

Katarzyna Szmigiel-Rawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 32 (klatka D), 00-927 Warszawa;
e-mail: k.szmigiel@uw.edu.pl

MECHANIZMY POLITYKI KLIMATYCZNEJ POLSKICH SAMORZĄDÓW*

Streszczenie: W artykule opisano wyniki badania polityki polskich miast wobec zmian klimatu. W badaniu wykorzystano kwestionariusz przeprowadzony we wszystkich polskich gminach oraz cztery studia przypadku. Analiza odniesiona została do koncepcji lokalnych porządków wiedzy. W polskich samorządach polityce klimatycznej najczęściej nadawane są inne etykiety – skuteczności w pozyskiwaniu zewnętrznych środków finansowych, oszczędności, czy działań na rzecz podnoszenia jakości życia. Etykieta polityki klimatycznej jest rzadko wykorzystywana.

Słowa kluczowe: zmiana klimatu, samorząd terytorialny, lokalne porządki wiedzy, polityka klimatyczna

THE CLIMATE CHANGE POLICY MECHANISMS OF POLISH LOCAL GOVERNMENTS

Abstract: The paper describes the effects of the policy of Polish cities concerning climate change. The study uses a questionnaire carried out in all Polish municipalities, and four case studies. The analysis is based on the concept of local knowledge orders. In Polish local government policy, instead of talking of climate change, the officials prefer referring to efficiency in obtaining external funds, savings, or actions meant to raise the quality of life. The term climate change policy is rarely used.

Keywords: climate change, local government, local knowledge orders, climate policy.

Działania polityczne, których celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu, zostały zapoczątkowane i upowszechnione w stosunkach międzypaństwowych. Forum podejmowania najważniejszych decyzji w tej polityce są globalne spotkania przywódców państw, popularnie zwane *Szczytami Ziemi* lub *Szczytami Klimatycznymi*. Między 1992 a 2015 rokiem odbyło się ich ponad 20. Wraz z rozwojem polityki klimatycznej, a także w związku z wieloletnim brakiem

* Badania opisane w artykule przeprowadzono w trakcie projektu *Organizing for resilience. A comparative study on institutional capacity, governance, and climate change adaptation in Poland and Norway*, finansowanego z Funduszy Norweskich w Polsko-Norweskim Programie Badań, wdrażanym przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Kierownikiem projektu był P. Swianiewicz, a w skład zespołu badawczego wchodziło ponadto: A. Gendźwiłł, J. Holm-Hansen, J. E. Klausen, J. Krukowska, M. Lackowska, G. Sandkjær Hanssen, K. Szmigiel-Rawska, M. Winsvold.

powszechnie akceptowanych sukcesów tej polityki przed 2015 r.¹, w dyskursie publicznym zaczęto podnosić kwestię wdrażania nowych instrumentów, które poprawiłyby jakość podejmowanych działań. Jednym z takich instrumentów jest włączanie w tę politykę władz lokalnych.

Taki pomysł pojawił się już na początku formułowania globalnej polityki klimatycznej – gdy w 1992 r. podpisywano *Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu*, podjęto również decyzję o przyjęciu tzw. Agendy 21, czyli m.in. wdrażania w życie lokalne zasad zrównoważonego rozwoju poprzez pracę nad lokalnymi Agendami. Od tamtego czasu, w dyskursie publicznym akcent przeniesiony został na politykę przeciwdziałania zmianom klimatu i włączanie władz lokalnych stało się przedmiotem nie tylko wytycznych, ale również działań organizacyjnych. Jako element strategii w polityce energetyczno-klimatycznej w 2008 r. Komisja Europejska zainicjowała powołanie *Porozumienia między burmistrzami na rzecz zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym* (ang. *Convenant of Mayors*). Jest to organizacja, skupiająca władze lokalne i regionalne, której celem jest upowszechnianie podejmowania przez władze samorządowe działań w ramach polityki klimatycznej. W lutym 2016 r. należały do niej władze 6125 jednostek terytorialnych, głównie z Europy, ale nie tylko. Pod koniec 2015 r. w ramach *Porozumienia...*, z inspiracji Komisji Europejskiej oraz Komitetu Regionów, ustalono nowy cel organizacji, którym jest redukcja o 40% emisji CO₂ i gazów cieplarnianych do 2030 r. W ramach tego „nowego otwarcia” ustalono trzy filary polityki na poziomie lokalnym – adaptację do zmian klimatu, łagodzenie skutków zmian klimatu (ang. *mitigation*) oraz zapewnienie dostępu do bezpiecznych, odnawialnych i ekonomicznych źródeł energii. Żadne z polskich miast nie było w 2008 r. sygnatariuszem *Porozumienia*, jednak do 2016 r. do tej inicjatywy przystąpiło 60 jednostek samorządu terytorialnego z Polski.

Trzy elementy nowej wizji tej organizacji – adaptacja, łagodzenie oraz bezpieczne źródła energii – są w różnym stopniu przedmiotem polityki w różnych miastach i równocześnie zagadnieniami coraz częściej podejmowanym w literaturze nauk społecznych w różnych krajach, jako element badań nad samorządem lokalnym i miastami (por. np. Gustavsson, Lundmark 2006; Betsill, Bulkeley 2007; Bulkeley 2010; Hovik i in. 2011; Granberg, Glover 2012; Orderud, Winsvold 2012). Ramą teoretyczną dla tego artykułu jest koncepcja *lokalnych porządków wiedzy* (ang. *local knowledge order*), zaproponowana jako narzędzie wyjaśniania lokalnej polityki klimatycznej przez H. Heinelta i W. Lampinga (2015).

¹ 12 grudnia 2015 r. 195 uczestniczących państw przyjęło porozumienie globalne (paryskie), według którego nastąpić ma redukcja emisji gazów cieplarnianych. Jednak porozumienie nie weszło jeszcze w życie. Warunkiem jego wejścia w życie jest ratyfikacja przez co najmniej państwa produkujące 55% światowych gazów cieplarnianych. Szczyt w Paryżu miał niewątpliwie przełomowe znaczenie dla globalnej polityki zmian klimatu, ale na ocenę jego wpływu na politykę poszczególnych państw i wspólnot lokalnych jest jeszcze zbyt wcześnie. Nie miał on również wpływu na badania przez nas respondentów, gdyż badanie przeprowadzono w 2014 i na początku 2015 r.

Lokalny porządek (system) wiedzy pozwala uzasadniać podejmowane decyzje oraz koordynować działania. To uwarunkowany terytorialnie proces, który prowadzi do specyficznych układów i porządków różnych form wiedzy, zależnych od kontekstu i od aktorów biorących w nim udział. Ma znaczenie zarówno normatywne jak i poznawcze. W ramach porządków wiedzy tworzą się lokalne *mechanizmy*, których identyfikacja jest narzędziem wyjaśniania procesów i przyczyn podejmowania obserwowanych decyzji politycznych (Heinelt, Lamping 2015, s. 283–284).

