym Pomorzem, monocentrycznym, bo skupiającym się wokół Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta.

<sup>42</sup> Zob. też wypowiedź H. Wojciechowskiego, *Protokół z seminarium na temat herbu województwa pomorskiego*, 28.03.2000, Gdańsk, s. 3.

<sup>40</sup> Por. H. Kwiatkowski, B. Nowak, *Propozycja zmian w podziale terytorium Polski*, Bydgoszcz 1991.

<sup>41</sup> G. Grzelak, *Problem kontynuacji...*, s. 27-29; szerzej zobacz: C. Obracht-Prondzyński, *Ku sa-*

sesji Sejmiku Województwa Pomorskiego do akceptacji. Spotkało się to jednak z kontrpropozycją wicemarszałka J. Kurskiego, proponującego w imieniu Zarządu Województwa Pomorskiego przyjęcie czteropolowego wzoru herbu, obejmującego wizerunki różnych gryfów i orłów. W związku z impasem w tej sprawie, na wniosek przewodniczącego Sejmiku Województwa Pomorskiego, sprawa wróciła ponownie do Komisji Samorządu Terytorialnego, a następnie była omawiana na specjalnym seminarium, 28 marca 2000 r. Eksperti – heraldycy i historycy – zgłosili wówczas propozycję kolejnego wzoru: pruskiego orła „zbrojnego” („mieczowego”). Między kwietniem 2000 r. a majem 2001 r. trwały konsultacje, które zakończyły się wspólnym uzgodnieniem Zarządu Województwa Pomorskiego i Komisji Samorządu Terytorialnego w sprawie przedłożenia na sesji SWP do zatwierdzenia kolejnego projektu herbu przedstawiającego orła z ramieniem zbrojnym i koroną na szyi, na srebrnej tarczy herbowej oraz na jego tle, w mniejszej tarczy herbowej koloru złotego, czarnego gryfa. Na sesji, 25 czerwca 2001 r. po dyskusji na wcześniejszym spotkaniu nieformalnego Konwentu Seniorów, uzgodniony wcześniej projekt został przez przewodniczącego SWP wycofany z porządku obrad. Przełom nastąpił w sierpniu tegoż roku, kiedy grupa 35 radnych złożyła wniosek o zakończenie prac nad wyborem herbu, jednocześnie zgłaszając projekt czarnego gryfa na złotym polu. Projekt ostatecznie poparło 27 radnych na sesji 27 sierpnia

2002 r., który stał się wzorem herbu województwa pomorskiego. Zgodnie z obowiązującą procedurą, był później opiniowany przez Komisję Heraldyczną w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a potem przez samego ministra spraw wewnętrznych. Mimo negatywnych opinii ze strony tych organów MSW, Sejmik Województwa Pomorskiego podtrzymał swoje stanowisko i 28 stycznia 2002 r. ustanowił herb województwa właśnie w takiej postaci<sup>43</sup>.

Te skrócone informacje z trwającej prawie trzy lata batalii o regionalne godło pomorskie nie obejmują wielu innych zgłaszanych projektów czy różnych wizerunków orła, gryfa, układów jedno- lub wieloczęściowej tarczy herbowej czy barw. Warte podkreślenia jest natomiast różnorodność koncepcji samego herbu, który miałby oddawać dziedzictwo historyczno-kulturowe i współczesną tożsamość regionu. Z jednej strony, wskazywało związek symboliki gryfa z Pomorzem. Opowiadali się za nim m.in. B. Popielas-Szultka i J. Borzyszkowski. Inni eksperci, jak B. Morzejko czy K. Mikulski, w konkluzjach nie byli jednoznaczni, wskazywali na różne tradycje heraldyczne. Z drugiej strony, wiceprzewodniczący Sejmiku J. Lisiecki ze Słupska stwierdził, że mieszkańcy województwa pomorskiego to w większości przybysze spoza obecnych granic Polski, „na przykład z Kresów Wschodnich, dla których ważne są inne symbole

---

<sup>43</sup> Zob. B. Madajczyk-Krassowska, *Pomorskie. Jaki ma być herb województwa. Albo gryf, albo orzeł*, „Dziennik Bałtycki”, 1.04.2002.

i barwy niż czarny gryf, a sam Gdańsk bardziej kojarzy się z białym orłem oraz biało-czerwonymi barwami. Te elementy powinny znaleźć się w herbie, nawet w zmienionej formie". Inny słupszczanin M. Kobyliński reprezentował koncepcję połączenia na jednej tarczy „orła białego oraz gryfa gdańskiego i słupskiego". Uwidocznienie jedynie czarnego gryfa mogłoby wskazywać „na dominację Kaszubów w regionie”<sup>44</sup>. W swojej opinii na ten temat prof. B. Śliwiński z Uniwersytetu Gdańskiego pisał o decyzjach Sejmiku Samorządowego Województwa Gdańskiego i wojewodów gdańskich M. Płażyńskiego i H. Wojciechowskiego: „przy decyzjach z 1999 i 1996 r. zabrakło głosu znajdującego się na rzeczy heraldyka. Nie badano też historii pomorskiego herbu, o przyjęciu jako godła gryfa pomorskiego zadecydowało aprioryczne stanowisko J. Borzyszkowskiego, reprezentującego lobby kaszubskie, od lat 20. XX w. (za sprawą A. Majkowskiego, z wykształcenia lekarza, nie historyka) uważającego symbol gryfa za »pradawny« znak Kaszubów”<sup>45</sup>.

Sprawa herbu województwa została rozstrzygnięta większością głosów na rzecz wizerunku gryfa na złotym polu, nawiązującego do symboliki byłego województwa gdańskiego.

Dyskusja wokół niego ujawniła jednak brak wspólnej identyfikacji elit regionalnych, pokazała różne korzenie i wątki tradycji regionalnej.

W ciągu 2002 r. w obrębie Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, a także w obrębie elit samorządowych, ujawniły się tendencje do silniejszego zaakcentowania związków etnicznych: najpierw rzucono pomysł zmiany nazwy województwa na „kaszubsko-pomorskie” (starosta wejherowski G. Szalewski, wicemarszałek województwa K. Klawiter), później w związku z problemem pozyskiwania środków finansowych na oświatę prowadzoną w języku kaszubskim – określenia Kaszubów mianem „mniejszości” (starosta pucki A. Jabłoński, w latach następnych prezes Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego).

Pomorska idea regionalna przeżywała w ostatnich dziesięcioleciach niewątpliwy rozwój, chociaż powstałe na jej gruncie projekty nie do końca zostały zrealizowane. Nie powstało duże województwo Pomorza Nadwiślańskiego, a historyczne ziemie Pomorza Wschodniego weszły w skład trzech różnych województw. W obrębie obecnego województwa pomorskiego utrzymywały się po 1998 r. różnice kulturowe, wynikające z różnych tradycji zamieszkującej poszczególne subregiony ludności. Istniały różnice, a nawet występowały antagonizmy o podłożu ekonomicznym (wskaźniki ekonomiczno-społeczne są znacznie lepsze na obszarach byłego województwa gdańskiego niż byłych województw słupskiego i elbląskiego). Zadanie wyrównania poziomów rozwoju społeczno-gospodarczego faktycznie nie było zrealizowane, a ogólny regres gospodarczy przyczynił

<sup>44</sup> P. Dalecki, *Herb województwa pomorskiego*, Gdańsk 2002, mps.

<sup>45</sup> *Protokół z seminarium...*, s. 2-3. Por. też: B. Śliwiński, *Herb województwa pomorskiego*, mps, s. 4.

się do pogłębienia klęski bezrobocia (ponad 21 proc. na początku 2003 r., czyli dwa razy więcej niż w końcu 1998 r. w byłym województwie gdańskim). Być może dlatego radni wojewódzcy z ziemi słupskiej i Żuław nie chcieli wspomagać gdańskich stoczniowców na jednej z ostatnich sesji sejmiku w 2002 r.

Można przyjąć, że idea regionalna rozwijała się na dwóch podstawach lub w dwóch nurtach. Po pierwsze, budowana była na wspólnocie „krwi” lub „ziemi”, na świadomości autonomicznego pochodzenia i rodzinnych, sąsiedzkich więzach. Postawa ta czasami mogła być związana z przynależnością do grupy etniczno-kulturowej, jaką byli Kaszubi czy Kociewiaczy, kiedy indziej z miejscowym etosem polskości, jak w przypadku Gdyni czy Gdańska (polskiej mniejszości narodowej w Wolnym Mieście Gdańsku). Inna podstawa, inny nurt wynikały z inspiracji ideą samorządową, ideą decentralizacji państwa, zarówno w aspekcie modelu ustroju politycznego, polegającego na jego „usamorządowieniu”, jak i w aspekcie pragmatycznym. Takie zdecentralizowane państwo jest bardziej efektywne w działaniu i dlatego społeczności lokalne i regionalne powinny mieć szeroki zakres autonomii. Pragmatyzm ten polega również na odwoływaniu się do gospodarczych korzyści regionalizacji, w mniejszym stopniu do historii, tradycji, czy – tym bardziej – do treści etniczno-kulturowych. Tradycja służyć może uzasadnieniu przestrzeni danego regionu lub też podkreślać pewne cechy charakterystyczne dla postaw społecznych

lub materialnych i duchowego dziedzictwa kulturowego<sup>46</sup>.

Przykład Pomorzanina – torunianina Lecha Bądkowskiego, jednocześnie twórcy ruchu kaszubsko-pomorskiego i idei „krajowości” (dzisiaj rozumianej jako samorządność regionalna) pokazuje, że te dwie postawy, nurty we współczesnej myśli pomorskiej, mogły ze sobą współgrać, harmonizować. Inne przykłady mogłyby wskazywać na sprzeczności między nimi. „Pierwszy z nich zakładał, upraszczając, że kaszubsko-pomorski ruch regionalny jest w pierwszym rzędzie ruchem obrony i wzmacniania kaszubszczyzny jako żywiołu etnicznego o odrębnej kulturze i języku. Drugi podkreślał przede wszystkim znaczenie zmian ustrojowych i gospodarczych oraz potrzebę procesu regionalizacji jako elementu reformy całego państwa. [...] Etniczność pomorskiego ruchu regionalnego, wyrażająca się w pierwszym członie nazwy Zrzeszenia, a przede wszystkim wielki nacisk na kultywowanie języka kaszubskiego i tradycyjnych form kultury i obyczaju była zarówno jego siłą, jak i słabością. [...] Mówiąc najkrócej, starczyło siły, żeby ideę regionalną wprowadzić do debaty publicznej, żeby niejako „zarazić” nią część elit publicznych, ale nie starczyło na stworzenie samodzielnego ruchu politycznego.

---

<sup>46</sup> Por. pracę J.T. Hryniewicza, *Ruchy regionalne w Polsce* [w:] *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*, red. nauk. B. Jałowiecki, Warszawa 1995, s. 149-170; autor stosuje równoprawnie „ruchy regionalne krwi i ziemi” oraz „pragmatyczne”. Autor zalicza Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie do „pragmatycznych” ruchów regionalnych (s. 161).

[...] Regionalizm – jak nigdy dotąd – ma szansę stać się ruchem powszechnym, ponieważ coraz więcej ludzi w Polsce widzi, że obok rewolucji (przepraszam za słowo) własnościowej, właśnie rewolucja regionalna stanowi treść historycznej transformacji ustrojowej naszego państwa. Doświadczenia ostatnich lat pokazują wyraźnie, że każda zmiana nawet fragmentu rzeczywistości wymaga przedłożenia odpowiedniej siły. Stąd moje przekonanie o konieczności przekształcenia ruchów regionalnych w skuteczne ruchy polityczne. Skuteczne, a więc z powodzeniem ubiegające się o władzę”. Tak pisał o tych dylematach w 1992 r. lider gdańskich liberałów D. Tusk<sup>47</sup>.

Dyskusja na temat tożsamości regionalnej toczyła się nie tylko w obrębie instytucji samorządowych, ale i różnych stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Problem interpretacji procesu tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego na Pomorzu podejmował m.in. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, który od 2006 r. organizował corocznie kongresy obywatelskie poświęcone integracji społecznej regionu, w których uczestniczyła polityczna, kulturalna i dziennikarska elita Pomorza. Dyrektor Instytutu J. Szomburg, specyfikował wartości regionalne świadczące, jego zdaniem, o wyjątkowości Pomorza na tle innych regionów w kraju z punktu widzenia tworzenia społeczeństwa

obywatelskiego oraz systemu demokracji lokalnej i regionalnej:

- tradycje wolnościowe Gdańska i Kaszubów;
- narodziny na Pomorzu wolnego ruchu związków zawodowych w okresie komunistycznym – NSZZ „Solidarność”;
- aktywność obywatelska w procesie tworzenia samorządu terytorialnego u progu III Rzeczypospolitej;
- rozwój w regionie silnego sektora organizacji pozarządowych.

To, co jest tak charakterystyczne dla tego regionu, stwierdzał J. Szomburg, to „imperatyw wolności” oraz występująca tu „synteza kaszubskiej roztropności i kresowego romantyzmu”<sup>48</sup>.

Gdańscy socjolodzy próbowali zinterpretować tę szczególną koincydencję pomorskich dążeń do wolności i tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. Jak pisała Monika Mazurek, „swoisty tygiel wielokulturowy, występujący w omawianym regionie, spowodował konieczność wytworzenia idei, wokół której konglomerat ludzi stałby się społecznością, miałyby się zorganizować, zbudować swą wspólną tożsamość. Prawie 20 lat temu ideą tą była »Solidarność« – symbol walki z komunizmem. Idea – symbol, idea – wartość czy raczej idea wartości: solidarności i wolności. Owa solidarność odwołuje się do wspólnotowości, albowiem tyl-

<sup>47</sup> D. Tusk, *Idea regionalna jako zadanie polityczne*, „Biuletyn Informacyjny KLD”, 1992, nr 7-8. Cyt. za: D. Tusk, *Idee gdańskiego liberalizmu*, Fundacja Liberałów, Gdańsk 1998, s. 158-162.

<sup>48</sup> *Pomorskie wartości i tożsamości – dziś i jutro*, red. J. Szomburg, Pomorski Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2007, s. 7.

ko ludzie solidarni wobec siebie są w stanie budować wspólnotę. Wolni, bo tylko tacy mogą ją budować. A w społeczeństwie wolny jest tylko obywatel. Wspólnota obywateli to nic innego, jak społeczeństwo obywatelskie. Jeśli chcemy być wolni, musimy poczuć się obywatelami i budować swe społeczeństwo”<sup>49</sup>.

Tezy socjologów potwierdzały wyniki badań ankietowych przeprowadzanych wśród uczestników spotkań organizowanych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Znajdowała potwierdzenie opinia o możliwości integracji wewnętrznej społeczeństwa pomorskiego, w którym występowały – i występują – różne wątki etniczno-kulturowe i różne dziedzictwo historyczne mające podstawy w „pomorskim etosie obywatelskości”. Głównym instrumentem takiej integracji powinna być edukacja młodzieży oraz otwartość na przyjmowanie do wspólnoty osób z innych regionów kraju i z zagranicy. To co może utrudniać tę integrację, to ograniczony zasięg pomorskich sieci dialogu i współpracy, postępujące rozwarstwienie ekonomiczne ludności czy słabości wewnętrznej komunikacji regionalnej<sup>50</sup>.

O poziomie rozwoju wewnętrznej tożsamości regionu i jego integracji decydują także powstające na jego terenie nowe instytucje. Szczególne znaczenie mają te, które realizują nie

tylko zadania typowo regionalne, ale i szersze ogólnokrajowe czy nawet europejskie. Należą do nich m.in. Europejskie Centrum Solidarności i Muzeum II Wojny Światowej. Pierwsza z nich powstała w 2007 r. i jej celem jest popularyzacja dziedzictwa opozycji demokratycznej, wolnych ruchów społecznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, badania naukowe na ten temat oraz inspirowanie inicjatyw obywatelskich związanych z tym dziedzictwem. Działalność drugiej zainaugurowano rok później; jej celem jest gromadzenie zbiorów historycznych oraz działalność wystawiennicza, popularnonaukowa i edukacyjna. Obie nawiązują do dziedzictwa historycznego regionu, składającego się na „etos pomorskości”<sup>51</sup>.

Na tak sformułowanych przesłankach w latach 90. kształtowała się pomorska idea regionalna, odnosząca się dzisiaj do konkretnej jednostki administracyjnej i konkretnego samorządu regionalnego – województwa pomorskiego. Zawierała ona treści dotyczące tradycyjnych wartości lokalnych i regionalnych, tożsamości regionu, dziedzictwa kulturowego i – co dla tej pracy jest bardzo ważne – świadomości uwarunkowań położenia międzynarodowego. Mimo trudności w szczegółowym zdefiniowaniu tego, co dzisiaj składa się na ideę wspólnoty regionalnej województwa, można pokusić się o wypowiedzenie kilku тез w pewien sposób ją wyrażających.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>50</sup> Omówienie ankiety przeprowadzonej wśród uczestników II Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, oprac. M. Bildziukiewicz, Gdańsk 2007.

<sup>51</sup> Por. G. Grzelak, Wokół idei samorządu regionalnego., s. 214.

Pomorze to region „otwarty na zewnątrz”, rozwijający się poprzez silne związki z partnerami zagranicznymi, przestrzeń geograficzna tej współpracy dotyczy Europy, innych wybranych pozaeuropejskich obszarów. W szczególności dotyczy jednak regionu Morza Bałtyckiego. Ta międzynarodowa „orientacja” ma swoje źródło w położeniu na styku lądowych i morskich szlaków komunikacyjnych. W życiu gospodarczym regionu oznacza to możliwości intensywnego rozwoju handlu i usług, m.in. tranzytowych. Położenie, a także „otwartość” i szerokie kontakty zewnętrzne owocowały wielokulturowością, a nawet wieloetnicznością Pomorza. Obecnie, w dobie silnej integracji europejskiej, stanowią one o atrakcyjności zewnętrznej regionu, jego wyjątkowej zdolności do włączania się w ten proces i wykorzystania go dla własnego postępu cywilizacyjnego. Elementem idei regionalnej jest głębokie przywiązanie do wartości demokracji, wolności indywidualnej i wolności narodowej, podobnie jak i do autonomiczności lokalnej i regionalnej, zgodnie z ideą państwa zdecentralizowanego, zbudowanego w oparciu o zasadę subsydiarności i społeczeństwo obywatelskie.

Treści te znalazły swoje odzwierciedlenie w przyjętej jeszcze w 1997 r. Strategii Województwa Gdańskiego. Nakreślona w niej „misja” regionu gdańskiego zawierała m.in. takie elementy, jak:

- maksymalizacja szans wynikających z położenia na przecięciu międzyna-

rodowych osi transgranicznych i kooperacji północ – południe i wschód – zachód;

- osiągnięcie przez Trójmiasto rangi europejskiej metropolii i głównego ośrodka Europy bałtyckiej, przy ściślejszej współpracy Gdańska, Gdyni i Sopotu.

Wśród celów strategii wymieniana się i ten dotyczący budowy tożsamości kulturowej regionu gdańskiego – z wykorzystaniem tradycji morskich oraz wartości kulturowych Kaszub i Kociewia, historycznej roli Gdańska, dynamizmu Gdyni. Podkreśla się etos Pomorza jako spoiwa tożsamości regionu również w oparciu o wątki kultury kresowej<sup>52</sup>.

Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego z 2000 r. definiowała wartości regionalne, kulturę i tożsamość Pomorza w sposób nader ostrożny: „poczucie tożsamości regionalnej jest w województwie pomorskim zróżnicowane. Społeczności kaszubska i kociewska są zintegrowane i dobrze zorganizowane. Ich kultura i tradycja zajmują szczególne i trwałe miejsce w wartościach kulturowych regionu. Pomorskie wyróżnia oryginalna wielokulturowość, stanowiąca mieszaninę dziedzictwa polskiego (w tym kaszubskiego, kociewskiego i kresowego), hanzeatyckiego, pruskiego, ale również ukraińskiego. Jej materialnym odzwierciedleniem są liczne zabytki i obiekty kulturalne.

<sup>52</sup> *Województwo gdańskie 2000 Plus. Strategia rozwoju, Sejmik Samorządowy Województwa Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 49-50 i 238-244.*

[...] Istotne jest także dziedzictwo historii najnowszej. Zainicjowane przez „Solidarność” w Gdańsku przemiany polityczne otworzyły społeczności pomorskiej nową drogę do realizacji demokracji, wolności i samorządności, jako trwałych wartości społeczeństwa obywatelskiego”. „Oryginalną wielokulturowość społeczności regionalnej” oraz „kapitał społeczny wyrastający z kultury Kaszub i Kociewia, wzmocnionej tysiącem lat chrześcijaństwa” zalicza się do mocnych stron województwa<sup>53</sup>.

W tym kolejnym dokumencie, o charakterze deklaracji programowej samorządu regionalnego, powtarzane jest przekonanie o wyjątkowości położenia Pomorza w przestrzeni polskiej i europejskiej, w szczególności w odniesieniu do układów komunikacyjnych północ – południe oraz wschód – zachód, w tym wyjątkowości wynikającej z jego nadbałtyckiej lokalizacji. Przesłanie było proste: miejsce regionu jest w rozwijającej się wielonarodowej Europie bałtyckiej obdarzonej silnymi więziami z innymi częściami kontynentu, w szczególności z krajami przynależącymi do Unii Europejskiej. To właśnie Unia stwarza specjalne warunki międzynarodowe dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego też ważne jest wywiązywanie się w przyszłości z zobowiązań międzynarodowych państwa i samorządu. Dotyczą one

w szczególności dorobku prawnego UE, układu stowarzyszeniowego między Polską a Unią, uzgodnień podjętych w ramach negocjacji Polski o członkostwo w UE, umów i porozumień dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego (w tym szczególnie konwencji helsińskiej), a także dokumentów dotyczących równowagi rozwoju podpisanych przez Polskę na konferencji w Rio de Janeiro, umów i porozumień określających treść i instrumenty współpracy bałtyckiej. To ostatnie zobowiązanie odnosi się w znacznym stopniu do samorządu różnych szczebli. Samorząd wojewódzki powinien respektować własne uchwały odnoszące się do współpracy międzynarodowej, w szczególności do „Priorytetów współpracy międzynarodowej województwa pomorskiego” i współpracy z konkretnymi partnerami zagranicznymi<sup>54</sup>.

Można zaryzykować twierdzenie, że o ile w kwestiach tożsamości, dziedzictwa kulturowego, granic Pomorza czy jego symboliki istniały różnice poglądów, to w kwestii świadomości korzystnego położenia międzynarodowego regionu i wynikających z niego szans rozwoju cywilizacyjnego, panowała wyjątkowa zgodność opinii, ujawniająca się w konsekwentnej polityce władz regionalnych na przestrzeni następnych lat.

<sup>53</sup> *Strategia rozwoju województwa pomorskiego. Pomorski region funkcjonalny*, red. T. Parteka, Gdańsk 2000., s. 34-35, 40.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 25-26.

## Bibliografia

1. Bartyzel J., Ku czemu winna zmie-  
rzać „Solidarność”, „Bratniak”, 1981,  
nr 5.
2. Bądkowski L., Kaszubsko-pomor-  
skie drogi, Gdańsk 1978, s. 5.
3. Bądkowski L., O krajowości, „Biule-  
tyn zespołu do opracowania kon-  
cepcji zmian w organizacji terytorial-  
nej państwa”, nr 14, Warszawa 1991,  
s. 67-73.
4. Bądkowski L., Pomorze w trakcie  
powstawania, Gdańsk 1981, cyt. za:  
T. Bolduan, Podstawy ideologicz-  
ne..., s. 183.
5. Bolduan T., Podstawy ideologicz-  
ne i szanse realizacji pomorskiej  
myśli politycznej Lecha Bądkow-  
skiego [w:] Regionalizm jako folk-  
lorizm, ruch społeczny i formuła  
ideologiczno-polityczna. Materiały  
z sesji naukowej, M. Latoszek (red.),  
Gdańsk 1993, s. 169-188.
6. Dalecki P., Herb województwa po-  
morskiego, Gdańsk 2002, mps.
7. Deklaracja ideowa Kongresu Libe-  
ralno-Demokratycznego, „Przegląd  
Polityczny”, 1989, nr 12.
8. Dokument Programowy Ruchu  
Młodej Polski, „Między Polską na-  
szych pragnień a Polską naszych  
możliwości”, Gdańsk 1984.
9. Emilewicz J., Wołek A., Reformato-  
rzy i politycy. Gra o reformę ustro-  
jową roku 1998 widziana oczami jej  
aktorów, Fundacja Rozwoju Demo-  
kracji Lokalnej, Warszawa 2000, s.  
26-27.
10. Grzelak G., Idea regionalna Pomo-  
rza. Aspekty wewnętrzne i między-  
narodowe, „Gdańskie Studia Mię-  
dzynarodowe” nr 1/2003.
11. Grzelak G., Powrót do własnego  
domu [w:] Korzenie Gdyni., s. 121-  
129.
12. Grzelak G., Problem kontynuacji  
reform decentralizacyjnych [w:] Po-  
morze Gdańskie..., s. 22.
13. Grzelak G., Wokół idei samorządu  
regionalnego Pomorza, „Studia  
Socjologiczne”, nr 3/2010, s. 203-  
220.
14. Hryniewicz J.T., Ruchy regionalne w  
Polsce [w:] Współczesne problemy  
rozwoju regionalnego, red. nauk. B.  
Jałowiecki, Warszawa 1995, s. 149-  
170.
15. Jałowiecki B., Narodziny demo-  
kracji lokalnej w Polsce, Warszawa  
1990, s. 28.
16. Korzenie Gdyni. Materiały z konfe-  
rencji historycznej, 2 października  
2002, część I, Gdynia 2003.
17. Kościukiewicz B., Markowski Z., To-  
czyński W., W poszukiwaniu modelu  
regionalnego, „Przegląd Politycz-  
ny”, 1989 nr 12, s. 35-44.
18. Kwiatkowski H., Nowak B., Propo-  
zycja zmian w podziale terytorium  
Polski, Bydgoszcz 1991.
19. Madajczyk-Krassowska B., Pomor-  
skie. Jaki ma być herb wojewódz-  
twa. Albo gryf, albo orzeł, „Dziennik  
Bałtycki”, 1 kwietnia 2002.
20. Mażewski L., Model władzy lokal-  
nej, „Przegląd Polityczny”, 1989 nr  
12, s. 45-52.

21. Mażewski L., Silne, ale ograniczone państwo. Republika prezydencko-parlamentarna, regiony i samorząd terytorialny, „Biuletyn Zespołu do opracowania zmian w organizacji terytorialnej państwa”, Warszawa 1992, s. 2-10..
22. Obracht-Prondzyński C., Ku samorządnemu Pomorzu. Szkice o kształtowaniu się ładu demokratycznego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, rozdz. I i III.
23. Omówienie ankiety przeprowadzonej wśród uczestników II Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego, oprac. M. Bildziukiewicz, Gdańsk 2007.
24. Płażyński M., Uwagi nad działalnością samorządów i rola wojewody gdańskiego [w:] Pomorze Gdańskie – powrót demokracji lokalnej 1990-1994, red. W. Toczyński, P. Szubarczyk, G. Grzelak, Sejmik Samorządowy Województwa Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 34-35.
25. Podsumowanie działalności samorządów terytorialnych województwa gdańskiego 1990-1994, „Samorząd Gdański”, Gdańsk 1994, s.7.
26. Pomorskie wartości i tożsamości – dziś i jutro, red. J. Szomburg, Pomorski Kongres Obywatelski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2007, s. 7.
27. Protokół z seminarium na temat herbu województwa pomorskiego, 28.03.2000, Gdańsk, s. 3.
28. Przemówienie J.K. Bieleckiego na sesji KSST, 16.02.1991 r., [w:] Quo vadis, samorządzie, pr. zb. pod red. W. Czecha, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994.
29. Strategia rozwoju województwa pomorskiego. Pomorski region funkcjonalny, red. T. Parteka, Gdańsk 2000, s. 34-35, 40.
30. Tusk D., Idee gdańskiego liberalizmu, Fundacja Liberalistów, Gdańsk 1998, s. 158-162.
31. Tusk D., Idea regionalna jako zadanie polityczne, „Biuletyn Informacyjny KLD”, 1992, nr 7-8.
32. Tusk D., Idea regionalna jako zadanie polityczne [w:] Tusk D., Idee gdańskiego liberalizmu, Gdańsk 1998, s. 161.
33. Ujazdowski K.M., Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976-1989), „Samorząd Terytorialny”, 1996, nr 5, s. 14-16.
34. Województwo gdańskie 2000 Plus. Strategia rozwoju, Sejmik Samorządowy Województwa Gdańskiego, Gdańsk 1997, s. 49-50 i 238-244.
35. Wysocka E., Bilans otwarcia nowego etapu regionalizacji w Polsce, „Samorząd Terytorialny”, nr 12, 1998, s. 85-88.
36. Wysocka E., Nowy podział terytorialny Polski. Materiały z sympozjum 15.12.1993 r. w Toruniu, Warszawa 1994.
37. Wysocka E., Wstępna koncepcja przestrzennej organizacji terytorialnej państwa, „Biuletyn Zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa”, nr 15, Warszawa 1991, s. 18-42.



### **Danuta Grodzicka-Kozak**

*Prezes Wojewódzkiego Funduszu  
Ochrony Środowiska i Gospodarki  
Wodnej w Gdańsku*

---

## **Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Gdańsku jako narzędzie realizacji Strategii Województwa Pomorskiego**

### ***Część I: Śladem inwestycji WFOŚiGW w województwie pomorskim***

## **1. Wstęp**

Ponadprzeciętne walory przyrodnicze są wielkim bogactwem Pomorza i dlatego mówiąc o jakości życia na Pomorzu, trudno nie zwrócić uwagi na aspekty środowiska i jakość przestrzeni, w której żyjemy. Ale nie zawsze tak było...

Obrady Okrągłego Stołu, powołanie samorządów miast i gmin, powołanie sejmików wojewódzkich, wyzwoliły

energię Polaków. Od 1993 r. działają wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które pomagają samorządom w realizacji inwestycji w ochronie środowiska. W sprawach środowiska Pomorze zrobiło najwięcej! Nie wszyscy pamiętają, że zatoki Gdańska i Pucka stanowiły wówczas obszar ekologicznego zagrożenia. Wzdłuż plaż nad zatoką ustawiono tablice z informacją „Kąpiel w morzu surowo zabroniona!”. Byliśmy również narażeni na znaczące emisje zanieczyszczeń do powietrza z przemysłu chemicznego, energetyki, portów i stoczni oraz tzw. niską emisję, a o sposobie zagospodarowania odpadów wstyd było mówić – znaczna ilość trafiała na wysypiska, które często nie posiadały żadnego uszczelnienia.

O środowiskowych aspektach jakości życia decydują: przede wszystkim stan wód (w tym wody przeznaczonej do picia), jakość powietrza, nowoczesna i nieuciążliwa dla mieszkańców gospodarka odpadami komunalnymi i przemysłowymi, ekspozycja na hałas, działania zapobiegające zmianom klimatu oraz ochrona krajobrazu i cennych walorów przyrodniczych.

Zasoby naturalne naszego regionu stanowią podstawę dla trzech filarów **zrównoważonego rozwoju** – gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Jednakże, mogą się one wyczerpywać, a to może niekorzystnie wpływać na rozwój gospodarczy i społeczny przyszłych pokoleń. Ponadto, sposób w jaki zasoby są wykorzystywane, może wpłynąć na stan środowiska, zagrażając

ekosystemom oraz jakości ludzkiego życia, dlatego też Komisja Europejska poprzez Strategię Europa 2020 i inicjatywę „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” kieruje kraje UE na drogę gospodarki niskoemisyjnej, a ostrożne zarządzanie wykorzystywaniem zasobów stanowi priorytet w zrównoważonym rozwoju.

Specyfika polskiego systemu finansowania ochrony środowiska od początku jego powstania polega na kierunkowym, ściśle określonym wydatkowaniu środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój. W ten sposób, od początku transformacji ustrojowej, realizujemy w naszym kraju zasadę „zanieczyszczający płaci”, a tak uzyskane środki są dalej przekazywane na inwestycje ograniczające emisje do środowiska. Środki własne samorządów i przedsiębiorstw wspomagane są przez fundusze ekologiczne, których udział w krajowych wydatkach na ochronę środowiska w okresie 1993-2016 kształtował się na poziomie 27-35 proc.

Działający od 1993 r. system finansowania ochrony środowiska, oprócz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska, obejmuje 16 wojewódzkich funduszy, które realizują programy ochrony środowiska na szczeblu regionu. Narodowy i wojewódzkie fundusze działają na podstawie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z 2008 r. nr 25 poz. 150 ze zm.) i realizują cele wynikające ze strategii poszczególnych funduszy oraz Wspólnej Strategii

Działania Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Ich podstawowym zadaniem jest finansowanie działalności w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wymienionych w ustawie oraz współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków z UE w poszczególnych regionach.

Środki finansowe, którymi zarządzają wojewódzkie fundusze, pochodzą głównie z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz kar administracyjnych, spłat rat pożyczek, a także środków UE w związku z realizacją pomocy technicznej oraz z realizacji programów unijnych.

Wojewódzkie fundusze jako samorządowe osoby prawne mają wspomagać realizację w regionie: programów ochrony środowiska, planów gospodarki odpadami oraz wspierać zadania wymienione w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych i programy ochrony powietrza – zadania te są częścią strategii poszczególnych województw, mają więc być narzędziem realizacji tych strategii.

Przed wejściem Polski do UE fundusze ochrony środowiska były podstawowymi źródłami finansowania ochrony środowiska w Polsce. Dopiero od 2006r. środki UE, tj. fundusze strukturalne (EFRR i EFS) oraz Fundusz Spójności zaczęły stanowić największe źródło finansowania przedsięwzięć. Wspólnotowe prawo ochrony środowiska odnosi się do bardzo wielu zagadnień prawnych regulujących problemy z zakresu: ocen

oddziaływania na środowisko, dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i udziału społeczeństwa w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska, ochrony powietrza, gospodarki odpadami, ochrony przyrody oraz zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń. Samorządy, realizując projekty w swoich gminach, muszą brać pod uwagę wszystkie wymagania. Fundusze ochrony środowiska – wdrażając projekty środowiskowe w całej Polsce – jednocześnie zapewniają dla poszczególnych samorządów wsparcie merytoryczne i finansowe.

Efektywne funkcjonowanie systemu możliwe jest dzięki potencjałowi finansowemu i organizacyjnemu wojewódzkich funduszy. Dają zarówno wsparcie finansowe w postaci pomocy zwrotnej i bezzwrotnej, jak również wsparcie merytoryczne. Ma to szczególne znaczenie dla gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, gdzie pomoc ekspercka jest szczególnie cenna, ponieważ pozwala realizować racjonalne i technicznie wykonalne przedsięwzięcia.

Zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, ochrony wód, gospodarki odpadami komunalnymi, ograniczenia emisji do powietrza, hałasu i niskiej emisji, ograniczenia wodo- i energochłonności oraz ochrony przyrody, realizowane na szczeblu lokalnym i regionalnym – bezpośrednio w tych regionach – wymagają wsparcia. Potrzeby w zakresie finansowania inwestycji w ochronie środowiska w Polsce są nadal ogromne, a rola funduszy będzie szczególnie istotna przy ograniczeniu środków z UE.

Do zadań funduszu należy stymulowanie „zielonego” (sprzyjającego środowisku) wzrostu gospodarczego w województwie, m.in. poprzez wspieranie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, innowacyjności, niskoemisyjności gospodarki i społeczeństwa oraz tworzenia warunków do powstawania zielonych miejsc pracy, jak również promowanie zachowań ekologicznych, działań i przedsięwzięć służących zachowaniu bogactwa różnorodności biologicznej oraz realizacja zadań dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych.

To wszystko ma pokazać różnorodność działań Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Gdańsku, jest także próbą uświadomienia, jak w okresie ostatnich prawie 25 lat zmieniły się Pomorze i jakość życia mieszkańców. Ma też odpowiedzieć na pytanie, co było dotychczas najważniejsze, co się udało i co jeszcze przed nami. Nasze działania mają to do siebie, że efekty trzeba oceniać w dłuższym czasie – są widoczne i odczuwalne poprzez podniesienie poziomu cywilizacyjnego oraz poprawę jakości życia, a inwestycje zrealizowane często są zakopane w ziemi, co oddaje hasło wielu inwestycji w gospodarce wodno-ściekowej „zrealizowane – zakopane – zapomniane”. Zapraszam na wędrowkę z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska w Gdańsku po Pomorzu, pełną informacji o tym, co zostało zrobione, ale również o tym, co jest jeszcze do zrobienia.

## 2. Co udało się osiągnąć

### 2.1 Poprawa jakości powietrza

Wbrew przekazom mediów, problem zanieczyszczenia atmosfery w Polsce nie pojawił się ostatnio. Na Pomorzu walka o poprawę jakości powietrza trwa już długo i wcale nie jest łatwa. W zimie zauważamy zanieczyszczenie powietrza, którego przyczyn należy upatrywać w ogrzewaniu lokali paliwami złej jakości, często odpadami, jak również zwiększonym ruchem starych samochodów. Wielu z nas dostrzega jednak poprawę jakości powietrza.

W ramach zaangażowania Funduszu, zrealizowano takie przedsięwzięcia, jak: uruchomienie sieci monitoringu realizowanego przez **Fundację Agencja Regionalnego Monitoringu Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej**, konkursy dot. ochrony powietrza, jak: **Czyste powietrze Pomorza, KAWKA dla Pomorza, Prosument dla Pomorza, Słoneczne Pomorze, TermoPomorze, Modernizacja układów odpylania, Efektywność energetyczna i Niskoemisyjny transport.**

Na Pomorzu emisja pyłów z gospodarstw domowych zmniejszyła się o ponad 60 proc. Jak wskazują dane udostępnione przez Generalną Inspekcję Ochrony Środowiska, jakość powietrza w województwie pomorskim jest przeważnie dobra i nie wpływa na dyskomfort życia mieszkańców czy turystów. W latach 2011-2015 Fundusz na zadania wspierające ochronę powietrza przeznaczył 87,69 mln zł.

**Szerszy opis zrealizowanych przedsięwzięć przedstawiono w części II opracowania**

WFOŚiGW w Gdańsku zaangażował się w wiele działań, takich jak wymiana i modernizacja kotłowni węglowych, podłączenia budynków do sieci ciepłej, montaż urządzeń odpylających, termomodernizacja połączona z wymianą instalacji i kotłowni oraz stosowanie odnawialnych źródeł energii, ale jest jeszcze bardzo dużo do zrobienia. Należy przywrócić normy jakości paliw oraz wzmożyć kontrole w zakresie rodzaju paliw spalanych w piecach i małych kotłowniach i edukować, czyli uświadamiać o zagrożeniach wynikających ze spalania odpadów w piecach domowych. Budować parkingi, strefy park & ride oraz popularyzować komunikację miejską.

### 2.2 Ochrona wód i gospodarka wodna

W województwie pomorskim<sup>55</sup> **zbiornicza kanalizacja sanitarna obsługuje ok. 82,7 proc. mieszkańców**, przy średniej krajowej ok. 69,7 proc. W województwie pomorskim wybudowano 10 306 km kanalizacji, w tym w mieście 3521,3 km, a na terenach wiejskich 6784,7 km sieci rozdzielczych (bez przyłączy do budynków i innych obiektów). Do sieci podłączone są gospodarstwa, w których mieszka 1 409,6 tys. osób w miastach i 498,5 tys. na obszarach wiejskich. Region jednak charakteryzuje się dużymi dysproporcjami pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi w dostępie do systemów odbioru i oczyszczania ścieków. Na terenie miast

<sup>55</sup> Zgodnie z danymi GUS z 31.12. 2015.

94,8 proc. mieszkańców ma dostęp do kanalizacji sanitarnej, natomiast na wsi – tylko 60,7 proc. Dlatego na obszarach wiejskich, tam gdzie jest to uzasadnione, sukcesywnie realizowane są programy wyposażenia mieszkańców w przydomowe oczyszczalnie ścieków lub budowane lokalne systemy odbioru ścieków komunalnych.

- Wśród dofinansowanych w ostatnich latach projektów wymienić należy rozbudowę systemów zbiorczej kanalizacji sanitarnej w gminach: Karsin, Lichnowy, Tuchomie, Główny, Człuchów, Pelplin, Kwidzyn, Przywidz, Cewice, Sulęcino, Sierakowice, Przechlewo, Krokowa, Choczewo, Bobowo, Przodkowo, Stegna, Władysławowo, Kobylnica, Lichnowy, Nowy Staw, Liniewo, Cedry Wielkie, Smętowo Graniczne, Prabuty, Wejherowo, Suchy Dąb oraz Trąbki Wielkie, Cedry Wielkie, Chojnice, Kaliska, Skórcz, Stara Kiszewa, Tczew, Hel, Zblewo, Żukowo, Brusy, Czarne, Linia, Lubichowo, Nowy Dwór Gdański, Słupsk, Stężyca, Subkowy, Pruszcz Gdański, Rumia, Dębica Kaszubska, Miastko, Studzienice, Debrzno, Stare Pole, Skarszewy, Łęczycy, Bożepole Wielkie, Ustka, Puck.
- Fundusz wspierał również rozbudowę i modernizację oczyszczalni ścieków w Miłoradzu, Starej Kiszewie, Smętowie Granicznym, Zielinie (gm. Trzebielino), Trąbkach Wielkich, Smołdzinie, Głównych, Słupsku, Swornegaciach, Sławkach (gm. So-

monino), Rowach, Choczewie, Brusach oraz Kościerzynie, Liniewie, Rzeczenicy, Luzinie i Lini, Bożym polu Wielkim, Łęczycach, Ustce, Lubaniu, Turze i Jastarni.

- Przykładem zrealizowanych w ostatnich latach zadań z udziałem środków Funduszu w celu poprawy jakości wody pitnej jest modernizacja stacji uzdatniania wody m.in. w gminie Stężyca, gminie miejskiej Skórcz, gminach: Pruszcz Gdański, Chmielno, Chojnice, Kolbudy, Kościerzyna, Stara Kiszewa, Nowa Karczma, Ryjewo, Sierakowice, Kępie i Przywidz oraz w Prabutach, Pelplinie i Gardeji.

### **Szerszy opis zrealizowanych przedsięwzięć przedstawiono w części II opracowania.**

Zaangażowanie Funduszu we wdrażanie Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych przełożyło się na duży poziom wykorzystania środków europejskich w regionie. Od 2008 r. Fundusz podpisał 46 umów o dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007-2013. Pozyskano łącznie 622 688 793 zł dofinansowania ze środków unijnych, w tym 466 150 327 zł dla gospodarki wodno-ściekowej, 146 762 057 zł dla ochrony brzegów morskich i 9 776 409 zł dla gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi.

Pozyskane środki finansowe umożliwiły budowę i modernizację 523,82 km sieci kanalizacji sanitarnej, 122,3 km sieci wodociągowej, ok. 17 km kanalizacji

deszczowej, rozbudowę i modernizację 15 oczyszczalni ścieków, 17 stacji uzdatniania wody, zakładu unieszkodliwiania odpadów oraz ochronę 10,5 km brzegów morskich. Do sieci kanalizacji sanitarnej podłączone zostały gospodarstwa, w których mieszka prawie 62 000 osób, a do sieci wodociągowej – ponad 5500 osób.

Wiele zadań, w szczególności dot. Gdańska, Gdyni i Sopotu oraz zadania przeciwpowodziowe, było realizowanych ze środków UE, a prowadzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, np. Oczyszczalnia Ścieków „Wschód”, uporządkowanie wód opadowych w Gdańsku, Sopocie i Gdyni, ochrona Żuław, budowa zakładów zagospodarowania odpadów w Gdańsku-Szadółkach, Ekodolinie oraz Tczewie.

### **2.3. Ochrona powierzchni ziemi**

Głównym źródłem zanieczyszczenia terenu są odpady. Podstawowym celem związanym z utworzeniem nowoczesnego i skutecznego systemu gospodarki odpadami jest postępowanie zgodne z przyjętą w dokumentach unijnych i krajowych hierarchią postępowania z odpadami, jak: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów, 2) przygotowanie do ponownego użycia, 3) recykling, 4) inne procesy odzysku, 5) unieszkodliwianie.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku priorytetowo traktuje

przedsięwzięcia z zakresu przechodzenia na model gospodarki cyrkulacyjnej oraz racjonalnej gospodarki odpadami. Wśród zadań zrealizowanych z udziałem środków Funduszu wymienić należy m.in.: zadania związane z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych (Zakład Zagospodarowania Odpadów w Sierźnie, Zakład Zagospodarowania Odpadów w Nowym Dworze w gminie Chojnice, Zakład Zagospodarowania Odpadów „Czysta Błękitna Kraina” w Czarnówku – etap II, Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych „Stary Las”, Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Bierkowie) oraz zadania związane z zamykaniem i rekultywacją składowiska odpadów komunalnych (Skórcz, Zblewo, Osowa, Łężyce, Strych, Bobrowiec, Rokity Bierkowo). Wsparcia finansowego udzielano również Komunalnemu Związкови Gmin „Dolina Redy i Chylonki” na doposażenie realizowanego od kilku lat systemu selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Od 2001 r. WFOŚiGW w Gdańsku dofinansowuje zadania mające na celu usuwanie odpadów oraz likwidację tzw. nielegalnych wysypisk odpadów na terenie nadleśnictw. Powyższe działania przyczyniają się do zmniejszenia zanieczyszczeń obszarów leśnych, miejsc postojowych oraz terenów wzdłuż szlaków komunikacyjnych i turystycznych.

W ramach ogłaszanego przez Fundusz konkursu „Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu województwa pomorskiego” dofinansowania udzielano jednostkom samorządu terytorialnego na demontaż eternitowych pokryć dachowych oraz transport i unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest. Dzięki wysiłkom samorządów i WFOŚi-GW „Plan gospodarki odpadami komunalnymi” jest realizowany z dużym powodzeniem.

### **Szerszy opis zrealizowanych przedsięwzięć przedstawiono w części II opracowania.**

## **2.4.Ochrona różnorodności biologicznej i edukacja ekologiczna**

Województwo pomorskie **wyróżnia się na tle kraju** swoim **nadmorskim położeniem** oraz **ponadprzeciętnymi walorami przyrodniczymi**, wynikającymi ze zróżnicowania struktury przyrodniczo-krajobrazowej oraz stopnia zachowania naturalności niektórych ekosystemów. Różnorodność krajobrazowa stanowi o atrakcyjności regionu i tworzy podstawy dla rozwoju wielu form aktywności społeczno-gospodarczej. W ostatnich latach następuje stały wzrost liczby turystów, a co za tym idzie inwestycji, zwłaszcza w miejscowościach położonych w pasie nadmorskim. Zwiększa się też liczba osób, które spędzają czas wolny na łonie natury: uczestniczą w spływach kajakowych, biegach przełajowych, rajdach rowero-

wych, połowach ryb, uprawiają sporty wodne. Z jednej strony, przyczynia się to do szybszego rozwoju i zwiększenia liczby miejsc pracy w naszym województwie, z drugiej zaś, stanowi duże zagrożenie dla przyrody, zwłaszcza na obszarach zagospodarowanych i intensywnie użytkowanych.

Przedsięwzięciem, którego celem jest pogłębienie świadomości społecznej o przyrodniczych walorach Morza Bałtyckiego, potrzebie jego ochrony i zrównoważonego użytkowania w sferze rybołówstwa, turystyki, wydobywania kopalin i żeglugi, jest „Błękitna wioska” w Helu. W ramach projektu zrealizowano Park Wydmowy, Halę Edukacyjną oraz Dom Morświna. WFOŚ w Gdańsku wspiera finansowo przygotowywanie planów ochrony dla rezerwatów przyrody oraz w realizacji dalszych działań związanych z zachowaniem ich celów ochrony. Dofinansowuje też wiele działań obejmujących ochronę krajobrazu, przyrody i edukację ekologiczną, realizowanych przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych. To dzięki pierwszym pilotażowym projektom sfinansowanym ze środków Funduszu, możliwe było uzyskanie dotacji z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego na „Czynną ochronę raka szlachetnego w jeziorach Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych”. Również wyniki i doświadczenia z pilotażowych prac związanych z rewitalizacją Czarnego Bagna, które z dotacji WFOŚ przeprowadziła Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, pomogły uzyskać dofi-

nansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach programu Infrastruktura i Środowisko na „Renaturalizację siedlisk i roślinności na zdegradowanych torfowiskach wysokich województwa pomorskiego”. Fundusz dofinansowuje również wiele zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe, które z ogromnym zaangażowaniem chronią zasoby przyrodnicze naszego województwa. Stowarzyszenie Proekologiczne Eko-Inicjatywa od wielu lat dba o zachowanie starych odmian drzew owocowych na Powiślu oraz o zachowanie starych drzew i alei w pomorskim krajobrazie. Grupa Badawcza Ptaków Wodnych Kuling prowadzi działania mające zabezpieczyć lęgi ptaków siewkowych w rezerwacie Mewia Łacha. Dzięki wytyczeniu ścieżki edukacyjnej oraz budowie wieży widokowej, na której w sezonie letnim na odwiedzających czekają edukatorzy wyposażeni w lunetę i lornetki, turyści mogą obserwować foki i gnieźdzące się na plaży rzadkie gatunki ptaków, które mają możliwość wysiedzieć i odchowić swoje potomstwo.

WFOŚ w Gdańsku od początku swojego istnienia bardzo dużą wagę przykładła do wspierania działań edukacyjnych mających kształtować postawy mieszkańców województwa pomorskiego i turystów. W tym celu dofinansowuje wiele warsztatów, festynów, publikacji, audycji, filmów, ścieżek i tablic edukacyjnych. Na uwagę zasługują tzw. zielone szkoły prowadzone przez Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych, gdzie

na kilkudniowe turnusy przyjeżdżają uczniowie z pomorskich szkół, aby poprzez kontakt z przyrodą i uczestnictwo w zajęciach prowadzonych przez specjalistów z różnych dziedzin uczyć się o funkcjonowaniu ekosystemów i wzajemnych relacjach człowiek – środowisko. Fundusz wspiera też Fundację Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego w edukacji ekologicznej realizowanej w fokarium i Błękitnej Szkole w Helu. Dzięki dofinansowaniu projektów Stowarzyszenia Proekologicznego Słupia powstały w dorzeczu Słupi pierwsze w Polsce sztuczne tarliska dla troci i łososia, które z powodu licznych przegród na rzekach nie były w stanie kontynuować wędrówki w górę rzeki, by odbyć tarło. Również to Stowarzyszenie zrealizowało projekt związany z renaturyzacją wcześniej „wyprostowanego” koryta rzeki, który stał się „dobrą praktyką” dla innych organizacji pozarządowych w kraju.

WFOŚ w Gdańsku, w ramach 11 Osi Priorytetowej RPO WP na lata 2014-2020, Działania 11.4 ochrona różnorodności biologicznej, realizuje następujące projekty:

- „Ochrona bioróżnorodności rezerwatów przyrody Pomorza”. Partnerem projektu jest RDOŚ w Gdańsku;
- „Kampania informacyjno-edukacyjna na rzecz zrównoważonego rozwoju Pomorza”;
- „Stworzenie ekoparku Uniwersytetu Gdańskiego – ochrona gatunków zagrożonych i promocja różnorodności biologicznej poprzez rewi-

talizację terenów podziałkowych znajdujących się na terenie miasta Gdańska”, jako partner Uniwersytetu Gdańskiego;

- „Edukacja dla przyrody”, jako partner PZPK;
- „Ochrona rodzimej przyrody przed inwazją barszczu Sosnowskiego na terenie gminy Kępice”, jako partner gminy Kępice;
- „Przyjaciele bałtyckiej przyrody”, jako partner Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego;
- „Zrównoważona turystyka i ekstensywne rolnictwo dla Rezerwatu Przyrody Beka”, jako partner Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego i Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków;
- „Centrum Edukacji Ekologicznej – warsztaty praktycznej ekologii”, jako partner Stowarzyszenia Ekoinicjatywa.

W województwie pomorskim zwiększenia wymaga potencjał przestrzeni publicznej w miastach, w tym przywracanie wartości ekologicznych i wspieranie inwestycji ożywiających prośrodowiskowe aktywności. Wzrost różnorodności biologicznej w mieście, a tym samym poprawę środowiskowych warunków życia człowieka, zakładają następujące projekty:

- „Zagospodarowanie terenów zieleni na terenie Wisłoujścia, Nowego Portu i Brzeźna jako elementu strategii rozwoju terenów nadwodnych Gdańska”;

- „Przestrzeń Akademii Pomorskiej i miasta Słupska – dla ludzi, dla edukacji”;
- „Zagospodarowanie edukacyjno-turystyczne terenu Leśnego Ogrodu Botanicznego w Gdyni”.

Ochrona chronionych gatunków ptaków będzie możliwa m.in. dzięki realizacji następujących projektów:

- „Czynna ochrona miejsc lęgowych ptaków (platformy dla gniazd bocianów i ptaków drapieżnych, skrzynki dla jerzyków, pustulek, płomykówek itp.), ochrona siedlisk lęgowych ptaków wodno-błotnych”;
- „Monitoring ptaków południowo-bałtyckiego korytarza migracyjnego o znaczeniu europejskim wraz z identyfikacją szlaków migracyjnych”;
- „Rozbudowa i utrzymanie Pomorskiego Ośrodka Rehabilitacji Dzikich Ptaków i Drobnych Ssaków Ostoja”.

Charakterystyczne dla regionu Pomorza siedliska wydymowe wymagają przywrócenia im właściwego stanu. Współpracujemy z samorządami i organizacjami pozarządowymi. Dzięki temu Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego zrealizowała projekt polegający na rewitalizacji wydm nadmorskich w Parku Wydymowym w Helu i na cyplu helskim poprzez usunięcie odpadów i eliminację gatunków obcych, w tym inwazyjnych, takich jak róża pomarszczona, robinia akacjowa i nasadzeniu gatunków typowych dla tego typu siedliska, np. wydmuchrzycy

wydmowej, piaskownicy zwyczajnej. W Parku Wydmowym wybudowano pomosty, które wytyczają kierunek ruchu turystycznego. Urząd Morski w Gdyni z udziałem WFOŚiGW w Gdańsku w ramach projektu „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni” zbudował na cyplu Półwyspu Helskiego kładki dla pieszych, które chronią wydmy przed wydeptywaniem.

Atrakcyjność przyrodnicza Pomorza przekłada się na atrakcyjność turystyczną regionu, a w konsekwencji, na silny wpływ działalności człowieka na środowisko. Podejmowane działania, mające na celu ograniczenie tego zjawiska, wiążą się m.in. z budową odpowiedniej infrastruktury ukierunkowującej ruch turystyczny, tj. kładki, pomosty i wieże widokowe.

### **Szerszy opis zrealizowanych przedsięwzięć przedstawiono w części II opracowania.**

## **2.5 Działania wspomagające inwestycje samorządowe**

Często z udziałem środków Funduszu realizowane są projekty i programy finansowane ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Środki Funduszu stanowią udział własny samorządów w realizacji tych zadań. WFOŚiGW w Gdańsku w latach 1993-2016 dofinansował zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w łącznej wysoko-

ści ponad 1,5 mld zł, 53 proc. stanowiły wydatki na zadania związane z ochroną wód, 17 proc. przeznaczono na przedsięwzięcia z zakresu ochrony powietrza, ponad 10 proc. na przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi, Fundusz w znaczącym stopniu wspierał finansowo zadania dotyczące bioróżnorodności i edukacji ekologicznej.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku finansuje ekologiczne przedsięwzięcia, dzięki którym stan środowiska w województwie pomorskim systematycznie się poprawia. W ciągu ostatnich 10 lat zawarto ponad 4000 umów o dofinansowanie projektów (ok. 880 umów na pożyczki oraz 3190 umów dotacji). Nie ma na Pomorzu gminy, która nie uzyskiwałaby wsparcia finansowego na realizację proekologicznych inwestycji.

Fundusz wspiera merytorycznie gminy i przedsiębiorstwa komunalne w województwie pomorskim w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, OZE i efektywności energetycznej oraz gospodarki odpadami. Tworzy również warunki do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez udzielanie pomocy merytorycznej beneficjentom w ramach przygotowywanych przedsięwzięć dla perspektywy finansowej UE 2014-2020 oraz wdrażanie projektów, których celem jest m.in. podniesienie świadomości i rozwój oferty edukacji ekologicznej, ochrona gatunków zagrożonych i promocja różnorodności biologicznej.

Prowadzi doradztwo środowiskowe w ramach RPO WP 2014-2020 (OP 10 i 11), w szczególności:

- doradza w zakresie przygotowania zgodnej z prawem dokumentacji dla realizacji inwestycji;
- wspiera potencjalnych wnioskodawców w opracowaniu studium wykonalności, procedury OOS oraz zakresu projektu.
- Realizuje doradztwo energetyczne w ramach POLiŚ 2014-2020 – jesteśmy partnerem w projekcie Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkalnicstwa oraz przedsiębiorców w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE. W ramach Projektu realizowane są m.in. usługi doradcze – działania związane m.in. z przygotowaniem, monitorowaniem i weryfikacją planów gospodarki niskoemisyjnej oraz wspieraniem inwestycji w zakresie efektywności energetycznej, OZE oraz z poprawą jakości powietrza, w szczególności na terenach występowania przekroczeń stężeń zanieczyszczeń w powietrzu.

Budując swój potencjał finansowy, organizacyjny i merytoryczny w zakresie środowiska i energetyki, WFOŚiGW w Gdańsku stał się regionalnym centrum kompetencji. Jest partnerem dla samorządu województwa, samorządów lokalnych, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych, pełni funkcję doradczą i integrującą środowiska. Fundusz wdrożył i utrzymuje system zarządzania środowiskowego EMAS –

w lutym 2017 r. decyzją Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Ministerstwa Środowiska został nominowany do ogólnoeuropejskiego etapu konkursu EMAS Awards 2017 i reprezentuje Polskę w kategorii Organizacje sektora publicznego.

### 3. Podsumowanie

Pomorskie samorządy od dawna zwracały uwagę na to, że o stanie czystości Morza Bałtyckiego, w tym Zatoeki Gdańskiej i Puckiej jak również naszych rzek, potoków i jezior decydują zanieczyszczenia trafiające do jezior i wód morskich rzekami, odprowadzane bezpośrednio z rejonów pasa nadmorskiego oraz przenoszone z masami powietrza znad lądu.

Ale zanieczyszczenia do rzek i Bałtyku wnosi każdy Polak. Świadomość tego faktu dopiero w ostatnich latach, dzięki Krajowemu Programowi Oczyszczania Ścieków Komunalnych i po przystąpieniu Polski do UE, przełożyła się na decyzje władarzy miast i gmin w głębi Polski o konieczności podjęcia budowy oczyszczalni i systemów kanalizacyjnych. Ciągłe jeszcze w wielu miastach i gminach Polski rzeki na śródlądziu są miejscem zrzuću ścieków i miejskim lub gminnym nielegalnym śmietnikiem.

Świadomość wartości, jaką są czyste wody i plaże stała się najważniejszym priorytetem dla wszystkich miast i gmin województwa pomorskiego. W tym celu jeszcze w 1994 r. Wojewódzki Fundusz Ochrony Śro-

dowiska w Gdańsku rozpoczął realizację programu ochrony wód zatok Gdańskiej i Puckiej oraz Morza Bałtyckiego. O skali problemu, z którym musiały się zmierzyć pomorskie samorządy, świadczą następujące fakty: w województwie gdańskim w 1990 r. funkcjonowały 3 grupowe oczyszczalnie ścieków, a ilość wody pobieranej tylko w Gdańsku do celów komunalnych wynosiła jeszcze w 1994 r. około 180 000 m<sup>3</sup>/dobę. Obecnie na tym samym obszarze funkcjonuje ponad 100 oczyszczalni różnej wielkości, a pobór wód w Gdańsku ograniczono do około 100 000 m<sup>3</sup>/dobę. Im mniej zużywamy, tym mniej trzeba oczyszczać i uzdatniać. W działaniach samorządów olbrzymią rolę odegrała i nadal odgrywa pomoc merytoryczna i finansowa udzielana przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Effektem tych wszystkich działań jest rozwój turystyki na Pomorzu, otwarcie plaż i rozwój sportów wodnych na polskim wybrzeżu i nad jeziorami oraz powrót do naszych wód troci, łososia i raka. Krajobraz i przyroda Pomorza pozytywnie nas wyróżniają. Przekazano bardzo wiele kompetencji w zakresie spraw ochrony środowiska samorządom różnych szczebli. Spowodowało to ogromny postęp w tej dziedzinie na przestrzeni ostatnich lat, ale wyzwania stojące przed Funduszem wymagają dodatkowego wysiłku.

Cele na najbliższe lata to przede wszystkim zakończenie budowy

systemów odprowadzania ścieków, podjęcie dalszych kroków w celu eliminacji „niskiej emisji”, ograniczenia emisji z transportu, zainwestowanie w oszczędność energii, termomodernizację, przeciwdziałanie zmianom klimatu oraz gospodarki odpadami, w tym ograniczenie ilości odpadów przemysłowych oraz zastosowanie prawidłowej hierarchii postępowania z odpadami, również komunalnymi.

Dużym problemem jest rozwój transportu, sprowadzanie do Polski starych samochodów, co powoduje znaczące emisje do powietrza. Również produkty pochodzące ze spalania złych gatunków węgla i odpadów w domowych piecach, a także odory z nieprawidłowo prowadzonych lub źle dobranych procesów technologicznych w gospodarce odpadami powodują zaniepokojenie mieszkańców. To są kolejne ważne wyzwania. Dlatego Fundusz nie może poprzestać tylko na działaniach technicznych, które są niezwykle ważne, żeby naprawić to co zostało przez lata zaniedbane i niszczone. Analiza problemów, przed którymi stoją nie tylko mieszkańcy Pomorza, wskazuje na konieczność zwrócenia uwagi na systemy zarządzania zasobami naturalnymi. To ogromne wyzwanie, jak w skali kraju mądrze gospodarować zasobami, takimi jak czyste powietrze, woda pitna, krajobraz, zasoby energii odnawialnej (woda, wiatr i słońce) oraz metale rzadkie, minerały i odpady.

Największym jednak problemem jest zachowanie bioróżnorodności. Nie-

którym z nas wydaje się, że zorganizowanie przestrzeni (mała architektura, ścieżki, uporządkowana zieleń) pozwoli na podniesienie jakości życia mieszkańców. Nic bardziej mylnego – zabudowa plaż, nasypywanie piasku i żwiru, posianie trawy w żaden sposób nie mogą być kojarzone z ochroną przyrody i procesami w niej zachodzącymi.

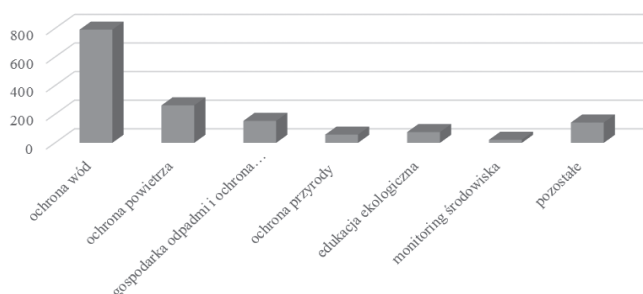
Co zrobić, aby móc dalej cieszyć się kluczami ptaków, lobelią, mikołajkiem nadmorskim... Starajmy się nie niszczyć i rozumieć, że elementem krajobrazu jest przyroda – przestrzeń do życia wielu gatunków. Najważniejszym filarem kształtowania przestrzeni wokół nas jest poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju, mądre planowanie przestrzenne, kształtowanie postaw proekologicznych oraz edukacja. W dyskusji o rozwoju Pomorza, kształtowaniu przestrzeni oraz jakości życia mieszkańców szczególnie ważna jest informacja o dobrych projektach, nowych inicjatywach i nowych inspiracjach. Trudno nie doceniać roli samorządów w tych działaniach, chyba najważniejszych dla rozwoju Pomorza. Wymiana poglądów to jeden z elementów szerokiej dyskusji z udziałem nie tylko specjalistów ochrony środowiska czy przyrody. To odpowiedź na wyzwanie, jak „zarazić” mieszkańców zaangażowaniem w projekty dążące do zrównoważonego wy-

korzystania zasobów oraz polepszających komfort życia, niezależnie od ich wieku, zdrowia i stylu życia.

## **Część II:** **Co udało się osiągnąć –** **fakty i liczby oraz** **co przed nami**

W każdym obszarze środowiskowym województwa pomorskiego, dzięki zaangażowaniu samorządów oraz przedsiębiorców, a także środkom Funduszu, od lat realizowane są projekty, które wpływają na poprawę warunków życia Pomorzan oraz zrównoważone korzystanie z zasobów. Fundusz dofinansował wiele projektów z zakresu ochrony wód i gospodarki wodnej oraz ochrony powietrza, przedsięwzięcia z dziedziny ochrony powierzchni ziemi, ochrony przyrody, monitoringu środowiska oraz edukacji ekologicznej. Dofinansowanie zadań ze środków WFOŚiGW w Gdańsku w latach 1993-2016 wyniosło ponad 1,5 mld zł

**Finansowanie zadań ze środków WFOŚiGW  
w Gdańsku  
w latach 1993-2016 (mln zł)**



# 1. Poprawa jakości powietrza

WFOŚiGW w Gdańsku dofinansował wiele działań dotyczących ochrony powietrza, w szczególności zaś działania o charakterze monitoringowym, planistycznym, inwestycyjnym oraz informacyjno-edukacyjnym. Monitoring powietrza atmosferycznego realizowany jest przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska we współpracy z Fundacją Agencja Monitoringu Regionalnego Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej (ARMAAG). Działania planistyczne obejmują przede wszystkim realizację programów ochrony powietrza zatwierdzanych przez Sejmik Województwa Pomorskiego, zaś inwestycyjne – dofinansowanie wniosków podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony powietrza i OZE. Istotne jest również wsparcie działań dotyczących zwiększania świadomości w zakresie zmian klimatu, efektywności energetycznej i OZE.

## 1.1 Fundacja Agencja Regionalnego Monitoringu Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej

Żeby coś chronić i naprawiać, trzeba przede wszystkim monitorować. Wieloletnie wyniki pomiarów, pochodzące z obserwacji prowadzonych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku i ARMAAG, potwierdzają zadowalającą jakość powietrza, którym oddychają Pomorzanie. Zgodnie z obowiązującymi

przepisami, w monitoringu uwzględniono takie zanieczyszczenia, jak dwutlenek siarki ( $\text{SO}_2$ ), dwutlenek azotu ( $\text{NO}_2$ ), tlenek węgla (CO), benzen ( $\text{C}_6\text{H}_6$ ), ozon ( $\text{O}_3$ ), pyły zawieszone (PM10 i PM2.5), metale ciężkie (ołów, kadm, nikiel i arsen) oraz benzo(a)piren w aerozolach PM10. Na przestrzeni ostatnich lat odnotowano niedotrzymanie poziomów dopuszczalnego stężenia dla pyłu PM10 i benzo(a)pirenu. Związane to było z niską emisją (przekroczenia odnotowane na stacjach pomiarowych w Starogardzie Gdańskim, Słupsku, Gdańsku-Wrzeszczu, Gdyni-Pogórze i Kościerzynie (dane z lat 2013-2015).

Podpisane w 1993 r. porozumienie pomiędzy samorządami Trójmiasta i Tczewa, wsparte merytorycznie przez wojewodę gdańskiego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, a finansowo przez Wojewódzki Fundusz Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej oraz zakłady przemysłowe, pozwoliło na zbudowanie profesjonalnej sieci automatycznego monitoringu atmosfery. Sieć ARMAAG, prowadzona przez samorządową Fundację Agencja Monitoringu Regionalnego Atmosfery Aglomeracji Gdańskiej, była drugą siecią pomiarową w Polsce (po Krakowie, który sieć monitoringu otrzymał w darze od rządu USA). Inwestycja została zakończona w 2001 r. i od ponad 15 lat Fundacja monitoruje i informuje o jakości powietrza. W 2009 r. system pomiarowy został rozszerzony o informacje dostępne za pomocą aplikacji internetowych i paneli, opracowanych ramach dofinansowania przyznanego

z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz dotacjami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Sieć pomiarowa uzupełniona została systemem prognoz AirPomerania. To system zarządzania informacją o jakości powietrza w województwie pomorskim, zgodny z wymaganiami Państwowego Monitoringu Środowiska, w skład którego wchodzi:

- sieć 17 automatycznych stacji pomiarowych;
- 2 stacje centralne ze stanowiskami do walidacji, weryfikacji oraz analizy danych pomiarowych oraz system zapewnienia jakości danych;
- system oceny jakości powietrza w oparciu o dane pomiarowe i wyniki modelowania;
- biblioteki emisji – system monitorowania rezultatów programów naprawczych;
- system informacji publicznej – strona <http://airpomerania.pl>.

