

LIFE-IP EKOMALOPOLSKA / LIFE19 IPC/PL/000005

Wytyczne raportowania ESG dla JST (w tym Województwa Małopolskiego)

LUTY

2026

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

Zespół Klimatu

Autor i redaktor główny: mgr inż. Maria Kazubska

Współautorzy: dr Michał Stachera, mgr inż. Agnieszka Śliwińska

Wprowadzenie

Ten dokument został przygotowany z myślą o pracownikach jednostek samorządu terytorialnego w Województwie Małopolskim. Ma on pomóc w codziennej pracy związanej z planowaniem, realizacją i monitorowaniem działań dotyczących środowiska, spraw społecznych oraz sposobu zarządzania jednostką.

W wielu obszarach JST już dziś realizują działania, które wpisują się w podejście ESG, na przykład w zakresie ochrony powietrza, gospodarowania energią, świadczenia usług publicznych czy współpracy z mieszkańcami. Często jednak informacje na ten temat są rozproszone, a dane zbierane w różny sposób w różnych komórkach organizacyjnych. Utrudnia to całościowe spojrzenie na efekty działań oraz ich powiązanie z celami strategicznymi.

Celem niniejszego dokumentu jest uporządkowanie tych zagadnień w prosty i czytelny sposób. Wytyczne pokazują, jak porządkować informacje, które JST już posiada, oraz jak wykorzystywać je do lepszego planowania, monitorowania postępów i podejmowania decyzji.

Dokument nie wprowadza nowych obowiązków ani dodatkowych wymagań sprawozdawczych.

Wytyczne mogą być wykorzystywane w codziennej pracy urzędu oraz jednostek organizacyjnych JST. Sprawdzą się m.in. przy:

- przygotowywaniu strategii i programów,
- realizacji działań inwestycyjnych i społecznych,
- monitorowaniu postępów i ocenie efektów,
- przygotowywaniu sprawozdań, raportów i informacji dla mieszkańców.

Dokument został opracowany w oparciu o obowiązujące dokumenty strategiczne oraz doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego. Inspiracją były również praktyczne materiały poradnikowe i edukacyjne przygotowywane na poziomie regionalnym, w szczególności w obszarze ochrony środowiska i klimatu, które od lat wspierają JST w realizacji ich zadań.

W kolejnych rozdziałach dokumentu przedstawiono:

- podstawowe informacje porządkujące podejście ESG w JST,
- ramowe podejście do zagadnień środowiskowych, społecznych i zarządczych,

- przykłady zastosowania ESG w praktyce,
- wskazówki dotyczące zarządzania, wskaźników i raportowania.

Dokument ma charakter pomocniczy. Można korzystać z niego w całości lub wybiórczo, w zależności od potrzeb i zakresu realizowanych zadań.

Dokument powstał jako działanie C5 w ramach realizacji Projektu LIFE-EKOMALOPOLSKA „Wdrażanie Regionalnego Programu Działań dla Klimatu i Energii dla Województwa Małopolskiego” (LIFE-IP EKOMALOPOLSKA/LIFE 19 IPC/PL/000005), finansowanego ze środków programu LIFE Unii Europejskiej oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dokument przedstawia wyłącznie poglądy autorów, a Komisja Europejska i NFOŚiGW nie ponoszą odpowiedzialności za żadne ewentualne wykorzystanie zawartych w nim informacji.



Spis treści

Wprowadzenie.....	2
Spis treści.....	4
Słownik pojęć.....	6
1. Kontekst i znaczenie ESG dla Jednostek Samorządu Terytorialnego	8
1.1. Cel i zakres dokumentu	8
1.2. Znaczenie ESG dla jednostek samorządu terytorialnego	9
1.3. Kontekst krajowy i unijny.....	11
2. Podstawy prawne i regulacyjne.....	11
2.1. Regulacje europejskie i krajowe dotyczące ESG.....	12
2.2. ESG w kontekście zadań własnych i zleconych JST	14
2.3. ESG a dokumenty strategiczne JST	15
3. Ramowe podejście do ESG	17
3.1. Obszar środowiskowy (E) - energia, klimat, zasoby.....	17
3.1.1. Klimat.....	18
3.1.2. Energia.....	18
3.1.3. Woda	19
3.1.4. Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ)	19
3.1.5. Ochrona bioróżnorodności	20
3.2. Obszar społeczny (S) - usługi publiczne, równość, jakość życia.....	20
3.2.1. Usługi publiczne - ochrona zdrowia	21
3.2.2. Usługi publiczne - edukacja	21
3.2.3. Równość i jakość życia	22
3.2.4. Warunki pracy i zatrudnienie	22
3.3. Obszar ładu zarządczego (G) - przejrzystość, partycypacja, etyka	23
3.3.1. Przejrzystość organizacji	23
3.3.2. Dostęp do informacji i danych.....	24
3.3.3. Partycypacja i współpraca	24
3.3.4. Etyka i jakość zarządzania	24
3.3.5. Kompetencje i rola JST w zarządzaniu rozwojem	25
4. Wdrażanie ESG w praktyce JST	26

4.1. Integracja zasad ESG z planowaniem strategicznym	26
4.2. ESG w planowaniu przestrzennym i gospodarce komunalnej	28
4.3. ESG w edukacji, zdrowiu, kulturze i pomocy społecznej	29
4.4. ESG w inwestycjach i zamówieniach publicznych	31
5. Zarządzanie ESG	32
5.1. Proces wdrażania zasad ESG	32
5.2. Identyfikacja i zarządzanie ryzykiem ESG	34
5.3. ESG a budżet JST i planowanie wieloletnie	36
5.4. Role i odpowiedzialności w strukturze organizacyjnej	39
6. Wskaźniki i mierniki ESG	42
6.1. Dobór wskaźników na poziomie JST	42
6.1.1. Wskaźniki środowiskowe (E)	43
6.1.2. Wskaźniki społeczne (S)	43
6.1.3. Wskaźniki ładu zarządczego (G)	44
6.1.4. Wskaźniki rozwoju zrównoważonego terytorialnie	44
6.2. Źródła danych i systemy zbierania informacji	45
6.3. Monitoring i ocena postępów	47
7. Raportowanie i przejrzystość	49
7.1. Narzędzia raportowania ESG	49
7.1.1. Protokół GHG dla miast i społeczności lokalnych (GPC)	49
7.1.2. Standard VSME	50
7.2. Modele raportowania ESG	52
8. Rekomendacje wdrożeniowe	54
8.1. Etapy implementacji zasad ESG w JST	54
8.2. Rekomendacje dla poszczególnych poziomów samorządu (Województwo, powiat, gmina)	56
8.3. Instrumenty wsparcia i potrzeby szkoleniowe	57
Podsumowanie	58
Streszczenie	60
Summary	60

Słownik pojęć

JST (Jednostki Samorządu Terytorialnego) - gminy, powiaty i województwa realizujące zadania publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym.

ESG (Environmental, Social, Governance) - zestaw kryteriów oceny działań jednostek pod kątem ich wpływu na Środowisko (E), Społeczeństwo (S) i Zarządzanie (G)

SRWM 2030 (Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2030) - podstawowy dokument określający cele i kierunki rozwoju województwa małopolskiego.

PEP 2030 (Polityka Ekologiczna Państwa 2030) - krajowy dokument wyznaczający ramy działań w obszarze ochrony środowiska.

GOZ (Gospodarka o Obiegu Zamkniętym) - model gospodarowania zasobami ukierunkowany na ograniczanie ilości odpadów i efektywne wykorzystanie surowców.

OZE (Odnawialne Źródła Energii) - źródła energii wykorzystujące odnawialne zasoby naturalne, takie jak energia słoneczna lub wodna.

PPEiK (Powiatowe Plany Energii i Klimatu) - dokumenty integrujące działania JST w zakresie energii i klimatu w jednym systemie zarządzania.

POŚ (Program Ochrony Środowiska) - dokument określający cele, priorytety i działania środowiskowe JST.

POP (Program Ochrony Powietrza) - dokument naprawczy wskazujący działania służące poprawie jakości powietrza.

GPC (Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Inventories) - międzynarodowy standard liczenia i raportowania emisji gazów cieplarnianych

VSME (Voluntary Sustainability Reporting Standard) - dobrowolny, uproszczony standard raportowania ESG dla mniejszych jednostek organizacyjnych.

CEEB (Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków) - krajowy rejestr danych dotyczących źródeł ciepła w budynkach.

MORR (Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego) - jednostka analityczna monitorująca procesy rozwojowe w województwie.

BDO (Baza Danych o Odpadach) - system ewidencji danych dotyczących gospodarki odpadami.

KOBiZE (Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami) - instytucja prowadząca krajowe bazy danych dotyczące emisji.

1. Kontekst i znaczenie ESG dla Jednostek Samorządu Terytorialnego

1.1. Cel i zakres dokumentu

Celem niniejszego dokumentu jest **wsparcie jednostek samorządu terytorialnego** w uporządkowaniu działań związanych ze **środowiskiem, sprawami społecznymi oraz sposobem zarządzania jednostką**. Dokument pokazuje, jak w **spójny i prosty sposób** opisywać oraz wykorzystywać informacje, które JST już posiada w ramach swojej codziennej działalności.

Wytyczne **nie wprowadzają nowych obowiązków** ani dodatkowych wymagań sprawozdawczych. Ich zadaniem jest **ułatwienie pracy** poprzez zebranie w jednym miejscu podstawowych zasad, przykładów i wskazówek dotyczących podejścia ESG w JST. Dokument ma **charakter pomocniczy** i może być dostosowywany do skali oraz specyfiki danej jednostki.

Zakres dokumentu obejmuje **trzy główne obszary**:

- **środowisko** - m.in. zagadnienia związane z energią, klimatem, wodą, odpadami i ochroną zasobów przyrodniczych,
- **sprawy społeczne** - m.in. usługi publiczne, edukację, zdrowie, pomoc społeczną, kulturę oraz jakość życia mieszkańców,
- **zarządzanie organizacyjne** - rozumiane jako sposób planowania działań, podejmowania decyzji, współpracy z mieszkańcami i partnerami oraz zapewniania przejrzystości funkcjonowania JST.

Dokument jest skierowany do **pracowników urzędów JST oraz jednostek organizacyjnych**, realizujących zadania na poziomie **województwa, powiatu i gminy**. Może być wykorzystywany zarówno w **bieżącej pracy urzędu**, jak i przy przygotowywaniu **strategii, programów, planów działań, sprawozdań oraz informacji dla mieszkańców**.



Rysunek 1. Obszary strategiczne zrównoważonego rozwoju dla JST. Opracowanie własne

1.2. Znaczenie ESG dla jednostek samorządu terytorialnego

Podejście ESG pomaga jednostkom samorządu terytorialnego **uporządkować działania**, które są już realizowane w codziennej pracy urzędu oraz jednostek organizacyjnych. Nie oznacza ono wprowadzania nowych zadań, lecz **spojrzenie na istniejące działania w sposób bardziej całościowy i spójny**.