W artykule wykorzystano koncepcję porządków wiedzy lokalnej i koncepcję mechanizmów do interpretacji polityki klimatycznej podejmowanej przez polskie samorzady. Głównym pytaniem postawionym w artykule jest: Jakie są mechanizmy polityki klimatycznej polskich samorządów? Aby odpowiedzieć na to pytanie w artykule: (1) odniesiono się do ram teoretycznych i przyjętej operacjonalizacji w polskich warunkach; (2) opisano przyjętą metodę badania; (3) opisano wyniki badania ilościowego, przedstawiającego najpowszechniejsze i uogólnione elementy porządków wiedzy lokalnej w Polsce w odniesieniu do polityki zmian klimatu i porównano wyniki polskich studiów przypadku z mechanizmami polityki klimatycznej opisanymi w literaturze przedmiotu; (4) zaproponowano główne elementy polemiki oraz wnioski.

Koncepcja teoretyczna

Dyskurs akademicki w badaniach nad lokalną polityką klimatyczną koncentruje się wokół pojęć: adaptacja i łagodzenie (Brooks, Adger 2005; Cutter i in. 2008; Granberg, Glover 2012), które razem z pojęciem wrażliwości (ang. *vulnerability*) łączone są w schematy i systemy pojęciowe, budowane wokół definicji zdolności adaptacyjnych (ang. *adaptive capacity*) oraz odporności (ang. *resilience*) systemów (Cutter i in. 2008; Winsvold i in. 2009; Miller i in. 2010). Dyskusję można podsumować w taki sposób: zdolność systemu do adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatu określa jego odporność (zdolność systemu do powrotu do uprzedniego kształtu), natomiast uwarunkowania środowiskowe (środowiska naturalnego i społeczno-gospodarczego) oraz odporność systemu opisują jego wrażliwość na zmiany.

Przedmiotem analizy w tym artykule są elementy systemu podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, które mają znaczenie dla budowy odporności wspólnot lokalnych w odpowiedzi na zmiany klimatu. Identyfikacji tych elementów służy koncepcja lokalnych porządków wiedzy. Wiedza aktorów, operujących w określonym systemie, pozwala na interpretacje rzeczywistości, decydujące o podejmowanych decyzjach. Lokalny porządek wiedzy składa się z założeń na temat przyczyn i skutków oraz z procesów, w których te założenia są formowane, lub formują się. Ewolucja lokalnych porządków wiedzy jest wynikiem działania *mechanizmów* definiowanych jako zgeneralizowane współzależności interakcji (Heinelt, Lamping 2015).

Koncepcja mechanizmów osadzona jest w nurcie neoinstytucjonalnym. Heinelt i Lamping (2015) przedstawiają szczegółowo ich definicję, odnosząc ją do po-

głądów instytucjonalnych. Udowadniają, że mechanizmy są rodzajem instytucji rozumianych jako zasady systemu, a stworzenie tego pojęcia jako dodatkowego określenia, związane jest z odejściem od definiowania instytucji jako formalnych, często zewnętrznie kreowanych ograniczeń, na rzecz definiowania ich jako uogólnionych interakcji pomiędzy aktorami i procesami danego systemu. To podejście jest bliskie klasycznym poglądom ekonomistów na powstawanie instytucji, opisywanym w latach 80. XX w. i później, wedle których instytucja rozumiana jest jako efekt *lock-in* (David 1985; North 1990; Arthur 1994). A *lock-in* rozumiane jest jako wynik działania procesów wewnątrz rynku lub systemu społecznego i choć może być wywołane przez czynnik zewnętrzny, to jednak jego oddziaływanie ma charakter endogeny (por. Szmigiel-Rawska 2014). Mechanizmy są więc uogólnionymi interakcjami, które służą wyjaśnianiu procesów przyczynowo-skutkowych. Nie odnoszą się do działań, ale do komunikowania się w ramach systemów koordynacji i jako efekt działania aktorów mogą być analizowane czasoprzestrzenie przy uwzględnieniu specyficznego dla nich kontekstu. Kontekst i uwarunkowania decydują o specyficznych praktykach, poprzez które mechanizmy są wdrażane w systemie lokalnym (Heinelt, Lamping 2015, s. 287–288).

Heinelt i Lamping (2015, s. 289) wyróżniają pięć mechanizmów obecnych w polityce klimatycznej wybranych niemieckich miast, a także definiują uogólnione zależności przyczynowo-skutkowe w każdym z nich oraz praktyki służące ich wdrażaniu: mechanizm **obserwacji innych i orientacji na nich**, polegający na usprawiedliwianiu i motywowaniu własnych aktywności za sprawą aktywności innych, wdrażany poprzez: porównywanie się i imitowanie innych, porównywanie się i konkurencję z innymi; **mechanizm dyskursywnego opracowania punktów odniesienia dla komunikacji triadycznej**, polegający na umożliwianiu rzeczowej komunikacji (argumentowaniu), realizowany poprzez tworzenie, a także zmianę punktów odniesienia dla rzeczowej komunikacji przez odniesienie do: aktywności innych miast, czegoś, co wydaje się być oczywiste, tradycji, uznanego eksperta, instytucji badawczych i zleconych im badań, debat z mieszkańcami; mechanizm **tworzenia ramy**, polegający na percepcji i ocenie „rzeczywistości”, zgodnie z uprzednio określonym znaczeniem konkretnego wyboru politycznego, wdrażany poprzez nakierowanie działań i decyzji, bieżące samo-objaśnianie i stabilizację: sposobów radzenia sobie ze zmianami klimatu oraz priorytetów poszczególnych przedsięwzięć (np. oszczędzanie energii); mechanizm **immunizacji**, polegający na ochronie porządku wiedzy wobec wyzwania zarażenia alternatywnymi prawdami, realizowany poprzez odnoszenie się do: uzgodnionego (samo)zaangażowania, decyzji podjętych na wyższych szczeblach samorządu, bycia przykładem dla innych; i ostatni to mechanizm **rekwalifikacji zagadnień**, polegający na podkreślaniu: wkładu działań w ramach polityki klimatycznej w osiągnięcie innych celów polityki (zwłaszcza na początku lokalnej polityki klimatycznej); wkładu innych polityk w radzenie sobie ze zmianami klimatu (zwłaszcza po tym, jak lokalna polityka klimatyczna została ustalona).

W badaniu nie założono żadnych szczegółowych przypuszczeń, co do kształtu tych mechanizmów w Polsce. Ze względu na determinizm czasoprzestrzenny mechanizmów, zakładany przez twórców tego pojęcia, przyjęto, że ich definicja

w Polskich warunkach powstała w wyniku informacji zgromadzonych w trakcie badania. Zaprojektowane zostało ono w taki sposób, aby zgromadzić informacje na temat sposobu postrzegania problemu zmian klimatu przez przedstawicieli samorządów lokalnych (polityków i urzędników) oraz na temat tego, którym działaniom samorządu przypisywana jest przez nich etykieta polityki klimatycznej oraz dlaczego.

