

Sejmik Województwa Pomorskiego



SAMORZĄD POMORZA

Zeszyty Problemowe



Nr 10/2020

Gdańsk 2020

WYDAWCA

**URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO**

Sejmik Województwa Pomorskiego
80-810 Gdańsk | ul. Okopowa 21/27
tel. 58 32 68 736 | e-mail: sejmik@pomorskie.eu



REDAKTORZY: Grzegorz Grzelak, Jerzy Barzowski
WSPÓŁPRACA: Magdalena Kuropatwińska
RECENZENT: Tomasz Parteka
REDAKCJA STYLISTYCZNA I JĘZYKOWA: Bożena Micun-Gusman
PROJEKT GRAFICZNY OKŁADKI: Arkadiusz Stawiński
SKŁAD: Eurydyka Kata i Rafał Szczawiński | re:design studio
DRUK: Zapol Sobczyk spółka jawna
NAKŁAD: 450 egzemplarzy



ISSN 1641-1420

Spis treści



5	Grzegorz Grzelak Wstęp
7	CZĘŚĆ I. Rozwój regionalny
8	Bartosz Kozicki, Kamila Miguła Konsultacje w czasach pandemii – doświadczenia samorządu województwa pomorskiego z debaty publicznej nad projektem Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030
23	Karol Guzikiewicz Potrzeba lepszej konsultacji projektu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego
26	Leszek Bonna Lotos – znikająca perła Pomorza
30	Marek Biernacki Interpelacje poselskie do ministra aktywów państwowych ws. przejęcia Grupy Lotos SA przez PKN Orlen SA
39	Jerzy Barzowski Przejęcie Grupy Lotos przez PKN Orlen impulsem do rozwoju Pomorza
43	Jakub Szlachetko Związek metropolitalny w województwie pomorskim. Kilka refleksji na tle senackiej inicjatywy ustawodawczej
53	CZĘŚĆ II. Polityka zdrowotna i oświatowa
54	Tadeusz Jędrzejczyk Ład w zarządzaniu ochroną zdrowia
61	Katarzyna Hall Czy stoimy u progu nowej edukacji? Jakie zmiany spowodowała pandemia?
72	Teresa Szakiel, Adam Krawiec, Tomasz Michlewicz Edukacja zdalna na Pomorzu w czasie pandemii
81	CZĘŚĆ III. Dziedzictwo regionalne
82	Jacek Starościak Współpraca bałtycka z perspektywy gdańskiego samorządu po 1989 roku
98	Paweł Żaboklicki Związek Miast Bałtyckich. 30 lat pracy dla miast i regionu

106 Tadeusz Gleinert, Grzegorz Grzelak | Pierwsza kadencja Rady Miasta Gdańska

111 Józef Kaczkowski | Komitet Obywatelski „Solidarność” w Sopocie

113 **CZĘŚĆ IV. Dokumenty**

114 Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Funduszu Inwestycji
Samorządowych-Lokalnych z dnia 28 lipca 2020 r.

115 Stanowisko Zarządu ZWRP z dnia 3 sierpnia 2020 r. w sprawie zapowiedzi
administracyjnego podziału województwa mazowieckiego

117 Pismo wspólne UMP-ZMP-ZPP-ZGWRP do Ministra Edukacji Narodowej
z dnia 11 sierpnia 2020 r.

120 Stanowisko Miast Unii Metropolii Polskich z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie
wydarzeń na Białorusi

121 Pismo Unii Metropolii Polskich do prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r.
w sprawie sytuacji finansowej samorządów

123 List prezesa Związku Miast Polskich z dnia 7 października 2020 r. do miast w sprawie
systematycznego osłabiania finansów samorządowych

124 Apel Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 8 października 2020 r. o odpowiedzialne
traktowanie polskiego społeczeństwa podczas epidemii COVID-19

125 Komunikat z posiedzenia Zarządu Związku Miast Polskich w dniu 13 października 2020 r.

127 Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii

Wstęp

Grzegorz Grzelak

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego



Oddajemy Państwu do rąk 10. numer „Samorządu Pomorza”. Powstawał on, podobnie jak poprzedni, w trudnym dla wszystkich czasie nasilającej się pandemii choroby COVID-19 oraz w szczególnych warunkach (ograniczonych do niezbędnego minimum bezpośrednich kontaktach) pracy samorządu województwa. Redakcja numeru odbywała się w dużej mierze w sposób zdalny. Trzy główne jego części dotyczą problematyki rozwoju województwa, wyzwań, jakie stwarza rozwijająca się epidemia dla funkcjonowania systemu ochrony zdrowia i systemu edukacji w regionie oraz zagadnień związanych z dziedzictwem obchodzącego swoje 30-lecie samorządu terytorialnego na Pomorzu.

Pierwsza z nich odnosi się do zagadnienia konsultacji projektu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030, trudnego w okresie pandemii. Kolejnym zagadnieniem, które wywołało wiele kontrowersji na lipcowej sesji Sejmiku Województwa

Pomorskiego, jest kwestia oceny skutków, jakie może rodzić ewentualne przejęcie najważniejszego w regionie przedsiębiorstwa – Grupy Lotos SA przez PKN Orlen SA. Czy to korzystna operacja dla przedsiębiorstwa, jak i województwa w kontekście warunków, jakie postawiła Komisja Europejska? Chodzi również o sposób prowadzenia dyskusji. Przypomnijmy, że w październiku 2020 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych, jej przewodniczący uniemożliwił zabranie głosu w tej sprawie prezydent Gdańska i marszałkowi województwa pomorskiego.

Kolejny temat w tej części numeru to senacka inicjatywa ustawodawcza dotycząca utworzenia związku metropolitalnego w województwie pomorskim. Senat RP, 10 września 2020 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim. Następnego dnia marszałek Senatu przekazał go do Sejmu RP,

informując jednocześnie o upoważnieniu senatora Ryszarda Świlskiego (byłego radnego Sejmiku Województwa Pomorskiego i wicemarszałka naszego województwa) do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Część drugą numeru rozpoczyna, ilustrujący skomplikowaną materię problemu odpowiedzialności za politykę zdrowotną w polskim regionie samorządowym, analityczny materiał odnoszący się do układu wzajemnych zależności kompetencyjnych w trójkącie: Ministerstwo Zdrowia, zależny od niego Narodowy Fundusz Zdrowia, samorządy terytorialne (w szczególności wojewódzkie i powiatowe). Kolejne artykuły omawiają doświadczenia, jakie przyniosła pandemia dla funkcjonowania polskiego systemu edukacji.

Część trzecia poświęcona jest doświadczeniom historycznym samorządu pomorskiego, w szczególności gdańskiego. Znajdziemy tam tekst pierwszego po transformacji prezydenta Gdańska, omówienie wypowiedzi radnych I kadencji Rady Miasta Gdańska, wspomnienie byłego przewodniczącego sopockiego Komitetu Obywatelskiego czy zarys ok. 30-letniej już działalności Związku Miast Bałtyckich, w którym uczestniczą najważniejsze miasta naszego regionu.

W części czwartej numeru, poświęconej dokumentom ilustrującym stanowiska w różnych kwestiach najważniejszych korporacji samorządowych, ujawniają się

problemy dotyczące walki z pandemią oraz napięcia na linii rząd – samorząd, wynikające z towarzyszącego pandemii kryzysu finansów samorządowych czy rządowych „pomysłów” dotyczących zwiększenia liczby województw, a więc zmian ich granic i rozpisania nowych wyborów.

W tym kontekście warto wspomnieć o, mającej swoje źródło na Pomorzu, samorządowej inicjatywie powołania Stowarzyszenia „Samorządy dla Polski”, którego spotkanie założycielskie miało miejsce 31 sierpnia 2020 roku w Gdańsku, w 40. rocznicę podpisania Porozumień Sierpniowych. Idea tej organizacji ma swój początek w debacie sprzed półtora roku w Gdańsku, odbytej w rocznicę częściowo wolnych wyborów w czerwcu 1989 r., kiedy to o samorządzie i samorządności rozmawiali przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych różnego szczebla z całej Polski. Efektem tamtej debaty było podpisanie deklaracji z 21 тезami, które dotyczyły najważniejszych obszarów działań samorządów. Powstałe Stowarzyszenie „Samorządy dla Polski” opowiada się za, realizowaną zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), kontynuacją polityki decentralizacji państwa – w imię budowy obywatelskiego i demokratycznego społeczeństwa opartego na podmiotowości wspólnot lokalnych i regionalnych.



CZĘŚĆ I

—

Rozwój regionalny

Konsultacje w czasach pandemii – doświadczenia samorządu województwa pomorskiego z debaty publicznej nad projektem Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030

Bartosz Kozicki

Główny specjalista – koordynator zespołu w Departamencie
Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego Urzędu
Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

Kamila Miguła

Starszy inspektor w Departamencie Rozwoju Regionalnego
i Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa
Pomorskiego



Po co samorządowi konsultacje?

Konsultacje społeczne dokumentów strategicznych mają dla Samorządu Województwa Pomorskiego szczególne znaczenie. Już od czasu *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 z 2005 r.* są one organizowane w sposób ponadstandardowy, chociażby w zakresie długiego okresu trwania, możliwie maksymalnego zaangażowania interesariuszy czy też dogłębnego przeanalizowania i ustosunkowania się do zebranych uwag.

Wynika to z dwóch uwarunkowań. Po pierwsze – wojewódzkie władze samorządowe stawiają sobie za cel wspólne wypracowywanie zapisów dokumentów strategicznych ze wszystkimi, których mogą one dotyczyć. Stanowi to realizację zasady wielopoziomowego zarządzania i partnerstwa. Oczywiście, zaangażowanie poszczególnych mieszkańców w tego typu proces byłoby stanem idealnym, jednakże stosunkowo trudnym do osiągnięcia. Specyfika zadań i roli samorządu województwa w polskim porządku prawnym powoduje, iż najczęściej pełni on rolę koordynatora procesów ogólnowojevońdzkich, a rzadziej podmiotu realizującego usługi bezpośrednio na rzecz mieszkańców (choć takie także – chociażby w zakresie służby zdrowia, transportu czy kultury). W efekcie, działania województwa dotyczą najczęściej podmiotów ze sfery samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, uczelni, przedsiębiorców czy też szeroko rozumianego sektora instytucji publicznych i to ich udział uznać należy za kluczowy w procesie konsultacyjnym.

W szerokim zaangażowaniu powyższych partnerów jest też drugi wymiar. Praktyka zarządzania sferą publiczną pokazuje, iż włączenie interesariuszy na jak najwcześniejszym etapie prac nad dokumentami strategicznymi skutkuje ich większą akceptacją dla celów rozwojowych i zaangażowaniem (czasami wręcz osobistym) w proces wdrożeniowy, będący najważniejszym etapem zarządzania. Wynika to z o wiele wyższego poziomu identyfikacji partnerów z celami i zadaniami, które współtworzyli, niż z tymi, które zostałyby im odgórnie narzucone.

Na marginesie warto zauważyć, iż włączanie interesariuszy nie powinno skutkować bezrefleksyjnym uwzględnianiem zgłaszanych przez nich postulatów czy też odstąpieniem od wskazywania priorytetów rozwojowych na rzecz podejścia „wszystko, wszędzie i dla wszystkich”. Podmiot prowadzący konsultacje powinien mieć swoją wizję opartą na głęboko przemyślanych fundamentach, którą udoskonala i skorygują dobrze zorganizowane konsultacje. Należy bowiem pamiętać, iż za skuteczną realizację strategii odpowiedzialność ponosi podmiot ją opracowujący, który z jej ewentualnego niepowodzenia zostanie rozliczony.

Niemniej, podstawą dobrych konsultacji społecznych jest zasada, iż każdą zgłoszoną uwagę należy dogłębnie przeanalizować i dołożyć starań, by – chociaż częściowo – ją uwzględnić, a także uzasadnić dokonane rozstrzygnięcie. Jest to forma docenienia włożonej przez uczestników konsultacji pracy, a także budowania partnerskich relacji.

Polityka spójności katalizatorem konsultacji

Obowiązek włączania szerokiego grona partnerów w proces tworzenia strategii rozwoju towarzyszy samorządowi województwa od początku, czyli od ustawy z 1998 r., która powołała go do życia. Artykuł 12 ustawy o samorządzie województwa (znowelizowanej w 2019 r.) stwierdza: „Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, współpracuje w szczególności z: 1) jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym; 2) administracją rządową, szczególnie z wojewodą; 3) innymi województwami; 4) organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; 5) szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi”¹. Warto podkreślić, iż ustawa definiuje także podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu strategii rozwoju – jest nim zarząd województwa, który organizuje prace, zapewnia realizację zasady partnerstwa oraz przedkłada projekt strategii do zatwierdzenia sejmikowi województwa.

Jednakże, prawdziwą nową jakość w zakresie procesu konsultacyjnego zawdzięczamy polityce spójności i towarzyszącym jej

funduszom strukturalnym. Unijne wymogi dotyczące wielopoziomowego partnerstwa spowodowały, iż we wdrażanie funduszy UE w Polsce zaangażowane zostały samorzady województwa, pełniące najpierw rolę instytucji wdrażających (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006), a od perspektywy 2007–2013 – instytucji zarządzających (kolejne edycje regionalnych programów operacyjnych).

Marszałek województwa pomorskiego Mieczysław Struk, w opinii z 2018 r. przygotowanej w imieniu Europejskiego Komitetu Regionów pt. „Koszty i zagrożenia związane z brakiem spójności: strategiczna wartość polityki spójności dla realizacji celów Traktatu i sprostania nowym wyzwaniom stojącym przed europejskimi regionami” podkreślił, iż „wdrażanie polityki spójności ma wiele pozytywnych efektów mnożnikowych, ponieważ przyczynia się do poprawy jakości sprawowania rządów i lepszych instytucji w wielu regionach. Strategia ta jest nie tylko zasadniczym warunkiem wzrostu gospodarczego, ale zapewnia również solidny fundament dobrobytu całego społeczeństwa, w tym podstawę zaufania obywateli i legitymizacji politycznej UE. Komitet odnotowuje, że polityka spójności musi w dalszym ciągu dążyć do wypracowania nowej kultury administracyjnej w regionach poprzez wzmocnienie wielopoziomowego sprawowania rządów, zasady partnerstwa, planowania gospodarczego w perspektywie średnioterminowej, wieloletniego programowania i finansowania, zintegrowanych sposobów podejścia i instrumentów ukierunkowanych na konkretne obszary,

¹ Na podstawie <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf> [data dostępu: 18.09.2020 r.]

jak również przejrzystych i opartych na dowodach procesów decyzyjnych, warunków wstępnych, zorientowania na wyniki, koncentracji tematycznej, mechanizmów opartych na zachętach, zaawansowanych systemów zarządzania oraz działań w zakresie komunikacji, by obywatele byli informowani o jej bezpośrednich skutkach”². Znaczna pula środków rozwojowych UE, płynących do województwa od 2004 r., stała się bodźcem do zintensyfikowania działań konsultacyjnych w regionie – konieczne było jej strategiczne i skuteczne zainwestowanie. Proces ten nie mógłby się udać bez partnerów świadomych wyzwań i celów rozwojowych stojących przed Pomorzem.

Konsultacje o podwyższonym standardzie to pomorski... standard

O ile ustawa o samorządzie województwa wprowadziła mechanizm konsultowania strategii przez samorządy województw, o tyle ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 r. określiła w artykule 6 ich ramy. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje: „Projekt strategii rozwoju województwa podlega konsultacjom w szczególności z: jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru tego województwa i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi, właściwym dyrektorem regionalnego

zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego”³. Ponadto, ustęp 5 wskazuje, iż „Opinię o projekcie przekazuje się podmiotowi opracowującemu projekt w sposób określony w ogłoszeniu, w terminie określonym przez ten podmiot, nie krótszym niż 35 dni od dnia ogłoszenia (...)”⁴. I ostatecznie, ustęp 6 określa ramy dla sprawozdania (raportu) z konsultacji: „W terminie 30 dni od upływu terminu, o którym mowa w ust. 5, podmiot opracowujący projekt przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag wraz z uzasadnieniem, i zamieszcza je na swojej stronie internetowej”⁵.

Trzeba podkreślić, iż obowiązki ustawowe są stosunkowo niewielkie: zamieszczenie ogłoszenia, 35 dni konsultacji oraz raport po kolejnych 30 dniach z odniesieniem się do uwag. Nie są wymagane spotkania konsultacyjne, prezentacje dokumentu czy też debaty tematyczne. Stąd też potrzeba określenia przez instytucję prowadzącą konsultacje własnych standardów. Często brakuje też dobrego punktu odniesienia. Na przykład, *Raport z konsultacji społecznych Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*⁶

2 Pełny tekst opinii: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/opinia-europejskiego-komitetu-regionow-koszty-i-zagrozenia-zwiazane-z-69070454> [data dostępu: 18.09.2020 r.]

3 Na podstawie <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20062271658/U/D20061658Lj.pdf> [data dostępu: 19.09.2020 r.]

4 Jw.

5 Jw.

6 Raport z konsultacji społecznych projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, kwiecień

odnosi się tylko ogólnie do wniesionych postulatów (s. 8–15) oraz zawiera wykaz podmiotów zgłaszających uwagi (załącznik 5.2). Podobnie, wcześniejszy *Raport z konsultacji społecznych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁷, w którym ograniczono się do ogólnego omówienia zgłoszonych uwag (s. 15–21), a także wskazania jedynie typów podmiotów biorących udział w konsultacjach.

Pomorski standard w zakresie konsultacji społecznych ma relatywnie długą tradycję. Pierwszym dokumentem strategicznym województwa, opracowanym po wstąpieniu do UE, była wspomniana na wstępie *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 z 2005 r.* Nie obowiązywała wtedy jeszcze ww. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Niemniej, konsultacje trwały 5 tygodni (7.04–13.05.2005 r.) i odbyło się aż siedem tematycznych konferencji regionalnych, poświęconych różnym zagadnieniom, np. aktywności obywatelskiej na Pomorzu. Miały miejsce także liczne spotkania z gremiami o charakterze regionalnym, jak na przykład z Wojewódzką Komisją Architektoniczno-Urbanistyczną czy Wojewódzką Komisją Dialogu Społecznego. Ostatecznie, w konsultacjach pisemne uwagi (w liczbie 315) zgłosiło 47 podmiotów. Wtedy także wprowadzono formułę „3K”,

która obowiązuje właściwie do dziś: w ramach konsultacji zgłaszano uwagi: krytyczne, konstruktywne i konkretne.

Znacznie szerszy zakres miały konsultacje pierwszego w historii programu operacyjnego zarządzanego przez samorząd województwa: *Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013*. Tym razem konsultacje trwały już 10 tygodni (5.05–14.07.2006 r.), a spotkania konsultacyjne odbyły się w każdym powiecie (!). Podobnie jak rok wcześniej, debatowano także z wieloma gremiami regionalnymi oraz zorganizowano liczne seminaria tematyczne. W efekcie, 78 podmiotów zgłosiło 619 uwag pisemnych.

Kolejne konsultacje dotyczyły aktualizacji dokumentu *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 z roku 2012*. Miały one kluczowe znaczenie, gdyż wraz z tym dokumentem istotnie zmienił się system planowania strategiczno-operacyjnego w regionie. Strategia stała się dokumentem znacznie konkretniejszym, zawierającym precyzyjne kierunki działań i zobowiązania. Lecz przede wszystkim zyskała prawdziwie sprawczy charakter. Jej zapisy w sposób bezpośredni przekładają się bowiem na treść regionalnych programów strategicznych (RPS) w głównych obszarach tematycznych, a te z kolei są faktyczną podstawą do tworzenia regionalnego programu operacyjnego. Dzięki temu najważniejsze przesądzenia zapadają na poziomie strategicznym, a nie operacyjnym.

Wsparciem dla tej „rewolucji” w regionalnym systemie planowania strategicznego były także konsultacje społeczne. Ponownie,

2019 r. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego> [data dostępu: 20.09.2020 r.]

7 Raport z konsultacji społecznych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa, grudzień 2016 r. file:///C:/Users/bkozicki/Downloads/Raport_z_konsultacji_spolecznych.pdf [data dostępu: 20.09.2020 r.]

Dokument	Okres trwania konsultacji	Liczba dni konsultacji	Liczba podmiotów, które zgłosiły uwagi pisemne	Liczba uwag pisemnych
Strategia 2020	7.04–13.05.2005	37	47	315
RPO WP 2007–2013	5.05–14.07.2006	71	78	619
Strategia 2020 (aktualizacja)	2.04–22.06.2012	82	179	1177
RPO WP 2014–2020	1.10–21.11.2013	52	143	1115

Tabela 1. Podsumowanie konsultacji społecznych najważniejszych dokumentów strategiczno-programowych w województwie pomorskim w latach 2005–2013.

trwały znacznie dłużej niż wymagałyby tego zapisy ustawy – 82 dni (2.04–22.06.2012 r.). Odbyło się 10 konferencji⁸ oraz liczne spotkania z gremiami regionalnymi (łącznie 20). Wprowadzono również innowacje we współpracy z mediami – oprócz standardowych ogłoszeń, artykułów i materiałów w prasie, radiu i telewizji regionalnej, zaproszono także dziennikarzy do współtworzenia strategii w ramach tzw. panelu medialnego. W efekcie, pisemne uwagi zgłosiła rekordowa liczba 179 podmiotów (łącznie 1177 postulatów).

W ramach podobnego schematu przebiegały konsultacje kolejnego regionalnego programu operacyjnego, tym razem na lata 2014–2020. Trwały 52 dni (1.10–21.11.2013 r.) – krócej niż w przypadku strategii z roku poprzedniego, ale wynikało to właśnie z przyjętego systemu planowania. Najważniejszych przesądzeń dokonano w strategii i RPS (które

także podlegały konsultacjom), w związku z czym w ramach debaty dotyczącej RPO było już znacznie mniej „materiału” do konsultacji. Odbyło się natomiast 36 konferencji i spotkań, a 143 podmioty zgłosiły 1115 pisemnych uwag. Były to zatem kolejne dogłębne konsultacje, które wpłynęły potem na wyjątkowo sprawną realizację programu.

Powyższe zestawienie dowodzi, iż wokół pomorskich dokumentów strategiczno-programowych wytworzyła się dobra atmosfera konsultacyjna, generująca wysokie – i co najważniejsze – trwale zaangażowanie interesariuszy. Także rosnąca liczba zgłaszanych uwag jest wskaźnikiem pozytywnym. Nie świadczy bowiem o niskiej jakości dokumentów w fazie projektowej, lecz o przeświadczeniu podmiotów biorących udział w konsultacjach o ich mocy sprawczej i o faktycznym znaczeniu tych dokumentów dla rozwoju Pomorza. To największy sukces tego procesu. Trudno wskazać inny przykład konsultacji społecznych prowadzonych na tak szeroką skalę przez podmioty publiczne.

8 Na mniejszą liczbę w stosunku do konsultacji RPO WP 2007–2013 wpływ miała zmiana podejścia – współpraca nie z poszczególnymi powiatami, a z czterema subregionami.

Strategia 2020: doświadczenia z realizacji

Jednym z punktów wyjścia dla prac nad projektem Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 były doświadczenia płynące z realizacji obecnej strategii obowiązującej do końca roku 2020 oraz wnioski z prowadzonego monitoringu i ewaluacji założonych w jej ramach celów.

Z jednej strony, wdrożenie Strategii 2020 przyniosło sukcesy:

- Dzięki strategii w województwie ugruntował się jednolity, przejrzysty i konsekwentnie realizowany system strategicznego planowania rozwoju, bazujący na faktycznej spójności i sprawczości dokumentów strategiczno-operacyjnych, tj. przede wszystkim strategii, RPS i RPO.
- Osiągnięto także wysoki poziom zaangażowania samorządów terytorialnych i partnerów społeczno-gospodarczych w proces wdrażania strategii. Przyjęta negocjacyjna metoda uzgadniania kluczowych przedsięwzięć rozwojowych pozwoliła na faktyczne zagwarantowanie udziału szerokiego grona podmiotów w kreowaniu polityki rozwoju. Dotyczy to m.in. zastosowanych narzędzi terytorialnych takich, jak zintegrowane porozumienia terytorialne czy zintegrowane inwestycje terytorialne, sposobu realizacji przedsięwzięć strategicznych zapisanych w RPS (np. w zakresie turystyki czy edukacji), jak również procedur związanych z wdrażaniem RPO (np. w zakresie rewitalizacji).

Z drugiej strony, w trakcie realizacji Strategii 2020 uwidoczniły się pewne problemy. Były to przede wszystkim:

- Zbyt duża liczba oczekiwań wobec administracji centralnej przy jednoczesnym braku realnych narzędzi ich egzekwowania oraz relatywnie niewielkiej aktywności samorządu województwa w tym zakresie nie przełożyły się na skuteczną realizację tych postulatów.
- W niektórych obszarach (np. ochrona zdrowia, bezpieczeństwo powodziowe, porty morskie, szkolnictwo wyższe) problemem są ograniczone kompetencje samorządu województwa oraz uzależnienie sukcesu wielu działań od czynników zewnętrznych, niezależnych od województwa. Dotyczy to również dużych inwestycji transportowych o zasięgu krajowym i międzynarodowym.
- Odczuwalny jest także brak systematycznych działań JST w obszarze kształtowania postaw społecznych oraz świadomości mieszkańców m.in. w zakresie środowiska i klimatu, aktywności obywatelskiej, zdrowego trybu życia czy racjonalnych zachowań komunikacyjnych.

Mając to wszystko na uwadze, przed przystąpieniem do prac nad projektem strategii rekomendowano dalsze wzmocnienie koordynującej roli samorządu województwa, który powinien dążyć do zapewniania rozwiązań systemowych, obejmujących swym zasięgiem całe województwo, dających ramy realizacji konkretnych inicjatyw na poziomie lokalnym. Zadaniem samorządu

województwa powinno być także sieciovanie podmiotów, stymulowanie międzysektorowej współpracy oraz transfer dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań.

Zauważono, że wzmocnienia wymaga aktywność podmiotów z województwa pomorskiego w zakresie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju. Dotyczy to zarówno krajowych mechanizmów finansowania (zarządzanych na poziomie centralnym), jak i środków UE wdrażanych bezpośrednio przez KE. Ich rola będzie systematycznie wzrastać (zwłaszcza w kontekście stopniowo malejącego udziału polityki spójności). Kluczowe w tym zakresie jest wzmocnienie koordynacyjnej roli samorządu województwa, jak również budowanie zdolności pomorskich podmiotów do nawiązywania efektywnych, międzynarodowych partnerstw.

Intensyfikacji wymaga również wielosektorowa współpraca na rzecz budowania potencjału innowacyjnego regionu, w szczególności bazująca na Inteligentnych Specjalizacjach Pomorza. Dotyczy to zarówno wzmacniania relacji pomiędzy sektorem biznesu i uczelniami działającymi w regionie, ale także upowszechniania nowoczesnych mechanizmów finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, z wykorzystaniem instrumentów o charakterze zwrotnym.

Znacznie większy nacisk musi zostać położony na kwestie związane ze starzeniem się społeczeństwa, a także potrzeby grup defaworyzowanych. Dotyczy to nie tylko obszaru rynku pracy, integracji społecznej czy edukacji, ale także m.in. ochrony zdrowia, mobilności i oferty czasu wolnego.

W najbliższych latach znaczącego wysiłku będą wymagały działania związane z adaptacją do zmian klimatu, poprawą jakości powietrza oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Konieczna jest również intensyfikacja działań służących przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu województwa, m.in. poprzez podnoszenie kompetencji mieszkańców oraz zapewnienie dostępu do szybkiego Internetu również poza miastami⁹.

Strategia 2030: nowe uwarunkowania rozwoju

Powyższe rekomendacje znajdują swoje źródło także w zmieniającym się świecie i obserwowanych nowych uwarunkowaniach rozwoju. Strategia stanowiła spójną i kompleksową koncepcję rozwoju regionu w perspektywie 2020 r., adekwatną do istniejących wówczas uwarunkowań i wyzwań rozwojowych. Od czasu jej uchwalenia zaszły istotne zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym województwa w wymiarze krajowym, bałtyckim, europejskim czy globalnym. Wykształciły się nowe uwarunkowania rozwojowe, które wraz z pojawiającymi się nowymi wyzwaniami, powodują konieczność ich uwzględnienia w planowaniu regionalnej polityki rozwoju po 2020 roku.

Zjawiska globalne, z którymi przyjdzie się mierzyć władzom województwa, ale

9 Informacja o postępach realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 przyjęta Uchwałą ZWP nr 1280/105/19 z 19 grudnia 2019 r.

także wszystkim mieszkańcom, będą bezprecedensowe. To, jak sobie z nimi poradzimy i jak je wykorzystamy, określi kierunek rozwoju województwa. Zmiany klimatu, będące jednym z największych zagrożeń środowiskowych, społecznych i ekonomicznych na świecie, rewolucja technologiczna, powszechna cyfryzacja życia, starzenie się społeczeństwa i zmieniające się w wyniku tych procesów relacje między ludźmi to największe wyzwania konieczne do uwzględnienia w planowaniu rozwoju w perspektywie roku 2030. Jednocześnie realizacja strategii nie może wykluczać żadnych mieszkańców województwa, niezależnie od tego, w jakich częściach regionu mieszkają i powinna przełożyć się na wzmocnienie wspólnoty regionalnej.

Wiele wyzwań płynących ze zmieniających się uwarunkowań środowiskowych oraz społeczno-gospodarczych to nie jedyna zmienna mająca wpływ na projektowanie rozwoju województwa. Od czasu uchwalenia Strategii 2020 zmieniły się także uwarunkowania formalnoprawne prowadzenia polityki rozwoju w Polsce związane przede wszystkim z nową polityką regionalną państwa. Wyraża się to m.in. w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, wprowadzającą instrumenty koordynujące realizację kluczowych dla kraju i regionów celów i przedsięwzięć rozwojowych (kontrakt programowy, kontrakt sektorowy, porozumienie terytorialne) czy w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która odwołuje się do terytorialnego wymiaru polityki rozwoju, w szczególności zintegrowanego podejścia terytorialnego

i koncentracji geograficznej, wprowadzając dodatkowe terminy, takie jak: obszar funkcjonalny, obszar strategicznej interwencji oraz obszar problemowy. Zapisy ustawowe zmierzają do zwiększenia powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z wymiarem przestrzennym polityki regionalnej.

Ponadto, postępuje centralizacja państwa polegająca na stopniowym odbieraniu kompetencji władzom samorządowym (np. utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwiększenie uprawnień kuratorów oświaty, podporządkowanie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska), a zmiana kultury stanowienia prawa, polegająca na przyspieszeniu procesu legislacyjnego i dominacji zgłaszania ustaw „w trybie poselskim” z ominięciem kontroli społecznej, nie sprzyja poczuciu stabilności w realizowaniu polityki rozwoju regionu.

Kolejną zmienną w kreowaniu polityki rozwoju regionu są założenia unijnej polityki spójności w perspektywie 2021–2027 oraz nowego długoterminowego budżetu UE. Nie można pomijać faktu, że UE za priorytet postawiła sobie, aby inwestycje koncentrowały się na rozwoju przez innowacje, cyfryzację, transformację gospodarczą oraz wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także na dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej i inwestycje w transformację sektora energetycznego, odnawialne źródła energii oraz walkę ze zmianami klimatu.

Przystępując do prac nad Strategią 2030 samorząd województwa musiał uwzględnić powyższe uwarunkowania oraz zaproponować rozsądną na nie odpowiedź, która

na najbliższe 10 lat będzie fundamentem podejmowanych działań rozwojowych.

Prekonsultacje

Proces opracowania Strategii 2030 rozpoczął Sejmik Województwa Pomorskiego, przyjmując 28 stycznia 2019 r. uchwałę w sprawie określenia zasad, trybu i harmonogramu opracowania Strategii. Wskazywał w niej, że wśród zasad opracowania strategii będzie m.in. zasada transparentności oznaczająca, że proces powstawania dokumentu będzie otwarty wobec obywateli, instytucji i podmiotów zaangażowanych w jej opracowanie oraz zasada partnerstwa i partycypacji społecznej rozumianymi jako sposób definiowania, konsultowania i uzgadniania wizji oraz celów rozwoju województwa w ramach otwartej debaty publicznej angażującej szerokie grono partnerów.

Następnie, 12 kwietnia 2019 r. w Sali BHP Stocznii Gdańskiej odbyła się konferencja otwierająca prace nad dokumentem, podczas której samorządowcy, naukowcy i działacze społeczni rozmawiali o wyzwaniach, jakie czekają nasz region w perspektywie najbliższych 10 lat. Do udziału w konferencji zaproszeni zostali prelegenci będący ekspertami z zakresu zmian klimatu (Marcin Popkiewicz), wpływu nowych technologii na życie społeczne (Edwin Bendyk), organizacji pozarządowych (Jakub Wygnański), a także Christopher Todd – dyrektor wydziału ds. Polski w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej KE. Na konferencji została także zaprezentowana koncepcja

procesu opracowania projektu Strategii 2030 wraz z jego harmonogramem.

Jednym z podstawowych założeń prac nad projektem Strategii 2030 było podejście partycypacyjne, polegające na włączeniu do tego procesu jednostek samorządu terytorialnego oraz szerokiego grona partnerów. Zatem proces powstawania projektu Strategii 2030 przebiegał wielotorowo.

Po pierwsze, przy społecznym zaangażowaniu ekspertów zewnętrznych, z którymi przeprowadzono łącznie 62 pogłębione wywiady. Eksperci reprezentowali wszystkie kluczowe obszary polityki rozwoju, tj. aktywność zawodową i społeczną, system ochrony zdrowia, atrakcyjność kulturalną i turystyczną, rozwój gospodarczy, mobilność oraz środowisko i energetykę. Wywiady dostarczyły wartościowej wiedzy na temat barier, potencjałów rozwojowych i wyzwań stojących przed województwem pomorskim w perspektywie 2030 r., a także światowych trendów i dobrych praktyk w odniesieniu do poszczególnych obszarów tematycznych. Eksperci nakreślili również wizję rozwoju województwa, wskazali na priorytety rozwojowe oraz najważniejsze działania do podjęcia przez samorząd województwa.

Po drugie, z wykorzystaniem głosu płynącego z czterech subregionów województwa, które w formule Subregionalnych Zespołów Roboczych (SZR)¹⁰, będących reprezentacją samorządów lokalnych,

¹⁰ Na bazie klasyfikacji statystycznej stosowanej przez GUS, określone zostały cztery subregiony i reprezentujące je SZR: słupski, chojnicki, nadwiślański i metropolitalny.

partnerów społeczno-gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz środowiska akademickiego, wskazywały na bariery i problemy rozwojowe, określały potencjały i trendy rozwojowe oraz dedykowane im cele i działania. Subregionalne zespoły robocze zostały powołane na przełomie kwietnia i maja 2019 r., a pierwsze spotkania w ich ramach odbyły się w maju i czerwcu tegoż roku. Każdy zespół opracował raport zawierający diagnozę, analizę barier i potencjałów rozwojowych oraz określający wizję rozwoju subregionu do roku 2030. Możliwości rozwojowe analizowane były w kontekście gospodarczym, społecznym oraz klimatycznym. Przygotowane raporty wraz z innymi źródłami danych stanowiły istotny wkład do sformułowania priorytetów rozwojowych województwa pomorskiego do roku 2030.

Wyniki powyższych prac miały kluczowy wpływ na kształt projektu Strategii 2030 przyjętego przez Zarząd Województwa Pomorskiego i skierowanego do konsultacji społecznych. Dzięki temu, że projekt powstawał w wielosektorowym dialogu, z uwzględnieniem opinii ekspertów oraz subregionalnych zespołów roboczych, do konsultacji społecznych przystąpiono z poczuciem solidnie wykonanej pracy, gotowością do dyskusji, a także z ciekawością, co proces ten ze sobą przyniesie.

Konsultacje społeczne: nowe doświadczenia organizacyjne...

Konsultacje społeczne projektu Strategii 2030 trwały łącznie 152 dni – od 31 stycznia do 30 czerwca 2020 r. Tak długi okres konsultacji to wyjątkowa praktyka w naszym kraju, daleko wykraczająca poza spełnienie formalnego obowiązku konsultacyjnego i wynikająca z wagi, jaką władze regionu przypisują znaczeniu debaty nad jego rozwojem, która wymaga czasu i namysłu.

Do udziału w konsultacjach zaproszono szerokie grono osób i instytucji, w szczególności przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych, administracji rządowej, organizacji pozarządowych, środowisk akademickich, związków zawodowych oraz osoby prywatne. Ogłoszenie na temat konsultacji projektu Strategii 2030 zostało opublikowane w prasie o zasięgu regionalnym, a także na dedykowanej stronie internetowej, na której dostępne były wszystkie dokumenty związane z procesem tworzenia i konsultacji projektu Strategii 2030 przez cały okres trwania konsultacji społecznych. Proces opracowania i konsultacji Strategii 2030 promowany był przede wszystkim z wykorzystaniem narzędzi będących w dyspozycji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, takich jak oficjalna strona internetowa, newsletter „Biuletyn Unijny UMWP” oraz specjalnie w tym celu stworzony, dedykowany newsletter „Biuletyn Strategia Pomorskie 2030”, a także kanały mediów społecznościowych.

Ze względu na stan pandemii oraz wprowadzony w jego konsekwencji reżim sanitarny, nie było możliwości organizacji konferencji i spotkań konsultacyjnych na terenie województwa zgodnie z założonym wcześniej planem. Pomimo tego, konsultacje społeczne projektu Strategii 2030 miały bardzo szeroki charakter, a zdalna forma spotkań z powodzeniem zastąpiła formę stacjonarną bez negatywnego wpływu na rezultaty całego procesu. Spotkania konsultacyjne, głównie w formie zdalnej (on-line) były podstawową, bezpośrednią formą konsultacji społecznych projektu Strategii 2030. Uczestniczyli w nich m.in. przedstawiciele administracji rządowej, samorządów terytorialnych, uczelni, organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, samorządów i organizacji przedsiębiorców, związków zawodowych.

Projekt Strategii 2030 był szeroko prezentowany i dyskutowany na forum gremiów o charakterze regionalnym, w tym m.in. Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego, Pomorskiej Rady Przedsiębiorczości, Pomorskiej Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy, Pomorskiej Rady Organizacji Pozarządowych, Pomorskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, Pomorskiego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej, Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Pomorskiej Rady ds. Polityki Senioralnej, Wojewódzkiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych czy Pomorskiej Izby Rolniczej. Ponadto, samorząd województwa pomorskiego został zaproszony do zaprezentowania założeń projektu Strategii 2030 na spotkaniu Klubu HRBP przy Olivia

Business Centre w Gdańsku. Projekt Strategii 2030 został omówiony również na posiedzeniach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i uzyskał jej pozytywną opinię. Odbyły się także spotkania on-line z przedstawicielami wszystkich czterech subregionalnych zespołów roboczych.

Uzupełnieniem bezpośrednich form konsultacji społecznych była m.in. wspomniana już strona internetowa dedykowana procesowi prac nad Strategią 2030 (strategia2030.pomorskie.eu), na której zostały zamieszczone projekt Strategii 2030, harmonogram prac, dokumenty związane z przygotowaniem Strategii 2030, artykuły tematyczne oraz informacje nt. przebiegu procesu konsultacji.

Dla ułatwienia procesu konsultacji, stworzony został formularz konsultacyjny projektu Strategii 2030, w ramach którego uczestnicy debaty mogli zgłaszać opinie i propozycje do poszczególnych części dokumentu. Formularz zawierał także pytania problemowe dotyczące proporcji finansowych pomiędzy poszczególnymi celami strategicznymi, formuły współpracy z partnerami oraz pytanie otwarte dotyczące innych uwag, sugestii i propozycji do projektu Strategii 2030 – dawał możliwość kompleksowego wypowiedzenia się na temat projektu. W trakcie konsultacji zgłoszono 1348 konkretnych uwag, komentarzy i spostrzeżeń ujętych w ramach 92 opinii nadesłanych przez instytucje publiczne, sektor pozarządowy, przedsiębiorców, uczelnie oraz mieszkańców Pomorza, w tym wymagane przepisami prawa opinie takich gremiów jak Pomorska Rada Działalności Pożytku

Lp.	Data	Gremium
1.	11 lutego 2020	Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego*
2.	28 lutego 2020	Pomorska Rada Przedsiębiorczości, Rada Programowa RPS PPK*
3.	3 marca 2020	Pomorska Rada Inwestycyjna ds. Instrumentów Zwrotnych*
4.	7 maja 2020	Prezydium Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
5.	22 maja 2020	Pomorska Izba Rolnicza
6.	27 maja 2020	Pomorskie Forum Samorządowe ds. Profilaktyki i Promocji Zdrowia
7.	27 maja 2020	Pomorska Wojewódzka Rada Rynku Pracy
8.	28 maja 2020	Pomorska Rada Organizacji Pozarządowych
9.	29 maja 2020	Pomorska Rada Działalności Pożytku Publicznego
10.	2 czerwca 2020	Wojewódzka Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych
11.	2 czerwca 2020	Spotkanie z przedstawicielami LGD/LGR
12.	3 czerwca 2020	Rady Inteligentnych Specjalizacji Pomorza
13.	5 czerwca 2020	SZR chojnicki
14.	16 czerwca 2020	Komisja społeczno-gospodarcza OMG-G-S
15.	17 czerwca 2020	SZR metropolitalny
16.	18 czerwca 2020	SZR nadwiślański
17.	18 czerwca 2020	Pomorski Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej
18.	23 czerwca 2020	Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna
19.	25 czerwca 2020	Pomorska Rada ds. Polityki Senioralnej
20.	26 czerwca 2020	SZR słupski

*Spotkania przeprowadzone w formie stacjonarnej

Tabela 2. Spotkania w ramach konsultacji społecznych projektu Strategii 2030.