**1.2 Działania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku** wpisują się w realizację międzynarodowych, krajowych oraz regionalnych polityk i zobowiązań wynikających z aktów prawnych i dokumentów programowych. W kontekście odnawialnych źródeł energii kluczowy jest uchwalony w 2007 r. pakiet klimatyczno-energetyczny, zobowiązujący państwa członkowskie do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych

– dla Polski wyznaczone minimum to 15 proc. Obszarami wykazującymi największy potencjał poprawy efektywności energetycznej są budownictwo (w tym publiczne i mieszkaniowe), ciepłownictwo oraz transport. Istnieje potrzeba podejmowania działań związanych z modernizacją energetyczną budynków, promujących jej kompleksowy wymiar, z uwzględnieniem wysokosprawnych źródeł ciepła oraz modernizacji sieci dystrybucji ciepła, jako przynoszących najwyższy efekt oszczędności energii. Fundusz w Gdańsku corocznie współorganizuje Pomorskie Dni Energii, których celem jest przybliżenie mieszkańcom możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł energii oraz zasad i źródeł finansowania projektów środowiskowych.

## **Programy ochrony powietrza**

Głównym celem sporządzenia i wdrożenia programów ochrony powietrza jest przywrócenie standardów jakości powietrza w stosunku do przekroczonego poziomu dopuszczalnego poprzez podjęcie wielu inwestycji oraz działań edukacyjnych i organizacyjnych, np. mycie ulic. Zadania ujęte w programach ochrony powietrza obejmują przedsięwzięcia z zakresu ograniczenia niskiej emisji w związku z podnoszeniem efektywności energetycznej oraz wykorzystaniem układów wysokosprawnej kogeneracji i odnawialnych źródeł, jak również zmniejszenia zanieczyszczeń do powietrza ze źródeł komunikacji miejskiej.

Fundusz analizuje i odpowiada na potrzeby inwestycyjne dla obszarów, gdzie w wyniku oceny stanu jakości powietrza wyodrębniono strefy, które wymagają podjęcia stosowanych działań naprawczych. W tym celu WFOŚiGW w Gdańsku prowadzi wiele programów i konkursów, które mają umożliwić samorządom i przedsiębiorcom ograniczenie emisji szkodliwych związków do atmosfery.

### **Czyste Powietrze Pomorza**

Od 2008 r. Zarząd Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku regularnie organizuje konkurs Czyste Powietrze Pomorza. Osoby fizyczne, wspólnoty i samorządy gminne dzięki udziałowi w tym konkursie, otrzymują wsparcie finansowe na modernizację ogrzewania węglowego i zastąpienie go innymi źródłami ciepła. W miejsce starych pieców węglowych montowane są kotły na gaz, olej opałowy lub biomasę, a także pompy ciepła i kolektory słoneczne. Dofinansowywane są również inwestycje polegające na podłączeniu do miejskiej sieci ciepłowniczej, która jest jedną z najlepszych opcji ogrzewania na terenach miejskich.

W wyniku realizacji dotychczasowych edycji konkursu Czyste Powietrze Pomorza emisja pyłów zmniejszyła się o ok. 200 ton, dwutlenku siarki 90 ton, tlenków azotu 5 ton oraz dwutlenku węgla o 13,6 tys. ton rocznie.

### **KAWKA dla Pomorza**

Kolejnym sposobem walki ze zjawiskiem niskiej emisji było realizowanie zadań mających na celu m.in. likwidację lokalnych źródeł ciepła opalanych paliwem stałym, rozbudowę sieci ciepłowniczej w celu podłączenia budynków, termomodernizację budynków wielorodzinnych oraz wykorzystanie OZE w ramach konkursu „KAWKA dla Pomorza – ograniczenie niskiej emisji”. Konkurs realizowany był w oparciu o Program Priorytetowy NFOŚ.

Do znaczących zadań ograniczających emisję było, przy współpracy WFOŚiGW w Gdańsku, było zakończenie prac związanych z likwidacją kotłowni przy ulicy Zawiańskiej w Gdańsku-Stogach. Wybudowano ponad 4 km nowoczesnej sieci ciepłowniczej, której trasa wymagała pokonania aż dwóch rzek, wykonano skomplikowane zadanie położenia 4 rurociągów pod Motławą. Była to pierwsza taka realizacja w Europie. Sporym wyzwaniem było również podwieszenie ciepłociągu pod mostem Siennickim. Wyłączenie kotłowni spowodowało likwidację 4 kotłów węglowych o łącznej mocy 23,26 MW, spalających rocznie ok. 10 tys. ton węgla. Likwidacja kotłowni przyczyniła się do zmniejszenia emisji pyłów rocznie o ponad 37 t oraz dwutlenku węgla o ponad 7000 t. Działania te bezpośrednio przełożyły się na podniesienie komfortu życia i zdrowia mieszkańców dzielnic Stogi i Przeróbka. Również przedsięwzięcia realizowane przez gminę wejherowską oraz Kościerzynę przy-

czyniły się do likwidacji pieców opalanych węglem oraz przyłączenia wielu budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej i termomodernizacji budynków.

## **Prosument dla Pomorza**

Zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii miało charakter pilotażowy. Celem konkursu było upowszechnienie idei generacji rozproszonej przy zastosowaniu odnawialnych źródeł energii. Konkurs umożliwiał dofinansowanie zadań polegających na montażu instalacji ekologicznej energii dla wielorodzinnych budynków mieszkalnych. W latach 2015-2016 zakończono zadania, w ramach których zamontowano pompy ciepła o łącznej mocy 460 kW, a także instalacje fotowoltaiczne o łącznej mocy 301,74 kW w budynkach wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

## **Słoneczne Pomorze**

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku przeprowadził również konkursy Słoneczne Pomorze. Dofinansowane zostały zadania wykorzystujące energię słoneczną w obiektach należących do pomorskich samorządów. Z każdą kolejną edycją konkurs zmienia się tak, by sprostać zapotrzebowaniu odbiorców oraz nowym trendom technologicznym. Początkowo dotacja przeznaczona była wyłącznie na kolektory słoneczne produkujące ciepłą wodę użytkową bądź wspierające ogrzewanie. W ko-

lejnych latach katalog przedsięwzięć rozszerzono. Najpierw o baterie fotowoltaiczne, a następnie – w edycji 2012 – o urządzenia hybrydowe wykorzystujące do produkcji energii elektrycznej zarówno słońce, jak i wiatr.

## **Modernizacja układów odpylania**

WFOŚiGW w Gdańsku dofinansował 8 projektów związanych z modernizacją układów odpylania. Ze względu na fakt, że instalacje odpylania musiały do 2016 r. spełniać standardy emisyjne z instalacji w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, kotłownia bez modernizacji układu odpylania nie mogłaby dalej funkcjonować.

## **Efektywność energetyczna oraz TermoPomorze**

Typowym przykładem działań mających na celu poprawę jakości powietrza jest zwiększanie efektywności energetycznej poprzez termomodernizację budynków. Wsparcie Funduszu otrzymały projekty służące poprawie efektywności energetycznej w pomorskich placówkach służby zdrowia, budynkach mieszkalnych, obiektach oświaty i kultury oraz innych.

Od 2012 r. Fundusz dofinansował znaczące przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej, polegające na wykonaniu termomodernizacji i uporządkowaniu gospodarki energetycznej w 7 szpitalach województwa pomorskiego: Szpitalu Miejskim im. J. Brudzińskiego w Gdyni, Szpitalu Spe-

cialistycznym im. F. Ceynowy w Gdyni, Pomorskim Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy w Gdańsku, Szpitalu Specjalistycznym św. Wojciecha Adalberta w Gdańsku, Specjalistycznym Zespole Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Gdańsku, Wojewódzkim Szpitalu Psychiatrycznym im. prof. Bilińkiewicza w Gdańsku, Szpitalu Morskim w Gdyni oraz Szpitalu Miejskim im. PCK w Gdyni.

Ważnymi przedsięwzięciami są zadania związane z likwidacją tzw. niskiej emisji, polegające na rozbudowie, modernizacji sieci ciepłowniczej i podłączeniu do niej nowych obiektów. Jednym z takich zadań była modernizacja sieci oraz węzłów ciepłych przez Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku.

### **Niskoemisyjny transport**

W ramach działań wspierania przyjaznych środowisku form transportu, ze środków Funduszu zmodernizowano lokomotywy spalinowe SM42, które nie spełniały norm środowiskowych dotyczących emisji spalin oraz hałasu. Dofinansowano również Przedsiębiorstwo Komunikacji Miejskiej w Gdyni, które zakupiło 17 autobusów zasilanych sprężonym gazem ziemnym CNG. Wspierając środki transportu odciążające tereny cenne przyrodniczo od ruchu samochodowego, WFOŚiGW w Gdańsku dofinansowywał także funkcjonowanie tramwajów wodnych kursujących z Trójmiasta na Półwysep Helski.

### **Pomorskie projekty badawczo-rozwojowe oraz pomorskie wdrożenia**

Istotnym działaniem wspierającym rozwój ekoinnowacji w obszarze m.in. ograniczenia emisji, produkcji energii z OZE było ogłoszenie przez WFOŚiGW w Gdańsku konkursów: Pomorskie Projekty Badawczo-Rozwojowe oraz Pomorskie Wdrożenia, których celem było wyłonienie i dofinansowanie projektów badawczo-rozwojowych służących ograniczeniu oddziaływania instalacji na środowisko lub wykorzystaniu energii z odnawialnych źródeł energii, wpisujących się w Regionalny Program Strategiczny w zakresie energetyki i środowiska dla województwa pomorskiego Ekoefektywne Pomorze 2020, a także projektów służących wdrożeniu innowacyjnych technologii środowiskowych, które wpisują się w Regionalny Program Strategiczny w zakresie rozwoju gospodarczego dla województwa pomorskiego Polski Port Kreatywności 2020.

### **Pozostałe działania**

**Pomorskie Dni Energii** są organizowane od 2011 r. przez Urząd Marszałkowski i Stowarzyszenie Pomorskie w Unii wraz z partnerami z inicjatywy Funduszu i Samorządu Województwa Pomorskiego. Wydarzenie to związane jest z inicjatywą Komisji Europejskiej promującą włączenie się regionów do uczestnictwa w Europejskim Tygodniu Zrównowa-

żonej Energii. Cel, jaki przyświeca organizacji Pomorskich Dni Energii, to przybliżenie mieszkańcom Pomorza różnych możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł energii oraz zasad i źródeł finansowania projektów ekoenergetycznych, a także prezentacja regionalnych inicjatyw na rzecz zrównoważonej energii.

**Warsztaty szkoleniowe dla przedstawicieli gmin, powiatów i ich jednostek budżetowych** przeprowadzone zostały we współpracy z Związkiem Gmin Pomorskich, Departamentem Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego oraz Fundacją Rozwiązań Ekoenergetycznych. Podczas spotkań zostały omówione problemy z zakresu efektywności energetycznej, gospodarki niskoemisyjnej, promowania i wdrażania odnawialnych źródeł energii, racjonalizacji kosztów oraz użytkowania energii w obiektach użyteczności publicznej i w oświetleniu ulicznym.

**Studia podyplomowe „Efektywność energetyczna w sektorze publicznym – zarządzanie energią w gminach i powiatach”** były prowadzone na Wydziale Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej. Program i formuła studiów uzgodnione zostały przez WFOŚiGW w Gdańsku przy współpracy Departamentu Rozwoju Gospodarczego UMWP.

*Efekty rzeczowe i ekologiczne (główne wskaźniki) uzyskane w ramach zadań finansowanych ze środków WFOŚiGW w Gdańsku w latach 2006-2016*

| Rodzaj zanieczyszczenia | Efekty uzyskane (redukcja w Mg/rok) |
|-------------------------|-------------------------------------|
| pyły ogólne             | 936,904                             |
| SO <sub>2</sub>         | 361,826                             |
| NOx                     | 91,185                              |
| CO                      | 1347,718                            |
| CO <sub>2</sub>         | 1 885 028,478                       |
| gazy ogółem             | 1 886 918,711                       |
| emisja równoważna       | 3786,749                            |

## 2. Ochrona wód i gospodarka wodna

W województwie pomorskim<sup>56</sup> **zbiorcza kanalizacja sanitarna obsługuje ok. 82,7 proc. mieszkańców**, przy średniej krajowej ok. 69,7 proc. W Pomorskiem wybudowano 10 306 km kanalizacji, w tym w mieście 3521,3 km, a na terenach wiejskich – 6784,7 km sieci rozdzielczych (bez przyłączy do budynków i innych obiektów). Do sieci podłączone są gospodarstwa, w których mieszka 1 409,6 tys. osób w miastach i 498,5 tys. na obszarach wiejskich. Region wciąż jednak charakteryzuje się dużymi dysproporcjami pomiędzy obszarami

<sup>56</sup> Zgodnie z danymi GUS z 31.12. 2015.

wiejskimi a miejskimi w dostępie do systemów odbioru i oczyszczania ścieków. Na terenie miast 94,8 proc. mieszkańców ma dostęp do kanalizacji sanitarnej, natomiast na wsi tylko 60,7proc. Dlatego na obszarach wiejskich, tam gdzie jest to uzasadnione, sukcesywnie realizowane są programy wyposażenia mieszkańców w przydomowe oczyszczalnie ścieków lub budowane są lokalne systemy odbioru ścieków komunalnych.

Na terenie województwa wyznaczono 86 aglomeracji, w tym:

- 3 aglomeracje w grupie > 150 tys. RLM,
- 1 aglomeracja w grupie > 100 tys. RLM i <150 tys. RLM,
- 25 aglomeracji w grupie > 15 tys. RLM i <100 tys. RLM,
- 13 aglomeracji w grupie > 10 tys. RLM i < 15 tys. RLM
- 44 aglomeracje w grupie > 2000 RLM

Podjęte dotychczas działania poprawiły wyposażenie aglomeracji w systemy odprowadzenia ścieków. W zakresie gospodarki wodno-ściekowej wspierane są inwestycje realizowane kompleksowo i prowadzące do zredukowania ilości odprowadzanych zanieczyszczeń. Mapa województwa przygotowana w siedzibie WFOŚi-GW odzwierciedla ogromny wysiłek w gospodarce wodno-ściekowej, jaki w ostatnich latach podjęły miasta i gminy w regionie. To przede wszystkim rozbudowa systemów zbiorczej kanalizacji, budowa i rozbudowa oczyszczalni ścieków oraz modernizacja stacji uzdatniania wody.

Efekty rzeczowe i ekologiczne (główne wskaźniki) uzyskane w ramach zadań finansowanych ze środków WFOŚi-GW w Gdańsku w latach 2006-2016

| <b>Effekt ekologiczny/rzeczowy</b>                                  | <b>jm.</b>           | <b>RAZEM:</b> |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------|
| Kolektory sanitarne                                                 | m.b.                 | 2 110 548,75  |
| Oczyszczalnie ścieków                                               | m <sup>3</sup> /dobę | 24 650,70     |
| w tym:                                                              |                      |               |
| – zwiększenie przepustowości                                        |                      | 15 957,81     |
| – modernizacja                                                      |                      | 53 602,75     |
| Ilość ścieków skierowanych do nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej | m <sup>3</sup> /dobę | 12 777,20     |
| Stacje uzdatniania wody                                             | m <sup>3</sup> /h    | 2338,61       |
| w tym:                                                              |                      |               |
| – zwiększenie wydajności                                            |                      | 1994,67       |
| – modernizacja                                                      |                      | 1068,99       |
| Zwiększenie pojemności zbiorników retencyjnych                      | m <sup>3</sup>       | 105 894       |

|                                                                           |      |           |
|---------------------------------------------------------------------------|------|-----------|
| Sieci wodociągowe                                                         | m.b. | 75 226,98 |
| Kanalizacja deszczowa                                                     | m.b. | 23 416,65 |
| Liczba wyłączonych z eksploatacji zbiorników bezodpływowych               | szt. | 10 616    |
| Liczba dodatkowych osób korzystających z ulepszanego oczyszczania ścieków | RLM  | 73 175    |
| Liczba obiektów włączonych do systemu kanalizacji sanitarnej              | szt. | 10 620    |
| Liczba stworzonych warunków do podłączeń do kanalizacji                   | szt. | 5864      |
| Przydomowe oczyszczalnie ścieków                                          | kpl. | 140       |

Zgodnie z zawartym pomiędzy ministrem środowiska a WFOŚiGW w Gdańsku Porozumieniem w sprawie realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, Fundusz pełnił rolę instytucji wdrażającej (IW) dla osi priorytetowych: I – Gospodarka wodno-ściekowa i II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi dla projektów o wartości poniżej 25 mln euro.

Zaangażowanie Funduszu we wdrażanie programu przełożyło się na duży poziom wykorzystania środków europejskich w regionie – od 2008 r. podpisano 46 umów o dofinansowanie w ramach POIiŚ 2007-2013. Pozyskano łącznie 622 688 793,04 zł dofinansowania ze środków unijnych, w tym 466 150 327 zł dla gospodarki wodno-ściekowej, 146 762 057 zł dla ochrony brzegów morskich i 9 776 408 zł dla gospodarki odpadami i ochrony powierzchni ziemi.

Pozyskane środki finansowe umożliwiły budowę i modernizację 523,82 km sieci kanalizacji sanitarnej, 122,3 km sieci wodociągowej, ok. 17 km kanalizacji deszczowej, rozbudowę i modernizację 15 oczyszczalni ścieków, 17 stacji uzdatniania wody, zakładu unieszkodliwiania

odpadów oraz ochronę 10,5 km brzegów morskich. Do sieci kanalizacji sanitarnej podłączone zostały gospodarstwa, w których mieszka prawie 62 tys. osób, a do sieci wodociągowej – ponad 5500 osób.

Szacujemy, że mimo realizacji tak wielu przedsięwzięć, **nadal zagrożone będzie wypełnienie wymogów przez co najmniej 32 aglomeracje:**

- założenia dyrektywy w wyznaczonym terminie w województwie pomorskim zrealizują w pełni 54 z 86 aglomeracji;
- w pozostałych 32 aglomeracjach nie są spełnione wymagane warunki, z czego w 8 aglomeracjach > 10 tys. RLM;
- z 24 aglomeracji w przedziale <10 tys. RLM, 17 otrzymało dofinansowanie w ramach RPOWP 2014-2020, w pozostałych 7 konieczne są dalsze inwestycje.

Osiągnięcie dobrego stanu wód, zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej, dotyczy wszystkich wód powierzchniowych i podziemnych, nie

tylko tych zlokalizowanych na obszarach objętych aglomeracjami ściekowymi. Rosnąca działalność człowieka i nieuregulowana gospodarka wodno-ściekowa prowadzą do postępującej degradacji środowiska przyrodniczego, w tym wód powierzchniowych i ekosystemów od wód zależnych.

Wspierane przez WFOŚiGW w Gdańsku działania mające na celu ochronę jezior i wód powierzchniowych, dotyczą głównie takich obszarów jak ochrona wód (przede wszystkim realizacja KPOŚK), ochrona bioróżnorodności czy edukacja ekologiczna. Osiągnięcie efektu związanego z ograniczeniem spływu zanieczyszczeń na obszarze danej zlewni związane jest często z równoległą realizacją projektów interdyscyplinarnych. Dlatego istotne jest, aby działania dotyczące osiągnięcia dobrego stanu wód postrzegać w sposób zintegrowany i wielopłaszczyznowy.

## **2.1 Osady ściekowe**

Komunalne osady ściekowe powstające w trzech największych komunalnych oczyszczalniach ścieków, tj. Wschód, Dębogórze i Słupsk są zagospodarowywane poprzez przetwarzanie termiczne lub biologiczne. Osady ściekowe wytwarzane w pozostałych oczyszczalniach są wykorzystywane w rolnictwie do rekultywacji terenów oraz do uprawy roślin przeznaczonych do produkcji kompostu. Jednak znaczna część osadów jest wciąż czasowo magazynowana na terenach oczyszczalni lub przekazywana do unieszkodliwie-

nia poprzez składowanie. Ze wszystkich 167 komunalnych oczyszczalni tylko 4 największe obsługują ponad 63 proc. całkowitego dopływającego ładunku zanieczyszczeń, 33 oczyszczalnie województwa pomorskiego o wielkości > 10 tys. RLM obsługują ok. 27 proc., pozostałe 134 instalacje niespełna 10 proc., z czego 84 mniej niż 2 proc. Ze względu na rozproszenie instalacji, istnieje potrzeba uporządkowania gospodarki osadami ściekowymi. W latach 2015-2016 w Funduszu został opracowany program, dający możliwość podjęcia działań technicznie i ekonomicznie uzasadnionych.

## **2.2 W obszarze gospodarki wodno-ściekowej zidentyfikowano wiele problemów, które wymagają kompleksowego podejścia:**

- niedotrzymywanie wymogów w zakresie parametrów oczyszczonych ścieków odprowadzanych do wód lub ziemi z oczyszczalni ścieków komunalnych w niektórych aglomeracjach, w tym w szczególności w aglomeracjach z grupy 2 tys.-10 tys. RLM oraz niewystarczającą wydajność oczyszczalni ścieków w niektórych aglomeracjach;
- niewystarczający rozwój sieci kanalizacji sanitarnej w niektórych aglomeracjach, w szczególności na obszarach wiejskich;
- niewykorzystany potencjał zbiorczych systemów zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych na niektórych obszarach;

- braki w zakresie spójnego podejścia do zarządzania wodami opadowymi na terenach zurbanizowanych;
- lokalne zrzuty ścieków do wód i ziemi wymagające monitoringu i analizy opłat za korzystanie ze środowiska.

## 2.3 Ochrona przeciwpowodziowa

W kontekście obserwowanych ekstremalnych pogodowych zjawisk oraz działań człowieka poprzez zagospodarowanie kolejnych obszarów, straty związane z wezbraniem powodziowymi rosną. Analiza strat i kosztów, przeprowadzona w ramach Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do 2020 r., opracowanego przez Ministerstwo Środowiska w 2013 wskazała, że największe szkody w Polsce związane są z powodzią. Ochrona przeciwpowodziowa nierozdzielnie związana jest z charakterem zlewni cieków stanowiącego bezpośrednie źródło zagrożenia. Główne zagrożenia powodziowe na terenie województwa pomorskiego wynikają z jego położenia:

- od strony morza – zagrożenie dotyczy wielu obszarów, zlokalizowanych w dolnym biegu i ujściowych odcinkach rzek, uchodzących bezpośrednio do morza, Zatoki Gdańskiej oraz Zalewu Wiślanego;
- od strony rzeki Wisły – powódzie opadowe, roztopowe, zatorowe;
- od strony zlewni własnej wszystkich rzek i kanałów – charakterystyczna

dla depresyjnych obszarów naszego województwa powódź wewnątrz-polderowa, w przypadku katastrofy budowlanej obiektów piętrzących, wrót przeciwsztormowych i przeciwpowodziowych, przerwania wałów przeciwpowodziowych.

Obszarami potencjalnie zagrożonymi powodzią są obszary położone w dolinach głównych rzek na obszarze województwa, szczególnie w przypadku, gdy tereny te jednocześnie stanowią ujściowe odcinki tychże cieków. Położenie województwa pomorskiego w dolnym biegu Wisły sprawia, że działania podejmowane w środkowym i górnym jej biegu bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo powodziowe dolnego odcinka. Przyspieszanie spływu zarówno bezpośrednio w korycie, jak i w ciekach zasilających Wisłę, powoduje nasilony spływ wód, co w konsekwencji prowadzić może do negatywnych skutków dla lokalnych stosunków wodnych. Dodatkowo, przyspieszenie spływu wymaga wzmożonej kontroli przeprowadzonej fali wezbraniowej na poszczególnych etapach oraz szczegółową koordynację jej przejścia ze względu na wytrzymałość budowli hydrotechnicznych.

Od 2010 r. ze środków UE realizowany jest przygotowany z udziałem WFOŚiGW program „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do 2030 r. (z uwzględnieniem etapu 2015)”, który ma na celu zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej wpływającej bezpośrednio

na wzrost potencjału dla zrównoważonego rozwoju Żuław Wiślanych. Realizacja programu opiera się głównie na działaniach mających na celu odbudowę i rozbudowę istniejących budowli przeciwpowodziowych. Ważnym elementem programu są działania informacyjne mające na celu zaznajomienie ludności tego terenu z zagrożeniem występującym na Żuławach (przykłady działań: <http://www.zulawy.gda.pl/>).

W okresie wiosennym, w związku z roztopami i spływem kry, prowadzona jest akcja lodołamania na Wiśle, której głównym zadaniem jest ograniczenie zagrożenia zatorowego w dolinie rzeki. W 2015 r. zakończono dofinansowaną ze środków WFOŚiGW inwestycję polegającą na remoncie nabrzeża w Sobieszewie, stanowiącego punkt wyjściowy do prowadzenia akcji i będącą miejscem postoju dla floty lodołamaczy. Ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo akwenu morskiego, teren Żuław Wiślanych, jak i pozostałe obszary graniczące z linią brzegową, są potencjalnie zagrożone powodzią występującymi od strony morza. O ile powódź spowodowana bezpośrednim przerwaniem wału wydmorego jest mało prawdopodobna, to spiętrzenie wód oraz wtłoczenie ich od strony morskiej w ujściowy odcinek rzeki są dużo bardziej prawdopodobnym scenariuszem.

Analizując zagrożenia związane z obserwowanymi i planowanymi zmianami klimatu, należy mieć na uwadze, iż istotnym ich skutkiem może być również wzrost częstotliwości powodzi sztormowych. Wystąpienie tego ty-

pu zagrożenia wiąże się z degradacją brzegów morskich, co powoduje realne zagrożenie dla infrastruktury znajdującej się na tych terenach. Szczególnie trudnym problemem w niedalekiej przyszłości stać się mogą okresowe niedostatki w dostępie do wody pitnej, wywołane przez skażenie lub zasolenie wód gruntowych. Problem ten szczególnie wyraźnie zarysowuje się na obszarze pasa nadmorskiego w Gdańsku, stanowiącego bezpośrednią ochronę wód dla ujęć zlokalizowanych w jego obszarze i zagrożenie związane z presją inwestycyjną na tym terenie. Przychodzący WFOŚiGW w Gdańsku nie pozwalają na znaczący udział Funduszu w realizacji inwestycji przeciwpowodziowych, środki te stanowią więc często wkład własny przy realizacji projektów, najczęściej ze środków UE.

Przewidywana jest kontynuacja realizacji projektu „Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław”, realizowanego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku, który ma zwiększyć skuteczność ochrony przeciwpowodziowej na terenie Żuław oraz podnieść świadomość społeczności lokalnej w zakresie zagrożenia powodziowego. Odbiorcami projektu są mieszkańcy Żuław. Zadania wytypowane do II etapu będą polegały m.in. na przebudowie wałów przeciwpowodziowych, przebudowie stacji pomp, odbudowie koryt rzecznych i kanałów, remontach urządzeń wodnych i budowli regulacyjnych, budowie wrót przeciwsztormowych oraz kierownic w ujściu Wisły. Środki na ten cel mają

być zapewnione w ramach POLiŚ 2014-2020. Zawarto umowę w ramach POLiŚ mającą na celu rozbudowę floty lodołamaczy o 4 nowe jednostki uczestniczące w akcji lodołamania na Wiśle.

## **2.4. Wody opadowe**

Projekty dotyczące zagospodarowania wód opadowych dotyczą terenów silnie zurbanizowanych, gdzie występuje dużo powierzchni nieprzepuszczalnych, uniemożliwiających infiltrację wód opadowych w głąb Ziemi. Poprawa gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi na terenie miejskich obszarów funkcjonalnych dotyczy m.in.:

- obszarów Chojnice – Człuchów, Bytów, Słupsk oraz Starogard Gdański. Szacowane koszty realizacji zidentyfikowanych działań to ponad 160,35 mln zł;
- zlewni rzeki Słupi, Jest to przedsięwzięcie partnerskie czterech samorządów powiatu słupskiego, tj. miasta i gminy Słupsk, Ustki, Kobylnicy, dotyczące budowy i rozbudowy systemu gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania wód opadowych i roztopowych;
- na terenie MOF Starogard Gdański – działania usytuowane w bezpośrednim spływie wód w kierunku rzeki Wierzycy. Zadania zmierzające do kierunkowania wód na zalewanych przez wody opadowe obszarów północno-zachodniej części miasta i gminy Starogard Gdański;
- dla Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta zidentyfikowany został pro-

jekt „Program zagospodarowania wód opadowych w zlewniach cieków i kanałów uchodzących do Zatok Gdańskiej”. Lokalizacja przedsięwzięcia ma znaczny zasięg i dotyczy Gdańska, Gdyni, Sopotu, Rumi i Redy, Wejherowa, Kosakowa, Pruszcza Gdańskiego, Władysławowa i Pucka. Fundusz kontynuuje projekty realizowane w latach 2010-2015, gdzie w związku z koniecznością modernizacji systemów odprowadzania wód opadowych za ponad 200 mln zł, jako jedyny w Polsce, realizował duże projekty (Gdańsk, Gdynia, Sopot, Rumia i Reda).

Ze względu na nadmorskie położenie oraz obszar Deltę Wisły, istnieje potrzeba przygotowania szerszych i zintegrowanych programów dotyczących adaptacji do zmian klimatu. Realizacja przedsięwzięć wpisujących się w politykę dostosowania do zmian klimatu z uwagi na znaczenie, zasięg oddziaływania oraz koszty wymaga wsparcia ze środków dostępnych na poziomie krajowym.

## **3. Ochrona powierzchni ziemi**

Wdrażanie nowoczesnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na Pomorzu podporządkowane jest konieczności realizacji celów przyjętych na poziomie krajowym poprzez realizację zadań objętych „Planem gospodarki odpadami dla województwa pomorskiego”. Za realizację systemu

gospodarowania odpadami komunalnymi odpowiedzialny jest samorząd lokalny (gmina). Zakres zadań samorządu dotyczy zbierania (w tym wybór firmy odbierającej odpady, ustalenie stawek opłat, pobór opłat od mieszkańców) i zagospodarowania odpadów komunalnych. Jednocześnie gmina zapewnia budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Ponadto, w gestii gminy leży ustanowienie selektywnego zbierania odpadów komunalnych, obejmującego co najmniej następujące frakcje odpadów: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe i odpady komunalne ulegające biodegradacji oraz tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK). Punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych zapewnić mają przyjmowanie co najmniej takich odpadów komunalnych, jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także od 1 lipca 2017 r. odpadów komunalnych, takich jak: papier, szkło, metale, tworzywa sztuczne, odpady ulegające biodegradacji, ze szczególnym uwzględnieniem bioodpadów. Gmina ma również zapewnić prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komu-

nalnymi, a także wykonywać coroczną analizę stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku priorytetowo traktuje przedsięwzięcia z zakresu przechodzenia na model gospodarki cyrkulacyjnej oraz racjonalnej gospodarki odpadami. Wśród zadań zrealizowanych z udziałem środków Funduszu wymienić należy m.in.: zadania związane z budową i modernizacją instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych (Zakład Zagospodarowania Odpadów w Sierźnie, Zakład Zagospodarowania Odpadów w Nowym Dworze w gminie Chojnice, Zakład Zagospodarowania Odpadów Czysta Błękitna Kraina w Czarnówku – etap II, Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych Stary Las, Regionalna Instalacja Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Bierkowie) oraz zadania związane z zamykaniem i rekultywacją składowiska odpadów komunalnych (Skórcz, Zblewo, Osowa, Łężyce, Strych, Bobrowiec, Rokity Bierkowo). Wsparcia finansowego udzielano również Komunalnemu Związкови Gmin „Dolina Redy i Chylonki” na doposażenie realizowanego od kilku lat systemu selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Od 2001 r. WFOŚiGW w Gdańsku dofinansowuje zadania mające na celu usuwanie odpadów oraz likwidację tzw.

nielegalnych wysypisk odpadów na terenie nadleśnictw. Powyższe działania przyczyniają się do zmniejszenia zanieczyszczeń obszarów leśnych, miejsc postojowych oraz terenów wzdłuż szlaków komunikacyjnych i turystycznych. W ramach ogłaszanego przez Fundusz konkursu „Usuwanie wyrobów zawierających azbest z terenu województwa pomorskiego”, dofinansowania udzielano jednostkom samorządu terytorialnego na demontaż eternitowych pokryć dachowych oraz transport i unieszkodliwienie odpadów niebezpiecznych zawierających azbest.

Efekty rzeczowe i ekologiczne (główne wskaźniki) uzyskane w ramach zadań finansowanych ze środków WFOŚiGW w Gdańsku w latach 2006-2016

| <b>Efekt ekologiczny/<br/>rzeczowy</b> | <b>jm.</b> | <b>Razem</b> |
|----------------------------------------|------------|--------------|
| Usuwanie odpadów zawierających azbest  | Mg         | 22 478,458   |

Należy zauważyć, że dzięki wysiłkom samorządów i WFOŚiGW, „Plan gospodarki odpadami” jest realizowany z dużym powodzeniem. W 2014 r. wytworzono ponad 700 tys. ton odpadów komunalnych. W stosunku do lat poprzednich, zanotowano wzrost ilości odebranych odpadów, co było uzasadnione objęciem przez gminy systemem odbierania odpadów wszystkich właścicieli nieruchomości. Udział zmieszanych odpadów wyniósł 70,5 proc. w strumieniu wytworzonych odpadów komunalnych, zmieszane odpady komunalne stanowiły ponad 511 tys. ton,

z czego ok. 54 proc. to odpady ulegające biodegradacji. Niemal 99,6 proc. zmieszanych odpadów komunalnych poddanych było procesom przekształcenia innym niż składowanie. Ta korzystna sytuacja ma miejsce od II kwartału 2014 r., od kiedy w województwie pomorskim rozpoczęły funkcjonowanie wszystkie regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOKi), wyposażone w sortownie stanowiące część mechaniczną instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych.

Przetwarzanie odpadów w instalacjach MBP opiera się na procesach mechanicznego i biologicznego przetwarzania odpadów połączonych w jeden zintegrowany proces technologiczny przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, w celu ich przygotowania do procesów odzysku, w tym recyklingu, odzysku energii, termicznego przekształcania lub składowania. W sortowniach odpadów stanowiących część mechaniczną instalacji MBP, funkcjonujących na terenie województwa pomorskiego, przetwarzaniu poddawane są głównie zmieszane odpady komunalne (ok. 91 proc.), selektywnie zbierane frakcje odpadów komunalnych (ok. 8 proc.) oraz w niewielkiej ilości odpady z innych grup odpadów (ok. 1 proc.).

W 2014 r. w sortowniach przerobiono ok. 560 tys. ton odpadów, z czego odzyskano ok. 9 proc. odpadów nadających się do recyklingu materiałowego. Pozostałe odpady poddawane były następnie procesom kompostowania

w części biologicznej instalacji MBP lub przekazywane do dalszego odzysku, np. do produkcji paliwa alternatywnego. Do składowania przekazano niemal 175 tys. ton odpadów po mechaniczno-biologicznej obróbce.