Przyjęte zostało również założenie, że możliwe jest uchwycenie najważniejszych tendencji, co do mechanizmów występujących lokalnie. Mechanizmy te są zjawiskiem typowym dla danego układu lokalnego, ale przyjęto założenie o użyteczności opisu kontekstu ogólnokrajowego na temat postaw wobec polityki zmian klimatu, którego zrozumienie ułatwia interpretację zjawisk lokalnych.

Operacjonalizacja zaproponowanych mechanizmów nie jest szczegółowo opracowana w literaturze. Na potrzeby tego badania przyjęto, że analizie podlegają preferencje osób biorących udział w kształtowaniu polityki wyrażone w dokumentach, w odpowiedzi na sondaż oraz w wywiadach bezpośrednich. Preferencje przejawiają się w podejmowanych decyzjach lub poprzez opinie na temat tego, która decyzja i dlaczego jest lepsza od pozostałych. Preferencje (za Trampusch 2014) można uznać za element dynamiczny w procesie tworzenia instytucji, który jednocześnie, poprzez nagromadzenie i ustabilizowanie, stanowi o ich naturze. Tym samym jasno określone preferencje najważniejszych aktorów pozwalają zdefiniować mechanizmy polityki klimatycznej.

Metoda i kontekst

Procedura badawcza, na podstawie której sformułowany został opis i wnioski w artykule, składała się z dwóch zasadniczych części – badania ilościowego oraz studiów przypadku. W pierwszym etapie badania do wszystkich gmin w Polsce rozesłany został kwestionariusz ankiety, odesłano 1311 odpowiedzi (czyli z ponad 50% gmin). Badanie jest reprezentatywne ze względu na rodzaje gmin i ich położenie w różnych województwach. Na ankietę odpowiadali w większości urzędnicy dziedzicznych jednostek organizacyjnych urzędów (84%), ale 16% ankiet wypełnionych zostało przez wójta/burmistrza/prezydenta, jego/jej zastępcę lub sekretarza gminy.

W drugim etapie, pogłębionymi badaniami objęte były cztery miasta: Bydgoszcz (358 tys. mieszkańców), Sandomierz (25 tys. mieszkańców), Sopot (38 tys. mieszkańców) i Słupsk (94 tys. mieszkańców). Różnią się one wielkością, charakterem występujących zagrożeń, a także dotychczasowymi wysiłkami na rzecz adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatu. Podczas badań terenowych przeprowadzonych zostało ponad 60 wywiadów pogłębionych z politycznymi i administracyjnymi liderami lokalnymi oraz z urzędnikami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, gospodarkę wodno-kanalizacyjną, ochronę środowiska oraz zarządzanie kryzysowe. W zależności od lokalnych uwarunkowań wywiadami objęte były także inne organizacje, zajmujące się adaptacją do zmian klimatu (np. ekologiczne organizacje pozarządowe, grupy sąsiedzkie, dziennikarze).

Elementem procedury badawczej była również analiza dokumentów przygotowanych przez władze rządowe i władze lokalne. Przeanalizowane zostały plany i strategie działań wobec zmian klimatu, plany ochrony przed powodzią, plany i szczegółowe dokumenty operacyjne przygotowywane na potrzeby zarządzania kryzysowego, a także opisy realizowanych projektów.

W Polsce działania w ramach polityki zmian klimatu nie są obowiązkiem miast i wsi, w tym sensie, że nie są wpisane *explicite* jako zadanie samorządów lokalnych. Nie mniej, w gestii samorządów lokalnych pozostają działania na rzecz ochrony środowiska oraz zdrowia mieszkańców. Zakres działań, definiowanych jako adaptacja do zmian klimatu oraz łagodzenie skutków zmian klimatu, nie jest jednoznaczny. Podobny sposób postrzegania problemu znaleźć można w opisach badań samorządów w innych krajach europejskich – radzenie sobie z klimatem zawsze było elementem działalności człowieka, w tym administracji (Hovik i in. 2011). Literatura przedmiotu podkreśla rozróżnienie pomiędzy działaniami, mającymi na celu przystosowanie do klimatu definiowanego w długim okresie, a tymi, mającymi na celu przystosowanie do prognozowanej, przyspieszonej zmiany klimatu. W badaniu przyjęte zostało założenie o konieczności identyfikacji działań podejmowanych przez samorządy, które – zdaniem ich przedstawicieli – są elementem lokalnej polityki łagodzenia i adaptacji do skutków zmian klimatu.

Na podstawie ankiet i wywiadów zidentyfikowane zostały preferencje polityków i urzędników wobec działań na rzecz adaptacji oraz łagodzenia skutków zmian klimatu podejmowanych w badanej gminie. Przedmiotem dociekań była również ocena dotychczasowej polityki podejmowanej w mieście. Preferencje i oceny potraktowane zostały jako wskaźniki, opisujące lokalny porządek wiedzy organizujący politykę klimatyczną.

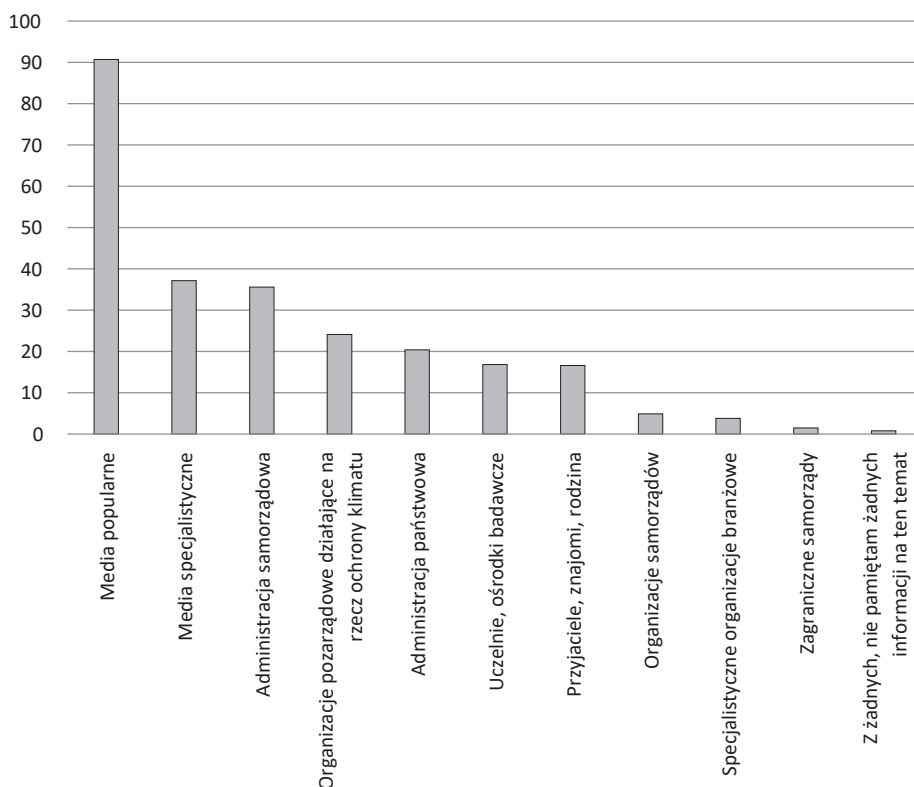
Wyniki badania

Mechanizm obserwacji innych i orientacji na nich

W badaniu ankietowym samorządy zostały zapytane o to, z jakichś źródeł docierają do nich informacje na temat zmian klimatu. Zdecydowana większość respondentów wskazała media – popularne i specjalistyczne (ryc.1). Jednak ponad 35% wskazało również, że źródłem wiedzy na ten temat są dla nich inne samorządy. Niekoniecznie muszą to być samorządy tego samego szczebla – mogą to być również samorządy powiatowe i regionalne. Tylko 1,5% respondentów wskazało zagraniczne samorządy. Wynika z tego, co prawda w ograniczonym zakresie, ale zachodzi zjawisko „rozglądania się” po innych, sugerowane w opisie tego mechanizmu. Ma ono zdecydowanie wymiar krajowy.