Publicznego oraz Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego. Skala zaangażowania pomorskiej społeczności w debatę o przyszłości regionu świadczy o żywym zainteresowaniu tematem, ale także o transparentnym charakterze całego procesu.

...i inspiracje merytoryczne

Wśród najcenniejszych inspiracji płynących ze zgłoszonych uwag są te, które dotyczą pożądanej przez pomorską społeczność wartości merytorycznej strategii. Najczęściej

powtarzające się postulaty dotyczyły zawarcia w dokumencie odniesień do wpływu „szoków zewnętrznych”, jak np. pandemia, na rozwój województwa. Uwagi te wpisywały się w (dotychczas nie całkowicie uświadomioną) potrzebę stworzenia mechanizmów reagowania na tego typu negatywne zdarzenia i procesy. W kolejnym projekcie należy zmierzyć się z tym zagadnieniem, mając jednak świadomość ograniczonych kompetencji formalnoprawnych nie tylko samorządu województwa, ale wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w naszym kraju.

Kolejną szczególnie cenną inspiracją płynącą z procesu konsultacji był wątek pozytywnego oddziaływania na klimat przedsięwzięć prowadzonych w ramach strategii. Zgłoszono wiele daleko idących postulatów, włącznie z tymi dotyczącymi zastosowania analizy śladu węglowego dla przedsięwzięć realizowanych w ramach strategii. Dowodzi to dalekowzroczności pomorskich interesariuszy w tym obszarze oraz ambitnych wymagań, jakie stawiane są przed interwencją publiczną. Ważnym wątkiem w ramach debaty społecznej okazał się też postulat silniejszego wyeksponowania wyróżników w rozwoju Pomorza – w szczególności morskiego charakteru regionu oraz jego wielokulturowości i specyfiki etnicznej. Wydaje się to słusznym kierunkiem, wszak strategia naszego województwa powinna bazować w szczególności na specyfice regionu. Wątki te były już obecne w projekcie, lecz wymagają – w ocenie uczestników konsultacji – wzmocnienia.

Zagadnieniem, które często powtarzało się w ramach konsultacji w różnych ujęciach,

jest cyfryzacja. Ugruntowane podejście do tego obszaru tematycznego w pomorskich dokumentach strategicznych jest następujące: cyfryzacja ma ogromne znaczenie, lecz jest postrzegana jako element szerszych działań w poszczególnych obszarach, jak np. ochrona zdrowia, edukacja czy kultura. Uczestnicy konsultacji podkreślali jednak, że konieczne są także działania o charakterze horyzontalnym, związane przede wszystkim z bezpieczeństwem cyfrowym. Zagadnienia te zostaną zatem uwzględnione w kolejnym projekcie. Ostatnim (lecz być może najważniejszym) postulatem wynikającym z konsultacji, jest kwestia roli kultury w rozwoju województwa pomorskiego. W dokumencie strategii z jednej strony, podkreślono jej społeczną rolę w zakresie umacniania kapitału społecznego, a z drugiej – znaczenie gospodarcze, służące budowie szeroko rozumianej oferty czasu wolnego. To rozgraniczenie okazało się nie dość przejrzyste i będzie wymagało dalszego doprecyzowania, szczególnie w wymiarze społecznym.

Powyższe inspiracje z konsultacji pokazują, jak wiele zyskuje dokument strategiczny w tym procesie. Należy też zwrócić uwagę na generalny wzrost poziomu merytorycznego i profesjonalizacji debaty publicznej w porównaniu z rokiem 2005. Praktycznie nie zdarzają się opinie niezwiązane z przedmiotem konsultacji lub takie, które postulują uzupełnienie strategii o zagadnienia już w niej obecne. Częste są natomiast spostrzeżenia, które pokazują zupełnie inny pogląd na dany obszar tematyczny lub cechują się innowacyjnością i nieszablonowością. Jest to kwintesencją całego procesu konsultacyjnego.

Na zakończenie (tego etapu)

Konsultacje społeczne projektu strategii dobiegły końca. Miały przebiegać zupełnie inaczej, ale pandemia pokrzyżowała te zamierzenia. Chciałoby się powiedzieć „nie ma tego złego...”, gdyż przetestowano nowe kanały komunikacji ze społeczeństwem i okazały się one dość efektywne. Oczywiście, żadna platforma internetowa nie zastąpi spotkania na żywo, szczególnie w zakresie dynamiki dyskusji, z drugiej jednak strony, konferencje czy spotkania on-line powodowały nierzadko nieco swobodniejszą atmosferę, także w zakresie wyrażania opinii i uwag.

Konsultacje społeczne były kluczowym, ale nie ostatnim etapem prac nad nową strategią. Dalszy harmonogram obejmuje m.in. procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ocenę ekspercką ex-ante, a także debaty na forum sejmiku. Ostateczne przyjęcie strategii powinno nastąpić w I kwartale 2021 r. Nie ulega wątpliwości, że dokument strategii – wskazującej działania, które samorząd województwa pomorskiego chce zrealizować wspólnie ze swoimi partnerami – musiał zostać dogłębnie z nimi skonsultowany.

Pomimo pandemii, warunek ten został całkowicie spełniony.

Proces konsultacji strategicznej wizji rozwoju regionu do roku 2030 na tym się jednak nie kończy – przechodzi jedynie na kolejny etap. Na początku 2021 r. gotowe powinny być projekty pięciu regionalnych programów strategicznych, uszczegółwiających zapisy Strategii 2030 w obszarach: 1) bezpieczeństwa środowiskowego i energetycznego, 2) edukacji i kapitału społecznego, 3) bezpieczeństwa zdrowotnego i wrażliwości społecznej, 4) mobilności i bezpieczeństwa cyfrowego oraz 5) gospodarki, rynku pracy i oferty czasu wolnego. Rolą tych dokumentów oraz ich konsultacji społecznych jest doprecyzowanie wizji zawartej w Strategii 2030, nadanie jej ram organizacyjnych oraz przełożenie na konkretne przedsięwzięcia. Uczestnicy debaty będą mieli możliwość wzięcia udziału w tworzeniu kompleksowych zamierzeń rozwojowych Pomorza do roku 2030. Już teraz serdecznie do tego zachęcamy.



Potrzeba lepszej konsultacji projektu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego

Karol Guzikiewicz

Radny Sejmiku Województwa Pomorskiego; wiceprzewodniczący Komisji Budżetu i Finansów; członek Komisji Strategii, Rozwoju i Polityki Przestrzennej oraz doraźnej Komisji ds. Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej



Opinia dotycząca okresu styczeń 2019 – wrzesień 2020

Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030 jest poświęcona strona internetowa <https://strategia2030.pomorskie.eu/>. Na niej zostały przedstawione zaplanowane i zrealizowane etapy powstawania strategii

od września 2019 r., a także opublikowany został projekt strategii ze stycznia 2020. Przedstawiono harmonogram zadaniowy powstawania projektu od I kwartału 2019 r. do 4 kwartału 2020 r., 4 dokumenty i 14 raportów o charakterze źródłowym, subregionalne zespoły robocze oraz przebieg konsultacji społecznych trwających od lutego

do czerwca 2020 r. (<https://strategia2030.pomorskie.eu/konsultacje>). Zapewniono kontakt telefoniczny i e-mailowy oraz możliwość subskrypcji wiadomości (newsletter „Strategia”). Z formalnego punktu widzenia, zadanie nr 9 z harmonogramu przedsięwzięcia, nazwane „Działania informacyjne nt. opracowania SRWP 2030”, zostało zrealizowane poprawnie od września 2019 r. do września 2020 r. Niemniej, odnotowano lukę informacyjną od stycznia do sierpnia 2019 r.

Niestety, we wszystkich opublikowanych materiałach zabrakło metodyki tworzenia dokumentu oraz prezentacji zespołu autorskiego. Zespół autorski dokumentu jest anonimowy i podobnie anonimowa jest lista ekspertów, z którymi zostały przeprowadzone wywiady. To są bardzo poważne uchybienia świadczące o braku transparentności całego przedsięwzięcia. Tak więc, niejawnie jest, kto przeprowadzał wywiady, a także, z kim były przeprowadzane wywiady oraz metoda wywiadów. Podkreślić należy, iż zaprezentowane na stronie internetowej harmonogram i etapy powstawania strategii od września 2019 r. stanowią swego rodzaju namiastkę metodyki tworzenia dokumentu, ale pominięty został zasadniczy okres od stycznia do sierpnia 2019 r. (także w archiwum aktualności). Należy domniemywać, iż w tym okresie powstała główna część całego dokumentu, zredagowana przez anonimowy zespół autorski. Prestiż i wiarygodność zespołu autorskiego stanowią podstawę zaufania do każdego dokumentu tak istotnej rangi, co w tym przypadku spowodowało znaczne obniżenie zaufania. Ponadto, daleko niedoskonały i niepełny jest zestaw 14 raportów

o charakterze źródłowym dla zespołu autorskiego, co jeszcze bardziej pogłębia brak zaufania do dokumentu.

Podobnie istotne wątpliwości budzi „metodyka” konsultacji społecznych, przedstawiona w Raporcie z przebiegu konsultacji społecznych projektu Strategii Pomorskie 2030 z sierpnia 2020 r., który został opublikowany na stronie internetowej (<https://strategia2030.pomorskie.eu/-/konsultacje-spoeczne-projektu-strategii-rozwoju-wojewodztwa-pomorskiego-20-1>). Raport (32 strony) jest dokumentem, któremu towarzyszy 5 załączników (ponad 500 stron). Tekst raportu zawiera wprowadzenie i trzy następujące części:

- I. Formy i przebieg konsultacji społecznych;
- II. Główne wnioski z konsultacji społecznych;
- III. Rekomendowane kierunki zmian projektu SRWP 2020.

Niestety, część pierwsza opracowania potwierdza wszystkie wcześniejsze wątpliwości metodyczne, co w konsekwencji podważa wiarygodność części drugiej (główne wnioski) i trzeciej (rekomendowane kierunki zmian). We wprowadzeniu pomija się rozbieżności liczebne biorących udział „osób/podmiotów” z załącznikiem 1, tzn. – według wprowadzenia: 92 „osoby/podmioty” zgłosiły swoje uwagi w terminie i uwagi od 6 „osób/podmiotów” wpłynęły po terminie, natomiast w załączniku 1 zestawienie zawiera 88 osób/podmiotów. Pozostaje pytanie, co zrobiono z uwagami 10 „osób/podmiotów”?

Kolejnym poważnym uchybieniem jest przedmiotowe traktowanie zgłaszających uwagi. Dla „osób/podmiotów”, które znalazły się w niepełnym zestawieniu w załączniku 1, nie jest jasna interpretacja zawarta w kolumnie Rozstrzygnięcie/uwagi oraz w kolumnie Uzasadnienie. W konsekwencji, nie jest wiadomo, jak poniesiony wysiłek został uwzględniony i kto (jaki zespół i na jakiej podstawie) podejmował decyzje rozstrzygające o kwalifikacji uwag. Z jednej strony, słusznie przyjęto następujące kategorie rozstrzygnięć:

- Uwaga częściowo uwzględniona,
- Uwaga nieuwzględniona,
- Uwaga do rozważenia na dalszym etapie prac,
- Uwaga uwzględniona.

Z drugiej strony, forma uzasadnienia większości rozstrzygnięć jest zdawkowa i autokratyczna, a czasami obrażająca zgłaszającego

uwagę. Niestety, nie poświadczono, iż któkolwiek z analizujących uwagi pytał zgłaszających o wyjaśnienia. Tak więc, nie tylko zespół autorski projektu strategii był niejawnym, ale także niejawnym był zespół rozpatrujący uwagi, co znacznie podważa zaufanie do całego przedsięwzięcia.

Niestety, nie została jeszcze opublikowana kolejna lub ostateczna wersja projektu Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030, a więc nie można uznać, czy rozstrzygnięcia zakwalifikowane jako „uwzględnione” i „częściowo uwzględnione” zostały wprowadzone do tekstu oraz nie zostało wyjaśnione, co oznacza „do rozważenia na dalszym etapie prac”. Niewątpliwie, potwierdza to przekonanie o przedmiotowym traktowaniu zgłaszających uwagi, co stoi w sprzeczności ze stosowanym przez moderatorów tego przedsięwzięcia pojęciem „współpraca”.



Lotos – znikająca perła Pomorza

Leszek Bonna

Wicemarszałek województwa pomorskiego



W maju 1970 r. zapadła decyzja o budowie nowoczesnej rafinerii w Gdańsku. Dzięki temu, 30 lat później mogła się narodzić marka „Lotos”, która od tego czasu na trwale związała się społecznie, gospodarczo i wizyjowo z Pomorzem. Przez ostatnie 17 lat Grupa Lotos sukcesywnie inwestowała w modernizację i rozbudowę swoich instalacji przemysłowych. W efekcie tych innowacyjnych i sprawnie realizowanych inwestycji stała się liderem innowacji – stała się perłą Pomorza.

Prywatyzacja, fuzja czy wrogie przejęcie?

Na krajowej scenie politycznej, już od lat 90. XX w., sukcesywnie pojawiał się temat prywatyzacji rafinerii Gdańsk, później prywatyzacji

Grupy Lotos. Prowadzenie z władzami centralnymi rozmów w tej sprawie zawsze wprowadzało mnie w stan najwyższego zaniepokojenia. Samorząd województwa pomorskiego, używając merytorycznych argumentów, do tej pory skutecznie powstrzymywał te zapędy, więc pomysły pozostawały w sferze pomysłów. Mamy przecież świadomość, że rola społeczno-gospodarcza naszej perły Pomorza w regionie jest bezcenna. Dla jasności, nie podchodzę ideologicznie do procesu fuzji, który może być naturalnym procesem gospodarczym w momencie, gdy dotyczy firm o zbliżonym potencjale ekonomiczno-gospodarczym. Podchodzę do tego merytorycznie. Tym razem mamy do czynienia z fuzją, a być może nawet wrogim przejęciem, pozbawiającym niezależności ważną pomorską spółkę. Dlaczego wrogim przejęciem? Dlatego, że ta operacja gospodarcza

dotyczy podmiotów o diametralnie różnej pozycji na rynku, nie wynika z rachunku ekonomicznego, a jest raczej efektem prowadzonej przez rząd polityki „pełzającej centralizacji”.

Wielka niewiadoma

Komisja Europejska zwracała i zwraca szczególną uwagę na konkurencyjność poszczególnych segmentów rynku paliwowo-energetycznego. Dotychczas Lotos wspólnie z Orlenem prowadziły działalność gospodarczą z zachowaniem zdrowych zasad konkurencyjności, a Unia Europejska nie miała żadnych zastrzeżeń do funkcjonowania obydwu koncernów. Ich działalność przynosiła i przynosi skarbowi państwa wymierne korzyści. Na przykład, w 2019 r. PKN Orlen wygenerował ok. 8,9 mld zł zysku netto, przy wartości giełdowej (kapitalizacji) na poziomie ok. 24,7 mld zł, natomiast Lotos wygenerował ok. 2,9 mld zł zysku netto, przy wartości giełdowej na poziomie ok. 9,5 mld zł netto. Innymi słowy, Lotos jest podmiotem prawie trzy razy mniejszym niż Orlen.

Niestety, tym razem merytoryczne argumenty przeciw fuzji wysuwane przez samorząd województwa pomorskiego nie pomogły. Rząd złożył wniosek, a po długim postępowaniu wyjaśniającym Komisja Europejska wyraziła zgodę na przyłączenie Grupy Lotos do Grupy PKN Orlen, formułując przy tym drastyczne warunki, które powinny zostać spełnione, żeby dotrzymać wymagań konkurencyjności na europejskim

rynku paliwowo-energetycznym. Warunki te w istocie są znane, lecz nie są znane zamiary PKN Orlen odnośnie ich realizacji. Nie wiemy przecież, komu ani na jakich zasadach ma zostać sprzedana spora część Grupy Lotos. Potencjalnymi kupcami są międzynarodowe koncerny. Jeżeli więc one staną się właścicielami udziałów Lotosu, doprowadzi to do depolonizacji majątku firmy. W tym momencie każdej myślącej osobie powinna się zapalić ostrzegawcza lampka i powinny paść konkretne pytania. Unia Europejska wymaga wprowadzenia do zarządu Grupy Lotos swojego przedstawiciela, który będzie monitorował wdrożenie postawionych warunków, co oznacza utratę wpływu przez państwo na najważniejszą spółkę w regionie, w której skarb państwa ma ponad 50 proc. udziałów (53,18 proc.).

Wśród całego katalogu warunków określonych przez Komisję Europejską jest zbycie 30 proc. udziałów w rafinerii Lotos wraz z dużym pakietem praw zarządczych. Prawie połowa produkcji rafinerii, logistyka oraz magazyny mają przejść do nowej spółki, która będzie działać na terenie rafinerii w miejscu, które gdańszczanom kojarzyło się wyłącznie z Lotosem. Oznacza to wyprzedaż najcenniejszych części majątku firmy. Wydaje się, że bilans ekonomiczny Lotosu pogorszy się i w efekcie, spółka utraci obecną pozycję rynkową. Nie wiemy, kto zakupi ten majątek. Możemy się tego domyślać. Możemy także założyć z dużym prawdopodobieństwem, że nie będzie on reprezentował interesu polskiej gospodarki i bezpieczeństwa państwa.

Sprzedaż

Warto się przyjrzeć, jakie elementy obecnej Grupy Lotos mają zostać sprzedane. Są to spółki: Lotos Paliwa, Lotos Terminale, Lotos Infrastruktura, Lotos Biopaliwa, a także 50 proc. udziałów w spółce obrotu paliwami odrzutowymi. Oprócz tego, pod młotek pójdą dwa zakłady produkujące bitum (materiał wykorzystywany w drogownictwie, budownictwie, górnictwie), a także bazy paliwowe w Gdańsku, Gutkowie, Szczecinie i Bolesławcu. Tymczasem, rząd niedawno ogłosił decyzję o zwiększeniu wydatków na program odbudowy dróg krajowych. Sprzedaż dwóch nowoczesnych zakładów produkujących bitum z dodatkiem polimerów, który charakteryzuje się większą wytrzymałością w stosunku do tradycyjnego asfaltu, zakrawa w tym kontekście – delikatnie mówiąc – na złą wolę. To nie koniec. Do sprzedaży ma trafić także dziewięć składów paliwa na rzecz niezależnego operatora – tu też nie ma żadnych informacji, kim miałyby być niezależny operator. Na sprzedaż zostanie także przeznaczonych 389 stacji benzynowych, w tym wszystkie zlokalizowane przy autostradach oraz drogach szybkiego ruchu. Te 389 stacji to ok. 80 proc. wszystkich stacji benzynowych Grupy Lotos. Możemy więc sobie wyobrazić, że w województwie pomorskim nie będzie żadnej stacji benzynowej z szyldem Lotosu. Na przykład, zmieniają one szyld na BP. Media właśnie przekazały informację, że koncern BP jest zainteresowany zwiększeniem skali prowadzonego w Polsce biznesu, czyli detal i paliwa lotnicze (<https://www.money.pl/gielda/>

fuzja-orkenu-i-lotosu-szef-bp-zmienia-zdanie-w-sprawie-ograniczenia-konkurencji-6552919671253952a.html).

Najcenniejsze aktywa Grupy Lotos mają zostać sprzedane, więc nie zasilą PKN Orlen, zmuszając koncern do ostrzejszych działań na rynku w celu utrzymania dotychczasowej pozycji. Dodatkowo, dla potrzeb konkurencyjnej firmy PKN, Orlen będzie musiał wybudować w Szczecinie terminal portowy służący importowi paliwa lotniczego. Nowy podmiot powstały na miejscu Lotosu ma mieć także nieograniczony dostęp do Naftoportu w Gdańsku.

Powołanie narodowego koncernu paliwowo-energetycznego

Unia Europejska nie sprzeciwia się budowie narodowego czempiona, ale kładzie nacisk i zwraca uwagę na konieczność stosowania zasad zachowania konkurencyjności w trakcie takiej operacji. Nowa firma, po połączeniu zdolności przetwórczej oraz potencjału importowego, nie będzie jednak w stanie wywierać większego nacisku konkurencyjnego niż ten, jaki wywierała Grupa Lotos przed fuzją. Zapewne nie przełoży się to na zwiększenie zysku nowego podmiotu. Nie przełoży się to także na spadek cen paliw na rynku detalicznym czy hurtowym. Zapewne także rynek paliw lotniczych zostanie rozmontowany. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa powiedzieć, że nie nastąpi wzrost rynkowego znaczenia Grupy Orlen po wchłonięciu Lotosu. Może wręcz się zmniejszyć. Czy jest to ryzyko, dla którego

warto poświęcić prężnie działające pomorskie przedsiębiorstwo, którego marka jest znana w Europie?

Zastanówmy się więc, jaki jest cel powołania narodowego koncernu paliwowo-energetycznego w momencie, w którym Unia Europejska przyjęła plan działania na rzecz zrównoważonej gospodarki UE do roku 2050 (tzw. Zielony Ład). Gospodarka ma osiągnąć zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto, a wzrost gospodarczy po raz pierwszy nie będzie generował wzrostu emisji gazów cieplarnianych. W jaki sposób nasz narodowy czempion ma sprawnie przejść od procesu przetwarzania paliw kopalnych na rzecz technologii zeroemisyjnych? Od momentu powstania Grupa Lotos była i jest postrzegana jako lider innowacji, czego nie można do końca powiedzieć o grupie PKN Orlen. Dotychczasowe doświadczenia pozwalają sądzić, że powstały konglomerat utraci dotychczasowy pierwiastek innowacyjności, który będzie miał decydujące znaczenie w najbliższych latach w procesie rewolucji energetycznej. Dodatkowo, należy poddać w wątpliwość zdolność do skutecznej konkurencji z innymi potentatami rynku paliwowo-energetycznego. Prawdopodobieństwo wzrostu lokalnej konkurencji na części rynku europejskiego (Europa Środkowo-Wschodnia) jest także mocno dyskusyjne. Warto zadać sobie pytanie, czy zgoda Komisji Europejskiej na zakończenie procesu fuzji nie będzie jedynie pyrusowym zwycięstwem polskiego rządu, bo realizacja wizji budowy narodowego

czempiona została oparta na merytorycznie błędnych założeniach.

Finanse

Pozostał jeszcze bardzo wymierny aspekt finansowy całej operacji. Rzutować to będzie na dochody województwa pomorskiego i pośrednio wpłynie na jakość życia mieszkańców regionu. Dzięki wpływom do budżetu województwa z tytułu podatku CIT od Grupy Lotos, które w 2019 r. wyniosły 70,79 miliona złotych, można przebudować 70 km dróg wojewódzkich albo całkowicie pokryć roczne wydatki wojewódzkich instytucji kultury. Czy nowy podmiot będzie w stanie wypełnić tę lukę? Czy będzie zainteresowany lokalnym mecenatem kultury i sportu? Czy będzie zainteresowany wsparciem takich wydarzeń, jak: Festiwal Szekspirowski, Cudawianki, Siesta Festival, Dwa Teatry czy Ladies Jazz Festival? Nie wiadomo. Nie wiadomo, jak jutro będzie wyglądał los tych wydarzeń. Nie jesteśmy w stanie powiedzieć, jakie będzie zainteresowanie nowego podmiotu wsparciem działalności społecznej. Można tylko przypuszczać, mając inne przykłady centralnego sterowania spółkami skarbu państwa, że regionalnym i lokalnym inicjatywom o wiele trudniej będzie się wpasować w wizję kreowaną w Warszawie.

wrzesień 2020 roku



Interpelacje poselskie do ministra aktywów państwowych ws. przejęcia Grupy Lotos SA przez PKN Orlen SA

■
Marek Biernacki

Posel na Sejm III, V–IX kadencji



Warszawa, 2020-09-25

Marek Biernacki

minister aktywów państwowych

Interpelacja nr 11267

Interpelacja w sprawie okoliczności uzyskania decyzji Komisji Europejskiej i jej treści dotyczącej przejęcia przez PKN ORLEN SA kontroli nad Grupą LOTOS SA

Szanowny Panie Ministrze,

W dniu 14 lipca PKN ORLEN S.A. poinformował w komunikacie giełdowym o udzieleniu przez Komisję europejską warunkowej zgody na przejęcie przez PKN ORLEN S.A. kontroli nad Grupą LOTOS S.A.

W związku z tym faktem proszę o przekazanie wiążącego tekstu decyzji Komisji Europejskiej i zobowiązań, jakie przyjął na siebie PKN ORLEN S.A.; prośba ta wynika m.in. z faktu, że informacja z 14 lipca, którą przedstawił w komunikacie giełdowym Orlen istotnie różni się w kluczowych momentach od wersji, która została przedstawiona (wersja angielska) jako komunikat KE.

Dla przykładu:

- „zawarcie z niezależnym podmiotem trzecim umowy joint venture, a w wyniku tego zbycie na rzecz tego niezależnego podmiotu trzeciego 30% udziału w spółce, do której aportem wniesiona zostanie rafineria Grupy LOTOS zlokalizowana w Gdańsku oraz zagwarantowanie temu podmiotowi uprawnień kontraktowych w zakresie corporate governance” – fragment komunikatu Orlenu;
oraz
- „To divest a 30% stake in Lotos' refinery accompanied by strong governance rights, with the purchaser having the right to approximately half of the refinery's diesel and gasoline production, while also giving the purchaser access to important storage and logistics infrastructure” – komunikat KE.

W tej sytuacji tylko odniesienie się do tekstu oryginalnych „środków zaradczych” narzuconych polskiej stronie pozwoli na wyjaśnienie wszelkich wątpliwości.

W szczególności proszę o wyjaśnienie – niezależnie od przekazania oryginalnego tekstu decyzji KE w sprawie „fuzji” Orlenu i Lotosu – następujących kwestii:

1. Obecnie Skarb Państwa jest właścicielem instalacji rafineryjnej w Gdańsku w ok. 53 procentach (wynika to wprost z akcjonariatu Grupy LOTOS S.A.). Jaki będzie udział Skarbu Państwa w tejże instalacji po przeprowadzeniu zapowiadanej fuzji? Nawet przy

przyjęciu najbardziej optymistycznego założenia, że w wydzielonej spółce zarządzającej gdańską instalacją rafineryjną „niezależny podmiot trzeci” będzie miał 30% akcji, a pozostałe akcje będą należały do Orlenu (co jednak wymagałoby spłacenia obecnych udziałowców Grupy Lotos), to udział Skarbu Państwa w rafinerii spadnie z obecnych 53% do niespełna 20% (70% udziałów w gdańskiej rafinerii przy 27,5% udziałów Skarbu Państwa w Orlenie). A obniżenie udziału Skarbu Państwa w przedsiębiorstwie na rzecz podmiotu prywatnego nazywa się PRYWATYZACJĄ...

2. Wobec powyższego rodzi się pytanie czy MAP i szerzej: rząd Prawa i Sprawiedliwości pod pozorem rzekomej „fuzji” nie zamierza przypadkiem sprywatyzować gdańskiej instalacji rafineryjnej?
3. Proszę o potwierdzenie, że przyjęte przez Orlen, a narzucone przez Komisję Europejską „środki zaradcze” zakładają:
 - a) wydzielenie gdańskiej rafinerii ze struktury Grupy LOTOS (czyli także natychmiastową spłatę kredytów bankowych zaciągniętych na modernizację rafinerii – np. na projekt EFRA);
 - b) sprzedanie 30% udziałów w tak wydzielonej spółce podmiotowi zewnętrznemu oraz oddanie mu („giving the purchaser access...”) infrastruktury logistycznej i magazynowej;
 - c) zapewnienie nabywcy faktycznej kontroli operacyjnej nad działalnością rafinerii („zagwarantowanie uprawnień kontraktowych w zakresie corporate governance” – w wersji polskiej lub „strong governance rights” – w wersji KE);
 - d) zagwarantowanie nabywcy prawa do zakupu (zapewne po cenie produkcji) połowy zdolności produkcyjnych rafinerii w zakresie wytwarzania paliw. Jaki jest – w takim wypadku – sens ekonomiczny całej operacji?
4. Jakie – w wypadku sprzedaży 30% udziałów w rafinerii i prawa zarządzania nią – będą gwarancje, że nabywca nie sprzeda następnie tych udziałów jakiemuś kolejnemu podmiotowi (np. Rosnieftowi czy Lukoilowi) lub też – co jest przecież prawem właściciela – nie zrezygnuje z dywersyfikacji źródeł dostaw ropy i nie będzie kupował jedynie surowca rosyjskiego?
5. Czy były prowadzone jakiekolwiek analizy, czy w przypadku jeżeli nabywca instalacji gdańskiej zdecyduje się na wyeksportowanie całości przysługującego mu produktu (50% produkowanej w Gdańsku benzyny i ropy), to czy pozostała produkcja krajowa wystarczy na pokrycie polskiego zapotrzebowania na paliwa?

Z poważaniem
Marek Biernacki

Gdynia, 15 września 2020 r.

Warszawa, 2020-09-25

Marek Biernacki

minister aktywów państwowych

Interpelacja nr 11266**Interpelacja w sprawie warunków przejęcia przez PKN ORLEN SA kontroli nad Grupą LOTOS SA**

Szanowny Panie Ministrze,

1. Czy prawdą jest, że warunkiem „fuzji” ORLEN-u i LOTOS-u jest prywatyzacja (sprzedaż podmiotom prywatnym) następujących spółek:
 - Lotos Paliwa Sp. z o.o. (jedynie 116 stacji kupi ORLEN);
 - Lotos Asfalt Sp. z o.o.;
 - Lotos Terminale S.A.;
 - Lotos Infrastruktura S.A.;
 - Lotos-Air BP Polska Sp. z o.o.?
2. Czy jest prawdą, że „środki zaradcze” narzucone przez Komisję Europejską nakazują sprzedaż wszystkich spółek grupy Lotos, które przynoszą zyski?
3. Czy prawdą jest, że ORLEN przejmie jedynie spółki przynoszące straty lub wymagające dużych nakładów:
 - Lotos Oil Sp. z o.o.;
 - Lotos Petrobaltic S.A.;
 - Lotos Exploration & Production Norge AS;
 - Lotos Kolej Sp. z o.o.;
 - Lotos Lab Sp. z o.o.;
 - Lotos Ochrona Sp. z o.o.;
 - Lotos Straż Sp. z o.o.;
 - Lotos Serwis Sp. z o.o.

Czy prawdą jest, że prywatyzowane spółki nie będą miały obowiązku korzystać z usług spółek (dotychczasowej Grupy LOTOS); np. Lotos Ochrona, co może doprowadzić do ich likwidacji i zwolnienia pracowników?

4. Czy to prawda, że aby Skarb Państwa otrzymywał z LOTOS-u przyłączonego do ORLEN-u tyle samo zysku (potencjalnej dywidendy) co przed połączeniem, wydajność rafinerii musiałaby zwiększyć się o 177%? Czy prowadzono już analizy ekonomiczne w tej kwestii?
5. Poza sprzedażą 30% udziałów w Grupie LOTOS Orlen został zobowiązany do odsprzedażania praktycznie całej infrastruktury hurtowo-przesyłowo-magazynowej: spółek LOTOS

Terminale i LOTOS Infrastruktura i czterech terminali paliwowych a dodatkowo LOTOS ma obowiązek zwolnić rezerwacje na magazynowanie surowca i produktów u „podmiotów trzecich” (np. terminalu przeładunkowomagazynowego w Dębogórze – bez którego zagrożony może być import ropy „z morza” – w tym z USA). Czy były prowadzone analizy ekonomiczne jak ewentualne „połączenie” ORLEN-u i LOTOS-u wpłynie na możliwości dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej?

6. Czy to prawda, że w ramach narzuconych przez Komisję Europejską „środków zaradczych” Polska zobowiązała się zapewnić ewentualnemu nabywcy akcji Grupy LOTOS dostęp do terminalu NAFTOPORTU (swoją drogą: jak ORLEN może „zagwarantować” określony sposób zachowania innego, całkowicie niezależnego podmiotu gospodarczego?) na potrzeby eksportu paliwa lotniczego: „granting the entity indicated in item a) an option to access the transshipment terminal owned by the company NAFTO-PORT Sp. z o.o. in order to enable this entity to export jet fuel”. Czy taki zapis może np. zmusić ORLEN do kupienia zdolności przeładunkowych NAFTOPORTU i oddania ich potencjalnemu nabywcy (ograniczając tym samym zdolność przeładunkową dla ropy importowanej z USA i krajów arabskich).
7. Czy były prowadzone analizy jak sprzedaż poszczególnych elementów majątku Grupy LOTOS wpłynie na wielkość marż: rafineryjnej, hurtowej i detalicznej? Na ile sprzedaż części udziałów rafinerii, praktycznie całej infrastruktury używanej do handlu hurtowego oraz większości detalu wpłynie na spadek przychodów połączonych spółek?
8. W jaki sposób po połączeniu LOTOS-u z ORLEN-em zostanie zapewniona możliwość bezpiecznego składowania rezerw obowiązkowych (skoro cała infrastruktura magazynowa LOTOS-u ma zostać sprzedana)?
9. Komisja Europejska narzuca nam także konieczność sprzedaży spółki LOTOS Biopaliwa (prawo pierwokupu ma podmiot, który zakupi 30% udziałów w Grupie LOTOS a w wypadku, gdy podmiot ten nie będzie zainteresowany – innemu nabywcy). Czy oszacowano już koszty takiego działania? W najlepszym wypadku po sprzedaży Spółki wzrosną koszty pozyskiwania biokomponentów do produkcji paliw; w najgorszym mogą być problemy z osiągnięciem celów zakładanych przez UE (do końca br. 10% paliw wykorzystywanych w transporcie drogowym w UE mają stanowić biokomponenty). Czy w takiej sytuacji nie zostaniemy postawieni w sytuacji przymusowej konieczności zakupu biokomponentów od sprywatyzowanej spółki po dyktowanych przez nią cenach (pod groźbą unijnych sankcji za nie osiągnięcie wskazanego pułapu bioemisji)?
10. Czy to prawda, że podmiot lub podmioty, które kupią od LOTOS-u stacje paliw otrzymają (bezpłatnie?) prawo do użytkowania znaków towarowych i logotypów będących obecnie własnością Grupy LOTOS przez „czas niezbędny na rebranding”?
11. Czy wobec sytuacji opisanej w poprzednim pytaniu nie istnieje zagrożenie, że wszystkie działania marketingowe i sponsoringowe podejmowane przez LOTOS w ostatnich

- dwóch latach i obecnie będą de facto służyły nowym właścicielom stacji? Czy uprawnione jest zatem stwierdzenie, iż jakiegokolwiek działania sponsoringowe i reklamowe podejmowane obecnie (po ujawnieniu warunków zgody na połączenie) przez LOTOS są wprost i bez żadnych wątpliwości działaniami na szkodę Skarbu Państwa – pieniądze wydane obecnie na budowanie i umocnienie marki LOTOS będą bowiem „napędzały” prywatne biznesy nabywców stacji LOTOS-u?
12. Czy przejęcie LOTOS-u przez ORLEN będzie także oznaczać konieczność sprzedaży udziałów LOTOS-u w niezwykle dochodowym przedsięwzięciu, jakim jest spółka LOTOS-Air BP zajmująca się dystrybucją paliwa lotniczego? Czy to prawda, że na ORLEN nałożono także obowiązek wydzierżawienia spółce istniejących magazynów paliw lotniczych a nawet zbudowania nowych magazynów na kolejnych lotniskach? Czy to prawda, że ORLEN zobowiązał się do zapewnienia dostaw paliw na rynek czeski, ale w „środkach zaradczych” nie ma żadnego formalnego zabezpieczenia dostaw paliwa lotniczego dla polskiego lotnictwa wojskowego? Czy to prawda, że obecnie spółka LOTOS-Air BP jest jedynym w Polsce dostawcą paliwa lotniczego posiadającym certyfikat upoważniający do tankowania amerykańskich samolotów wojskowych?
13. Czy to prawda, że kolejnym elementem narzuconym w ramach „środków zaradczych” jest obowiązek sprzedaży spółki LOTOS Asphalt? Czy prowadzone były analizy jak sprzedaż Spółki może negatywnie wpłynąć na możliwość (i koszty) budowy dróg w Polsce (trudności w nabyciu asfaltu, wzrost cen)? Czy to prawda, że na dodatek ORLEN ma zapewnić nabywcy spółki LOTOS Asphalt dostawy bitumu w wielkości przynajmniej 500 tys. ton rocznie? Czy to prawda, że z zapewnieniem takiej ilości mas bitumicznych może być pewien problem (szczególnie po uruchomieniu nowej instalacji w rafinerii gdańskiej – tzw. EFR-y, która pozwala na przerabianie frakcji używanych obecnie do produkcji asfaltu na ropę)? Czy to prawda, że jeżeli ORLEN nie będzie w stanie zapewnić takiej ilości bitumu ze źródeł „gdańskich” ORLEN będzie musiał przekazać część produkcji bitumu z innych swoich instalacji rafineryjnych obniżając tym samym podaż asfaltu na rynek krajowy?
14. Czy były prowadzone jakiegokolwiek analizy wskazujące, że w tych warunkach połączenie ORLEN-u i LOTOS-u ma realny sens ekonomiczny? Czy Ministerstwo Aktywów Państwowych może przekazać konkretne obliczenia jak w ciągu najbliższych pięciu, czy dziesięciu lat zwiększą się przychody Skarbu Państwa w wyniku „fuzji” ORLEN-u i LOTOS-u?

Z poważaniem
Marek Biernacki

Gdynia, 15 września 2020 r.

Warszawa,

Marek Biernacki

minister aktywów państwowych

Interpelacja nr 12459**Interpelacja w sprawie ekonomicznych skutków przejęcia Grupy LOTOS SA przez PKN Orlen SA**

Szanowny Panie Ministrze,

Synergia wynikająca z PKN ORLEN i Grupy LOTOS SA miała na celu stworzenie największego giganta paliwowego na rynku polskim, który będzie liczył się na rynku międzynarodowym. Jednakże ani Ministerstwo Aktywów Państwowych ani kierownictwo PKN ORLEN nie przedstawiły oficjalnych, wiarygodnych analiz dotyczących ekonomicznych skutków przejęcia Grupy Lotos SA przez PKN ORLEN SA. Decyzją i warunkiem Komisji Europejskiej na zgodę połączenia obu przedsiębiorstw to przyszłe pomniejszenie o 30 % kapitału własnego co jest niekorzystne dla ekonomicznego założenia tego przedsięwzięcia. Brak analiz skutkuje narażeniem na ogromne straty finansowe kapitału Skarbu Państwa. Jedynym „programowym” dokumentem dotyczącym fuzji LOTOS-u i ORLEN-u był wywiad prezesa PKN ORLEN Daniela Obajtki dla „Rzeczpospolitej” z 11 lipca 2019 roku, gdzie Prezes ORLEN-u stwierdził m.in., że: „Konsolidacja PKN Orlen z Grupą Lotos umożliwi osiągnięcie synergii zarówno po stronie kosztowej, jak i przychodowej. Największe synergie kosztowe zidentyfikowaliśmy w obszarach zakupów surowców oraz logistyki surowcowej i produkcyjnej. Wynikają one przede wszystkim z optymalizacji produkcji i transportu produktów dzięki możliwości jednoczesnego zarządzania w rafineriach Grupy Orlen w Płocku, Czechach, Możejkach i dodatkowo w Gdańsku. Natomiast synergie przychodowe są możliwe do uzyskania głównie w wyniku integracji sprzedaży produktów rafineryjnych i petrochemicznych oraz w obszarze sprzedaży detalicznej. Pomorze może zyskać pod wieloma względami. Region będzie jednym z głównych beneficjentów procesu konsolidacji, choćby z uwagi na wzmocnienie Lotosu, zwiększenie liczby i skali wspólnych zamówień, a także wejście przez firmę w nowe obszary działalności i rozwijanie tych, w których jest już aktywna, jak np. wydobywanie węglowodorów”.