Rokrocznie następuje spadek ilości składowanych odpadów ulegających biodegradacji. Poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. w województwie pomorskim w 2013 r. wyniósł 47,1 proc., natomiast w 2014 r. – 29,8 proc. W 2013-14 osiągnięto poziom zakładany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

## **Regiony i instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych**

Zgodnie z „Planem gospodarowania odpadami dla województwa pomorskiego 2022”, obszar województwa podzielony jest na **4 regiony gospodarowania odpadami**, obsługiwane przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). W województwie pomorskim funkcjonuje **17 RIPOK**, w tym:

- **10 RIPOK** zapewniających mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych, zagospodarowanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz składowanie pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmie-

szanych odpadów komunalnych oraz sortowaniu odpadów komunalnych;

- **6 RIPOK** zapewniających zagospodarowanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów;
- **1 RIPOK** zapewniający składowanie pozostałości po mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu zmieszanych odpadów komunalnych oraz sortowaniu odpadów komunalnych.

Instalacje do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych były sukcesywnie budowane w województwie pomorskim od 2003 r. do II kwartału 2014 r. przy wykorzystaniu przede wszystkim środków UE, w ramach RPO WP na lata 2007-2013 i Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013. Przyjęty w Polsce model mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, kosztem mniejszej uwagi na potrzebę ich selektywnego zbierania powoduje, że odpady z mechanicznej obróbki stanowią ok. 50 proc. wszystkich składowanych odpadów.

Na terenie województwa pomorskiego system gospodarowania odpadami działa prawidłowo w oparciu o wszystkie funkcjonujące RIPOK, a pomorskie gminy coraz sprawniej realizują powierzone im zadania w zakresie kształtowania systemów gospodarowania odpadami komunalnymi. Województwo nie posiada instalacji do termicznego przekształ-

cania odpadów komunalnych, która dopełniłaby system zagospodarowania frakcji energetycznej z odpadów komunalnych. Obok budowy dużej instalacji termicznego przetwarzania odpadów w Gdańsku, w ramach planu inwestycyjnego do WPGO 2022, zgłoszono 7 przedsięwzięć w zakresie budowy ITPO, w tym 2 inwestycje należy traktować jako alternatywne. Budowa instalacji wymaga dodatkowych analiz dot. zapewnienia strumienia odpadów. Inwestycje zrealizowane w ostatnich dwóch dekadach w województwie pomorskim znacznie przybliżyły region do osiągnięcia wyznaczonych prawem unijnym i krajowym celów środowiskowych w obszarze racjonalnego gospodarowania odpadami i ochrony powierzchni ziemi.

#### **4. Ochrona różnorodności biologicznej i edukacja ekologiczna**

Pomorska przyroda wyróżnia się na tle kraju zróżnicowanymi krajobrazami – są tu klify, piaszczyste i kamieniste plaże, trzcinowiska i łąki solniskowe, delty rzek, jeziora, lasy, pagórki Kaszub i równina Żuław. Aby województwo mogło się rozwijać w sposób zrównoważony, a także by został zachowany wysoki komfort życia mieszkańców, ważna jest troska o zachowanie walorów przyrodniczych. Największym zagrożeniem dla ochrony bioróżnorodności są: zanikanie i kurczenie się siedlisk, brak

spójności korytarzy ekologicznych i bariery, które ograniczają migrację, pojawianie się coraz większej liczby obcych gatunków inwazyjnych oraz zanieczyszczenie środowiska i przyspieszona eutrofizacja. Zagrożenia te nasilają się wskutek zachodzących zmian klimatu.

Z uwagi na nadmorskie położenie województwa, znaczenie gospodarcze i społeczne morza oraz wzajemne oddziaływanie strefy lądowej i morskiej istotne jest, aby realizowane były zadania dotyczące ochrony wód morskich oraz edukacji w zakresie ochrony zasobów Morza Bałtyckiego. Należy podkreślić, że zadania te wymagają finansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz budżetu Unii Europejskiej ze względu na ogólnopolski charakter i wagę tych zagadnień. Nadmorskie położenie województwa wymaga ochrony siedlisk i ekosystemów związanych z Bałtykiem, ale także zrozumienia, jaki wpływ na funkcjonowanie regionu i środowiska mają ekstremalne zjawiska pogodowe i skutki zmian klimatu.

Wody powierzchniowe województwa pomorskiego zajmują około 4,1 proc. jego obszaru. Region posiada dostęp do następujących zasobów wód powierzchniowych:

- zatok Gdańskiej i Puckiej oraz Zalewu Wiślanego;
- dolnego odcinka Wisły wraz z dopływami;
- jezior oraz rzek przymorza.

Jakość wód powierzchniowych ma kluczowe znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej i standardu życia mieszkańców województwa oraz jego rozwoju gospodarczego, w tym rybactwa i turystyki. Zbiorniki wód powierzchniowych często są ostoją rzadkich lub ginących gatunków flory i fauny.

Od wielu lat systematycznie inwestujemy w poprawę stanu wód powierzchniowych i zmniejszenia dopływu do nich substancji zanieczyszczających. Jednak w praktyce ograniczenie się głównie do realizacji zadań z zakresu uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej wynikających z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków, nie zawsze przekłada się na zachowanie odpowiedniej jakości ekosystemów wodnych i zmniejszenie presji na wody powierzchniowe. Główną przyczyną pogarszania się warunków ekologicznych oraz walorów użytkowych wód powierzchniowych jest przyspieszona eutrofizacja. Wpływ na stan wód powierzchniowych ma przede wszystkim działalność antropogeniczna prowadzona w obszarach zlewni. Z uwagi na zdiagnozowane problemy związane ze złym stanem wód powierzchniowych województwa pomorskiego oraz degradację ekosystemów od wód zależnych, należy podjąć zintegrowane i kompleksowe działania służące ograniczeniu przyspieszonej eutrofizacji wód oraz poprawie zasobów naturalnych ekosystemów wodnych.

W sektorze rolnictwa problemem staje się intensywne wykorzystanie nawozów sztucznych (fosforanowych i azotowych) i środków ochrony roślin, nieprzestrzeganie dobrych praktyk rolniczych oraz niedostateczne wykorzystanie gatunków, odmian i technologii przyjaznych środowisku. W województwie pomorskim funkcjonuje około 38,5 tys. gospodarstw rolnych, jedynie 900 z nich stosuje ekologiczne metody produkcji rolnej.

Środowisko przyrodnicze Morza Bałtyckiego wymaga szczególnej pieczy, m.in. ochrony gatunków zamieszkujących wody zatok Gdańskiej i Puckiej oraz przybrzeżne wody Bałtyku, mierzei, klifów, siedlisk wydmyowych i halofilnych, torfowisk, borów bazyńowych i jezior przymorskich. Skuteczną obronę zasobów Morza Bałtyckiego utrudnia brak krajowych form ochrony przyrody na obszarach morskich.

Województwo zajmuje pierwsze miejsce pod względem liczebności jezior w Polsce. Jezior o powierzchni powyżej hektara jest ok. 2800<sup>57</sup> (w tym ok. 150 o powierzchni ponad 50 ha). Wśród szczególnie cennych dla Pomorza i coraz radszych w skali europejskiej, należy wyróżnić **jeziora lobeliowe**. Kumulatywny charakter zbiorników jeziornych i charakterystyczny dla wód stojących sposób funkcjonowania ekosystemów powodują, że w wielu przypadkach są one praktycznie pozbawione zdolności samooczyszczania.

<sup>57</sup> Zgodnie z Mapą Podziału Hydrograficznego Polski 2010, IMGW Warszawa.

Konieczne jest zatem bezwzględne prowadzenie w zlewniach jezior gospodarki zgodnej z wymogami ochrony środowiska oraz rozsądne wykorzystywanie tych zbiorników na potrzeby turystyki i rekreacji.

Rejon aglomeracji trójmiejskiej (pas terenu od Wejherowa przez Trójmiasto do Tczewa) wyróżnia się znaczną koncentracją ognisk zanieczyszczeń w postaci zakładów przemysłowych, portów z terenami składowymi w Gdańsku i Gdyni, składowisk odpadów przemysłowych i komunalnych. W pozostałej części województwa dominują obszary rolnicze z rozproszoną zabudową i lasy, a tereny przemysłowe skupione są w pobliżu większych ośrodków miejskich. Zagrożenie wód podziemnych jest zróżnicowane w odniesieniu do Głównego Użytkowego Poziomu Wodonośnego (GUPW), stanowiącego podstawę zaopatrzenia ludności w wodę pitną. W regionie dominują średni i niski stopień zagrożenia wód podziemnych. Lokalnie występują ogniska zanieczyszczeń o charakterze rozproszonym, jednak ich negatywny wpływ na wody podziemne jest bardzo ograniczony. Wysoki stopień zagrożenia, gdzie izolacja GUPW nie przekracza 15 m, obejmuje pradolinę Redy – Łeby, strefę nadmorską w rejonie Gdańska, Sopotu i Władysławowa, mierzeje Helską i Wiślaną oraz lokalne strefy na Pojezierzu Kaszubskim.

W województwie pomorskim występują duża liczba i powierzchnia form ochrony przyrody, zawierających m.in. unikaty przyrodnicze w skali eu-

ropejskiej. Całkowita powierzchnia obszarów chronionych (bez obszarów Natura 2000) stanowi 32,7 proc. powierzchni województwa (przy średniej krajowej 32,4 proc.). W ramach ustawowego systemu obszarów chronionych na terenie województwa zlokalizowane są: 2 parki narodowe, 129 rezerwatów przyrody, 9 parków krajobrazowych (w tym 7 w całości na terenie województwa pomorskiego), 44 obszary chronionego krajobrazu, 119 obszarów sieci Natura 2000 oraz wiele obiektów tzw. ochrony indywidualnej (pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). W regionie występuje stosunkowo mała powierzchnia obszarów chronionych o najwyższym reżimie ochronnym oraz brak lub mała powierzchnia ich stref ochronnych (szczególnie dotyczy to Słowińskiego Parku Narodowego i Parku Narodowego Bory Tucholskie).

Znaczna część obszarów chronionych (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe i obszar Natura 2000) nie posiada wymaganych planów ochrony bądź planów zadań ochronnych. Wspólnie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, Fundusz planuje przygotowanie takich planów dla parków krajobrazowych. Sytuacja braku planów utrudnia skuteczną opiekę nad takimi obszarami m.in. w zakresie ograniczania nadmiernej antropopresji. Problem stanowi również brak społecznej akceptacji działań w zakresie tworzenia

obszarów chronionych i realizacji na ich obszarze gospodarki proekologicznej. Na Pomorzu występują ciekły o charakterze górskim z przegradami uniemożliwiającymi migrację wielu gatunkom ryb i innym organizmom, w tym rybnm łososiowym. Na szczególną uwagę zasługują zadania dotyczące renaturyzacji rzek, obejmujące swym zakresem przywracanie naturalnego koryta ciekom, udroźnienie rzek i ich dopływów oraz budowę sztucznych tarlisk. Dodatkowo, należy kontynuować czynną ochronę rzek włosienicznikowych, polegającą m.in. na restytucji roślinności reofilnej. W wybranych jeziorach Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych Fundusz dofinansowuje działania dotyczące czynnej ochrony raka szlachetnego.

Bardzo ważną rolę spełniają tereny podmokłe. Torfowiska i bagna są nie tylko ostoją wielu cennych gatunków, ale też pełnią bardzo ważną funkcję w retencjonowaniu wody. Zadania już zrealizowane oraz planowane obejmują m.in. Łebskie Zaleskie Bagna, Bielawa, Beka, Staniszewskie Błoto, Kurze Grzędy i Piaśnickie Łąki. Natomiast na terenie Słowińskiego Parku Narodowego planowana jest realizacja projektu mającego doprowadzić do poprawy stosunków wodnych siedlisk związanych z bytowaniem ptaków wodno-błotnych na obszarze Natura 2000 – Ostoja Słowińska i Pobrzeże Słowińskie.

Ochrona rodzimej różnorodności biologicznej związana jest również z eliminacją inwazyjnych gatunków ob-

cych, takich jak barszcz Sosnowskiego, róża pomarszczona, rdestowiec sachaliński i ostrokończysty, niecierpek gruczołowaty czy nawłóć kanadyjska. Gatunki inwazyjne charakteryzują się znaczną ekspansywnością i stanowią zagrożenie dla rodzimych ekosystemów, wygrywając konkurencję z gatunkami rodzimymi. Realizowane są projekty dotyczące usuwania inwazyjnych gatunków obcych, m.in. na terenie Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, Gdańska i gminy Kępice.

Podjęcia działań ochronnych wymagają również drzewa pomnikowe, aleje przydrożne oraz zabytkowe założenia parkowe, będące obszarami charakteryzującymi się dużymi walorami przyrodniczymi, krajobrazowymi i historycznymi.

Ochrona gatunkowa ptaków to przede wszystkim ochrona ich miejsc lęgowych poprzez ukierunkowanie ruchu turystycznego, np. w rezerwach przyrody Mewia Łacha i Ptasi Raj, rozwieszanie platform pod gniazda bocianów i ptaków drapieżnych oraz skrzynek dla jerzyków, pustulek i płomyków, gągołów itp., dofinansowanie ośrodków rehabilitacji.

Realizowane są też projekty mające na celu ochronę płazów (zwłaszcza podczas migracji w czasie rozrodu), nietoperzy – rozwieszanie skrzynek lęgowych i zabezpieczanie zimowisk oraz owadów, zwłaszcza zapylających, poprzez nasadzenia roślin miododajnych i budowę tzw. hotelików.

W celu ochrony rodzimych populacji ryb w pomorskich rzekach budowane

są przepławki i sztuczne tarliska. W celu ochrony najbardziej cennych przyrodniczo obszarów, realizowane są projekty mające za zadanie ukierunkować ruch turystyczny: budowane są kładki, pomosty, wieże widokowe (Mewia Łacha, Wielbłądzi Garb), stacje dla kajakarzy.

## 4.1 Edukacja ekologiczna

Od wielu lat na terenie województwa pomorskiego wiele programów i działań dotyczących edukacji ekologicznej i dostępu do informacji realizowanych jest ze środków WFOŚi-GW. Coraz częściej przygotowywane przedsięwzięcia oparte są na nowoczesnych, atrakcyjnych formach edukacji i przekazu informacji oraz ujęte są w szerszym kontekście niż ochrona środowiska, tzn. dotyczą również wartości kulturowych, turystyki i kwestii społecznych.

Systematyczne podnoszenie świadomości ekologicznej mieszkańców ma istotne znaczenie dla realizacji działań środowiskowych, które skutkują zmianą postaw i zachowań w zakresie problemów środowiska, ochrony przyrody, oszczędności zasobów oraz poszanowania energii. Mimo że w ostatnim czasie nastąpił rozwój systemu informowania społeczeństwa o środowisku i problemach jego ochrony, wciąż niezadowolający jest poziom świadomości ekologicznej mieszkańców regionu. Obserwuje się również brak akceptacji dla wprowadzania regulacji mających na celu ograniczenie spadku bioróżnorodności.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska w Gdańsku ogłasza rokrocznie konkursy dot. edukacji ekologicznej dla organizacji pozarządowych, mediów, szkół wyższych i samorządów, których wynikiem było wiele ciekawych projektów.

Nadmorskie położenie województwa wymaga ochrony siedlisk i ekosystemów związanych z Bałtykiem, ale także zrozumienia, jaki wpływ na funkcjonowanie regionu i środowiska mają ekstremalne zjawiska pogodowe i skutki zmian klimatu. Tylko kompleksowe wieloletnie programy edukacji z odpowiednią bazą edukacyjną prowadzoną przez wyspecjalizowane podmioty pozwalają na zapoznanie dzieci i młodzieży z przyrodą i problemami jej ochrony. Dlatego Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska corocznie dofinansowuje kompleksowe programy edukacyjne:

- Działalność w zakresie aktywnej edukacji ekologicznej realizują bazy edukacyjne PZPK: Zielona Szkoła w Schodnie, Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Szymbarku, Błękitna Szkoła Nadmorskiego Parku Krajobrazowego we Władysławowie, Błękitna Szkoła w Helu (prowadzona przez Fundację Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego) i Harcerskie Centrum Edukacji Ekologicznej w Funce;
- Centrum Informacji i Edukacji Ekologicznej w Gdańsku, które wchodzi w skład Pomorskiego Zespołu Parków Krajobrazowych, zapewnia

mieszkańcom dostęp do informacji o stanie środowiska i jego ochronie poprzez stronę internetową, organizowane akcje edukacyjne, warsztaty, cykle seminariów oraz prowadzenie biblioteki z zakresu przyrodoznawstwa, ochrony środowiska i edukacji ekologicznej. Szeroko zakrojona edukacja ekologiczna prowadzona jest również przez parki krajobrazowe, które organizują szkolenia, wystawy, konkursy, warsztaty ekologiczne, imprezy masowe oraz prowadzą strony internetowe.

Ponadto, w regionie organizowane są liczne działania edukacyjne w zakresie ochrony środowiska, jak np. kampania edukacyjna Porządne Pomorze, przeprowadzona w celu wdrożenia zasad prawidłowej gospodarki odpadami; projekty skierowane do mieszkańców województwa pomorskiego i społeczności lokalnych.

W Pomorskiem zwiększenia wymaga potencjał przestrzeni publicznej w miastach, w tym przywracanie wartości ekologicznych i wspieranie inwestycji ożywiających prośrodowiskowe aktywności. Wzrost różnorodności biologicznej w mieście, a tym samym poprawę środowiskowych warunków życia człowieka, zakładają następujące projekty: „Zagospodarowanie terenów zieleni na terenie Wisłoujścia, Nowego Portu i Brzeźna jako elementu strategii rozwoju terenów nadwodnych Gdańska”, „Przestrzeń Akademii Pomorskiej i miasta Słupska – dla Ludzi, dla Edukacji”, „Zagospodarowanie edukacyjno

-turystyczne terenu Leśnego Ogrodu Botanicznego w Gdyni”.

Edukacja i dostęp do informacji wiążą się z budową lub modernizacją oraz doposażeniem ośrodków i centrów edukacji ekologicznej. Pomorski Zespół Parków Krajobrazowych wspólnie z WFOŚ w Gdańsku opracował kompleksowy plan rozbudowy i doposażenia istniejących ośrodków edukacji ekologicznej przy parkach krajobrazowych naszego regionu. Nadmorski Park Krajobrazowy (Błękitna Szkoła we Władysławowie), Trójmiejski Park Krajobrazowy (na potrzeby Centrum Informacji i Edukacji Ekologicznej), Zaborski Park Krajobrazowy i Park Krajobrazowy Dolina Słupi (rozbudowa sal edukacyjnych) otrzymały dofinansowanie ze środków RPO WP 2014-2020 i WFOŚiGW w Gdańsku. Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana nie posiada odpowiednich warunków lokalowych do prowadzenia informacji i edukacji, wiąże się to z koniecznością zapewnienia nowej siedziby, spełniającej odpowiednie standardy, a jednocześnie dobrze skomunikowanej i dostępnej dla mieszkańców i turystów. Gmina Kartusy w partnerstwie z Kaszubskim Parkiem Krajobrazowym zaadaptuje budynek nieczynnej już szkoły w Staniszewie na ośrodek edukacji ekologicznej.

Dzięki dofinansowaniu NFOŚiGW i WFOŚiGW, w zabytkowym dworze Parku Narodowego Bory Tucholskie powstało zaplecze dydaktyczne z salą noclegową. W styczniu 2017 r. ze środków POLiŚ rozpoczęła się budowa zagrody

pokazowej zwierząt. Elementem tego projektu ma być budowa ścieżki rowerowej łączącej dwa odcinki drogi dla rowerów Kaszubskiej Marszruty we wsi Chościński Młyn i infrastruktury kierunkującej ruch turystyczny do otuliny parku, którą jest Zaborski Park Krajobrazowy.

Bardzo ważnym działaniem Lasów Państwowych jest prowadzenie edukacji na terenach leśnych w wielu nadleśnictwach województwa pomorskiego. Popularyzacja wiedzy na temat fenomenu migracji ptaków możliwa będzie dzięki realizacji projektu mającego na celu utworzenie Pomorskiego Centrum Migracji Ptaków. Powstanie on z uwzględnieniem wieloletniego doświadczenia Akcji Bałtyckiej, tj. programu naukowo-badawczego prowadzonego przez stację Badania Wędrówek Ptaków Uniwersytetu Gdańskiego. W ośrodku prowadzone będą działania

naukowo-edukacyjne, służyć będzie również integracji organizacji i instytucji zajmujących się różnymi aspektami ptasich migracji.

Projekt Edukacja na Wodzie będzie realizowany na wybranych akwenach, tj. Pętla Żuławska, Zalew Wiślany, Zatoką Pucką, trasa E70 Gdańsk – Odra. Warsztaty realizowane w ramach tego zadania dotyczyć będą ekologii wodnych szlaków oraz historii miejsc kluczowych dla rozwoju Pomorza. Zajęcia ekologiczne i przyrodnicze realizowane będą również w ramach projektu „Przyjaciół środowiska naturalnego – zajęcia i warsztaty w zakresie edukacji przyrodniczej i ekologicznej”, a WFOŚiGW w Gdańsku realizuje kampanię edukacyjną dotyczącą zrównoważonego wykorzystywania zasobów dzięki dofinansowaniu z RPO WP 2014-2020.



**Jan Szymański**

*Dyrektor Departamentu Programów  
Regionalnych Urzędu Marszałkowskiego  
Województwa Pomorskiego*

---

## **Samorząd województwa – czy będzie obchodził swoje 20. urodziny?**

Sejm, 5 czerwca 1998 r. uchwalił ustawę o samorządzie województwa. Akt ten ustanowił 16 samodzielnych podmiotów odpowiedzialnych m.in. za rozwój regionalny. W dotychczasowej działalności samorząd wojewódzki wielokrotnie potwierdził swoją kompetencję związaną z kreowaniem nowoczesnych narzędzi wspierających rozwój społeczno-gospodarczy w różnych obszarach. Administracja regionalna tworzyła swoje kompetencje przez ostatnie 19 lat. Jednym z głównych wyzwań było zbudowanie kompetentnej administracji zdolnej funkcjonować w grupie ponad 200 regionów Unii Europejskiej. Administracja regionalna zdobyła unikatowe umiejętności poruszania się w skomplikowanej

materii prawa europejskiego, szczególnie związanego z realizacją polityki spójności. Jest to jeden z największych kapitałów, jaki zdobyły samorządowe regiony.

Od początku swojego istnienia samorządy wojewódzkie pełnią aktywną rolę w kreowaniu polityki rozwoju kraju. Warto tu przypomnieć pierwsze próby systemowego uregulowania współpracy strony rządowej z samorządowymi województwami. Kontrakt wojewódzki czy terytorialny był próbą podmiotowego uczestnictwa samorządowych województw w realizacji krajowych strategii rozwoju, m.in. Strategii Rozwoju Kraju czy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Z perspektywy czasu można stwierdzić, że pierwotne założenia o umowie dwóch równorzędnych podmiotów nie znalazły swojego potwierdzenia w rzeczywistości realizacyjnej, która sprowadziła oba instrumenty terytorialne do mechanizmu przekazywania środków z budżetu państwa na przedsięwzięcia w większości współfinansowane z funduszy Unii Europejskiej. Jedynym pozytywnym elementem było wsparcie ze środków centralnych wkładów krajowych w projektach realizowanych na terenie województwa.

### **Zarząd Województwa jako instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym w latach 2007-2013**

Samorząd wojewódzki od początku swojego funkcjonowania, mając w perspektywie członkostwo w Unii Europej-

skiej, przygotowywał się do pełnienia roli instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie środków unijnych. Od 1998 r. konsekwentnie budował kompetencje swojej administracji związane z realizacją programów operacyjnych, m.in. wspólne projekty partnerskie z doświadczoną w realizacji polityki spójności administracją Wielkiej Brytanii (Anglia, Szkocja i Walia) pozwoliły pracownikom samorządowym nabyć niezbędne umiejętności związane z realizacją programów. Pierwszym sprawdzianem przedakcesyjnym były projekty realizowane w ramach programu PHARE. Kolejnym poważnym wyzwaniem dla wojewódzkiej samorządowej administracji było częściowe zarządzanie Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Jako instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego był odpowiedzialny za proces wyboru projektów. Z tego okresu warto przypomnieć zrealizowane projekty, jak budowa Ergo Areny w Sopocie, budowa Centrum Hevelianum, modernizacja Filharmonii Bałtyckiej na Ołowiance, rewitalizacja i odnowa Kalwarii Wejherowskiej, budowy Faktorii w Pruszczu Gdańskim, Narodowego Centrum Żeglarstwa w Górkach Zachodnich im. Krzysztofa Zawalskiego czy siedziby wydziału elektroniki (ETI) na Politechnice Gdańskiej. Z projektów transportowych zbudowano linię tramwajową na Chełm, pierwszy odcinek Trasy WZ oraz zmodernizowano drogę wojewódzką nr 216 z Redy do Helu. Doświadczenia administracji z pierwszego, niepełnego okresu programowania

Unii Europejskiej 2004-2006 pozwoliły na przyjęcie pełnej odpowiedzialności przez regionalny samorząd za realizację Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013. Zarząd Województwa pełnił rolę instytucji zarządzającej RPO, czyli był odpowiedzialny za przygotowanie RPO, negocjacje z Komisją Europejską, a następnie proces wyboru projektów, wypłatę środków beneficjentom projektów, kontrolę oraz cały proces związany z zamykaniem programu. Tylko certyfikację pozostawiono w rękach administracji rządowej, z udziałem wojewody jako instytucją pośredniczącą w certyfikacji. Proces zamykania rozpoczął się wraz z akceptacją przez Komitet Monitorujący sprawozdania końcowego<sup>58</sup> z realizacji całego programu w latach 2007-2015. Sprawozdanie zostało przekazane do Komisji Europejskiej.

Warto przywołać najważniejsze efekty zrealizowanego programu i jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy województwa. W latach 2007-2015 nominalny PKB wzrósł o 53 proc., a PKB per capita o 46 proc., co na 276 regionów UE dawało nam 227. miejsce, w 2007 r. było to miejsce 247. Inwestycje realizowane z RPO podwyższyły realny PKB o 1,5 pktu procentowego.

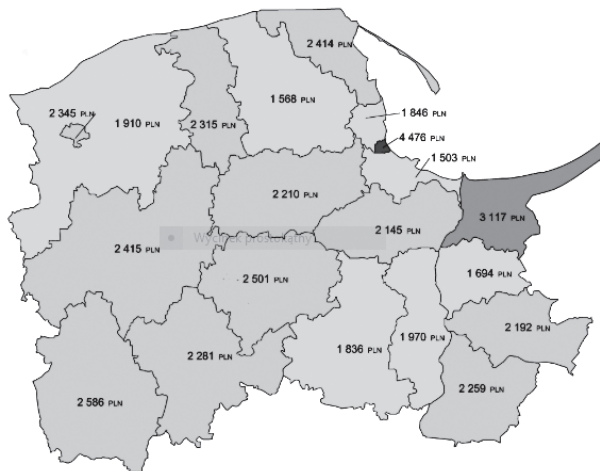
Pomorskie w tym czasie odnotowało najwyższą w kraju dynamikę przyrostu liczby pracujących (o 29 proc.), tj. o prawie 230 tys. osób. Wskaźnik zatrudnienia wzrósł do 68,6 proc. (o 6,5 pp.). Nastąpił największy w kraju spadek liczby bezro-

<sup>58</sup><http://www.rpo.pomorskie.eu/-/srodki-unijne-na-pomorzu-miliardy-zainwestowane-w-rozwoj>

botnych – o 15 proc. Także RPO miał tutaj swój znaczny udział z ponad 9,7 tys. nowych miejsc pracy, które powstały w wyniku realizacji projektów. W latach 2007-2015 nakłady przedsiębiorstw na prace badawczo-rozwojowe wzrosły z 0,51 do 1,12 proc. Inwestycje w przedsiębiorstwach wzrosły o prawie 17 proc. Inwestycje zagraniczne wzrosły o 144,6 proc.

Miarą tej dynamiki może być wzrost liczby pasażerów o ponad 89 proc. w latach 2007 – 2015. W 2016 r. lotnisko obsłużyło ponad 4 mln pasażerów. W wyniku inwestycji współfinansowanych z Unii Europejskiej, nastąpiła wyraźna poprawa dostępności kolejowej (E65) i drogowej Obszaru Metropolitalnego Trójmiasta. Wsparcie portu lotniczego było najbardziej efektywne w kraju (nakład/wzrost liczby pasażerów).

W województwie pomorskim w latach 2007-2015 zrealizowano 21 460 projektów, które z funduszy unijnych dofinansowano kwotą ponad 21 mld zł. RPO WP to 21,6 proc. środków Polityki Spójności oraz 18,2 proc. wszystkich środków UE pozyskanych przez region w okresie 2007-2015. Środki UE na mieszkańca w ramach RPO WP i regionalnego komponentu PO Kapitał Ludzki pokazują, że RPO spełnił oczekiwania w zakresie niwelowania dysproporcji w relacji Obszar Metropolitalny Trójmiasta – region. Powiat człuchowski czy Słupsk pozyskały więcej środków na mieszkańca niż Gdańsk i Gdynia.



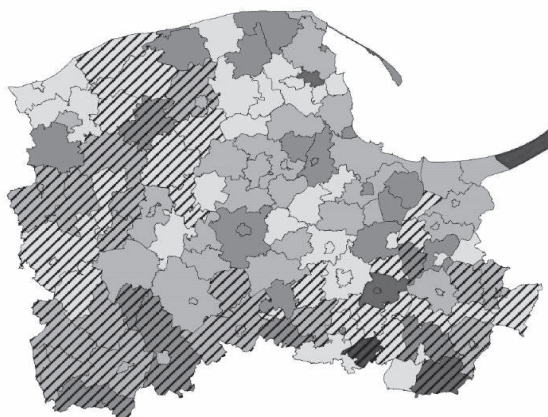
Zarząd Województwa celowo zastoso-  
wował specjalny układ RPO, by gminy  
wiejskie nie konkurowały z dużymi ośro-  
dkami. Służyło temu m.in. wydzielenie ob-  
szarów słabych strukturalnie, które pozy-  
skały ponad 120 mln euro, czyli 13 proc.  
całości wsparcia. Odpowiada to ich po-  
tencjałowi ludnościowemu – ok. 15 proc.  
ogółu mieszkańców regionu.

#### RPO WP 2007-2013

gminy słabe strukturalnie

Dofinansowanie  
[zł per capita]

- 50 do 999
- 1 000 do 1 999
- 2 000 do 3 999
- 4 000 do 5 999
- 6 000 do 14 999



W ramach RPO zrealizowano 1668 projektów o wartości 1,6 mld euro, które Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego współfinansował kwotą ponad 943 mln euro.

**Rozwój i innowacje w małe i średnie przedsiębiorstwa** to przede wszystkim sukces inicjatywy JEREMIE, czyli systemowego wsparcia przedsiębiorców poprzez pośredników finansowych udzielających pożyczek i poręczeń. Wsparło ponad 7 tys. firm kwotą ponad 70 mln euro. Innym pozytywnym przykładem jest inicjatywa Invest in Pomerania, realizowana przez Agencję Rozwoju Pomorza, która przyczyniła się do pozyskania inwestorów, którzy stworzyli ponad 6 tys. miejsc pracy.

**Budowa społeczeństwa wiedzy** to głównie inwestycje w pomorskie uczelnie, m.in. Uniwersytet Gdański (Fizyka dla przyszłości, Neofilologia), Politechnika Gdańska (Biblioteka), Gdański Uniwersytet Medyczny (Katedra Anatomii) oraz Akademia Morska (Wydział Nawigacji). To także rozbudowa infrastruktury dostępu do Internetu poprzez budowę sieci szerokopasmowej o długości prawie 1300 km, głównie na obszarach wiejskich.

**Funkcje miejskie i metropolitalne** to przede wszystkim wsparcie transportu zbiorowego wraz z taborami (trolejbusy, autobusy) oraz budowa ścieżek rowerowych w Trójmieście. Komisja Europejska doceniła projekt Gdyni:

Rozwój proekologicznego transportu publicznego na Obszarze Metropolitalnym Trójmiasta, przyznając mu w 2014 r. najważniejszą dla instytucji zarządzających programami operacyjnymi realizowanymi w ramach polityki spójności – nagrodę Regio Stars. Oprócz projektów transportowych, w miastach zrealizowano 8 projektów rewitalizacyjnych, które objęły obszar ponad 360 ha w Gdańsku, Słupsku, Wejherowie, Tczewie i Lęborku. Rewitalizacja Dolnego Miasta w Gdańsku została uznana przez Komisję Europejską za jeden z najlepszych projektów i w 2016 r. przyznała instytucji zarządzającej oraz Gdańskowi nagrodę Regio Stars. W miastach zrealizowano również wiele projektów, które wzmacniały funkcje kulturalne miast, co powodowało, że stawały się coraz bardziej atrakcyjne dla mieszkańców i turystów. Teatr Muzyczny w Gdyni, Hipodrom w Sopocie czy Filharmonia Kaszubska w Wejherowie to przykłady budowania funkcji metropolitalnych. Możliwość wsparcia projektów, które są zdolne generować przychody ze swojej działalności, zapewniła inicjatywa JESSICA, czyli wsparcie poprzez pożyczki projektów we wszystkich miastach województwa. Ponad 60 mln euro zainwestowano w takie przedsięwzięcia, jak budowa dworca w Sopocie, Stary Browar w Kościerzynie, Stary Maneż w Gdańsku, Aquapark w Redzie, Fun Arena w Gdańsku, hotel Focus w Gdańsku-Wrzeszczu, Szkoła Filmowa czy Muzeum Emigracji w Gdyni.

**Regionalny system transportowy** województwa poprawiły projekty realizowane przez samorząd województwa, głównie poprzez węzły ułatwiające dostęp do autostrady A1. To także drogi realizowane przez miasta, m.in. ul. Havla w Gdańsku, ul. Chwarznieńska w Gdyni, Droga Zielona w Sopocie czy ulice Poniatowskiego i Sobieskiego w Słupsku. W sumie, przebudowano i zbudowano 189 km dróg. Transport regionalny poprawiono również poprzez modernizację dwóch linii kolejowych nr 201 Gdynia – Kościerzyna i nr 213 Reda – Hel. Zmodernizowano 141 km linii kolejowych. Wzmocniono także integrację transportu poprzez budowę węzłów integracyjnych w Tczewie i Malborku.

Środowisko i energetyka to m.in. 198 obiektów objętych termomodernizacją oraz projekty realizowane przez zakłady zagospodarowania odpadów komunalnych m.in. w Sierżnie, Starym Lesie, Czarnówku i Bierkowie. To także 26 zrekultywowanych składowisk odpadów komunalnych.