W badaniach studiów przypadków zauważono, że mechanizm ten wydaje się najsilniej występować w Bydgoszczy, przy czym w polityce tego miasta ma wymiar międzynarodowy, co nie jest zjawiskiem powszechnym. Bydgoszcz uczestniczy w *Porozumieniu między burmistrzami na rzecz zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym* i w trakcie badania respondenci odwoływali się do tej ini-

cjatywy, a także do innych przykładów zagranicznych – za którymi podążanie uznali za element wyjaśniania przyczyn i kierunków podejmowanych działań. W przypadku Bydgoszczy imitowanie lub dopasowywanie polityki klimatycznej do przykładów zewnętrznych ma znaczenie nie tylko w warstwie dyskursu, ale również w sferze działań, gdyż samorząd Bydgoszczy aktywnie pozyskuje środki na międzynarodowe projekty związane z polityką klimatyczną. W przygotowanych dokumentach, m.in. w *Planie ochrony klimatu i adaptacji do zmian klimatu dla miasta Bydgoszczy*, we wstępie znajduje się informacja, że dokument powstał w wyniku realizacji międzynarodowego projektu, we współpracy z zagranicznymi miastami partnerskimi.



Ryc. 1. Źródła wiedzy na temat zmian klimatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podatnym gruntem dla rozwoju tego mechanizmu jest deklarowany przez respondentów – polityków i urzędników – fakt braku zrozumienia dla polityki klimatycznej wśród mieszkańców. Jest ona uznawana za niejasną i niekonieczną, więc posługiwanie się przykładami innych miast jest użyteczne – w szczególności w relacjach: administracja–radni. Brakuje porównań z innymi polskimi miastami, po pierwsze dlatego, że politycy i urzędnicy w Bydgoszczy postrzegają

siebie jako liderów tej polityki w Polsce, a po drugie dlatego, że, jak pokazują badania ilościowe, działania na rzecz adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatu podejmowane są tylko przez niewielką część polskich samorządów i mają raczej wybiórczy charakter.

Jak wynika z przeprowadzonej ankiety, dwoma najpowszechniej podejmowanymi działaniami, określanymi przez samorządy jako elementy polityki łagodzenia zmian klimatu, są działania termomodernizacyjne oraz wymiana źródeł energii. Pierwsze z nich podejmowane jest przez prawie 30%, a drugie – przez prawie 16% samorządów. Te działania podali respondenci ankiety w pytaniu otwartym o aktywność związaną z łagodzeniem zmian klimatu. Jakikolwiek działanie, które można zaliczyć do kategorii działań łagodzących skutki klimatu, wskazało 45% respondentów². Na pytanie o działania adaptacyjne odpowiedzi były zdecydowanie mniej powszechne – prawie 6% samorządów wskazało działania przeciwpowodziowe, a prawie 5% działania na rzecz budowy lub modernizacji zbiorników retencyjnych³. Samorządów, które wskazały jakiegokolwiek działanie tego typu, było nieco ponad 14%. W zdecydowanej większości samorządy wskazywały jedno lub dwa działania, więc można wnioskować, że sporadycznie mamy do czynienia z kompleksową polityką klimatyczną. Jak wynika z naszego badania, prawie 90% samorządów nie opracowało dokumentu, który chociaż w jakiejś części odnosiłby się do polityki zmian klimatu.

Mechanizm obserwacji innych i orientacji na nich na poziomie lokalnym w Polsce łatwiej jest konstruować w odniesieniu do przykładów zagranicznych, miast, które mają większe doświadczenie w realizacji polityki klimatycznej. Jak pokazuje badanie ilościowe dotyczące źródeł wiedzy, ten sposób konstruowania lokalnego porządku wiedzy występuje w polskich miastach sporadycznie. Z przykładu Bydgoszczy wynika, że taki sposób konstruowania lokalnego porządku wiedzy skutkuje aktywnością na polu międzynarodowym, opracowywaniem dokumentów strategicznych i operacyjnych w polityce klimatycznej oraz realizacją projektów międzynarodowych, finansowanych z zewnętrznych źródeł.

Mechanizm dyskursywnego opracowania punktów odniesienia dla komunikacji triadycznej

Elementem tego mechanizmu, którego znaczenie w Polsce zostało omówione powyżej, może być odwoływanie się do innych miast. Pozostałe sposoby konstruowania punktów odniesienia różnią się pomiędzy analizowanymi miastami.

W Sandomierzu w 2010 r. miała miejsce rozległa powódź, która zniszczyła dużą część miasta, w tym system wodociągów, kanalizacji, dróg i prywatnych do-

² Były to jeszcze: przygotowywanie planów i dokumentów związanych z polityką klimatyczną, tworzenie ekologicznych oczyszczalni ścieków ograniczających emisję szkodliwych gazów, edukacja środowiskowa, edukacja energooszczędnego oświetlenia, ścieżki rowerowe, inwestycje w czysty transport miejski.

³ Poza tym wskazano jeszcze: melioracje, zakaz budowy na terenach zagrożonych powodzią, tworzenie kanalizacji dostosowanej do odbioru wody z ulewnych deszczy, przygotowanie planów i dokumentów związanych z adaptacją do zmian klimatu.