W związku z tym, że majątek Skarbu Państwa nie może stanowić o upłynnieniu inwestycji finansowych dla dowolnych podmiotów bez wiedzy i zgody Polaków. Winni zostać poinformowani o szczegółowych analizach aktywów przyszłych zysków i szczegółową analizę opierającą się na konkretnych i rzetelnych danych dotyczących potencjalnej fuzji, które powinny wynikać z realnych i rzeczywistych analiz (mam nadzieję, że takie analizy były prowadzone).

Firma	Przychody ze sprzedaży	Zysk brutto przed opodatkowaniem	Aktywa
Orlen	110 mld	7,1 mld	64,1 mld
Lotos	30,1 mld	2,7 mld	22,2 mld
Energa	10,3 mld	953 mln	21,6 mld
RAZEM	~150 mld	~10,8 mld	~108 mld

Powyższa tabela wskazuje przychody ze sprzedaży za rok 2019 – kiedy przedsiębiorstwa działają na rynku samodzielnie. A analizy sporządzone z dużym wyprzedzeniem wskazują na rosnące wskaźniki przyszłych przychodów dla każdej z firm.

W związku z powyższym proszę o odpowiedź na poniższe pytania:

1. Kiedy połączona pod kierownictwem prezesa Daniela Obajtka firma osiągnie wynik o minimum 5% (to chyba niewielki wzrost jak na tak potężne „lepszy w każdej z kategorii, czyli, w którym roku ORLEN osiągnie: ze sprzedaży, 11,5 157,5 mld złotych przychodów mld zysku brutto i wartość aktywów na poziomie 113 mld zł?
2. Czy w wyniku połączenia procesu łączenia wyniki tych trzech przedsiębiorstw – liczonych łącznie lub rozdzielnie – nie pogorszą się ani w roku bieżącym, ani w latach kolejnych?
3. Jakie firmy doradcze uczestniczyły w procesie przygotowywania ekonomicznej strony połączenia LOTOS-u i ORLEN-u, jakie opracowania przygotowały i jakie kwoty wydano na te analizy?
4. Czy przed podjęciem decyzji o połączeniu LOTOS-u i ORLEN-u uzyskano jednoznaczne analizy wskazujące na efektywność ekonomiczną takiego przedsięwzięcia? Proszę o ich udostępnienie.
5. Czy proces połączenia jest właściwie skrupulatnie i rzetelnie przygotowany: czy przed ogłoszeniem decyzji KE o zgodzie na połączenie rozpoznano potencjalnych nabywców składników majątku LOTOS-u, które muszą zostać sprzedane?
6. Czy oszacowano potencjalne skutki ekonomiczne takich transakcji i ich wpływ na rynek krajowy (np. rynek paliw lotniczych, rynek asfaltu itp.)? Jaka firma doradcza realizowała to zlecenie?
7. Jakie konkretne parametry ekonomiczne zaplanowano dla operacji łączenia LOTOS-u i ORLEN-u; w szczególności proszę o podanie – dla lat 2020–2025 – przyszłe prognozy dla następujących wskaźników (wraz z odniesieniem ich do wyników przedsiębiorstw sprzed połączenia, np. z roku 2017):
 - a) przychody ze sprzedaży;

- b) zysk;
- c) wartość aktywów;
- d) wielkość inwestycji;
- e) prognoza dywidendy;
- f) wycena akcji przedsiębiorstwa przez giełdę;
- g) udział w rynku sprzedaży hurtowej i detalicznej paliw;
- h) zwiększenie marż: hurtowej i detalicznej;
- i) wielkość zatrudnienia;
- j) redukcja kosztów ogólnego zarządu;
- k) redukcja kosztów marketingu i reklamy;
- l) redukcja kosztów (kwotowo i procentowo w stosunku do przychodów);
- m) redukcja kosztów zakupu ropy (zapowiadana wielokrotnie przez Prezesa Daniela Obajtka) oraz wpływ tej obniżki na wysokość marży rafineryjnej (porównanie do marży – oddzielnie – LOTOS-u i ORLEN-u z roku 2017);
- n) wpływ połączenia na zakupy surowca z kierunków „poza rosyjskich” – prognoza wielkości zakupów ropy nie-rosyjskiej.

Z poważaniem
Marek Biernacki

Gdynia, 9 października 2020 r.

Przejęcie Grupy Lotos przez PKN Orlen impulsem do rozwoju Pomorza

Jerzy Barzowski

Radny Sejmiku Województwa Pomorskiego; członek Komisji Samorządu i Bezpieczeństwa Publicznego; przewodniczący Klubu Radnych Prawa i Sprawiedliwości



PKN Orlen, wraz z uzyskaniem warunkowej zgody Komisji Europejskiej na przejęcie Grupy Lotos, stanął właśnie przed wyjątkową szansą dołączenia do grona najbardziej liczących się koncernów paliwowo-energetycznych w Europie. Na tej transakcji zyskają także Lotos i Pomorze. Gdańska grupa będzie uczestniczyć w wielomiliardowych projektach inwestycyjnych, wpływających na bezpieczeństwo i rozwój polskiej gospodarki, a także rozwinie nowe linie biznesowe. Natomiast region otrzyma jeszcze większe i bardziej kompleksowe wsparcie.

Co może połączona grupa

Największa w ostatnich latach transakcja w branży paliwowo-energetycznej w Europie będzie oznaczać milowy krok w kierunku budowy silnego, zdywersyfikowanego koncernu multienergetycznego o dużym międzynarodowym potencjale. Grupa, którą utworzy PKN Orlen, Energa, a w niedalekiej przyszłości także Lotos i PGNiG, będzie miała mocną pozycję na europejskim rynku, a w perspektywie kolejnych lat zyska szansę na bycie liczącym się graczem także w skali globalnej.

Jak wiadomo, duży może więcej. Połączona grupa zwiększy swoją siłę przebicia w negocjacjach cenowych, szczególnie w zakresie dostaw ropy, z kontrahentami z USA, krajów Bliskiego Wschodu czy Rosji. PKN Orlen od lat konsekwentnie buduje i wzmacnia relacje ze światowymi producentami surowca, jednak nie jest tajemnicą, że na tym rynku liczą się przede wszystkim zamawiane wolumeny. Koncern sprowadza rocznie około 30 mln ton ropy, więc taka ilość nie plasuje go nawet w gronie średnich odbiorców, z którymi światowi producenci ropy chętniej nawiązują współpracę. Status ten zyska, łącząc swój potencjał z Grupą Lotos. W efekcie, większe zróżnicowanie kierunków dostaw przełoży się nie tylko na kwestie biznesowe, ale także na bezpieczeństwo energetyczne Polski.

Orlen a Lotos

PKN Orlen posiada silniej zdywersyfikowane źródła przychodów i zdecydowanie szersze portfolio produktowe niż Grupa Lotos. Jej przejęcie jest zatem uzasadnione także w obliczu zmieniających się trendów rynkowych i daje gwarancję długoterminowego, stabilnego funkcjonowania w nowej rzeczywistości. W związku z coraz ostrzejszymi regulacjami środowiskowymi, udział paliw kopalnych, jako źródła energii w transporcie, będzie się kurczył. Na znaczeniu będą coraz bardziej zyskiwać wodór i energia odnawialna. Zgoda Komisji Europejskiej to wyraźny sygnał, że Europa potrzebuje koncernów multienergetycznych także dlatego,

że to właśnie one będą w stanie sprostać wyzwaniom związanym z transformacją energetyczną. Polska ma w tym temacie dużo do zrobienia, a niskoemisyjna gospodarka wymaga miliardowych inwestycji. Takim przykładem jest planowana budowa morskich farm wiatrowych na Bałtyku. To inwestycja rzędu kilkunastu miliardów złotych, którą może przeprowadzić tylko dobrze zintegrowana, duża firma.

Transakcja ta to również szansa dla obu firm na zwiększenie liczby i skali wspólnych zamówień, a także wejście w nowe obszary działalności i jeszcze szybsze rozwijanie tych, w których są już aktywne. W przypadku Lotosu to m.in. elektromobilność czy poszukiwanie i wydobywanie węglowodorów.

Co zyska Pomorze?

Wszystko wskazuje na to, że Pomorze będzie jednym z głównych beneficjentów tej transakcji. Wymogiem warunkującym zwiększanie wartości przedsiębiorstw jest ciągły wzrost innowacyjności. Jednym z ciekawszych rozwiązań, stosowanym do jej pobudzania, są tzw. inteligentne specjalizacje regionów. Połączenie PKN Orlen i Grupy Lotos otworzyłoby przed Gdańskiem szansę na powstanie jednego z centrów kompetencyjnych pracujących na rzecz rozwoju nowych technologii. Orlen w tworzeniu takich centrów ma już duże doświadczenie. Przykładem jest spółka Orlen Południe, sukcesywnie przekształcana w centrum kompetencyjne rozwoju biopaliw dla całego koncernu, a także czeskie instytuty

badawcze, należące do Grupy Orlen, które specjalizują się w badaniu zaawansowanych tworzyw sztucznych.

Gdańsk mógłby więc stać się ośrodkiem odpowiedzialnym za rozwój nowej mobilności, elektromobilności oraz paliw alternatywnych, np. wodoru. W ramach specjalizacji funkcjonowania warte rozważenia byłoby stworzenie w stolicy Pomorza klastra technologii wodorowych i czystych technologii energetycznych. Bez wątpienia, tym działaniom sprzyjałoby bogate zaplecze naukowe Gdańska oraz jego otwartość na nowe trendy.

Finanse regionu po przejęciu Lotosu

Na Pomorzu niejednokrotnie słyhać było obawy o kondycję finansową regionu po przejęciu Lotosu przez PKN Orlen. Czy były one uzasadnione? Zdecydowanie, nie. Koncern już wcześniej udowodnił, że z szacunkiem podchodzi do korzeni spółek działających w Grupie, pozostawiając ich siedziby w miejscach, z których się wywodzą. I tak na przykład, siedziba Orlen Oil znajduje się w Krakowie, Anwilu we Włocławku, Orlenu Południe w Trzebini, a spółki Orlen Centrum Serwisowe – w Opolu. Tak samo będzie w przypadku Lotosu. Jego siedziba pozostanie w Gdańsku i to tu, na takich samych zasadach jak dzisiaj, trafiać będzie część podatków CIT. Nadal też użytkowane będą budynki Grupy Lotos, więc wpływy z podatków od nieruchomości pozostaną w mieście. Podobnie będzie z redystrybucją dochodów z PIT pracowników do lokalnego samorządu.

Lotos dysponuje wykwalifikowaną i doświadczoną kadrą, a jak wiadomo, to właśnie ona jest największą wartością każdego sprawnie funkcjonującego przedsiębiorstwa. Przejęcie grupy pozwoli więc w pełni wykorzystać potencjał pracowników. Załoga Lotosu zyska możliwość rozwoju zawodowego oraz pracy w większej i silniejszej firmie o międzynarodowym znaczeniu. Będzie mogła korzystać zarówno z doświadczeń, jak i infrastruktury PKN Orlen, w tym z Centrum Badawczo-Rozwojowego, którego otwarcie zapowiadane jest jeszcze na ten rok, a także ośrodków naukowo-badawczych w Czechach.

Niezmienna pozostanie również polityka sponsoringowa na Pomorzu, realizowana obecnie przez Grupę Lotos. Wsparcie popływie jednak szerszym strumieniem, ponieważ jeden silny koncern znacznie mocniej będzie mógł zaangażować się w działania społeczne, kulturalne i sportowe w regionie. PKN Orlen od dawna aktywnie działa w tym zakresie na Pomorzu, czego najlepszym przykładem jest zorganizowanie w 2019 r. największej polskiej imprezy motoryzacyjnej – Verva Street Racing w Gdyni.

Słuszność decyzji o przejęciu

To oczywiste argumenty, potwierdzające słuszność decyzji o połączeniu obu koncernów. Co więcej, doskonale rozumiane na europejskim rynku paliwowym. Nasi zagraniczni konkurenci już jakiś czas temu pokazali, że łączenie sił to najskuteczniejszy sposób na budowanie wartości i pozycji

przedsiębiorstw. Takie procesy dawno mają za sobą węgierski MOL, norweski Statoil i powstały z niego Equinor, hiszpański Repsol, portugalski Galp Energia, włoskie Eni, austriackie OMV czy francuski Total. Pora, by Polska pod tym względem dogoniła Europę.

Nie mogę się oprzeć wrażeniu, że krytyka fuzji „Orlenu” i „Lotosu” przez Platformę Obywatelską w naszym województwie jest powodowana pobudkami politycznymi.

Bo jak można odbierać fakt, że konsolidacja w sektorze paliwowo-energetycznym jest tak zjadale krytykowana, a w pomorskiej służbie zdrowia konsolidacja (łączenie szpitali) jest konsekwentnie przez lata realizowane i uważane jest za wielki sukces, choć w jednym i drugim przypadku używane są te same argumenty.



Związek metropolitalny w województwie pomorskim. Kilka refleksji na tle senackiej inicjatywy ustawodawczej

■
Jakub Szlachetko

Prezes Zarządu Instytutu Metropolitalnego; wykładowca
na Uniwersytecie Gdańskim; adwokat działający pod firmą
„Szlachetko prawnicy & urbaniści”



Istotnym zaniechaniem organów władzy Rzeczypospolitej Polskiej jest pozostawienie „kwestii metropolitalnej” poza ramami polityki ustrojowej i regulacji ustawowej. Twórcy III Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczęli proces transformacji ustrojowej, w tym decentralizacji administracji publicznej, który zatrzymał się w pewnym

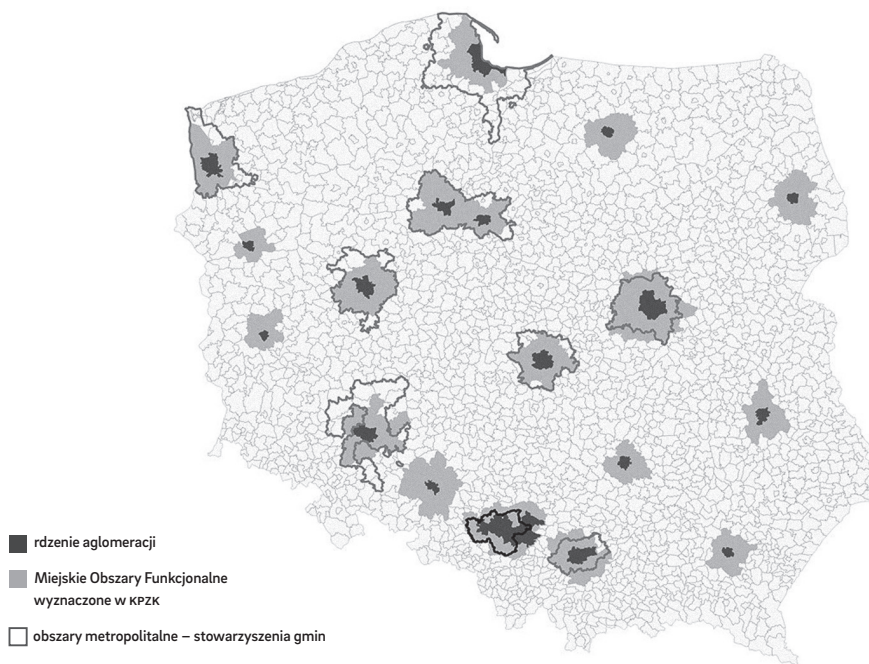
momencie, a odtworzeniu samorządu gminnego i utworzeniu samorządu powiatowego czy wojewódzkiego nie wtórowały dalsze reformy, w szczególności w zakresie zarządzania obszarami zurbanizowanymi, czyli po prostu aglomeracjami i metropoliami. Reforma metropolitalna – w wymiarze ogólnokrajowym – w dalszym ciągu czeka

na swoją kolej. W związku z brakiem dedykowanej regulacji prawnej, odpowiadającej na zdiagnozowane potrzeby i oczekiwania mieszkańców, jednostki samorządu lokalnego z obszarów metropolitalnych (a tych jest od kilku do kilkunastu, w zależności od koncepcji i metody delimitacyjnej), tworzą różne organizacje, które w założeniu mają pełnić, w granicach dopuszczalnych przez prawo, funkcje metropolitalne. Są to przede wszystkim stowarzyszenia lub zupełnie nieformalne rady czy komisje. Jedynie konurbacja śląska została wyposażona w formę organizacyjnoprawną związku metropolitalnego, której oficjalna nazwa brzmi: Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia.

Związek metropolitalny dla Trójmiasta

Z inicjatywą utworzenia kolejnego związku metropolitalnego, tym razem w województwie pomorskim dla Trójmiasta definiowanego sensu largo, wystąpił Senat. O tej inicjatywie ustawodawczej jest niniejsze opracowanie.

W artykule wykorzystano fragmenty tekstu pochodzące z książki: Jakub Szlachetko, „Normatywny model samorządu metropolitalnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020. W publikacji znajduje się szczegółowa analiza normatywna zjawiska metropolizacji.



Mapa nr 1. Identyfikacja i próba delimitacji metropolii w Polsce.

Źródło: Instytut Metropolitalny

Obszar metropolitalny	Nazwa samorządu metropolitalnego	Forma organizacyjna	Źródło regulacji
Warszawa	Miasto Stołeczne Warszawa	gmina sui generis	ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy
	Stowarzyszenie Metropolia Warszawa	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Konurbacja Śląska	Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia	związek metropolitalny	ustawa związku metropolitalnym w województwie śląskim
Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia, Sopot)	Stowarzyszenie Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Kraków	Stowarzyszenie Metropolia Krakowska	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Łódź	Stowarzyszenie Łódzki Obszar Metropolitalny	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Wrocław	Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Aglomeracji Wrocławskiej	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Poznań	Stowarzyszenie Metropolia Poznań	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
bipol Bydgoszcz-Toruń	Stowarzyszenie Metropolia Bydgoszcz	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Szczecin	Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Lublin	Stowarzyszenie Lubelski Obszar Metropolitalny	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Rzeszów	Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych Aglomeracja Rzeszowska	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym
Olsztyn	Stowarzyszenie Olsztyński Obszar Aglomeracyjny	stowarzyszenie j.s.t.	ustawa o samorządzie gminnym

Tabela nr 1. Forma organizacyjno-prawna metropolii w Polsce.

Źródło: Jakub Szlachetko, „Normatywny model samorządu metropolitalnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020

Historia ustaw metropolitalnych

W ciągu ostatnich dekad pojawiało się wiele koncepcji i projektów ustaw metropolitalnych. Były one wynikiem prac ekspercko-naukowych, ale także politycznych. *Ścieżki legislacyjne – jakkolwiek o zróżnicowanym przebiegu – kończyły się w jednakowy sposób, trafiając w prawniczy niebyt*. Polski prawodawca przez lata nie był w stanie domknąć reformy samorządowej zainicjowanej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego i kontynuowanej przez rząd Jerzego Buzka. Duże i wielkie miasta, zarazem aglomeracje jak i metropolie, pozostały bez odrębnej podstawy i dedykowanej formy organizacyjno-prawnej, co należy poczytywać za ogromne niedopatrzenie (zważywszy na funkcję aglomeracji i metropolii w systemie społeczno-ekonomicznym i terytorialno-przestrzennym). Pośród propozycji przybierających postać projektu ustawy należałoby wskazać przede wszystkim:

- projekt ustawy o Zespole Gmin Warszawskich i o ustroju miasta stołecznego Warszawy (1994);
- projekt ustawy o Warszawskim Okręgu Stołecznym (2000);
- projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy i Warszawskim Zespole Miejskim (2001);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (2005);
- projekt ustawy o tworzeniu i wykonywaniu zadań przez związki aglomeracyjne (2007);
- projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2007);
- projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych (2008);
- projekt ustawy o Regionalnym Związku Komunalnym „Silesia” (2008);
- projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2008);
- projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie (2009);
- projekt ustawy o powiecie metropolitalnym Górnego Śląska i Zagłębia (2012);
- projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego (2013);
- projekt ustawy o powiecie metropolitalnym (2013);
- projekt ustawy o Poznańskim Związku Metropolitalnym (2016);
- projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim (2016);
- projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (2017);
- projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych (2017);
- projekt ustawy o Wrocławskim Związku Metropolitalnym (2018);
- projekt ustawy o Łódzkim Związku Metropolitalnym (2019).

Choć pomysłów na metropolię było znacznie więcej, to powyższe doczekały się najdalej idącej formy zaawansowania. Nie wdając się jednak w szczegółowe dywagacje – przekraczałyby one założenia i ramy

Projekt ustawy	Charakter projektu	Nazwa samorządu	Forma organizacyjna	Utworzenie	Organy decyzyjne
projekt ustawy o zmianie ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	prywatny	powiat metropolitalny	jednostka samorządu terytorialnego szczebla średniego	ustawa tworzy 12 powiatów	Rada powiatu – organ stanowiąco-kontrolny. Marszałek powiatu – organ wykonawczy. Oba organy miałyby pochodzić z powszechnych i bezpośrednich wyborów.
projekt ustawy o rozwoju miast i obszarach metropolitalnych	rządowy	zespół metropolitalny	przymusowy związek gminno-powiatowy	ustawa wyposaża rząd w kompetencję do powoływania zespołów metropolitalnych; ustawa określa kryteria urbanistyczne i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500 tys. mieszkańców)	Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie.
projekt ustawy o rozwoju miast, centrach rozwoju regionalnego i obszarach metropolitalnych	rządowy	zespół metropolitalny	przymusowy związek gminno-powiatowy	ustawa tworzy 2 zespoły (warszawski, katowicki), a ponadto wyposaża rząd w kompetencję do powoływania kolejnych (z własnej inicjatywy lub na wniosek); ustawa określa kryteria urbanistyczne i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500 tys. mieszkańców)	Kolegium wykonawcze – organ wykonawczy, w którego skład wchodzić wszyscy prezydenci miast na prawach powiatu, a ponadto przedstawiciele innych powiatów. Przewodniczącym kolegium jest prezydent największego miasta.
projekt ustawy o polityce miejskiej i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	rządowy	zespół metropolitalny	przymusowy związek gminno-powiatowy	ustawa tworzy 2 zespoły (warszawski, katowicki), a ponadto wyposaża rząd w kompetencję do powoływania kolejnych (z własnej inicjatywy lub na wniosek); ustawa określa kryteria urbanistyczne i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500 tys. mieszkańców)	Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie. Zarząd zespołu – organ wykonawczy, w którego skład wchodzić wszyscy prezydenci miast na prawach powiatu, a ponadto przedstawiciele innych powiatów. Przewodniczącym zarządu jest prezydent największego miasta.
projekt ustawy o polityce miejskiej państwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie	przewodniczący	zespół metropolitalny	przymusowy związek gminno-powiatowy	ustawa tworzy 2 zespoły (warszawski, katowicki), a ponadto wyposaża rząd w kompetencję do powoływania kolejnych (z własnej inicjatywy lub na wniosek); ustawa określa kryteria urbanistyczne i demograficzne, jakie musi spełniać zespół (np. co najmniej 500 tys. mieszkańców)	Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie. Zarząd zespołu – organ wykonawczy, w którego skład wchodzić wszyscy prezydenci miast na prawach powiatu, a ponadto przedstawiciele innych powiatów. Przewodniczącym zarządu jest prezydent największego miasta.
projekt ustawy o współpracy w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego	przewodniczący	zespół terytorialnej	dobrowolny związek międzygminny lub gminno-powiatowy	ustawa przewiduje możliwość nawiązania współpracy w formie zespołów współpracy terytorialnej, które mają charakter fakultatywny	Zgromadzenie zespołu – organ stanowiąco-kontrolny, składający się z delegatów wszystkich jednostek samorządu lokalnego wchodzących do zespołu. Delegatami są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie. Zarząd zespołu – organ wykonawczy, którego skład jest powoływany i odwoływany przez zgromadzenie zespołu.
projekt ustawy o powiecie metropolitalnym	przewodniczący	powiat metropolitalny	jednostka samorządu terytorialnego szczebla średniego	ustawa wyposaża rząd w kompetencję do tworzenia powiatów z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwych gmin lub powiatów; ustawa ani nie określa liczby powiatów, ani nie określa żadnych kryteriów, pozostawiając kwestię polityce delegacji rządu	Rada powiatu – organ stanowiąco-kontrolny, w którego skład wchodziłyby 15 osób pochodzących z powszechnych wyborów. Zarząd powiatu – organ wykonawczy, w którego skład wchodziłyby 3 osoby wybierane przez radę. Starosta nie byłby osobnym organem, ale przewodniczącym – zarówno rady, jak i zarządu.

Tabela nr 2. Przegląd projektowanych rozwiązań prawnych dotyczących metropolii.

Źródło: Jakub Szlachetko, „Normatywny model samorządu metropolitalnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020

niniejszego artykułu – w sposób syntetyczny należy określić ich najważniejsze cechy. Ukazuje je tabela nr 2.

Wyczekiwana przez środowiska polityczne, samorządowe i naukowe ustawa „metropolitalna” weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Ustawa z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych była pierwszą regulacją prawną o uniwersalnym charakterze, która dawała możliwość tworzenia samorządu metropolitalnego w formie związków metropolitalnych (związków gmin i powiatów) na terenie całego kraju. Nie była „idealna”, ale „była” i dawała podstawę do kreowania i pogłębiania integracji komunalnej i instytucjonalizacji relacji pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego na obszarach metropolitalnych. Ustawa, pomimo dwóch lat obowiązywania, nigdy nie doczekała się zastosowania – i to nie ze względu na brak zainteresowania w środowiskach samorządowców, ale z czysto politycznych powodów. Rada Ministrów, ustawowo odpowiedzialna za politykę metropolitalną w zakresie delimitacji obszarów metropolitalnych i kreacji związków metropolitalnych, nigdy nie wydała niezbędnych rozporządzeń, czyniąc ustawę „martwą”. Nie był to wynik przypadku, ale przejaw intencjonalnej taktyki zmierzającej do zablokowania rodzących się metropolitalnych inicjatyw.

Ustawa o związkach metropolitalnych straciła moc obowiązującą w związku z wejściem w życie ustawy z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która obowiązując po dziś dzień, stanowi podstawę funkcjonowania Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Ustawa śląska

de iure kopiuje rozwiązania swojej poprzedniczki, tym samym nie stanowi koncepcyjnego *novum*. Fakty są jednak takie, że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjmując ustawę „indywidualną”, jednocześnie derogował ustawę uniwersalną. Dlatego też „poszkodowane” metropolie zaczęły inicjować prace nad swoimi ustawami, wprowadzając do dyskursu publicznego (a niekiedy i procesu legislacyjnego) liczne dokumenty. Były to m.in. Wrocław, Poznań i Łódź. Projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie pomorskim należy osadzić w takim właśnie kontekście.

W dalszej części artykułu uwaga zostanie poświęcona wyłącznie inicjatywie pomorskiej, zaś analizie poddane zostaną rozwiązania konstrukcyjne i funkcjonalne przewidziane dla związku metropolitalnego w województwie pomorskim, będącego swoistym sukcesorem Stowarzyszenia Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot.

Konstrukcja prawna związku metropolitalnego

Na wstępie należy zastrzec, że – pomimo semantycznej zbieżności – związek metropolitalny i związek komunalny to odmienne instytucje prawa administracyjnego. Nie czyniąc szczegółowych analiz, najważniejsze różnice i podobieństwa są wskazane w tabeli nr 3.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 projektu ustawy: „Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin i powiatów województwa pomorskiego, charakteryzujących się

Cecha	Związek metropolitalny	Związek komunalny
Podobieństwa		
Cel istnienia	Związek metropolitalny istnieje w celu realizacji zadań publicznych	Związek komunalny istnieje w celu realizacji zadań publicznych
Założenie konstrukcyjne	Związek metropolitalny jest „zrzeszeniem”, „korporacją osób prawnych”, „korporacją korporacji”, „korporacją II stopnia”	Związek komunalny jest „zrzeszeniem”, „korporacją osób prawnych”, „korporacją korporacji”, „korporacją II stopnia”
Podmiotowość prawna	Związek metropolitalny posiada zarówno podmiotowość publiczno-, jak i prywatno-prawną (osobowość prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego)	Związek komunalny posiada zarówno podmiotowość publiczno-, jak i prywatno-prawną (osobowość prawną w rozumieniu kodeksu cywilnego)
Władze związku	Związek metropolitalny posiada władzę w postaci zgromadzenia związku i zarządu, żaden z organów nie posiada legitymizacji demokratycznej (wyborczej)	Związek metropolitalny posiada władzę w postaci zgromadzenia związku i zarządu, żaden z organów nie posiada legitymizacji demokratycznej (wyborczej)
Różnice		
Skład członkowski	Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin	Związek komunalny jest zrzeszeniem gmin, powiatów lub gmin i powiatów
Modalność przynależności	Przynależność gmin do związku metropolitalnego jest przymusowa	Przynależność gmin do związku komunalnego jest dobrowolna
Samodzielność	Związek metropolitalny posiada ustawowo zagwarantowaną samodzielność	Związek komunalny nie posiada ustawowo zagwarantowanej samodzielności
Ocena		
Klasyfikacja zjawiska	Ogół cech nakazuje zaklasyfikować związek metropolitalny jako przejaw decentralizacji władzy publicznej. Przede wszystkim jest to odrębny podmiot administracji publicznej, wyposażony w prawnie chronioną samodzielność i zadania własne, doznający ustawowej regulacji, która utrwała zaistniały układ administracyjny	Ogół cech nakazuje zaklasyfikować związek komunalny jako przejaw dekoncentracji zadań i kompetencji zrzeszonych jednostek samorządu terytorialnego. Ma ona wprowadzić odrębną podmiotowość, jest jednak pozbawiony zarówno atrybutu samodzielności, jak i zadań własnych, a do tego tworzą go i likwidują zainteresowane podmioty, przez co układ administracyjny nie jest trwały

Tabela nr 3. Porównanie związku metropolitalnego i komunalnego.

Źródło: Jakub Szlachetko, „Normatywny model samorządu metropolitalnego”, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2020

istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 1 000 000 mieszkańców”, z kolei wg ust. 3: „W skład związku metropolitalnego wchodzi miasta na prawach powiatu: Gdańsk, Sopot i Gdynia”. Powołane przepisy określają wprawdzie kryteria powołania do życia związku metropolitalnego (odpowiednia populacja, istnienie silnych powiązań funkcjonalnych, zaawansowanie procesów urbanizacyjnych, spójność obszaru pod względem przestrzennym), jednakże indywidualny charakter ustawy pozbawia je faktycznego znaczenia. Krajowa polityka metropolitalna (gdyby istniała) określałaby spójne kryteria delimitacji i kreacji samorządu metropolitalnego dla całego terytorium państwa.

Co ważne, projekt ustawy przewiduje, że w skład związku metropolitalnego wchodzi – poza gminami – także powiaty. Jest to rozwiązanie dobre, pożądane i jakże odmienne od tego przyjętego w ustawie śląskiej, która poza ramami związku pozostawia wszystkie powiaty.

Projektowany związek metropolitalny ma mieć odrębną podmiotowość prawną, w tym osobowość prawną w rozumieniu prawa cywilnego (art. 2 ust. 2 projektu ustawy), a także ustrojowy atrybut samodzielności podlegającej sądowej ochronie (art. 2 ust. 1 i 3 tego dokumentu). Wyposażenie związku metropolitalnego w prawnie chronioną samodzielność jest ciekawą i nietypową decyzją prawodawcy. Wydaje się, iż jest to związane z tym, że związek metropolitalny

(w odróżnieniu od znanych związków komunalnych) posiada tzw. zadania własne. Samodzielność chroni proces realizacji zadań własnych przed ingerencją podmiotów trzecich, zarówno samorządowych, jak i rządowych. Związki komunalne, realizujące jedynie zadania powierzone przez zrzeszone jednostki samorządu terytorialnego, nie posiadają samodzielności rozumianej jako atrybut prawnoustrojowy chroniący przed ingerencją podmiotów trzecich. Dzięki samodzielności, związek metropolitalny staje się przejawem decentralizacji władzy publicznej, a nie dekoncentracji zadań i kompetencji samorządowych.

Największe kontrowersje w teorii i praktyce wywołuje kwestia przymusowości związku metropolitalnego (czy też przymusowej przynależności gmin i powiatów do związku) – zarzuty niekonstytucyjności formułowano już pod rządami ustawy o związkach metropolitalnych, która „jeszcze silniej” ingerowała w strukturę administracyjno-terytorialną. Wydaje się jednak, iż z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, takie rozwiązanie jest dopuszczalne, a wręcz i uzasadnione. Przymusowej przynależności gmin do związku metropolitalnego nie można traktować w kategoriach ograniczania ich samodzielności. Wprawdzie gminy tracą prawną sposobność podejmowania samodzielnych decyzji w przedmiocie udziału (lub braku udziału) w związku, którą decyzję podejmuje za nich prawodawca lub organ administracji rządowej, to jednak także zyskują nową płaszczyznę aktywności (strukturę wyższego rzędu i jego

gremia decyzyjne), nową sferę funkcjonalności (zadania publiczne i kompetencje), nowe źródła finansowe (składki, dochód podatkowy). Należałoby zatem sformułować tezę, iż samodzielność gmin doznaje jednoczesnego ograniczenia i rozszerzenia.

Funkcjonalność związku metropolitalnego

Funkcjonalność związku metropolitalnego została uregulowana w sposób umiarkowany (zwłaszcza w kontekście propozycji naukowych czy też dotychczas opracowanych projektów ustaw). Zgodnie z art. 12 ust. 1 projektu ustawy, związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- kształtowania ład przestrzennego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- publicznego transportu zbiorowego;
- współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- promocji związku metropolitalnego i jego obszaru;
- adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że doszło do jednej zasadniczej zmiany względem ustawy „śląskiej”, która poszerza funkcjonalność związku metropolitalnego. Może on bowiem także działać w zakresie adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska. Jakkolwiek należy docenić starania

projektodawcy, tak warto byłoby jednak pochylić się nad kwestią konkretnych, twardych kompetencji, które wzmocnią skuteczność działalności organów związku na poszczególnych obszarach. Być może należałoby w tej właśnie ustawie szczegółowo unormować narzędzia służące w szczególności kształtowaniu ład przestrzennego (zwłaszcza w celu przeciwdziałania zjawisku niekontrolowanej suburbanizacji) czy też adaptacji do zmian klimatu i ochrony środowiska.

Dodać trzeba, że poza powyższym katalogiem, związek metropolitalny, działając w oparciu o art. 12 ust. 2 lub 3 ustawy, może także realizować inne zadania publiczne, przekazane na podstawie porozumienia zawartego z organami jednostki samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej. Jest to słuszne rozwiązanie, potencjalnie rozszerzające zakres działalności związku, a jednocześnie uelastyczniające system. Warto zaznaczyć, że ten swoisty transfer odbywać się może tylko w jedną stronę – w stronę związku metropolitalnego.

Podsumowanie

Cieszy, że Izba Refleksji pochyliła się nad problematyką metropolitalną – zapomnianą, trudną i niezwykle ważną (nie tylko dla sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, ale także dla rozwoju społeczno-ekonomicznego i terytorialnego państwa). Żałować jedynie pozostaje, że jest to kolejna ustawa indywidualna,

a nie próba systemowego uporządkowania przedmiotowej materii. Tym niemniej należy kibicować posłom, do których projekt trafi i wspierać ich w głosowaniu. Właściwa

decyzja jest tylko jedna, inne decyzje to po prostu polityka – i to przez niezwykle małe p.



CZĘŚĆ II

—

Polityka zdrowotna i oświatowa

Ład w zarządzaniu ochroną zdrowia

Tadeusz Jędrzejczyk

Dyrektor Departamentu Zdrowia w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego; specjalista zdrowia publicznego, pracownik Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego



System ochron zdrowia pozostaje w Polsce w większości w sektorze publicznym, to jest finansowanym w przeważającej mierze ze środków publicznych. Udział świadczeń prywatnych i leków w ogóle realizowanych procedur diagnostycznych terapeutycznych i wartości kupowanych medykamentów wynosi ok. 30 proc. W tym odniesieniu pojęcie zarządzania publicznego pozostaje kluczowe. Tylko w przypadku zdominowania systemu przez usługi finansowane prywatnie, kluczowe znaczenie miałyby regulacje określające kompetencje i uprawnienia osób i organizacji realizujących proces diagnostyki i leczenia. W przypadku zdominowania publicznego sposobu finansowania usług zdrowotnych, to właśnie ten element wpływa w sposób przeważający na funkcjonowanie systemu. Stąd wniossek, że właśnie sposób finansowania

definiuje tytułowy porządek w ochronie zdrowia. Nomenklaturowo uzasadnione jest określenie użyte w tytule, jakkolwiek nie oddaje źródłowego określenia pojęcia, zaczerpniętego z języka angielskiego, jakim jest *governance*. Jakkolwiek określenie „ład” jest zbyt statyczne, to i tak wierniej oddaje znaczenie (które można tłumaczyć najbardziej ogólnie jako ład organizacyjny czy też, przy bardziej specyficznym zastosowaniu, korporacyjny, instytucjonalny lub państwowy) to i tak najbliżej oddaje sens i cel jego użycia. Dawne znaczenie było prostsze – oznaczało po prostu rządzenie, czynność monarchy realizowaną przez urzędników. Jednak z czasem znaczenie pojęcia ewoluowało. Dzisiaj odnosi się zarówno do procesu rządzenia państwem i jego agendami, jak i do organizacji biznesowych. Sięgnijmy jeszcze

do standardów podręczników dla biznesu: „odpowiedni ład korporacyjny jest sercem powodzenia biznesu. Jest kluczem dla firmy do osiągnięcia jej celów i wspierania usprawnień, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad prawnych i etycznych – ważnych dla udziałowców, regulatora i społeczności”. Oczywiście, odniesienie ładu do systemu, to jest zbioru organizacji, które tworzą pewną całość powołaną w celu realizacji celu, jest trudniejsze już na etapie identyfikowania kryteriów sukcesu, kluczowych graczy (udziałowców, interesariuszy, „stakeholders”), a nawet regulatora. Nie wyklucza to oczywiście separatystycznego podejścia do ładu korporacyjnego przez poszczególne organizacje, działające wewnątrz systemu. Jednocześnie, poziom funkcjonowania i zarządzania tych elementów składowych bezpośrednio wpływa na kształtowanie ładu na poziomie systemowym, ustanawiając najwyższy możliwy poziom do osiągnięcia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poziom całego systemu nie może być wyższy niż działających w jego ramach poszczególnych elementów.

Przejście z labiryntu regulacji do próby syntezy

Podstawowe zasady budowy labiryntu, jakim jest polski system ochrony zdrowia, jest wynikiem nakładania się na siebie kolejnych reform wprowadzanych przez Ministerstwo Zdrowia, do którego wszyscy interesariusze zarówno dostosowują się, jak i, jeśli mają wystarczającą siłę oddziaływania – korygują.

Korekta ta może zachodzić zarówno na poziomie tworzenia regulacji, jak i ich twórczej interpretacji lub nawet ignorowania zawartych w przepisach regulacji. Podstawową cechą jest trudność z punktu widzenia opinii publicznej na wskazanie odpowiedzialnych nie tyle za cały system, co za poszczególne jego elementy. W praktyce możliwe jest wskazanie odpowiedzialności za podejmowanie lub zaniechanie podejmowania działań. System ochrony zdrowia w Polsce jest unikatowy w skali globu, jednak warto wziąć pod uwagę, że powstał w wyniku zarówno wpływu różnych trendów światowych, jak i gry rodzimych interesariuszy. W związku ze skróconym charakterem niniejszej publikacji, skoncentruję się na najistotniejszych elementach.