**Turystyka i dziedzictwo kulturowe** to 39 projektów, które znacznie podniosły jakość infrastruktury turystycznej i kulturalnej. Trasy rowerowe Szlakiem Menonitów i Kaszubska Marszruta to z pewnością bardzo dobre przykłady nowych sieciowych produktów turystycznych. Katedra w Oliwie, Kraina w Kratę w Swołowie czy kościół św. Jana w Gdańsku to przykłady odnowionych zabytków. Marina w Sopocie, Kraina Czystych Jezior i Rzek (Przechlewo,

Człuchów, Rzeczenica, Debrzno i Koczała) czy Szlak Północnych Kaszub realizowany przez gminy powiatów puckiego i wejherowskiego, to również projekty wzmacniające atrakcyjność turystyczną regionu.

**Ochrona zdrowia i system ratownictwa** zostały wsparte poprzez zakup 584 sztuk specjalistycznej aparatury medycznej. Szpitale w Gdańsku, Gdyni, Kwidzynie, Wejherowie, Chojnicach i Starogardzie Gdańskim znacznie poprawiły jakość specjalistycznych usług medycznych. Zainicjowano także działania regionalnego systemu ratownictwa. Projekty Państwowej Straży Pożarnej i Komendy Wojewódzkiej Policji to wzmocnienie i poprawa działalności tego systemu.

**Lokalna infrastruktura podstawowa** to projekty realizowane przez gminy wiejskie. Realizacja 201 przedsięwzięć poprawiła jakość lokalnej sieci drogowej (150 km) i polepszyła estetykę przestrzeni. Zrealizowano również projekty polegające na przygotowaniu 182 ha uzbrojonych terenów inwestycyjnych. Objęto też wsparciem aglomeracje ściekowe pomiędzy 2 a 5 tys. RLM.

**Lokalna infrastruktura społeczna i inicjatywy obywatelskie** to 217 projektów wpływających na podniesienie dostępności podstawowej opieki zdrowotnej, aktywizację społeczną dzieci i młodzieży (szkoły oraz sale gimnastyczne) oraz odnowę wsi.

## **RPO WP 2014-2020 – koniec decentralizacji?**

Możliwość realizacji przez samorządowe województwa swoich strategii rozwoju przyniosło konkretny efekt społeczny i gospodarczy. Samodzielne zarządzanie RPO na lata 2007-2013 dało możliwość ścisłego powiązania celów programu ze specyficznymi celami rozwojowymi województwa pomorskiego. Podejście to – jako model, który się doskonale sprawdził – docelowo ma być kontynuowane w perspektywie 2014-2020.

Województwo pomorskie, poprzez opracowanie Strategii Rozwoju 2020 oraz sześciu programów strategicznych, przygotowało podstawę do zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Rok 2017 to czwarty rok okresu realizacji programu. Nasz region jest liderem, jeśli chodzi o sprawność realizacji RPO, o czym świadczy prawie 50-proc. kontraktacja dostępnej alokacji środków (1,83 mld euro) z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jest to możliwe dzięki zbudowanemu przejrzystemu systemowi realizacji, który zapewni udział niezbędnych partnerów pełniących funkcje instytucji pośredniczących dla instytucji zarządzającej, którą jest Zarząd Województwa. Agencja Rozwoju Pomorza, Wojewódzki Urząd Pracy i Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot, to pośred-

nicy w realizacji programu z bardzo bogatym doświadczeniem (ARP, WUP) oraz w przypadku Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Stowarzyszenie OMGGS, które zapewnia niezbędną integrację skomplikowanych projektów metropolitalnych. Wcześniejsze przygotowanie dokumentacji projektów realizowanych w RPO 2014-2020 pozwala już dziś cieszyć się z pierwszych jego efektów, takich jak zakończona budowa pierwszego etapu obwodnicy Kartuz czy podpisanie umów z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na pełnienie roli funduszu funduszy w zakresie instrumentów finansowych.

O sprawności realizacji całego programu zadecyduje także usytuowanie instytucji certyfikującej blisko instytucji zarządzającej. Obie role pełni bowiem Zarząd Województwa, co jest wynikiem jeszcze większej decentralizacji realizacji programów operacyjnych w porównaniu z okresem 2007-2013. Taka architektura systemu jest wynikiem decyzji premier Elżbiety Bieńkowskiej, odpowiedzialnej za przygotowanie umowy partnerstwa. Widać w niej całkowite zaufanie do samorządów wojewódzkich, co do ich zdolności i kompetencji niezbędnych przy realizacji programu.

Działania obecnej ekipy rządzącej coraz bardziej przypominają konsekwentne ograniczanie roli samorządu regionalnego. Centralizacja ośrodków doradztwa rolniczego czy przejmowanie WFOŚ to tylko niektóre przykłady

odwracania kierunku decentralizacji, który Polska obrała w 1998 r. Także w sferze zarządzania programami regionalnymi widać pierwsze próby odwrótu od tego, by to zarządy województw miały pełną odpowiedzialność i autonomię w kwestii realizacji RPO. Zmiana tzw. ustawy wdrożeniowej, powodująca zwiększenie roli wojewody w realizacji programu, wygląda na pierwsze centralizacyjne kroki obecnego rządu w kontekście wdrażania funduszy unijnych. Nieuzasadniona krytyka regionów ze strony rządzących, że zbyt wolno wydają środki, jest także dowodem na zmianę podejścia rządu do samorządów wojewódzkich jako do partnerów w realizacji umowy partnerstwa. Rząd formułuje plany przyspieszenia i upraszczania, a jednocześnie wszczyna uciążliwe dla sprawności wydatkowania środków kontrole służb specjalnych, które mają charakter ponadstandardowy i często powielają działania permanentnie prowadzone przez ministra finansów za pomocą urzędów kontroli skarbowej, które są częścią systemu realizacji programów.

Województwa samorządowe zarówno w okresie 2007-2013, jak i w obecnej perspektywie 2014-2020, są niezbędnym elementem całego systemu wydatkowania środków unijnych, gdyż na swoim terenie realizują strategie rozwoju, które wypracowały wspólnie regionalne społeczności. Wpisują je także w cele europejskie, m.in. w cele strategii Europa 2020.

W 2019 r. nastąpi tzw. przegląd śródkresowy realizacji regionalnych programów operacyjnych, zostaną podjęte decyzje związane z przyznaniem rezerwy wykonania, tj. ponad 400 mln zł, których wykorzystanie przez region jest uwarunkowane realizacją wskaźników rzeczowych i finansowych wyznaczonych na koniec 2018 r. Jest to minimum, które musimy jako samorządowcy oraz wszyscy będący beneficjentami RPO, wykonać, by rząd – pod pretekstem przeglądu śródkresowego – nie zdecydował o zmianie usytuowania instytucji zarządzającej z zarządu województwa na urząd wojewódzki.

## **CZĘŚĆ II. Służba zdrowia**



**Jerzy Barzowski**

*Radny i przewodniczący klubu PiS  
w Sejmiku Województwa Pomorskiego  
Członek Komisji Zdrowia,  
Polityki Społecznej i Rodziny*

---

### **Pomorska służba zdrowia w przeddzień wprowadzania reform**

Od lat obserwuję i analizuję sytuację w pomorskiej służbie zdrowia. Zasiadając w Komisji Zdrowia Sejmiku jest to niejako obowiązkiem. System ochrony zdrowia od początku lat 90. XX w., czyli od zmian ustrojowych w Polsce, jest permanentnie reformowany.

Najistotniejsze zmiany zapoczątkowano po wprowadzeniu reformy administracyjnej, czyli po utworzeniu powiatów i województw w 1999 r. Ówczesny model dawał duże kompetencje sejmikom. Uchwalały one wojewódzkie

plany zdrowotne, które były wytycznymi dla regionalnych kas chorych do kontraktowania świadczeń medycznych dla podmiotów leczniczych. System, zanim zdołał się rozwinąć, został zlikwidowany. Miał mankamenty, ale nie próbowano go naprawiać, tylko po zmianie władzy w 2001 r. przystąpiono do jego likwidacji. Model z kasami chorych – moim zdaniem – był bardziej samorządowy. Utworzono scentralizowany Narodowy Fundusz Zdrowia. Ustawa z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, która go powoływała, została uznana za niezgodną z Konstytucją, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 7 stycznia 2004 r. Trybunał orzekł, że dysponujący ogromnymi środkami publicznymi fundusz nie został poddany należytej kontroli i nadzorowi ze strony państwa. Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych niewiele zmieniła, bo jeden z zarzutów TK w nowej ustawie pozostał praktycznie w niezmienionej formie. Chodziło o stwierdzenie, że w ustawie brakuje instrumentów prawnych i procedur umożliwiających ubezpieczonemu egzekwowanie odpowiedzialności funduszu za realizację powierzonych mu zadań. W możliwości rozliczenia funduszu nie zostały wyposażone żadne jednostki służby zdrowia, w tym organy założycielskie. Boleśnie się o tym przekonaliśmy w naszym województwie, kiedy

przed 4 laty NFZ tak rozstrzygnął konkurs na kardiologię, że niektóre szpitale marszałkowskie zostały bez kontraktu. Jedyną próbą egzekwowania odpowiedzialności za realizację zadań przez NFZ był list protestacyjny marszałka i prezydentów Trójmiasta do premiera.

Podobną ustawą jest uchwalona 15 kwietnia 2011 r. ustawa o działalności leczniczej. Jej niezgodność z konstytucją polega głównie na tym, że nakazuje ona organom samorządu pokrywać ujemne wyniki finansowe SPZOZ-ów i pośrednio spółek. W sytuacji, kiedy samorządy nie mają żadnego wpływu na wysokość kontraktów, czyli nie dysponują finansami swoich szpitali, zmuszanie ich do pokrycia ujemnych wyników finansowych jest z pewnością niekonstytucyjne.

Również niewłaściwa jest regulacja dotycząca planów finansowych SPZOZ-ów. Ustawa o finansach publicznych nakłada na zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawienie do 31 marca organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania z wykonania planów finansowych za rok ubiegły. Terminy te do roku 2016 nie były przestrzegane przez NFZ, ponieważ nie było takiego obowiązku (w rozliczeniu za rok 2016 było inaczej, ale o tym na końcu). Plany finansowe SPZOZ-ów w ponad 90 proc. zależne są od przychodów z NFZ, czyli niezależnych od samorządu. NFZ rozlicza się z SPZOZ-ami, szczególnie z tzw. świadczeń nadlimitowych praktycznie do końca roku, czyli nie w takich terminach, jakie są zapisane w ustawie o fi-

nansach publicznych. Ponieważ procedura związana z rozpatrzeniem całego budżetu, łącznie z planami finansowymi za rok poprzedni i z absolutorium musi się zakończyć do 30 czerwca danego roku za rok poprzedni, prowadziło to do następującej sytuacji: zarząd województwa przyjmuje sprawozdania SPZOZ-ów, które nie są sprawozdaniami ostatecznymi, jak każe ustawa o finansach publicznych, i przedstawia je sejmikowi. Sejmik je przyjmuje, udzielając absolutorium zarządowi. Jest to postępowanie niezgodne z ideą ustawy o finansach publicznych. Zakłada ona bowiem, że wszystkie rozliczenia muszą być zamknięte przed udzieleniem absolutorium. Wydaje się to oczywiste i logiczne. Samorządy jednak, aby przestrzegać terminów określonych w ustawie o finansach publicznych, przyjmują sprawozdania, które trzeba uznać za niespełniające wymogów ustawowych, żeby nie powiedzieć, fikcyjnych.

W takim otoczeniu prawnym przychodzi nam przeprowadzać kolejną reformę służby zdrowia, a powinna ona być radykalna, jak uważa większość pacjentów. Również lekarze, pielęgniarki i politycy są za głębokimi zmianami w polskim sektorze zdrowia. Rząd Prawa i Sprawiedliwości uważa, że „budowa sprawnie działającego systemu zarządzania służbą zdrowia oraz zagwarantowanie obywatelom powszechnego dostępu do pomocy medycznej to jedno z najważniejszych założeń”. Zadanie to należy wykonać głównie przez publiczne podmioty lecznicze. Przyjęta ostatnio długo oczekiwana i dysku-

towana ustawa o tzw. sieci szpitali ma być początkiem nowego zarządzania i finansowania publicznej służby zdrowia. Byłem i jestem zwolennikiem, aby sieć szpitali publicznych tworzyć, przekazując zarządzanie szpitalami na jeden poziom samorządowy. Tym poziomem powinno być województwo, czyli wszystkie szpitale powiatowe winny być przekazane samorządowi województwa. Byłoby łatwiej ustanowić właściwe profile dla poszczególnych szpitali. Nie byłoby rywalizacji między powiatami. Niektórzy twierdzą, że nie da się tego zrobić, ponieważ zabierałoby się powiatom kompetencje i majątek. Niektóre powiaty chciały się pozbyć szpitali. Niedawno taki pomysł miał Puck. Chciał się połączyć ze szpitalem w Wejherowie, którego organem prowadzącym jest samorząd województwa. Aktualnie obowiązujący podział szpitali na powiatowe i wojewódzkie jest – moim zdaniem – niewłaściwy, żeby nie powiedzieć, niekonstytucyjny, bo niektórym powiatom w drodze Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z czerwca 2001 r. przekazano szpitale, innym nie. Generalnie, jest tak, że biedne powiaty muszą się męczyć z prowadzeniem szpitali, a bogate są od tego obowiązku uwolnione. W naszym województwie największe powiaty miasta na prawach powiatu Gdańsk, Gdynia, Słupsk i Sopot nie zarządzają żadnym szpitalem, a powiaty ziemskie – w większości biedniejsze – mają taki obowiązek. W szczególnej sytuacji był powiat bytowski, który miał aż dwa szpitale.

Poza ustawą o sieci szpitali równolegle trwają prace nad głębokimi zmianami w podstawowej opiece zdrowotnej i ratownictwie medycznym. Choć niektórzy eksperci uważają, że zmiany powinny być głębsze, to jednak najistotniejsze jest to, czy założenia i przyjęte rozwiązania będą konsekwentnie wdrażane. Korekty z pewnością będą, co powinno mieć wpływ na poprawę przyjętych założeń reformy. Najważniejsze, aby poszczególne elementy systemu ochrony zdrowia działały tak, żeby można było używać określenia, że jest to system. Do tej pory nie można było powiedzieć, że uwzględniano dobro pacjentów, zbyt często byli oni ofiarami złego funkcjonowania systemu. Przejście czy przejęcie pacjenta z podstawowej opieki medycznej do specjalisty czy do szpitala, w tym specjalistycznego, odbywało się przy założeniu, że najpierw pieniądze, a dopiero potem pacjent. Wielokrotnie słyszeliśmy o odsyłaniu pacjenta od szpitala do szpitala. Dyrektorzy, którzy niejednokrotnie są lekarzami, często poddawali się presji ekonomicznej, zostawiając w tle przysięgę Hipokratesa. To musi się zmienić. Nadzieja w tym, że wdrażana reforma opiera się na lecnictwie publicznym, które w sposób oczywisty będzie bardziej nadzorowane przez państwo. To naturalne, że ekonomia w zarządzaniu szpitalem musi obowiązywać. Choć finansowanie ochrony zdrowia w ostatnich latach systematycznie rośnie, to efektów nie widać. Wielu ekspertów uważa, że brak efektywności to domena lecnictwa pu-

blicznego. Przeciwno tej tezie można postawić inną, że w prywatnym sektorze efektywność uzyskuje się głównie kosztem pacjenta. Z pewnością brakuje mechanizmów kontrolnych, dzięki którym można wykorzystać zasoby, a tym samym poprawić jakość usług i dostępność do nich. Od dawna mamy problem z wyceną świadczeń. Są bardzo zróżnicowane. Niektórych świadczeń nie opłaca się wykonywać, gdy inne dają kokosy. Efektywność jest ważna, gdyż pozwoli na większe inwestycje w infrastrukturę, sprzęt, badania i rozwój. Choć rozwój infrastruktury następuje, to w naszym województwie problemem jest jej nierównomierny rozkład i rozwój. Brakuje współpracy przy inwestowaniu pomiędzy samorządowymi organami prowadzącymi a prywatnymi i akademickimi. Jest walka o pacjenta, jak na klasycznym rynku gospodarczym. W tym kontekście dużą rolę mogą odegrać powstające mapy potrzeb zdrowotnych. Ważne, by były one całościowe, czyli obejmowały wszystkie elementy infrastruktury ochrony zdrowia – tak podstawowej, dziennej, jak i szpitalnej z dokładną wiedzą i analizą placówek prywatnych. Wprowadzenie sieci szpitali spowodować powinno ustanowienie właściwych profili poszczególnym szpitalom, a tym samym wyeliminować dublowanie kompetencji. Wszystko to musi być powiązane z infrastrukturą szpitali uzdrowiskowych, rehabilitacyjnych oraz zakładami opieki dziennej i długoterminowej. Ostatnio bardzo zalecaną i wprowadzaną formą oszczędności jest konsolidacja placó-

wek, a tym samym i kosztów. Jestem ostrożny w zachwalaniu takiej formy oszczędności. Na krótki czas przyniesie to z pewnością korzyści. Jednak, czy to ma być w Polsce model docelowy? Mam poważne wątpliwości. Moim zdaniem, istnieje niebezpieczeństwo swoistej centralizacji w stylu PRL-u. Szczególnie gdy chodzi o centralne zakupy dla takich szpitali molochów: leków, środków farmaceutycznych czy sprzętu. Może to doprowadzić do patologicznej rywalizacji między tymi firmami, co zresztą już zaczyna się dziać. Będzie to walka o duże zamówienia, czyli duże pieniądze. Jeżeli konsolidacja dotyczy trzech czy czterech szpitali, to odpowiednio mniejsza liczba firm może otrzymać zamówienie. Istnieje niebezpieczeństwo, że doprowadzi to upadku niektórych firm. Mniej groźna wydaje się centralizacja administracji w takich szpitalach, ale pod warunkiem, że zarządzanie będzie profesjonalne, niemal idealne. Będzie to jednak zarządzanie administracją w obsłudze pacjenta, a nie np. w produkcji maszyn. Nie może tu być żadnych pomyłek. Szpitalami takimi powinni kierować wybitni menedżerowie, którzy mają szczególne umiejętności w zarządzaniu zespołami ludzkimi i są odporni na ręczne sterowanie płynące często bezpośrednio od właściciela.

Największym składnikiem kosztów, tak jak w każdym zakładzie pracy, są płace. Tutaj oszczędności nie należy szukać. Odstajemy w sposób wyraźny od krajów zachodnich, do których tak często się odwołujemy. Lekarze, a

zwłaszcza pielęgniarki, powinni zarabiać więcej. Są zbyt duże rozbieżności w płacach lekarzy i pielęgniarek. Kominy płacowe przy praktycznie niekontrolowanym czasie pracy i formy zatrudnienia są patologiczne. Niekontrolowany czas pracy jest niebezpieczny dla zdrowia i życia samych pracowników. Do tej pory istnieje właściwie ciche przyzwolenie na taką praktykę. Potrzebny jest dalszy wzrost nakładów na ochronę zdrowia, co praktycznie się dzieje. Pamiętać jednak trzeba, że w ostatnich 10 latach nakłady na ochronę zdrowia wzrosły o ok. 100 proc. Fakt, że tego nie widzimy dowodzi, że reforma ochrony zdrowia jest niezbędna. Muszą być wprowadzone jednolite standardy w szpitalach publicznych i prywatnych. Zarówno w jakości świadczonej opieki, jak i płacach. Nie dopracowaliśmy się, nawet na szczeblu województwa w szpitalach prowadzonych przez samorząd, modelu w tym zakresie. Konsolidacja ma temu służyć. Mam nadzieję, że przyjmowane standardy zarówno jakości usług, jak i płac, będą nas zbliżać do standardów europejskich.

Jeszcze kilka uwag do procesu przekształceń szpitali w naszym województwie. Rozpoczął się on w 2011 r. praktycznie po wejściu w życie ustawy o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011 r., bowiem już 27 czerwca 2011 r. sejmik podjął uchwałę w sprawie przekształcenia szpitala specjalistycznego w Kościerzynie. Często władze województwa szczyciły się i szczycą tym, że

byliśmy w awangardzie zmian w skali kraju. Jednak, czy naprawdę jest się czym chwalić? Przykład Kościerzyny pokazuje wszystkie możliwe patologie procesu przekształceń. Wycena budynku szpitala w Dzierżążnie (jest częścią składową szpitala w Kościerzynie) wyglądała następująco. W 2008 r. drewniany budynek, a właściwie barak w niewielkiej tylko części wyremontowany, który pamięta jeszcze czasy przedwojenne, został wyceniony na ok 2 mln zł. W 2012 r., czyli po czterech latach, ten sam budynek dla celów komercjalizacji został wyceniony na ponad 20 mln zł. Podobnie było z zadłużeniem. W momencie przekształcenia ustalono zadłużenie na 100 mln zł. Po zarejestrowaniu spółki i zbadaniu bilansu okazało się, że zadłużenie było większe o 40 mln zł. Wszystko to zrobiono po to, aby jakoś zbilansować spółkę w momencie rejestracji w KRS. Zostało to zgłoszone do różnych instytucji, ale wszystkie łącznie z prokuraturą uznały, że nie mają zastrzeżeń do takich praktyk. Trzeba też przypomnieć o protestach załogi. Od związków zawodowych po środowiska kierownicze, specjalistów i konsultantów.

Jeżeli chodzi o wyniki ekonomiczne, to możemy mówić o latach 2002-2014, bo takie dane były dostępne. Samorząd przejął ponad 104 mln zł zobowiązań szpitali. Z Ministerstwa Zdrowia otrzymano ponad 72 mln zł dotacji i tylko 1,4 mln zł umorzenia. Różnica między zobowiązaniami a dotacją wynosi niemal 31 mln zł. Stanowi to koszt, jaki poniósł budżet samorządu województwa.

Jest to koszt braku nadzoru ze strony organu prowadzącego i niegospodarności dyrektorów szpitali przed przekształceniem SPZOZ-ów w spółki prawa handlowego. Będąc członkiem Rady Społecznej SPZOZ-u w Kościerzynie, wielokrotnie zwracałem na to uwagę, jednak bez skutku. Jednym z głównych argumentów, oprócz dotacji z Ministerstwa na oddłużenie, miały być przychody z działalności komercyjnej spółek. Okazały się one znacznie niższe od spodziewanych. Jak porównamy dochody z działalności komercyjnej z wartością kontraktów ostatecznych (na koniec każdego roku kalendarzowego), to okaże się, że oscylowały one na poziomie 1-3 proc. ogólnych przychodów szpitali. To jest bardzo słaby wynik.

Również ogólne rezultaty przeprowadzonych restrukturyzacji są znikome, powierzchowne i rozczarowują. Potwierdzają to również raporty NIK-u, w których stwierdza się, że przekształcenia nie poprawiły ani jakości usług, ani nie miały większego wpływu na relacje ekonomiczne. W naszym województwie wystarczy przyrzeć się poszczególnym szpitalom, aby się o tym przekonać. Najwięcej zmian przeprowadzono, czy chciano przeprowadzić, w Kościerzynie. Znalaziono nawet inwestora – Agencję Rozwoju Przemysłu. Jednak po wycofaniu się ARP z Kościerzyny, samorząd województwa musiał wyłożyć kolejne 40 mln zł. Popołniono błąd zaniechania, polegający na nieuzasadnionym inwestowaniu w jego przestarzałą i zdegradowaną infrastrukturę techniczną.

W pozostałych szpitalach restrukturyzacja sprowadzała się do zabiegów kosmetycznych, polegających tylko na outsourcingu pewnych usług i redukcji personelu. Tylko w Szpitalach Gdyńskich pokazano jakieś wymierne oszczędności. Oby po obecnej konsolidacji Szpitali Gdyńskich nie spotkał ich los Copernicusa, który stał się niewydolnym molochem. W pozostałych szpitalach – brak danych o sukcesach.

Nie znamy jeszcze pełnych wyników finansowych spółek za rok 2016, jednak rozliczenie nadwykonań za 2016 r. zostało już przedstawione. Po raz pierwszy NFZ dostosował się do terminów zapisanych w ustawie o finansach publicznych i już w lutym rozliczył wszystkie szpitale. Wynik jest następujący. Niezapłacone nadwykonania to łącznie ponad 11 mln zł, co stanowi około 1 proc. całkowitych przychodów wszystkich szpitali marszałkowskich. Nie jest to wynik zły, mając na uwadze praktykę lat poprzednich. Sugeruje on, że albo NFZ dążył do zapłacenia wszystkich uznanych i prawidłowo rozliczonych nadwykonań, aby szpitalom ułatwić w przyszłości uzyskanie jak najwyższego budżetowania w 2018 r., kiedy wejdą w życie nowe zasady finansowania albo dyrektorzy szpitali wykazali się świetnymi umiejętnościami negocjacyjnymi. Wtórdegiem niewierzę i optyczę zawariantem pierwszym, tym bardziej że niemal we wszystkich szpitalach ten procent jest podobny i oscyluje wokół wartości 1 proc., czyli jest to efekt decyzji odgórnej. Efekt dobrej zmiany.



**Paweł Orłowski**  
*Członek Zarządu  
Województwa Pomorskiego*

---

## **Przekształcenia i konsolidacje uratowały nasze szpitale. Czas na kolejne inwestycje<sup>59</sup>**

**W najbliższych latach dzięki m.in. programom unijnym na ochronę zdrowia na Pomorzu wydamy ponad 600 mln zł. Pieniądze trafią do szpitali, na programy zdrowotne i nowoczesne technologie. Czeką nas skoki cywilizacyjny. Ale nie zapominajmy, jak do tego doszło i jakie jeszcze stoją przed nami zadania.**

To będą kluczowe lata dla ochrony zdrowia w województwie pomorskim. Nie tylko ze względu na zmiany systemowe dotyczące sieci szpitali czy potencjalną likwidację NFZ, ale przede wszystkim w powodu modernizacji placówek, wdrożenia nowych programów profilaktycznych i informatyzację.

---

<sup>59</sup> Niniejszy materiał powstał na podstawie rozmowy członka Zarządu Pawła Orłowskiego z Joanną Matuszewską z Radia Gdańsk, 28 marca 2017 r.

Radni sejmiku przeznaczyli już 92 mln zł na wkład własny na projekty unijne. Pozwoli to na start szpitali marszałkowskich w konkursach i planowane pozyskanie jeszcze kilkuset milionów z unijnej kasy. Razem z innymi dotacjami z budżetu samorządu województwa i państwa ta kwota może sięgnąć ponad pół miliarda złotych. Zapowiada się cywilizacyjny i jakościowy skok, jakiego dotąd na Pomorzu nie było.

## **Nastąpią zmiany w podejściu do pacjenta**

Doskonalony będzie sposób komunikacji z chorymi. Mają mieć pełniejszą wiedzę o terapii, której są poddawani. Ważne są też kwestie organizacyjne. Pacjent czekający w poradni musi mieć miejsce, by usiąść i poczekać na lekarza, a posiłki w szpitalu powinny być smaczne, zdrowe i estetycznie podane.

Program jakościowy najpierw będzie wdrożony w szpitalach spółki Copernicus. Ma poprawić bezpieczeństwo pacjentów oraz jakość pobytu w placówkach. Potem podobne zmiany nastąpią we wszystkich szpitalach.

Wiele zależy od krajowych przepisów, a przede wszystkim samego finansowania z NFZ – w przyszłości prawdopodobnie z budżetu państwa. Jednakże w zakresie zależnym od samorządu województwa, tj. wsparcia inwestycji i rozwiązań organizacyjnych, jesteśmy przygotowani do projakościowych zmian i doskonalenia służby zdrowia.

## **Jak najlepsze szpitale w Europie**

Już latem tego roku nastąpi rozstrzygnięcie konkursów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego 2014-2020. Każdy ze szpitali posiada własny projekt o różnej skali i z indywidualnym harmonogramem realizacji. W wypadku pozyskania niezbędnych środków, inwestycje rozpoczną się jednocześnie we wszystkich placówkach, a ich zakończenie jest planowane między 2019 a 2021 rokiem.

Po zakończeniu tych projektów mieszkańcy Pomorza będą operowani i leczeni w blokach operacyjnych o najwyższym standardzie, przewyższającym większość placówek w Europie. Inwestycje będą się także wiązały z zakupem nowoczesnego sprzętu. Będzie to możliwe dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych, m.in. w ramach regionalnego programu operacyjnego, które nie są w takiej skali dostępne w innych krajach UE.

## **Jak zainwestujemy ponad 600 milionów z UE? Między innymi na bloki operacyjne i Pomorskie e-Zdrowie**

W szpitalu św. Wojciecha na gdańskiej Zaspie zostanie wybudowany jeden z najnowocześniejszych w Europie bloków operacyjnych. W gdyńskim szpitalu Wincentego a Paulo także stanie nowy budynek, a w nim szpitalny oddział ratunkowy, blok operacyjny z czterema salami oraz oddziałem intensywnej terapii. W szpitalu powstaną

też poradnie: ortopedii i traumatologii narządów ruchu, kardiologiczna, diabetologiczna, leczenia chorób naczyń, neurologii, gastroenterologii, endokrynologii i onkologii. Z kolei w Szpitalu Morskim im. PCK w Gdyni powstanie oddział hematologiczny.

Największe środki popłyną jednak do Szpitala im. Ceynowy w Wejherowie, gdzie za ponad 104 mln zł stanie nowy 4-kondygnacyjny budynek z 7 salami operacyjnymi. Władze regionu chcą tam stworzyć regionalny ośrodek kardiologiczny. Natomiast w Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Starogardzie Gdańskim dokończona zostanie rozbudowa oddziału psychiatrii sądowej o wzmocnionym zabezpieczeniu. W 2018 r. w Szpitalu Wojewódzkim w Słupsku zaczną działać ponownie oddział położniczo-ginekologiczny. W jego dotychczasowym miejscu, czyli w Ustce, będzie oddział dermatologiczny. Zmiany zajdą też w Wojewódzkim Zespole Reumatologicznym w Sopocie, który ma zajmować się leczeniem osób w podeszłym wieku.

Warto nie tylko leczyć, ale i przeciwdziałać. Dlatego profilaktyka to kolejna ważna sfera, w którą województwo pomorskie inwestuje poważne środki. Mieszkańcy Pomorza będą mogli skorzystać z kilku regionalnych programów polityki zdrowotnej. Na ten cel ma być przeznaczony prawie 80 mln zł w latach 2019-2020. Programy dotyczyć będą m.in. onkologii, cukrzycy, rehabilitacji kardiologicznej i medycyny pracy. Za kilka lat pacjenci z Pomorza będą mogli korzystać z no-

woczesnych technologii IT w medycynie. Powstanie m.in. regionalna platforma informatyczna, która będzie umożliwiać przez Internet wymianę dokumentacji medycznej między placówkami zdrowia. Szesnaście szpitali marszałkowskich połączonych zostanie siecią Pomorskie e-Zdrowie. Dzięki temu projektowi lekarze, ale także pacjenci, będą mieli bezpośredni dostęp m.in. do wyników badań i historii choroby. System umożliwi także wprowadzenie e-usług, np. e-rejestracji i e-recepty. Będzie wspierał opiekę koordynowaną, ułatwi diagnozowanie, a także poprawi administrowanie szpitalem, a zwłaszcza usprawni obieg dokumentacji medycznej.

### **Przekształcenie uratowało szpital w Kościerzynie**

Realizacja wszystkich powyższych celów nie byłaby możliwa bez wcześniejszych działań samorządu województwa pomorskiego, dotyczących restrukturyzacji podmiotów leczniczych. Aby móc mówić o planach rozwoju czy inwestycjach, trzeba było najpierw zrestrukturyzować ich działalność, dostosowując ją do obecnych realiów i warunków kontraktowych oraz umożliwić im redukcję zobowiązań, które cały czas się powiększały. Taką możliwość dało wejście w życie w 2011 r. ustawy o działalności leczniczej i program restrukturyzacji zadłużenia szpitali przy ich przekształceniu w spółki zdrowotne.

Dzięki temu udało się uratować Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie.

Całkowity wkład województwa pomorskiego w restrukturyzację tego szpitala w latach 2013-2017 r. wyniósł ponad 101 milionów złotych, z czego województwo odzyskało 17 mln w formie dotacji z budżetu państwa. Należy podkreślić, że Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie sp. z o.o. w trakcie prowadzonych przez województwo pomorskie procesów przekształceń otrzymał najwyższą pomoc finansową ze wszystkich podmiotów leczniczych, dzięki czemu pozbył się zobowiązań wymagalnych, odzyskał płynność finansową, dokonał licznych zakupów sprzętu i aparatury medycznej oraz przeprowadził wiele inwestycji remontowych, co miało bezpośredni wpływ na poprawę jakości udzielanych świadczeń i poziom bezpieczeństwa pacjentów. Gdyby dziś sytuacja tego szpitala była taka jak w 2013 r., to – zgodnie z nowelizacją ustawy o działalności leczniczej z 2016 r., samorząd województwa pomorskiego wobec braku możliwości finansowych pokrycia ujemnego wyniku finansowego oraz braku opcji przekształcenia w spółkę, musiałby zlikwidować szpital.

Warto o tym pamiętać, bo w debacie publicznej wciąż brakuje dyskusji opartej na wiedzy, dowodach, konkretnych liczbach i argumentach. Zamiast tego, szczególnie w obszarze ochrony zdrowia, epatowani jesteśmy często emocjonalnymi lub nacechowanymi politycznie wypowiedziami, które abstrahując od rzeczywistości, próbują zastępować fakty.

## **Dzięki konsolidacji, Copernicus jest silnym i znaczącym podmiotem leczniczym, a sieć szpitali nas nie zaskoczyła**

W innych przypadkach rezultatami restrukturyzacji są również modernizacje szpitali, kupowany nowoczesny sprzęt, otwierane kolejne oddziały, a część spółek notuje także dodatni wynik finansowy (np. Szpital Dziecięcy Polanki im. M. Płażyńskiego w Gdańsku sp. z o.o.). Redukcje personelu były minimalne, ponieważ konsolidacje umożliwiały podjęcie pracy w innych oddziałach lub w innych podmiotach leczniczych województwa pomorskiego. Przekształcenia pozwoliły nie tylko na restrukturyzację szpitali, ale również na znaczne wzmocnienie ich na pomorskim rynku świadczeń zdrowotnych. Wyposażenie w majątek (aport nieruchomości), zwiększenie odpowiedzialności za zarządzanie czy wsparcie nadzoru podniosło ich efektywność. Z kolei konsolidacje szpitali doprowadziły do zwiększenia kompleksowości, dostępności i jakości świadczeń. Takim przykładem jest największa spółka zdrowotna Copernicus PL, która dzięki konsolidacji, z korzyścią dla pacjenta, umocniła swoją pozycję na rynku medycznym i zrationalizowała działalność trzech szpitali. Dzisiaj, w świetle trudnych realiów systemu ochrony zdrowia w Polsce, wspomniane trzy szpitale pod jednym zarządem i marką działają dużo bardziej efektywnie i rozwijają paletę swoich usług.