W praktyce JST realizują wiele inicjatyw jednocześnie, w obszarze środowiska, usług publicznych, inwestycji czy współpracy z mieszkańcami. Często jednak działania te są planowane i monitorowane oddzielnie, w różnych dokumentach i systemach. ESG pozwala **połączyć te informacje w jedną ramę**, co ułatwia ocenę postępów oraz identyfikację obszarów wymagających poprawy.

Znaczenie ESG dla JST widoczne jest przede wszystkim w **lepszem planowaniu i podejmowaniu decyzji**. Uporządkowane dane pomagają odpowiedzieć na proste, ale kluczowe pytania: co robimy, jakie są efekty działań, gdzie pojawiają się problemy i jakie działania warto wzmocnić. Dzięki temu decyzje mogą być podejmowane w oparciu o fakty, a nie wyłącznie o bieżące potrzeby.

Podejście ESG wspiera także **przejrzystość działań JST**. Jasne i czytelne informacje ułatwiają komunikację z mieszkańcami, radnymi oraz partnerami zewnętrznymi. Pokazują, w jaki sposób JST realizuje swoje zadania i jakie efekty przynoszą podejmowane działania. Ma to szczególne

znaczenie w obszarach budzących duże zainteresowanie społeczne, takich jak jakość powietrza, dostęp do usług publicznych czy inwestycje lokalne.

ESG ma również znaczenie w kontekście **pozyskiwania i rozliczania środków finansowych**. Coraz częściej wymagane jest wykazywanie efektów działań środowiskowych i społecznych oraz sposobu zarządzania projektami. Uporządkowane dane ESG ułatwiają przygotowanie wniosków, sprawozdań i raportów, a także wspierają planowanie wydatków w dłuższej perspektywie.

W dłuższym okresie podejście ESG pomaga JST **zwiększać odporność na zmieniające się warunki** - zarówno środowiskowe, jak i społeczne czy finansowe. Systematyczne monitorowanie danych pozwala wcześniej zauważyć potencjalne ryzyka, takie jak rosnące koszty energii, skutki zmiany klimatu czy zmiany demograficzne, i odpowiednio zaplanować działania.



Rysunek 2. Przykładowe korzyści z wykorzystania podejścia ESG w JST. Opracowanie własne

1.3. Kontekst krajowy i unijny

Działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w określonym otoczeniu krajowym i unijnym. Choć większość regulacji dotyczących ESG nie nakłada bezpośrednich obowiązków na JST, to **wpływa na sposób planowania działań, dostęp do finansowania oraz oczekiwania wobec samorządów.**

Na poziomie krajowym i regionalnym JST realizują swoje zadania w oparciu o dokumenty strategiczne i programowe, które określają kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. W województwie małopolskim kluczowym punktem odniesienia jest **Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2030**, która kładzie nacisk na jakość środowiska, dostępność usług publicznych oraz zrównoważony rozwój terytorialny. Podejście ESG pomaga powiązać codzienne działania JST z tymi celami w sposób uporządkowany i czytelny.

Kontekst unijny ma znaczenie przede wszystkim w obszarze **finansowania i planowania długoterminowego**. Polityki Unii Europejskiej dotyczące klimatu, środowiska i spraw społecznych wpływają na kierunki wsparcia finansowego oraz wymagania stawiane projektom realizowanym przez JST. Coraz częściej oczekuje się, że działania publiczne będą oparte na danych, a ich efekty możliwe do monitorowania i przedstawienia w przejrzysty sposób.

W tym kontekście podejście ESG pełni funkcję **wspólnej ramy**, która ułatwia JST poruszanie się pomiędzy różnymi dokumentami strategicznymi, programami i źródłami finansowania. Nie zastępuje ono obowiązujących strategii ani programów, lecz pomaga je ze sobą powiązać oraz lepiej wykorzystywać dostępne informacje.

Dla JST oznacza to przede wszystkim **większą spójność działań** oraz możliwość lepszego przygotowania się na zmieniające się wymagania zewnętrzne. Uporządkowane podejście do danych środowiskowych, społecznych i organizacyjnych ułatwia zarówno planowanie lokalne, jak i współpracę z instytucjami krajowymi i regionalnymi.

2. Podstawy prawne i regulacyjne

Niniejszy rozdział przedstawia podstawy prawne i regulacyjne, w których funkcjonują jednostki samorządu terytorialnego, oraz pokazuje, w jaki sposób działania realizowane na ich podstawie wpisują się w podejście ESG. Celem rozdziału nie jest szczegółowa analiza przepisów, lecz

uporządkowanie najważniejszych ram prawnych i strategicznych, z którymi JST pracują na co dzień.

2.1. Regulacje europejskie i krajowe dotyczące ESG

Zielona transformacja w Unii Europejskiej realizowana jest w oparciu o wielopoziomową ramę prawną, **w której prawo unijne pełni rolę nadrzędną, wyznaczając cele i kierunki działań dla państw członkowskich oraz podmiotów gospodarczych.** Ramy te wpływają również na sposób funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, **w szczególności w obszarze planowania, finansowania i realizacji działań rozwojowych.**

Podstawą tego systemu jest **Europejskie Prawo Klimatyczne, które ustanawia prawnie wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.** Ramę strategiczną uzupełnia **Europejski Zielony Ład, stanowiący długoterminową mapę drogową transformacji gospodarczej,** integrującą cele klimatyczne, energetyczne i społeczne.

Na system regulacyjny UE składa się zestaw instrumentów, które w różnym stopniu kształtują otoczenie funkcjonowania JST:

1. Kontekst biznesowy i łańcuch dostaw

Dyrektywa CSRD **rozszerza obowiązki przedsiębiorstw w zakresie raportowania danych środowiskowych, społecznych i zarządczych.** Choć nie dotyczy bezpośrednio JST, **wpływa na nie pośrednio poprzez rosnące zapotrzebowanie na wiarygodne dane środowiskowe,** m.in. w obszarze gospodarki odpadami czy transportu publicznego, wykorzystywane przez przedsiębiorstwa do raportowania śladu środowiskowego ich łańcuchów wartości. W tym kontekście JST mogą wspierać lokalne MŚP poprzez promowanie uproszczonych standardów, takich jak VSME.

2. Infrastruktura i klimat

Pakiet „Fit for 55” wdraża cele klimatyczne UE, **przekładając się bezpośrednio na infrastrukturę samorządową.** Regulacje te wzmacniają wymogi dotyczące efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii, **podkreślając rolę sektora publicznego w transformacji energetycznej.**

3. Standardy jakości środowiska

Regulacje unijne wyznaczają standardy środowiskowe, które determinują zakres działań realizowanych przez JST, w szczególności w obszarach:

- **jakości powietrza** (dyrektywy 2008/50/WE, 2004/107/WE oraz dyrektywa (UE) 2016/2284 – NEC),
- **gospodarki wodnej** (Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE), zobowiązującej do osiągnięcia dobrego stanu wód i wdrażania planów gospodarowania wodami.

4. Systemy zarządzania środowiskowego (EMAS i ISO 14001)

Uzupełnieniem ram regulacyjnych są dobrowolne instrumenty zarządzania środowiskowego, wspierające doskonalenie procesów w organizacjach publicznych:

- **EMAS** – unijny system ekzarządzania, zapewniający wysoki poziom przejrzystości i systematyczną ocenę wpływu na środowisko,
- **ISO 14001** – międzynarodowy standard zarządzania środowiskowego, ukierunkowany na poprawę efektywności wykorzystania zasobów i zgodność z przepisami.

Na poziomie krajowym **państwo odpowiada za implementację regulacji unijnych poprzez dostosowanie prawa krajowego, które pełni funkcję wykonawczą wobec celów Unii Europejskiej**. Jednostki samorządu terytorialnego realizują te cele na poziomie operacyjnym, działając w oparciu o kluczowe akty prawne.

Podstawę prawną działań JST stanowią w szczególności:

- **ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,**
- **ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,**
- **ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.**

Akty te wyznaczają ramy przygotowywania dokumentów strategicznych oraz realizacji programów środowiskowych, w które wpisują się działania podejmowane przez JST w obszarach objętych podejściem ESG.



Rysunek 3. Poziomy regulacji działań JST w obszarze ESG. Opracowanie własne

2.2. ESG w kontekście zadań własnych i zleconych JST

Zadania własne i zlecone jednostek samorządu terytorialnego stanowią podstawowy mechanizm realizacji polityk publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym. To w ramach tych zadań JST wykonują obowiązki wynikające z przepisów prawa oraz dokumentów strategicznych, podejmując działania o charakterze **środowiskowym, społecznym oraz organizacyjnym**. **Perspektywa ESG** pozwala spojrzeć na te działania w sposób uporządkowany i spójny, bez zmiany ich zakresu ani charakteru.

Zadania własne JST obejmują szeroki katalog działań związanych z kształtowaniem warunków rozwoju terytorialnego oraz jakości życia mieszkańców. W **obszarze środowiskowym** dotyczą one m.in. **ochrony powietrza, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony przyrody oraz planowania przestrzennego**. JST realizują również działania z zakresu **efektywności energetycznej** oraz **adaptacji do zmiany klimatu**. W ramach tych zadań gromadzone są dane dotyczące stanu środowiska, zużycia zasobów oraz efektów podejmowanych interwencji, które mogą być wykorzystywane do **monitorowania postępów i oceny skuteczności działań w ujęciu ESG**.

W **obszarze społecznym** zadania własne JST koncentrują się na **zapewnieniu dostępu do usług publicznych** oraz na **wzmacnianiu spójności społecznej**. Obejmują one w szczególności **edukację, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, kulturę, sport oraz bezpieczeństwo publiczne**. JST odpowiadają za organizację tych usług, ich dostępność oraz jakość, a także za reagowanie na zmieniające się potrzeby mieszkańców. Ujęcie tych działań w perspektywie ESG umożliwia **systematyczne analizowanie ich wpływu na jakość życia oraz identyfikowanie obszarów wymagających wsparcia**.

Istotną częścią działalności JST są również zadania związane z **zarządzaniem organizacyjnym i instytucjonalnym**. Obejmują one **przygotowywanie i realizację strategii rozwoju, koordynację polityk sektorowych, gospodarowanie finansami publicznymi, nadzór nad jednostkami organizacyjnymi oraz prowadzenie konsultacji i dialogu z interesariuszami**. W tym obszarze perspektywa ESG wspiera **porządkowanie informacji dotyczących sposobu podejmowania decyzji, realizacji celów strategicznych oraz monitorowania postępów, wzmacniając przejrzystość i spójność działań JST**.

Obok zadań własnych JST realizują także **zadania zlecone z zakresu administracji rządowej**. Dotyczą one m.in. wybranych obszarów **ochrony środowiska, gospodarki wodnej, prowadzenia ewidencji i rejestrów oraz realizacji programów finansowanych ze środków krajowych i europejskich**. Choć zadania te wykonywane są na podstawie odrębnych regulacji, generują one dane i informacje, które wpisują się w obszary środowiskowe, społeczne i organizacyjne. **Perspektywa ESG** umożliwia uwzględnienie tych danych w **całościowym obrazie działań JST**, przy zachowaniu wymogów formalnych wynikających z przepisów prawa.