Kadry, czyli medycy i ich miejsca pracy

Kwestia kluczowa, to oczywiście ludzie. Każdy, kto potrzebuje pomocy z powodu pogarszającego się stanu zdrowia, w pierwszej kolejności wskaże na konieczność spotkania się z lekarzem. Zawód ten pozostaje najbardziej szczegółowo (choćby najmniej nie precyzyjnie) opisanym w przepisach zawodem nie tylko w Polsce, ale i zdecydowanej większości krajów świata. Uzyskanie formalnie uznanego tytułu wymaga przejścia całej ścieżki: po ukończeniu studiów (6 lat) i zdaniu centralnego egzaminu z całej wiedzy oraz rocznego stażu (dokładnie 13 miesięcy) i obowiązkowemu zapisaniu się do izby lekarskiej, otrzymują od tej właśnie instytucji prawo wykonywania

zawodu. W praktyce, do wejścia na scenę, czyli działania w systemie, niezbędne jest jeszcze uzyskanie specjalizacji. Dzięki protektom rezydentów (nawet w większym stopniu niż dzięki serialom w tv), powszechna wiedza o tych kilku latach życia (od 4 do 6) medyków została pogłębiona. W praktyce, jest to hybryda wykonywania pracy na docelowym oddziale lub w poradni, realizacji staży częstkowych (w ramach innych niż docelowe) oddziałów i poradni – w celu poznania praktyki działania obszarów powiązanych merytorycznie i odbycia wielu kursów (nawet kilkudziesięciu). Wszystko zwieńcza egzamin i formalne nadanie tytułu specjalisty. Ścieżka edukacyjna jest również intensywna, chociaż nieco krótsza, w przypadku innych zawodów. Wymieńmy zatem lekarza dentystę (wcześniejsze dane dotyczyły lekarza medycyny), farmaceutę, pielęgniarkę, położną, fizjoterapeutę, ratownika, techników medycznych i nieco mniej licznych, jak psychologa klinicznego, dietetyka czy nawet fizyka – warto zauważyć, że liczba oficjalnych zawodów medycznych przekroczyła już barierę 30 i nadal rośnie. W praktyce, korzystanie z pomocy szpitala, a nawet przychodni – twoje zdrowie zależy od całego skomplikowanego zespołu ludzi, z których części sami korzystający nie mają nawet okazji zobaczyć. Czas pandemii pozwolił np. odkryć niektórym, że laboratoria nie mogą funkcjonować bez przygotowanych do tego specjalistów – diagnostów laboratoryjnych. Technicy odpowiedzialni za funkcjonowanie urządzeń i infrastruktury do tlenoterapii okazali się kluczową kadrą niezbędną przy organizacji leczenia szpitalnego

pacjentów z COVID-19. O kształcie całej tej złożonej konstrukcji i realizowanych procesach decyduje minister zdrowia z pomocą kilku agencji oraz dziesiątek wydawanych co roku rozporządzeń i zarządzeń.

Coraz bardziej złożone leczenie wymaga coraz bardziej skomplikowanej organizacji

Medycy wszystkich profesji muszą działać w ramach coraz bardziej skomplikowanych organizacji. Takimi są szpitale i przychodnie. Legalną wspólną nazwą jest określenie „podmioty lecznicze”. Dla porządku należy wspomnieć, że część medyków może prowadzić indywidualne i grupowe praktyki (lekarskie, pielęgniarские, rehabilitacyjne), jednak ich znaczenie w systemie już jest relatywnie niewielkie i nadal maleje na rzecz większych organizacji. Podmioty mogą być zarówno prywatne, jak i publiczne. Z punktu widzenia praktycznego ważne jest, czy usługa medyczna realizowana jest na NFZ czy za gotówkę lub kartę kredytową. Problem polega na tym, że dany podmiot może realizować jednocześnie zarówno np. porady w systemie publicznym, jak i prywatnym. Dotyczy to zarówno placówek prywatnych, jak i – w mniejszym stopniu – publicznych. Zdecydowana większość placówek ambulatoryjnych to podmioty prywatne, natomiast udział sektora prywatnego w szpitalnictwie nie przekracza 10 proc. udziału w potencjale i koncentruje się na małych jednostkach. Warto jeszcze wspomnieć, że są także podmioty prywatne działające nie dla

zysku – największą taką grupę znajdziemy wśród hospicjów. Większość szpitali pozostaje wszakże organizacjami publicznymi, do czego niedługo wrócimy. Na marginesie – podobnie jak w przypadku najbardziej upowszechnionej diety, tak do organizacji szpitali użyliśmy niemieckich wzorów, wypracowanych jeszcze na przełomie XIX i XX w.

Komu powierzono klucz do zamknięcia bramy przed wirusem?

W epidemii kluczową rolę ze strony administracji publicznej spełniała inspekcja sanitarna. Instytucja stworzona ponad 100 lat temu rzeczywiście była powołana w pierwszej kolejności do zwalczania chorób zakaźnych. Historycznie – instytucje zdrowia publicznego są zdecydowanie starszymi organizacjami publicznymi niż szpitale, przychodnie czy ubezpieczenie zdrowotne. W ostatnich kilkudziesięciu latach ta rola jednak ewoluowała z tej prostej przyczyny, że m.in. dzięki działaniom tej instytucji zagrożenie dla zdrowia publicznego ze strony drobnoustrojów chorobotwórczych znacząco się zmniejszyło – zarówno w wymiarze bezwzględnym, jak i względnym. Poszerzono zatem kompetencje, które bez wątpienia pozytywnie wpłynęły na formalną kontrolę i tym samym bezpieczeństwo zdrowotne obywateli. Zakres nadzoru rozciąga się od bezpieczeństwa żywności, przez higienę komunalną, bezpieczeństwo epidemiologiczne w szpitalach, po realizację szczepień obowiązkowych. Jednocześnie należy wskazać na obszary negatywnie wpływającej na

całość systemu ochrony i bezpieczeństwa zdrowotnego w Polsce. Dostosowanie do nowych wyzwań, w tym przewidywanej na poziomie analiz rządowych stanu epidemii, pozostało obszarem dużego zaniedbania. Rozpoczynając od reform samorządowych w Polsce inspekcja była przedmiotem kilku reorganizacji i zmian podległości. Od początku przemian w naszym kraju ład organizacyjny inspekcji sanitarnej zatoczył koło: od centralnie zarządzanej instytucji, przez częściowe usamorządowanie, włączanie w administrację zespoloną, po powrót do centralizacji. W ten sposób nie uzyskano rozwiązania żadnego problemu, a jednocześnie pojawiły się nowe, związane z niestabilnością samej organizacji.

W czasie pandemii na funkcjonowanie inspekcji posypało się wiele krytycznych uwag i komentarzy. Przy zrozumieniu słów krytyki, należy ją jednak racjonalnie adresować. Wykonywanie zadań, których odbiorcą jest konkretna osoba lub organizacja, przez jednego z szeregowych pracowników inspekcji, jest właśnie zależne od poziomu ładu organizacyjnego, za którego funkcjonowanie odpowiadają kierownictwo i nadzorujący inspekcję rząd. Przy finansowaniu zadań przez budżet to właśnie do nadzoru należy ustalenie obiektywnych wskaźników osiągnięcia celów i nadzorowanie jakości ich wykonania. Jednocześnie, wobec realizacji zadań na podstawie złożonych przepisów, również one same powinny podlegać systematycznej ewaluacji od poziomu wydawania decyzji, po nadzór sądowy włącznie. Jednocześnie, sam proces legislacji powinien być prowadzony na podstawie

rzetelnych podstaw i z uwzględnieniem kryteriów efektywności w osiąganiu założonych celów. Niezależnie od powyższego, sercem organizacji pozostaje profesjonalny i dobrze motywowany do pracy zespół, którego utrzymanie i rozwój nie zostały wpisane do agendy kolejnych reorganizacji. Podobnym zaniedbaniem było także pominięcie odpowiedniego zaplecza materialnego i technologicznego.

Środki na funkcjonowanie

W przypadku ochrony zdrowia mowa oczywiście o głównym i absolutnie dominującym płatniku. Żeby nie epatować liczbami na poziomie kraju, podam tylko kwoty z mojego rodzimego regionu. Oddział NFZ dysponuje na Pomorzu rocznie ponad 5 mld zł. To mniej więcej 5 razy tyle, ile ma do dyspozycji samorząd wojewódzki na wszystkie cele: od wsparcia kolei, przez edukację, kulturę, turystykę, inwestycje infrastrukturalne, po wydatki na zdrowie. Te ostatnie są przeznaczane na utrzymanie infrastruktury i dostosowywanie do wymogów (określonych oczywiście przez MZ), w tym budowę nowych obiektów, w tym największych, najdroższych do utrzymania, szpitali.

Fundusz po swoim powołaniu (na skutek połączenia 17 kas chorych) dość długo formułował przekaz, że nie jest współodpowiedzialny za organizację świadczeń. Przekaz taki był nie tylko fałszywy, ale także wpływał destruktywnie na holistycznie rozumianą jakość i efektywność funkcjonowania systemu. W efekcie, cele poprawy jakości

i dostępności do świadczeń były tworzone w dużej mierze w oderwaniu od planowania finansowego i tym samym alokowania zasobów niezbędnych do ich odniesienia. Jednocześnie, powyższemu rozumieniu towarzyszył inny proces, wspomniany wcześniej: przypisanie sobie przez ministra zdrowia (z udziałem parlamentu) kolejnych kompetencji do podejmowania dyskrecyjnych decyzji. W związku z powyższym, przy każdej frazie typu „NFZ wymaga”, „zgodnie z NFZ”, należy dodać: jako agenda ministra zdrowia i w ramach ustanowionych przez niego regulacji.

Niemniej jednak, w czasach kryzysu związanego z pandemią, NFZ otrzymał garść kompetencji, co pozwoliło na całkiem sprawne reagowanie na wyzwania związane z kryzysową sytuacją. Przed nami natomiast prawdopodobnie inne wyzwanie: dramatyczny spadek przychodów ze składek, które jeśli nie będą uzupełnione z innych źródeł, będą stanowiły poważne zagrożenie także dla organizacji świadczeń.

Ultima refugium

Całkiem rozsądnie postanowiono na świecie, który nieustannie reformuje ochronę zdrowia, że szpital będzie tym miejscem (i organizacją), gdzie należy szukać pomocy, gdy inne sposoby zawiodą lub będą niewystarczająco bezpieczne dla danego sposobu diagnozy lub leczenia. Również w przypadku pandemii COVID-19 uznano, że kluczowe jest zapewnienie miejsc w szpitalach. Nawet dokładniej – miejsc w klasie zbliżonej do

intensywnej terapii. Dlatego przyjrzyjmy się szpitalom także z tej perspektywy.

Większość szpitali to podmioty samorządowe. Z tego te większe są z reguły (od której liczne wyjątki można wskazać) przypisane samorządowi wojewódzkiemu (tzw. marszałkowskie), a mniejsze – powiatowemu i miejskiemu (czyli łączącego uprawnienia gmin i powiatów). Gminy tylko wyjątkowo mają w swoich zasobach szpitale. Przy czym słowo „dysponują” wymaga doprecyzowania. To „dysponowanie” prowadzi się w gruncie rzeczy do możliwości wskazania kierownika podmiotu, jest za to zobowiązaniem do kontroli i wspierania własnego podmiotu. Wspieranie to głównie inwestycje, na które trudno – w warunkach konkurencji o zasoby – wygospodarować środki z kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Niezależnie od tego, kto kieruje szpitalem, musi tak zorganizować pracę, żeby zrealizować umowę z NFZ (który, jak wspomnieliśmy wyżej, działa zgodnie z wymogami określonymi przez Ministerstwo Zdrowia). Dodatkowo, praca zarówno samych szpitali, jak i pracowników, jest ściśle regulowana przez całe tomy dedykowanych przepisów. Nasuwa się w tym miejscu porównanie do procedur obowiązujących pilotów, mechaników i cały zespół pracujący w lotnictwie. Niestety, efekty w postaci bezpieczeństwa pacjentów nie są tak dobre, jak w przypadku pasażerów w przestworzach. To jednak sprawa na inną, dłuższą opowieść.

Oprócz samorządów, szpitalami „opiekują się” także uczelnie wyższe i ministerstwa. Już dla samorządów inwestycyjne

obciążenia są znaczące w stosunku do ich budżetów. W przypadku uczelni takie realne wsparcie jest niemożliwe, w związku z czym szpitale kliniczne szerzej korzystają z funduszy z budżetu centralnego. Z podmiotów prowadzących szpitale warto wspomnieć jeszcze Ministerstwo Obrony Narodowej i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Potencjalnie, ich rola w trakcie nagłego kryzysu powinna być kluczowa. W praktyce – cała lista pytań: czemu mają służyć, jakie procedury stosować i jakimi rezerwami dysponować – pozostają bez jednoznacznej odpowiedzi.

System bez winy – czy jesteśmy gotowi?

Obecny (październik 2020) minister zdrowia na początku pracy, już jako druga osoba na tym stanowisku, przedstawił się jako zwolennik systemu „bez winy”. Podstawowym założeniem systemu jest depenalizacja błędów medycznych, która następowałaby pod warunkiem zgłoszenia przez personel zdarzenia niepożądanego. Obawa przed odpowiedzialnością powstrzymuje bowiem kadrę medyczną przed ujawnianiem popełnionych błędów, co utrudnia eliminację ich przyczyn i nie sprzyja jakości i bezpieczeństwu udzielanych świadczeń. System ten jako pierwszy wprowadziła Dania, obecnie kolejne kraje rozważają jego stosowanie wobec ewidentnych sukcesów jego wprowadzenia. Rozwiązanie prowadzi do większej roli odpowiedników działających przy wojewodach Komisji ds. Orzekania o Zdarzeniach Medycznych, które działałyby nie tylko

sprawniej, ale przede wszystkim spełniały prewencyjny cel swojego działania. Wybór przez Polskę takiego modelu, który na razie jest dość odległy, nie będzie szybki i prosty.

Wymagać będzie głębokiego przemodelowania funkcjonowania myślenia o roli ochrony zdrowia w naszym życiu.



Czy stoimy u progu nowej edukacji? Jakie zmiany spowodowała pandemia?

Katarzyna Hall

Inicjatorka tworzenia autorskich rozwiązań w edukacji od 1989 r. Kierowała zespołem, który opracował pakiety programów nauczania dla szkoły podstawowej, gimnazjum i liceum znane pod nazwą Klocki Autonomiczne. Zastępczyni prezydenta Gdańska ds. polityki społecznej w latach 2006–2007, minister edukacji narodowej w pierwszym rządzie Donalda Tuska (2007–2011), posłanka na Sejm VII kadencji. Od 2012 r. prezeska Stowarzyszenia Dobra Edukacja, a od 2016 r. dyrektor prowadzonego przez Stowarzyszenie Instytutu Dobrej Edukacji. Stowarzyszenie stawia sobie za cel wypracowywanie i upowszechnianie nowatorskich i efektywnych rozwiązań programowych i organizacyjnych, które służą dobrej edukacji, obecnie prowadzi 12 szkół i placówek oświatowych.



Zmagania ze zdalną edukacją na wiosnę 2020 roku, w okresie narastającej pandemii, spowodowały, że nauczyciele i uczniowie w mniej lub bardziej dosłownym sensie zajrzeli do swoich domów.

Zobaczyli się w innych rolach. Czym więcej wcześniej było między nimi barier i nieufności, tym trudniej im się było komunikować. Czym lepsze relacje mieli przed pandemią, tym głębiej rozumieli

swoje możliwości i ograniczenia, mogli się wesprzeć.

Twórcy apelu Czas na reSTART (<https://www.czasnarestart.pl/>), ogłoszonego w maju 2020 r., napisali m.in.: *Koronawirus wybił nas z rytmu i nas zatrzymał. Wykorzystajmy to ostrzeżenie dobrze, traktując je jako lekcję i impuls do mądrego restartu gospodarki, ale i naszego myślenia.* Natychmiast uznałam, że trzeba się pod nim podpisać i dodać: także jest to impuls do mądrego restartu edukacji.

Czas się zatrzymać, pomyśleć, co naprawdę jest ważne i potrzebne dla dobrego rozwoju dziecka, dla jego szczęścia i powodzenia.

Czy na pewno warto i trzeba wracać do bardzo sztywnych ramowych planów nauczania, szczegółowych i przeładowanych podstaw programowych, rodzicielskiej gonitwy za nieustannym wożeniem dzieci na dziesiątki zajęć dodatkowych, za utożsamianiem sukcesu szkoły i ucznia z wysokim wynikiem na egzaminach? Zmieniające się z tygodnia na tydzień i coraz bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące powrotu do szkoły, skupiały się na zaleceniach sanitarnych. Tymczasem, nowy sposób współpracy uczniów, rodziców i nauczycieli pokazał jako kluczową potrzebę – troskę o ich dobrostan, pokazał nowe możliwości, dał szansę całemu społeczeństwu spojrzenia na edukację od nowa. Zupełnie inne wyzwania stanęły przed organizującymi opiekę i edukację najmłodszych dzieci, inne przed edukacją obowiązkową w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, przed studiami wyższymi, jeszcze inne dotyczą organizatorów różnego rodzaju oferty edukacyjnej dodatkowej, pozaszkolnej, ustawicznej.

Pandemia wpłynęła z jednej strony, na pokazanie nowych możliwości, w jaki sposób można się uczyć i organizować edukację. Z drugiej strony, okazało się, że również branża edukacyjna została przez pandemię dotknięta. Zmienia się liczba podmiotów i miejsc pracy związanych z edukacją, usług i ofert adresowanych do dzieci i młodzieży. Najtrwalsza i najbardziej stabilna z konieczności jest edukacja obowiązkowa, ale wiele podmiotów utrzymujących się z różnych innych wokółedukacyjnych działań, znalazło się w bardzo trudnej sytuacji.

Najmłodszy

W dużym stopniu w ostatnich latach udało się upowszechnienie edukacji przedszkolnej, poprawił się także dostęp do żłobków. Mocno podniosły się wskaźniki upowszechnienia edukacji przedszkolnej. To bardzo znacząca, wymierna i ważna sprawa dla dzieci. Wprowadzone prawo 3- i 4-latka do bezpłatnej edukacji przedszkolnej i obowiązek przygotowania przedszkolnego 5-latka oraz 6-latka, który nie poszedł do szkoły, do tego obowiązkowy język obcy w przygotowaniu przedszkolnym – to były najwartościowsze, najważniejsze w naszym kraju narzędzia do zwiększania szans edukacyjnych dzieci. Chodzi głównie o środowiska, które dostępu do dobrego przygotowania do edukacji szkolnej – płatnego lub domowego – nie są w stanie swojemu dziecku zapewnić. Jest to bardziej istotne niż sama data obowiązkowego rozpoczynania edukacji szkolnej, choć z nią ściśle powiązane.

Data rozpoczęcia edukacji szkolnej powinna wynikać z pozytywnej i profesjonalnej diagnozy przygotowania dziecka do podjęcia tej edukacji. Obowiązkowa diagnoza przedszkolna ma za zadanie dostarczyć rodzicowi jak najwięcej informacji o tym, co w edukacji przedszkolnej udało się osiągnąć. Cofnięcie obowiązkowego uczestniczenia w edukacji przedszkolnej przez 5-latkę to było niestety działanie zmniejszające szanse edukacyjne wielu dzieci.

Część rodziców z różnych przyczyn – gorszego zdrowia, mniejszej zamożności, gorszego wykształcenia – nie jest w stanie zapewnić swoim dzieciom dobrego wsparcia. Na edukacyjnym starcie mogłyby je wspomagać dobre publiczne, bezpłatne przedszkola dostępne dla każdego dziecka jak najwcześniej, mające odpowiednich specjalistów i terapeutów, którzy zdiagnozują i wesprą je w rozwoju w odpowiedni sposób. Czym wcześniej dziecko trafi do odpowiednich potrzebnych mu specjalistów, tym dla jego rozwoju lepiej. Warto na wszelkie możliwe sposoby do tego przekonywać i zachęcać. Opóźnianie obowiązkowego startu przedszkolnego i szkolnego nie ma bardzo złych skutków dla klientów ekskluzywnych prywatnych przedszkoli, ma je dla dzieci, które są pozbawione wnikliwej analizy ich potrzeb rozwojowych do wieku obowiązku szkolnego. To one od razu, na starcie szkolnym, są w gorszym położeniu niż rówieśnicy będący po kilku latach wspierającej dobrej edukacji przedszkolnej.

Obawy epidemiczne wycofały, niestety, że żłobków i przedszkoli zarówno dzieci rodziców świadomych korzyści ze

zorganizowanej edukacji od najmłodszych lat, jak i tych, którzy trafiali tam z innych powodów, bardziej z potrzeby opieki i żywienia dla dziecka. Po przerwie pandemicznej do zorganizowanych form opieki i edukacji powrócili raczej tylko ci, którzy uważali, że naprawdę nie mają innego wyjścia. Gdy rodzice niepracujący, pracujący zdalnie lub obecni stale w domu babcia czy dziadek, mogli zająć się dzieckiem, najczęściej zdecydowali się zostawić dziecko w domu. Troska o zdrowie rodziny stała się na pierwszym planie i wyprzedziła korzyści z wczesnej edukacji. Obawiam się, że długo będziemy wracać do wskaźników powszechności żłobków i przedszkoli sprzed pandemii. Spora praca w to upowszechnianie wczesnej edukacji została utracona, a wiele podmiotów prowadzących placówki żłobkowe i przedszkolne ma teraz kłopoty ze związaniem końca z końcem. Efekty edukacyjne są mocno odłożone w czasie, ale zjawisko rezygnowania z edukacji przedszkolnej najprawdopodobniej wpłynie na to, że większa część dzieci będzie miała później trudności szkolne i w kolejnych latach będzie wymagała wsparcia w szkole.

Edukacja dodatkowa

Tak jak na wiosnę 2020 r. zostały zamrożone żłobki, przedszkola i szkoły, tak samo zamorzała działalność różnego rodzaju edukacyjnej oferty dodatkowej. Mamy na rynku mnóstwo podmiotów organizujących naukę języków obcych, gry na instrumentach, dodatkowe

zajęcia artystyczne, sportowe, naukowe, obozy i kolonie, wycieczki szkolne, zielone szkoły, lekcje i warsztaty muzealne, wizyty szkolne w placówkach kultury, różne pokazy i warsztaty organizowane w szkołach.

Najboleśniej brak dostępu do codziennego wsparcia, opieki i oferty terapeutycznej odczuły rodziny osób z niepełnosprawnością, w tym rodziny dzieci wymagających stałych bezpośrednich działań rewalidacyjnych lub rehabilitacyjnych. Ta cała okołoedukacyjna branża zaledwie niewielką część swojej aktywności była w stanie przenieść do internetu.

W okresie wakacji tylko niektóre z zazwyczaj oferowanych obozów i kolonii znalazły klientów, zaś po wakacjach z pewnością nie wszyscy od razu zapiszą się na wszystko, z czego korzystali wcześniej. Rynek pomału będzie się odbudowywać, ale trzeba przyjąć, że spora część miejsc pracy w tym sektorze zniknie, oby przetrwali najlepsi.

Szkolnictwo wyższe

Ze szkół wyższych z powodu pandemii nikt się nie wypisał, ale z powodu powszechnego wprowadzenia edukacji zdalnej, studenci wyjechali do domów, co miało duże lokalne znaczenie. Po wakacjach władze wielu uczelni zarządziły, że pierwszy semestr będzie prowadzony zdalnie. Są wyjątki dotyczące potrzebnych ćwiczeń praktycznych, wymagających bezpośredniego uczestnictwa. Jednak na wielu kierunkach studiów można studiować zdalnie. Oczywiście, zależnie od rozwiązań przyjętych na danej uczelni, jak

i sprawności jej wykładowców, atrakcyjność i efektywność zdalnych zajęć bywała i pewnie będzie różna, ale przecież tak samo jest też z zajęciami bezpośrednimi...

Uczelnie – w odróżnieniu od edukacji obowiązkowej niższego szczebla – miały autonomię, jakie rozwiązania organizacyjne przyjąć. W większości wybrały tryb zdalny lub mieszany. Trudno powiedzieć, jakie to będzie miało znaczenie dla jakości uzyskiwanego wykształcenia (być może niewielkie). Na pewno przekonujemy się, że bardzo wielu rzeczy można uczyć na odległość i z konieczności wszyscy nauczyciele akademicy szybko podnoszą swoje umiejętności w tym zakresie. Natomiast ma to duże znaczenie dla ośrodków akademickich. Studenci byli liczną grupą lokalnych klientów, wynajmującą pokoje i mieszkania, korzystającą ze sklepów, księgarni, kin, teatrów, barów, kawiarni, klubów, restauracji. Duża część z nich przynajmniej przez najbliższe pół roku będzie teraz poza ośrodkiem akademickim.

Edukacja obowiązkowa

Organizatorzy edukacji obowiązkowej – w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych – stanęli przed innymi wyzwaniami. Zgodnie z prawem, każdy młody obywatel polski musi być uczniem od 7. do 18. roku życia, czyli nie można się ze szkoły, tak jak z przedszkola, wypisać. Jednak można na przykład wnioskować o edukację domową. Niektóre rodziny, zadowolone ze wspólnego przymusowego przebywania w domu

w okresie pandemii, postanowiły to kontynuować – dalej pracować i uczyć się w domu. Procedura przejścia na edukację domową została uproszczona, jest wiele szkół przyjaźnie podchodzących do uczniów domowych. Odsetek takich uczniów wzrasta.

Szkoły nie dostały takiego wyboru, jak uczelnie wyższe. Okazało się, że po wakacjach muszą wrócić do pracy bezpośrednio. Ci, którzy wrócili do tej pracy, są pełni obaw, muszą liczyć się z przejściem znowu w tryb zdalny, gdy pojawi się zagrożenie. Wielu starszych nauczycieli z powodu poczucia zagrożenia zdrowotnego pojęło decyzję o przejściu na emeryturę lub świadczenie kompensacyjne, jeśli tylko miało takie uprawnienie lub też postarało się o urlop zdrowotny. Takie decyzje zwiększyły liczbę problemów organizacyjnych w szkołach spowodowanych pandemią.

Czas pandemii

Podczas pandemii okazało się, że można parę szczegółowych regulacji szkolnej rzeczywistości zawiesić. Niektóre z nich jako mocno przeregulujące szkolną rzeczywistość, można byłoby już zawiesić na stałe. Polskiej szkole bardzo pomogłoby większe zaufanie do społeczności szkolnych, więcej autonomii dla nauczycieli i dyrektorów. Jeśli objawiamy to zaufanie tylko w wypadku epidemii, to trochę słabo. Potrzebne jest zaufanie dyrektorom – trzeba, abyśmy oddali im w końcu autonomię w zarządzaniu szkołą. To oni znają swoją kadrę, swoich uczniów i ich rodziny, wiedzą, co w konkretnych realiach może się

sprawdzić, jakie są potrzeby i możliwości. Być może będzie wśród nich ktoś, kto wyzwaniu nie sprosta idealnie. Ale przyspieszony kurs samodzielności pomógł wielu.

Czas pandemii pokazał, że nie dało się uczyć i nauczać w sposób, do którego byliśmy dotychczas przyzwyczajeni. Trzeba było szukać nowych dróg. To poszukiwanie dotyczyło zarówno ucznia, jak i nauczyciela, ale także rodzica.

Rodzic znalazł się jeszcze bardziej niż dotychczas w centrum szkolnego życia. Częściej ulegał potrzebie wykonywania zadań za dziecko, żeby wszystko było doskonałe. Jeśli jego osobista zawodowa sytuacja stała się trudna, swoje lęki i napięcia przenosił na dziecko. Jeśli miał odpowiedzialną pracę na zewnątrz domu, dziecko z kolei było obciążone lękiem o jego zdrowie. Kontaktując się z uczniami zdalnie musimy koniecznie poczuć emocje obecne w ich domach. Także warto robić dość często zdalne spotkania z rodzicami, starać się wesprzeć rodziców w ich położeniu.

Nauczyciele i dyrektorzy codziennie dostawali dziesiątki powiadomień o wspólnych narzędziach, których powinni użyć do pracy zdalnej. Czy na pewno należało popadać w kompleksy, że się ich nie zna lub na potęgę zaczynać się uczyć posługiwania się nimi i zmuszać do tego uczniów i kadrę swojej szkoły? Dla spokoju i poczucia bezpieczeństwa lepiej było poprzestać na kanałach komunikacji i narzędziach, które miało się już „oswojone”.

Runęło w gruzy myślenie „równofrontowe”. Fakt, że edukację trzeba personalizować, jest znany od dawna, jednak w sytuacji

pandemicznej objawiło się to z dużą mocą. Nie można już było żyć w przeświadczeniu, że wszyscy poznali to samo na konkretnych zajęciach, które się odbyły. Przecież na „zwykłych” zajęciach też ktoś nie uważa, ktoś czegoś nie zrozumiał, nie odrobił, był nieobecny, źle zrozumiał nasze tłumaczenie, pracował dużo wolniej, a ktoś dużo szybciej niż inni. Nie jest nigdy tak, że wszystkich jednocześnie i trwale nauczyliśmy w jednym czasie tej samej umiejętności. Wystarczyło przyjąć do wiadomości, że taki fakt ma miejsce i nie oczekiwać jednakowego tempa pracy od wszystkich, bo to stało się jeszcze bardziej nierealne.

Sytuacja była nadzwyczajna. Wydaje się też, że jedyne ocenianie, z jakim uczniowie powinni się spotykać w tej sytuacji, to pozytywne, zachęcające do dalszych wysiłków, informacje zwrotne zauważające postępy, dające wskazówki lub mające na celu podtrzymanie motywacji do działania, aktywności, zainteresowania.

Główne oczekiwanie, jakie powinno nauczycielom towarzyszyć – oczekiwanie od dyrektorów, od wszelkiego nadzoru – to oczekiwanie budowania i podtrzymywania jak najlepszych relacji z uczniami. Jeśli przy okazji osiągnięto jeszcze postęp edukacyjny, to tym lepiej. Warto było mieć to na uwadze w drugiej kolejności.

Autonomia i relacje

Zdalnej szkole bardzo pomogło zyskanie przestrzeni do autonomicznego podejmowania decyzji o swoim rozwoju i działaniach.

Środowiska oświatowe obawiały się raczej przeregulowania trudnych do zorganizowania działań zdalnych. Tymczasem, niespodziewanie dano wolność, autonomię i odpowiedzialność. Do tego w całości po stronie dyrektora szkoły. Przyspieszone reformowanie polskiej szkoły przez koronawirusa dotyczyło nie tylko porozumiewania się na odległość, ale też relacji rodzic – nauczyciel. To również pole, gdzie czasem wiele szwankowało i było wiele do zrobienia. Pracy zdalnej w szkole musiały towarzyszyć prośby do rodziców o empatię, zaufanie i tolerancję. Także o wspieranie swoich dzieci, danie im prawa do błędów, odpoczynku, posiadania gorszych ocen.

Wszystko zależało od tego, jaki był punkt startu w konkretnej szkole. Czy dotychczas rodzice i nauczyciele stali „po dwóch stronach barykady”, formułując względem siebie różne wymagania i pretensje, czy też w interesie dziecka współpracowali. W tej nowej sytuacji duch zaufania i współpracy mógł zostać pogłębiony, ale jeśli dotychczas była wzajemna nieufność, niestety mogła ona się pogłębiać. Naprawdę, warto było dać pewien kredyt zaufania nawet w przypadkach wcześniej postrzeganych jako trudne. W tej relacji wszystkie strony uczyły się czegoś dla nich nowego, była więc też szansa na znaczącą poprawę, na spojrzenie trochę inaczej na szkolne napięcia. Czy na pewno są tak istotne z perspektywy innych życiowych problemów? Może łatwo zobaczyć rozwiązania, które wcześniej nie przychodziły na myśl?

Nauczyciel znalazł się w nowej i trudnej sytuacji zawodowej, która miała prawo go przerosnąć. Nigdy przecież nie był zdalnym

nauczycielem. Jego rodzina najprawdopodobniej przeżywała te same obawy i stresy, co większość polskich rodzin. Nie zawsze miał w swoim domu dobre warunki do pracy. Starał się pomóc swoim uczniom, jak umiał. Szybko szukał nowych dróg i rozwiązań, czasem miał wsparcie swoich współpracowników, a czasem może nie bardzo miał jak tego wsparcia szukać. Miał wielu uczniów. Dla jednego z nich lepsze były kontakty i materiały do oglądania w konkretnych godzinach, dające w ciągu dnia zajęcie, dla innego – lepsze zadania do wykonania w zupełnie innym czasie, dopiero gdy rodzic był po swojej pracy i mógł pomóc. Jakąkolwiek drogę nauczyciel wybrał, dla którejś rodziny mogła być ona niedogodna.

Obserwowanie w domu kontaktów swojego dziecka z jego nauczycielami, konieczność widzenia z bliska procesu edukacji, dała rodzicom lepsze zrozumienie specyfiki odpowiedzialnej pracy nauczycieli. Dzieciom było trudno być cały czas w domu, rodzicom z nimi tym bardziej. Nauczycielom też nie było łatwo, bo każda przyjęta przez nich droga mogła się komuś nie spodobać.

W zdalnej komunikacji czasem coś ma prawo nie zadziałać. Możemy się też na odległość źle zrozumieć. Oczekiwanie od siebie nawzajem perfekcjonizmu, to najgorsze co się może zdarzyć. Jeśli nawet efekty edukacji na odległość czasem były trochę gorsze lub przyjdą później niż zakładaliśmy, to przecież nic takiego się nie stało. Na pewno ważniejsze niż te efekty były dobra relacja, wzajemna wiara w swoje zaangażowanie i chęć pomocy. Luki w wiedzy dadzą się nadrobić także później. Dobra relacja

uczeń – rodzic – nauczyciel w tym pomoże, ale zepsuta – będzie trudna do odbudowania... Dobra relacja stała się lepszym kapitałem na przyszłość niż szczegółowa szkolna wiedza.

Warto o tym wszystkim pamiętać, gdy skupiamy się teraz głównie na higienicznych codziennych procedurach. Niech pandemia nauczy nas też innego rozkładania akcentów, będzie lekcją weryfikującą nasze priorytety w edukacji.

Elastyczne podejście

Jedną z ulubionych rad komentatorów oświatowych jest majstrowanie przy podstawie programowej. Mam bardzo krytyczne zdanie o zawartości obowiązującej podstawy programowej. Jednak przypomnę, że dopiero od ostatniego roku szkolnego wszystkie roczniki w szkole podstawowej uczą się jedną, dopiero co zmienioną podstawą, zaś w szkołach ponadpodstawowych jesteśmy w samym środku zmian – w tym roku szkolnym połowa uczniów uczy się starymi podstawami, połowa zmienionymi. Dopiero tworzą się podręczniki do tej zmiany. Kolejne zamieszanie z podstawami i podręcznikami z pewnością szkołom nie pomoże.

Bardzo pomogłoby zalecenie elastycznego do nich podejścia, wskazanie możliwości twórczego interpretowania poszczególnych zapisów, rozkładania akcentów, dokonywania autorskich wyborów, na czym przede wszystkim się skupić. Z poziomu szkoły i nauczycieli, możliwe jest budowanie autorskich programów z uwzględnieniem

podstawy programowej, ale na przykład blokujących przedmioty, rozszerzających jedynie wybrane treści. Nie ma potrzeby skupiania się jednakowo na każdym szczególe.

Jeszcze bardziej niż przy podstawie, elastyczne podejście przydałoby się przy interpretowaniu rozporządzenia o ramowych planach nauczania. To rozporządzenie nie dotyczy szkół niepublicznych (jedynie bardzo częściowo – godzin ma być łącznie nie mniej, mogą być inaczej rozłożone) i choćby to pokazuje, że bez niego można się obejść i także uczyć dobrze.

Szczególnie po przerwie w tradycyjnym nauczaniu, wywołanej pandemią i przy konieczności powrotu do szkoły w realiach szczególnych, bardzo przydałoby się trochę wolności, możliwość elastycznego podejścia do zapisów podstawy programowej i ramowych planów nauczania. Lokalnie w szkole można najlepiej ocenić, realizowanie którego przedmiotu najbardziej ucierpiało, którzy uczniowie wymagają pomocy w nadrobieniu zaległości. Także bez pandemicznych realiów powinniśmy w szkole diagnozować, na jakim poziomie wiedzy są nasi uczniowie, dostosowywać wymagania do ich indywidualnych potrzeb i możliwości. Jest to możliwe, zgodne z prawem, a w obecnej sytuacji jeszcze bardziej potrzebne.

Warto tu dodać, że sama zmiana podstawy programowej (choćby najrozsądniejsza) nie sprawi, że wszystkich bardzo prosto da się jednakowo, równo i skutecznie dobrze, wszystkiego co się zapisze, nauczyć. Nigdy tak nie było i nigdy nie będzie... Uczniowie są i będą bardzo różni, w szkole powinniśmy

podążać za nimi, elastycznie dostosowując organizację pracy i wymagania.

Hybrydowa szkoła

Najlepiej byłoby, gdybyśmy dzięki przymusowemu zdalnym doświadczeniom zyskali formalną możliwość ich kontynuowania, jeśli okazały się udane. Twierdzę, że przyszłością edukacji jest szkoła hybryda, częściowo zdalna, częściowo bezpośrednia. Potrzebujemy lokalnej wolności w decydowaniu, jakie proporcje przyjąć między jednym a drugim, jak to wszystko zorganizować.

Gdy myśleliśmy o fizycznym powrocie uczniów do szkoły, liczyliśmy się z wdrażaniem zalecenia utrzymania pracy i edukacji zdalnej wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Nasi uczniowie i nauczyciele mogą być w bardzo różnych sytuacjach, nie tylko zdrowotnych. Samochody hybrydowe inteligentnie wybierają, kiedy trzeba użyć tradycyjnego paliwa, a kiedy lepiej korzystać z energii powstałej w trakcie samoladowania. Czy analogicznie może zachowywać się szkoła?

Jedni uczniowie mają rodziców wykonujących odpowiedzialną pracę poza domem, zainteresowanych przebywaniem ich dzieci – również tych starszych – pod zorganizowaną opieką oraz z bezpośrednią pomocą edukacyjną, której rodzina nie ma możliwości zapewnić. Rodziny innych uczniów bezpieczniej i lepiej czują się przebywając razem w domu, a edukacja na odległość wydaje im się całkiem pozytywna. Niektórzy nauczyciele tęsknią za bezpośrednim kontaktem z dziećmi, źle znoszą izolację,

inni świetnie odnajdują się jako zdalni inspiratorzy i pomocnicy uczniów. Jak pogodzić te zróżnicowane sytuacje uczniów i nauczycieli?

Przy obowiązkowej edukacji na odległość postanowiono zaufać dyrektorom, dać szkołom autonomię w wyborze dróg dotarcia do uczniów oraz sposobów organizacji pracy. W wielu miejscach to się sprawdziło. A może by tak znowu zaufać? Dać dowolność i wybór: ile zajęć zdalnie, ile bezpośrednio, co dla wszystkich, co dla niektórych, jak oceniać tych bardziej domowych i zdalnych. Realia poszczególnych szkół i środowisk mogą być bardzo różne. Powinno być możliwe powrót do dawnych realiów, oczywiście z pewnymi dopuszczalnymi wyjątkami i obwarowaniami higienicznymi. Jednak warto też umożliwić tym, którzy dobrze odnaleźli się w zdalnej edukacji, płynne kontynuowanie najbardziej udanych doświadczeń.

Potrzebne są zajęcia uczące współpracy bezpośredniej, funkcjonowania w grupach, wspólnego zdobywania różnych doświadczeń, źle byłoby cały szkolny świat przenieść do internetu. Jednak mogą być rodzaje zajęć, obowiązkowych i dodatkowych, których jakość okazała się lepsza przy organizowaniu zdalnym niż była wcześniej w szkole. Dyrektorzy, obserwujący aktywność swoich uczniów i nauczycieli, zbierający opinie rodziców, już wiedzą, co u nich zadziałało, co na pewno warto kontynuować, jakie edukacji potrzebują poszczególni uczniowie, jakie formy zajęć odpowiadają nauczycielom.

Szkoły – hybrydy mogą i powinny istnieć wcale nie z powodu sytuacji epidemii. One

są potrzebne w ogóle, tylko w szczególności w sytuacji epidemii. Nowoczesna edukacja powinna zakładać różnorodne modele funkcjonowania, w tym hybrydowy. Przygoda ze zdalną edukacją – w pewnym uproszczeniu – może być dowodem, że szkoły stać na wiele, jeśli odda im się autonomię, jeśli mają przestrzeń do podejmowania własnych decyzji uwzględniając wiedzę, czym dysponują, jakie mają możliwości, umiejętności itd.

W początkach pandemii w wielu szkołach bardzo szybko dokonał się duży postęp w unowocześnianiu metod współpracy z uczniami na odległość, wielu nauczycieli lepiej poznało te możliwości i zasoby, które warto wykorzystywać. W internecie pokazało się mnóstwo rad, czego i jak można uczyć się na odległość, bez chodzenia do szkoły. Ministerstwo podało szkołom wiele rekomendowanych źródeł, z których warto korzystać. Wszystko zależało od tego, na ile do tej pory technologie były w szkole obecne i jak były traktowane.