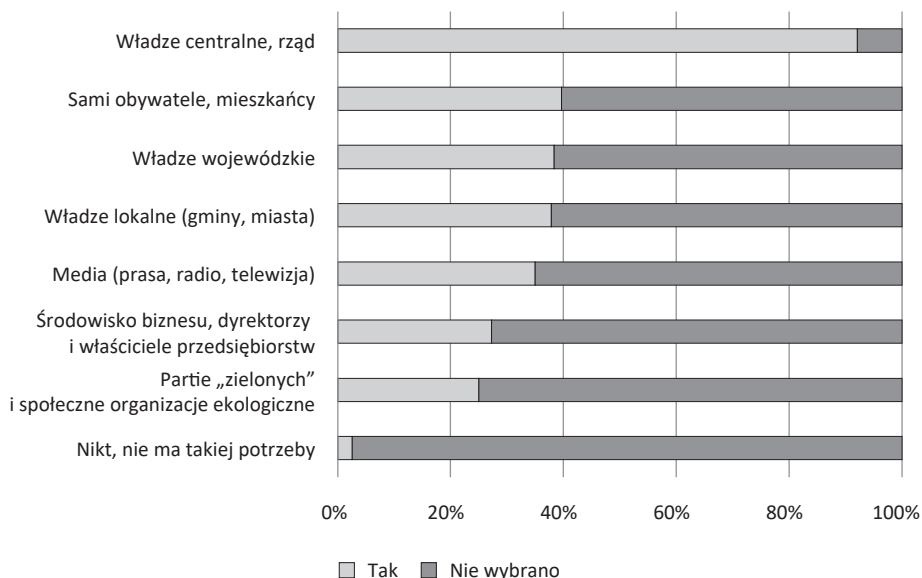
mów. Zabytkowa część miasta położona jest na wzgórzu, zbudowanym z lessów, którego osuwanie się, mniej więcej od połowy XX w. stanowi zagrożenie dla ludzi i budynków. W związku z takimi doświadczeniami, w mieście od lat podejmowane są działania na rzecz zabezpieczania wzgórza, a ostatnio zabezpieczenie przed powodzią stało się ważnym elementem polityki. Lokalny porządek wiedzy zbudowany jest w Sandomierzu w odniesieniu do doświadczenia efektów zagrożeń, płynących ze środowiska naturalnego. Te zagrożenia nie są jednak identyfikowane jako efekt zmian klimatu, ale jako efekt antropopresji. Postrzegana była ona przez urzędników i polityków jako tradycyjnie obecny efekt działalności człowieka, tym samym działania adaptacyjne i łagodzące skutki zmian klimatu (takie jak: lobbing w organizacjach wyższego szczebla na rzecz zabezpieczeń przeciwpowodziowych, wzmacnianie potencjału centrum zarządzania kryzysowego, czy edukacja ekologiczna) nie są bezpośrednio motywowane polityką klimatyczną i są traktowane jako oczywistość, czyli działanie tradycyjnie podejmowane przez samorząd. Podobne opinie wyrazili respondenci badania ilościowego przeprowadzonego w polskich powiatach. Zgodnie z jego ustaleniami zmiany klimatu są w Polsce postrzegane jako coś odległego, niezależnego od działań człowieka, a tym samym jako coś, na co trudno się wpływa (Ryłko 2015). Działania, które należy w tym względzie podjąć, są generalnie uzasadnianie *wiedzą generowaną lokalnie*. Natomiast tworzone dokumenty planistyczne, takie jak *Plan operacyjny ochrony miasta Sandomierz przed powodzią* czy plany reagowania na różne zagrożenia, są w dużej mierze odpowiedzią na odgórne regulacje prawne i władza centralna jest punktem odniesienia, przy uzasadnianiu konieczności ich przygotowania. W dokumentach tych brakuje odwołań do wzrostu intensywności zagrożeń, opisy są ekstrapolacją trendu historycznego.

W Sandomierzu podjęto również działania na rzecz odniesienia się do innych zewnętrznych punktów referencyjnych – po powodzi zaproszono ekspertów i naukowców na konferencje, w trakcie których szukano odpowiedzi na pytanie o przyczyny powodzi oraz o to, jak zapobiegać zagrożeniu w przyszłości. We wcześniejszych latach w Sandomierzu działały również zespoły badawcze z dużych polskich szkół wyższych, które miały na celu zabezpieczenie skarpy. Wydaje się jednak, że te zewnętrzne punkty odniesienia służyły włączaniu problemów lokalnych do problemów ogólnokrajowych – tak było z problemem osuwania się skarpy, którego finansowe skutki zostały częściowo poniesione przez władze centralne, a także z problemem refinansowania szkód po powodzi, jakie ponieśli mieszkańcy (fundusze budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych). Nie było to działanie na rzecz uzasadnienia podejmowanych przez samorząd działań wobec jego mieszkańców, ale sposób na upowszechnienie wiedzy o problemie lokalnym wśród zewnętrznych decydentów.

Odwoływanie się przede wszystkim do antropopresji oraz doświadczenia i wiedzy lokalnej zidentyfikowano również w Sopotie. Głównym zagrożeniem, identyfikowanym w dyskursie tego miasta, jest woda opadowa. W percepcji polityków i urzędników zagrożenia z nią związane nie są jednak wynikiem zmian klimatu, ale procesów urbanizacji (m.in. likwidacji małej retencji, inwestycji redukujących teren niezabudowany). Sopot został wybrany do badania ze względu

na przybrzeżne położenie i związane z tym potencjalne zagrożenia, wynikające z wpływu zmian klimatu na morskie wybrzeże. Jednak wzrost poziomu morza nie był postrzegany w mieście jako ważne zagrożenie. Respondenci, którzy wspominają kwestię degradacji morskiego wybrzeża, odnoszą się do błędów inwestycyjnych, a nie do skutków zmian klimatu. W Sopocie obecne jest również, przy planowaniu inwestycji związanych z ochroną środowiska, odwoływanie się do autorytetów naukowych (głównie do hydrologów i specjalistów od gospodarki morskiej). Głównym mechanizmem polityki klimatycznej w tym mieście jest jednak mechanizm rekwalifikacji (o czym będzie mowa w dalszej części artykułu).

Zidentyfikowany w Sandomierzu i częściowo w Sopocie mechanizm nie jest mechanizmem konstruującym dyskurs wokół zmian klimatu, gdyż właściwie ta etykieta nie jest wykorzystywana w polityce tych miast. Mówi się i pisze raczej o adaptacji do warunków naturalnych, czy o zmniejszaniu presji na środowisko naturalne. Punktem odniesienia jest tradycja, a podejmowanie tych działań traktowane jest jako „coś oczywistego”. W przygotowywanych dokumentach, szczególnie związanych z zarządzaniem ryzykiem, punktem odniesienia jest władza centralna. Te preferencje, zidentyfikowane w badanych miastach, odzwierciedlają preferencje ogólnokrajowe. W badaniu ilościowym zdecydowana większość respondentów wskazała władze centralne jako organizację, która powinna zajmować się poczynaniami przeciwdziałania w zakresie zmian klimatu (ryc. 2). Na kolejnych miejscach znaleźli się sami obywatele, władze wojewódzkie i dopiero w następnej kolejności władze lokalne. Problem zmian klimatu postrzegany jest



Ryc. 2. Przypisanie odpowiedzialności za działania w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu (możliwa więcej niż jedna odpowiedź)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

przez niecałe 40% respondentów jako problem, na który można wpływać lokalnie. Należy zakładać (zgodnie z prośbą zawartą w nagłówku), że na ankietę odpowiadały osoby, których kompetencje pokrywają się z problematyką poruszoną w kwestionariuszu. Świadomość problematyki zmian klimatu jest w polskich samorządach niska, stąd unikanie etykiety polityki klimatycznej.