O tym, że kierunek podejmowanych działań był właściwy, świadczy także fakt, iż pomorskie szpitale marszałkowskie plasują się w najwyższej możliwej kategorii w tzw. sieci szpitali, projektowanej na podstawie wchodzącej w życie jesienią ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Jest to możliwe m.in. dlatego, że niezależnie od uchwalonych przepisów, samorząd województwa od lat konsekwentnie taką sieć budował, dokonując niezbędnych przekształceń i konsolidacji.

## **Pieniądzy w ochronie zdrowia jest ciągle za mało. Odpowiada za to państwo**

Przy tym wszystkim pamiętać jednak należy, iż szpitale, bez względu na formę prawną w jakiej funkcjonują, nie mogą i nie kierują się wyłącznie wynikiem finansowym. Jest on bardzo ważny i przy podejmowaniu decyzji np. o wynagrodzeniach, zwiększeniu zatrudnienia czy zwiększeniu poziomu tzw. nadlimitów, trzeba mieć na względzie budżet wynikający z kontraktu z NFZ. Szpital w złej kondycji finansowej jest bowiem zawsze zagrożony ograniczaniem świadczeń. Najważniejsze jest jednak pełnienie przez szpital misji publicznej. Należy jednak jednoznacznie podkreślić, że od lat środków finansowych w systemie ochrony zdrowia jest za mało, a możliwości generowania oszczędności w wyniku zmian organizacyjnych powoli się wyczerpują. Państwa OECD

średnio na opiekę zdrowotną wydają 8,9 proc. PKB. Polska na tym tle zajmuje również jedno z ostatnich miejsc, przeznaczając na ten cel tylko 6,4 proc. PKB. Niedoszacowanie procedur zdrowotnych powoduje, iż ważne społecznie dziedziny medycyny przynoszą szpitalowi straty, które ciężko jest zrównoważyć innymi procedurami czy wspomnianymi zmianami organizacyjnymi. Samorząd województwa ma tego świadomość i godzi się z faktem, iż szpitale w pewnym zakresie mogą wykazać ujemny wynik finansowy, który jest często pokrywany z kapitału zakładowego. Pamiętajmy jednak, że finansowanie działalności szpitali i realizacji świadczeń medycz-

nych jest zadaniem państwa realizowanym poprzez Narodowy Fundusz Zdrowia, a samorząd województwa, realizując wspomnianą politykę nieograniczania świadczeń, zastępuje niewywiązujące się ze swoich zadań państwo.

Mając tego świadomość, hipokryzją lub dowodem na brak wiedzy o systemie ochrony zdrowia, jest stawiana w debacie publicznej teza o obowiązku ciągłej poprawy sytuacji finansowej lub osiągania zysku przez sam szpital, przy jednoczesnym apelowaniu o utrzymywanie stałego poziomu zatrudnienia, zwiększanie wynagrodzeń i nieograniczanie świadczeń leczniczych.



**Ewa Borek**

*Lekarz, menedżer,  
prezes Fundacji My Pacjenci*

---

## **Reforma w poprzek trendom**

Medycyna zatoczyła wielkie koło, postęp jest widoczny i bardzo dynamiczny. Tak dynamiczne zmiany nie zaszły jednak w organizacji systemów opieki zdrowotnej. Podwaliny obecnych systemów opieki zdrowotnej budowano w Europie w latach 50. XX w. Wyzwaniem dla zdrowia publicznego były wtedy urazy wojenne, gruźlica i niedożywienie. Medycynę uprawiano wówczas głównie w szerokoprofilowych szpitalach, równomiernie rozlokowanych geograficznie na wypadek wybuchu wojny. Dziś problemem zdrowia publicznego jest rosnąca skala chorób przewlekłych – nadwagi i otyłości, cukrzyca, chorób serca, udarów, otępienia i depresji. Medycyna koncentruje się nie na doraźnych interwencjach dokonywanych w szpitalu, ale pracochłonnych modyfikacjach stylu życia dokonywanych

w gabinecie. Uprawiana jest głównie w ambulatoriach, połowa interwencji szpitalnych w krajach UE to są dziś jednodniowe pobyty. Co czwarte łóżko szpitalne w Europie i co trzecie w Polsce stało się zbędne.

Leczenie szpitalne jest dziś wielokrotnie droższe niż ambulatoryjne. Jednak mimo tej oczywistości ekonomicznej, nasz system opieki zdrowotnej jest nadal ukierunkowany na udzielanie pomocy doraźnej, kształcenie – na rozwój kadr medycznych dla szpitali, a finansowanie – na płacenie za interwencje, a nie za efekt leczenia. Po latach stagnacji podejmowana jest próba przeprowadzenia reform systemowych. Kierunki zmian powinny wyznaczać zjawiska i trendy, które zachodzą w systemach opieki zdrowotnej. Reformy, które są zbieżne z trendami, wdraża się łatwiej. Czy w Polsce dokonują się one w zgodzie z ogólnosięciowymi trendami?

Zmiany, aby były zgodne ze światowymi trendami, powinny przybierać kierunki:

- od leczenia reaktywnego do proaktywnego;
- od zdrowia populacyjnego do indywidualnego;
- od leczenia rozproszonego (liczni specjaliści, brak współpracy) do leczenia skoordynowanego i zintegrowanego;
- od modelu paternalistycznego do partnerskiego w relacjach lekarz – pacjent;
- od modelu medycyny interwencyjnej do prewencyjnej – utrzymanie zdro-

wych w zdrowiu i stanu stabilnego pacjenta z chorobą przewlekłą, zapobieganie zaostrzeniom u osób chorych i kosztownym hospitalizacjom.

Ten nowy model opieki w literaturze anglojęzycznej opisany jest jako model 5P – Predictive, Proactive, Personal, Participatory, Preventive.

### **Co się musi zmienić?**

W zasadzie wszystko – musi się zmienić lekarz i jego relacja z pacjentem, musi się zmienić szpital jako miejsce interwencji, musi się pojawić komunikacja i współpraca między świadczeniodawcami, musi się zmienić nasz stosunek do profilaktyki zdrowotnej. Ale przede wszystkim musi się zmienić pacjent – z biernego, niebiorącego odpowiedzialności za własne zdrowie, musi się stać Empowered Patient, pacjentem świadomym i aktywnie uczestniczącym w procesie leczenia i partnerem swojego lekarza. Język polski jeszcze nie znalazł dobrego tłumaczenia tej postawy, jeszcze w Polsce rzadkiej, w innych krajach już powszechnej. Generacja pacjentów musi przejść ewolucję od postawy grateful, którą reprezentuje zwłaszcza starsze pokolenie, do postawy demanding. Postawy, która oczekuje dostępu do informacji i rozlicza nie z wykonania procedur, ale z jakości świadczeń. Generacji, która oczekuje nie leczenia, lecz wyleczenia. Przed polskimi pacjentami jest jeszcze długa droga do tego celu.

### **Trend 1. Lekarz potrzebuje pomocy**

Koszty personelu medycznego pochłaniają dziś w Polsce około 80 proc. wydatków przeznaczonych na zdrowie. W zdecydowanej większości są to koszty pracy lekarzy. System opieki zdrowotnej nie jest w stanie udźwignąć dynamicznie rosnących kosztów osobowych. Z drugiej strony, podział zadań i organizacja pracy lekarza są archaiczne – lekarz wykonuje większość czynności, tj. bada i leczy, ale także edukuje, prowadzi dokumentację pacjenta, wypisuje recepty, zleca badania. Lekarz w tym natłoku zadań nie jest w stanie podjąć skutecznej komunikacji z pacjentem. Podczas trwających coraz krócej wizyt nie starcza czasu na rozmowę. Lekarz wyraźnie potrzebuje pomocy ze strony personelu medycznego – konieczna jest zmiana organizacji pracy i podziału obowiązków między nim a pozostałym personelem medycznym.

Prawdziwym wyzwaniem dla lekarzy staje się modyfikacja stylu życia pacjenta, wymagająca długich godzin poświęconych na edukację i motywowanie ich do zmiany stylu życia. Do podobnych problemów, które wymusiły rozwiązania systemowe, doszło w Stanach Zjednoczonych przed ponad 50 laty. System opieki zdrowotnej nie był wtedy w stanie sprostać lawinowo narastającym kosztom, zwłaszcza pracy lekarzy. Uznano wtedy, że nieefektywne kosztowo jest powierzanie lekarzom pracy, którą może wykonać personel medyczny. Zmieniono model podziału

zadań między lekarzami i personelem medycznym. Powstał model opieki, w którym to nie pacjent przychodzi do lekarza, ale lekarz przychodzi do pacjenta, przygotowanego do badania przez pielęgniarkę. Powstał zawód Practising nurse, czyli pielęgniarki dyplomowanej, która bada pacjenta, prowadzi dokumentację, referuje lekarzowi, a lekarz bada, podejmuje decyzję, którą wdraża pielęgniarka, przepisuje leki. Pielęgniarka prowadzi też edukację i zajmuje się profilaktyką. Lekarz dostał do pomocy asystenta medycznego, wyręczającego go w prowadzeniu coraz bardziej wymagającej dokumentacji medycznej. Powstały nowe zawody medyczne – health coach – jak osobisty trener, który motywuje, doradza, kontroluje proces modyfikacji stylu życia pacjenta, wyręczając lekarza i pielęgniarkę. Lekarz współpracuje z zespołem dietetyków, psychologów, rehabilitantów, edukatorów i farmaceutów wyręczających go w zadaniach innych niż rozpoznawanie i leczenie chorób.

Ten kierunek zmian nie jest jednak widoczny w proponowanych obecnie reformach. Pielęgniarki dostały wprawdzie więcej zadań, mogą badać, wystawiać skierowania i recepty, ale za zwiększonym zakresem zadań i odpowiedzialności nie idzie zmiana finansowania. Zespół POZ składa się nadal z lekarza i pielęgniarki lub położnej, a ustawa o POZ nie przewiduje w nim innych zawodów medycznych. Nie docierają do decydentów petycje różnych środowisk o konieczności włączenia dietetyka do zadań związanych z edu-

kacją zdrowotną i profilaktyką. Dietetyk nie jest nadal zawodem medycznym. Pomimo narastającego braku lekarzy, nie odbywa się dyskusja zmierzająca do odciążenia lekarza od zadań biurowo-administracyjnych i optymalizacji wykorzystania jego coraz cenniejszego czasu pracy na to co najistotniejsze – leczenie chorych. Ustawa o POZ ma wszelkie szanse, żeby te zmiany wprowadzić, musiałaby się jednak dobrać do fundamentów obecnego konserwatywnego systemu POZ, takich jak stawka kapitałowa czy lista aktywna.

## **Trend 2. Szpital się kurczy i zmienia się jego rola w społeczności lokalnej**

Do dużych zmian dochodzi także w samych szpitalach. Szerokoprofilowe szpitale oferujące pełen pakiet usług zdrowotnych generują duże koszty i duplikują zasoby. Taka formuła w warunkach wymagających liczenia kosztów jest nie do utrzymania. W wielu krajach następuje więc stopniowy rozwój ośrodków specjalistycznych typu center of excellence, do których pacjenci podróżują w poszukiwaniu jakości i skuteczności leczenia w danym specjalistycznym problemie zdrowotnym. Wąskoprofilowe, często jednodniowe ośrodki specjalistyczne, zastępują tradycyjne szpitale. Powszechny staje się dostęp do informacji dotyczących jakości, skuteczności i bezpieczeństwa leczenia w każdym ze szpitali. Będzie ewoluowała rola szpitala z miejsca leczenia w miejsce organizowania opie-

ki zdrowotnej dla lokalnej społeczności, gdzie leczenie w szpitalu jest ostatecznością z uwagi na wysokie koszty, a problemy zdrowotne rozwiązywane są w placówkach ambulatoryjnych oferujących opiekę przed- i poszpitalną. Taki model opieki dynamicznie rozwija się w Stanach Zjednoczonych jako accountable care organisations, ambulatory intensive care units, patient-centered medical homes. Filozofia dbania o utrzymanie jak najdłużej w zdrowiu i niedopuszczanie do zaostrzeń wymagających hospitalizacji oraz koordynacja opieki stają się w tym modelu źródłem oszczędności, którymi dzielą się wszyscy uczestnicy systemu.

Szukanie rezerw finansowych wymaga poprawy koordynacji opieki, kompleksowości opieki i poprawia jakość opieki szpitalnej. Okazuje się, że utrzymywanie pacjenta z chorobą przewlekłą w zdrowiu jest tańsze niż doraźne leczenie szpitalne stanów nagłych i zaostrzeń. Leczenie szpitalne jako najbardziej kosztowne staje się ostatecznością i dotyczy wyłącznie problemów, których nie da się leczyć ambulatoryjnie. Nieuzasadnione stają się kilkudniowe szpitalne pobyty diagnostyczne, spowodowane kolejkami do tej samej diagnostyki, którą można taniej wykonać ambulatoryjnie. Nikomu się to nie opłaca i rachunek ekonomiczny dyktuje najbardziej racjonalne rozwiązania. Pojawia się współpraca między lokalnymi placówkami w celu zapewnienia zintegrowanej kompleksowej opieki medycznej oraz następuje koordynacja opieki specjalistycznej ambulator-

ryjnej, szpitalnej i długoterminowej, a kompleksowość, koordynacja i jakość tej opieki staną się głównymi źródłami oszczędności. Szpitale w przyszłości staną się centrum kształtowania kultury zdrowotnej lokalnej społeczności. Odejść od modelu fee for service do modelu fee for outcome, interwencje – gdzie to tylko możliwe – staną się jednodniowe, a opieka szpitalna będzie organizowana i sprawowana pod nadzorem personelu szpitala w domu pacjenta, np. domowa dializoterapia. Zyska na znaczeniu profilaktyka jako najbardziej efektywna kosztowo interwencja medyczna.

Polskie reformy ignorują ten trend. Sieć szpitali bynajmniej nie zakłada współpracy między nimi. Sieć eliminuje szpitale wąsko wyspecjalizowane i jednodniowe na korzyść tradycyjnych wielospecjalistycznych molochów. Finansowanie budżetowe nie służy integrowaniu całej lokalnej opieki zdrowotnej, a tylko szpitala z opieką poszpitalną. Nie ma planów sprawienia, żeby szpitalne pobyty diagnostyczne albo przymusowe hospitalizacje w celu podania leku przestały się szpitalom opłacać. Celem reformy nie jest także zmniejszenie zużycia zasobów po stronie szpitali. Gdyby tak było, nie eliminowano by z systemu całego segmentu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, tylko wzmocniono ją jako bastion zapobiegający hospitalizacjom. System ukierunkowany na zmniejszanie skali hospitalizacji stawiałby na profilaktykę jako absolutny priorytet, wzmocniałby POZ i AOS i wprowadzałby w nich systemy motywacyjne ukie-

runkowane na zapobieganie zaostrzeniom i hospitalizacjom. Sieć w obecnym wydaniu zmniejsza skalę finansowania leczenia zamkniętego, jednak bez podejmowania próby zmniejszenia zapotrzebowania na usługi szpitalne. Brak kryterium jakości i bezpieczeństwa leczenia przy doborze placówek do sieci szpitali konserwuje postawę bagatelizowania tych aspektów działalności szpitala przez jego personel i tym samym wspiera szpitale, które źle leczą, krzywdzą i okaleczają pacjentów. Bardzo ryzykowne wydaje się ograniczanie finansowania AOS, wypychające pacjentów do systemu prywatnego. Trudno zatem powiedzieć, że ustawa o sieci szpitali wpisuje się w światowe trendy zmian zachodzących w systemach opieki zdrowotnej.

### **Trend 3. Pacjent chce wiedzieć i oceniać**

Pacjent w dobie powszechnego dostępu do informacji chce więcej wiedzieć. Zadaje dużo pytań. Gdzie najszybciej wyleczą moją chorobę? Czy to dobry ośrodek? Czy to dobry lekarz? Jak długo będę czekać? Gdzie będę musiał jechać po pomoc? Ile zapłacę? Czy inni pacjenci polecają ten ośrodek, lekarza? Czy mogę się zapisać telefonicznie albo najlepiej on-line? Czy mogę mieć z lekarzem bezpośredni kontakt po zabiegu, wycieczce?

Dla pacjentów bardzo ważny staje się dostęp do informacji o jakości, skuteczności, dostępności i cenach świadczeń. Okazuje się, że w ostatnich 5 la-

tach najbardziej zrewolucjonizowały ochronę zdrowia nie nowe technologie lekowe, tylko informatyczne. Skrzyżowanie Zoomi, Ceneo i Grouponu w ochronie zdrowia pozwala wyszukać pacjentom lekarza danej specjalizacji w danej lokalizacji, sprawdzić, czy to dobry lekarz, dowiedzieć się, jak długa jest do niego kolejka i zapisać się on-line na wizytę. Co miesiąc na portale łączące lekarzy i pacjentów wchodzi ponad 4 mln osób w Polsce. To znacznie więcej niż na najpopularniejsze portale internetowe zajmujące się zdrowiem. Pacjenci, zostawiając opinie o lekarzach w Internecie, stworzyli swój własny system ocen lekarzy w portalach rankingujących lekarzy. System ten, choć niedoskonały, jest namiastką informacji o jakości i skuteczności leczenia, tak bardzo pacjentom potrzebnej.

Pewne nadzieje na poprawę dostępu do informacji o skuteczności, jakości i bezpieczeństwie leczenia w poszczególnych szpitalach daje ustawa o jakości opieki zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta. Wprowadza wymóg monitorowania jakości i bezpieczeństwa jako warunek autoryzacji, czyli dostępu do finansowania ze środków publicznych. Nie jest wprawdzie jasne, czy nowa agencja do spraw jakości będzie podawała do publicznej wiadomości gromadzone na temat skuteczności i bezpieczeństwa dane dla poziomu poszczególnych ośrodków. Ustawa każe czekać kilka lat na dane o jakości i bezpieczeństwie leczenia w szpitalach. Tymczasem wiele danych publicznych

gromadzonych przez rejestry medyczne, NFZ, Rzecznika Praw Pacjenta czy Rejestr Orzeczeń Sądów mogłoby być wykorzystanych do tworzenia bazy wiedzy o jakości i bezpieczeństwie leczenia już dziś. Należy jednak wskazać, że spośród wszystkich inicjatyw legislacyjnych polskiej reformy ochrony zdrowia, ta najbardziej wpisuje się w światowe trendy i potrzeby pacjentów.

#### **Trend 4. Pacjent leczy się sam**

Wraz z rozwojem farmakoterapii upowszechnia się model samodzielnego diagnozowania problemów zdrowotnych przez pacjentów za pomocą doktora Google oraz leczenia lekami OTC (bez recepty) rekomendowanymi przez aptekarza. Co drugi pacjent podejmuje próbę samoleczenia, a 90 proc. tych prób kończy się powodzeniem. Doktor Google pod rękę z farmaceutą sprawiają, że co drugi pacjent nie dociera do lekarza w przypadku banalnych problemów, takich jak ból czy przeziębienie. Rozwija się ogólna wiedza w społeczeństwie, jak się leczyć, określana jako health literacy. Czy to dobrze? Trend jest korzystny, oszczędza w budżecie istotne środki, lekarz nie musi przecież leczyć kataru. Wiąże się z nim jednak i ryzyko stosowania leków bez nadzoru i wystąpienia działań niepożądanych, których leczenie wymaga kontaktu z lekarzem. Niemniej jednak samoleczenie jest trendem osadzonym w coraz lepszym dostępie do informacji i leków bez

recepty dostępnych poza aptekami – w sklepach czynstacjach benzynowych, a także w przejmowaniu przez pacjentów coraz większej odpowiedzialności za swoje zdrowie.

Reforma ochrony zdrowia zdaje się ignorować ten trend. Ustawa „Apteka dla aptekarza” wiąże farmaceutów za ladą w aptecę w roli sprzedawcy, gdy tymczasem powinniśmy mieć raczej do czynienia z propozycjami wykorzystania tego zasobu wiedzy i kompetencji o charakterze inicjatyw typu „POZ dla aptekarza, apteka dla pacjenta”. Opieka farmaceutyczna ze swoim potencjałem wzmacniania kompetencji zdrowotnych świadczona na wszystkich poziomach systemu opieki zdrowotnej pozostaje nadal wielkim wyzwaniem dla rządzących, ale także dla samego środowiska farmaceutów.

#### **Trend 5. Rewolucja informatyczna i medycyna wirtualna**

To już nie farmacja jest obszarem największych innowacji w ochronie zdrowia. Przełomowe przemiany i postęp dokonują się dziś w obszarze IT. Świat jest zafascynowany rewolucją, jaka dokonuje się za sprawą big health data, elektronicznej dokumentacji pacjenta, systemów wspomagania decyzji, telemedycyny, e-recept, aplikacji mobilnych, hurtowni danych czy danych w chmurze. Pojawiają się tanie rozwiązania, które wychodzą naprzeciw potrzebom pacjentów, a poprzez to poprawiają komunikację, przedłużają skuteczność interwencji, mobilizują do

zmiany stylu życia. Integracja danych dotyczących zdrowia i stylu życia dla indywidualnych pacjentów pozwala na stworzenie indywidualnych statystyk, planów zmiany stylu życia i praktycznych rekomendacji dla pacjenta. Transparentność danych oznacza lepszy nadzór i jakość oraz niższe koszty w opiece zdrowotnej. Transparentność jest lekiem na wiele nierozwiązywanych przez lata problemów systemowych. Wdrożenie e-recepty w ogarniętej kryzysem Grecji pozwoliło na zmniejszenie wydatków na leki z 4,5 mln euro w 2010 r. do mniej niż 2 mln euro obecnie.

Świat wirtualny bardzo dynamicznie wkracza do świata medycznego. Pojawiają się nowe narzędzia w praktyce lekarskiej – virtual visits – wideokonferencje z lekarzem, zdalne monitorowanie parametrów klinicznych, zużycia leków, wyników leczenia, stanu pacjenta. Systemy pomagają w rehabilitacji, monitorują stan pacjenta, wyręczają opiekunów osób starszych. Leczą nas virtual doctors (dr Google, dr Medi i inni), superkomputer IBM Dr Watson wspomaga stawianie diagnoz i podejmowanie decyzji w trudnych przypadkach i rzadkich chorobach pacjentów na całym świecie. Telemedycyna rozwija się, ponieważ generuje oszczędności – zmniejsza: potrzebę wizyt na oddziałach ratunkowych o 15 proc., liczbę planowych przyjęć o 14 proc. i zużycie szpitalnych łóżek o 14 proc. Są specjalizacje, w których lekarz, żeby postawić diagnozę i podjąć interwencję, nie musi badać pacjenta – takie stają się diagnozowanie i leczenie zaburzeń rytmu serca.

Powstają nowe specjalizacje wypierając tradycyjny podział – specjalista informacji medycznej zastąpi w przyszłości histopatologa i radiologa dzięki wsparciu komputerów, które analizują tysiące obrazów i wskazują lekarzowi problem do rozstrzygnięcia.

Polska reforma zdrowia nie ignoruje tego trendu, ale także nie zdaje się wykorzystywać świadomie potencjału oszczędności, który się z nim wiąże. Powstały regulacje umożliwiające rozwój telemedycyny, trwają opóźnione prace nad wdrożeniem informatyzacji ochrony zdrowia, jednak nie mają one charakteru priorytetów ani pilności. Tymczasem ten kierunek byłby w stanie najszybciej dostarczyć systemowych oszczędności na największą skalę. Wdrożenie systemów informatycznych może zmniejszyć wydatki na opiekę zdrowotną nawet o 40 proc.

## **Trend 6. i najważniejszy. Profilaktyka**

Świat wie doskonale, że najbardziej opłacalną interwencją w ochronie zdrowia jest profilaktyka. Pokazuje to doświadczenie krajów, takich jak Holandia czy Dania, które przesadziły obywateli na rowery, wyodrębniły podmioty odpowiedzialne za prowadzenie edukacji i profilaktyki zdrowotnej i mogły dzięki temu utrzymać budżet opieki zdrowotnej w ryzach, a zadowolenie obywateli z opieki zdrowotnej na najwyższym w Europie poziomie. W Holandii w okresie 20 lat udało się zmniejszyć

liczbę szpitali z 300 do mniej niż 100. Nie tworzone tam sieci szpitali. Stopniowo spadało zapotrzebowanie na interwencje, których nie da się przeprowadzić ambulatoryjnie.

W polskiej profilaktyce coś drgnęło wraz z wprowadzeniem Ustawy o zdrowiu publicznym. Budżet jest jednak mikroskopijny. Za 140 mln zł na rok nie da się przestawić z trybu interwencyjnego na tryb prewencyjny opieki nad populacją 38 mln obywateli. Trzeba przynajmniej 10 razy większego budżetu na profilaktykę, żeby dostrzec minimalny wpływ na całość wydatków na zdrowie. Cenna była inicjatywa NFZ dofinansowania programów profilaktyki realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, szkoda że nie jest kontynuowana. Profilaktyka, obok informatyzacji i samoleczenia, to trzy trendy, które mają szansę zmniejszyć zużycie zasobów w lecznictwie zamkniętym i ograniczyć wydatki na leczenie szpitalne. Nie są jednak w polskiej reformie zdrowia określane jako priorytet, wspierane i wykorzystywane.

Te światowe trendy oznaczają zmiany, które z perspektywy pacjentów i obywateli są korzystne – lepsza dostępność informacji, koordynacja świadczeń, partnerstwo i partycy-

pacja w gabinecie, wzmocnienie roli pacjenta, tańsze, bo lepiej zorganizowane usługi medyczne, koncentracja na utrzymaniu pacjenta w zdrowiu czy leczenie szpitalne w trybie jednodniowym. Obecne status quo polskiej opieki zdrowotnej konserwuje zjawiska pozostające w sprzeczności z tymi trendami. Opiera się informatyzacji ochrony zdrowia, nie ujawnia danych publicznych, kreując nietransparentny system, wzmacnia rolę leczenia szpitalnego, ogranicza dostęp do leczenia ambulatoryjnego, gruntuje paternalistyczny, jednostronny model komunikacji lekarz – pacjent i podobnie kształtuje relacje między lekarzami a personelem medycznym, ignoruje profilaktykę. To sprawia, że polska – od lat niereformowana – opieka medyczna staje się (pomimo dynamicznego rozwoju widocznego w krajach EU) coraz głębszą niszą, osadzoną z dala od światowych rozwojowych trendów. Obecna ofensywa legislacyjna wprowadzająca po latach stagnacji nadzieję na zmiany nie jest jednak mocno osadzona w światowych trendach zmian. Zmiany wdrażane wbrew światowym trendom nie dadzą ani oszczędności, ani widocznego efektu pod postacią poprawy jakości i zadowolenia obywateli.



### **Tadeusz Jędrzejczyk**

*Specjalista zdrowia publicznego,  
pracownik Gdańskiego Uniwersytetu  
Medycznego*

---

## **Pieniądze na leczenie przepływają przez sieć**

Ustawa o sieci szpitali, która obecnie czeka tylko na podpis i publikację, nie jest pierwszą próbą wprowadzenia głębszych zmian w zakresie leczenia szpitalnego w Polsce. Nie sięgając daleko wstecz, warto przypomnieć, że obecna regulacja nawiązuje wprost do projektu ministra Zbigniewa Religi. Co prawda, tylko drobna część założeń projektu Religi została wykorzystana obecnie, a i to w postaci mocno przeformułowanej. Nie jest to bynajmniej zarzut, ponieważ przez ponad 8 lat sytuacja ochrony zdrowia zmieniła się znacząco.

Ustawa o sieci nie zdążyła rozpocząć swojego marszu po ścieżce legislacyjnej, gdy po wyborach pomysł został zarzucony. Tekę ministra zdrowia otrzymała Ewa

Kopacz, która przedstawiła i przeprowadziła przez sejm nową regulację, która zmieniła używaną od lat nomenklaturę zakładów opieki zdrowotnej na nowy zestaw definicji ustawowych, m.in. kreując podmioty lecznicze. Jednym z celów było zwiększenie dostępności do świadczeń, poprzez przekierowanie większych środków na leczenie w formach ambulatoryjnych. W przypadku Polski leczenie szpitalne pochłania wciąż ponad połowę budżetu płatnika publicznego (jakim jest NFZ), podczas gdy w większości lepiej rozwiniętych gospodarczo krajów europejskich jest to 30-40 proc.

## **Krótką historią reform szpitalnictwa w Polsce**

Ważniejsze od zmian w nomenklaturze były jednak zmiany strukturalne, do podjęcia których owa regulacja zachęcała. Warto bowiem podkreślić, że wbrew głosom krytyki, nie narzucała jednego modelu prowadzenia szpitali, dawała jednak zachętę do restrukturyzacji i przekształceń. Ponieważ było to połączone ze wsparciem finansowym i oddłużeniem, pozwoliło wielu szpitalom na poprawę kondycji, a często wręcz uratować ich istnienie.

Z drugiej strony, za chlubnym wyjątkiem naszego województwa (i niestety niewielu miejsc w Polsce), nie doprowadziła do systematycznego przeorganizowania całego potencjału szpitalnictwa. W związku z powyższym, nadal w wielu miejscach dochodzi do problemów zbytniego rozproszenia nakładów na leczenie szpitalne w wielu podmiotach

i w rezultacie ich problemy finansowe. Dodatkowym efektem jest pogłębianie i tak trudnej już sytuacji związanej z brakiem pielęgniarek i lekarzy.

Na usprawiedliwienie innych regionów warto oczywiście przytoczyć takie korzystne uwarunkowania Pomorza jak: skupienie zdecydowanej większości potencjału w rękach jednego szczebla samorządu (w tym przypadku samorządu województwa), stabilność polityczną, umożliwiającą systematyczne i konsekwentne prowadzenie zmian oraz relatywnie stabilną sytuację finansową uzyskaną po szerokim wykorzystaniu środków rządowych na oddłużenie.

### **Pomorze liderem także w efektywnym zarządzaniu szpitalami**

W rezultacie, na Pomorzu, w przeciwieństwie do innych regionów, nie mamy do czynienia z nadmiarem potencjału w liczbie łóżek szpitalnych. Co więcej, wskaźnik ten należy do najniższych w kraju przy jednocześnie zapewnionej jakości świadczeń. Warto bowiem przypomnieć, że także w naszym województwie największy odsetek pacjentów może leczyć się w szpitalach posiadających akredytację. W ten sposób, jeden z celów, które stawia sobie obecny gabinet, to jest restrukturyzację potencjału i dopasowanie go do faktycznych i obiektywnych potrzeb, został na Pomorzu faktycznie osiągnięty. Nie oznacza to ewentualnych drobnych korekt, w tym zmian lokalizacji niektórych oddziałów, a nawet kilku likwidacji, co jednak z pewnością nie będzie miało dużego zasięgu.

Z pierwotnego projektu prof. Religi zapożyczono pojęcie referencyjności szpitali. W obecnej regulacji to pojęcie również się znajduje, jednak zostało odarte z pierwotnego kształtu i znaczenia. Obecnie mamy 6 takich poziomów, o mieszanych geograficzno-właściwościach kryteriach kwalifikacji do nich. Klasyczny szpital powiatowy może obecnie istnieć także w kadłubowym kształcie, to jest składać się z zaledwie dwóch oddziałów. „Wyżej” znajdują się dwa poziomy szpitali specjalistycznych, z odpowiednio minimum 6 i 8 oddziałami. Kolejne trzy grupy stanowią szpitale onkologiczne, pneumonologiczne i pediatryczne. Wreszcie jest wskazany poziom ogólnopolski, który obejmuje wszystkie podmioty utworzone przez ministerstwa (nie tylko zdrowia, ale i spraw wewnętrznych oraz obrony narodowej) i uczelnie medyczne.

Takie rozwiązanie zresztą nie sprzyja do końca głównemu celowi, jakim ma być restrukturyzacja. W praktyce bowiem, przynależność do rodziny np. szpitali podległych MON, daje pewność funkcjonowania bez względu na faktyczną rolę i znaczenie w systemie zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i wysokiego poziomu świadczeń.

### **Paradoks niekochanego a potrzebnego płatnika**

Paradoksalny, z punktu widzenia restryktyki wprowadzenia zmian, jest organ podejmujący decyzję o zaliczeniu do sieci i tym samym zapewnieniu jej finansowania. Jest nim... dyrektor oddziału

wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, instytucji, która zgodnie z zapowiedziami, ma przestać działać w pół roku po podjęciu wspomnianych decyzji. Ścieżka decyzyjna pozwala na dość dużą elastyczność i wprowadzeniu do sieci podmiotów niespełniających wskazanych kryteriów. Oznacza to, że tak naprawdę decyzji restrukturyzacyjnych nie należy się spodziewać zarówno na Pomorzu, gdzie – jak wspomniałem – są w praktyce niepotrzebne, jak i w innych miejscach, gdzie w istocie zmiany, z punktu widzenia zapewnienia racjonalności wykorzystania środków, byłyby pożądane.

### **Alternatywa dla szpitali prywatnych?**

Poza siecią pozostaną szpitale jednego dnia. Jednostek tych jest w Polsce nawet więcej niż „regularnych” szpitali, jednak ich utrzymanie pochłania niewielką część ponad 30-miliardowego budżetu całego szpitalnictwa. Odrębnych przypadkiem są prywatne szpitale (w praktyce, wydzielone oddziały) kardiologii inwazyjnej. Ich istnienie również formalnie zależy od decyzji oddziału NFZ. Na ich świadczenia może, ale niekoniecznie musi, zostać rozpisany konkurs.

NFZ określa zapotrzebowanie oraz miejsca, gdzie świadczenia mogą być realizowane i w związku z tym może dość precyzyjnie wskazać, które podmioty będą miały szansę dalej działać. Podmioty obecnie działające otrzymają w tym konkursie znaczący bonus w postaci ustwowo gwarantowanych punk-

tów za ciągłość udzielania świadczeń. Wejście nowych podmiotów będzie natomiast mocno ograniczone, chociaż nie można wykluczyć, że w kilku miejscach może się tak zdarzyć.

### **Scenariusze**

Przewidywanie przyszłości jest oczywiście obarczone sporym ryzykiem. Podchodząc z należytą pokorą można jednak pokusić się o stwierdzenie, że nakreślane czarne scenariusze masowego zamykania szpitali się nie spełnią. Także funkcjonowanie samych szpitali nie powinno znacząco się zmienić. To ostatnie nie jest wciąż znane w szczegółach i pozostaje na poziomie ogólnej koncepcji mieszanego, ryczałtowo-zadaniowego funkcjonowania. Nie jest także jasne, jakie będą losy wdrażanych już rozwiązań kompleksowego kontraktowania świadczeń, do których należy m.in. opieka nad matką i dzieckiem czy wprowadzany właśnie kompleksowy model opieki nad osobami po zawale serca.

Z drugiej strony, nie ma żadnych podstaw, żeby brać poważnie zapewnienia ministra Radziwiłła, że dzięki „sieci” znikną kolejki, a dostępność do świadczeń znacząco się poprawi. Także poziom finansowania świadczeń nie poprawi się zasadniczo, a składane w tym zakresie obietnice jedynie mocniej zmotywują do formułowania, na ogół zresztą słusznych, postulatów podniesienia wynagrodzeń. Ta regulacja nie wychodzi także naprzeciw narastającemu problemowi niedostatku kadr pielęgniarskich i lekarskich.