Przy przejściu na zdalne nauczanie istotne jest, czy wcześniej był w szkole nawyk korzystania z technologii i codziennego śladu szkolnej aktywności w sieci. Jeśli elektroniczna komunikacja uczeń – nauczyciel – rodzic była do tej pory raczej wyjątkowa lub w ogóle jej nie było, trudno od razu wypracować metody codziennej współpracy na odległość.

Jeśli wcześniej działała naturalnie i codziennie, na pewno praca zdalna szła dobrze i mogła być efektywna. Na zastrzeżenie, że być może nie każdy uczeń każdego dnia skorzystał z możliwości kontaktu ze swoimi nauczycielami i udostępnionych mu

materiałów, trzeba odpowiedzieć, że dokładnie tak samo dzieje się w tradycyjnych szkolnych okolicznościach: też czasem ktoś nie uważa na zajęciach, nie odrabia zadań czy idzie na wagary...

Od września

Niestety, zaufanie do nauczycieli, dyrektorów, organów prowadzących szkoły od września 2020 r. się skończyło. Nakazano powrót w stare koleiny, jedynie z pewną dbałością o standardy higieniczne. Tryb zdalny lub hybrydowy może się pojawić za zgodą sanepidu tylko wtedy, gdy już mamy w otoczeniu szkoły przypadki zakaźne. Tymczasem, przynajmniej w miejscach, gdzie wypracowano dobre zdalne praktyki, można było spokojnie dopuścić tryb hybrydowy na podstawie decyzji dyrektora szkoły i organu prowadzącego. Dałoby to też motywację do doposażenia szkół, szkolenia się uczniów i nauczycieli w zdalnej komunikacji.

W obecnym stanie prawnym, gdy nie mamy zgody na zdalność, warto rekomendować mimo wszystko uczynienie zdalną części szkolnej rzeczywistości. Nie mamy prawa realizować tak zajęć obowiązkowych, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby zdalne były zajęcia dodatkowe, spotkania samorządu uczniowskiego, zebrania nauczycieli, spotkania z rodzicami, rozmowy rekrutacyjne itp.

Mając na względzie prawdopodobną konieczność przejścia jednak na pracę zdalną lub hybrydową w wypadku wystąpienia takiej konieczności, warto wcześniej być

do tego przygotowanym. Można to zrobić, przygotowując odpowiednie kanały elektronicznej komunikacji, ustalając z uczniami i nauczycielami codzienne elektroniczne przekazywanie zadań i informacji zwrotnych. Gdy elektroniczna komunikacja nauczyciel – uczeń będzie codziennością, wtedy okresowe wyłączenie ucznia czy nauczyciela ze szkolnej bezpośredniej codzienności, zapewni w takim wypadku ciągłość, poczucie bezpieczeństwa i dostęp do tych samych informacji, co w szkole. W przypadkach szczególnych można także umożliwić – zamiast tradycyjnego zastępstwa, sprawowanego często przez osobę z nie tymi co trzeba kwalifikacjami – zdalne prowadzenie zajęć z grupą uczniów w szkole nauczycielowi będącemu fizycznie poza szkołą, na przykład z powodu kwarantanny, ale zapewniając oprócz tego opiekę nauczyciela wspomagającego na miejscu.

Praca hybrydowa mogłaby być możliwa na podstawie decyzji dyrektora szkoły, w porozumieniu z rodzicami i organem prowadzącym, niekoniecznie tylko wtedy, gdy zalecą to w sytuacji konkretnego zagrożenia zdrowotnego służby sanitarne (być może w końcu tak zostaną zmienione zapisy prawne). Tam, gdzie zdalna nauka i zdalni nauczyciele się sprawdzili i są odpowiednie możliwości techniczne, część oferty szkoły mogłaby profilaktycznie pozostać zdalna, niezależnie od szczegółowych zaleceń epidemicznych, jeśli szkoła ma taki pomysł i widzi taką możliwość. Są miejsca, gdzie mogłoby to ograniczyć zmianowość czy przegęszczenie budynków, nauczycielom najbardziej zagrożonym pod względem

zdrowotnym dać szansę pracować, a nie uciekać na emerytury lub zwolnienia, wreszcie wszędzie w naturalny sposób podnosić uczniowskie umiejętności posługiwania się technologiami.

Zarządzający edukacją mają przyzwyczajenie i przywiązanie do szukania odpowiedzi na wszystko w przepisach, czasem zamiast uruchomienia zwykłego zdrowego rozsądku. Jestem za tym, abyśmy interpretowali regulacje prawne używając zdrowego rozumu w jak największym stopniu...

Podsumowanie

Świat edukacji się zmienił. Pomimo zakłaniania rzeczywistości i nakazania w edukacji obowiązkowej powrotu do rozwiązań organizacyjnych, które były obowiązujące przed pandemią, zobaczyliśmy nowe możliwości i zmieniliśmy priorytety.

Nastąpiło zatrzymanie się w codziennej gonitwie. Troska o własne zdrowie,

odpowiedzialność za zdrowie bliskich osób dla wielu z nas stały się wartościami ważniejszymi niż przed pandemią. Na plan pierwszy wysunęła się troska o dobrostany ucznia, rodzica i nauczyciela, potrzeba budowania dobrych relacji, zaufania, empatii. Niestety, nasiliły się problemy osób z zaburzeniami psychicznymi, jeszcze dużo trudniejsze niż wcześniej stało się zajmowanie członkami rodzin z niepełnosprawnością. Niedostatki psychiatrii dzieci i młodzieży stały się jeszcze bardziej widoczne, a problemy palące. Dostęp do różnego rodzaju potrzebnych terapii i rewalidacji był mocno utrudniony.

Dzięki pandemii zobaczyliśmy wyraźniej, że nasza społeczna dobra kondycja psychiczna jest dużo ważniejsza niż mierzone w punktach wyniki egzaminacyjne naszych dzieci. Pewnie zobaczymy za parę miesięcy lepiej, czy to przeświadczenie zostanie z nami na trwałe.



Edukacja zdalna na Pomorzu w czasie pandemii

Teresa Szakiel

Zastępca dyrektora Departamentu Edukacji i Sportu w Urzędzie
Marszałkowskim Województwa Pomorskiego

Adam Krawiec

Dyrektor Departamentu Edukacji i Sportu w Urzędzie
Marszałkowskim Województwa Pomorskiego

Tomasz Michlewicz

Główny specjalista w Departamencie Edukacji i Sportu
w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego



Na pandemię wywołaną COVID-19 nie był przygotowany w istocie jakiegokolwiek kraj, społeczność czy też branża gospodarcza. Wydaje się jednak, iż Polska, obserwując rozwój wydarzeń związanych z rozprzestrzenianiem się wirusa w innych krajach europejskich, miała wystarczająco dużo czasu, by przewidzieć możliwe scenariusze i na ich podstawie wypracować długofalową strategię zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania

COVID-19. Chaos powodowany epidemią w Polsce, obok wielu obszarów życia społecznego i gospodarczego, dotknął również edukację.

Edukacyjny chaos w dobie pandemii

Wprowadzenie rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 11 marca 2020 r. czasowego ograniczenia funkcjonowania

jednostek systemu oświaty¹ i przyjęte tym rozporządzeniem i kolejnymi zmianami, rozwiązania w kwestii prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych czy też organizacji pracy szkół wzbudzało wiele emocji. Jeśli przeanalizuje się kolejne, chaotyczne i często niezrozumiałe decyzje i działania Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz informacje przez nie przekazywane w okresie najpierw stanu epidemicznego, a następnie stanu epidemii, można stwierdzić, iż te emocje były w pełni uzasadnione.

Wprowadzane doraźnie zapisy kolejnych rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej, formułowane często w sposób niejasny i nieprecyzyjny, powodowały niejednoznaczność ich interpretacji zarówno w samorządach, jak i przez dyrektorów szkół i nauczycieli, budząc niepotrzebny niepokój środowiska oświatowego, którego wyraz dawały m.in. liczne informacje i doniesienia medialne, choćby odnoszące się do organizacji egzaminów zewnętrznych – egzaminu ósmoklasisty i maturalnego.

Warto zwrócić uwagę na pierwszą decyzję ministra edukacji narodowej: w ww. rozporządzeniu z 11 marca 2020 r. w katalogu szkół i placówek oświatowych, których funkcjonowanie czasowo ograniczono, nie znalazły się m.in. szkoły specjalne funkcjonujące w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Decyzja ta była zupełnie niezrozumiała zarówno dla samorządowców,

dyrektorów tych placówek, jak i rodziców dzieci niepełnosprawnych będących pod opieką takich właśnie ośrodków.

Jedną z pierwszych reakcji w naszym regionie na tę decyzję było pismo marszałka województwa pomorskiego Mieczysława Struka, skierowane do ministra edukacji narodowej, w którym marszałek wnosił o pilną nowelizację rozporządzenia, uzasadniając konieczność poszerzenia katalogu szkół oczywistą potrzebą ograniczenia zagrożenia zdrowia i życia dzieci i młodzieży uczęszczających do przedszkoli i szkół w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych. Warto wyjaśnić, że ośrodki te funkcjonują także, a w wielu przypadkach wyłącznie, jako placówki otwarte, bowiem większość uczniów nie jest objęta całodobową opieką i przemieszcza się z i do placówki. Nie czekając na podjęcie przez ministra edukacji koniecznych i oczywistych decyzji w tym zakresie, Zarząd Województwa Pomorskiego, podobnie zresztą jak i inne samorządy, korzystając z przepisów rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach², podjął racjonalną i odpowiedzialną decyzję o ograniczeniu funkcjonowania prowadzonego przez samorząd województwa pomorskiego specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego.

Minister był konsekwentny, chociaż niezrozumiały w swoim działaniu – w reakcji

1 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11 marca 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (DzU 2020 poz. 410 ze zm.).

2 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 1 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach (DzU 2020 poz. 1604).

m.in. na przywołaną interwencję marszałka województwa pomorskiego w odpowiedzi z 19 marca 2020 r. podtrzymał swoją decyzję, wskazując na konieczność zapewnienia dzieciom i młodzieży posiadającym orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego odpowiedniej do ich potrzeb opieki oraz wsparcia rodziców w zapewnieniu tej opieki. Uznając jednak presję społeczną i racjonalność podnoszonych argumentów, od 6 kwietnia 2020 r., w kolejnej zmianie rozporządzenia wpisał specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze do katalogu szkół i placówek, których funkcjonowanie zostało ograniczone. Trudno zrozumieć odporność ministra edukacji narodowej na argumenty, a także jego opieszałość w reagowaniu na rzeczywiste zagrożenia, na brak środków zabezpieczających przed koronawirusem oraz niepokój rodziców i kadry pedagogicznej tych placówek.

Sukces kształcenia zdalnego czy raczej liczne problemy?

W czerwcu 2020 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej wydało liczący 196 stron raport „Zapewnienie funkcjonowania jednostek systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19”³, w którym zebrano wszystkie działania ministerstwa i kuratoriów oświaty w okresie od marca do czerwca 2020 r. właśnie,

które – wg autorów – miały wspierać organizację procesu kształcenia z wykorzystaniem metod oraz technik kształcenia na odległość. Warto uważnie przeanalizować cały raport, bowiem biorąc pod uwagę jedynie słowo wstępne ministra, czytelnik może dojść do wniosku, że na polu walki z COVID-19 w obszarze edukacji odniesiono spektakularny sukces. Wszak minister pisał: „(...) Stworzyliśmy elastyczny system kształcenia na odległość dostosowany do potrzeb prawie 5 mln uczniów z ok. 24,5 tys. szkół (...)”. I dalej: „(...) Nasze decyzje, jak również kolejne ustalenia dotyczące sposobu funkcjonowania szkół i placówek oświatowych oraz realizowania zadań przez jednostki systemu oświaty w obecnym roku szkolnym były poprzedzone kompleksową analizą sytuacji w kraju i za granicą. (...)”⁴.

Skąd zatem tyle emocji, wyrażanych zarówno przez pomorskich samorządowców, dyrektorów szkół, nauczycieli, jak i rodziców, których nie tłumili informacje przekazywane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wskazujące, że „zdalna szkoła” funkcjonowała „bez problemów”? Minister edukacji narodowej oficjalnie informował, że 92 proc. szkół w pierwszym okresie zawieszenia zajęć dydaktycznych było gotowych do zdalnego kształcenia.

W podobnym stylu pomorski kurator oświaty twierdził z kolei, że „od dnia 30 marca bieżącego roku w województwie pomorskim 100 proc. szkół dla młodzieży, dorosłych oraz szkół specjalnych realizuje zdalne kształcenie” (podobną narrację można dostrzec

3 Raport na stronie: <https://www.gov.pl/web/edukacja/raport-ministra-edukacji-narodowej-na-temat-funkcjonowania-szkol-i-placowek-oswiatowych-w-okresie-covid-19>.

4 Ibidem, s. 5.

na kartach historii, o której chcielibyśmy z pewnością zapomnieć). Jednakże, w piśmie, które do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego dotarło 31 marca 2020 r., Kuratorium Oświaty w Gdańsku wyraźnie wskazywało, że szkoły mierzyły się z poważnymi problemami, jak np. brak komputerów u nauczycieli (Parchowo), słaby Internet na wsi (Cewice), nieodpowiadająca liczbie dzieci liczba komputerów (Nowa Wieś Lęborska) czy też brak dostępu do darmowego oprogramowania do pracy zdalnej (Wicko).

Podobnych przykładów trudności napotykanych w wyniku przyjętych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej rozwiązań jest wiele, co w zasadzie nie powinno dziwić. Przecież część gospodarstw w Polsce nie ma w dalszym ciągu dostępu do Internetu, tym bardziej do szybkiej sieci internetowej. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w październiku 2019 r. 13 proc. polskich gospodarstw domowych nie było podłączonych do sieci internetowej, a blisko 17 proc. gospodarstw z osobami w wieku od 16 do 74 lat nie posiadało komputera. W wielu rodzinach, z uwagi na fakt, iż dużo osób dorosłych pracowało (i nadal pracuje) zdalnie, brakowało komputerów czy laptopów dla wszystkich członków rodziny, którzy tego sprzętu potrzebowali. Często bowiem z jednego domowego komputera musieli korzystać zarówno rodzice, jak i ich dzieci, które np. uczyły się w różnych szkołach i klasach, a obowiązujące ich zajęcia niejednokrotnie organizowano w tych samych godzinach.

Warto zwrócić uwagę na ww. raport „Zapewnienie funkcjonowania jednostek

systemu oświaty w okresie epidemii COVID-19”, jak również raport Kuratorium Oświaty w Gdańsku. W obu dokumentach widoczna jest wyłącznie statystyka, która niewiele mówi o rzeczywistym wsparciu dyrektorów szkół, nauczycieli i uczniów przez administrację rządową w tym trudnym dla edukacji okresie. Jeśli odrzucimy dane statystyczne prezentowane w tych raportach, dostrzeżemy, że działań rzeczywiście wspierających pracę szkół było niewiele. Trudno więc nie odnieść wrażenia, że dokumenty te nie oddają realnych problemów, z którymi przyszło mierzyć się samorządom, dyrektorom szkół, nauczycielom i uczniom czy też ich rodzicom.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że problemy te dotyczyły nie tylko przebiegu zdalnego kształcenia, ale i procedur związanych z organizacją pracy szkół w okresie pandemii. W tym kontekście absolutnie niezrozumiałe dla pomorskiego środowiska oświatowego było nieustanne formułowanie wobec szkół i placówek oświatowych, a także wobec organów prowadzących, oczekiwań o charakterze sprawozdawczym. Ze zdumieniem obserwowaliśmy również fakt, iż na ww. oczekiwania należało odpowiadać niemal natychmiast. Warto podkreślić, iż jednostki samorządu terytorialnego, a także szkoły i placówki oświatowe, z uwagi na stan epidemii i wprowadzone w związku z nim liczne ograniczenia, funkcjonowały w utrudnionych warunkach komunikacyjnych. Nakładanie na nie dodatkowej, i – wydaje się – niczemu niesłużącej sprawozdawczości, było niepotrzebnym, w szczególności w tym trudnym okresie zdalnego kształcenia, zakłócaniem

ich pracy. Tego typu oczekiwania byłyby pewnie możliwe do zaakceptowania, gdyby wysyłanym do szkół i jednostek samorządu terytorialnego ankietom towarzyszyła informacja o niezbędności pozyskania danych do podejmowania konkretnych decyzji związanych z funkcjonowaniem systemu oświaty w okresie epidemii.

Szkoły nie były przygotowane do zdalnego kształcenia

W przywołanym piśmie Kuratorium Oświaty w Gdańsku, które do Departamentu Edukacji i Sportu UMWP wpłynęło 31 marca 2020 r., oprócz problemów natury technicznej, wskazano również na liczne trudności w zdalnym kształceniu wynikające z braku umiejętności oraz braku przygotowania merytorycznego nauczycieli do prowadzenia zajęć na odległość (m.in. powiat tczewski, miasto i gmina Tczew, miasto i gmina Dzierżgoń, gminy Stary Targ i Mikołajki Pomorskie, powiat starogardzki, miasto Starogard Gdański, miasto i gmina Lębork, gminy Łeba i Cewice). Nie sposób było przejść obok tych problemów obojętnie, choć trzeba mieć świadomość, że samorząd województwa pomorskiego, mimo dużej determinacji we wspieraniu oświaty w Pomorskiem, nie posiada wystarczających narzędzi, które pozwoliłyby mieć zasadniczy wpływ na funkcjonowanie szkół w województwie pomorskim. Marszałek województwa pomorskiego Mieczysław Struk wielokrotnie i na różnych forach, np. na Konwencji Marszałków Województw RP czy też Pomorskiej Radzie Oświatowej,

zwracał uwagę na potrzebę wzmocnienia roli samorządów regionalnych w obszarze edukacji, by usprawnić działania koordynacyjne i, w szczególności, interwencyjne.

W zakresie wsparcia szkół samorząd naszego regionu dysponuje tylko dwiema placówkami doskonalenia nauczycieli oraz dwiema pedagogicznymi bibliotekami, dzięki którym może wpływać na kompetencje dyrektorów szkół i nauczycieli. Warto jednak pamiętać, że korzystanie z tych placówek przez nauczycieli nie jest obowiązkowe i mimo przygotowywanej oferty odpowiadającej zdiagnozowanym potrzebom, ich udział w doskonaleniu zawodowym jest niewystarczający. Mimo tych ograniczeń, podległe samorządowi województwa pomorskiego placówki doskonalenia nauczycieli, by racjonalnie wesprzeć nauczycieli, przeprowadziły – niemal natychmiast po podjęciu decyzji o ograniczeniu funkcjonowania szkół – badania ankietowe, w których udział wzięło blisko 1,5 tys. pomorskich nauczycieli. Wyniki tego badania nie były satysfakcjonujące, bowiem aż 66,5 proc. nauczycieli twierdziło, że nie czuje się przygotowanymi do zdalnego kształcenia, natomiast 75 proc. badanych zadeklarowało stosowanie wyłącznie e-dziennika oraz poczty elektronicznej jako narzędzia do zdalnej edukacji. Można więc dojść do wniosku, że zdalne kształcenie realizowane było nie tylko na Pomorzu, ale i w całej Polsce w sposób intuicyjny i polegało głównie na przysyłaniu uczniom materiałów i zadań do samodzielnej pracy. A przecież istotą pracy szkoły dzisiaj jest nie tylko przekazywanie wiedzy, ale zapewnienie warunków dla właściwych

relacji pomiędzy nauczycielem a uczniem. Zdalne kształcenie, które w praktyce ograniczało się często jedynie do wykorzystania e-dziennika oraz poczty elektronicznej, nie zapewniało właściwej realizacji tej fundamentalnej funkcji szkoły.

Natychmiastowe i systemowe działania samorządu wspierające szkoły

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie przedstawiło w zasadzie jakiegokolwiek strategii w zakresie wsparcia szkół w organizacji zdalnego kształcenia, w szczególności w zakresie systemowej pomocy dyrektorom szkół i nauczycielom. Dlatego też, zgodnie z przyjętą i realizowaną pomorską polityką edukacyjną, placówki doskonalenia nauczycieli oraz biblioteki pedagogiczne prowadzone przez samorząd województwa pomorskiego, podjęły natychmiastowe i systemowe działania wspierające szkoły, obejmujące obsługę i wykorzystanie dostępnych narzędzi do zdalnego kształcenia i zdalnego zarządzania szkołą, realizację podstawy programowej z wykorzystaniem narzędzi zdalnego kształcenia. W ponad 420 formach doskonalenia odnoszących się do powyższych obszarów wzięło udział niemal 8,5 tys. nauczycieli i dyrektorów szkół, a kilkaset osób dziennie korzystało z zarejestrowanych webinarów i fragmentów lekcji. Jednocześnie, porządkowano informacje o dostępnych zasobach edukacyjnych (m.in. skatalogowano dostępne i stworzono nowe zasoby on-line). I tak np. z 61 multimedialnych poradników dla nauczycieli i dyrektorów szkół

oraz scenariuszy prowadzenia zajęć on-line środowisko oświatowe skorzystało blisko 30 tys. razy. Co istotne, placówki podjęły również działania wspierające wychowawczą funkcję szkoły w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty. Zorganizowano m.in. ponad 70 webinarów z zakresu wychowania, profilaktyki, a także 9 konkursów dla dzieci przedszkolnych i uczniów pod hasłem „*Siostrzo, bracie – zostań w chacie*”. Warto dodać, że z oferty pomorskich placówek doskonalenia nauczycieli korzystali również nauczyciele z innych województw, podkreślając ich wysoką jakość.

Niewystarczające wyposażenie szkół w sprzęt komputerowy

Mówiąc o zdalnym kształceniu, nie można przejść obojętnie obok kwestii zabezpieczenia szkół oraz uczniów w sprzęt komputerowy. Zarówno marszałek województwa pomorskiego w piśmie skierowanym do ministra edukacji narodowej Dariusza Piontowskiego z 17 kwietnia 2020 r., jak i Pomorska Rada Oświatowa w podjętym 29 czerwca 2020 r. stanowisku w sprawie zdalnego kształcenia w okresie epidemii, podkreślali brak zabezpieczenia szkół w narzędzia do zdalnego kształcenia. Przeznaczenie, w dwóch turach, 366 mln zł z programu Polska Cyfrowa na zakup sprzętu komputerowego dla wszystkich szkół i uczniów w Polsce zabezpieczyło potrzeby w niewielkim wymiarze. W ramach pierwszej tury, np. w Gdyni zakupiono tylko 40 komputerów na 67 placówek,

w powiecie puckim – 25 laptopów na 5 placówek, a w powiecie kwidzińskim – 33 laptopy i 12 tabletów na 10 placówek.

Mimo iż ten program opatrzone w drugim etapie jego realizacji znanym znakiem „+”, zaspokoił on potrzeby w niewielkim wymiarze. Po raz kolejny więc rząd zrzucił zadanie na barki samorządów, które, w poczuciu odpowiedzialności za młode pokolenie, podjęły odpowiednie działania. Również województwo pomorskie, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020, umożliwiło zakup sprzętu komputerowego niezbędnego do zdalnego kształcenia. W ramach przedsięwzięć strategicznych realizowanych przez region w zakresie szkolnictwa zawodowego oraz programu *Zdolni z Pomorza*, możliwe do wydatkowania środki finansowe zostały skierowane na zakup sprzętu komputerowego. Te możliwości nie zapewnią jednak równego dostępu uczniów do edukacji, gdyż większość środków przewidzianych na edukację jest już rozdysponowana zgodnie z przyjętą przez samorząd regionalny filozofią interwencji, wypracowaną jeszcze przed uruchomieniem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020. Warto też podkreślić, że środki z regionalnych programów operacyjnych w ramach walki z COVID-19 i jego skutkami są przeznaczane przede wszystkim na wsparcie systemu opieki zdrowotnej oraz przedsiębiorców i rynku pracy, nie zaś systemu edukacji.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że w każdej sytuacji, gdy rząd nakłada na

samorządy nowe zadania wymagające nakładów finansowych, powinien również zapewnić stosowne środki finansowe na realizację tych zadań.

Czy przyjęte rozwiązania zapewniają równy dostęp do nauki dla wszystkich uczniów?

Analizując docierające informacje o przebiegu zdalnego kształcenia, trzeba powiedzieć, że pewien odsetek uczniów w okresie zdalnego kształcenia „wypadł” z systemu oświaty. Trudno jest stwierdzić, jak duży był to odsetek uczniów i jak wielu uczniów nie realizowało podstaw programowych. W jednym z pomorskich powiatów odsetek uczniów ze szkół ponadpodstawowych, z którymi nauczyciele nie mieli jakiegokolwiek kontaktu, wynosił 1,67 proc. uczniów, w innym z kolei – ponad 2 proc. A przecież każdy uczeń, który „wypadł” z systemu edukacji, jest porażką tego systemu.

Samorządowców, dyrektorów szkół i nauczycieli niepokoi również wpływ zdalnego kształcenia w okresie epidemii na długofalowy rozwój psychofizyczny dzieci i młodzieży. Nie mamy jakiegokolwiek diagnozy w tym obszarze. Bezdyskusyjna jest konieczność pilnego przeprowadzenia przez ministra edukacji narodowej takiej diagnozy, a także opracowanie planu zapobiegania i niwelowania niepożądanych negatywnych skutków kształcenia zdalnego.

Edukacja od 1 września 2020 roku

W sierpniu minister edukacji narodowej pod hasłem „Bezpieczny powrót do szkół” ogłosił, że szkoły od 1 września 2020 r. pracować będą stacjonarnie. Niestety, szczegóły dotyczące organizacji pracy szkoły w takiej formule nie były znane. A konsultacje rozporządzeń dotyczących szczegółowych rozwiązań w tym zakresie trwały niecałą dobę. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że okres wakacji nie został przez Ministerstwo Edukacji Narodowej właściwie wykorzystany. Szczególnie nie sposób zrozumieć, dlaczego nie skorzystano z licznych podpowiedzi i propozycji rozwiązań zgłaszanych przez instytuty naukowe, organizacje społeczne, samorządy, dyrektorów szkół, nauczycieli i rodziców. Obserwowany w tym czasie pośpiech i chaos w działaniach Ministerstwa Edukacji wzbudzał narastające poczucie niedoinformowania i obaw.

Określając trzy modele organizacji zajęć, tj. stacjonarny, hybrydowy i zdalny, w sytuacji zawieszenia wszystkich lub części zajęć, wprowadzone regulacje prawne zawarte w rozporządzeniu w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty⁵ nałożyły liczne nowe obowiązki na nauczycieli i dyrektorów szkół, podyktowane wymaganiami dostosowania funkcjonowania szkoły do wytycznych głównego inspektora sanitarnego, ministra zdrowia

i ministra edukacji narodowej. Wydaje się, że na tym minister edukacji postanowił po-prześcić, uparcie i beztrasko argumentując, że dyrektorzy najlepiej znają swoje szkoły i to oni będą najlepiej wiedzieć, jak dostosować ich funkcjonowanie do panujących na danym terenie warunków epidemicznych. Przy czym, resort edukacji w żaden sposób nie zadbał o to, aby wyposażyć dyrektorów szkół i organy prowadzące w instrumenty konieczne do wdrożenia przez szkoły i placówki oświatowe wskazanych wytycznych. Przede wszystkim, szkoły nie otrzymały żadnych dodatkowych środków, które pozwoliłyby podzielić klasy na grupy czy zwiększyć pomoc psychologiczną dla uczniów, nie dokonano też koniecznych zmian w podstawach programowych, które umożliwiłyby ich efektywną realizację w warunkach kształcenia zdalnego. W efekcie, dyrektorzy szkół od 1 września 2020 r. muszą konfrontować się z brakiem ustalonych jednoznacznych zasad przeciwdziałania zakażeniom, jak ustalenie, czy wymagany dystans społeczny winien wynosić 1,5 czy 2 metry, w jakich sytuacjach w szkole obowiązkowe jest zasłanianie nosa i ust, czy i na jakich zasadach dopuszczalne jest dokonywanie pomiaru temperatury uczniom w szkole. To tylko niewielka część z długiej listy podobnych dylematów. Niestety, sytuacji tej nie poprawiają niejasne przesłanki decyzji powiatowych inspektorów sanitarnych często odmawiających wprowadzania w szkole zdalnego kształcenia.

Doświadczenia wynikające z funkcjonowania szkół i placówek oświatowych w warunkach epidemii dobitnie pokazują,

5 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 12 sierpnia 2020 r. w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (DzU 2020 poz. 1389).

że dla zapewnienia właściwych warunków i rozwoju oświaty konieczne jest zwiększanie autonomii dyrektorów szkół i organów prowadzących w podejmowaniu decyzji.

Nie po raz pierwszy jesteśmy świadkami sytuacji, w której wobec arbitralnych, niepopartych merytorycznymi przesłankami

decyzji administracji rządowej w obszarze edukacji, jedynym partnerem realnie wspierającym szkoły i placówki oświatowe, dbającym o dobro uczniów i pracowników szkół jest odpowiedzialny i mądry samorząd.



CZĘŚĆ III

—

Dziedzictwo regionalne

Współpraca bałtycka z perspektywy gdańskiego samorządu po 1989 roku

Jacek Starościak

Absolwent Wydziału Elektroniki PG, pracownik WSM w Gdyni, Instytutu Morskiego, PRS, Wydawnictwa Morskiego; dyrektor biura Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego; pierwszy demokratycznie wybrany prezydent Gdańska; dyrektor gabinetu szefa kancelarii prezydenta RP Lecha Wałęsy; konsul generalny RP w Londynie i szef międzynarodowego sekretariatu Rady Państw Morza Bałtyckiego w Sztokholmie; dyrektor w Banku Pekao SA; członek Zarządu Sopotnickiego Klubu Morsów; przewodniczący Sopotnickiej Rady Seniorów.



Wśród relacji między społeczeństwami, jakie uformowały się w okresie pojałtańskim wokół Morza Bałtyckiego i rozwijały w różnej skali i z różnym natężeniem, można z grubszą wyróżnić związki, których uczestnikami byli przedstawiciele władz państwowych i parlamentarnych, władz regionalnych i miejskich, instytucji naukowych, organizmów gospodarczych, organizacji społecznych, wreszcie bezpośrednie kontakty międzyludzkie. Paradoksalnie – związki na

najniższym poziomie – związki rodzinne i towarzyskie – okazywały się najbardziej trwałe i dość odporne na ograniczenia narzucone przez czynniki polityczne. Z doświadczeń Polaków wynika, że liczna emigracja rozsiadła wokół Morza Bałtyckiego przezwyciężała przed 1989 r. – z niemałymi trudnościami – granice wrogich bloków militarnych. Przez dziesięciolecia utrzymywały się silne związki rodzinne z ludnością o polskich rodowodach, zamieszkującą państwa bałtyckie. Setki

i tysiące paczek przesyłanych w obie strony, np. z okazji świąt czy klęsk żywiołowych, wizyty rodzinne, mimo długich oczekiwań na paszporty i wizy, nie poddawały się wprowadzonym utrudnieniom. Naturalną więź rodzinną mieszkańców obszarów przygranicznych należy uzupełnić migracją czasową, głównie o podłożu ekonomicznym, a także emigracją polityczną. Podobne doświadczenia cechują związki wielu innych sąsiednich społeczeństw żyjących nad Bałtykiem. Spośród spraw, które w pierwszej kolejności skupiły uwagę państw bałtyckich, skłaniając je do współdziałania, był pogarszający się stan środowiska naturalnego Bałtyku i jego zasobów żywych. Spotkania Komisji Helsińskiej, realizacja Konwencji z 1973 i 1974 r., deklaracja w sprawie ochrony morskiego środowiska w obszarze Morza Bałtyckiego z 1988 r., wreszcie zasadnicze przemiany polityczne w państwach położonych wzdłuż południowego brzegu Bałtyku doprowadziły do historycznego spotkania szefów rządów i wysokiej rangi przedstawicieli państw nadbałtyckich w Ronneby (Szwecja) we wrześniu 1990 r.

Pionierski czas przemian ustrojowych

Utworzony 27 sierpnia 1989 r. rząd Tadeusza Mazowieckiego, zapoczątkowany solidarnościowym zrywem w latach 1980–1981, działalnością opozycji w czasie stanu wojennego, porozumieniami okrągłostołowymi i rezultatami wyborów do tzw. sejmu kontraktowego w czerwcu 1989 r., wywrócił ustalony od dziesięcioleci podział polityczny

i militarny przecinający Morze Bałtyckie i położone nad nim państwa.

Rząd polski (w szczególności Ministerstwo Spraw Zagranicznych) podjął z determinacją, ale i niemałymi trudnościami, dzieło reorientacji wektorów polskiej polityki zagranicznej. Otwarcie naszego kraju na bałtyckich sąsiadów mieściło się w owej reorientacji. Mogłem uczestniczyć w tych przedsięwzięciach, a Gdańsk stał się naturalnym ośrodkiem praktycznego inicjowania wstrzymanej przez dziesiątki lat bałtyckiej polityki regionalnej.

Latem 1989 r., posłowie i senatorowie ziemi gdańskiej, reprezentujący Obywatelski Klub Parlamentarny i wybrani w czerwcowych wyborach, powołali biuro poselsko-senatorskie OKP. Senatorami zostali Bogdan Lis oraz Lech Kaczyński, a posłami Olga Krzyżanowska, Jan Krzysztof Bielecki, Krzysztof Dowgiałło, Antoni Furtak, Jacek Merkel, Czesław Nowak. Pracę na stanowisku dyrektora biura podjąłem 2 listopada 1989 r. Władze Senatu RP, którego zostałem pracownikiem, przyznały kilka etatów, które rozdzieliłem w taki sposób, aby zatrudnić osoby wspierające w tym pionierskim czasie działania posłów i senatorów, m.in. Andrzeja Glinieckiego, późniejszego dyrektora biura prawnego prezydenta RP Lecha Wałęsy, Tomasza Posadzkiego i Pawła Adamowicza, późniejszych prezydentów Gdańska, Grzegorza Grzelaka, późniejszego wieloletniego przewodniczącego sejmiku pomorskiego. Staliśmy się pierwszym gdańskim urzędem w nowej politycznej rzeczywistości, podczas gdy prezydent miasta i wojewoda reprezentowali wciąż stary układ.

Konferencja szefów rządów państw bałtyckich

W pierwszych dniach kwietnia 1990 r. odebrałem telefon z Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Z rozmowy wynikało, że do Gdańska wybierali się sekretarz stanu Jerzy Makarczyk – druga osoba w MSZ po ministrze Krzysztofie Skubiszewskim oraz ambasador Józef Wiejacz – pełnomocnik ministra ds. współpracy bałtyckiej. Celem wizyty było nawiązanie, za moim pośrednictwem, kontaktu z Bogdanem Lisem, szefem biura międzynarodowego Komisji Krajowej „Solidarności”. Moi rozmówcy zamierzali omówić z nim zbliżające się spotkanie grupy roboczej Komisji Helsińskiej (Helcom), które MSZ planowało zorganizować w Gdańsku. W wyniku rozmowy z Bogdanem, bez trudu otrzymałem od niego zielone światło. Po następnych kilku dniach w biurze pojawili się przedstawiciele MSZ. Ponieważ pogoda była piękna, postanowiliśmy przeprowadzić rozmowę podczas spaceru brzegiem morza. Po przechadzce sopockim mołem, zeszliśmy na plażę, kierując się w stronę przystani rybackiej. Z rozmowy dowiedziałem się, że Komisja Helsińska w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości politycznej stwarzała praktycznie jedyną, dogodną płaszczyznę spotkania o szerszym wymiarze niż ekologia. Skupiona na zagadnieniach ochrony środowiska morskiego Bałtyku, łączy państwa podzielone od dziesięcioleci żelazną kurtyną, członków EWG i RWPG, należące do NATO i Układu Warszawskiego, wreszcie państwa neutralne. Rzeczywistym celem spotkania w Gdańsku stałoby się

wypracowanie formuły konferencji szefów rządów państw bałtyckich, która miałaby odbyć się jesienią w Szwecji. Taką inicjatywę na początku lutego 1990 r. podjęli premierzy Polski i Szwecji – Tadeusz Mazowiecki i Ingvar Carlsson. Trwały prace nad projektem deklaracji końcowej. Podczas obrad w Gdańsku wszystko miało zostać dopięte na ostatni guzik. Podobno, jak poinformował mnie nieoficjalnie ambasador Wiejacz, w projekcie deklaracji miał się znaleźć zapis o wspieraniu sieci współpracy władz lokalnych i regionalnych. W trakcie rozmowy przyszedł mi do głowy pomysł, że dobrym akcentem, poprzedzającym wspomniane spotkanie, mogłoby stać się zaproszenie reprezentantów władz miast bałtyckich na inauguracyjne posiedzenie nowo wybranej Rady Miasta Gdańska. Pierwsze wybory samorządowe zaplanowano na 27 maja 1990 r. Obaj rozmówcy z MSZ natychmiast podchwycili pomysł, deklarując przekazanie adresów lokalnych władz miast wokół Bałtyku. Zobowiązałem się do pilnego wskazania miejsca posiedzenia grupy roboczej Komisji Helsińskiej. Wróciłem do biura oszłomiony. Pierwszy raz spojrzałem na swoje rodzinne miasto z bałtyckiej perspektywy. Należy zaznaczyć, że wiosną 1990 r. istniał wciąż ZSRR z nadbałtyckimi republikami – estońską, litewską i łotewską. W sierpniu 1989 r. zniesiono restrykcje dotyczące ruchu granicznego z Austrią. Kilkanaście tysięcy Niemców z NRD uciekło tą drogą do Niemiec Zachodnich, uruchamiając proces zjednoczenia.

Zgodnie z ustaleniami, 3 maja otrzymałem ze szwedzkiego MSZ, za pośrednictwem

ambasady RP w Sztokholmie, adresy kilku-nastu szwedzkich merostw. Skontaktowałem się pilnie z Tomaszem Bedyńskim, od niedawna dyrektorem Wojewódzkiego Ośrodka Kultury mieszczącego się w Ratuszu Staromiejskim. Pamiętam jego gabinet pełen wspaniałych gdańskich mebli. Nasza decyzja była błyskawiczna – tu zorganizujemy posiedzenie grupy. Wiedziałem, że z działalnością Komisji Helsińskiej związany jest od kilku lat Piotr Krzyżanowski, zaangażowany w referendum na temat przyszłości elektrowni atomowej w Żarnowcu. Liczyłem na jego pomoc. Wiadomość do MSZ z propozycją Ratusza Staromiejskiego jako miejsca spotkania wysłałem 9 maja.

Bałtyk powinien łączyć

Rozmowa z przedstawicielami MSZ uruchomiła wyobraźnię. Do wyborów zostało zaledwie kilka tygodni. Poinformowałem Tomka o pomysle zaproszenia przedstawicieli władz miast bałtyckich na inauguracyjną sesję Rady Miasta, zaplanowaną na 5 czerwca. Chwycił pomysł w lot. Z pilnej rozmowy z Jerzym Pasińskim, ówczesnym prezydentem Gdańska, dowiedziałem się, że zamiar udziału w inauguracyjnej sesji nowo wybranej RMG zasygnalizowały władze Bremy. Ramowe porozumienie o współpracy obu miast, podpisane już 12 kwietnia 1976 r., było pierwszą umową pomiędzy miastem polskim a zachodnioniemieckim. Ze szwedzkim Kalmarem wiązała nas umowa z 1968 r. Sporządziliśmy listę nazwisk i adresów zaproszonych osób, uzupełniając informacją

MSZ ze spisem merów i burmistrzów miast bałtyckich. Formalnie, pisma zapraszające powinny być podpisane przez urzędującego prezydenta i był to jeden z ostatnich akordów starych władz. Dominowało przekonanie, że udział reprezentantów bałtyckiej wspólnoty będzie pierwszym sygnałem dokonujących się przełomowych zmian na szczeblu samorządowym, czytelnym znakiem, że Gdańsk wraca do rodziny wolnych, demokratycznych społeczeństw. Uznaliśmy, że nasze miasto warte jest takiej międzynarodowej oprawy. Zaproszenia wysłano już 7 maja, co świadczy o tempie naszych działań.