Ujęcie **zadań własnych i zleconych JST** w ramach ESG ma znaczenie zarówno **sprawozdawcze**, jak i **zarządcze**. Dane gromadzone w toku realizacji zadań publicznych mogą być wykorzystywane do **planowania działań, identyfikacji ryzyk, oceny skuteczności interwencji oraz uzasadniania decyzji strategicznych i inwestycyjnych**. Dzięki temu **ESG pełni funkcję ramy integrującej** różne obszary działalności JST, wspierając **spójne i długofalowe zarządzanie rozwojem** na poziomie lokalnym i regionalnym.

2.3. ESG a dokumenty strategiczne JST

Włączenie perspektywy ESG do systemu dokumentów strategicznych JST wzmacnia spójność procesów planowania i monitorowania polityk publicznych oraz wspiera koordynację działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. **Dokumenty strategiczne JST**

wyznaczają ramy dla działań **środowiskowych, społecznych i organizacyjnych**, a ich właściwa integracja z podejściem ESG stanowi warunek **porównywalności danych** oraz **możliwości oceny postępów w realizacji celów rozwojowych**.

Na poziomie regionalnym podstawowym punktem odniesienia pozostaje **Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego 2030 (SRWM 2030)**, która określa długookresowe priorytety w zakresie **jakości środowiska, spójności społecznej, kapitału ludzkiego** oraz **zrównoważonego rozwoju terytorialnego**. Wdrożenie raportowania ESG umożliwia **systematyczne monitorowanie stopnia realizacji celów strategicznych** oraz wzmacnia **koordynację działań** pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój regionalny.

W **obszarze środowiskowym** kluczową rolę odgrywają **Programy Ochrony Środowiska (POŚ)** sporządzane na poziomie województwa, powiatów i gmin. Dokumenty te stanowią podstawę prowadzenia polityki środowiskowej, a ich zapisy określają **priorytety, działania oraz wskaźniki** niezbędne do oceny stanu środowiska i skuteczności interwencji. **Raportowanie ESG** powinno odzwierciedlać realizację tych programów, zapewniając przejrzystość działań podejmowanych w takich obszarach jak **jakość powietrza, gospodarka wodno-ściekowa, efektywność energetyczna** oraz **gospodarka odpadami**.

Istotne znaczenie mają również **dokumenty sektorowe**, w szczególności **Programy Ochrony Powietrza (POP)**, **gminne Plany Gospodarki Niskoemisyjnej** oraz dokumenty wynikające z regionalnych działań klimatycznych, w tym **Regionalny Plan Działań dla Klimatu i Energii**. Perspektywa ESG wzmacnia **spójność systemu tych dokumentów**, umożliwiając prezentowanie danych w sposób **jednolity i porównywalny**, co sprzyja **ocenie efektywności podejmowanych działań** oraz **identyfikacji obszarów wymagających intensyfikacji wsparcia**.

Na poziomie lokalnym dokumenty strategiczne, takie jak **strategie rozwoju gmin i powiatów, lokalne programy ochrony środowiska** oraz **dokumenty planowania przestrzennego**, określają kierunki działań odpowiadające specyfice poszczególnych terytoriów. Włączenie elementów ESG do ich monitorowania pozwala **lepiej identyfikować potrzeby mieszkańców, oceniać jakość usług publicznych** oraz **ujednolicać dane środowiskowe i społeczne**, co ułatwia ich wykorzystanie w procesach planistycznych i inwestycyjnych.

Powiązanie dokumentów strategicznych JST z raportowaniem ESG wzmacnia także **mechanizmy finansowania działań rozwojowych**. Ustrukturyzowane dane ułatwiają pozyskiwanie **środków krajowych i unijnych**, w szczególności w obszarach związanych

z ochroną powietrza, efektywnością energetyczną, gospodarką wodną oraz adaptacją do zmiany klimatu. Dzięki temu raportowanie ESG pełni funkcję wspierającą zarówno proces zarządzania publicznego, jak i zdolność JST do realizacji projektów o wysokiej wartości rozwojowej.

Włączenie ESG do systemu dokumentów strategicznych JST umożliwia prowadzenie polityk publicznych w sposób **bardziej spójny, przewidywalny i ukierunkowany na długofalowe efekty**. Dane raportowane w ramach ESG stają się **integralnym elementem zarządzania rozwojem**, wzmacniając **przejrzystość działań** oraz **jakość decyzji podejmowanych przez administrację samorządową**.

3. Ramowe podejście do ESG

3.1. Obszar środowiskowy (E) - energia, klimat, zasoby

Obszar środowiskowy (E) w podejściu ESG odnosi się **do wpływu działalności jednostek samorządu terytorialnego na środowisko naturalne oraz do sposobu zarządzania zasobami i ryzykami środowiskowymi w perspektywie długoterminowej**. W kontekście JST filar ten obejmuje zarówno bezpośrednie oddziaływania związane z realizacją zadań publicznych i utrzymaniem infrastruktury, jak i pośredni wpływ wynikający z kształtowania polityk lokalnych, planowania przestrzennego oraz działań regulacyjnych i informacyjnych.

W ujęciu ramowym obszar środowiskowy koncentruje się na tych aspektach, **które mają kluczowe znaczenie dla jakości środowiska, bezpieczeństwa zasobowego oraz odporności**

Tabela 1. Kluczowe obszary środowiskowe (E) dla JST. Opracowanie własne.

OBSZAR	CO OBEJMUJE	PRZYKŁADOWE DZIAŁANIA JST
 Klimat	Emisje gazów cieplarnianych ślad węglowy urzędu i gminy	Audyty energetyczne, monitoring jakości powietrza, działania ograniczające emisje
 Energia	Efektywność budynków odnawialne źródła energii	Termomodernizacja budynków JST fotowoltaika, wymiana źródeł ciepła
 Woda	Gospodarka wodno-ściekowa retencja i ochrona zasobów	Budowa zbiorników retencyjnych modernizacja oczyszczalni ścieków
 Odpady (GOZ)	Segregacja, odzysk surowców gospodarka o obiegu zamkniętym	Inwestycje w PSZOK, edukacja ekologiczna, kompostowanie bioodpadów
 Bioróżnorodność	Ochrona gatunków i siedlisk utrzymanie terenów zieleni	Zieleń miejska, łąki kwietne ochrona pomników przyrody

terytorium na skutki zmiany klimatu. Zakres ten można uporządkować w pięciu tematach: **klimat, energia, woda, gospodarka o obiegu zamkniętym oraz bioróżnorodność.**

3.1.1. Klimat

W obszarze klimatu podejście ESG obejmuje zagadnienia związane z **emisjami gazów cieplarnianych** oraz **dostosowaniem do skutków zmiany klimatu**. W kontekście JST oznacza to **uwzględnianie wpływu działalności publicznej na bilans emisji** oraz **zarządzanie ryzykami klimatycznymi**, które mogą oddziaływać na **infrastrukturę, usługi publiczne** oraz **bezpieczeństwo mieszkańców**.

Zakres klimatyczny obejmuje zarówno **działania ograniczające presję emisyjną**, jak i **działania zwiększające odporność terytorium na zjawiska ekstremalne**. W ujęciu ramowym istotne jest postrzeganie klimatu **nie jako odrębnego obszaru tematycznego**, lecz jako **czynnika horyzontalnego**, wpływającego na **decyzje inwestycyjne, planistyczne i organizacyjne JST**.

W podejściu ESG **zarządzanie klimatem** koncentruje się na **długoterminowych skutkach decyzji publicznych** oraz na **wzmacnianiu odporności systemów publicznych** na konsekwencje zmiany klimatu.

3.1.2. Energia

W obszarze energii podejście ESG obejmuje zagadnienia związane z **zużyciem energii, strukturą źródeł energii** oraz **efektywnością energetyczną** w działalności jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście JST energia jest traktowana jako **kluczowy zasób**, którego wykorzystanie wiąże się jednocześnie ze **skutkami środowiskowymi, kosztami finansowymi** oraz **wpływem na jakość usług publicznych**.

Zakres energetyczny obejmuje w szczególności **zarządzanie zapotrzebowaniem na energię** w infrastrukturze publicznej oraz **stopniową zmianę sposobu jej pozyskiwania**. W ujęciu ramowym istotne jest postrzeganie energii nie wyłącznie jako obszaru technicznego, lecz jako **elementu decyzji strategicznych i organizacyjnych JST**, wpływającego na długoterminowe koszty funkcjonowania oraz odporność systemów publicznych.

W podejściu ESG **zarządzanie energią** koncentruje się na **ograniczaniu zużycia energii** oraz **zmniejszaniu presji środowiskowej** związanej z jej wytwarzaniem, przy jednoczesnym zachowaniu ciągłości i bezpieczeństwa świadczenia usług publicznych.

3.1.3. Woda

W obszarze wody podejście ESG obejmuje zagadnienia związane z **zarządzaniem zasobami wodnymi**, **zapewnieniem dostępności wody o odpowiedniej jakości** oraz **ograniczaniem ryzyk związanych z jej niedoborem lub nadmiarem**. W kontekście JST woda stanowi jednocześnie **zasób środowiskowy**, **element infrastruktury technicznej** oraz **czynnik wpływający na bezpieczeństwo i jakość życia mieszkańców**.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **gospodarkę wodno-ściekową**, **ochronę zasobów wodnych** oraz **działania zwiększające odporność terytorium na zmienne warunki hydrologiczne**. W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie wody nie wyłącznie jako zagadnienia technicznego, lecz jako **obszaru wymagającego koordynacji działań środowiskowych, planistycznych i inwestycyjnych JST**.

W podejściu ESG **zarządzanie wodą** koncentruje się na **racjonalnym wykorzystaniu zasobów wodnych** oraz **zapewnieniu ciągłości świadczenia usług publicznych**, przy jednoczesnym uwzględnianiu długoterminowych skutków decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym.

3.1.4. Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ)

W obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym podejście ESG odnosi się do **sposobu wykorzystania zasobów**, **ograniczania ilości wytwarzanych odpadów** oraz **wydłużania cyklu życia produktów i materiałów**. W kontekście JST GOZ obejmuje zarówno działania związane z organizacją gospodarki komunalnej, jak i szersze decyzje wpływające na **wzorce konsumpcji**, **zamówienia publiczne** oraz **funkcjonowanie infrastruktury lokalnej**.

Zakres GOZ obejmuje w szczególności **zapobieganie powstawaniu odpadów**, **ponowne użycie**, **recykling** oraz inne formy **odzysku zasobów**, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami. W ujęciu ramowym istotne jest postrzeganie gospodarki o obiegu zamkniętym nie jako zbioru odrębnych działań, lecz jako **podejścia systemowego**, wpływającego na sposób planowania i realizacji zadań publicznych.

W podejściu ESG **zarządzanie zasobami w duchu GOZ** koncentruje się na **zmniejszaniu presji na środowisko** oraz **racjonalizacji wykorzystania zasobów**, przy jednoczesnym uwzględnianiu

długoterminowych skutków środowiskowych i ekonomicznych decyzji podejmowanych przez JST.