**Jolanta Sobierańska-Grenda,  
MBA**

*Prezes Szpitali Pomorskich sp. z o.o.*

**dr Sebastian Susmarski**

*Katedra Finansów i Ryzyka  
Finansowego Wydziału Zarządzania  
Uniwersytetu Gdańskiego*

---

## **Pomorski Model Restrukturyzacji jako forma optymalizacji działalności publicznych podmiotów leczniczych**

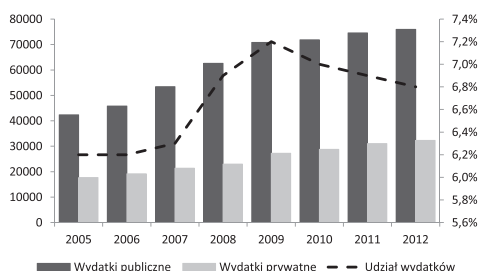
### **Wstęp**

Sytuacja finansowa zakładów opieki zdrowotnej, których podmiotem tworzącym było województwo pomorskie, stała się pochodną pogarszającej się kondycji publicznych jednostek ochrony zdrowia w związku z diametralną zmianą, wynikającą z przepisów prawa (Ustawa, 1997), umożliwiającą dostęp do środków publicznych podmiotom

niepublicznym (Kautsch M. 2011, s. 73). Oznaczało to konieczność konkurowania z nowoczesnymi, wyposażonymi w najnowocześniejszy sprzęt, doskonale zarządzanymi podmiotami. Do rywalizacji, której efektem finansowym był kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, stawały więc jednostki nie do końca przygotowane ani pod względem organizacyjnym, ani finansowym (Babczuk A., 2011, 453-465).

Podmioty niepubliczne, oferując nową jakość pacjentom, wymusiły konieczność zmiany podejścia do zarządzania publicznymi zakładami opieki zdrowotnej. Przyczyniło się do tego także bogacenie się społeczeństwa, czego wyrazem stały się rosnące wydatki prywatne na ochronę zdrowia, co zostało przedstawione na Wykresie 1.

*Wykres 1. Publiczne i prywatne wydatki na ochronę zdrowia w latach 2005-2012 (w mln zł)*



Źródło: Susmarski S., Zamojska A., Skuteczność gospodarki finansowej NFZ na przykładzie Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Gdańsku [w:] Postuła M., Turyna J. (red.), Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych: zarządzanie finansami a efektywność ekonomiczna, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 219.

Dokonując analizy danych przedstawionych na wykresie, należy zauważyć stały, rosnący trend dotyczący prywatnych wydatków na ochronę zdrowia. Jednocześnie można zwrócić uwagę na rosnącą dynamikę wydatków publicznych, będących pochodną zwiększonych wpływów z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Zwiększające się wydatki prywatne na ochronę zdrowia przy zaostrzającej się konkurencji ze strony podmiotów niepublicznych<sup>60</sup> spowodowały istotne zwiększenie ryzyka działalności publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednocześnie konieczność zintensyfikowania procedur zarządzania ryzykiem, rozumianego jako podejmowanie decyzji i realizacja działań prowadzących do osiągnięcia przez przedsiębiorstwo akceptowalnego poziomu ryzyka (Jajuga K., 2007, s. 379).

### **1. Założenia Pomorskiego Modelu Restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym było województwo pomorskie**

U podstaw stworzenia Pomorskiego Modelu Restrukturyzacji leżały niepokojące dane na temat kondycji finansowej jednostek i konieczność dostosowania ich do potrzeb stawianych przez rynek (Stępniewski 2008, s. 179-184). Identyfi-

kacja ryzyka prowadzona jako element procesu zarządzania ryzykiem, realizowanego przez Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, wyraźnie wskazywała na konieczność podjęcia działań o charakterze organizacyjnym i finansowym w celu zahamowania pogarszającej się kondycji finansowej jednostek. Istotnymi przesłankami finansowymi do podejmowanych działań były informacje pochodzące z bilansów jednostek, takie jak znaczący spadek płynnych aktywów, procentowy wzrost zobowiązań krótkoterminowych większy niż procentowy wzrost przychodów ze sprzedaży, z rachunków zysków i strat: wzrost kosztów operacyjnych przewyższający wzrost sprzedaży, a także wzrost kosztów obsługi zadłużenia długoterminowego w stosunku do jego wielkości (Suchecka 2010, s. 198-207). Do ważnych zaliczały się też sygnały płynące z rachunków przepływów pieniężnych, a zwłaszcza przepływy z działalności operacyjnej nieporównywalne z zyskiem netto oraz dodatnie przepływy pieniężne z działalności finansowej z powodu zadłużania się (Frączkiewicz-Wronka, Jasłowski, Owcorz-Cydzik, Sobusik 2004, s. 189).

Na podstawie niepokojących danych dotyczących sytuacji finansowej, problemów organizacyjnych i zarządczych zwiększających ryzyko funkcjonowania jednostek, stwierdzono konieczność dokonania zmian o charakterze restrukturyzacyjnym. Wśród obszarów zmian wyodrębnione zostały: organizacja, finanse i zatrudnienie. Działalność naprawcza była realizowana etapowo,

---

<sup>60</sup> Przykładem może być rozstrzygnięcie konkursów na usługi w zakresie AOS dla mieszkańców województwa pomorskiego w 2013 r., kiedy kontrakty straciło 387 poradni specjalistycznych, a zyskały 103 poradnie nowe.

a jej tempo zostało dostosowane do specyfiki działalności oraz stanu poszczególnych zakładów opieki zdrowotnej. W efekcie, wśród założeń Pomorskiego Modelu Restrukturyzacji, można wskazać:

- podjęcie działań optymalizacyjnych w zakresie gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- komercjalizację SPZOZ i podjęcie działań optymalizacyjnych, jeżeli nie były one zrealizowane wcześniej;
- konsolidację podmiotów powstałych w wyniku komercjalizacji SPZOZ;
- ocenę percepcji społecznej zaistniałych zmian i ewentualne korekty w działalności przekształconych zakładów opieki zdrowotnej.

Jak się wydaje, ważnym elementem, sprzyjającym realizacji procesu restrukturyzacji jednostek, stało się wsparcie w formie pomocy publicznej z budżetu państwa (Ustawa 2011). Nowością w przepisach prawa, dotyczących możliwości uzyskania wsparcia w procesie przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, było uniknięcie konieczności przeprowadzenia procesu likwidacyjnego SPZOZ. Pomoc finansową zaoferowano organom tworzącym, które do końca 2013 r. przekształciły SPZOZ w spółki prawa handlowego (Leszczyńska-Konczanin B., s. 239). Aby uzyskać wsparcie w formie dotacji celowej, należało spełnić co najmniej jedną z przesłanek:

- istnienie w dniu przekształcenia

przejętych przez podmiot tworzący zobowiązań cywilnoprawnych wynikających z kredytów bankowych, zaciągniętych w związku z realizacją restrukturyzacji na warunkach z ustawy restrukturyzacyjnej z 2005 r.;

- istnienie w dniu przekształcenia SPZOZ zobowiązania wynikającego z pożyczki udzielonej mu przez podmiot tworzący do 31 grudnia 2009 r.;
- zawarcie ugody z wierzycielami w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych przejętych przez podmiot tworzący od SPZOZ, w których zakresie wynegocjowano co najmniej częściowe umorzenie tych zobowiązań lub odsetek od nich;
- uiszczenie przez podmiot tworzący, który przekształcił SPZOZ w spółkę kapitałową, podatku od towarów i usług od wniesionego do tej spółki aportu.

Etap tworzenia założeń do Pomorskiego Modelu Restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim było województwo pomorskie, zakończył się przygotowaniem planu dotyczącego wdrożenia Modelu. Następnie rozpoczęła się faza realizacyjna.

## **2. Realizacja Pomorskiego Modelu Restrukturyzacji zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym było województwo**

Podjęmowane przez województwo pomorskie działania związane z restruk-

turyzacją podległych podmiotów leczniczych związane były z realizacją postanowień Ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. Oczekując na wejście w życie przepisów przedmiotowej ustawy, Zarząd Województwa Pomorskiego uchwałą nr 564/48/11 z 24 maja 2011 r. przyjął kierunki przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządowi województwa pomorskiego. W tym samym dniu powołany został Zespół ds. Przekształceń Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej podległych samorządowi województwa pomorskiego, którego zadaniem było m.in. dokonywanie analizy biznesplanów, założeń i harmonogramów przedstawianych przez dyrektorów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej objętych ramami funkcjonowania Modelu oraz Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

Po pierwszej fazie, obejmującej elementy optymalizacji gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a przede wszystkim outsourcing usług (diagnostyki laboratoryjnej, diagnostyki obrazowej, utylizacji odpadów medycznych, usług pralniczych, dozoru mienia, informatyki, żywienia, a także transportu), restrukturyzację zatrudnienia, przystąpiono do procesu przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego.

Wśród efektów komercjalizacji należy wskazać:

- obniżenie zadłużenia – wsparcie działań w zakresie przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Skorzystanie z możliwości, jakie w wyniku przekształcenia dawały przepisy prawa, spowodowało uzyskanie wsparcia z Ministerstwa Zdrowia w formie dotacji celowej. W efekcie, poprzez oddłużenie, poprawiła się płynność finansowa podmiotów. Dodatkowo zwiększyła się skuteczność zarządzania długiem;
- zwiększenie nadzoru właścicielskiego nad podmiotami działającymi w formie spółek;
- możliwość udzielania świadczeń komercyjnych;
- zwiększenie odpowiedzialności zarządów kierujących podmiotami leczniczymi.

W wyniku tych działań przekształcono 13 podmiotów leczniczych w 12 spółek prawa handlowego. Przekształcenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej pozwoliło na uzyskanie z tego tytułu dotacji z budżetu państwa w wysokości ponad 72 mln zł. Dzięki dodatkowemu zaangażowaniu finansowemu ze strony samorządu województwa pomorskiego, zadłużenie przekształconych podmiotów zmniejszyło się łącznie o kwotę ponad 104 mln zł. Te działania przyczyniły się do znacznej poprawy sytuacji finansowej przekształconych podmiotów. Finansowe efekty przekształceń zostały przedstawione na Tablicy 1.

*Tablica 1. Finansowe efekty przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego w województwie pomorskim w złotych.*

| Nazwa                                                                                                          | Przejęte zobowiązania | Dotacja           | Umorzenia        | Podwyższenie kapitału |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
| Przemysłowy ZOZ w Gdańsku                                                                                      | 1 979 167             | 1 982 945         | -                | -                     |
| Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego w Gdyni                                                                   | 9 600 000             | 9 617 387         | -                | 23 505 000            |
| Szpital Specjalistyczny w Prabutach                                                                            | 6 458 734             | 6 533 394         | 13 274           | 763 000               |
| Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy w Gdańsku                                                        | 13 509 429            | 7 966 228         | 776 760          | 500 000               |
| Specjalistyczny Zespół Opieki nad Matką i Dzieckiem w Gdańsku                                                  | -                     | 1968              | -                | -                     |
| Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie                                                                         | 44 303 805            | 17443 942         | 602 115          | 9 227 000             |
| Pomorskie Centrum Traumatologii im. Mikołaja Kopernika i Specjalistyczna Przychodnia Rehabilitacyjna w Gdańsku | 12 867 089            | 12 871 762        | -                | -                     |
| Szpital Specjalistyczny im. F. Ceynowy w Wejherowie                                                            | 4 997 396             | 5 003 054         | -                | -                     |
| Szpital Specjalistyczny św. Wojciecha w Gdańsku                                                                | 8 157 893             | 8 164 289         | -                | -                     |
| Szpital Morski im. PCK w Gdyni                                                                                 | 2 533 333             | 2 540 221         | -                | -                     |
| <b>Razem</b>                                                                                                   | <b>104 406 846</b>    | <b>72 125 190</b> | <b>1 392 149</b> | <b>33 995 000</b>     |

*Źródło: Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*

Dzięki przeprowadzeniu procesów optymalizacyjnych, zaangażowaniu finansowania zewnętrznego w formie dotacji oraz środków z budżetu województwa pomorskiego, przekształceniom własnościowym zanotowano zarówno poprawę jakości zarządzania, jak i jakości świadczonych usług, a także

poprawę gospodarki finansowej. Stało się tak m.in. dzięki:

- efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów podmiotu leczniczego, funkcjonującego jako spółka prawa handlowego, m.in. poprzez umożliwienie realizacji świadczeń opieki zdrowotnej zarówno na podstawie

umów z NFZ, jak również na podstawie umów cywilnoprawnych (świadczona komercyjnie). Funkcjonujący w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej podmiot leczniczy był uzależniony tylko od przychodów z NFZ i musiał zawierać kontrakty po jednostronnie określonych i narzuconych przez Fundusz cenach, co znacznie ograniczało możliwości w zakresie kształtowania przychodów (Niżnik J., 2004, s. 183);

- ujednoliceniu nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach działalności poprzez wprowadzenie instytucji rad nadzorczych;
- uzyskaniu większej swobody kształtowania zatrudnienia, w szczególności na stanowiskach kierowniczych komórek działalności podstawowej, zarówno medycznej, jak i pozamedycznej;
- możliwości zastosowania bardziej elastycznych form finansowania zewnętrznego, wewnętrznego oraz mieszanego, wykorzystując własność majątku. Spółka prawa handlowego, dysponując prawem własności nieruchomości, jest w stanie wykorzystać formy finansowania niedostępne dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, zatem może większą ilością tańszego kapitału (i bardziej płaską niż w przypadku SPZOZ krzywą krańcowego kosztu kapitału), co jest istotne w obliczu istotnych potrzeb inwestycyjnych (Getzen T.E., 2000, s. 210-213);

- wykorzystaniu pozycji spółki prawa handlowego do optymalizacji procesów zarządzania sferą zakupów i sprzedaży. Działalność we własnym interesie i na własny rachunek zmusza osoby zarządzające do znaczącej poprawy efektywności w tych obszarach (Hibner 2003, s. 170).

Potwierdzeniem tych efektów przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego może być informacja o dodatkowych wpływach uzyskanych przez przekształcone podmioty ze świadczeń udzielanych na zasadach komercyjnych, co zostało przedstawione w Tablicy 2. Przychody z tego typu działalności sukcesywnie rosną, niezależnie od wysokości kontraktu podpisanego z NFZ (Susmarski S., 2016, s. 469). Oznacza to, że potencjał przekształconych zakładów opieki zdrowotnej nie był w pełni wykorzystywany. Co więcej, tendencja świadczy o istnieniu dalszych obszarów działalności podmiotów, które mogą być efektywnie zagospodarowywane.

Działania samorządu województwa pomorskiego w związku z przekształceniami własnościowymi mogły budzić obawy społeczne. W celu oceny stopnia percepcji społecznej procesu przekształceń własnościowych, województwo pomorskie wspólnie z Pomorskim Instytutem Naukowym im. Profesora Brunona Synaka, podjęło badania, których celem była ocena społecznej percepcji zmian zachodzących w obszarze leczenia szpitalnego oraz ich wpływu na kondycję finansową przekształconych jednostek.

*Tablica 2. Wielkość przychodów uzyskanych z tytułu świadczeń komercyjnych od momentu przekształcenia do 31 lipca 2016 r. w złotych.*

| <b>Lp.</b>    | <b>Nazwa podmiotu</b>                                              | <b>2012</b>    | <b>2013</b>     | <b>2014</b>       | <b>2015</b>       | <b>2016</b>      | <b>Ogółem</b>     |
|---------------|--------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| <b>1</b>      | Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. J. Korczaka w Słupsku       |                |                 |                   | 1 254 130         | 1 213 793        | <b>2 467 923</b>  |
| <b>2</b>      | Szpital Specjalistyczny im. F. Ceynowy w Wejherowie                |                |                 | 2 925 549         | 3 540 611         | 2 062 968        | <b>852 9127</b>   |
| <b>3</b>      | Szpital Wojewódzkie w Gdyni sp. z o.o.                             |                | 1 504 464       | 1 651 059         | 1 952 391         | 1 219 267        | <b>6 327 181</b>  |
| <b>4</b>      | Copernicus Podmiot Lecznicy sp. z o.o.                             |                | 805 121         | 8 988 448         | 10 258 293        | 6 431 061        | <b>26 482 924</b> |
| <b>5</b>      | Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie                             |                |                 | 1 113 512         | 1 314 451         | 1 225 581        | <b>3 653 544</b>  |
| <b>6</b>      | Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy sp. z o.o. w Gdańsku |                | 246 5407        | 2 072 852         | 2 105 931         | 1 262 917        | <b>7 907 107</b>  |
| <b>7</b>      | Szpital Specjalistyczny Prabuty sp. z o.o.                         |                | 68 3567         | 374 155           | 469 396           | 320 841          | <b>1 847 959</b>  |
| <b>8</b>      | Szpital Dziecięcy Polanki im. M. Płażyńskiego w Gdańsku sp. z o.o. | 20 395         | 87 131          | 56 284            | 125 860           | 122 892          | <b>412 563</b>    |
| <b>9</b>      | Przemysłowy Zespół Opieki Zdrowotnej sp. z o.o. w Gdańsku          | 841 544        | 1 500 167       | 1 461 137         | 1 419 800         | 916 508          | <b>6 139 156</b>  |
| <b>Razem:</b> |                                                                    | <b>861 940</b> | <b>7045 858</b> | <b>1 864 2996</b> | <b>22 440 862</b> | <b>4 775 828</b> | <b>63 767 484</b> |

*Źródło: Departament Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego*

### **3. Ocena przekształceń własnościowych pomorskich szpitali w świetle badań ankietowych**

Realizowany projekt badawczy, oprócz celu głównego, zawierał także cele cząstkowe, wypracowane w toku prac analitycznych. Należały do nich:

- identyfikacja pojęć, którymi opisywane są przekształcenia własnościowe szpitali oraz ich rozumienia przez poszczególne grupy interesariuszy: pacjentów, lekarzy, personel pielęgniarski oraz pozostały personel szpitali;
- analiza percepcji istoty i celów przekształceń własnościowych przez poszczególne grupy interesariuszy;
- ocena postrzegania wprowadzonych zmian w kontekście: dostępności do świadczeń medycznych, jakości opieki medycznej, ekonomiki procesu leczenia oraz struktury kosztów funkcjonowania szpitali;
- zidentyfikowanie uproszczeń myślowych, które mogą wypaczać ocenę istoty i następstw przekształceń własnościowych w ochronie zdrowia;
- porównanie wyników finansowych szpitali objętych badaniem z wybranego okresu przed przekształceniem i po zmianie formy ustrojowej.

Przeprowadzenie badania opinii pacjentów oraz personelu zatrudnionego w szpitalach objętych badaniem wymagało wyznaczenia odpowiedniej próby, dostosowanej zarówno do różnej liczby pacjentów leczonych w poszczególnych jednostkach, jak

i odmiennej struktury zatrudnienia w tych jednostkach. Jako podstawę do wyznaczenia wielkości próby przyjęto dane statystyczne uzyskane z Departamentu Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego. Opracowując schemat losowania próby, szczególną uwagę zwrócono na zróżnicowany poziom zatrudnienia oraz istotnie różną liczbę pacjentów hospitalizowanych w poszczególnych zakładach opieki zdrowotnej. Stwierdzono, że cechy te mogą spowodować, iż przy prostym losowym doborze próby może wystąpić nadmiar lub niedomiar liczby pomiarów w jednostkach i grupach respondentów, co z kolei może wypłynąć na wyniki badania. Aby więc odzwierciedlić poglądy badanych z poszczególnych grup interesariuszy oraz z różnych zakładów opieki zdrowotnej, zdecydowano o zastosowaniu schematu losowania warstwowego. Osobno przeprowadzono losowanie dla pacjentów i dla personelu zatrudnionego w szpitalach. Ustalono, że dla populacji pacjentów próba  $n=264$  osób gwarantuje dokładność oszacowania dla błędu 5 proc. i poziomu istotności 0,05. W wypadku personelu, wielkość próby ustalono na poziomie  $n=256$  dla analogicznej wielkości błędu 5 proc. oraz poziomu istotności 0,05. Przyjęto schemat losowania warstwowego (9 warstw), gdzie warstwę stanowiły poszczególne szpitale proporcjonalnie do liczby leczonych pacjentów bądź zatrudnionego personelu.

Zakładając możliwość wystąpienia nieprawidłowości w niektórych kwestionariuszach wywiadu, ankietom zlecono przeprowadzenie dodatkowych 11 wywiadów, co stanowi 2 proc. minimalnej zakładanej liczby wywiadów. W rezultacie, przeprowadzono 532 ankiety. Po wstępnej selekcji pozostało ich 531, a po selekcji merytorycznej, ostatecznie do analizy przyjęto 526 kwestionariuszy. Zbieranie danych polegało na przeprowadzeniu wywiadu bezpośredniego przez przeszkolonych ankietów. Ankieta, obok 20 pytań merytorycznych, zawierała pytania identyfikujące cechy respondentów.

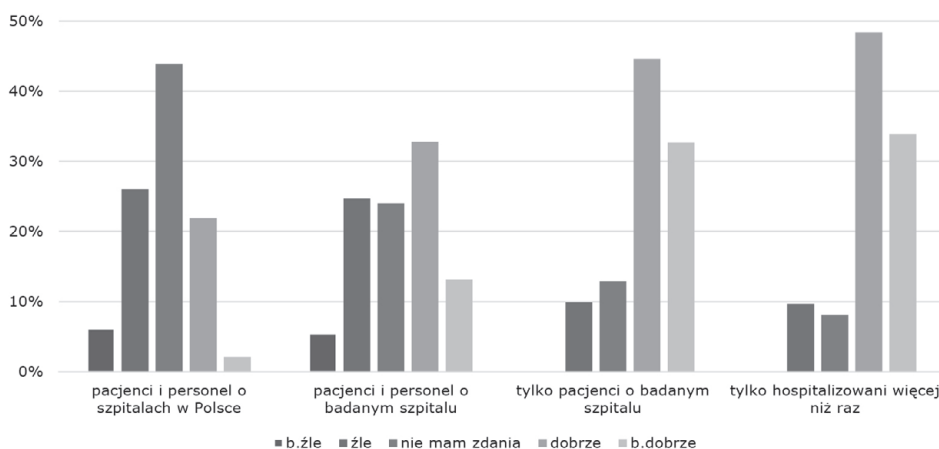
Ogólna ocena zmian zachodzących w przekształcanych szpitalach wypadła pozytywnie. Respondenci, którzy wyrażali subiektywną opinię na temat skutków przekształceń własnościowych w szpitalach w całej Polsce oraz w badanej jednostce, zdecydowanie lepiej wyrażali się o zmianach w jednostce, w której prowadzono badanie. W celu uniknięcia sytuacji, w której zmiany oceniają respondenci niedostrzegający żadnych zmian w funkcjonowaniu badanego zakładu opieki zdrowotnej, na wstępie ankietowanym postawiono pytanie: „Czy zauważył/-a Pan/-i jakieś zmiany w funkcjonowaniu tego szpitala w ciągu ostatnich 24 miesięcy?”. W dalszej części analiz uwzględniano jedynie odpowiedzi tych, którzy twierdząco odpowiedzieli na przedstawione powyżej pytanie.

Co ciekawe, konsekwencje zmian z perspektywy pacjenta zdecydowanie lepiej oceniają sami zainteresowani niż cała próba złożona również z lekarzy, personelu medycznego i innych pracowników badanych placówek. Oczywiście, należy zastrzec, że z metodycznego punktu widzenia nie można postawić znaku równości pomiędzy ocenami wyrażanymi przez pacjentów i personel medyczny, jednakże z uwagi na cel badania takie sformułowanie pytania uznano za uzasadnione. Tak się bowiem składa, że w debacie publicznej obie grupy badanych mogą wypowiadać się w interesie pacjentów i wówczas przedstawione w opracowaniu wyniki mogą mieć znaczenie dla oceny miarodajności tych wypowiedzi. Struktura odpowiedzi na pytanie o ocenę skutków zmian własnościowych w ochronie zdrowia przez poszczególne podzbiory ankietowanych została przedstawiona na Wykresie 2.

Aż 77 proc. pacjentów, którzy odpowiedzieli na pytanie dotyczące oceny zmian zachodzących w badanej placówce, oceniło je „dobrze” (44 proc.) lub „bardzo dobrze” (33 proc.). Najlepiej oceniali szpital ci pacjenci, którzy w ostatnich 24 miesiącach byli hospitalizowani więcej niż raz – 48 proc. „dobrze” i 34 proc. „bardzo dobrze”.

Zarówno bardziej krytyczna ocena przekształceń w całej Polsce niż przekształceń w badanym szpitalu, jak również zdecydowanie mniej surowa opinia tych, którzy w okresie 24 miesięcy

Wykres 2. Struktura odpowiedzi na pytanie o ocenę skutków zmian własnościowych w ochronie zdrowia przez poszczególne podzbiory ankietowanych.



Źródło: Pomorski Instytut Naukowy im. Profesora Brunona Synaka, *Przekształcenia własnościowe pomorskich szpitali, fakty i wyobrażenia, raport z badania – część I*.

poprzedzających badanie korzystali z usług badanego szpitala więcej niż raz, mogą wskazywać na to, że własne doświadczenia jako pacjenta wpływają na zdecydowanie bardziej pozytywną ocenę jakości usług świadczonych w szpitalach. Aspekt ten jest bardzo istotny z perspektywy publicznej debaty na temat jakości i oceny służby zdrowia i w związku z tym powinien być przedmiotem dalszych pogłębionych badań. Może się bowiem okazać, że najbardziej krytyczne oceny kształtujące tzw. świadomość społeczną formułują ci, którzy z usług poszczególnych placówek nie korzystają.

W ramach projektu badano również wiedzę ankietowanych na temat samego faktu przekształcenia jednostki, w której prowadzono badanie. Chodziło o stwierdzenie, czy ankietowani postrzegają procesy, które wokół nich zachodzą. Wszystkim ankietowa-

nym zadano więc pytanie: „Czy szpital, w którym się znajdujemy, podlegał w ostatnich 24 miesiącach przekształceniom własnościowym?”. Ponieważ badanie było prowadzone w szpitalach, które zostały przekształcone w ostatnich miesiącach, prawidłową odpowiedzią była odpowiedź „tak”. Taką wskazało jednak niespełna 55 proc. badanych. Trzydzieści cztery procent respondentów stwierdziło, że nie wie, zaś 11 proc. badanych wskazało błędną odpowiedź „nie”. Dziewięciu respondentów uchyliło się od odpowiedzi na to pytanie i nie byli oni sumowani w dalszych analizach tego zagadnienia.

Oczywiście, rozkład odpowiedzi był zróżnicowany w poszczególnych grupach interesariuszy i zgodnie z przypuszczeniami, najslabszą wiedzą wykazali się pacjenci. Tylko 31 proc. z nich wskazało prawidłową odpowiedź „tak”, zaś 69 proc. stwierdziło, że nie wie lub wskazało błędną odpowiedź.

Najlepszą wiedzą w tym zakresie wykazali się lekarze, choć aż 15 z nich, co stanowi 17 proc. tej grupy badanych, nie wskazało prawidłowej odpowiedzi. Co ciekawe, większość z tych, którzy odpowiedzieli błędnie (9 osób), byli to lekarze ze szpitali im. św. Wojciecha w Gdańsku-Zaspie oraz z gdańskiego Copernicusa, a więc z jednostek, które nie tylko zmieniły formę ustrojową, ale również w 2014 r. się połączyły. W większości byli to mężczyźni (7 osób) z oddziałów zabiegowych.

Również wśród personelu pielęgniarskiego były osoby niemające świadomości tego, że jednostki, w których pracują, przekształciły się. W tym wypadku było to aż 24 proc. tej grupy respondentów. Ponad 86 proc. z nich było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (etat), 3 osoby pracowały na podstawie kontraktów, a 2 nie wskazały formy zatrudnienia. Dwie osoby pracowały w szpitalu w Kościerzynie, 2 – w Prabutach, 7 – w gdańskim Copernicusie, 7 – w Szpitalu św. Wincentego a Paulo w Gdyni, 2 – w Szpitalu Dziecięcym Polanki, 3 – w Pomorskim Centrum Chorób Zakaźnych, 6 – w szpitalu w Wejherowie, 4 – w Szpitalu im. św. Wojciecha (Gdańsk Zasp) i 3 – w Szpitalu Morskim im. PCK w Gdyni.

Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, odbiór przekształceń własnościowych wśród społeczeństwa jest pozytywny, niemniej jed-

nak w toku dalszych działań należy położyć nacisk na edukację, zarówno pacjentów, jak i personelu przekształconych szpitali.

## **Zakończenie**

Pomorski Model Restrukturyzacji jest niezwykle skomplikowanym przedsięwzięciem, realizowanym i rozwijanym przez samorząd województwa pomorskiego. Model został pomyślany jako forma elastyczna, reagująca na zmiany w zewnętrznych warunkach gospodarowania. Najnowszą modyfikacją Modelu jest reakcja na przepisy Ustawy o sieci szpitali. W obliczu finansowania części oddziałów szpitalnych ze środków publicznych, podjęta została decyzja o połączeniu Szpitali Wojewódzkich w Gdyni sp. z o.o. ze Specjalistycznym Szpitalem Specjalistycznym im. F. Ceynowy w Wejherowie oraz Pomorskim Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy w Gdańsku sp. z o.o.

Podjęcie zaproponowane przez samorząd województwa pomorskiego, opierające się na połączeniu zmian o charakterze restrukturyzacyjnym z przekształceniami własnościowymi oraz weryfikacją odbioru społecznego powodują, iż zastosowany Pomorski Model Restrukturyzacji należy uznać za kompletny i będący w stanie przyczynić się do optymalizacji gospodarki finansowej pomorskich podmiotów leczniczych.

## Bibliografia

1. Babczuk A., Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządów powiatowych i wojewódzkiego na Dolnym Śląsku [w] Owsiak S. (red.). Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu, PWE, Warszawa 2011.
2. Frączkiewicz-Wronka A., Jasłowski J., Owcorz-Cydzik B., Sobusik D., Samorządowa polityka zdrowotna, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.
3. Getzen T.E., *Ekonomika zdrowia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
4. Hibner E., *Zarządzanie w systemie ochrony zdrowia*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2003.
5. Jajuga K. (red.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
6. Kautsch M., *Restrukturyzacja zakładów opieki zdrowotnej*, Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management nr 39, 2011.
7. Leszczyńska-Konczanin B., *Restrukturyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej (szpitale) prowadzona w latach 1991–2013, przyczyny i skutki*, Studia Oeconomica Posnaniensia 2016, vol. 4, no 2, DOI: 10.18559/SOEP.2016.2.12.
8. Niżnik J., *W poszukiwaniu racjonalnego systemu finansowania ochrony zdrowia*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Kraków 2004.
9. Stępniewski J. (red.), *Strategia, finanse i koszty szpitala*, Wydawnictwo ABC Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.
10. Suchecka J., *Ekonomia zdrowia i opieki zdrowotnej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
11. Susmarski S., *Wybrane problemy oceny efektywności funduszy publicznych na podstawie oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia vol. L, 4 Sectio H 2016, DOI:10.17951/h.2016.50.4.467.
12. Susmarski S., Zamojska A., *Skuteczność gospodarki finansowej NFZ na przykładzie Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Gdańsku* [w] *Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych: zarządzanie finansami a efektywność ekonomiczna* [redakcja naukowa Marta Postuła, Jan Turyna], Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, [http://www.wz.uw.edu.pl/portaleFiles/6133-wydawnictwo-/FUROG\\_2015.pdf](http://www.wz.uw.edu.pl/portaleFiles/6133-wydawnictwo-/FUROG_2015.pdf).
13. Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. DzU 2015, poz. 618 ze zm.
14. Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU z 1997 r. nr 28, poz. 153.

# Dokumenty



## STANOWISKO XXXIII ZGROMADZENIA OGÓLNEGO ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RP

z dnia 23 listopada 2016 r.

w sprawie Polityki Spójności po roku 2020 (PS2020+)

Biorąc pod uwagę, że 16 polskich regionów funkcjonujących od 1999 roku:

- 1) ma demokratycznie wyłonione ciała przedstawicielskie i władze wykonawcze,
- 2) dysponuje własnymi budżetami oraz prowadzi aktywną politykę rozwoju skierowaną do ponad 38 mln mieszkańców,
- 3) w ostatnich 10 latach zalicza się do najszybciej rozwijających się regionów w całej UE,
- 4) od 2007 roku samodzielnie zarządza środkami UE w wysokości blisko 50 mld EUR, pełniąc funkcję instytucji zarządzających dla regionalnych programów operacyjnych,
- 5) osiągnęło dzięki PS znaczący poziom spójności wewnętrznej i rozwoju społeczno-gospodarczego,
- 6) dysponuje znaczącym doświadczeniem oraz sukcesami w zarządzaniu środkami PS o dużej skali, wnosząc niepodważalny i wymierny wkład w realizację celów PS,

przedstawiamy nasze Stanowisko ws. PS2020+.

### I. Rola, cele i adresaci PS2020+

1. Zasadnicza rola i fundamentalne cele PS wynikają wprost z Traktatu Lizbońskiego i są nadal aktualne. PS ma za zadanie niwelować nadmierne dysproporcje rozwojowe w UE w ujęciu gospodarczym, społecznym i terytorialnym, prowadząc do pełnego urzeczywistnienia idei wspólnego rynku, który jest kluczowym czynnikiem decydującym o pozycji konkurencyjnej UE w wymiarze globalnym.
2. PS jako kluczowa polityka rozwojowa UE generuje europejską wartość dodaną, m.in. dzięki takim pozytywnym cechom, jak: wielopoziomowe zarządzanie i współdziałanie, wieloletnie programowanie i finansowanie, zintegrowane podejście do rozwoju (zdolność mobilizacji endogennych potencjałów regionalnych) i wysokie standardy instytucjonalne (przejrzystość, oparcie na dowodach) oraz wymierne efekty dla wszystkich mieszkańców UE w skali lokalnej. Jest to widoczne np. w postaci wzrostu liczby miejsc pracy, poprawy dostępu do wysokiej jakości usług publicznych oraz racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska.
3. Biorąc pod uwagę niekorzystne dla UE uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne, PS powinna skorygować pole swojej interwencji, podejmując nowe wyzwania związane m.in. z demografią, migracjami, bezpieczeństwem energetycznym oraz granicami zewnętrznymi. W tym kontekście PS może mieć istotne znaczenie dla wprowadzenia w UE modelu wyprzedzającego reagowania na zagrożenia oraz ich przekształcania w szansę rozwojowe.
4. PS nie może być jednak traktowana jako polityka zarządzania kryzysowego i główne panaceum na pojawiające się w UE niekorzystne zjawiska społeczno-gospodarcze. PS powinna zachować profil strategiczny, zapewniając stabilne i elastyczne ramy inwestowania umożliwiające osiągnięcie trwałych efektów rozwojowych. Dlatego też PS powinna być ściśle włączona w realizację szerszych celów wynikających ze strategicznej wizji rozwoju UE po roku 2020, zachowując swoje ukierunkowanie terytorialne.