Pojawił się następny pomysł. Udział zagranicznych gości nie powinien być wyłącznie symboliczny. A może pierwsza uchwała nowej rady Gdańska mogłaby odnosić się do współpracy miast bałtyckich? Wybory były tuż-tuż. Do późnej nocy Piotr Krzyżanowski, Tomek Bedyński i ja pracowaliśmy w Ratuszu Staromiejskim nad projektem uchwały. Wielką pomocą podczas końcowego redagowania tekstu służył nam profesor Jerzy Zaleski z Uniwersytetu Gdańskiego. Powstała dwustronicowa „Deklaracja Rady Miasta Gdańska intencji ożywienia współpracy miast bałtyckich”, którą na bieżąco konsultowano z MSZ. Po kilku dniach swój udział potwierdzili reprezentanci władz Bremy, Kilonii, Kalmaru, Karlshamn, Karlskrony, Oxelösund, Norrköping, Ystad.

W tym czasie każdy kandydat do Rady Miasta przygotowywał swoją ulotkę wyborczą. Po podjęciu decyzji o kandydowaniu do rady, w swojej ulotce wpisałem m.in. „Działać na rzecz odbudowania więzi ze społecznościami miast krajów nadbałtyckich, w zakresie

ochrony środowiska, kultury, gospodarki, wymiany młodzieży”.

Sesja RMG rozpoczęła się 6 czerwca o godz. 9.00 w Sali Białej Ratusza Głównego Miasta. Na sali goście oficjalni, reprezentujący świat sprzed 1989 r. oraz nowe postacie, uosabiające przemiany ustrojowe. Oddzielnie zasiedli zaproszeni goście zagraniczni. Po inauguracyjnych wystąpieniach, w imieniu przybyłych reprezentantów miast bałtyckich zabrał głos mer Kalmaru Anders Engström. Gdy w 2008 r. spotykaliśmy się we Dworze Artusa podczas uroczystości 40-lecia podpisania umowy partnerskiej między Gdańskiem i Kalmarem, wspomniał, jak bardzo był zdenerwowany przed swoim wystąpieniem.

Następnie, nowo wybrani radni złożyli przysięgę, jej słowa odczytał Paweł Adamowicz, najmłodszy radny. Po kilku dniach utworzono komisję rady ds. współpracy miast. Ważnym zadaniem była gospodarka morska. Zaplanowałem dobrze wykorzystać wiedzę, doświadczenie i kontakty z pracy w Wyższej Szkole Morskiej w Gdyni, Instytucie Morskim oraz Ośrodku ds. IMO. W składzie komisji znalazło się 11 radnych, m.in. Andrzej Bądkowski, Tomasz Bedyński, Grzegorz Grzelak, Andrzej Januszajtis, Wojciech Okoński, Przemysław Smolarek. Jednym z czekających nas zadań było zapoznanie się z dotychczasowymi umowami o współpracy Gdańska z kilkoma miastami bałtyckimi i przygotowanie ich zmodyfikowanych wersji. Napływały kolejne propozycje. Gdańsk stał się powszechnie rozpoznawalny. Jak wykorzystać tę niepowtarzalną koniunkturę? Gdańska rada, 25 czerwca 1990 r.

przyjęła uchwałę – deklarację w sprawie współpracy bałtyckiej, której podstawowe hasło brzmiało: Bałtyk powinien łączyć, a nie dzielić.

Prezydentura

Gdy wybrano mnie na prezydenta Gdańska, prócz ogromu nowych zadań, powstały dodatkowe możliwości działań w zakresie współpracy bałtyckiej. W sierpniu złożył mi wizytę Józef Lisowski, rektor Wyższej Szkoły Morskiej w Gdyni wraz z rektorem uniwersytetu w Kaliningradzie. Był to pierwszy kontakt z sąsiadem zza miedzy. Wspomniałem, że zaproszenie mera Kaliningradu do odwiedzenia Gdańska zostało niedawno wysłane. Ponowiłem prośbę, aby kontakty między obu miastami zostały nawiązane.

Niespodziewanie dowiedziałem się, że premier Tadeusz Mazowiecki włączył prezydentów Gdańska i Szczecina w skład delegacji rządowej na konferencję w szwedzkim Ronneby. Otrzymałem projekt deklaracji końcowej konferencji. Z programu wizyty wynikało, że popołudnie i wieczór zaplanowane zostały w Sztokholmie jako spotkanie obu premierów, inicjatorów jutrzejszej konferencji. Wieczorem wydano uroczysty obiad na cześć premiera Mazowieckiego na statku kluczającym wśród setek wysp sztokholmskiego archipelagu. Nastrój był bajkowy. Wszystko razem – świadomość misji łączenia, dzięki polsko-szwedzkiej inicjatywie, podzielonego przez dziesięciolecia politycznie i militarnie Bałtyku, otwierające się nowe możliwości współpracy, widoczna atencja,

z jaką gospodarze odnosili się do naszego premiera, rola Gdańska widziana z tej perspektywy, lekkie kołysanie i szum uderzających o burzę morskich fal, niewymuszona atmosfera przyjaznej, spokojnej wieczornej rozmowy stworzyły rzadki rodzaj nastroju, gdy wszystko nagle wydało się łatwe do osiągnięcia, a piętrzące się przeszkody do przewyciężenia. Zaduma nad wspólną przeszłością (często przywoływaną) i chęć czynu. Historia działa się na moich oczach.

Nielatwo odtworzyć po upływie tylu lat atmosferę towarzyszącą konferencji. Zapamiętałem ogromny stół, a za nim w pierwszym rzędzie przewodniczących delegacji. Największe zainteresowanie wzbudzali premierzy rządów republik radzieckich, Estonii, Litwy i Łotwy. To, co uderzało, to nie tylko treść, lecz i forma wystąpień, gestykulacja, zastosowany język. Przy naturalnych różnicach, każdy z nich przemawiał jak szef rządu niezależnego państwa, choć do rozpadu ZSRR pozostało jeszcze kilka miesięcy. Przemawiali mając świadomość, że na sali ich słowom przysłuchuje się delegacja radziecka. Premier Mazowiecki został przedstawiony przez gospodarzy jako współinicjator spotkania. Czułem się bezpośrednim adresatem jego słów: „Zachodzą w Europie zmiany bez precedensu. Odechodzi w przeszłość dwubiegunowy, pojałtański system. Proces jest niezwykle złożony. Jest on źródłem wielkich nadziei, ale i pewnych zagrożeń. We wspólnym interesie wszystkich państw europejskich leży aktywne kształtowanie nowego, wspólnego systemu, który zapewni Europie jedność w różnorodności, warunki bezpieczeństwa,

demokratyzację wzajemnych stosunków oraz poprawę materialnego bytu. Działania w tym kierunku powinny być podejmowane w skali ogólnoeuropejskiej i regionalnej”.

Różne relacje

Udział w konferencji i jej rezultaty wpłynęły na „międzynarodowe” działania w urzędzie miasta. Z mojej perspektywy, uczestnictwo w spotkaniu w Ronneby w 1990 r. znalazło swój finał w 1998 r. w objęciu przeze mnie funkcji szefa międzynarodowego, stałego sekretariatu Rady Państw Morza Bałtyckiego, utworzonego w Sztokholmie. Zbudowałem ten sekretariat od podstaw i kierowałem przez cztery lata. Fragment Deklaracji Morza Bałtyckiego (punkt 15) przyjętej w Ronneby, 3 września 1990 r. brzmi: „Zachęcić do umocnienia współpracy i ułatwienia kontaktów międzyludzkich w regionie w celu poprawy stanu środowiska Morza Bałtyckiego, w tym między innymi przez uczestnictwo władz lokalnych i regionalnych, instytucji rządowych i prywatnych, przemysłu i organizacji pozarządowych w dziedzinie gospodarki, handlu, nauki, kultury, informacji itp.”. Polityczna droga do dalszych praktycznych działań została publicznie potwierdzona i otwarta. Rozwijając stosunki na poziomie państw bałtyckich należało zainicjować wielostronne relacje na szczeblu regionalnym i lokalnym. Należało pielęgnować i pilnie wypełniać treścią nowe umowy bilateralne między miastami. Pojawiła się myśl, że jednym ze sposobów ich dodatkowego spożytkowania może stać się stworzenie sieci

współpracy samorządowej w obszarze Morza Bałtyckiego. Podzieliłem się tymi wstępnymi ideami z ambasadorem Wiejaczem podczas powrotnego lotu. Zapewnił o wsparciu.

Po powrocie skontaktowałem się z Barbarą Tugę, absolwentką skandynawistyki, związaną z biurem międzynarodowym „Solidarności”. Zaproponowałem, by rozpoczęła pracę w urzędzie, koordynując naszą współpracę międzynarodową. Należało dokonać pilnego przeglądu i weryfikacji wszystkich dotychczasowych umów z miastami partnerskimi w celu ich podpisania na nowych, wspólnie wynegocjowanych warunkach. Otrzymywaliśmy liczne propozycje wstępowania w związki partnerskie z nowymi miastami. Gdańsk miał swoje „pięć minut” w najnowszej historii. Konieczne było zaplanowanie nad nadchodzącymi propozycjami, wybór najbardziej wartościowych dla miasta, zapewnienie ciągłości korespondencji. Interesująca inicjatywa wiązała się z zamiarem włączenia Gdańska do prestiżowej i dynamicznej sieci Eurocities, powołanej w 1986 r. z udziałem takich bogatych miast zachodnioeuropejskich, jak Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Mediolan, Rotterdam. Czy Gdańsk powinien rozważyć wstąpienie, do czego zachęcała w swej korespondencji ówczesna mer Strasburga Catherine Trautmann?

Idea współpracy

Na radnych i urzędników czekało wiele programów zagranicznych szkoleń. I wreszcie myśl – stworzenie sieci współpracy miast

bałtyckich. Od czego zacząć, z kim konsultować rodzącą się koncepcję? Nie można było sobie pozwolić na żaden nierozważny ruch, biorąc pod uwagę historię, wrażliwość i bieżące ambicje politycznych liderów na szczeblu państwowym i regionalnym. Jeden błąd mógł zniweczyć ideę. A należało się spieszyć. Pojawiły się koncepcje wskrzeszenia tzw. Nowej Hanzy, którym patronował ówczesny ambitny premier Szlezwika--Holsztynu, Björn Engholm. Pojawiły się pierwsze artykuły w wybrzeżowej prasie przedstawiające ten projekt polityczny, mocno osadzony w historii Bałtyku, wspierany przez Lubekę i Hamburg. W szerszym wymiarze medialnym, kształtowana była idea współpracy pod hasłem Mittel Europa, kojarzona z pewnymi obawami, jako obszar ewentualnej dominacji niemieckiej. Logika wydawała się zatem prosta: skoro inicjatorami Ronneby była Polska i Szwecja, to, czy wypełniając treścią przyjętą tam deklarację, inicjatorami sieci miast bałtyckich nie mogły stać się Gdańsk i „siostrzany” Kalmar? Mer miasta Anders Engström uczestniczył w inauguracyjnej sesji naszej miejskiej rady. W październiku czekało w Kalmarze podpisanie nowej umowy o współpracy obu miast. Była dobra okazja, by przeprowadzić szczerą rozmowę. Nazwa organizacji – Związek Miast Bałtyckich (The Union of the Baltic Cities) wydała się oczywista.

Na ręce mera St. Petersburga Anatolija Sobczaka, 11 września skierowałem pismo informujące o konferencji w Ronneby oraz o zamiarze władz Gdańska nawiązania bliższych relacji z władzami i społeczeństwem jego miasta. Zaproponowałem podpisanie

nowej umowy, która zastąpiłaby „Protokół o współpracy między Komitetem Wykonawczym Leningradzkiej Rady Miejskiej a Urzędem Miejskim w Gdańsku”, podpisany przez władze obu miast, 18 kwietnia 1989 r. Poinformowałem o zamiarze zorganizowania konferencji miast i gmin państw bałtyckich w Gdańsku w rocznicę konferencji w Ronneby. Podkreśliłem, że idea ta wspierana jest przez rząd RP. Zachęciłem do udziału w jej przygotowaniu i uczestnictwie. Pozytywną odpowiedź otrzymaliśmy po kilku dniach z podpisem „Mer Sankt Petersburga”, jeszcze na druku firmowym „Leningrad”. Oto tempo dokonujących się przemian za naszą wschodnią granicą!

Współpraca z Barceloną

Do Barcelony udałem się w składzie rządowej delegacji z premierem Mazowieckim, 25 września. Podpisanie umowy o współpracy między Gdańskiem i Barceloną wspierał minister Jerzy Reguński, autorytet w świecie samorządowców, jeden z twórców ustaw samorządowych. Liczyłem na pomoc przy tworzeniu nowoczesnego systemu katastralnego obejmującego centrum starego Gdańska. Wystąpiłem przed radą Barcelony z krótkim przemówieniem. Wspomniałem o roli gdańszczan w burzliwych, pokojowych przemianach w Polsce. Kilka zdań o Sierpniu 1980, o trudnym czasie stanu wojennego, o wyborach parlamentarnych i samorządowych. Podziękowałem za deklarację wsparcia Gdańska we włączenie w sieć Eurocities. Zapoznałem się ze strukturą organizacyjną

urzędu miasta Barcelony, znacznie bardziej zdecentralizowaną od naszej. Kierował nią mianowany administrator, część wydziałów funkcjonowała jako samodzielne spółki, realizujące zadania wyznaczone przez władze miasta. Znaczna część usług komunalnych była sprywatyzowana. Po południu na tarasie, z którego rozpościerał się imponujący widok na miasto i morze, mer Pasqual Maragall podpisał ze mną umowę o współpracy Gdańska z Barceloną. Za nami stał premier Mazowiecki – realizujący program swojej oficjalnej wizyty w Hiszpanii. Trzy tygodnie temu wspólnie w Ronneby na północy Europy, dziś razem na jej południu.

Sauna i... podpisanie umowy

Przedstawiciele miasta i kilku radnych czekała wizyta w Turku w celu podpisania z merem nowej umowy o współpracy. Spotkanie w urzędzie miasta, ale bez udziału mera, który pełnił funkcję honorowo, będąc wysokiej rangi pracownikiem banku. Gdy w południe wstąpiliśmy do jego gabinetu, przeprosił za nawał pracy, proponując późniejsze spotkanie w saunie. Po kilku godzinach weszliśmy do szatni. Zrzuciliśmy garnitury i nago przekroczyliśmy próg. Czekало na nas trzech nagusów – mer i dwóch członków zarządu. Po odpowiednim nagrzaniu ciała, kąpiel w zimnym basenie. Trudno wymyślić bardziej symboliczne spotkanie z Finlandią. Podpisaliśmy nową umowę o współpracy. Mieliśmy, m.in. nawiązać bliższe kontakty między sportowymi klubami młodzieży. Umowę o współpracy

między Gdańskiem a Cleveland podpisano 29 października.

Kolejne umowy i porozumienia

Delegacja Kalmaru z merem Engströmem przyleciała do Gdańska 24 listopada 1990 r. Podjęliśmy zasadniczą rozmowę na temat wsparcia przez samorządowe szwedzkie władze miejskie idei powołania Związku Miast Bałtyckich. Anders zapalił się do pomysłu i obiecał przeprowadzenie pilnego sondażu. Konsekwencją polsko-szwedzkiej inicjatywy międzyrządowej konferencji w Ronneby i przyjętych tam postanowień może stać się, na szczeblu lokalnym, nasz nowy związek miast.

Wiktor Romanowski, zastępca mera Kaliningradu władający płynnie językiem polskim, przybył 3 grudnia do Gdańska z dwudniową wizytą. Engström oznajmił, że wynik konsultacji w Szwecji w sprawie powołania Związku Miast Bałtyckich jest pozytywny. W rozmowie zazaczyłem, że w styczniu 1991 r. planowana jest wizyta władz Gdańska w Bremie. W drodze powrotnej zatrzymamy się w Lubece. Jeżeli uda się zachęcić mera Lubeki Michaela Bouteillera do udziału w inicjatywie, ruszymy pełną parą do przodu. Będziemy mieli wówczas za sobą władze dawnej stolicy Hanzy, co ułatwi promocję ZMB wśród samorządów miast niemieckich. Stanowisko niemieckie uznaliśmy za kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia. Zamierzaliśmy zainaugurować powstanie ZMB w Gdańsku w rocznicę konferencji w Ronneby, lecz Szwedzi ze względu

na wybory parlamentarne, zaproponowali przesunięcie terminu na wrzesień 1991 r. W ekspresowym tempie przygotowaliśmy w urzędzie projekt uchwały, którą Rada Miasta podjęła 19 grudnia, w sprawie zorganizowania w Gdańsku konferencji miast bałtyckich w 1991 r.

Wilno i niemieckie autobusy

Szturm rosyjskich jednostek specjalnych na wieżę telewizyjną w Wilnie miał miejsce 13 stycznia 1991 r. Zginęło kilku cywili, kilkuset zostało rannych. Oświadczenie potępiające przemoc na ulicach Wilna przekazaliśmy na ręce konsula generalnego ZSRR w Gdańsku.

Władze Gdańska uczestniczyły w powoływaniu Związku Miast Polskich. W styczniu 1991 r. odbył się zjazd restytucyjny po zawieszeniu jego działalności w 1939 r. Siedzibą związku, tak jak przed wojną, został Poznań. Prezydent miasta Wojciech Szczęśny Kaczmarek był przewodniczącym związku przez dwie kadencje 1991–94 i 1994–98. W Gdańsku zrodził się pomysł współpracy polskich metropolii, czego skutkiem było pierwsze spotkanie 23 stycznia, zorganizowane w gdańskim urzędzie z udziałem sześciu prezydentów największych miast Polski. Przybyli m.in. z Warszawy prezydent Stanisław Wyganowski, z Krakowa Jacek Woźniakowski, z Poznania Wojciech Szczęśny Kaczmarek.

Delegacja władz Gdańska przebywała od 27 do 30 stycznia 1991 r. w Bremie. W ciągu dwóch dni intensywnych spotkań w pracownikami urzędu, pojawiła się propozycja,

ażeby współpracę miast wzmocnić umową o współpracy naszego województwa z landem Bremy. Gospodarze podtrzymali wolę przekazania Gdańskowi kilkunastu miejskich autobusów, które wzmocnią naszą komunikację. Liczyliśmy na wizytę specjalistów inżynierii miejskiej oraz szkolenia „management and training”. Gdańsk został zaproszony do udziału w targach w Bremie, bremeńscy kupcy mieli uczestniczyć w Jarmarku św. Dominika. W drodze powrotnej zatrzymaliśmy się w Lubece, by spotkać się z merem Michaelem Bouteillerem, którego poinformowano o planie powołania Związku Miast Bałtyckich. Z niepokojem oczekiwaliśmy na jego reakcję. Była pozytywna. Nic już nie stało na przeszkodzie, by słowo zamienić w czyn. Złożyliśmy krótką wizytę w domu Lothara Fautha, przyszłego Honorowego Obywatela Gdańska. Byliśmy oszołomieni liczbą pamiątek i fotografii przedwojennego Gdańska. To nasze miasto, ale jego też. Podczas wizyty 1 lutego przewodniczącego Rady Nordyckiej rozważaliśmy utworzenie biura RN w Gdańsku.

Wizyta w Rydze

W kwietniu 1991 r. przedstawiciele Gdańska udali się do Rygi, by podzielić się doświadczeniami gospodarczymi, transformacją rynkową na poziomie lokalnym, samorządowymi inicjatywami ułatwiającymi mieszkańcom przetrwanie trudnego okresu przemian gospodarczych i społecznych. Była też dodatkowa okazja, by propagować ideę Związku Miast Bałtyckich. Zdawaliśmy sobie sprawę

z pozycji i znaczenia Rygi dla gospodarki łotewskiej. Podsumowując dyskusję, członek zarządu Rygi przysłuchujący się naszym wywodom, zadeklarował z przekonaniem: „Wprowadzenie gospodarki rynkowej nie będzie u nas skomplikowane. Musimy ją zaplanować, uchwalić i wdrożyć”. Zareagowaliśmy spontanicznym sprzeciwem – żadnych odgórných planów, żadnego „socjalistycznego” wdrażania. Pozwólcie wpierw na żywioł, na inicjatywę oddolną, na prężność ludzi, choćby na poziomie ulicznego handlu. Żadnych nadmiernych regulacji. Wskazana jest głęboka deregulacja. Podkreśliliśmy, że sukcesem pierwszego roku naszej działalności było sprawne i bezkonfliktowe przeprowadzenie tzw. demonopolizacji handlu. Polegało ono na oddaniu w ręce prywatne, w formie dzierżawy, lokali użytkowych stanowiących własność gminy Gdańsk, a które dotąd były użytkowane przez handlowe instytucje państwowe i spółdzielcze (MHD, PSS itp.). Prywatnymi osobami prawnymi, z którymi były zawierane umowy dzierżawy, mogły być dotychczasowi kierownicy jednostek handlowych – cieszący się nienaganną opinią – za zgodą załóg, lub zespoły pracownicze, które w ich imieniu reprezentowała wskazana przez nie osoba. Na podstawie zgromadzonych doświadczeń podkreśliliśmy konieczność mądrego postępowanie władz miasta z prywatnym handlem ulicznym, który wypełnił w tym czasie najatrakcyjniejsze miejsca w mieście, chodniki, parkingi i place. Mimo że zjawisko to stanowiło utrudnienie w funkcjonowaniu miasta, to jednocześnie rozumieliśmy jego wielką pozytywną stronę, bowiem każdy najmniejszy

punkt handlowy stawał się warsztatem wolnego rynku. W okresie rodzącej się od nowa prywatnej przedsiębiorczości miało to kapitalne znaczenie. Stąd wynikała nasza wyrozumiałość. Poinformowaliśmy naszych ryskich kolegów, że dopiero po kilku miesiącach zaczęliśmy przesuwać handlujących na wyznaczone miejsca w porozumieniu z zawiązanymi organizacjami kupieckimi, stawiając przed nimi także wymogi dotyczące estetyki tych miejsc. W rezultacie, powstały bazar, tzw. Manhattan, targowisko przy Targu Siennym, a także pierwsze centra handlowe w halach byłej zajezdni tramwajowej we Wrzeszczu, w Wielkim Młynie, Centrum Handlowe Gildia itp. Należało natomiast być bezwzględny dla tych, którzy nocą, samowolnie ustawiali obiekty handlowe na skwerach, np. przy baszcie Jacek. Wynajęta przez Urząd Miasta firma wywoziła te obiekty na parking za miasto. Naszą determinacją chyba wywarliśmy stosowne wrażenie, bo rycy koledzy zaproponowali przybycie do Gdańska już pod koniec kwietnia, by na miejscu przekonać się o praktycznej stronie rozwiązań, które proponowaliśmy. Ryga zaimponowała rozmiarem, rozmachem urbanistycznym, zachodnioeuropejską zabudową, strzelistymi wieżami kościołów.

Samorządowcy w Kaliningradzie

Delegacja władz wojewódzkich i miejskich pierwszą oficjalną wizytę w Kaliningradzie złożyła 2 maja 1991 r. W lokalnym dodatku „Gazety Wyborczej” z 8 maja ukazała się krótka notatka: „Od 17 maja z Gdyni będzie

regularnie kursował do Kaliningradu kataran Żegluga Gdańskiej *Szafira*. (...) Inauguracyjny rejs *Szafira* zgromadził 2 maja na pokładzie stateczku oficjalnych gości z Trójmiasta. Metą trasy jest Swietłyj, miejscowość położona około 30 km od centrum Królewca. Turyści będą tam przewożeni autokarami: w programie zwiedzanie muzeum bursztynu, ruiny katedry, grobowiec najslawniejszego mieszkańca – Immanuela Kanta, a także bunkier, w którym podpisano kapitulację Niemiec”. Wczesnym rankiem dojechaliśmy do Gdyni, wojewoda Maciej Płażyński, wiceprezydent Ryszard Gruda, ja – razem kilkanaście osób. Ciemno, mokro, zimno. Przeprawiając Cieśniną Piławską, mijaliśmy cmentarzysko radzieckich okrętów wojennych. Przy nabrzeżu oficjele, orkiestra marynarki wojennej. Pierwszy raz maszerowałem czerwonym dywanem. Podeszedłem do mikrofonu i wygłosiłem spontaniczne przemówienie o współpracy, o historycznym sąsiedztwie, o wspólnej odpowiedzialności za Bałtyk, o zbliżaniu obu społeczności tak mało wiedzących o sobie. Udaliśmy się w stronę katedry, którą otaczał park wysadzony młodymi drzewkami. W oddali blokowiska, jak na gdańskiej Zaspie czy Morenie. Starówki po prostu nie było. Doświadczenie pustki centrum Kaliningradu w sposób najbardziej przekonujący nakazało schylić się z szacunkiem przed tymi, którzy doprowadzili do odbudowy gdańskiego Głównego Miasta. Przybyli z rozmaitych stron Polski. Z opuszczonego niedobrowolnie Wilna czy Lwowa, ze zniszczonej Warszawy. Osiedleńcy z miast centralnej Rzeczypospolitej. Odbudowali

nadmorskie miasto. Nawet surowy bałtycki styl gotyckich gdańskich budowli ich nie zniechęcił. Odbudowali miasto, którego nie wznosili ich pradziadowie. Rozumieli potrzebę zachowania ciągłości dziejów, choćby w architekturze. Trzeba mi było znaleźć się w Kaliningradzie, by zrozumieć Gdańsk. Z kaliningradzkiej katedry pozostały mury z czerwonej cegły. Na szczytach szczytów ścian, gdzieś wysoko zieleniały kilkunastoletnie brzoźki. Dachy brak. Pstryknęliśmy zdjęcia przed mauzoleum Immanuela Kanta, jedynym niezniszczonym śladem świetności miasta. Po kilku latach, podczas pracy w Sztokholmie, bywałem w Kaliningradzie wielokrotnie. Miałem czas, by poznać jego dalsze dzielnice, z których kilka uniknęło wojennych zniszczeń. Skorygowałem swoje emocjonalne, krytyczne spojrzenie wyniesione z pierwszego pobytu, obserwując wysiłek mieszkańców, przywracających normalność swemu miastu.

W Kalmarze

Wraz z grupą radnych, w dniach 13–18 maja 1991 r. udaliśmy się do Kalmaru. Czekala nas rozmowa z Andersem Engströmem na temat przyszłości inicjatywy powołania Związku Miast Bałtyckich. Dotąd centrum dowodzenia znajdowało się po naszej, gdańskiej stronie, choć w działaniach organizacyjnych nie przekroczyliśmy jeszcze punktu krytycznego. Dzięki pomocy prawnej ze strony MSZ dysponowaliśmy pierwszą wersją projektu statutu. Należało go jak najszybciej rozesłać do władz samorządowych miast bałtyckich

celem konsultacji. Należało ustalić termin pierwszego zjazdu. I niemniej ważne pytanie – kto ma zostać pierwszym przewodniczącym ZMB. Od samego początku ważniejsze dla mnie było powołanie związku i fakt, że inicjatywa narodziła się w moim mieście. Pomyślałem o Andersie. Pierwszą taką rozmowę przeprowadziliśmy na pomoście wychodzącym w morze. Przed nami Bałtyk. Weszliśmy do królewskiego zamku w Kalmarze. Z portretów spoglądały na nas Katarzyna Jagiellonka – żona szwedzkiego króla Jana Wazy (siostra króla Zygmunta Augusta) oraz Anna Wazówna – siostra króla Zygmunta III, stojącego na warszawskiej kolumnie. Stanęliśmy przed popiersiem królowej Małgorzaty (1353–1412), inicjatorce kalmarskiej unii, na czele której stanął Eryk/Bogusław z pomorskiego rodu Gryfitów z Darłowa, którego adoptowała. Eryk król Szwecji, Danii i Norwegii został koronowany w Kalmarze. Trudno było znaleźć lepsze miejsce na taką rozmowę. Anders był zaskoczony propozycją, by kandydował na pierwszego przewodniczącego ZMB. Potrzebował czasu do namysłu i konsultacji. Miałem tylko jedną prośbę, aby sekretariat związku mieścił się w Gdańsku. Obaj byliśmy podekscytowani zaistniałą sytuacją, której realizacja polegała na dobrej woli i kompromisie. Posiadanie sekretariatu w Gdańsku dawało wgląd w sprawę związku. U początku naszej gdańskiej drogi ku samorządności trudno było o lepszego bałtyckiego lidera niż wywodzącego się ze Szwecji. Ustaliliśmy, że spotkamy się w połowie czerwca na konferencji w fińskim Rovaniemi. Wówczas zapadną ostateczne ustalenia.

Konferencja inauguracyjna działalność ZMB

Podczas sesji Rady Miasta Gdańska w dniach 15–16 czerwca 1991 r., Franciszek Jamroz został kolejnym prezydentem miasta. W Rovaniemi, 18–21 czerwca, podczas V Europejskiej Konferencji Regionów Granicznych z radością dowiedziałem się, że Engström zgodził się kandydować na przewodniczącego związku. Wiem, że zrobiłem wszystko, co do mnie należało, by ZMB powstał. Jako jedną z ostatnich korespondencji, 25 czerwca podpisałem kilkadziesiąt listów do prezydentów, merów, burmistrzów miast bałtyckich, zapraszających do udziału w Konferencji Miast Bałtyckich w Gdańsku w dniach 19–20 września 1991 r. Zachęciłem Piotra Krzyżanowskiego, aby podjął się prowadzenia sekretariatu związku. W przygotowaniach organizacyjnych wspierał go Piotr Sroczyński z sekretariatu Helcomu. W konferencji inauguracyjnej działalność ZMB z udziałem Jana Krzysztofa Bieleckiego, premiera RP, uczestniczyli przedstawiciele 44 miast, w tym 11 ze Szwecji, 8 z Polski, po 7 z Niemiec i Danii, po 3 z Finlandii i Łotwy, 1 z Litwy, po 2 z Norwegii i Rosji. Warto wspomnieć, że o współpracę z Gdańskiem zabiegały miasta portowe z Wielkiej Brytanii, Francji (Marsylia i Nicea), Włoch (Rimini), Izraela, a nawet Meksyku, Chile i Południowej Afryki.

Powołanie Rady Państw Morza Bałtyckiego

Z inicjatywy ministrów Niemiec Hansa Dietricha Genschera oraz Danii Uffe Ellemanna-Jensena w dniach 5–6 marca 1992 r. zorganizowano konferencję ministrów spraw zagranicznych państw Morza Bałtyckiego (wraz z Islandią) z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej. Celem spotkania było stworzenie forum dla wzmocnienia rozwijającej się współpracy państw tego regionu. Jego wynikiem stało się przyjęcie Deklaracji kopenhaskiej. Podjęto wspólną decyzję o powołaniu Rady Państw Morza Bałtyckiego (CBSS – The Council of the Baltic Sea States), traktując ją jako platformę wymiany opinii i podejmowania kluczowych dla państw bałtyckich decyzji we wszelkich ważnych i wspólnie interesujących sprawach, promującą nowe idee współpracy bałtyckiej we współpracy z innymi państwami na szczeblu rządowym, utrzymującą kontakt z organizacjami międzynarodowymi. Określono podstawowe obszary, w których należy wzmacniać taką współpracę: promocja rozwoju nowych demokratycznych instytucji, ekonomia i rozwój technologiczny, sprawy humanitarne, zdrowotne, ochrona środowiska naturalnego, energetyka, współpraca w zakresie kultury, edukacji, turystyki i informacji, transportu i komunikacji. Powołana Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) miała wesprzeć swoimi działaniami organizacje na szczeblu bałtyckich regionów i miast, inicjatywy publiczne i prywatne, wzmacniające bałtycką współpracę. Jako zespół

koordynujący powołano Komitet Wyższych Urzędników (CSO – Committee of Senior Officials) z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej, który nadawał praktyczny wymiar wyrażanym inicjatywom. Pierwsze spotkanie RPMB zaplanowano w Helsinkach w marcu 1993 r. Przewodnictwo RPMB miało charakter rotacyjny; minister – przewodniczący rocznej kadencji, powoływał niewielki sekretariat koordynujący na bieżąco wyznaczone priorytety. Utworzono trzy grupy robocze (working groups): ds. instytucji demokratycznych, współpracy gospodarczej oraz bezpieczeństwa radiologicznego i nuklearnego. W ramach grup roboczych powoływano zespoły zdaniowe oraz ad hoc. Do ww. grup roboczych państwa członkowskie delegowały specjalistów ze stosownych ministerstw i innych instytucji.

Stały sekretariat RPMB

Zwiększająca się liczba zadań związanych z rozwijającą się współpracą bałtycką i potrzeba jej bieżącego, bardziej sprawnego koordynowania spowodowały, że państwa tworzące RPMB, podjęły w 1996 r. decyzję o utworzeniu stałego międzynarodowego sekretariatu Rady Państw Morza Bałtyckiego. Szwecja zaoferowała siedzibę sekretariatu w Sztokholmie. Formalnie, sekretariat RPMB zainaugurował swoją działalność w październiku 1998 r. Pracownikami sekretariatu zostali specjaliści delegowani przez poszczególne państwa członkowskie. Zadaniem sekretariatu była obsługa organów RPMB, współpraca w realizowaniu priorytetów

poszczególnych prezydencji, gromadzenie bieżących informacji o współpracy bałtyckiej, archiwizowanie dokumentacji, kontakt z mediami itp. Było dla mnie ogromnym wyróżnieniem, gdy zostałem powołany na szefa tego sekretariatu na trzy lata, z przedłużeniem na kolejny rok. Wspierana przez RPMB, jako nieustanny priorytet, współpraca transgraniczna dopełniana była przez Związek Miast Bałtyckich (The Union of the Baltic Cities), powołany na szczeblu regionów The Baltic Sea States Sub-regional Cooperation (BSSSC), a także Baltic Sea Parliamentary Conference (Konferencję Parlamentarną Morza Bałtyckiego). W działalności BSSSC ważną rolę odegrali gdańszczanie, profesor Edmund Wittbrodt, profesor Brunon Synak – jako przewodniczący sejmiku pomorskiego, a także Krystyna Wróblewska – dyrektor ówczesnego biura międzynarodowego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego. Została utworzona struktura łącząca i wspierająca się wzajemnie na szczeblu państw, regionów oraz miast. Konsekwencją takiej współpracy stały się liczne spotkania, konferencje na poziomie ministerstw, wymiana doświadczeń pomiędzy izbami gospodarczymi za pośrednictwem stowarzyszenia izb gospodarczych (Baltic Chambers of Commerce Association – BCCA). W 1994 r. powołano komisarza CBSS ds. instytucji demokratycznych oraz praw człowieka, którego siedzibą stała się Kopenhaga. W 1993 r. powołano Eurofakultet (EuroFaculty), którego celem było usprawnienie procesu nauczania w zakresie prawa, ekonomii, administracji publicznej i biznesu na wiodących uniwersytetach tego regionu.

Uczestnikami programu z siedzibą w Rydze zostały uniwersytety w Tartu, Rydze, Wilnie i Kaliningradzie. Powołano Doradczą Radę Biznesu (Business Advisory Council – BAC), program Children at Risk, tworząc sieć powiązań między komendami policji, domami dziecka, kontrolą graniczną itp. W 1996 r. uruchomiono, zarządzany przez RPMB, program Baltic 21 w ramach Agendy 21, której inspiracją były wyniki Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro 1992 r., dotyczące wdrażania zrównoważonego rozwoju w życie lokalne. Powołano liczne grupy robocze związane z sektorami Agendy 21: rolnictwem, transportem, turystyką, przemysłem, edukacją. W 1996 r. powołano grupę zadaniową przeciw przestępstwom zorganizowanym (Task Force on Organized Crime), mającą na celu koordynowanie akcji przeciw szmuglerom samochodów, nielegalnej migracji, nielegalnym obrotom finansów itp. Powstały też grupa zadaniowa do zwalczania chorób (Task Force Communicable Disease Control), komitet ds. społeczeństwa informacyjnego i inne. W 2000 r. uruchomiono unijny projekt Northern Dimension (Wymiar Północny), zgłoszony przez Finlandię już w 1998 r. oraz sformułowano jego Plan działania (Northern Dimension Action Plan), składający się z części politycznej i aneksu zawierającego listę priorytetowych projektów i przedsięwzięć UE dla regionu od Grenlandii do północno-zachodniej Rosji, od południowego brzegu Bałtyku do Arktyki. W realizację projektu została w 2000 r. wpisana RPMB.

Centrum Studiów Bałtyckich

Należy także wspomnieć o inicjatywie podjętej przez Jana Szomburga i gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, który w 2001 r. powołał Centrum Studiów Bałtyckich. Jego celem miało być gromadzenie i umiejętne analizowanie oraz rozpowszechnianie wiedzy dotyczącej wymiaru bałtyckiego w zakresie zagadnień społeczno-gospodarczych. Uznano, że w gremiach bałtyckich polską politykę cechuje wciąż zbyt mała siła przebicia. Hasło „do UE również przez Bałtyk” niosło w sobie wciąż niewykorzystane możliwości. Państwa bałtyckie, których stolice gromadzą znaczne zasoby intelektualne, położone są nad Bałtykiem, a ich racja stanu w istocie dotyczy morza. CSB miał uczestniczyć w nakreślaniu regionalnej racji stanu województwa pomorskiego (oraz innych położonych nad morzem), mając na celu wzmacnianie kierunku bałtyckiego, i wywieranie pozytywnej presji na centralne organy państwa, w tym MSZ. Wyniki badań CSB, miały być ogłaszane w szeroko dostępnych raportach, za pośrednictwem mediów, a także prezentowane między innymi w trakcie Bałtyckiego Forum Gospodarczego.

Międzypaństwowy dialog

Rozwijający się od lat dialog między władzami państw, organizacji biznesowych i społecznych w rejonie Bałtyku miał kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju tego regionu, szczególnie w okresie intensywnych

zabiegów Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Należy przypomnieć, że Polska stała się członkiem NATO w 1999 r., a Unii Europejskiej w 2004 r. (wniosek o członkostwo został złożony w 1994 r.). Członkostwo Polski w RPMB służyło lepszemu wzajemnemu poznaniu, wyrażało polskie aspiracje w dialogu prowadzącym do tego członkostwa. Podobne zamierzenia cechowały Estonię, Litwę oraz Łotwę. Warto zaznaczyć, że aktywność Polski w organizacjach regionalnych miała w tym czasie miejsce, w formie członkostwa lub randze obserwatora, w takich regionalnych organizacjach powołanych poza Bałtykiem, jak Euro-Arktyczna Rada Barentsa (Barents Euro-Arctic Council), Inicjatywa Środkowo-europejska (Central European Initiative) Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC), Proces Barceloński (Barcelona Process), Rada Arktyczna (Arctic Council) i wielu innych. Mnogość przynależności na różnych szczeblach – rządowym, regionalnym i miejskim – świadczyła o atrakcyjności i swoistym wigorze powstających

organizacji po przezwycięzeniu trwających dziesięciolecia podziałów politycznych, militarnych, gospodarczych. Dawała świadectwo determinacji i entuzjazmowi społeczeństw pragnących stabilizacji, rozwoju, wyrównywania gospodarczych niedoborów, poszerzania wymiany osobowej, rozwoju turystyki, ochrony dziedzictwa kulturowego i przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego.

Podsumowując, należy podkreślić, że od początku polskich przemian, Gdańsk we wszystkich trzech wymiarach: samorządów miejskich, regionów oraz na szczeblu państwowym wносił znaczący wkład w inicjowanie i kreowanie współpracy bałtyckiej, szczególnie wyrazisty w powoływanie Związku Miast Bałtyckich, którego 30. rocznicę ustanowienia będziemy obchodzić w 2021 r.

Sopot, 24 września 2020 r.



Związek Miast Bałtyckich.

30 lat pracy dla miast i regionu

Paweł Żaboklicki

Sekretarz generalny ZMB, facebook.com/unionofthebalticcities



Moja przygoda ze Związkiem Miast Bałtyckich zaczęła się następująco. Po studiach na Politechnice Gdańskiej, Wydział Środowiska, trafiłem do Szwecji do Goeteborga na 4-miesięczny staż w miejscowym przedsiębiorstwie wodociągów i kanalizacji. Pracowałem w biurze projektów oraz na oczyszczalni ścieków. Po powrocie do Gdańska, uzbrojony w wiedzę pozyskaną od rozwiniętych technologicznie Skandynawów, zacząłem rozglądać się za pierwszą pracą. Odbyłem rozmowę kwalifikacyjną z prezesem Saur Neptun Gdańsk – SNG było zainteresowane

zatrudnieniem mnie. Następnego dnia na przystanku SKM spotkałem kolegę, który poinformował mnie, że ZMB poszukuje pracownika do sekretariatu. Perspektywa pracy dla związku miast z 10 państw położonych wokół Morza Bałtyckiego wydała mi bardzo ciekawa, moja kandydatura została przyjęta. Po kilku latach mój poprzednik dr Piotr Krzyżanowski został zatrudniony w Banku Światowym w Waszyngtonie. Zostałem sekretarzem wykonawczym, a następnie generalnym ZMB. Przez lata współpraca pomiędzy miastami w ramach Związku

Miast Bałtyckich dynamicznie się rozwinęła. Związek stał się największą regionalną siecią miast w Europie. Cieszę się, że to właśnie Gdańsk jest sercem i liderem tej współpracy.