3.1.5. Ochrona bioróżnorodności

W obszarze bioróżnorodności i krajobrazu podejście ESG obejmuje zagadnienia związane z **ochroną ekosystemów, zachowaniem różnorodności biologicznej oraz kształtowaniem ładu przestrzennego** w sposób sprzyjający utrzymaniu wartości przyrodniczych i krajobrazowych. W kontekście JST obszar ten dotyczy zarówno **ochrony zasobów przyrodniczych**, jak i **sposobu zagospodarowania przestrzeni**, który wpływa na jakość środowiska oraz warunki życia mieszkańców.

Zakres bioróżnorodności i krajobrazu obejmuje w szczególności **ochronę siedlisk i gatunków, zapewnienie ciągłości ekologicznej oraz utrzymanie i rozwój zielonej infrastruktury**. W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie tych zagadnień nie jako działań punktowych, lecz jako **elementu długofalowego zarządzania przestrzenią**, powiązanego z planowaniem przestrzennym i decyzjami inwestycyjnymi JST.

W podejściu ESG **zarządzanie bioróżnorodnością i krajobrazem** koncentruje się na **ochronie kapitału naturalnego oraz zachowaniu równowagi pomiędzy rozwojem a ochroną środowiska**, z uwzględnieniem długoterminowych skutków decyzji publicznych.

3.2. Obszar społeczny (S) - usługi publiczne, równość, jakość życia

Obszar społeczny (S) w podejściu ESG odnosi się do **wpływu działalności JST na jakość życia mieszkańców, dostępność usług publicznych oraz przeciwdziałanie wykluczeniu**. W ujęciu ramowym filar ten obejmuje zadania związane z organizacją i świadczeniem usług publicznych oraz działania wpływające na równość szans i bezpieczeństwo społeczne.

Zakres obszaru społecznego można uporządkować w czterech tematach: **ochrona zdrowia, edukacja, równość i jakość życia oraz warunki pracy i zatrudnienie**.

Tabela 2. Kluczowe obszary społeczne (S) dla JST. Opracowanie własne.

OBSZAR	CO OBEJMUJE	PRZYKŁADOWE DZIAŁANIA JST
 Zdrowie	Dostęp do opieki zdrowotnej profilaktyka, opieka długoterminowa	Programy zdrowotne, teleopieka wsparcie seniorów
 Edukacja	Jakość edukacji, kompetencje wyrównywanie szans	Wsparcie uczniów, doradztwo edukacyjne, edukacja ustawiczna
 Rodzina i jakość życia	Opieka nad dziećmi, wsparcie rodzin, usługi społeczne	Żłobki i przedszkola, usługi opiekuńcze, programy prorodzinne
 Równość i włączenie	Przeciwdziałanie wykluczeniu wsparcie grup wrażliwych	Usługi asystenckie, wsparcie osób z niepełnosprawnościami
 Praca i zatrudnienie	Aktywizacja zawodowa, warunki pracy, kompetencje	Programy aktywizacyjne, ekonomia społeczna, doradztwo zawodowe

3.2.1. Usługi publiczne - ochrona zdrowia

W obszarze ochrony zdrowia podejście ESG odnosi się do **dostępności, jakości oraz odporności systemu opieki zdrowotnej**. W kontekście JST oznacza to odpowiedzialność za organizację i koordynację usług zdrowotnych w sposób odpowiadający na **zmieniające się potrzeby demograficzne mieszkańców**, w szczególności związane ze starzeniem się społeczeństwa i wzrostem liczby osób wymagających stałej opieki.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **zapewnienie dostępu do świadczeń zdrowotnych, wspieranie profilaktyki i edukacji zdrowotnej oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza organizacyjnego i kadrowego systemu ochrony zdrowia**. W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie zdrowia jako **kluczowego elementu jakości życia oraz bezpieczeństwa społecznego**, a nie wyłącznie jako obszaru interwencji sektorowej.

W podejściu ESG **zarządzanie usługami zdrowotnymi** koncentruje się na **zapewnieniu ciągłości opieki, odporności systemu na kryzysy oraz długoterminowych skutkach decyzji organizacyjnych i finansowych** podejmowanych przez JST.

3.2.2. Usługi publiczne - edukacja

W obszarze edukacji podejście ESG odnosi się do **zapewnienia dostępu do edukacji o odpowiedniej jakości oraz tworzenia warunków do rozwoju kompetencji mieszkańców w długiej perspektywie**. W kontekście JST edukacja jest traktowana jako **kluczowy element rozwoju społecznego i gospodarczego**, wpływający na kapitał ludzki i spójność społeczną.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **organizację systemu edukacji, wspieranie rozwoju kompetencji uczniów oraz wyrównywanie szans edukacyjnych**, w tym zapewnienie

dostępności edukacji dla osób o zróżnicowanych potrzebach. W ujęciu ramowym istotne jest postrzeganie edukacji nie wyłącznie jako realizacji obowiązku publicznego, lecz jako **inwestycji w długofalowe zdolności rozwojowe społeczności lokalnej**.

W podejściu ESG **zarządzanie edukacją** koncentruje się na **zapewnieniu jakości i dostępności kształcenia** oraz **przygotowaniu mieszkańców do funkcjonowania w zmieniających się warunkach społecznych i gospodarczych**, z uwzględnieniem długoterminowych skutków decyzji podejmowanych przez JST.

3.2.3. Równość i jakość życia

W obszarze równości i jakości życia podejście ESG odnosi się do **przeciwdziałania nierównościami społecznymi i terytorialnym** oraz do **zapewnienia wszystkim mieszkańcom porównywalnego dostępu do podstawowych usług i warunków życia**. W kontekście JST obszar ten dotyczy działań wpływających na możliwość pełnego uczestnictwa mieszkańców w życiu społecznym, niezależnie od ich sytuacji życiowej, wieku czy miejsca zamieszkania.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **wsparcie rodzin, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami** oraz innych grup wymagających dodatkowego wsparcia, a także działania ograniczające ryzyko **wykluczenia społecznego i ekonomicznego**. W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie równości nie jako odrębnego celu, lecz jako **kryterium projektowania polityk i usług publicznych**, wpływającego na ich dostępność i skuteczność.

W podejściu ESG **zarządzanie równością i jakością życia** koncentruje się na **usuwaniu barier w dostępie do usług publicznych, poprawie warunków życia oraz wzmacnianiu bezpieczeństwa socjalnego**, z uwzględnieniem długoterminowych skutków społecznych decyzji podejmowanych przez JST.

3.2.4. Warunki pracy i zatrudnienie

W obszarze warunków pracy i zatrudnienia podejście ESG odnosi się do **funkcjonowania lokalnego rynku pracy** oraz **możliwości pełnego wykorzystania potencjału zawodowego mieszkańców**. W kontekście JST obszar ten obejmuje zarówno **rolę samorządu jako pracodawcy**, jak i jego wpływ na warunki zatrudnienia poprzez polityki lokalne oraz organizację usług publicznych.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **aktywizację zawodową osób pozostających poza rynkiem pracy, wspieranie integracji grup zagrożonych wykluczeniem** oraz **tworzenie warunków sprzyjających stabilnemu i bezpiecznemu zatrudnieniu**. W ujęciu ramowym

istotne jest postrzeganie pracy i zatrudnienia jako elementu **spójności społecznej i stabilności ekonomicznej terytorium**.

W podejściu ESG **zarządzanie obszarem pracy i zatrudnienia** koncentruje się na **lepszem wykorzystaniu dostępnych zasobów pracy, dostosowaniu kompetencji do zmieniających się potrzeb gospodarki oraz ograniczaniu ryzyk społecznych związanych z brakiem lub niską jakością zatrudnienia**, z uwzględnieniem długoterminowych trendów demograficznych.

3.3. Obszar ładu zarządczego (G) - przejrzystość, partycypacja, etyka

Obszar ładu zarządczego (G) w podejściu ESG odnosi się do **sposobu, w jaki JST podejmują decyzje, planują działania, realizują zadania publiczne oraz współpracują z interesariuszami**. Obejmuje on zasady i mechanizmy organizacyjne, które kształtują sposób funkcjonowania administracji publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym.

W ujęciu ramowym obszar ten obejmuje w szczególności **przejrzystość procesów decyzyjnych, dostęp do informacji, udział mieszkańców i partnerów w kształtowaniu polityk publicznych oraz organizację pracy i odpowiedzialność w strukturach JST**. Ład zarządczy stanowi ramę, w której realizowane są działania środowiskowe i społeczne, i determinuje sposób ich planowania, koordynacji oraz monitorowania.

Tabela 3. Kluczowe obszary zarządcze (G) dla JST. Opracowanie własne.

OBSZAR	CO OBEJMUJE	PRZYKŁADOWE DZIAŁANIA JST
 Planowanie i monitoring	Cele strategiczne, realizacja działań, ocena efektów	Monitoring strategii, sprawozdania, ewaluacje programów i projektów
 Przejrzystość i dostęp do informacji	Jawność działań, dostęp do informacji publicznej, komunikacja	BIP, otwarte dane, raporty o stanie JST, publikacja informacji zarządczych
 Partycypacja i dialog	Konsultacje społeczne, współpraca z interesariuszami zewnętrznymi	Konsultacje, budżet obywatelski, spotkania i warsztaty z mieszkańcami
 Etyka i standardy działania	Rzetelność, bezstronność, odpowiedzialność za działania	Kodeksy etyki, procedury wewnętrzne, systemy kontroli zarządczej
 Kompetencje i organizacja pracy	Zatrudnienie, kompetencje, organizacja i kultura pracy	Szkolenia pracowników, współpraca międzywydziałowa, standardy naboru

3.3.1. Przejrzystość organizacji

W obszarze przejrzystości organizacji podejście ESG odnosi się do **sposobu planowania, realizacji oraz monitorowania działań JST**. Obejmuje ono zasady i mechanizmy zapewniające

spójność pomiędzy celami strategicznymi a działaniami operacyjnymi oraz możliwość śledzenia postępów ich realizacji.

Zakres tego obszaru obejmuje w szczególności **systemy planowania strategicznego, monitorowanie realizacji celów, ocenę efektów polityk publicznych oraz wykorzystanie wyników monitoringu i ewaluacji w procesach decyzyjnych**. W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie przejrzystości nie tylko jako dostępu do informacji, lecz jako **elementu zarządzania opartego na danych i uczeniu się organizacji**.

W podejściu ESG **zarządzanie przejrzystością organizacyjną** koncentruje się na **zapewnieniu ciągłości informacji o realizowanych działaniach, możliwości wprowadzania korekt oraz odpowiedzialności za osiągnięte rezultaty**, z uwzględnieniem długoterminowych celów rozwojowych JST.

3.3.2. Dostęp do informacji i danych

W obszarze dostępu do informacji i danych podejście ESG odnosi się do **zapewnienia rzetelnych, aktualnych i dostępnych informacji** wykorzystywanych w procesach decyzyjnych JST. Obejmuje ono **gromadzenie, porządkowanie i udostępnianie danych** niezbędnych do planowania i realizacji zadań publicznych.