*Stanowisko XXXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP w sprawie Polityki  
Spójności po roku 2020*

5. PS powinna obejmować wszystkie regiony UE, a jej wymiar finansowy i zakres interwencji oraz szczegółowe instrumenty realizacyjne powinny być dostosowane do specyfiki poszczególnych regionów (instrumenty „szyte na miarę”).
6. Potrzebna jest radykalna zmiana sposobu komunikowania efektów PS obywatelom UE. Eksponowania wymagają jej rezultaty gospodarcze, społeczne, przestrzenne, środowiskowe, kulturowe, polityczne, a nawet cywilizacyjne. PS powinna jeszcze mocniej niż dotychczas zaangażować się w przelamywanie kryzysu tożsamości w UE, tym bardziej że z jej efektów korzystają także kraje i regiony wysoko rozwinięte, m.in. w postaci dodatkowych zamówień publicznych, wzrostu eksportu, nakładów inwestycyjnych i liczby miejsc pracy.

## II. Zasoby finansowe i elastyczność: warunki optymalnej koncentracji tematycznej PS2020+

7. Biorąc pod uwagę skalę i strukturalny charakter wyzwań, którym musi podolać PS, jej udział w ogólnym budżecie UE należy co najmniej utrzymać. Nie ma też potrzeby radykalnej reformy obecnej struktury budżetu UE, w szczególności – rozważanego w niektórych kręgach – tworzenia odrębnych budżetów dla państw strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. Należy jednak poprawić elastyczność (*responsywność*) budżetu, a zwłaszcza mechanizmy realokacji w ramach poszczególnych linii budżetowych.
8. Alokowanie środków PS między kraje powinno odbywać się zasadniczo na bazie wskaźnika PKB (DNB) per capita według parytetu siły nabywczej.
9. Należy poszukiwać formuły, która pozwoli uniknąć drastycznej zmiany skali interwencji PS po przekroczeniu progów określających podział regionów na różne kategorie.
10. Należy wykluczyć możliwość obniżania pulapu transferów w ramach PS (*capping*) – wysokość tego pulapu powinna być identyczna dla wszystkich krajów członkowskich UE.
11. Koncentracja tematyczna PS powinna być wzmocniona. Jednak nie może być ona powiązana ze sztywną strukturą wydatków, która sprzyja nieracjonalnej alokacji środków w sytuacji niskiego dopasowania odgórnych założeń do realnej sytuacji danego terytorium.
12. Warunkiem dalszej koncentracji tematycznej PS jest wzrost elastyczności tej polityki (*intelligentna selektywność*). PS powinna uwzględniać specyfikę obszarów, do których adresowane jest wsparcie i ukierunkować strumień interwencji na zdiagnozowane wyzwania rozwojowe stojące przed tymi obszarami. Będzie to sprzyjać braniu większej odpowiedzialności (w tym finansowej) przez instytucje zarządzające za podjęte zobowiązania i za efekty realizowanych programów operacyjnych.
13. Uelastycznienie PS powinno być również konsekwencją jej silniejszego ukierunkowania na wzmocnienie przewag konkurencyjnych (specjalizacji) regionów, identyfikowanych między innymi w wypracowanych w perspektywie 2014-2020 regionalnych strategiach inteligentnych specjalizacji. W efekcie programy operacyjne powinny być mniej szczegółowe w zakresie klasyfikacji wydatkowej i odchodzić np. od ujednoliconych limitów koncentracji, a także dysponować alokacjami dedykowanymi (ryzykowniejszym) działaniom pilotażowym lub eksperymentalnym. Rozmiar i ukierunkowanie tych alokacji powinny podlegać dostosowaniom w trakcie realizacji programów.

14. Należy zwiększyć udział współpracy terytorialnej w budżecie PS, a także powrócić do wcześniej obowiązującego modelu, w którym współpraca wzdłuż zewnętrznej granicy UE będzie finansowana w ramach i na zasadach obowiązujących w PS. Poza tym, regiony powinny mieć wiodącą rolę w zarządzaniu programami współpracy terytorialnej, zwłaszcza transgranicznej.
15. PS powinna wzmocnić atrakcyjność dla kapitału prywatnego przez silniejsze ukierunkowanie na przedsięwzięcia generujące dodatni efekt ekonomiczny. Konieczne jest w tym kontekście uproszczenie zasad współpracy publiczno-prywatnej i montażu finansowego.

### III. Koordynacja i uproszczenie: warunki silniejszego ukierunkowania PS2020+ na efekty

16. PS musi być synergicznie skoordynowana zwłaszcza z tymi politykami UE, które dotyczą: B+R, transportu, energii, środowiska, zatrudnienia, rozwoju obszarów wiejskich i gospodarowania zasobami morza, jak również z *Europejskim Funduszem Inwestycji Strategicznych*. Koordynacja ta powinna prowadzić do znaczącego wzmacniania efektów interwencji środków budżetu UE. Jej skuteczność będzie większa niż dotąd, o ile w PS oraz w politykach i instrumentach zarządzanych bezpośrednio z poziomu KE lub EBI/EFI stosowane będą takie same standardy zarządzania i reżimy prawne, a także konkretne odniesienia terytorialne (terytorializacja).
17. System realizacji PS będzie efektywniejszy, jeśli wszyscy jego aktorzy będą mieli możliwość poznania jego zasad i przygotowania się do jego uruchomienia z odpowiednim wyprzedzeniem. Oznacza to, że cały pakiet legislacyjny PS powinien zostać przyjęty przed połową 2019 roku, a wszystkie dokumenty programowe powinny być wynegocjowane przed końcem roku 2020.
18. Okres programowania dla PS powinien wynosić co najmniej 7 lat, przy zachowaniu możliwości (nawet istotnej) korekty kierunków interwencji strukturalnej w trakcie jego trwania.
19. System realizacji PS powinien gwarantować stabilność otoczenia prawnego, redukcję obciążeń administracyjnych i zapewnić wdrożenie oczekiwanych przez państwa członkowskie uproszczeń procedur. Powinien on skupić się na tworzeniu ram ułatwiających skuteczną realizację celów PS, nie zaś na próbach detalicznego unormowania wszystkich możliwych sytuacji, co jest z jednej strony niewykonalne, a z drugiej – sprzyja pogłębianiu nieufności między wszystkimi uczestnikami PS oraz znacząco podnosi koszty transakcyjne i wizerunkowe.
20. Większej efektywności systemu realizacji PS sprzyjałoby m.in. wprowadzenie następujących rozwiązań podnoszących poziom zaufania:
  - a) ograniczenie możliwości doprecyzowania unijnych ram regulacyjnych PS zarówno ze strony KE, jak i państw członkowskich, a także zakaz retrospektywnego stosowania wytycznych KE,
  - b) zwiększanie symetrii stron w (re-)negocjacjach programów operacyjnych oraz wprowadzenie szerokiego katalogu zmian w programach możliwych do przeprowadzenia z poziomu krajowego (regionalnego),
  - c) usprawnienie działań KE w obszarach wymagających zintegrowanego podejścia i uzgodnień między różnymi dyrekcjami generalnymi,
  - d) szersze zastosowanie standardów audytu i kontroli sprawdzonych w sektorze niepublicznym.

21. System realizacji PS powinien przyjmować zróżnicowane formy tak, aby odzwierciedlać różne konteksty instytucjonalne poszczególnych krajów UE i skalę dostępnego dla nich finansowania.
22. PS powinna być skuteczniej niż dotąd zorientowana na rezultaty. Stąd też konieczne jest, by uzgodnione cele rozwojowe były nadrzędne wobec stosowanych rozwiązań wdrożeniowych. Należy zapewnić jednoznaczny podział zadań i odpowiedzialności między KE a krajami członkowskimi i regionami tak, aby maksymalnie wykorzystać potencjał tkwiący w modelu zarządzania dzielonego, który powinien być doskonalony.
23. W modelu zarządzania dzielonego negocjacje programów operacyjnych powinny skupić się na uzgodnieniu diagnozy, celów i oczekiwanych efektów oraz podziału odpowiedzialności za ich realizację (program jako kontrakt), a w mniejszym stopniu na zakresie i procedurach interwencji. Umożliwiłoby to instytucjom zarządzającym dobór optymalnych metod osiągnięcia celów.
24. Dotychczasowe mechanizmy warunkowości powinny być istotnie zmodyfikowane:
  - a) Warunki *ex-ante* powinny być znane z odpowiednim wyprzedzeniem, jednoznaczne w interpretacji i możliwe do weryfikacji według transparentnych procedur. Powinny być tak sformułowane, aby pełna odpowiedzialność za ich realizację spoczywała wyłącznie na instytucji zarządzającej programem operacyjnym.
  - b) Zalecenia Rady dla państw członkowskich powinny mieć charakter długofalowy (nie zaś jednoroczny) oraz nawiązywać wprost do zakresu interwencji PS, gdyż tylko wtedy realne będzie ich skonsumowanie w programach operacyjnych.
25. Mechanizm ram (rezerwy) wykonania powinien być bardziej dostosowany do celów, dla których został ustanowiony. Powinien on wspierać głównie *jakość* (odczuwalne efekty) a nie *tempo* interwencji strukturalnej. Rezerwa wykonania nie powinna mieć sztywnej struktury alokacji, a możliwość jej wykorzystania winna być weryfikowana nie wcześniej niż po 5 latach od zatwierdzenia programu operacyjnego przez KE.
26. Inne mechanizmy, które winny sprzyjać proefektywnościowej orientacji PS to silne zachęty do:
  - a) stosowania modelu regionalnych programów operacyjnych, które umożliwiają kompleksową i dostosowaną do kontekstu rozwojowego interwencję strukturalną w układzie terytorialnym,
  - b) realizacji kompleksowych i partnerskich projektów umożliwiających maksymalizację efektów społeczno-gospodarczych w skali regionalnej,
  - c) ponoszenia większego ryzyka w przedsięwzięciach innowacyjnych, przy akceptacji porażek inwestycyjnych (dopuszczeniu określonego poziomu strat),
  - d) stosowania takich form wsparcia, które minimalizują efekt zastępowania środków prywatnych publicznymi.
27. Zarządzanie PS bezpośrednio z poziomu KE powinno mieć charakter wyjątku i dotyczyć wyłącznie takich zagadnień o charakterze ponadnarodowym lub sieciowym, dla których można jednoznacznie wykazać wysoką efektywność zarządzanej „centralnie” interwencji publicznej oraz efekt „rozlewania się” jej pozytywnego oddziaływania.

#### IV. Terytorializacja PS2020+

28. W myśl zasady subsydiarności i zbliżania UE do obywatela PS powinna wzmocniać swój wymiar terytorialny. Wymusza ona zintegrowaną tematycznie i ukierunkowaną przestrzennie interwencję publiczną, podnosząc jej skuteczność oraz trwałość oddziaływania w skali ponadlokalnej, regionalnej, a nawet ponadregionalnej. Efektywności w tym ostatnim wymiarze może sprzyjać tworzenie programów dla grup regionów. Postulujemy zatem utrzymanie specjalnie adresowanych form wsparcia dla najsłabszych regionów (np. takich jak *Program Operacyjny Polska Wschódnia*).
29. PS musi silnie promować szerokie zastosowanie instrumentów terytorialnego ukierunkowania interwencji. Powinny być one kreowane przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi (głównie przez władze regionalne) w odpowiedzi na specyficzne uwarunkowania i potrzeby poszczególnych obszarów. Ze względu na konieczność zachowania elastyczności (*responsywność*) nie powinny one jednak wiązać się z koniecznością tworzenia nowych instytucji.
30. Instrumenty terytorialne w ramach PS powinny koncentrować się m.in. na wyzwaniach stojących przed funkcjonalnymi obszarami miejskimi, np. w zakresie redukcji zasobochłonności oraz poprawy warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Wzmocnienie współpracy między regionami a funkcjonalnymi obszarami miejskimi jest jednym z istotnych warunków efektywności kompleksowych przedsięwzięć realizowanych w ramach PS.
31. Niezbędne są też instrumenty terytorialne dedykowane silniejszemu włączeniu obszarów wiejskich w procesy rozwojowe. Specyfika wyzwań stojących przed tymi obszarami wymaga, aby w programach operacyjnych PS tworzyć dla nich narzędzia terytorialne uwzględniające środki EFROW.

#### V. Unifikacja funduszy i różnicowanie form wsparcia

32. Należy podjąć wszelkie możliwe kroki na rzecz unifikacji zasad zarządzania środkami *Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych*. Umożliwi to przezwyciężenie obecnego braku koordynacji, zwłaszcza między *Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego* a *Europejskim Funduszem Społecznym*.
33. PS powinna przewidywać zarówno granty, jak i pomoc zwrotną oraz instrumenty finansowe lub ich kombinację, przy czym udział niedotacyjnych form wsparcia może wzrosnąć, co nie dotyczy jednak wszystkich obszarów interwencji.
34. Warunkiem koniecznym do wykorzystania instrumentów niedotacyjnych na większą skalę jest diametralna zmiana zasad ich wdrażania w stosunku do okresu 2014-2020, w tym maksymalne zbliżenie warunków ich funkcjonowania do zasad rynkowych.
35. Instrumenty niedotacyjne powinny być powszechniej wykorzystywane nie tylko dlatego, że są w pewnych obszarach tematycznych racjonalną alternatywą dla grantów, ale także dlatego, że mogą stanowić załączek działających długofalowo regionalnych funduszy rozwojowych.

Niniejsze Stanowisko może podlegać modyfikacjom w toku szerokiej debaty europejskiej, która jest bardzo potrzebna i przez nas oczekiwana.

5

Olgiard Geblewicz

Przewodniczący Obrad

Zgromadzenia Ogólnego Związku Województw RP



**STANOWISKO**  
**Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego**  
**Związku Powiatów Polskich**  
**Częstochowa, 6 marca 2017 r.**

**w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego**

Konstytutywną cechą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność. Samodzielność ustrojowa i kompetencyjna byłyby jednak tylko pustym hasłem, gdyby nie towarzyszyła im samodzielność finansowa, na którą składa się zarówno odpowiednia wysokość środków przekazywanych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, jak i ich struktura umożliwiająca prowadzenie niezależnej od administracji rządowej polityki finansowej.

Uchwalona w roku 2003 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odpowiadała ówczesnym potrzebom gmin i województw, nie zapewniając jednak powiatom ani właściwej struktury finansowania, ani też władztwa podatkowego. Kolejne lata spowodowały, że w coraz większym stopniu regulacje prawne rozmijały się z potrzebami wydatkowymi jednostek samorządu terytorialnego. Było to konsekwencją z jednej strony przekazywania do realizacji nowych zadań bez przekazania nowych środków, a z drugiej – wprowadzania ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiącym wszakże jedno z podstawowych źródeł dochodów JST.

W takiej sytuacji korporacje samorządowe od wielu już lat wzywały do przeprowadzenia gruntownej reformy systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwentne ignorowanie tego głosu przez kolejne rządy zaowocowało obywatelską inicjatywą nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tzw. projekt 8 mld) – wniesioną już w poprzedniej kadencji Sejmu. Nie przyniosło to jednak oczekiwanych skutków. Iskierka nadziei pojawiła się w bieżącej kadencji, gdy przywołany obywatelski projekt został bardzo szybko skierowany do pierwszego czytania. Opinia Rady Ministrów przesądziła jednak jednoznacznie o praktycznym zarzuceniu nad nim prac.

Obecna sytuacja budzi poważny niepokój. Z jednej strony faktycznie przy okazji przekazywania nowych zadań jednostki samorządu terytorialnego otrzymują środki na ich sfinansowanie (najlepszym przykładem jest tu projekt 500+); z drugiej strony planowane i dokonywane są zmiany powodujące znaczny uszczerbek w dochodach podsektora samorządowego sektora finansów publicznych – jak np. zmiana zasad naliczania kwoty wolnej od podatku PIT.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że skoro samorząd terytorialny odpowiada za dostarczanie obywatelom przeważającej większości usług publicznych, to zmniejszenie jego dochodów będzie równoznaczne z ograniczeniem ilości i jakości świadczonych usług publicznych. Aby uniknąć takiej sytuacji, podobnie jak ograniczenia absorpcji środków unijnych, uważamy, że już teraz należy rozpocząć prace nad nowym systemem dochodów.

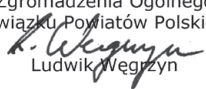
*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*

System taki powinien:

- przewidywać dywersyfikację źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tak aby zmniejszyć wrażliwość budżetów samorządowych na cykle koniunkturalne;
- zwiększyć rolę dochodów własnych, w tym zamienić udział w poszczególnych podatkach dochodowych na lokalny podatek dochodowy (tzw. PIT komunalny);
- przyznać powiatom władztwo podatkowe – zgodnie ze standardami wynikającymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;
- przewidywać dla jednostek samorządu terytorialnego udział w dochodach z podatku VAT i akcyzy;
- zracjonalizować kształt obecnych nieefektywnych źródeł dochodowych, w szczególności zmienić konstrukcję opłat adiacenckich i opłaty planistycznej w ten sposób, by faktycznie stanowiły one realne źródło finansowania kosztów urbanizacji;
- powiązać wpływy z opłaty skarbowej z podmiotem wykonującym obciążoną tą opłatą usługę administracyjną;
- przewidywać sprawiedliwy system równoważący sytuację poszczególnych jednostek – z jednej strony zabezpieczając minimalny standard świadczenia usług na rzecz obywateli w całym kraju, z drugiej nie prowadząc do pozbawienia poszczególnych JST bodźców zachęcających do promowania rozwoju;

Warto też pamiętać, że w pewnym zakresie równoważne zwiększeniu ogólnej kwoty dochodów podsektora samorządowego jest zwiększenie swobody wydatkowej, np. poprzez uelastycznienie organizacji wewnętrznej administracji samorządowej. Zadaniem samorządu powinno być zapewnienie określonych usług na rzecz swoich obywateli. Nie powinno mieć natomiast żadnego znaczenia to w jaki sposób i przy wykorzystaniu jakich jednostek zostanie to zorganizowane. Niestety przez minione lata bardzo często były uchwalane rozwiązania wręcz przeciwne – nakazujące tworzenie określonych jednostek organizacyjnych, czy zwiększenie wydatków płacowych. Uważamy zatem, że niezbędne jest dokonanie kompleksowego przeglądu prawa pod kątem takich przepisów i ich konsekwentne usunięcie.

Związek Powiatów Polskich deklaruje wolę udziału w pracach dotyczących nowych rozwiązań z wykorzystaniem dotychczasowego dorobku wyrażonego m.in. w przyjmowanych stanowiskach i propozycjach kierowanych do Parlamentu i Rady Ministrów.

Przewodniczący  
Nadzwyczajnego  
Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Powiatów Polskich  
  
Ludwik Węgrzyn

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*



**STANOWISKO**  
**Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego**  
**Związku Powiatów Polskich**  
**Częstochowa, 6 marca 2017 r.**

**w sprawie systemu ochrony zdrowia**

W dzisiejszych czasach stworzenie sprawnego systemu ochrony zdrowia jest jednym z najważniejszych oczekiwań formułowanych przez obywateli wobec władz publicznych. W systemie tym ważną rolę muszą odgrywać jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności powiaty. Powiaty od chwili swojego powstania były odpowiedzialne za wykonywanie zadań lokalnych przekraczających swoim zasięgiem granice poszczególnych gmin. Taki właśnie charakter ma specjalistyczna opieka zdrowotna i dlatego w czasie reformy samorządowej z 1998 roku wiele zadań z tego zakresu zostało przypisane powiatom. Niestety wiele zagadnień nie zostało przy tej okazji w sposób racjonalny uregulowanych.

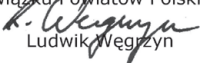
Z tego względu Związek Powiatów Polskich od lat postulował stworzenie modelu szpitala powiatowego oraz określenie jego roli w zapewnieniu dostępności i kompleksowości świadczeń opieki zdrowotnej dla mieszkańców przy zapewnieniu adekwatnego poziomu finansowania zadań. Tworzona obecnie tzw. sieć szpitali częściowo stanowi odpowiedź na zgłaszane przez nas wnioski legislacyjne. Jednocześnie nie możemy nie zauważyć braku kompleksowego podejścia oraz koordynacji w czasie wejścia w życie planowanych zmian w ochronie zdrowia.

Zwracamy uwagę, na ciągle niewykorzystany potencjał służby zdrowia. Z informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 roku” wynika, że dostęp pacjentów do świadczeń szpitalnych jest ograniczony pomimo, że blisko 90 proc. szpitali zadeklarowało, że mogłaby wykonywać więcej zabiegów bez zwiększania zatrudnienia i zakupu dodatkowego sprzętu, a zawarte kontrakty mogłyby być wyższe o około 18%. Tymczasem proponowany w nowym systemie kontraktowania sposób ustalania ryczałtu dla podmiotów leczniczych w pierwszym okresie rozliczeniowym odwołuje się do danych o świadczeniach udzielonych i sprawozdanych za rok 2015. Budzi to obawy, że ubocznym skutkiem wprowadzenia sieci szpitali będzie obciążenie budżetów powiatów znaczną częścią kosztów zaspokajania potrzeb zdrowotnych obywateli.

Jest to tym bardziej niepokojące, że równocześnie toczą się prace zwiększające koszty świadczenia usług medycznych. Najlepszym tego przykładem jest procedowany obecnie projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych, w których założono obowiązek wypłaty pierwszych podwyżek począwszy od 1 lipca 2017 roku. Nie kwestionujemy zasadności podnoszenia poziomu wynagrodzeń dla pracowników medycznych, niemniej jednak zmiany takie powinny zostać poprzedzone analizą możliwości finansowych podmiotów leczniczych oraz znaczącym wzrostem nakładów finansowych na publiczną służbę zdrowia.

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie systemu ochrony zdrowia*

Tymczasem z zapowiedzi resortu zdrowia wynika, że ustawa o Narodowej Służbie Zdrowia, która zakłada również zmiany w zakresie finansowania ochrony zdrowia, wejdzie w życie najwcześniej 1 stycznia 2018 roku. W okresie przejściowym deficyt środków na funkcjonowanie systemu będzie musiał być pokryty z budżetu jednostek samorządu; jednocześnie nie jest pewne, że docelowy model to zmieni, skoro – zgodnie z deklaracjami Ministra Zdrowia Konstantego Radziwiła – dokonywane zmiany mają być neutralne, również finansowo, dla pacjentów. W związku z powyższym postulujemy o pilne przedstawienie założeń do projektu ustawy o Narodowej Służbie Zdrowia, które będą zawierać konkretne rozwiązania w zakresie finansowania systemu ochrony zdrowia gwarantujące podmiotom leczniczym adekwatne do potrzeb i odpowiedzialności jaka spoczywa na tych podmiotach.

Przewodniczący  
Nadzwyczajnego  
Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Powiatów Polskich  
  
Ludwik Węgrzyn

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie systemu ochrony zdrowia*



**STANOWISKO**  
**Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego**  
**Związku Powiatów Polskich**  
**Częstochowa, 6 marca 2017 r.**

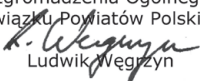
**w sprawie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia**

Odejście od polaryzacyjno-dyfuzyjnego mechanizmu rozwoju kraju na rzecz równomiernego wspierania wszystkich obszarów, zwłaszcza w zakresie promocji zatrudnienia, wymaga pozostawienia swobody organizacyjnej jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialnym za to. Szczególną rolę muszą tu odgrywać powiaty – gdyż to w ich skali przestrzennej możliwe jest międzysektorowe podejście do zarządzania rozwojem. Wymaga on bowiem m.in. ukierunkowanej interwencji na rynku pracy, dostosowania edukacji na poziomie ponadpodstawowym do lokalnych potrzeb, czy wreszcie skutecznej rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Wszystkie te zadania zostały przypisane odtworzonym w 1998 roku powiatom.

Silnym oczekiwaniem wspólnot powiatowych było dalsze zwiększenie wachlarza działań prorozwojowych. Z tego względu Związek Powiatów Polskich stanowczo sprzeciwia się zapowiadany przez przedstawicieli Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej zmianom w zakresie włączenia w struktury administracji rządowej powiatowych urzędów pracy – zwłaszcza w sytuacji, w której nie planuje się jednocześnie jakiegokolwiek zmiany zakresu zadań realizowanych przez urzędy pracy, a stopa bezrobocia rejestrowanego jest dużo niższa niż wtedy, gdy powiaty otrzymały zadanie przeciwdziałania bezrobociu do realizacji.

Dla skutecznej walki z bezrobociem większe znaczenie miałoby zwiększenie samodzielności działania powiatów, umożliwienie im lepszego dostosowania ofert do specyfiki lokalnej w pełni wykorzystując potencjał powiatowych urzędów pracy. Zmiana podporządkowania urzędów pracy w sposób oczywisty jest recentralizacją i powrotem do nie sprawnej resortowej rzeczywistości sprzed reformy samorządowej.

Zdecydowany sprzeciw Związku Powiatów Polskich budzi również sposób pracy nad projektowaną zmianą. O planach resortu więcej można dowiedzieć się z zapowiedzi medialnych i konferencji prasowych niż z miejsc, w których tak poważne propozycje powinny być wcześniej przynajmniej przedyskutowane – tj. na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w Radzie Rynku Pracy, w której wszyscy zainteresowani kształtem publicznych służb zatrudnienia mają swoich przedstawicieli.

Przewodniczący  
Nadzwyczajnego  
Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Powiatów Polskich  
  
Ludwik Węgrzyn

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia*



**STANOWISKO**  
**Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego**  
**Związku Powiatów Polskich**  
**Częstochowa, 6 marca 2017 r.**

**w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie**

Dane państwo może swoje funkcjonowanie budować na różnych fundamentach. Może to być państwo subsydiarne – zachęcające obywateli do aktywności na rzecz zaspokajania ich potrzeb, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych; może to też być państwo opierające się na przekonaniu o wszechwiedzy władzy, sprowadzające obywateli do biernych odbiorów dobrodziejstw im przyznawanych. Wybór między tymi modelami jest kwestią wyboru jaki muszą dokonać władze danego kraju. Muszą być jednak świadome konsekwencji opowiedzenia się za jednym lub drugim modelem.

Państwo subsydiarne pozostawia wiele spraw poza bezpośrednim nadzorem rządu i jego agend. Wobec niedoskonałości natury ludzkiej owa swoboda niepodporządkowanych hierarchicznie organów administracji może czasami być źle wykorzystana; nawet jeśli tak jest, to korzyści płynące z pobudzenia aktywności społecznej wielokrotnie przewyższają systemowe niedoskonałości.

Państwo wszechwiedzące budując swoje rozbudowane struktury jedynie stwarza pozory lepszego zarządzania. Nauka administracji ukazuje liczne wady takiego państwa, a historia potwierdza to empirycznie. To właśnie decentralizacja nieefektywnego państwowego molocha w roku 1990 była fundamentem sukcesu Polski lokalnej, a dokonane ówczesznie zmiany nieprzypadkowo były traktowane przez wiele innych państw za przykład godny powielania. Państwo wszechwiedzące wywołuje jednak i dalej idące skutki – bierność społeczną i uprzedmiotowienie obywatela. Nieprzypadkowo katolicka nauka społeczna, opierająca się na przeświadczeniu o przyrodzonej godności osoby ludzkiej, konsekwentnie od połowy wieku XIX podkreśla znaczenie zasady pomocniczości dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Warto w tym miejscu przytoczyć fragmenty encykliki papieża Piusa XI „Quadragesimo anno”: *„nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełnić, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swojej natury winna wspomagać członki społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać”*.

Konstytucja RP w swojej preambule odwołuje się do tak sformułowanej zasady pomocniczości. Jednym z kluczowych warunków jej realizacji jest silny samorząd terytorialny. Przecież samorząd terytorialny to nie wyalienowane organy, to wspólnota terytorialna samodzielnie zaspokajająca wszystkie swoje potrzeby. Właśnie to założenie legło u podstaw reformy samorządowej roku 1998 – odtwarzającej samorządowe powiaty i województwa.

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie*

W kolejnych latach niejednokrotnie ze strony poszczególnych resortów pojawiały się pomysły wzmocnienia własnej roli, kosztem ogólnej kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Były to jednak działania punktowe.

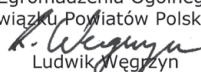
Niepokój zatem budzi dokonywana w bieżącej kadencji Parlamentu konsekwentna recentralizacja państwa. Nie negujemy, że partia wygrywająca wybory parlamentarne może wprowadzać zmiany prawne zgodne z jej programem. Musi się to jednak dokonywać przy zachowaniu pewnych zasad. W tym miejscu należy wymienić dwie.

Po pierwsze – nie mając większości konstytucyjnej nie wolno wprowadzać zmian niezgodnych z Konstytucją, a taki właśnie charakter ma większość zmian ograniczających uprawnienia i swobodę działania jednostek samorządu terytorialnego. Od początku kadencji wzmocniono wpływ kuratora oświaty na funkcjonowanie samorządowych organów prowadzących. W minionym roku zapowiedziano wyłączenie spod zespolenia na poziomie powiatu Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Nadzoru Budowlanego. Jednocześnie zaproponowano tworzenie w ramach nowej struktury zarządzania wodami jednostek działających w skali powiatu, ale oczywiście będących całkowicie niezależnym od powiatów tworem. W tym roku zapowiedziano odebranie powiatom powiatowych urzędów pracy oraz zadań z zakresu nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów. Ograniczona też zostanie swoboda działania w zakresie systemu ochrony zdrowia. Wyliczenie to obejmuje tylko wybrane przykłady z poziomu powiatu – analogiczne mogą pokazać inne poziomy samorządu, zwłaszcza samorząd wojewódzki. Należy powiedzieć wprost – jest to konsekwentny demontaż samorządu terytorialnego, a powiatów w szczególności.

Po drugie – uczciwość nakazuje uprzednie przedstawienie całemu społeczeństwu planowanych działań wraz z prawdziwymi celami ich przeprowadzania. Tego natomiast nie ma – zarówno w wymiarze globalnym, jak i w wymiarze poszczególnych projektów legislacyjnych. Środowisko samorządowe jest zaskakiwane inicjatywami, których uzasadnienie ma niewiele wspólnego z rzeczywistymi skutkami. Najlepszą ilustracją mogą być ograniczenie liczby kadencji pełnienia funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czy świeżo zgłoszony projekt reformy ustroju miasta Warszawy. We wszystkich tych przypadkach oficjalnie podawane argumenty są sprzeczne z logiką i rzeczywistym stanem rzeczy – a to z kolei oznacza, że albo są przygotowywane przez osoby niekompetentne, albo też stanowią realizację zupełnie innych, nieujawnianych oficjalnie celów. Niezależnie od tego, która z możliwości faktycznie ma miejsce, mamy do czynienia z niszczeniem uczciwej debaty politycznej.

Nie sposób też przemilczeć wypowiedzi niektórych polityków, czy ekspertów bliskich partii rządzącej, którzy rozważają chociażby zmianę powiatu na jednostkę o charakterze de facto terenowej administracji rządowej. Trudno oprzeć się wrażeniu, że wypowiedzi te mają charakter sondowania reakcji środowiska na rzucane pomysły.

W świetle powyższego zdecydowanie sprzeciwiamy się dokonywanym zmianom kompetencyjno-ustrojowym w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jesteśmy bowiem przekonani, że długofalowy, zrównoważony rozwój kraju jest możliwy jedynie w oparciu o silny samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny, który jest partnerem administracji rządowej w działaniach na rzecz obywateli.

Przewodniczący  
Nadzwyczajnego  
Zgromadzenia Ogólnego  
Związku Powiatów Polskich  
  
Ludwik Węgrzyn

*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich  
w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie*

## **Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii**



*Budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Publiczne czytanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,  
kwiecień 2017*



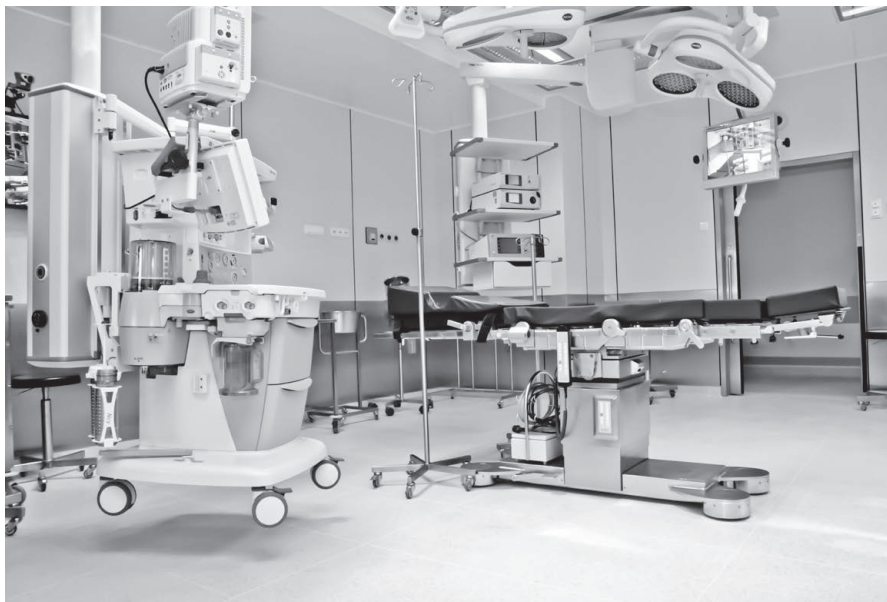
*Siedziba Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Gdańsku  
(fot. zasoby WFOŚ)*



*Rezerwat Czarne Bagno. Ochrona środowiska realizowana przez WFOŚ  
(fot. zasoby WFOŚ)*



*Rozbudowa oczyszczalni ścieków w Sierakowicach.  
Ochrona środowiska realizowana przez WFOŚ  
(fot. zasoby WFOŚ)*



*Zakupy nowego sprzętu medycznego do Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego  
im. Janusza Korczaka spółka z o.o. w Słupsku*



*Otwarcie apteki szpitalnej przygotowującej leki w Wojewódzkim Centrum Onkologii  
w Gdańsku*



*Pomorska Rada Oświatowa na posiedzeniu w maju 2017 roku uznała za konieczne uznanie stanowiska w sprawie wniosku o przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum dotyczącego reformy edukacji*



*Rodzice protestujący przeciwko wprowadzeniu reformy edukacji.  
Posiedzenie Pomorskiej Rady Oświatowej, maj 2017*

---

---