Mechanizm tworzenia ramy

Mechanizm tworzenia ramy – uzasadnianie podejmowanych działań poprzez przywoływanie uprzednio zdefiniowanego kierunku polityki – obecny jest w polityce Słupska. W roku 2014 władzę w Słupsku objął nowy prezydent, który w swojej kampanii wyborczej wyraźnie odwoływał się do celów ekologicznych (przede wszystkim do wykorzystywania odnawialnych źródeł energii) jako do elementów przewodnich jego polityki. Rama została zaproponowana w trakcie kampanii i – jak można domniemywać po wyniku wyborów – zaakceptowana przez wyborców. Została ona skonstruowana w odniesieniu do korzyści ekonomicznych. Wdrażanie polityki odnawialnych źródeł energii ma być elementem budowania klastra organizacji, pozytywnie wpływającego na rozwój gospodarczy miasta.

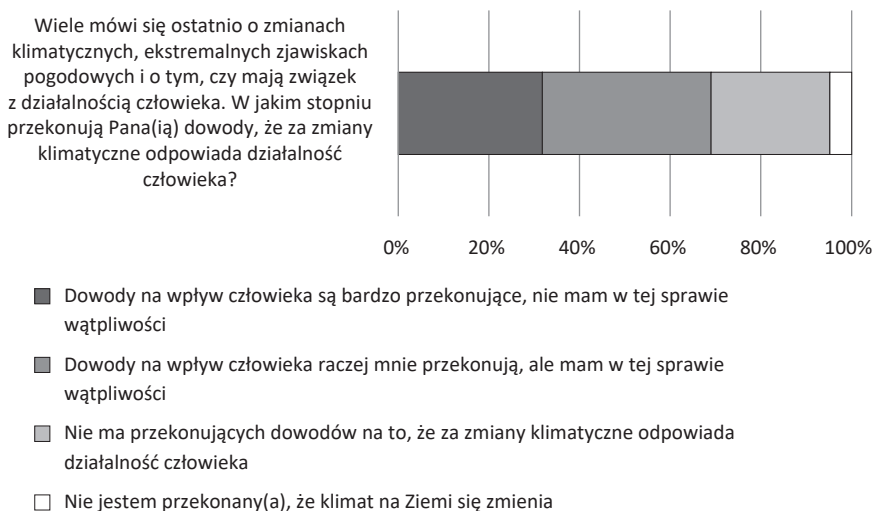
Miasto Słupsk ze względu na swoje położenie geograficzne nie jest zagrożone żadnymi specyficznymi ekstremalnymi zagrożeniami naturalnymi. Respondenci postrzegają zagrożenie ze strony wód opadowych oraz silnych wiatrów, jednak nie przypisują im specjalnie istotnego znaczenia. Ten fakt oraz rama zaproponowana przez prezydenta sprawiają, że głównym tematem, podnoszonym w dyskursie, jest temat łagodzenia skutków zmian klimatu, a nie temat adaptacji do tych zmian.

Po wieloletnich rządach innej grupy polityków, nowy prezydent objął władzę jako ktoś z zewnątrz, niepowiązany z relacjami do tej pory budowanymi w mieście. Organizując pracę w samorządzie, otoczył się nowymi osobami, które częściowo również są osobami z zewnątrz. Ta nowa grupa postrzegana jest jako wnosząca zupełnie nową jakość do lokalnej polityki, czasami nieco „szalona”, jak na lokalne warunki – proponuje śmiało, nowe wizje rozwoju. W efekcie powstaje rozdźwięk pomiędzy osobami od lat pracującymi w tym samorządzie, które dotychczas tworzyły politykę ochrony środowiska i które oponują przeciwko całkowitemu dezawuowaniu ich dotychczasowego wysiłku. Nowa rama postrzegana jest jako szansa, ale również jako zagrożenie. W mechanizm *tworzenia ramy* w warunkach głębokiej zmiany politycznej wpisany jest konflikt, gdyż budzi on poczucie niepewności. Powoduje rozdźwięk między nową polityczną częścią organizacji a rdzeniem operacyjnym, kontynuującym dotychczasowe działania w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa i sił podtrzymujących dotychczasową ścieżkę rozwoju poprzez odwołanie się do logiki oszczędności, porządku i bezpieczeństwa.

Mechanizm rekwalifikacji zagadnień

W związku z niską oceną znaczenia polityki klimatycznej wśród polskich samorządów, ten mechanizm wydaje się występować w Polsce najpowszechniej. Poza przywołanymi wcześniej poglądami na temat roli samorządu lokalnego w polityce zmian klimatu, o niskiej preferencji dla działań, podejmowanych w tym zakresie, świadczy również postrzeżenie innych elementów tej polityki.

Po pierwsze, tylko nieco ponad 30% respondentów jest całkowicie przekonanych o wpływie człowieka na zmiany klimatyczne, ponad 37% ma wątpliwości, a 26% jest całkowicie nieprzekonanych (ryc. 3). Takie przekonanie jest kluczowe do podejmowania interwencji publicznych, pociągających za sobą koszty finansowe.



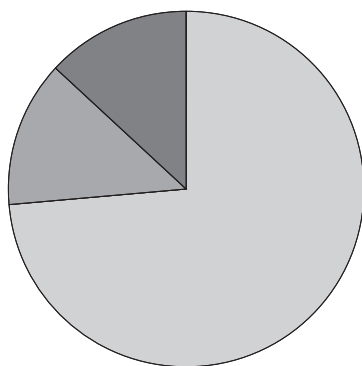
Ryc. 3. Postrzeżenie wpływu człowieka na zmiany klimatyczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Brak przekonania o dowodach wpływu człowieka na zmiany klimatyczne skutkuje opinią, że środki zaradcze w polityce klimatycznej powinny być wprowadzane stopniowo, aby ograniczyć ich koszty (ponad 73% respondentów). Tylko 13% odpowiedzi wskazuje na skłonność do podjęcia natychmiastowych działań w tym zakresie, bez względu na koszty (ryc. 4).

Zagadnienia zmian klimatu rzadko są przedmiotem lokalnego dyskursu publicznego i polityki lokalnej. Z zaproponowanej w badaniu listy, to zagadnienie było zdecydowanie najrzadziej wybierane jako podejmowane dość często i bardzo często na spotkaniach władz z mieszkańcami i na sesjach rady gminy. Co więcej, inne zagadnienia, związane z tematem środowiska naturalnego, takie jak zanieczyszczenie wód, czy ekstremalne zjawiska pogodowe, również są znacznie rzadziej przedmiotem zainteresowania niż np. budowa dróg czy organizacja sieci szkół. Jedynym tematem często obecnym w tym dyskursie, a związanym z za-