W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie danych jako **zasobu zarządczego**, który wspiera **monitorowanie działań, koordynację polityk publicznych oraz ciągłość procesów decyzyjnych**, bez wchodzenia w szczegółowe rozwiązania organizacyjne lub technologiczne.

3.3.3. Partycypacja i współpraca

W obszarze partycypacji i współpracy podejście ESG odnosi się do **angażowania interesariuszy w procesy planowania i realizacji polityk publicznych**. W kontekście JST obejmuje ono współpracę z mieszkańcami oraz partnerami społecznymi i instytucjonalnymi w celu uwzględniania zróżnicowanych perspektyw i potrzeb lokalnych.

W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie partycypacji i współpracy jako **elementu procesu decyzyjnego**, który wspiera **lepszé dopasowanie działań publicznych do potrzeb społecznych oraz koordynację działań pomiędzy różnymi podmiotami**, bez odnoszenia się do konkretnych narzędzi lub form organizacyjnych.

3.3.4. Etyka i jakość zarządzania

W obszarze etyki i jakości zarządzania podejście ESG odnosi się do **zasad rzetelności, bezstronności i odpowiedzialności** w funkcjonowaniu JST. Obejmuje ono sposób

podejmowania decyzji oraz organizację pracy administracji publicznej w sposób zapewniający spójność działań i odpowiedzialność instytucjonalną.

W ujęciu ramowym obszar ten obejmuje **jasne procedury działania, mechanizmy kontroli wewnętrznej oraz standardy etyczne i kulturę organizacyjną**, które wyznaczają ramy odpowiedzialnego zarządzania, bez odnoszenia się do konkretnych rozwiązań organizacyjnych lub narzędzi wdrożeniowych.

3.3.5. Kompetencje i rola JST w zarządzaniu rozwojem

W obszarze kompetencji i roli JST podejście ESG odnosi się do **sposobu pełnienia funkcji zarządczych przez samorząd**, w szczególności w zakresie **inicjowania, koordynowania i integrowania działań rozwojowych**. Obejmuje ono zdolność JST do wykraczania poza rolę wykonawczą i finansową na rzecz aktywnego kształtowania procesów rozwojowych.

W ujęciu ramowym istotne jest traktowanie kompetencji organizacyjnych jako **warunku skutecznego wdrażania zasad ESG**, obejmującego umiejętności współpracy, koordynacji działań oraz zarządzania procesami publicznymi. Rola JST w tym obszarze polega na tworzeniu spójnych ram działania dla realizacji celów środowiskowych, społecznych i zarządczych.

W celu ułatwienia tego procesu poniżej przedstawiono **zestawy pytań pomocniczych dla trzech obszarów ESG: środowiskowego, społecznego oraz zarządzania organizacyjnego**. Pytania mają charakter orientacyjny i służą **identyfikacji dostępnych danych, zakresów odpowiedzialności oraz obszarów wymagających dalszej analizy**.

Checklista może być wykorzystana jako narzędzie warsztatowe, np. podczas spotkania międzywydziałowego. Rekomendowane jest **wspólne przejście przez pytania, przypisanie odpowiedzialności oraz wskazanie luk w danych**. Odpowiedzi mogą zostać zebrane w prostym zestawieniu tabelarycznym i wykorzystane do **uporządkowania informacji, aktualizacji dokumentów strategicznych lub przygotowania raportowania ESG**.

ŚRODOWISKO (E)	SPOŁECZEŃSTWO (S)
☐ Czy dane dotyczące zużycia energii w budynkach JST są zbierane w sposób umożliwiający ich łączne zestawienie i analizę?	☐ Czy informacje dotyczące dostępności i jakości usług publicznych (zdrowie, edukacja) są zbierane i analizowane w sposób umożliwiający identyfikację potrzeb mieszkańców?
☐ Czy informacje o działaniach w zakresie odnawialnych źródeł energii są dostępne w jednym, spójnym zbiorze danych?	☐ Czy działania na rzecz rodzin, seniorów i osób wymagających wsparcia są skoordynowane pomiędzy różnymi jednostkami organizacyjnymi JST?
☐ Czy działania związane z gospodarowaniem wodą (np. retencją) są powiązane z dokumentami planistycznymi i inwestycyjnymi JST?	☐ Czy JST posiada spójny sposób identyfikowania grup zagrożonych wykluczeniem społecznym lub zawodowym?
☐ Czy dane dotyczące odpadów i recyklingu są monitorowane w sposób porównywalny w czasie?	☐ Czy zagadnienie ubóstwa energetycznego jest rozpatrywane łącznie z działaniami społecznymi i środowiskowymi?
☐ Czy zagrożenia ochrony bioróżnorodności są uwzględniane systemowo, a nie wyłącznie projektowo (np. w planowaniu przestrzennym)?	☐ Czy działania na rynku pracy uwzględniają różne grupy mieszkańców w sposób długofalowy, a nie wyłącznie projektowy?
ZARZĄDZANIE (G)	
☐ Czy cele i działania JST są jasno powiązane z dokumentami strategicznymi i regularnie monitorowane?	☐ Czy role i odpowiedzialności związane z realizacją działań są czytelne w strukturze organizacyjnej JST?
☐ Czy informacje publiczne są udostępniane w sposób zrozumiały i uporządkowany (np. poprzez Biuletyn Informacji Publicznej)?	☐ Czy JST posiada stałe mechanizmy dialogu z mieszkańcami i partnerami lokalnymi, a nie tylko jednorazowe konsultacje?
☐ Czy wnioski z monitoringu i analiz są wykorzystywane do usprawniania sposobu zarządzania?	

Rysunek 4. Checklisty ESG wspierające porządkowanie działań JST. Opracowanie własne.

4. Wdrażanie ESG w praktyce JST

4.1. Integracja zasad ESG z planowaniem strategicznym

ESG nie stanowi odrębnego obszaru polityki publicznej, lecz ramę podejmowania decyzji w planowaniu strategicznym JST. Oznacza to zintegrowane podejście do rozwoju, w którym cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze są analizowane łącznie. W takim ujęciu ESG porządkuje sposób myślenia o rozwoju, inwestycjach i usługach publicznych.

W praktyce oznacza to **zmianę roli JST**, które coraz częściej pełnią funkcję inicjatorów i koordynatorów działań rozwojowych, a nie wyłącznie podmiotów redystrybuujących środki. Kluczowe znaczenie ma przy tym **planowanie oparte na danych, analizach oraz dialogu z interesariuszami**.

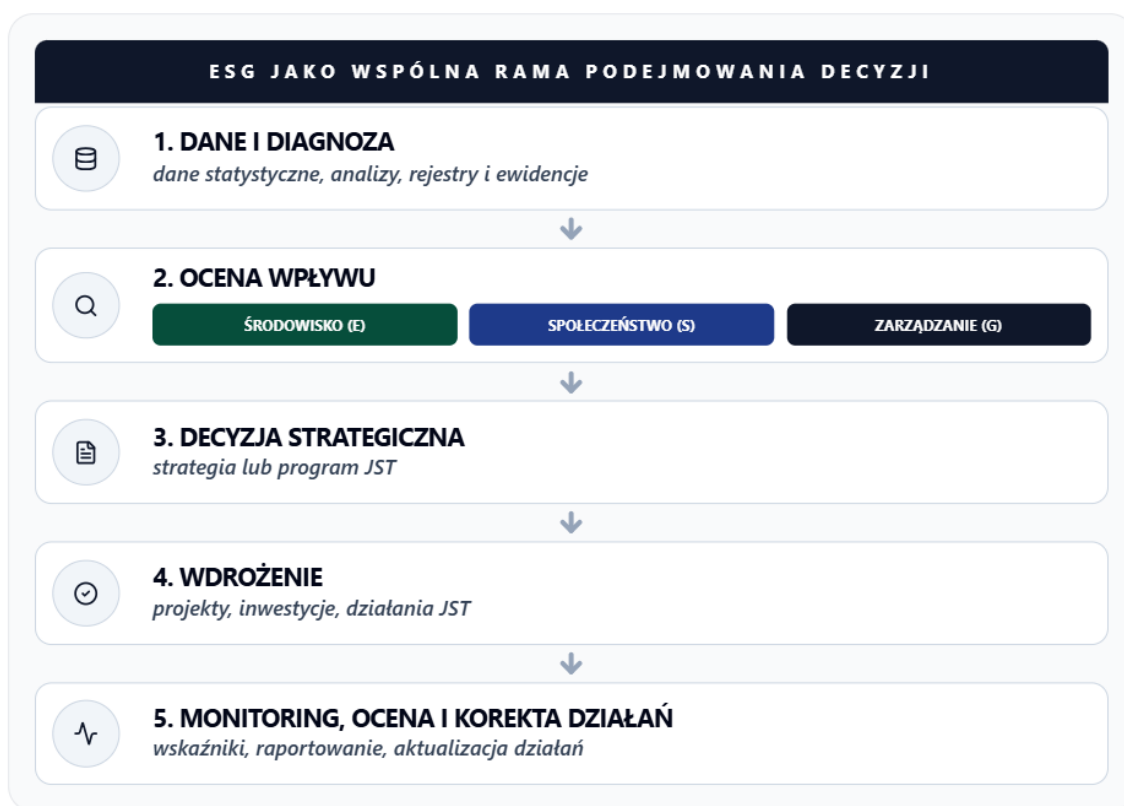
Istotnym elementem takiego podejścia jest **programowanie oparte na dowodach**, wskazywane jako jedna z zasad horyzontalnych prowadzenia polityki rozwoju. Dla JST oznacza ono uzasadnianie interwencji publicznych w oparciu o rzetelne dane i diagnozy, a następnie

przechodzenie do etapu operacjonalizacji poprzez konkretne programy, projekty i instrumenty finansowe.

Jednym z narzędzi porządkujących planowanie na poziomie lokalnym są **Powiatowe Plany Energii i Klimatu (PPEiK)**, których celem jest scalenie rozproszonych dokumentów sektorowych w jeden spójny system zarządzania transformacją energetyczną.

Istotnym elementem integracji ESG jest również **zasada partnerstwa**, zakładająca współpracę z organizacjami pozarządowymi, środowiskiem naukowym i biznesem, zwłaszcza w obszarach wymagających złożonych decyzji rozwojowych. JST mogą także wspierać lokalną gospodarkę poprzez **promowanie dobrowolnych standardów raportowania ESG dla MŚP**, takich jak VSME, co sprzyja spójności działań z rynkiem finansowym i łańcuchami dostaw.

W efekcie integracja zasad ESG z planowaniem strategicznym **nie polega na tworzeniu nowych dokumentów**, lecz na lepszym wykorzystaniu istniejących narzędzi, danych i procedur. Programowanie oparte na dowodach staje się w tym ujęciu **praktycznym mechanizmem wspierającym codzienne zarządzanie rozwojem JST**.



Rysunek 5. Proces podejmowania decyzji w JST w ujęciu ESG. Opracowanie własne.

Podrozdziały od 4.2 do 4.4 przedstawiają konkretne obszary decyzyjne i działania, które JST **mogą bezpośrednio implementować w planowaniu przestrzennym, gospodarce komunalnej oraz polityce klimatycznej**, świadczeniu usług publicznych oraz realizacji inwestycji i zamówień publicznych.