Początki

Związek Miast Bałtyckich powstał w 1991 r. w Gdańsku. Miał wspierać zrównoważony pod względem ekonomicznym, socjalnym, kulturalnym i ekologicznym rozwój całego regionu Morza Bałtyckiego, prowadzący do polepszenia warunków życia jego mieszkańców. Podzielony w latach zimnej wojny region zmienił się w obszar niezwykle dynamicznej, wielopłaszczyznowej współpracy, by wreszcie zyskać miano modelowego makroregionu w Unii Europejskiej.

Region bałtycki, z jego długą tradycją współpracy, uniwersytetami, z wolą i siłą, by stawić czoła wyzwaniom XXI w., ma teraz możliwość, by zająć miejsce w nowej rozwijającej się Europie. To jedyna szansa, by zmierzyć się z globalną konkurencją przyszłości – zbudować nasz region – mówił Anders Engström, burmistrz Kalmaru i pierwszy prezydent Związku Miast Bałtyckich, na konferencji założycielskiej w Gdańsku w 1991 r.

Jednym z podstawowych założeń 32 założycieli związku było przekonanie o tym, że sukces całego regionu zależy od miast i ich mieszkańców, ich pracy, zaangażowania, aktywności i kreatywności. To na szczeblu lokalnym w praktyce realizowane są decyzje zapadające w stolicach państw czy na arenie międzynarodowej. Organizacja ma na

celu umożliwienie wymiany doświadczeń i informacji pomiędzy miastami, realizację wspólnych projektów, a także reprezentację interesów lokalnych na arenie międzynarodowej, dbanie o lokalną perspektywę w polityce krajowej i unijnej.

Jak czytamy w Statucie ZMB, celem organizacji jest również „dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju oraz optymalnego ekonomicznego i społecznego rozwoju regionu Morza Bałtyckiego z pełnym poszanowaniem europejskich zasad lokalnej i regionalnej samorządności oraz subsydiarności oraz przyczynianie się do tworzenia wspólnej bałtyckiej tożsamości, spójności i wzajemnego zrozumienia w regionie”. O realizację celów i założeń statutowych dbają organy związku. Najważniejszy z nich – Konferencja Generalna, zbiera się co dwa lata i gromadzi przedstawicieli wszystkich miast członkowskich. Konferencja Generalna może podejmować uchwały we wszystkich sprawach wchodzących w zakres działalności związku. W okresie pomiędzy konferencjami władzę pełni Rada Wykonawcza, w której skład wchodzi przedstawiciele jednego miasta z każdego kraju regionu. Na czele związku stoją prezydent i czterech wiceprezydentów. Sekretariat mieści się w Gdańsku.

Związek miejskich ekspertów

ZMB to forum wymiany doświadczeń. Specjaliści z miast niemal z każdej dziedziny mogą rozwijać się, pogłębiać swoją wiedzę, korzystać z ciekawych rozwiązań stosowanych

wcześniej w innych miastach. Większość prac związku odbywa się w komisjach. Od 2015 r. działa 7 komisji:

- Kulturalne Miasta (Cultural Cities)
- Integrujące i Zdrowe Miasta (Inclusive and Healthy Cities)
- Planujące Miasta (Planning Cities)
- Bezpieczne Miasta (Safe Cities)
- Inteligentne i Prosperujące Miasta (Smart and Prospering Cities)
- Zrównoważone Miasta (Sustainable Cities)
- Młodzieńcze Miasta (Youthful Cities)

Ponadto, swoją działalność rozwijają: Grupa Robocza ds. Równości Płci (Working Group on Gender Equality), Grupa Zadaniowa ds. Zatrudnienia i Dobrobytu Młodzieży (Task Force on Youth Employment and Well-being) oraz Sieć Ekspertów ds. Komunikacji (Communications Network).

Początkowo posiedzenia i seminaria komisji, festiwale (np. inicjatywy Komisji Kultury – Festiwal Miast Bałtyckich, festiwale sztuki), konkursy i publikacje były nieocenione w ulepszaniu miast i zaznajomieniu z ich bogatą historią, kulturą i dziedzictwem, pozwalały się poznać. W miarę upływu czasu komisje, wciąż promujące miasta pod względem kultury czy turystyki, stały się bardzo użytecznymi, wielowymiarowymi platformami wiedzy specjalistycznej dla miast.

Komisje organizują konferencje, seminaria, warsztaty, realizują projekty. Każde miasto członkowskie może w nich działać, inicjować własne projekty, przedstawiać propozycje prac. Jednym z ciekawszych

przykładów działań komisji są seminaria Planning Cities. Do miasta na 3 dni przyjeżdża ok. 30 ekspertów – architektów, planistów, inżynierów, którzy pracują nad rozwiązaniem problemów związanych z zagospodarowaniem terenów, np. przemysłowych, powojennych etc. Koncepcje, plany i projekty zagospodarowania przestrzennego sporządzane są nieodpłatnie. Seminaria te są bardzo cenione przez miasta. Komisja Sustainable Cities, dzięki swojemu wieloletniemu doświadczeniu w realizowaniu projektów związanych z ochroną środowiska, umożliwia miastom ZMB dostęp do bogatej bazy danych zawierającej gotowe rozwiązania problemów i tzw. dobre praktyki. Komisja bierze również udział w realizacji strategii bałtyckiej UE.

Demokracja, partycypacja, zrównoważony rozwój

Wraz ze zmieniającą się rzeczywistością, zmieniały się również zadania związku. Obszary współpracy, wyznaczone w strategiach ZMB w latach 1999, 2003, 2010–2015 oraz 2016–2021 ewoluowały i rozszerzały się, aby dostosować się do sytuacji politycznej i gospodarczej w regionie i w Europie. Początkowo, głównym celem było uporanie się z barierami między tzw. Zachodem i Wschodem, promowanie demokracji, samorządności, usprawnianie komunikacji. W kolejnych latach uwagę zwraca wymiar europejski działalności związku, angażowanie się w kształtowanie polityk i programów unijnych, zabieranie głosu tam,

gdzie perspektywa lokalna zdawała się być istotna. Szczególnie miejsce w pracach organizacji zajmuje młodzież, jej wrażliwość, potrzeby, zaangażowanie w życie polityczne i społeczne. Te sprawy interesowały nie tylko poszczególne komisje ZMB, ale także były i są uwzględniane w głównym nurcie działań ZMB oraz w partnerstwach i projektach międzynarodowych. Na uwagę w tej kwestii zasługuje działalność Grupy Zadaniowej ds. Zatrudnienia i Dobrobytu Młodzieży (Task Force on Youth Employment and Well-being), zaangażowanej w projekt School to Work, którego zadaniem jest zapobieganie przedwczesnej rezygnacji z edukacji oraz wsparcie grup młodzieży szczególnie zagrożonej wykluczeniem.

Wszystkie strategie ZMB podkreślają znaczącą rolę szczebla lokalnego w rozwoju regionalnym i europejskim. ZMB zawsze był rozpoznawany jako organizacja, która promuje i wzmacnia współpracę i wymianę doświadczeń między miastami w regionie Morza Bałtyckiego, dba o wspólne interesy władz lokalnych w regionie i działa w imieniu miast i władz lokalnych we wspólnych sprawach wobec organów regionalnych, krajowych, europejskich i międzynarodowych. Obecna Strategia ZMB na lata 2016–2021 została przyjęta na Konferencji Generalnej UBC w Gdyni, 29 października 2016 r. Skuteczna, proaktywna, reprezentatywna organizacja jest wg tego dokumentu potrzebna do promowania współpracy i wymiany doświadczeń na różne sposoby, a także do wzmacniania roli miast jako ośrodków napędzających inteligentny i zrównoważony wzrost. Wśród zadań wytyczonych przez

nową strategię znalazło się wzmocnienie zdolności organów ZMB, poprawa wiedzy fachowej w kluczowych obszarach polityki (np. bezrobocie młodzieży, migracja); optymalizacja roli sekretariatu. Kolejnym zadaniem było usprawnienie komunikacji, widoczności i zasięgu ZMB poprzez odświeżenie logo, biuletynu i strony internetowej.

Bez wątpienia związek przoduje dzisiaj w promowaniu zrównoważonego rozwoju rozumianego jako zrównoważony rozwój demokratyczny, gospodarczy, środowiskowy i społeczny z myślą o przyszłych pokoleniach. Zobowiązanie do stawienia czoła i rozwiązywania problemów odziedziczonych po ostatnich dziesięcioleciach, wyrażone w 1991 r. na konferencji założycielskiej, położyło solidne podstawy dla ciągłych prac na rzecz zrównoważonej przyszłości miast i regionu. Programy działania ZMB Agenda 21 „Zrównoważony rozwój” wymieniają najlepsze praktyki i działania niezbędne do znalezienia dobrych skutecznych rozwiązań wyzwań i problemów, przed którymi stoją miasta członkowskie. Zostały zrealizowane liczne projekty zgodne z celami programów działania, takie jak Sail, EMAS Peer Review, LVL RAC, New Hansa of Sustainable Ports and Cities, PURE – Project on Urban Reduction of Eutrophication, New Bridges – Strengthening of Quality, BSR Water, IWAMA i wiele innych.

Zdecydowana większość tych projektów uzyskała wsparcie finansowe UE z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub konkretnych programów UE (np. LIFE). Postępy realizacji Programów Agenda 21 były monitorowane za pomocą badań zrównoważonego rozwoju, które są prowadzone

od 1998 r. Analizy pokazują, jak postępuje integracja kwestii zrównoważonego rozwoju w miastach regionu bałtyckiego. Praktyczne przykłady zrównoważonych praktyk uzupełnionych o odpowiednie narzędzia zostały połączone w jedną bazę danych dostępną dla wszystkich miast członkowskich ZMB na stronie www.ubcwheel.eu.

ZMB odnosi się również do zagrożeń związanych ze zmianami klimatycznymi, wzywając swoich członków do działań mających na celu zminimalizowanie jego szkodliwych skutków. Rezolucja ZMB w sprawie zmian klimatu została przyjęta na IX Konferencji Generalnej ZMB w Parnawie, w Estonii, w 2007 r. Ponadto, gdy Komisja Europejska rozpoczęła ogólnoeuropejskie konsultacje w sprawie zapobiegania skutkom zmiany klimatu i dostosowania się do nowych warunków, związek zareagował oficjalnym stanowiskiem, że ochrona klimatu wymaga przede wszystkim zaangażowania gmin i ich mieszkańców. Rezolucja ZMB w sprawie Agendy Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 została przyjęta na XIV Konferencji Generalnej UBC w Växjö, w Szwecji, w październiku 2017 r. Podkreślono w niej znaczenie dalszego mobilizowania potencjału i współpracy w osiągnięciu wspólnych celów.

Związek miał nadal koncentrować się na reagowaniu na zmiany klimatu zgodnie z porozumieniem paryskim. Przyjmując rezolucję, organizacja zobowiązała się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, ze szczególnym uwzględnieniem celu 11: „Uczytnienie miast integrującymi, bezpiecznymi, odpornymi i zrównoważonymi”. Również

rezolucja przyjęta na ostatniej Konferencji Generalnej ZMB, która odbyła się w Kownie, w październiku 2019 r., odnosi się do zmian klimatu i wzywa do zwiększenia działań i mobilizacji w zakresie przystosowania się do tych zmian. Korzystając z rozległej sieci kontaktów i partnerstwa, ZMB współpracuje w tej dziedzinie ustanawiając dobre praktyki.

ZMB na arenie międzynarodowej

Związek od początku dąży do obecności w debacie europejskiej, a od 2004 r., kiedy Polska, Litwa, Łotwa i Estonia przystąpiły do UE, wymiar europejski wyraźnie dominuje w jego pracach. Nowe możliwości finansowania dla nowych członków stworzyły doskonałą okazję do wyrównania różnic w gospodarkach i poprawy konkurencyjności całego regionu Morza Bałtyckiego. Rozszerzenie UE dotknęło również rosyjskie miasta członkowskie ZMB. Ścisła współpraca z nimi była szczególnie istotna, by uniknąć powstawania nowych luk i linii podziału.

Jednym z głównych celów strategicznych związku było przekształcenie potencjału politycznego, gospodarczego i finansowego, związanego z rozszerzeniem UE, w rzeczywistość. Już podczas Konferencji Generalnej w Kłajpedzie, 18 października 2003 r. ZMB przyjęła rezolucję wzywającą Komisję Europejską do regularnych konsultacji ze stowarzyszeniami władz lokalnych w sprawie polityki UE, która ma wpływ na samorządy lokalne. Związek wielokrotnie później zabierał głos w sprawach polityk

UE dotyczących regionu. W trakcie prac Komisji Europejskiej na politykę spójności na lata 2007–2013, ZMB wraz z innymi organizacjami bałtyckimi skutecznie lobbował m.in. za wprowadzeniem instrumentu finansowego umożliwiającego współpracę transgraniczną ponad granicami morskimi przekraczającą limit 150 km.

Strategia UE dla Regionu Morza Bałtyckiego

Europejski wymiar działań ZMB został nawet wzmocniony, gdy Komisja Europejska rozpoczęła prace nad Strategią dla regionu Morza Bałtyckiego, pierwszą unijną polityką makroregionalną. Związek od początku zaangażowany był w proces jej opracowywania i wdrażania. W 2008 i 2012 r. organizacja wydała kilka oświadczeń (również wraz z innymi organizacjami bałtyckimi: BSSSC, B7, CPMR Baltic Sea Commission, Baltic Development Forum i Euroregion Baltic), koncentrując się na roli miast we wdrażaniu strategii i jej zarządzaniu. Ponieważ cele strategii bałtyckiej zostały włączone do wszystkich programów INTERREG w BSR na lata 2014–2020, Rada Wykonawcza ZMB na posiedzeniu w Tampere, 18 marca 2014 r. omówiła projekt programu, wzywając do zwrócenia większej uwagi na poziom lokalny i lepszej korelacji między unijną strategią a programem INTERREG BSR. Oświadczenie ZMB w sprawie programu operacyjnego programu regionu Morza Bałtyckiego na lata 2014–2020 zostało przedłożone władzom programu, 28 marca 2014 r.

Związek i jego komisje zaangażowane są w realizację kilku projektów wymienionych w planie działania strategii bałtyckiej jako flagowe. Na przykład, Komisja Zrównoważonych Miast jest głównym partnerem w projekcie IWAMA, iWater, Presto i Pure oraz partnerem projektu BSR Innoship. Komisja Bezpiecznych Miast była liderem projektu CIFOSA (Citizens for Safety), finansowanego przez instrument Seed Money. Status projektu flagowego strategii ma również projekt Cascade, realizowany m.in. przez obie komisje, który dowodzi zaangażowania ZMB w sprawy adaptacji miast i regionu do zmian klimatycznych.

Od 2016 r. związek jest również jednym z koordynatorów Działania Horyzontalnego strategii bałtyckiej „Zdolności” (HA Capacity) wraz z Siecią Organizacji Pozarządowych Morza Bałtyckiego i Instytutem Szwedzkim. Do zadań HA Capacity należy m.in. budowanie potencjału partnerów, którzy współpracują w ramach strategii bałtyckiej, pomagając im zdobyć umiejętności i wiedzę nt. współpracy międzynarodowej. Związek współorganizuje w ramach tego działania seminaria i warsztaty, np. Participation Day, podczas dorocznych forów strategii. Jest także partnerem projektu INTERREG BSR, w ramach którego również realizowane są cele HA Capacity.

ZMB aktywnie współpracuje m.in. z Radą Państw Morza Bałtyckiego (CBSS), organizacją Euroregion Baltic czy Współpracą Subregionalną Państw Morza Bałtyckiego (BSSSC). Związek otrzymał status obserwatora w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy Rady Europy (CLRAE) w 1993 r.,

Komisji Helsińskiej (HELCOM) w 1994 r., Komisji Regionów (KR) w 2004 r., Konferencji Parlamentarnej w sprawie współpracy w regionie Morza Bałtyckiego (BSPC).

ZMB dzisiaj

Najnowsze badania oczekiwań miast członkowskich wobec organizacji wskazują m.in. na konieczność reprezentowania interesów szczebla lokalnego w Brukseli. Związek chce mieć większy wpływ na unijne procesy decyzyjne. Wiele miast członkowskich ma swoje przedstawicielstwa w Brukseli, potrzeba jednak ich koordynacji, by przemawiać jednym, ale silnym głosem. Celem obecności ZMB w Brukseli jest skuteczniejsze lobbowanie na rzecz interesów miast i ich inicjatyw, zwiększenie widoczności związku wśród instytucji europejskich oraz wpływ na politykę UE, której skutki odczuwa się na szczeblu lokalnym, a także informowanie członków o możliwościach finansowania UE, programach, inicjatywach i wydarzeniach. W 2020 Związek otworzył swoje biuro w Brukseli, które w imieniu ZMB koordynuje organizacja Out of the Box International. Jej zadaniem jest analiza polityk i programów unijnych pod kątem interesów miast członkowskich, inicjowanie projektów i spotkań.

Związek stara się reagować na współczesne wyzwania. W odpowiedzi na tzw. kryzys migracyjny w Europie, wraz z Rostokiem, zorganizował konferencję nt. wpływu kryzysu uchodźczego na miasta w regionie Morza Bałtyckiego. Rezolucja Uchodźcy –

Wyzwanie i Szansa dla Miast Regionu Morza Bałtyckiego, przyjęta wówczas zgodnie przez uczestników, wzywa społeczność międzynarodową, Unię Europejską oraz rządy państw do większej solidarności w kwestii relokacji uchodźców oraz do podjęcia wszelkich działań, by znaleźć pokojowe rozwiązanie kryzysów w krajach ogarniętych konfliktami zbrojnymi i zakończyć exodus ich mieszkańców. Dwa lata później w tym samym miejscu odbyła się kolejna konferencja dotycząca integracji migrantów.

Stworzenie sieci miast chętnych do współpracy pomimo różnic i konkurencji można uznać za niekwestionowany sukces. Przyszłość przyniesie nowe wyzwania i możliwości. Odpowiadając na zmieniające się warunki polityczne, społeczne i gospodarcze, ZMB chce być przede wszystkim miejscem spotkań ludzi, forum wymiany pomysłów, kontaktów i doświadczeń między miastami członkowskimi a innymi partnerami, źródłem inspiracji i dialogu.

Członkostwo w ZMB to nie tylko przynależność do jednej z największych tego typu organizacji w tej części Europy – mówi Mantas Jurgutis, prezydent ZMB. – To bezpłatny dostęp do specjalistycznej wiedzy, rozwiązań i pomysłów, wymiana dobrych praktyk, możliwość znalezienia partnerów do projektów i innych inicjatyw, jeden mocny, wspólny głos w wielu kwestiach, również na szczeblu europejskim, międzynarodowym. Dzisiaj, być może bardziej nawet niż dotychczas, liczy się także poczucie wspólnoty doświadczeń, zarówno tych historycznych, jak i współczesnych. Przekonanie, że nasze miasta są razem w obliczu kryzysu związanego

z pandemią, ma ogromne znaczenie dla dalszej ścisłej współpracy – dodaje prezydent.

Jednocześnie, dzięki różnorodnym kanałom komunikacyjnym, związek zapewnia miastom doskonałą promocję, zarówno w regionie, jak i w całej Europie. Dbą

również o pozytywny wizerunek całego regionu bałtyckiego, jako miejsca przyjaznego zarówno człowiekowi, naturze, jak i rozwojowi ekonomicznemu.



Pierwsza kadencja Rady Miasta Gdańska

Tadeusz Gleinert

Prezes Stowarzyszenia Rajcy Gdańscy; były radny Gdańska; były delegat do Sejmiku Województwa Gdańskiego

Grzegorz Grzelak

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



Rok 2020 to między innymi jubileusz 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce. Na szczeblu podstawowym powstał już w niecały rok po zapoczątkowaniu III Rzeczypospolitej (jeśli liczyć jej czas od wyborów parlamentarnych, 4 czerwca 1989 r.), w wyniku wyborów do samorządu gminnego 27 maja 1990 r. Ta 30. rocznica to okazja do wspomnień i do podsumowań, a także do refleksji nad przyszłością samorządności terytorialnej w Polsce. Temu służyła wydana dwa lata wcześniej (na 20-lecie samorządu regionalnego w III Rzeczypospolitej) publikacja Sejmiku Województwa Pomorskiego

„Twarzą do przyszłości”, a także w części tegoroczny, dziewiąty numer „Samorządu Pomorza”, odnoszący się do postaci Lecha Bądkowskiego i przywołujący doświadczenia byłego prezydenta Sopotu i byłego marszałka województwa Jana Kozłowskiego.

Prace nad udokumentowaniem początków współczesnego samorządu gdańskiego prowadzi Stowarzyszenie „Rajcy Gdańscy”, które opublikowało już wiele biogramów radnych, a teraz przygotowuje się do wydania (jesienią 2020 r.) monografii pierwszej kadencji Rady Miasta Gdańska (lata 1990–1994), autorstwa Sylwii Bukowskiej i Piotra

Paluchowskiego. W pracy omówiono m.in. sytuację polityczną u progu III Rzeczypospolitej, procesy ustawodawcze dotyczące samorządu terytorialnego, gdańskie wybory samorządowe w 1990 r., następującą po nich organizację RMG, zarządu i urzędu miasta, współpracy organów miasta w wymiarze krajowym i międzynarodowym, stanu miejskich finansów, polityki gospodarczej i rozwoju miasta, restrukturalizacji mienia, reorganizacji przedsiębiorstw, rozwoju zagospodarowania przestrzennego, polityki społecznej, zdrowotnej, porządku publicznego, edukacji, życia kulturalnego, sportowego, turystyki czy oceny władz miasta przez gdańszczan i media.

Stowarzyszenie zleciło również przeprowadzenie wielu wywiadów z byłymi radnymi z pierwszej kadencji na temat ich osobistych losów i działalności w Radzie Miasta Gdańska w tym okresie, które pokrótce postaramy się poniżej omówić. Z przeprowadzonych dotychczas rozmów wyłania się ciekawy obraz początków naszego lokalnego samorządu.

Początek w ruchu komitetów obywatelskich

Wszyscy respondenci podkreślają rolę swoich komitetów obywatelskich, które wyniosły ich do funkcji radnych w Radzie Miasta Gdańska. Nie chodzi tylko o Gdański Komitet Obywatelski, ale w szczególności o komitety obywatelskie poszczególnych osiedli, dzielnic. Ruch komitetów obywatelskich „Solidarności” powstał w związku

z wyborami parlamentarnymi 4 czerwca 1989 r., ale rozwinął się na wielką skalę dzięki małym środowiskom lokalnym na jesieni 1989 r. w związku ze spodziewanymi wyborami samorządowymi. Prowadzący wówczas Biuro Poselsko-Senatorskie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w Gdańsku Jacek Starościk tak relacjonuje te wydarzenia: „Nam zależało na tym, żeby ludzie się sami skrzykiwali i tworzyli komitety obywatelskie i żeby nie byli zagarnięci przez dawny komitet powiatowy, miejski czy gminny”.

Ruch ten stanowił bardzo gęstą tkankę społeczną obejmującą całe miasto (w tym sensie miał przewagę nad komitetami wyborczymi partii politycznych). Relacje radnych odnoszą się także do pracy tych podstawowych struktur organizacji społecznych. Waldemar Nocny opowiada, że część osób uwielbiała mówić, głosić idee, grzmieć publicznie, ale tak naprawdę niewiele robić. Nawet wykształcone osoby i posiadające duży dar słowa nie chciały się angażować ponad to, że przyjdą, powiedzą to co mają do powiedzenia i odejdą, a czasem przyjdą na spotkanie, podpiszą listę obecności i w połowie zebrania wyjdą. A jednak w tym gronie pojawiły się postacie, na których spoczywała wówczas odpowiedzialność za wszystkie sprawy organizacyjne i programowe.

Wiele osób brało udział w tworzeniu Programu Gdańskiego Komitetu Obywatelskiego (m.in. Ryszard Gruda, Grzegorz Grzelak, Tadeusz Mękal), co odbywało się w gmachu przy ul. Dyrekcyjnej. Tam spotykało się kilkadziesiąt osób i dyskutowało nad tym, co chcieliby tak naprawdę zrobić z tym Gdańskiem i co w nim zmienić. To była

dla nich wielka przygoda, pisanie tego programu. Powstawał oddolnie, na podstawie wniosków płynących z komitetów osiedlowych, z dzielnic. Mieli świadomość tego, że są jakby „niedouczeni” w sprawach miasta. Nie mieli żadnych doświadczeń co do kwestii budżetowych czy finansowych. Zakresy kompetencji mogli sobie wyczytać z ustaw, natomiast nie mieli specjalnego wglądu w to, co w danej dziedzinie dzieje się w Radzie Miasta Gdańska i jaka jest polityka miasta w konkretnej kwestii.

Demokracja wkracza do gmin

Wszyscy wiedzieli, że to są bardzo ważne wybory. W pewnym sensie, może nawet ważniejsze niż czerwcowe wybory parlamentarne. Bez demokracji na szczeblu lokalnym nie ma państwa demokratycznego. Jak mówi Andrzej Januszajtis, demokracja weszła do każdej gminy, ogarnęła całą Polskę. Według Grzegorza Grzelaka, demokracja zakorzenia się w społeczeństwie, jeśli w ustawodawstwie upodmiotowi się wspólnoty lokalne czy regionalne. A demokracja lokalna to nie tylko autonomia polityczna (wolne wybory), ale także organizacyjna (powoływanie własnych instytucji, przedsiębiorstw), kompetencyjna (zadania własne), ekonomiczna (samodzielny budżet, dochody własne, majątek komunalny).

Ludzie ze wszystkich stron kraju

Cechą charakterystyczną radnych I kadencji jest zróżnicowanie pochodzenia geograficznego ich rodzin. Nawet jeśli urodzili się w Gdańsku, to ich rodzice (rodziny) przybyły do tego miasta po II wojnie światowej. To są bardzo różne narracje regionalne: Pomorze (Kaszuby), ale i Kujawy, Lubelszczyzna, Polesie itd. Stanowią jakby pierwsze pokolenie gdańszczan, a ich korzenie rodzinne są w innych częściach Polski czy na kresach II Rzeczypospolitej Polskiej. Są to także ludzie o zróżnicowanych poglądach społecznych i politycznych. Wywodzą się z różnych środowisk społecznych, także ugrupowań politycznych (opozycyjnych wobec władzy PRL), reprezentują różny status społeczny, różne wykształcenie.

Powyborczy paradoks

Wybory wygrali kandydaci listy Gdańskiego Komitetu Obywatelskiego, tylko jedno miejsce zostało obsadzone przez kandydata innej listy („Sojusz dla Gdańska”, Andrzej Szydłowski). I oto w momencie wyboru nowego prezydenta, pojawił się dylemat, czy miał to być nasz (GKO, „Solidarności”) prezydent, czy dotychczasowy szef zarządu miasta Jerzy Pasiński, który – jak twierdzili niektórzy radni (w tym dopiero co wybrany przewodniczący RMG), był najbardziej doświadczonym politykiem lokalnym. Jacek Starościak tak relacjonuje ten kluczowy moment: „W tamtym czasie wydawało mi się to po prostu niebywałe, że prezydent

poprzedniego układu startuje i z całym animuszem przedstawia swój program. Na pewno wiedział więcej od nas, że to mia-
sto ma być nowoczesne, zmienione i tak da-
lej, i tak dalej”. Wielu ludzi (m.in. Grzegorz
Grzelak) jednak protestowało przeciwko tej
kandydaturze i mówiło do kandydata: Pań-
skie ugrupowanie przegrało wybory, a my,
którzy wygraliśmy, jesteście wręcz zobo-
wiązani wziąć na siebie tę odpowiedzial-
ność za prowadzenie miasta. W głosowaniu
J. Pasiński nie utrzymał wymaganej liczby
głosów. I tak pojawiła się, mająca poparcie
„Solidarności”, kandydatura J. Starościaka,
który wówczas – u progu kadencji – wygrał
w głosowaniu z niedawno wybranym prze-
wodniczącym RMG Franciszkiem Jamrożem.

Sprawowanie władzy

Jak wszyscy przyznają, pierwsza kadencja
zdominowana była jednak przez wywodzą-
cego się z Komitetu Obywatelskiego Piecki-
-Migowo Franciszka Jamroza, który począt-
kowo pełnił funkcje przewodniczącego rady,
a później prezydenta miasta. W relacjach
radnych pojawiła się teza, że człowiek ten
początkowo nieświadomie popełnił błąd
(wykazując się niewiedzą dotyczącą roli po-
szczególnych organów gminy), kandydując
na przewodniczącego RMG, myśląc, że jest to
najważniejsza funkcja w mieście. Zoriento-
wawszy się w swojej pomyłce, w ciągu roku
doprowadził do usunięcia Jacka Starościaka
jako prezydenta miasta, zajmując jego miej-
sce i rządząc do końca kadencji z poparciem
tzw. klubu franciszkańskiego.

Wszystko od zera

Wszyscy respondenci wskazują na ogrom
pracy, który czekał nowych radnych. Jak
mówi Tadeusz Gleinert, wszystko trzeba
było zaczynać od zera. To była bardzo za-
pracowana rada, pionierska, w pewnym
sensie, kadencja samorządowa. Trzeba było
inwentaryzować majątek miasta, w tym
majątek przekazywany przez władze na
drodę komunalizacji. Miasto z pozycji ele-
mentu jednolitego systemu administracji
państwowej stawało się odrębnym samo-
rządowym podmiotem prawnym, dyspo-
nującym własnym majątkiem, budżetem
i dochodami. Później część tego majątku
była prywatyzowana. Sami radni pisali nowe
regulaminy, w tym regulamin urzędu mia-
sta, który musiał odzwierciedlać jego nową
strukturę stworzoną pod nowo określone
zadania. Tej pracy towarzyszył entuzjazm,
a także – trzeba to przyznać – wsparcie ze
strony innych ośrodków władztwa, przede
wszystkim Sejmiku Samorządowego Woje-
wództwa Gdańskiego i nowych wojewodów
wyznaczonych przez Tadeusza Mazowiec-
kiego. Pracowano po kilkanaście godzin
dziennie, sesje i komisje odbywały się co
kilka dni, a zarząd obradował praktycznie
codziennie. Tadeusz Mękal mówi: „Praco-
waliśmy po kilkanaście godzin dziennie”.

Wrażenie chaosu?

Niektórzy z radnych wspominają ten okres,
jako okres chaosu i naporu. Niewątpliwie,
kwestia reorganizacji urzędu i weryfikacji

pracowników wywoływała poczucie braku stabilizacji. Pojawiały się także zjawiska, które trudno pozytywnie ocenić z punktu widzenia współczesnych rygorów za pozytywne, np. zatrudnianie przez zarząd miasta radnych na stanowiskach w instytucjach komunalnych miasta, zapewniając wsparcie w czasie obrad RMG.

Co pozostało po I kadencji?

Po pierwszej kadencji nie pozostały żadne wielkie budowle czy nowe rozwiązania komunikacyjne. Jak mówią Grzegorz Sulikowski czy R. Gruda, Gdańsk był wtedy bardzo biedny – wyłączano oświetlenie ulic, przerywano i zabezpieczano prowadzone wcześniej inwestycje, upadały zakłady, rosło bezrobocie. Natomiast niewątpliwie był to czas zdobywania doświadczeń przez nowe elity lokalne w mieście oraz czas przygotowania planistycznego do przyszłych inwestycji (wtedy planowano już organizację parku

Reagana czy budowę mola brzeźnieńskiego). Podjęto decyzję dotyczącą porozumienia z francuską firmą Saur (o czym opowiada szerzej T. Mękal), co później doprowadziło do poprawy gospodarki wodno-ściekowej).

Był to też szczególny czas, kiedy miastem zarządzili przedstawiciele szerokiego ruchu społecznego, Rada Miasta Gdańska wyłoniona przez związany z „Solidarnością” ruch komitetów obywatelskich. W tym sensie była to kadencja unikatowa, po tej kadencji rola GKO wyraźnie osłabła, a wszystkie następne rady były wyłaniane z dużym udziałem partii politycznych. Niektórzy z radnych tamtej kadencji wspominają ten fakt z satysfakcją, podkreślając podmiotowość radnych pierwszej kadencji, krytykując późniejsze „rządy partyjne”.

Jakie przesłanie niesie tamta kadencja? – Przede wszystkim, trzeba kochać swoje miasto i doceniać jego historię – mówi Andrzej Januszajtis.



Komitet Obywatelski „Solidarność” w Sopocie

Józef Kaczkowski

Były szef Komitetu Obywatelskiego „Sopot”, były wiceprezydent Sopotu

Przygotowanie środowisk solidarnościowych do wyborów 4 czerwca 1989 r. w Trójmieście szły pełną parą. W Gdańsku i w Gdyni komitety obywatelskie działały już od pewnego czasu. W Sopocie jeszcze nic się nie działo. Dlatego w kwietniu 1989 r. wraz z moim przyjacielem Andrzejem Dembińskim (z którym nadaliśmy pierwszą w Trójmieście audycję Radia Solidarność) postanowiliśmy zrobić coś w tej sprawie. Nasi przyjaciele działali już w strukturach krajowych czy wojewódzkich. Krzysztof Dowgiałło miał kandydować do sejmu, Piotr Konopka działał w Komitecie Prymasowskim, a Małgosia Gładysz w Gdańskim Komitecie Obywatelskim. Ale z pomocą innych znajomych i przyjaciół oraz ich znajomych udało się zgromadzić grupę ludzi, którzy obsadzili wszystkie komisje wyborcze w mieście, zarówno jako członkowie komisji, jak i mężowie zaufania. Było to działanie całkowicie oddolne i samodzielne. Nikt nas nie wybierał ani nawet nie wyznaczył

do działania. Nie spotkaliśmy się również z oporem ze strony dotychczasowych władz miasta. Ówczesny prezydent Andrzej Plona i jego urzędnicy traktowali nas przychylnie jako partnerów stojących po drugiej stronie barykady. Wybory 4 czerwca odbyły się bez problemów (choć dało się odczuć, że byliśmy obserwowani). Sopocianie, jak i reszta kraju, głosowali na przedstawicieli „Solidarności” i przeciwko liście krajowej.

Po wyborach (nie bardzo wiadomo, dlaczego) większość komitetów obywatelskich sama się rozwiązała. W Sopocie było inaczej. Na zebraniu podsumowującym nasze działanie, formalnie został powołany Komitet Obywatelski w Sopocie. Zostałem jego przewodniczącym i wraz ze Zbyszkim Kulentym, Andrzejem Kościkiem, Andrzejem Ostrowskim i innymi zaczęliśmy uczyć się miasta i przygotowywać do wyborów samorządowych. Komitet Obywatelski Solidarności Miasta Sopotu, 18 września 1989 r.

został zaakceptowany przez ówczesnego przewodniczącego Tymczasowego Zarządu Regionu Gdańskiego NSZZ „Solidarność” Bogdana Borusewicza. Występując pod tym szyldem, wystawiliśmy do wyborów 32 kandydatów na radnych. Nie obeszło się bez pewnych nieporozumień przy wyłanianiu kandydatów, ponieważ nie zdołaliśmy zachować wszystkich standardów demokratycznych, których dopiero zaczynaliśmy się uczyć. Same wybory przebiegły już bez zgrzytów i problemów, a nasi kandydaci

w 100 proc. weszli do rady miasta. Był to chyba jeden z niewielu przypadków w kraju, kiedy wszyscy kandydaci z jednej listy zostali wybrani do rady.

Po 30 latach, wielu z naszych koleżanek i kolegów już nie ma wśród nas. Jednak, w każdej kolejnej radzie miasta jakaś liczba radnych pochodziła z tych pierwszych wyborów, co świadczy o głębokim zaangażowaniu ludzi w idee samorządności.



CZĘŚĆ IV

—

Dokumenty

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, pok.1801(XVIII p.), skr.poczt. 43, Plac Defilad 1 00-901 Warszawa, NIP 525-16-29-376, tel. 22-656 76 16, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl

Prezes Zarządu: ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok, tel. 85-869 60 02, prezydent@um.bialystok.pl

Sekretarz Zarządu: Pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl

BIAŁYSTOK • BYDGOSZCZ • GDANSK • KATOWICE • KRAKOW • LUBLIN • LODZ • POZNAN • RZESZOW • SZCZECIN • WARSZAWA • WROCLAW



Warszawa, 28 lipca 2020 r.

Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Funduszu Inwestycji Samorządowych/Lokalnych

W nawiązaniu do stanowiska Unii Metropolii Polskich z dnia 25 czerwca 2020 r. podtrzymujemy zdanie, że Fundusz Inwestycji Samorządowych/Lokalnych jest ważnym krokiem do naprawy zdewastowanych finansów samorządowych. Podkreślamy jednak, że jednorazowy zastrzyk finansowy, który może zasilić miasta UMP kwotą 829 mln zł w ramach predefiniowanych alokacji pierwszej transzy funduszu, nie będzie w stanie zrekompensować ubytków w dochodach spowodowanych zmianami systemowymi.

W wyniku zmian prawa z 2019 r. Miasta UMP tracą ponad 1,7 mld zł rocznie tylko z tytułu dochodów z podatku PIT. Ubytek dochodów podatkowych związany był z obniżeniem stawki podatku PIT z 18% do 17%, zwiększeniem kwoty kosztów uzyskania przychodów oraz zwolnieniem z podatku PIT osób do 26 roku życia. Łącznie, w wyniku powyższych zmian, samorządy zostały pozbawione na trwałe 6,1 mld zł - tj. 11% dochodów z PIT zaplanowanych na 2020 r.

Dodatkowo, samorządy ponoszą wysokie koszty ekonomiczne i społeczne związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Rozwijający się kryzys gospodarczy wpływa na wysokość i ściągalność dwóch największych źródeł dochodów – podatków dochodowych (PIT i CIT) oraz podatków i opłat lokalnych. Dochody z PIT na koniec czerwca 2020 roku były o ok. 8% niższe niż uzyskane w pierwszej połowie 2019 roku. Powyższe, negatywne skutki w zakresie finansów samorządów nie zostały w żaden sposób zrekompensowane.

Podtrzymujemy propozycję dotyczącą systemowego rozwiązania, które zapewni stabilność naszych dochodów i jednocześnie pozwoli planować inwestycje będące kołem zamachowym dla pobudzenia gospodarki po kryzysie spowodowanym pandemią COVID-19: apelujemy o zwiększenie udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT o 4,44 p.p. tj. z 38,16% do 42,6% oraz udziału powiatów w PIT o 0,88 p.p. tj. z 10,25% do 11,13%.

Doceniając fakt powiększenia Funduszu Inwestycji Samorządowych/Lokalnych o dodatkowe 6 mld złotych, potwierdzony uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca br. w **sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego**, stoimy na stanowisku, że przyjęte rozwiązania są obciążone błędami, które pogarszają ocenę ww. uchwały. Są to przede wszystkim:

- **nieadekwatne obniżenie wsparcia dla miast na prawach powiatu** (średnio jest to 7% planowanych wydatków majątkowych wobec 12% dla pozostałych gmin) – związane z brakiem realizacji naszego postulatu dotyczącego wydzielenia odrębnej puli przeznaczonej dla tej specyficznej grupy samorządów;
- **zaproponowanie bardzo niejednoznacznych kryteriów podziału środków w ramach drugiej transzy Funduszu**, co de facto skutkuje całkowitą uznaniowością podejmowanych decyzji.

Wyrażamy nadzieję, że ciągle istnieje możliwość dokonania odpowiednich korekt w projekcie uchwały, zwłaszcza w zakresie zasad rozdysponowania puli środków dodanych na ostatnim etapie prac nad Funduszem. Uważamy, że zasadne byłoby włączenie w te prace przedstawicieli korporacji samorządowych, w tym Unii Metropolii Polskich.

Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich

Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku



STANOWISKO

Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 3 sierpnia 2020 roku

w sprawie zapowiedzi administracyjnego podziału województwa mazowieckiego

Zarząd Związku Województw RP uważa pomysł dotyczący podziału administracyjnego za chybiony, nieracjonalny i szkodliwy, nie mający uzasadnienia ekonomicznego, merytorycznego ani społecznego. Przedsięwzięcie to jest niewykonalne logistycznie. Obowiązujące w naszym kraju prawo jednoznacznie określa niezależność samorządów, które działają z upoważnienia ustawy i na własną odpowiedzialność, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Podział administracyjny, skutkujący rozwiązaniem organu stanowiącego samorządu województwa mazowieckiego, byłby łamaniem przepisów obowiązującej Konstytucji RP, szczególnie art. 171 u.3, w brzmieniu: *Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy*, co jest jednoznaczne z łamaniem praworządności i samorządności.