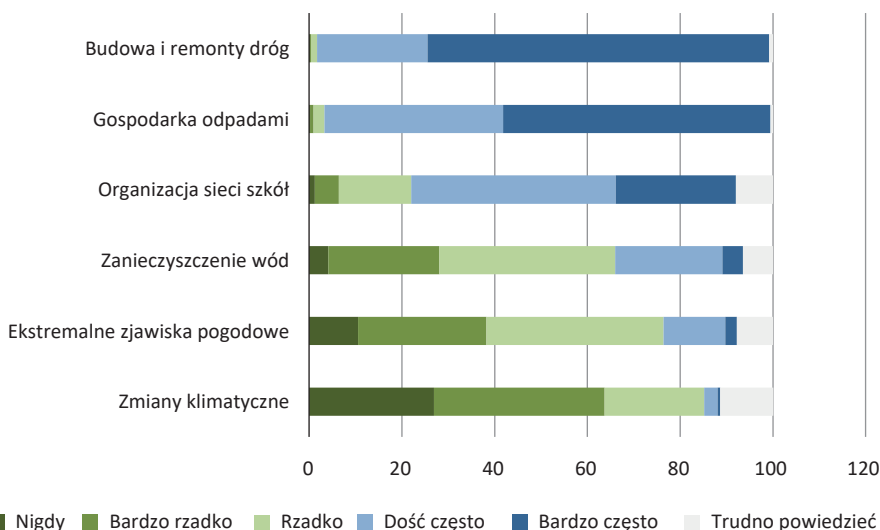
rzządzaniem środowiskiem naturalnym, była gospodarka odpadami. Aktywność gmin na tym polu w ostatnich dwóch latach może jednak odbiegać od generalnego trendu, ze względu na istotne zmiany prawa krajowego, które miały miejsce w tym zakresie, a które nałożyły na gminy konieczność dodatkowej aktywności.



- Problemem zmian klimatu należy się zająć, ale jego skutki są rozciągnięte w czasie, więc środki zaradcze należy wprowadzać stopniowo, aby ograniczyć koszty
- Dopóki nie jesteśmy pewni, że zmiany klimatu są rzeczywiście problemem, nie należy podejmować żadnych kroków, które pociągałyby za sobą koszty gospodarcze
- Zmiany klimatu to poważny i pilny problem. Odpowiednie działania należy podjąć natychmiast, nawet jeżeli wiążą się ze znacznymi kosztami

Ryc. 4. Jak intensywne powinny być działania w polityce klimatycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Ryc. 5. Częstotliwość podejmowania różnych zagadnień w lokalnym dyskursie publicznym i polityce lokalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z opisanej powyżej inwentaryzacji działań, którym można przypisać znaczenie w polityce klimatycznej, wynika, że samorządy podejmują pewne działania adaptacyjne i łagodzenia skutków zmian klimatu. Przypisywane są im jednak inne etykiety. Jak wynika ze studiów przypadków, najważniejszą jest etykieta pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, dwie mniej ważne, ale również powszechne, to etykiety oszczędności i jakości życia.

Najlepszym przykładem, obrazującym ten mechanizm, jest przypadek Sopotu. Nie dlatego, że w tym zakresie polityka miasta odbiega znacząco od innych przykładów, ale dlatego, że w Sopocie nie zidentyfikowano wyraźniej obecności żadnego z pozostałych mechanizmów, więc mechanizm rekwalifikacji jest najbardziej przejrzysty. W mieście podjęto szereg inwestycji związanych z adaptacją do zmian klimatu oraz podejmowane są działania łagodzenia skutków zmian klimatu. Utworzono m.in. fundację (wspólnie z Gdańskiem i Gdynią), która pomaga monitorować jakość powietrza w mieście oraz budowana jest infrastruktura małej retencji – budowa (a także odbudowa tych, które kiedyś były, a zostały zniszczone) mini-zbiorników retencyjnych i innych elementów infrastrukturalnych zapobiegających podtopieniom. Uzasadnieniem tych inwestycji w polityce miasta nie są jednak zmiany klimatyczne, ale zapobieganie zagrożeniu podtopieniami i powodzią.

Większości działań nadaje się etykietę dbałości o jakość życia w mieście, szczególnie wobec znaczenia turystyki dla lokalnej gospodarki. Jeśli miasto ma przyciągać turystów, to musi dbać o wizerunek czystego i bezpiecznego kurortu. Drugą stosowaną etykietą jest przyciąganie zewnętrznych środków rozwojowych. Wobec wyraźnego kierunku inwestycyjnego Unii Europejskiej, określonego ogólnie w Strategii Europa 2020 i wzmocnionego w celach tematycznych polityki regionalnej, niepodjęcie tematu ograniczenia emisji, w szczególności poprzez termomodernizację, promocję wykorzystania odnawialnych źródeł energii i niskoemisyjnych środków transportu, może być w debacie publicznej ocenione jako polityczne zaniedbanie.

Polityka klimatyczna postrzegana jest również jako dobro luksusowe (wypowiedzi w Słupsku i w Sandomierzu, a także w ankiecie). Dlatego zaniechanie działań (np. zaniechanie przejścia na odnawialne źródła energii) usprawiedliwiane jest brakiem środków finansowych. Z drugiej strony, podejmowanie działań tłumaczone jest możliwością zaoszczędzenia (tańsza energia i niższe zużycie energii – Słupsk), lub wręcz osiągnięciem innych ważniejszych celów (budowanie ścieżek rowerowych, jako element polityki podnoszenia bezpieczeństwa drogowego – Sandomierz).

Mechanizm rekwalifikacji w badanych samorządach występuje najpowszechniej jako główna determinanta polityki lub jako uzasadnienie wybranych działań. Szeroko stosowany jest on w odniesieniu do działań adaptacyjnych – odwoływanie się do terminu „adaptacja” często związane jest z przygotowywaniem dokumentacji projektów, które składane są do konkursów o środki Unii Europejskiej.

Dyskusja

Wśród analizowanych przykładów nie zidentyfikowano mechanizmu immunizacji. Powodem jest brak rozwiniętej polityki klimatycznej na szczeblu lokalnym i krajowym, co sprawia, że po pierwsze nie ma czego bronić, ani promować wobec innych, a po drugie nie ma sposobu na odwoływanie się w tym zakresie do wyraźnych zaleceń szczebla centralnego. Problemem teoretycznym, jaki pojawia się w tym kontekście, jest element dynamiczny – dość często nieobecny w analizach instytucjonalnych (por. Szmigiel-Rawska 2014) – gdyż mechanizm immunizacji wydaje się podporządkowany w czasie innym mechanizmom. Immunizacja powinna odnosić się do jakiegoś istniejącego porządku wiedzy, jej istotą jest stabilizowanie istniejącego, a nie wytwarzanie nowego mechanizmu. Przedmiotem dalszych rozważań teoretycznych pozostaje więc zależność pomiędzy tym mechanizmem a pozostałymi.

Trudne wydają się również – na podstawie przywołanych polskich przykładów – nadanie znaczenia i interpretacja współwystępowania różnych mechanizmów na tym samym terytorium. Pytaniem pozostaje, czy zachodzą pomiędzy nimi jakieś zależności, a jeżeli tak, to czy można wśród nich zaobserwować jakieś stałe tendencje. Czy współzależności takie wytwarzają jakiś rodzaj mechanizmów wyższego szczebla?