4.2. ESG w planowaniu przestrzennym i gospodarce komunalnej

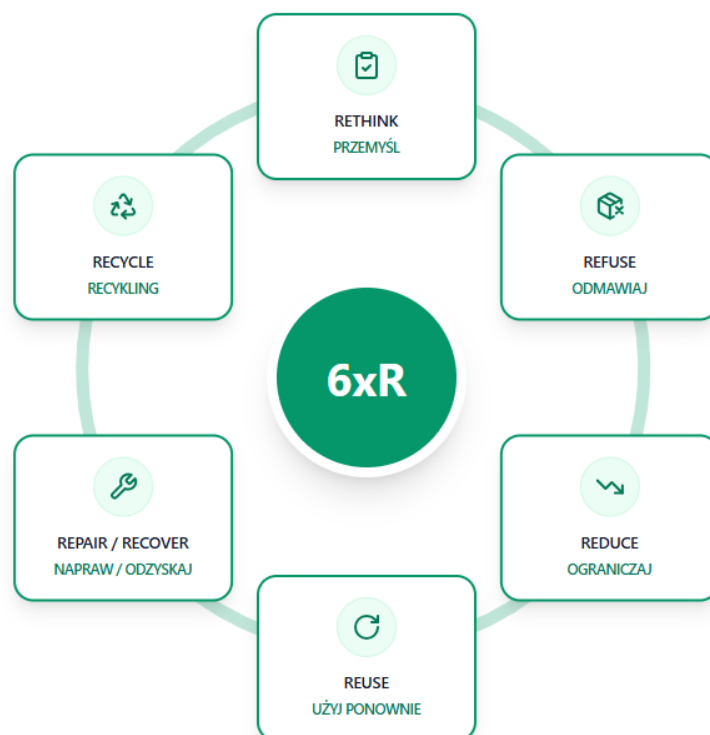
Wdrażanie zasad ESG w planowaniu przestrzennym i gospodarce komunalnej koncentruje się na **zarządzaniu przestrzenią i zasobami w sposób ograniczający negatywny wpływ na środowisko, zwiększający odporność na zmiany klimatu oraz poprawiający warunki życia mieszkańców**.

W dokumentach planistycznych JST coraz większe znaczenie przypisuje się **ładowi przestrzennemu oraz koncepcji miasta zwartego**, w tym miasta 15-minutowego. W praktyce oznacza to m.in. **ograniczanie rozpraszania zabudowy, preferowanie dogęszczania istniejącej struktury, lokalizowanie usług publicznych w zasięgu codziennego dojścia, ochronę korytarzy przewietrzania oraz zachowanie terenów zielonych i powierzchni biologicznie czynnej** w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Istotnym elementem działań środowiskowych JST jest **rozwój błękitno-zielonej infrastruktury**, opartej na wykorzystaniu procesów naturalnych **Aby osiągnąć** zwiększenie retencji wód i odporność na ekstremalne zjawiska pogodowe, **rekomendowane jest wdrożenie** takich rozwiązań jak systemy gromadzenia wód opadowych w budynkach publicznych (np. projekt „Małopolska Deszczówka”), ogrody deszczowe, zielone dachy i ściany oraz mikroretencja w przestrzeni miejskiej. Rozwiązania te ułatwiają ponowne wykorzystanie wód opadowych m.in. do podlewania zieleni i celów porządkowych.

W gospodarce komunalnej JST wdrażają zasady gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), wykraczając poza tradycyjne podejście do gospodarki odpadami. **Aby osiągnąć** cele GOZ w praktyce, **rekomendowane jest wdrożenie** rozszerzonych funkcji w lokalnych ekoPunktach (PSZOK), tak aby poza selektywną zbiórką pełniły one również rolę punktów ponownego użycia

i napraw. Uzupełnieniem tych działań powinno być kompostowanie bioodpadów oraz ograniczanie jednorazowych produktów w obiektach publicznych



Rysunek 6. Zasada 6xR. Opracowanie własne.

W obszarze energetyki komunalnej działania JST koncentrują się na **zmniejszeniu zużycia energii oraz zwiększaniu udziału lokalnych, niskoemisyjnych źródeł energii**. Obejmuje to m.in. **termomodernizację budynków użyteczności publicznej, wymianę nieefektywnych źródeł ciepła, instalację odnawialnych źródeł energii, modernizację oświetlenia ulicznego oraz rozwój biogazowni wykorzystujących odpady i osady ściekowe**.

Działania podejmowane w obszarze planowania przestrzennego i gospodarki komunalnej przekładają się na **konkretne efekty środowiskowe i społeczne**, takie jak ograniczenie emisji, poprawa jakości powietrza, racjonalne gospodarowanie wodą oraz zmniejszenie zużycia energii w infrastrukturze publicznej.

4.3. ESG w edukacji, zdrowiu, kulturze i pomocy społecznej

Wdrażanie filaru społecznego (S) ESG w JST dotyczy przede wszystkim **organizacji i sposobu świadczenia usług publicznych**, a nie wyłącznie ich zakresu. W praktyce oznacza to przejście od działań realizowanych w odrębnych sektorach do **zintegrowanego zarządzania usługami**

społecznymi, uwzględniającego dostępność, odporność systemów oraz zmieniające się potrzeby demograficzne.

W obszarze ochrony zdrowia i opieki JST mogą adaptować rozwiązania oparte na **zdalnym monitorowaniu potrzeb użytkowników oraz koordynacji usług**, które w sektorze prywatnym funkcjonują jako systemy opieki ciągłej. Przykładem działań JST są programy **teleopieki dla osób starszych i niesamodzielnych**, umożliwiające stały kontakt z centrum wsparcia oraz szybką reakcję w sytuacjach zagrożenia zdrowia. Takie rozwiązania pozwalają ograniczać liczbę hospitalizacji oraz zmniejszać presję na stacjonarną infrastrukturę opiekuńczą.

W obszarze edukacji JST mogą wykorzystywać podejście oparte na **rozwój kompetencji uniwersalnych i uczeniu się przez całe życie**, powszechnie stosowane w zarządzaniu zasobami ludzkimi. W praktyce samorządowej przekłada się to na traktowanie szkół jako **lokalnych centrów rozwoju kompetencji**, w których – poza realizacją podstawy programowej - prowadzone są działania wzmacniające kompetencje cyfrowe, społeczne i adaptacyjne dzieci i młodzieży, a także programy edukacji ustawicznej dla dorosłych.

W obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu JST mogą adaptować mechanizmy oparte na **identyfikacji grup wrażliwych oraz indywidualizacji wsparcia**, stosowane w zarządzaniu społecznym wpływem organizacji. Przekłada się to m.in. na łączenie wsparcia socjalnego z doradztwem energetycznym i cyfrowym, kierowanym do gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym lub wykluczeniem cyfrowym, zamiast wyłącznie interwencji finansowych.

W obszarze kultury i usług społecznych JST mogą wykorzystywać podejście oparte na **projektowaniu usług zorientowanych na użytkownika**, polegające na usuwaniu barier w dostępie do oferty publicznej. W praktyce obejmuje to dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób z ograniczoną mobilnością, rozwój cyfrowych kanałów dostępu do usług kulturalnych oraz elastyczne formy uczestnictwa w życiu społecznym, umożliwiające udział mieszkańcom niezależnie od wieku czy stanu zdrowia.

W praktyce filar społeczny ESG w JST **nie oznacza tworzenia nowych systemów usług**, lecz **adaptację sprawdzonych mechanizmów organizacyjnych** w celu lepszego dopasowania istniejących działań do potrzeb mieszkańców. Takie podejście pozwala zwiększać dostępność, spójność i trwałość usług publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu ich publicznego charakteru.

4.4. ESG w inwestycjach i zamówieniach publicznych

Wdrażanie zasad ESG w inwestycjach oraz zamówieniach publicznych JST polega na **uwzględnianiu długofalowych skutków decyzji inwestycyjnych** już na etapie ich planowania. W praktyce oznacza to ocenę inwestycji pod kątem **kosztów utrzymania infrastruktury**, jej wpływu na środowisko oraz zdolności do świadczenia usług publicznych w długim okresie, a nie wyłącznie kosztu realizacji.

W obszarze zamówień publicznych JST mogą wdrażać **standardy jakościowe**, polegające na precyzyjnym określaniu wymagań dotyczących **trwałości, efektywności energetycznej oraz sposobu użytkowania** przedmiotu zamówienia. Obejmuje to m.in. **wymaganie rozwiązań o wydłużonym okresie eksploatacji, możliwości naprawy i serwisowania** oraz **ograniczonej energo- i materiałochłonności**, co pozwala ograniczać koszty eksploatacyjne i ryzyko przedwczesnej degradacji infrastruktury.

Istotną dobrą praktyką jest **planowanie inwestycji w ujęciu portfelowym**, w którym projekty są porządkowane według ich znaczenia dla realizacji celów środowiskowych, społecznych i rozwojowych JST. Podejście to ułatwia priorytetyzację inwestycji przynoszących największe korzyści długoterminowe oraz lepszą koordynację działań między różnymi obszarami polityki publicznej.

W inwestycjach infrastrukturalnych JST mogą stosować podejście polegające na **projektowaniu rozwiązań z myślą o całym okresie użytkowania**, obejmujące łatwość utrzymania, możliwość przyszłej modernizacji oraz dostępność dla różnych grup użytkowników. Pozwala to ograniczać koszty eksploatacji oraz zwiększać niezawodność infrastruktury.

Kolejną dobrą praktyką jest **zarządzanie realizacją inwestycji poprzez jasno określone cele użytkowe**, takie jak poprawa efektywności funkcjonowania obiektów, obniżenie kosztów ich utrzymania czy zwiększenie jakości świadczonych usług. Skoncentrowanie się na efektach końcowych pozwala lepiej kontrolować rezultaty realizowanych projektów. Praktycznym przykładem jest **Gmina Karczew**, która zamiast klasycznego przetargu na roboty budowlane, podpisała umowę na **gwarantowany efekt energetyczny** w 10 budynkach użyteczności publicznej. Gmina zakontraktowała konkretne **cele użytkowe**: obniżenie zużycia energii cieplnej o **56%** oraz elektrycznej o **20,9%**. Cel ten osiągnięto nie tylko przez remonty, ale przede wszystkim dzięki wdrożeniu **inteligentnego systemu zarządzania i monitorowania**

energii w każdym pomieszczeniu. Skoncentrowanie się na **rezultacie końcowym** pozwoliło na skuteczną kontrolę kosztów utrzymania, co potwierdziły coroczne audyty wykazujące realne oszczędności na poziomie **57,68%**.

Wdrażanie zasad ESG w inwestycjach obejmuje również **ukierunkowanie wydatków publicznych na działania wspierające odporność lokalnej gospodarki**, w tym inwestycje sprzyjające utrzymaniu miejsc pracy, podnoszeniu kompetencji oraz dywersyfikacji kierunków rozwoju w regionach narażonych na zmiany strukturalne.