Reforma administracyjna kraju z 1998 roku miała na celu utworzenie silnych i samowystarczalnych województw, które są w stanie skutecznie realizować powierzone im zadania. Podział administracyjny województwa mazowieckiego i powołanie jednego z najbiedniejszych regionów w Polsce, jakim byłoby Mazowsze regionalne, przeczy idei reformy samorządowej.

Województwo mazowieckie to największy, najludniejszy i najszybciej rozwijający się region w kraju. W latach 2004 – 2015 realny przyrost PKB na mieszkańca był w województwie większy niż przeciętnie w kraju. Obszar Mazowsza regionalnego poprawił swoją pozycję względem średniej UE 28 z około 40% do około 60% PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Jest to wynik, prowadzonej od początku ustanowienia województwa mazowieckiego, konsekwentnej polityki rozwoju, zawartej w wizji pierwszej strategii rozwoju województwa: *Warszawa ku Europie, Mazowsze z Warszawą*.

Zapowiadany podział doprowadziłby do powstania dwóch skrajnie różnych województw; pierwsze stołeczne – bogate, generujące wysokie dochody, a zarazem zmuszone do płacenia olbrzymiego „janosikowego”, drugie – mazowieckie – jedno z najbiedniejszych w kraju, bez perspektyw rozwoju, generujące zaledwie 13% dotychczasowych dochodów województwa. Bez stolicy i okalających ją powiatów, z lidera rozwoju stałoby się liderem biedy. Na jego terenie pozostałoby zaledwie 30% ze wszystkich firm funkcjonujących na terenie dzisiejszego województwa. W efekcie dochody uzyskane przez ów nowy twór administracyjny z podatku CIT spadłyby o ok. 87%, który generowany jest przez region stołeczny. Istnieje realne zagrożenie, że nowe województwo nie byłoby w stanie się utrzymać.

To metropolia warszawska wytwarza dochody, dzięki którym możliwe jest utrzymanie instytucji kultury, szpitali, dróg czy połączeń kolejowych w województwie mazowieckim. Na obszarze stolicy kraju i okalających ją powiatów (region stołeczny) znajduje się ponad 53% firm – krajowych

i zagranicznych¹. Warszawa i okoliczne powiaty w wyniku podziału zostaną obciążone potężnym „janosikowym“, co w praktyce oznacza mniej środków na inwestycje. To kolejny, po reformie edukacji i obniżkach wpływów z PIT, etap demontowania finansów metropolii warszawskiej.

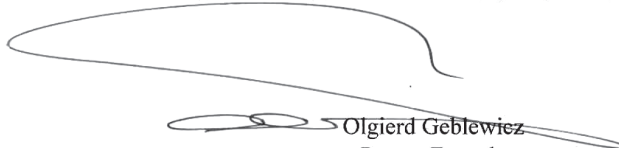
Po wyłączeniu administracyjnym metropolii warszawskiej nowe województwo mazowieckie będzie miało dużą powierzchnię (86% dotychczasowej), przejmie utrzymanie większości dróg wojewódzkich, 50% instytucji kultury i placówek ochrony zdrowia, przy 13% dotychczasowych wpływów z CIT.

Jest wysoce prawdopodobne, że na obecnym etapie planowania budżetu UE na lata 2021-2027 podział administracyjny województwa mazowieckiego spowoduje znaczące opóźnienie we wdrażaniu środków z nowej perspektywy budżetowej, nie tylko na Mazowszu, ale na poziomie całego kraju. Co ważne, w swoich zaleceniach w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. (COM(2020) 521 final), Rada Unii Europejskiej podkreśla kluczowe znaczenie stabilności systemu instytucjonalnego i systemu prawa oraz zaufania do jakości i przewidywalności polityki i instytucji regulacyjnych w Polsce dla zapewnienia wzrostu gospodarczego kraju.

W obliczu początków kryzysu gospodarczego, będącego wynikiem pandemii koronawirusa COVID-19, nieuzasadniony podział administracyjny województwa mazowieckiego, pociągający za sobą znaczne koszty finansowe, jak i destabilizację ciągłości funkcjonowania struktur administracyjnych nie tylko na poziomie wojewódzkim, ale również powiatowym i gminnym, stanowi znaczące zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa obywateli. Ograniczone koszty finansowe stawiają pod znakiem zapytania politykę rozwoju dla ośrodków subregionalnych: Siedlec, Ciechanowa, Ostrołęki, miast małych, czy terenów wiejskich. Nakłady na rozwój nowego ośrodka wojewódzkiego pochłoną część środków skoncentrowanych na tworzenie nowych struktur wojewódzkich, z wysokimi kosztami bazy materialnej i przekształceń organizacyjnych, przy bardzo ograniczonych wydatkach na usługi publiczne dla mieszkańców nowego województwa.

Argument pomysłodawców, uzasadniający podział województwa troską o środki unijne, uznać należy za bezpodstawny i nieprawdziwy. Od 1 stycznia 2018 r. województwo mazowieckie jest podzielone na dwa obszary statystyczne (NUTS 2): region warszawski stołeczny (który obejmuje stolicę wraz z dziewięcioma sąsiadującymi powiatami: grodziskim, legionowskim, mińskim, nowodworskim, otwockim, piaseczyńskim, pruszkowskim, warszawskim zachodnim i wołomińskim) i region mazowiecki regionalny – pozostała część województwa, co oznacza podział środków unijnych zgodnie ze wskaźnikami PKB dla obu regionów.

W obliczu powyższych argumentów, Zarząd Związku Województw RP nie może zgodzić się na destruktywny dla rozwoju Mazowsza, krok w postaci podziału administracyjnego. Należy również stwierdzić, że działania te są prowadzone przez stronę rządową bez jakichkolwiek konsultacji społecznych. Projekt ten nie był w żaden sposób konsultowany z mieszkańcami województwa mazowieckiego, Sejmikiem Województwa Mazowieckiego, a także innymi samorządami funkcjonującymi na terenie województwa mazowieckiego, naruszając zasadę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.


Olgierd Geblewicz
Prezes Zarządu
Związku Województw RP

¹ Główny Urząd Statystyczny, Podmioty gospodarki narodowej w rejestrze REGON w województwie mazowieckim. Stan na koniec 2018 r.



Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

Pan Dariusz Piontkowski
Minister Edukacji Narodowej

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do medialnych wypowiedzi Pana Ministra zapowiadających wydanie aktów prawnych regulujących formy realizacji zadań dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych w roku szkolnym 2020/2021, samorządy Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP, wykorzystując dotychczasowe doświadczenia, przygotowały listę postulatów, wnosząc o ich uwzględnienie w zapowiadanych regulacjach.

W trudnym czasie pandemii koniecznym jest opracowanie konkretnych, przejrzystych i jednoznacznych wytycznych oraz wdrożeniowych aktów prawnych. Pozwoli to samorządom, jako organom prowadzącym, przygotować się do zarządzania ewentualnymi kryzysami, a dyrektorom placówek, kadrze nauczycielskiej oraz uczniom i ich rodzicom/opiekunom stworzy minimum komfortu pracy. Szczegółowe wytyczne powinny trafić do interesariuszy procesu jak najszybciej, by zminimalizować niedogodności i stresy dla uczniów, zwłaszcza rozpoczynających naukę na różnych poziomach, a rodzicom i opiekunom umożliwić odpowiednie przygotowanie tzw. „logistyki dnia powszedniego”.

Poniżej przedstawiamy nasze propozycje, prosząc by stały się dla Ministerstwa Edukacji Narodowej przesłanką przy kształtowaniu rozwiązań prawnych, regulujących funkcjonowanie szkół i przedszkoli od 1 września 2020 r. prezentujemy poniżej.

1. Czytelne, maksymalnie doprecyzowane przepisy prawa dotyczące organizacji pracy placówek – zmniejszenie odpowiedzialności dyrektora placówki w zakresie podejmowania decyzji o sposobie organizacji, a zwłaszcza analizie sytuacji epidemicznej:

1. w opracowywanych przepisach konieczne jest zastosowanie słownictwa jednoznacznie wskazującego powinności ucznia, rodzica, pracowników szkoły i innych osób przebywających na terenie szkoły;
2. przepisy powinny jednoznacznie określać, kto i na jakich zasadach ma sprawować opiekę nad uczniem odizolowanym, oczekującym na przyjazd rodziców/opiekunów prawnych oraz sposób postępowania w przypadku, kiedy rodzice nie przyjadą po dziecko;
3. szczegółowe wytyczne powinny opisywać również zasady, jakie mają obowiązywać na basenach szkolnych i innych obiektach sportowych. Podobnie należy podejść do opracowania wytycznych opisujących takie części wspólne obiektów, jak biblioteka, stołówka, czytelnia. Problemem jest również budowa grup jednorodnych w kontekście zagrożenia epidemicznego w odniesieniu do placówek rozwijających talenty i zainteresowania, np. Pałac Młodzieży;
4. konieczne jest wyraźne określenie w przepisach rozporządzenia, czy osobom trzecim, w tym rodzicom, którzy nie zastosują się do zaleceń dezynfekcji dłoni lub założenia rękawiczek, zakrycia ust i nosa należy odmówić wstępu na teren szkoły;
5. w dalszym ciągu obowiązują wytyczne ograniczające liczbę uczniów/wychowanków w odniesieniu do metrażu pomieszczeń. Zasadne jest zniesienie licznika metrażowego obowiązującego zgodnie z wytycznymi przeciwepidemicznymi Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 2 lipca dla przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkole podstawowej i innych form wychowania przedszkolnego oraz instytucji opieki nad

dziećmi w wieku do 3 lat wydanych na podstawie art. 8a ust. 5 pkt.2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. Konieczne jest doprecyzowanie liczby uczniów, którzy mogą przebywać jednocześnie w świetlicy szkolnej/ bibliotece/ na 1 m²;

6. w przypadku niesamorządowych placówek oświatowych zasadnym wydaje się włączenie w proces Kuratoriów Oświaty (lub Wojewodów), które powinny mieć możliwość podejmowania decyzji o sposobie organizacji zajęć przez organy prowadzące nie będące samorządami – ważne, aby prowadzony był nadzór nad sposobem zachowywania się podmiotów niesamorządowych, dla których gminy/powiaty są wyłącznie organami ewidencyjnymi;
7. należy rozważyć zawieszenie prowadzenia zajęć dodatkowych z wyłączeniem zajęć dotyczących udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej;
8. należy rozważyć możliwość czasowych zmian w ramowym planie nauczania typu: ograniczenie liczby godzin przedmiotu, rezygnacja z realizacji niektórych lekcji oraz uwzględnienie możliwości realizowania nauczania indywidualnego zdalnie niezależnie od przyjętego w danym momencie wariantu funkcjonowania placówki - z założenia od 1 września nauczanie indywidualne realizowane zdalnie;
9. obecna sytuacja uzasadnia zawieszenie niektórych przepisów odnoszących się do kwestii zatrudnienia nauczycieli. Ważne jest umożliwienie zmiany stanowiska pracy nauczyciela w ramach szkoły np. w razie potrzeby przeniesienie nauczycieli wf, techniki, muzyki, plastyki do opieki nad uczniami świetlicy – dot. przede wszystkim wariantu B;
10. przepisy rozporządzenia powinny uwzględniać możliwości i uproszczenie procedury wprowadzania zmian do arkuszy organizacyjnych w zakresie przydziału godzin ponadwymiarowych (np. nauka na zmiany) i zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej;
11. należy doprecyzować czy w szkołach specjalnych oraz przedszkolach specjalnych, gdzie nie ma możliwości zastosowania się do utrzymania zalecanych odległości ze względu na potrzeby uczniów ze specjalnymi potrzebami dyrektor szkoły/przedszkola powinien wystąpić od razu z wnioskiem o zawieszenie zajęć bądź zastosowania formy kształcenia zdalnego. Uzasadnia to w naszej ocenie stworzenie odrębnych wytycznych i regulacji dla placówek specjalistycznych;
12. w wytycznych MEN brakuje informacji czy mogą na terenie szkół funkcjonować podmioty zewnętrzne, tj.: prowadzący bufety w szkołach, uczniowie innych placówek w ramach turniejów czy konkursów, najemcy powierzchni szkolnych w celach komercyjnych czy wolontariusze i organizacje pozarządowe;
13. istotne jest uwzględnienie przez MEN zwiększenia subwencji na bieżący rok szkolny (obecny budżetowy i kolejny budżetowy rok) ze względu na zwiększone koszty utrzymania szkół o, n.in.: zakup środków czystości i dezynfekcji, druk plakatów i instrukcji dotyczących zachowania bezpiecznych warunków i sposobu higieny, etaty obsługi realizującej czynności związane z utrzymaniem higienicznych warunków w szkołach, dodatkowe wyposażenie (inne niż źródła czy fontanny dystrybutory wody pitnej, dozowniki środków dezynfekujących, pojemniki na dodatkowe odpady itp.), badania wody pitnej; podjęcie działań naprawczych przed zainstalowaniem urządzeń udostępniających wodę pitną, analizę stanu instalacji wodociągowej, zwiększone koszty dowozu uczniów niepełnosprawnych ze względu na zaostrzenia w ramach przestrzeni środków transportu, konieczne szkolenia dla kadr burs i internatów oraz dla wychowanków z zasad zachowania bezpieczeństwa i wiele innych.

II. Procedury sanitarne – maksymalnie uszczegółowienie procedur działania, zachowywania się poszczególnych podmiotów sanitarnych, wyraźne określenie obowiązków stron i czasów reakcji; wzmocnienie struktur powiatowych służb sanitarnych w celu uniknięcia zatorów decyzyjnych i chaosu informacyjnego, np. oddzielne kanały kontaktu dla dyrektorów szkół czy organów prowadzących. Bardzo ważna będzie sprawność reakcji tych służb w sytuacji wykrycia ognisk zwłaszcza w dużych placówkach oświatowych:

14. w naszej ocenie, bazującej na ścisłej współpracy z dyrektorami placówek oświatowych, istotne jest uszczegółowienie zasad związanych z przechodzeniem na poszczególne warianty pracy szkoły i przedszkola. Zasadne jest oparcie decyzji dyrektora o opinię stacji SANEPID, ważne jednak, aby powyższa opinia zawierała nie tylko zgodę lub jej brak, ale również wskazanie okresu na jaki wspomniana opinia obowiązuje;

15. opinia SANEPID wiążąca w przypadku przejścia na hybrydowy tryb pracy i nauki powinna zawierać również najistotniejsze wskazówki do realizacji przez dyrektora jednostki oraz wyraźnie wskazywać na inne rygory sanitarne, które należy wdrożyć w placówce. W tym kontekście ważne jest również, aby SANEPID miał określone terminy na wydanie opinii, co jest kluczowe przy dalszych czynnościach podejmowanych przez Dyrektora szkoły. Należy odpowiedzieć na pytanie, jak dokumentować uzyskanie zgody organu i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego na zawieszenie zajęć bądź przejście na kształcenie zdalne udzielone za pośrednictwem maila, telefonu, aby przekazać informację o zawieszeniu czy formie zdalnej zajęć do KO;
16. istotne jest uszczegółowienie zadań pielęgniarki środowiska nauczania i wychowania /higienistki szkolnej, zwłaszcza w zakresie konieczności identyfikowania objawów sugerujących infekcję dróg oddechowych. Konieczne jest jednoznaczne określenie kto i na jakich zasadach dokonuje pomiaru – zasadne wydaje się powierzenie tego zadania pielęgniarce/innemu przeszkolonemu pracownikowi szkoły. Wytyczne sanitarne powinny określać dokładnie symptomy kwalifikujące do wdrożenia procedur, w tym poziom temperatury, od którego ktoś kwalifikuje się do objęcia procedurą;
17. w naszej ocenie zasadne jest zwolnienie dyrektorów szkoły z obowiązku ustalania i upowszechniania zasad korzystania z gabinetu profilaktyki zdrowotnej oraz godzin jego pracy. To zadanie należy przypisać pielęgniarce/higienistce szkolnej;
18. wyraźnie należy wskazać, kto i w jakim trybie informuje dyrektora placówki oświatowej, w szczególności szkoły z internatem, o objęciu rodziny wychowanka kwarantanną lub izolacją w warunkach domowych.

III. Wsparcie rodzica / opiekuna - wznowienie możliwości ubiegania się o świadczenia opiekuńcze dla rodziców/opiekunów, chociaż w sytuacji konieczności zawieszenia zajęć lub wprowadzenia zdalnego nauczania z powodu wykrycia ogniska chorobowego w konkretnej placówce:

19. w opinii przedstawicieli samorządowych organizacji branżowych należy powrócić do przyznawania zasiłku dla rodziców w przypadku podjęcia decyzji o zawieszeniu działalności szkoły/oddziału lub przejściu na tryb pracy zdalnej, która zwłaszcza w odniesieniu do dzieci najmłodszych będzie wymagała opieki rodzica w domu;
20. czytelne komunikaty służb sanitarnych dla mieszkańców dotyczące lokalnej sytuacji pandemicznej w trybie bieżącym z uwzględnieniem zaleceń dla mieszkańców.

Samorządy są w pełni świadome, że przed społeczeństwem rysują się różne nieprzewidywalne scenariusze pandemiczne i nie ma możliwości uwzględnienia już dzisiaj wszystkich opcji i procedur w obowiązującym, czy wdrażanym prawie. Dlatego deklarujemy pełną współpracę w kwestii tworzenia każdego przepisu, które będą chroniły mieszkańców naszych wspólnot i pozwalały na uniknięcie sytuacji niebezpiecznych epidemicznie. Oddajemy do dyspozycji MEN naszych urzędników, którzy na bieżąco monitorują sytuację w podległych placówkach, zbierają głosy mieszkańców i pracowników oświaty.

Liczymy na otwartość Pana Ministra w zakresie wprowadzania każdego ewentualnych dodatkowych zmian w przepisach na bazie zgłaszanych oddolnie głosów. Nasi eksperci są gotowi do przeprowadzania (w każdej formie) konsultacji projektowanych przez resort edukacji rozwiązań prawnych, w zakresie funkcjonowania szkół i przedszkoli w nowym roku szkolnym 2020/2021.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich


Tadeusz Truskolaski

Prezes Zarządu
Związku Miast Polskich


Zygmunt Frankiewicz

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich


Andrzej Pionka

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich RP


Krzysztof Iwaniuk



12 sierpnia 2020

STANOWISKO MIAST UNII METROPOLII POLSKICH W SPRAWIE WYDARZEŃ NA BIAŁORUSI

W imieniu społeczności miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich pragniemy wyrazić swój głęboki niepokój związany z sytuacją na Białorusi po wyborach prezydenckich, jak również sprzeciw wobec podjętych przez białoruskie władze kroków sprowadzających się do użycia przemocy wobec protestujących. Wspierając działania mające na uwadze białoruską suwerenność i demokrację, pragniemy dać wyraz przekonaniu, że siła nie może być w żadnym razie argumentem w relacjach władzy ze społeczeństwem.

Wolność jest niezbywalnym prawem każdego człowieka. Nie można zachowywać milczenia, kiedy to najważniejsze prawo jest naruszane, kiedy narzędziem polityki staje się przemoc i opresja. Historia pozwala nam wierzyć, że władza obojętna wobec oczekiwań społeczeństwa ostatecznie nie może zwyciężyć. Potrafi ona jednak spowodować nieodwracalne szkody i wyrządzić krzywdy, których nie sposób zapomnieć ani zrekompensować. Jest to szczególnie ważne dla nas, Polaków, bo wiemy jak cenne i kruche zarazem są wolności oraz swobody obywatelskie. Apelujemy zatem do białoruskich władz o rozpoczęcie dialogu, który zastąpi stosowane obecnie rozwiązania siłowe.

Jako polscy samorządowcy cieszymy się, że od wielu lat mamy okazję współpracować z lokalnymi społecznościami na Białorusi, choćby w ramach umów pomiędzy miastami partnerskimi. Wyrażając naszą solidarność ze wszystkimi Białorusinami, którym bliskie są ideały wolności i demokracji, wierzymy, że współpraca ta będzie się stale rozwijać, nabierając nowych wymiarów.


Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta
Białegostoku


Rafał Bruski
Prezydent Miasta
Bydgoszczy


Aleksandra Dułkiewicz
Prezydent Miasta
Gdańska

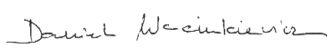

Marcin Krupa
Prezydent Miasta
Katowice

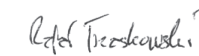

Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta
Krakowa


Krzysztof Żuk
Prezydent Miasta
Lublina


Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta
Łodzi


Jacek Jaśkowiak
Prezydent Miasta
Poznania


Daniel Wacinkiewicz
Z-ca Prezydenta Miasta Szczecina


Rafał Trzaskowski
Prezydent M. St. Warszawy


Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Unii Metropolii Polskich: Pałac Kultury i Nauki, pok.1801(XVIII p.), skr.poczt.43, Plac Defilad 1 00-901 Warszawa, NIP 525-16-29-376, tel. 22-656 76 16, e-mail: biuro@metropolie.pl, www.metropolie.pl
Prezes Zarządu: ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok, tel. 85-869 60 02, prezydent@um.bialystok.pl
Sekretarz Zarządu: Pl. Armii Krajowej 1, 70-456 Szczecin, tel. 91-424 52 04, prezydent@um.szczecin.pl

BIALYSTOK • BYDGOSZCZ • GDAŃSK • KATOWICE • KRAKÓW • LUBLIN • ŁÓDŹ • POZNAN • RZESZÓW • SZCZECIN • WARSZAWA • WROCLAW



Białystok, 25 września 2020 r.

Pan Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

Rok 2020 jest dla samorządów rokiem wyjątkowo trudnym, a kolejne lata mogą być jeszcze trudniejsze. Na sytuację finansową samorządów wpływ ma nie tylko COVID. Niestety negatywne efekty kryzysu związanego z sytuacją epidemiologiczną w kraju zbiegły się w czasie ze zmianami, które wprowadził Pański rząd, a które dodatkowo osłabiły sytuację samorządów. Tym samym rząd - zamiast wzmocnić nas w tym trudnym czasie - dodatkowo osłabił naszą pozycję.

- Wprowadzone w 2019 roku zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych PIT trwale ograniczyły dochody jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 o 6,1 mld zł, w miastach Unii Metropolii Polskich o 1,7 mld zł.
- Zmiana funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) i przeniesienie zgromadzonych tam środków na Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) pozbawiły jednostki samorządu terytorialnego dochodów z tytułu PIT w kwocie 9,6 mld zł w najbliższych latach.
- Obecnie procedowane przepisy dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych¹ uszczuplą dochody jednostek samorządu terytorialnego do roku 2024 o 8,5 mld zł, a w perspektywie 10 lat o kwotę 15,5 mld zł. - bez jakiegokolwiek rekompensaty ubytku dochodów dla JST.
- Samorządy ponoszą wysokie koszty ekonomiczne i społeczne związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Na wydatki związane z obowiązkiem zapewnienia bezpieczeństwa epidemicznego w naszych miastach przeznaczaliśmy już ok. 298 mln zł. W formie dotacji na ten cel otrzymaliśmy od Rządu kwotę ok. 6 mln zł.
- Obserwujemy też spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego wynikający z konsekwencji ekonomicznych restrykcji wprowadzonych w celu przeciwdziałania epidemii COVID-19 w szczególności z podatku od osób fizycznych PIT (764 mln zł), z podatku od osób prawnych CIT (241 mln zł), oraz zmniejszeniu wpływów ze sprzedaży komunikacji miejskiej (641 mln zł).

Jaka jest odpowiedź Pańskiego rządu na tak drastyczne pogorszenie sytuacji polskich samorządów? Otóż, w ramach łagodzenia skutków epidemii Miasta Unii Metropolii Polskich otrzymały - w formie Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych - kwotę 835,5 mln zł!

¹ projekt ustawy z dnia 24 lipca 2020 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw tzw. estoński CIT oraz projekt ustawy z 25 sierpnia 2020 o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw

Jest to o tyle niezrozumiałe, że jako były minister finansów na pewno doskonale wie Pan, że zatrzymanie inwestycji na poziomie samorządowym znacząco odbija się na kondycji polskiej gospodarki, a zadłużenie samorządów, do którego jesteśmy zmuszeni wpłynie na poziom zadłużenia sektora finansów publicznych.

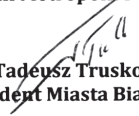
Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że Pański rząd liczy na to, że „samorządy sobie poradzą”. Niestety, jako samorządowcy przyzwyczailiśmy do tego poszczególne rządy i w ten sposób ponosimy nie tylko realne, ale także wizerunkowe koszty działań rządu. To my zmuszeni bowiem jesteśmy tłumaczyć podwyżki cen biletów, wywozu śmieci, czy opłat za parkowanie, których można uniknąć, gdyby nie niższe dochody samorządów wynikające między innymi z działań Pańskiego rządu.

Właśnie dlatego ponownie apelujemy do Pana Premiera o wspólne opracowanie rozwiązań problemów od lat zgłaszanych przez przedstawicieli samorządów:

- najwyższy czas na zwiększenie udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych PIT i od osób prawnych (CIT);
- najwyższy czas na rozluźnienie zapisów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych dotyczących równowagi dochodów i wydatków bieżących do roku 2023
- najwyższy czas na wprowadzenie standardów edukacyjnych, które stanowiąc będą podstawę do naliczenia subwencji oświatowej opartej o rzeczywiste koszty realizacji zadań oświatowych, a nie jak dotychczas o podział z góry ustalonej kwoty jaką dysponuje Minister Edukacji Narodowej;
- najwyższy czas na zniesienie ograniczeń dotyczących możliwości zbilansowania systemów gospodarowania odpadami w gminach;
- najwyższy czas na wdrożenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w 2013 roku orzekł o niekonstytucyjności przepisów systemu wyrównawczego tzw. Janosik. System jest całkowicie nieprzygotowany na gwałtowne ubytki dochodów własnych;
- najwyższy czas na wprowadzenie mechanizmów gwarantujących pokrycie rzeczywistych kosztów realizacji zadań zleconych.

Z poważaniem

**Prezes Zarządu
Unii Metropolii Polskich**



**Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku**

PILNE !

Poznań, 7 października 2020 r.

Szanowni Państwo Burmistrzowie i Prezydenci Polskich Miast,

Od lipca 2019 r. rządząca większość dokonuje **systematycznego osłabienia finansów samorządowych**¹, bez żadnych rekompensat i bez zmniejszenia nałożonych obowiązków, to znaczy w sposób niezgodny z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który gwarantuje adekwatność zasilania finansowego do zakresu nałożonych zadań.

Odbywa się to przy ustawicznym przypominaniu o wzroście dochodów JST, który miał miejsce w latach 2016-2019, z jednoczesnym uporczywym ignorowaniem zmian, jakie w tym samym czasie nastąpiły po stronie wydatków samorządowych.

Wzrost dochodów w tych latach – będący wynikiem partycypacji samorządów w koniunkturze gospodarczej – rzeczywiście nastąpił, ale był **NIŻSZY niż wzrost wydatków bieżących**, który jest rezultatem wzrostu kosztów pracy, cen energii, usług i materiałów oraz zakresu zadań².

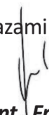
Jednocześnie w tych samych latach nastąpiło radykalne **zwiększenie dysproporcji między wielkością części oświatowej subwencji ogólnej a wydatkami bieżącymi oświaty**, w których same tylko pensje nauczycielskie rosły w każdym kolejnym roku szybciej niż subwencja³. W dwukrotnej już debacie na ten temat posługiwano się wytworzonym stereotypem o rzekomej dobrej sytuacji finansów JST, która – zdaniem ministra edukacji – usprawiedliwia realnie malejącą subwencję oświatową.

Dodatkowo w toczącej się dyskusji o finansach samorządowych strona rządowa, szukając coraz to nowych argumentów mających usprawiedliwić obserwowane trendy, wskazywała, że korzystne dla obywateli zmiany w podatku PIT w równym stopniu dotyczą obie części finansów publicznych: rządową i samorządową. Zapominano tylko o tym, że rząd rekompensuje sobie ubytki wzrostem akcyzy i innych podatków, czego samorząd uczynić nie może.

Pod koniec września br. doszło jednak do **eskalacji** napięcia w sferze finansów samorządowych, bowiem skierowany do sejmu 30 września rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (druk 642), którego pierwsze czytanie odbyło się w dniu dzisiejszym, powoduje negatywne skutki finansowe już tylko w podsektorze samorządowym, w wymiarze niemal **1,5 mld zł rocznie**.

Dlatego **apelujemy do wszystkich Państwa o skierowanie na ręce Waszych posłów i senatorów wystąpień z żądaniem rekompensaty wprowadzanych w wyniku zmian ustawowych ubytków w dochodach własnych JST**. Prosimy, byście Państwo uczulili Waszych parlamentarzystów na pogarszające się finanse Waszych miast. Wykażcie za pomocą konkretnych liczb, jak spadają Wasze dochody własne, jak maleje w stosunku do wydatków kwota subwencji szkolnej oraz z czego będziecie musieli zrezygnować, jeśli nie dojdzie do poprawy naszej sytuacji.

Z wyrazami szacunku


Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

¹ Same tylko skutki zmian w systemie PIT, uchwalonych w lipcu 2019 r., wynoszą dla JST ok. 6 mld zł rocznie.

² Przyrost dochodów z PIT i CIT w latach 2015-19 wyniósł 22 mld zł; wzrost wydatków bieżących w tym samym czasie wyniósł 41,5 mld zł.

³ Kwota niedoszacowania skutków podwyżek płac nauczycielskich w latach 2017-19 to narastająco 4,6 mld zł.

APEL

Zarządu Związku Miast Polskich

o odpowiedzialne traktowanie polskiego społeczeństwa podczas epidemii COVID-19

Zarząd Związku Miast Polskich z ubolewaniem stwierdza, że nasze – formułowane przez osoby ponoszące odpowiedzialność za społeczności lokalne – apele do rządzących **były i są systematycznie ignorowane, pomimo że dotyczą spraw związanych ze zdrowiem i życiem Polaków.**

Jeszcze w marcu br. apelowaliśmy o rozważenie możliwości ogłoszenia w Polsce **stanu klęski żywiołowej**, który umożliwiłby legalne wprowadzanie niezbędnych ograniczeń oraz podejmowanie zgodnych z Konstytucją decyzji, także tych politycznych. Zamiast tego wykorzystywano ustawę o zwalczaniu chorób zakaźnych, ewidentnie nadużywając zawartych w niej regulacji, a nam zarzucano prowadzenie działalności politycznej. Podejmowano na najwyższym szczeblu **nielegalne decyzje**, forsując rozwiązania, które w każdej chwili mogą być podstawą roszczeń odszkodowawczych, a nawet podważenia ważności kluczowych dla państwa wyborów. Te bowiem odbyły się po konstytucyjnym terminie, bez wykorzystania jedynej przewidzianej w Konstytucji podstawy do ich opóźnienia.

Wykorzystując chwilowy spadek dynamiki zachorowań, kolejne decyzje podejmowano w atmosferze coraz większego lekceważenia istniejących zagrożeń. To między innymi spowodowało, że **zaniechano adekwatnych do skali wyzwań przygotowań do drugiej fali pandemii.** Tak należy ocenić zarówno majowy powrót do przedszkoli i żłobków, jak i wrześnieowe, bezrefleksyjne otwarcie szkół i przedszkoli, którym nie zapewniono żadnego wsparcia w postaci systemowych rozwiązań zabezpieczających zdrowie nauczycieli, uczniów i ich rodzin. Po wakacyjnym rozluźnieniu społecznej samodyscypliny było oczywiste, że konsekwencje będą dotkliwe już po kilku tygodniach. Jak się okazuje, nagła dymisja poprzedniego ministra zdrowia, który wypoczywał w Hiszpanii zamiast wykorzystać czas wakacji do zintensyfikowania przygotowań systemu ochrony zdrowia na drugą falę zachorowań, rodzi obecnie poważne skutki, które grożą załamaniem całego systemu opieki zdrowotnej. Kończą się leki i wolne łóżka na oddziałach zakaźnych, respiratory znajdują się w magazynach, a nie w miejscach, gdzie mogłyby pomóc w ratowaniu życia chorych. Nie zabezpieczono również niezbędnej liczby szczepionek na gripę, które mogłyby ograniczyć ryzyko zachorowań na tę zawsze niebezpieczną w okresie jesienno-zimowym chorobę.

Dlatego **apelujemy o natychmiastowe** wycofanie się z kontrowersyjnych, nikomu obecnie niepotrzebnych ustaw (zwłaszcza obniżających bez rekompensaty dochody społeczności lokalnych), zaprzestanie jałowych sporów i **podjęcie działań, które pozwolą na skuteczne zmierzenie się z szybko rosnącą dynamiką zachorowań.** Równocześnie deklarujemy, że jesteśmy zawsze gotowi do partnerskiej i merytorycznej współpracy we wszystkich obszarach, gdzie może to przynieść pozytywne rezultaty.

Polacy zasługują na to, aby ich życie i zdrowie stało się rzeczywistym priorytetem rządzących. Sprawowanie władzy to nie tylko podział łupów i wpływów, ale przede wszystkim służba i odpowiedzialność.

Poznań, 8 października 2020 r.

Za Zarząd Związku

(-) Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

KOMUNIKAT

Z POSIEDZENIA ZARZĄDU ZWIĄZKU MIAST POLSKICH W DNIU 13 PAŹDZIERNIKA 2020 R.

Obradujący w trybie online Zarząd Związku omówił dwa pilne bieżące problemy:

- 1) **Stan finansów miast, w kontekście nowego, rządowego projektu zmian w podatku PIT,**
- 2) **Sytuację miast w warunkach rosnącego zagrożenia epidemicznego.**

1. Zarząd negatywnie ocenił przebieg spotkania zespołu roboczego Komisji Wspólnej Rządu i ST, podczas którego strona rządowa – stosując manipulacje danymi – twierdziła uporczywie, że sytuacja finansowa JST jest bardzo dobra, argumentując tę tezę danymi dotyczącymi dochodów JST z lat ubiegłych. Nie tylko nie uwzględniono w pełni danych za I półrocze br., ale całkowicie pominięto szybki wzrost kosztów realizacji zadań samorządów, a w ślad za tym znacznie szybszy niż zwiększenie dochodów wzrost wydatków bieżących JST w ostatnich 5 latach.

Zwrócono uwagę, że tymi samymi, powierzchownymi i nieprawdziwymi argumentami posługiwał się premier podczas dzisiejszego spotkania online z prezydentami miast, jak również na fakt, że są one bezrefleksyjnie powtarzane przez polityków opcji rządzącej podczas prac legislacyjnych.

Członkowie Zarządu podkreślali, że **trzeba podjąć konsekwentne działania zmierzające do zmiany tego podejścia rządzących**. Nasze argumenty trafiają do mediów, jednak ma to miejsce incydentalnie, w chwilach nasilenia konfliktu na linii rząd – samorząd (np. wiosenna akcja listów i konferencji prasowych na temat spadku nadwyżki budżetowej i koniecznej rezygnacji z części inwestycji; kontr-spot telewizyjny w odpowiedzi na spot KPRM, która znalazła także żywy oddźwięk w prasie).

30 września trafił do Sejmu kolejny rządowy projekt zmian w systemie podatku PIT (druk 642), który tym razem powoduje – inaczej niż dotąd – nowe ubytki w budżetach samorządowych z jednoczesnym wzrostem dochodów budżetu państwa. Tym razem trzeba więc mówić o **równoważeniu budżetu centralnego kosztem budżetów JST**. Projekt ten przelał szalę goryczy, stąd nasz ubiegłotygodniowy **apel do miast o podjęcie akcji informacyjnej, adresowanej do Waszych posłów i do mediów lokalnych** (zał. 1).

Zarząd postanowił podjąć **szereg działań**, które mogą być skuteczne tylko pod warunkiem **aktywnego i konsekwentnego włączenia się do nich burmistrzów i prezydentów, rad miast i mediów lokalnych**:

- a) akcja informacyjna, skierowana do posłów i mediów lokalnych, wskazująca, ile wyniosą i jakie skutki spowodują ubytki w dochodach własnych miast, spowodowane zmianami w ustawach od lipca 2019 r. (z jakich konkretnych inwestycji i działań będzie zmuszone zrezygnować każde z miast w przyszłorocznym budżecie); będzie ona przeprowadzona w ciągu najbliższych dwóch tygodni (wzór wysłany mailem);
- b) w przypadku uchwalenia tej ustawy przez Sejm – wniosek do Senatu z projektem poprawek;
- c) w przypadku odrzucenia przez Sejm poprawek Senatu – wniosek do Prezydenta RP o odmowę podpisania ustawy;
- d) w przypadku wejścia w życie ustawy – wniosek do TK, obejmujący wszystkie, spowodowane zmianami w ustawach i niezrekompensowane ubytki w dochodach własnych JST, złożony przez uprawnione podmioty, wsparty uchwałami rad miast i gmin; jednoczesny wniosek do Rady Europy, w związku z wielokrotnym złamaniem przez władze RP art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Niezależnie od tego Zarząd rozważy przygotowanie kolejnego **obywatelskiego projektu ustawy**, zwiększającego odpowiednio udziały JST w podatkach PIT i CIT (rekompensata ubytków). Alternatywą może być **projekt senacki**, poparty uchwałami rad miast, gmin, powiatów i sejmików województw. W obu przypadkach warunkiem powodzenia będzie szeroki udział samorządowców w tych działaniach.

Zarząd zobowiązał Biuro Związku do zaproponowania **cyklu działań informacyjnych**, adresowanych do mediów centralnych, mających na celu rzetelne informowanie społeczeństwa o rzeczywistym stanie finansów lokalnych oraz skutkach ich osłabienia dla rozwoju lokalnego, w tym finansowania projektów unijnych. Realizacja takich działań będzie musiała być wsparta przez miasta. Część członków Zarządu deklaruje zaangażowanie się miast w te działania, np. wzorem skutecznej i widocznej kampanii „Sam urządzaj swoje miasto”. W akcji tej uczestniczyło w różnych formach ponad sto miast.

2. Zarząd – na podstawie informacji przekazanej przez uczestniczących w spotkaniu prezydentów miast – **negatywnie ocenił przebieg spotkania z Prezesem Rady Ministrów RP** w sprawie szybkiego wzrostu dynamiki zachorowań na SARS-CoV-2. Strona rządowa nie przedstawiła żadnych konkretnych propozycji ani informacji, które mogłyby stać się przedmiotem konsultacji z samorządami. W poczynaniach rządu nadal widoczny jest brak strategii i dorażność podejmowanych działań. W tej sytuacji w pełni aktualny pozostaje ubiegłotygodniowy apel Zarządu ZMP o odpowiedzialne traktowanie polskiego społeczeństwa podczas pandemii (zał. 2)

W związku z tym Zarząd zaakceptował projekt oświadczenia strony samorządowej w tej sprawie, który został uzupełniony **zestawem zaproponowanych przez członków Zarządu konkretnych przedsięwzięć**, jakie powinny być podjęte przez stronę rządową, by zwiększyć skuteczność przeciwdziałania pandemii (zał. 3).

Poznań, 13 października 2020 r.

Biuro ZMP

Z życia regionu pomorskiego – wybór fotografii



Posiedzenie sesji sejmiku w Sali im. Lecha Bądkowskiego, 27 lipca 2020 r. Fot. Natalia Kłopotek-Główczewska



Rafineria w Gdańsku, Grupa Lotos SA. Fot. materiał prasowy UMWP



Otwarcie Bramy nr 2 w rocznicę Sierpnia '80.

Na zdjęciu m.in. prezydent Gdańska Aleksandra Dulciewicz, 31 sierpnia 2020 r.

Fot. Karol Stańczak



Inauguracja roku szkolnego 2020/2021 w Szkole Podstawowej nr 56 w Gdańsku.

Fot. Jerzy Pinkas/Gdansk.pl



Centrum testowe COVID-19 drive-thru w Gdańsku. Fot. Aleksander Olszak



Próbka do badań diagnostycznych pobrana w Centrum testowym COVID-19 drive-thru w Gdańsku. Fot. Aleksander Olszak



Pracownicy Laboratorium Diagnostycznego Szpitala Specjalistycznego w Kościerzynie. Fot. materiał prasowy szpitala