W analizowanym polskim przykładzie współwystępują ze sobą: mechanizm tworzenia ramy i mechanizm rekwalfikacji. Rama odnosi się do polityki klimatycznej, ale jej uzasadnieniem jest rozwój ekonomiczny. W przypadku mechanizmu konstruowania punktów odniesienia z mechanizmem rekwalfikacji punktem odniesienia są tradycja i wiedza lokalna, ale polityka ma etykietę przeciwdziałania antropopresji lub pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych oraz mechanizm obserwacji innych z mechanizmem konstruowania punktów odniesienia. Ta ostatnia zależność jest teoretycznie szczególnie trudna do rozdzielenia, gdyż w procesie konstruowania lokalnego porządku wiedzy obserwowani inni stają się punktem odniesienia konstruowanym przez zaangażowanych aktorów.

Dalsze badania nad lokalną polityką klimatyczną powinny koncentrować się na współzależnościach pomiędzy mechanizmami tworzącymi lokalne porządki wiedzy oraz pomiędzy lokalnymi porządkami wiedzy (rozumianymi jako instytucje lokalne) a instytucjami polityki klimatycznej szczebla centralnego oraz ponadpaństwowego. Przedmiotem do dalszych rozważań na pograniczu teorii i praktyki pozostaje również określenie skuteczności wybranych mechanizmów oraz ich współwystępowania na rzecz osiągania celów polityki klimatycznej. Na przykład, interesująca jest odpowiedź na pytanie, czy mechanizm rekwalfikacji, będący efektem klimatycznej polityki międzypaństwowej, tworzy stabilne instytucje lokalnej polityki klimatycznej, czy raczej służy jako uzasadnienie dla inwestycji finansowanych ze środków zewnętrznych, które realizują cele innych polityk lokalnych, ale nie tworzą podstaw organizacyjnych lokalnej polityki klimatycznej.

Podsumowanie

Różnice w odpowiedziach miast na pytania o zagrożenia wynikające ze zmian klimatu, analizowane przez pryzmat lokalnych procesów generowania wiedzy w Polsce, można zdefiniować poprzez zidentyfikowane mechanizmy tworzenia lokalnych instytucji. Najpowszechniej występującym mechanizmem jest rekwalfikacja działań adaptacyjnych oraz łagodzących wpływ na klimat i nadawanie im etykiet związanych ze sprawnością pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, a także oszczędności i poprawy jakości życia. Najczęściej rekwalfikacja dotyczy łagodzenia zmian klimatu, gdyż jest to działanie zdecydowanie częściej niż adaptacja podejmowane przez polskie samorzady. Najważniejszą motywacją działań łagodzących zmiany klimatyczne pozostaje natomiast zewnętrzna zachęta konstruowana w polityce Unii Europejskiej.

Mechanizm odwoływania się do punktów odniesienia jest w Polsce oparty głównie na tradycji mierzenia się człowieka z naturą – *zawsze podejmowaliśmy działania zabezpieczające człowieka przez zagrożeniami naturalnymi i robimy to nadal*. Drugim ważnym punktem odniesienia dla wybranych miejsc, ale mało upowszechnionym, jest odwoływanie się do przykładów zagranicznych.

Mechanizm tworzenia ramy zidentyfikowany został w mieście, które przeszło głęboką zmianę polityczną i jako taki jest trudny do oceny, gdyż ocena odnosi się do procesu o zbyt krótkim horyzoncie czasowym. Na początku ścieżki wdrażanie tego mechanizmu powoduje destabilizację dotychczasowych relacji, co może powodować konflikty. Destabilizacja jest jednak elementem charakterystycznym dla procesu budowania każdej nowej ścieżki.

Bibliografia

- Arthur W.B., 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in Economy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Betsill M., Bulkeley H., 2007, „Looking back and thinking ahead: a decade of cities and climate change research”, *Local Environment*, t. 12, nr 5, s. 447–456.
- Brooks N., Adger W.N., 2005, „Assessing and enhancing adaptive capacity”, w: B. Lim, E. Spanger-Siegfried (red.), *Adaptation Policy Frameworks for Climate Change: Developing Strategies, Policies and Measures* (s. 165–182), Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulkeley H., 2010, „Cities and the governing of climate change”. *Annual Review of Environment and Resources*, t. 35, s. 229–253.
- Cutter S.L., Barnes L., Berry M., Burton C., Evans E., Tate E., Webb J., 2008, „A place-based model for understanding community resilience to natural disasters”, *Global environmental change*, t. 18, nr 4, s. 598–606.
- David P.A., 1985, „Clio and the economics of QWERTY”, *The American Economic Review*, t. 75, nr 2, s. 332–337.
- Granberg M., Glover L., 2012, *Climate change adaptation policy and practice: The Swedish experience*. Paper for presentation at the annual XXI Nordic Municipal Research Conference NORKOM, Oslo University, 22–24 November 2012.

- Gustavsson E., Elander I., Lundmark M., 2006, *Multilevel governance, networking cities and climate change experiences from two Swedish cities*. Paper presented at the Sixth European Urban & Regional Studies Conference, 21–24 September 2006.
- Heinelt H., Lamping W., 2015. „The development of local knowledge orders: A conceptual framework to explain differences in climate policy at the local level”, *Urban Research & Practice*, t. 8, nr 3, s. 283–302.
- Hovik S., Naustdalslid J., Reitan M., Muthanna T., 2011, *Adaptation to climate change in the water sector in Norway—local capabilities for proactive strategies in a changing institutional framework*. Paper presented in panel on Adaptation to Climate Change on National, Regional and Local Levels, ECPR general conference in Reykjavik, 24–27 August 2011.
- Miller F., Osbahr H., Boyd E., Thomalla F., Bharawani S., Ziervogel G., Hinkel J., 2010, „Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts?”, *Ecology and Society*, t. 15, nr 3, s. art. 11.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Orderud G.I., Winsvold M., 2012, „The role of learning and knowledge in adapting to climate change: a case study of Norwegian municipalities”. *International Journal of Environmental Studies*, t. 69, nr 6, s. 946–961.
- Ryłko E., 2015, „Zmiany klimatu i przeciwdziałanie im w świadomości reprezentantów wybranych polskich powiatów. Raport z badań opinii społecznej w ramach projektu ‘Dobry Klimat dla Powiatów’”, w: *Raport o stanie przygotowań lokalnych do zmian klimatu. Raport zamknięcia*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Szmigiel-Rawska K., 2014, „Koncepcja zależności od ścieżki jako narzędzie wyjaśniania w badaniach ekonomicznej geografii politycznej”, *Prace i Studia Geograficzne*, t. 54, s. 149–161.
- Trampusch C., 2014, „Why preferences and institutions change: A systematic process analysis of credit rating in Germany”, *European Journal of Political Research*, t. 53, nr 2, s. 328–344.
- Winsvold M., Stokke K.B., Klausen J.E., Saglie I.L., 2009, „Organizational learning and governance in adaptation in urban development”, w: W.N. Adger, I. Lorenzoni, K.L. O’Brien (red.), *Adapting to Climate Change. Thresholds, Values, Governance* (s. 476–490), Cambridge: Cambridge University Press.