5. Zarządzanie ESG

5.1. Proces wdrażania zasad ESG

Wdrażanie zasad ESG w jednostkach samorządu terytorialnego nie ma charakteru jednorazowego działania, krótkotrwałej inicjatywy ani zamkniętego projektu, lecz stanowi ciągły proces zarządzania obejmujący programowanie, wdrożenie, realizację, monitorowanie, ocenę oraz korektę lub aktualizację działań. Tak rozumiany proces pozwala JST stopniowo integrować cele środowiskowe, społeczne i organizacyjne z codziennym funkcjonowaniem administracji oraz z długookresowym planowaniem rozwoju.

Kluczowym elementem tego podejścia jest **odejście od rozproszonych działań** na rzecz spójnego systemu planowania i zarządzania rozwojem. W praktyce oznacza to potrzebę porządkowania obowiązków planistycznych i łączenia wielu dokumentów tematycznych w jeden spójny system podejmowania decyzji. Odpowiedzią na to wyzwanie jest koncepcja **Powiatowych Planów Energii i Klimatu (PPEiK)**, które mają integrować dotychczas funkcjonujące dokumenty, takie jak Plany Gospodarki Niskoemisyjnej, Miejskie Plany Adaptacji, programy ochrony środowiska czy dokumenty dotyczące energii i ciepła. PPEiK obejmują kluczowe obszary transformacji: **dekarbonizację, efektywność energetyczną, bezpieczeństwo energetyczne, adaptację do zmiany klimatu oraz działania edukacyjne**, tworząc spójny punkt odniesienia dla decyzji inwestycyjnych i organizacyjnych JST.

Istotnym założeniem procesu wdrażania ESG jest również **zasada przełożenia założeń na działania**, zgodnie z którą już na etapie planowania należy jasno określić, **w jaki sposób cele strategiczne będą realizowane w praktyce**. Oznacza to konieczność powiązania strategii z konkretnym zestawem narzędzi: **źródłami finansowania, harmonogramami, odpowiedzialnymi jednostkami organizacyjnymi oraz zasobami kadrowymi**. Dzięki temu ESG

nie pozostaje jedynie zestawem ogólnych deklaracji, lecz staje się elementem codziennego zarządzania publicznego.

Centralną rolę w procesie wdrażania ESG w JST centralne znaczenie ma **programowanie oparte na dowodach** (*evidence-based policy*), wskazane jako jedna z zasad horyzontalnych w Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”. W praktyce oznacza to przyjęcie przez JST **podejścia opartego na analizie skutków decyzji rozwojowych**.

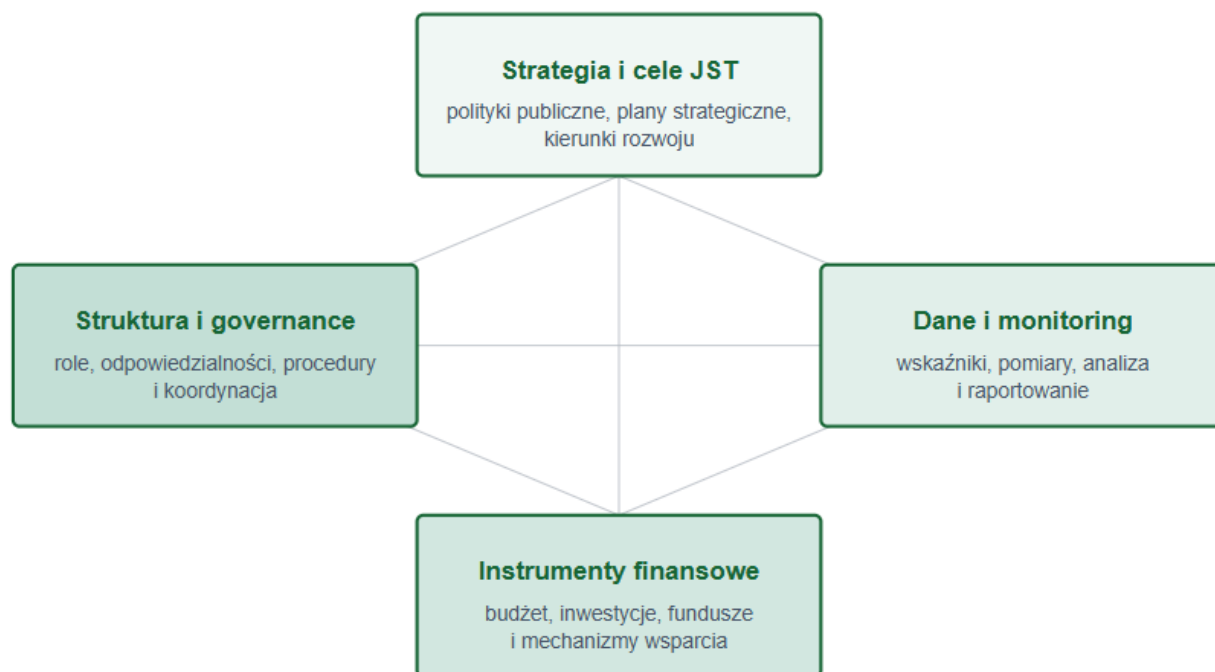
Analiza skutków polega na tym, że przed podjęciem istotnej decyzji inwestycyjnej lub programowej JST ocenia jej wpływ w wymiarze środowiskowym, społecznym, przestrzennym oraz finansowym. Oznacza to, że planowane działania są weryfikowane nie tylko pod kątem kosztu czy dostępności środków, lecz także pod kątem ich długoterminowych konsekwencji dla mieszkańców i terytorium.

W tym celu JST wykorzystują **dostępne rejestry i bazy danych**, m.in. **Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków (CEEB)**, dane o emisjach raportowane do **KOBiZE** oraz **narzędzia GIS** stosowane w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu ryzykiem klimatycznym. Szczegółowe zestawienie tych i innych kluczowych systemów ewidencji znajduje się w **podrozdziale 6.2**, natomiast wykaz proponowanych wskaźników wspierających ten proces ujęto w **podrozdziale 6.1**. Zgromadzone w ten sposób dane stanowią następnie **podstawę do oceny alternatywnych wariantów działań, identyfikacji ryzyk oraz wyboru rozwiązań przynoszących największy efekt rozwojowy przy racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych**.

Znaczenie takiego podejścia potwierdzają również badania naukowe dotyczące zarządzania zrównoważonym rozwojem w samorządach. Analizy wskazują, że skuteczne wdrażanie polityk klimatycznych i ESG wymaga jednoczesnego rozwijania **zdolności strategicznych, analitycznych, zarządczych oraz umiejętności współpracy z interesariuszami zewnętrznymi**, które umożliwiają przełożenie dokumentów strategicznych na realne działania. JST, które dysponują własnymi źródłami danych, jasno określonymi rolami organizacyjnymi oraz zasadami współpracy, osiągają wyższy poziom spójności i efektywności działań niż jednostki skupiające się wyłącznie na formalnych dokumentach.

Proces wdrażania ESG obejmuje także **stosowanie standardów sektorowych i technicznych**, które zapewniają zgodność realizowanych projektów z celami środowiskowymi. Przykładem są wymagania dotyczące finansowania instalacji grzewczych o niskiej emisji pyłów, standardy energetyczne dla budynków publicznych czy kryteria środowiskowe stosowane w programach

dotacyjnych. Takie podejście pozwala JST minimalizować ryzyko inwestycji sprzecznych z długofalowymi celami klimatycznymi oraz zwiększa efektywność wykorzystania środków publicznych.



Rysunek 7. Filary wdrażania ESG w JST. Opracowanie własne

Proces wdrażania ESG w JST należy postrzegać jako zintegrowany cykl zarządzania, w którym strategia, dane, instrumenty finansowe i struktura organizacyjna wzajemnie się uzupełniają. ESG staje się w ten sposób nie dodatkowym obowiązkiem, lecz **narzędziem porządkującym sposób planowania, realizacji i oceny polityk publicznych**, dostosowaną do długoterminowych wyzwań rozwojowych samorządów.

5.2. Identyfikacja i zarządzanie ryzykiem ESG

Zarządzanie ryzykiem ESG w jednostkach samorządu terytorialnego polega na systematycznej identyfikacji, ocenie i ograniczaniu **ryzyk środowiskowych (E), społecznych (S) oraz zarządczych (G)**, które mogą wpływać na realizację zadań publicznych, stabilność finansową JST oraz bezpieczeństwo mieszkańców.

Podstawowym etapem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja stopnia narażenia JST na określone zagrożenia. W praktyce oznacza to wskazanie sektorów i obszarów najbardziej podatnych na skutki zmiany klimatu oraz zmian społecznych i gospodarczych. Do takich obszarów należą w szczególności ochrona zdrowia, gospodarka wodna, transport, budownictwo oraz infrastruktura techniczna.

Istotnym wyzwaniem dla JST są również **ryzyka związane z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi**, w tym tzw. powodziami miejskimi. Samorządy muszą uwzględniać zarówno zjawiska takie jak powodzie błyskawiczne, wynikające z intensywnych opadów i ukształtowania terenu, jak i powodzie miejskie, będące konsekwencją niewystarczającej lub przeciążonej infrastruktury kanalizacyjnej. Ryzyka te wymagają działań zapobiegawczych, takich jak rozwój błękitno-zielonej infrastruktury, zwiększanie retencji oraz uwzględnianie zagrożeń w dokumentach planowania przestrzennego, **co w praktyce realizowane jest poprzez konkretne rozwiązania i inwestycje opisane szerzej jako przykłady dobrych praktyk w podrozdziale 4.2**

Szczególną kategorią ryzyk ESG jest **bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej**, w tym obiektów użyteczności publicznej o kluczowym znaczeniu dla mieszkańców, takich jak szpitale, stacje uzdatniania wody czy obiekty transportowe. Infrastruktura ta musi zachować ciągłość działania nawet w warunkach kryzysowych, co wiąże się z koniecznością stosowania **systemów zasilania awaryjnego, kogeneracji, magazynów energii oraz zapasowych połączeń energetycznych**. Jednocześnie obiekty te należą do najbardziej energochłonnych elementów majątku JST, co zwiększa ich znaczenie z perspektywy ryzyk klimatycznych i finansowych.

RYZYKA ESG W JST



Rysunek 8. Klasyfikacja głównych kategorii ryzyk ESG w JST. Opracowanie własne.

W identyfikacji i ocenie ryzyk ESG JST wykorzystują **narzędzia analityczne oraz systemy informacji przestrzennej (GIS)**, m.in. System Osłony Przeciw osuwiskowej (SOPO) oraz mapy zagrożenia powodziowego. Pozwala to **ograniczać zabudowę na terenach podwyższonego ryzyka** oraz **lepiej planować inwestycje zwiększające odporność na zmiany klimatu**.

Zarządzanie ryzykiem ESG nie ogranicza się do rozpoznania zagrożeń, lecz polega na **włączaniu wyników analiz do procesów decyzyjnych**, takich jak planowanie inwestycji, budżetowanie i ustalanie priorytetów rozwojowych. W praktyce oznacza to **uwzględnianie ryzyk klimatycznych przy lokalizacji inwestycji oraz planowaniu wydatków wieloletnich**.

5.3. ESG a budżet JST i planowanie wieloletnie

Skuteczne wdrażanie zasad ESG w jednostkach samorządu terytorialnego wymaga ścisłego powiązania **celów strategicznych z procesami budżetowymi oraz planowaniem wieloletnim**. Bez takiego powiązania ESG pozostaje zapisaną deklaracją, niewpływającą realnie na sposób alokacji środków publicznych. W praktyce oznacza to konieczność uwzględniania celów środowiskowych, społecznych i organizacyjnych już na etapie przygotowywania budżetu oraz Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF).

Dokumenty strategiczne wskazują, że realizacja celów klimatycznych i środowiskowych wymaga **stałego i przewidywalnego finansowania**. W tym kontekście **rekomenduje się, aby JST corocznie przeznaczają określoną część dochodów własnych na działania związane z ochroną powietrza, klimatem i adaptacją do zmiany klimatu**. Takie podejście pozwala stopniowo budować zestaw projektów ESG oraz ogranicza ryzyko przerwania działań w przypadku krótkoterminowych trudności budżetowych.

Planowanie finansowe w perspektywie ESG powinno uwzględniać charakter inwestycji długoterminowych, które generują koszty początkowe, ale przynoszą oszczędności w kolejnych latach (np. termomodernizacja, rozwój OZE). **Aby osiągnąć** optymalizację wydatków w długim okresie, **rekomendowane jest wdrożenie rachunku kosztów cyklu życia (Life Cycle Costing - LCC)**, czyli analizy kosztów w całym okresie użytkowania inwestycji. Pozwala to ocenić całkowity koszt przedsięwzięcia w perspektywie wieloletniej, obejmującej nie tylko etap realizacji, lecz także eksploatację, zużycie energii oraz koszty utrzymania



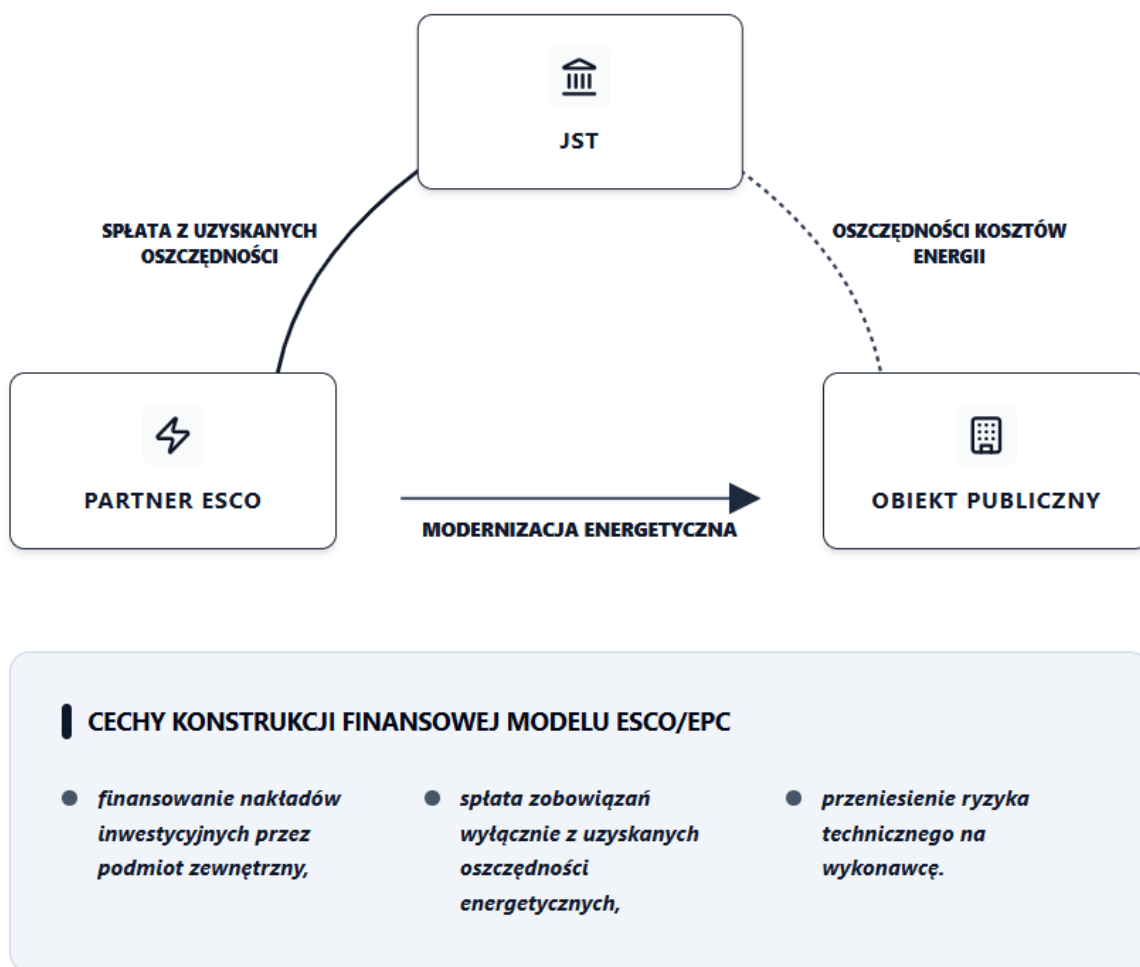
Rysunek 9. Porównanie podejścia kosztowego w zamówieniach publicznych z perspektywy kosztu cyklu życia. Opracowanie własne.

Wdrażanie ESG w budżecie JST wiąże się z koniecznością **zróżnicowania źródeł finansowania**, obejmujących środki własne samorządów, fundusze unijne, krajowe instrumenty wsparcia oraz środki dedykowane regionom przechodzącym zmiany strukturalne. Pozwala to na

realizację projektów infrastrukturalnych i społecznych bez nadmiernego obciążania lokalnych budżetów.

Badania naukowe wskazują, że jednym z głównych ograniczeń wdrażania polityk zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym są **bariery finansowe i instytucjonalne**, które utrudniają przełożenie celów strategicznych na realne działania. Jednocześnie podkreśla się, że samorządy, które skutecznie integrują cele ESG z budżetem i planowaniem wieloletnim, osiągają większą stabilność realizowanych projektów oraz wyższy poziom zaufania społecznego do prowadzonej polityki rozwoju.

Coraz większą rolę w finansowaniu działań ESG odgrywają **nowe modele realizacji inwestycji**, w szczególności model współpracy z firmą świadczącą usługi energetyczne (Energy Service Company, ESCO) realizowany w formule umów poprawy efektywności energetycznej (Energy Performance Contracting, EPC). W tym podejściu **modernizacja energetyczna obiektów publicznych jest finansowana przez firmę zewnętrzną, natomiast spłata nakładów następuje z osiągniętych i gwarantowanych oszczędności kosztów energii**. Takie rozwiązania pozwalają JST realizować projekty zwiększające efektywność energetyczną bez konieczności ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych na początku przedsięwzięcia, jednocześnie przenosząc część ryzyk realizacyjnych i efektywnościowych na wykonawcę. Dobrym przykładem jest **Sosnowiec**, który już w 2013 roku podpisał z Siemensem umowę na zarządzanie energią w 87 szkołach i przedszkolach. Zamiast tradycyjnego przetargu na remont, miasto postawiło na model EPC, wykonawca zagwarantował 31% oszczędności ciepła i zarządzał systemami przez 10 lat.



Rysunek 10. Model finansowania inwestycji efektywności energetycznej w formule ESCO/EPC w JST.

Opracowanie własne.

Z perspektywy zarządzania finansami publicznymi istotne jest **włączanie kryteriów ESG do ustalania priorytetów inwestycyjnych**. W praktyce oznacza to, że przy wyborze projektów JST oceniają nie tylko koszt i zgodność ze strategią, ale także **wpływ inwestycji na emisję, jakość życia mieszkańców, odporność infrastruktury oraz ryzyka długoterminowe**.

5.4. Role i odpowiedzialności w strukturze organizacyjnej

Struktura organizacyjna odpowiedzialna za realizację polityki rozwoju oraz ochronę środowiska i klimatu w Małopolsce opiera się na **wielopoziomowym systemie zarządzania**, w którym kompetencje są rozdzielone pomiędzy poziom regionalny, powiatowy i gminny oraz wyspecjalizowane zespoły eksperckie. Zgodnie z kierunkiem przyjętym w dokumentach strategicznych region stopniowo odchodzi od roli wyłącznie podmiotu rozdzielającego środki na rzecz **inicjatora, moderatora i partnera** procesów rozwojowych.

Na poziomie województwa kluczową rolę odgrywają organy odpowiedzialne za **wyznaczanie kierunków rozwoju oraz kontrolę nad realizacją polityk publicznych**. Sejmik Województwa Małopolskiego pełni funkcję strategiczną, uchwalając podstawowe dokumenty planistyczne, w tym Strategię Rozwoju Województwa, programy strategiczne oraz programy naprawcze, takie jak Program ochrony powietrza. Zarząd Województwa Małopolskiego odpowiada natomiast za **planowanie działań, koordynację projektów ponadlokalnych, budowanie sieci współpracy oraz monitorowanie realizacji strategii**, w tym przygotowywanie corocznych raportów o stanie województwa.

Istotne znaczenie mają również departamenty Urzędu Marszałkowskiego, które przygotowują konkretne rozwiązania i sprawują nadzór merytoryczny nad wdrażaniem polityk środowiskowych i rozwojowych. Zaplecze analityczne dla tych działań zapewnia **Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego (MORR)**, odpowiedzialne za badania, analizy zmian społecznych i gospodarczych oraz monitoring najważniejszych wskaźników strategicznych.

Skuteczność wdrażania ESG w regionie opiera się w dużej mierze na pracy **wyspecjalizowanych zespołów operacyjnych**, które stanowią łącznik między dokumentami strategicznymi a działaniami realizowanymi lokalnie. Szczególną rolę pełnią **Ekodoradcy**, funkcjonujący w zdecydowanej większości gmin, którzy wspierają mieszkańców w zakresie wymiany źródeł ciepła, termomodernizacji budynków, korzystania z programów dotacyjnych oraz prowadzą działania informacyjne i edukacyjne.

Uzupełnieniem tego systemu są **doradcy ds. klimatu i środowiska na poziomie powiatowym**, odpowiedzialni za koordynację działań pomiędzy gminami, wsparcie techniczne budynków użyteczności publicznej oraz przekazywanie wiedzy pomiędzy poziomem regionalnym a lokalnym. Wsparcie dla sektora gospodarczego zapewniają natomiast Ekodoradcy działający przy instytucjach obsługujących przedsiębiorców, którzy pomagają MŚP we wdrażaniu rozwiązań z zakresu OZE, GOZ oraz dostosowaniu się do wymogów środowiskowych.

Nowym elementem systemu są również **operatorzy w Programie „Czyste Powietrze”**, pełniący rolę opiekunów inwestycji dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Ich zadaniem jest całościowe wsparcie mieszkańców - od przygotowania dokumentacji po rozliczenie dotacji.

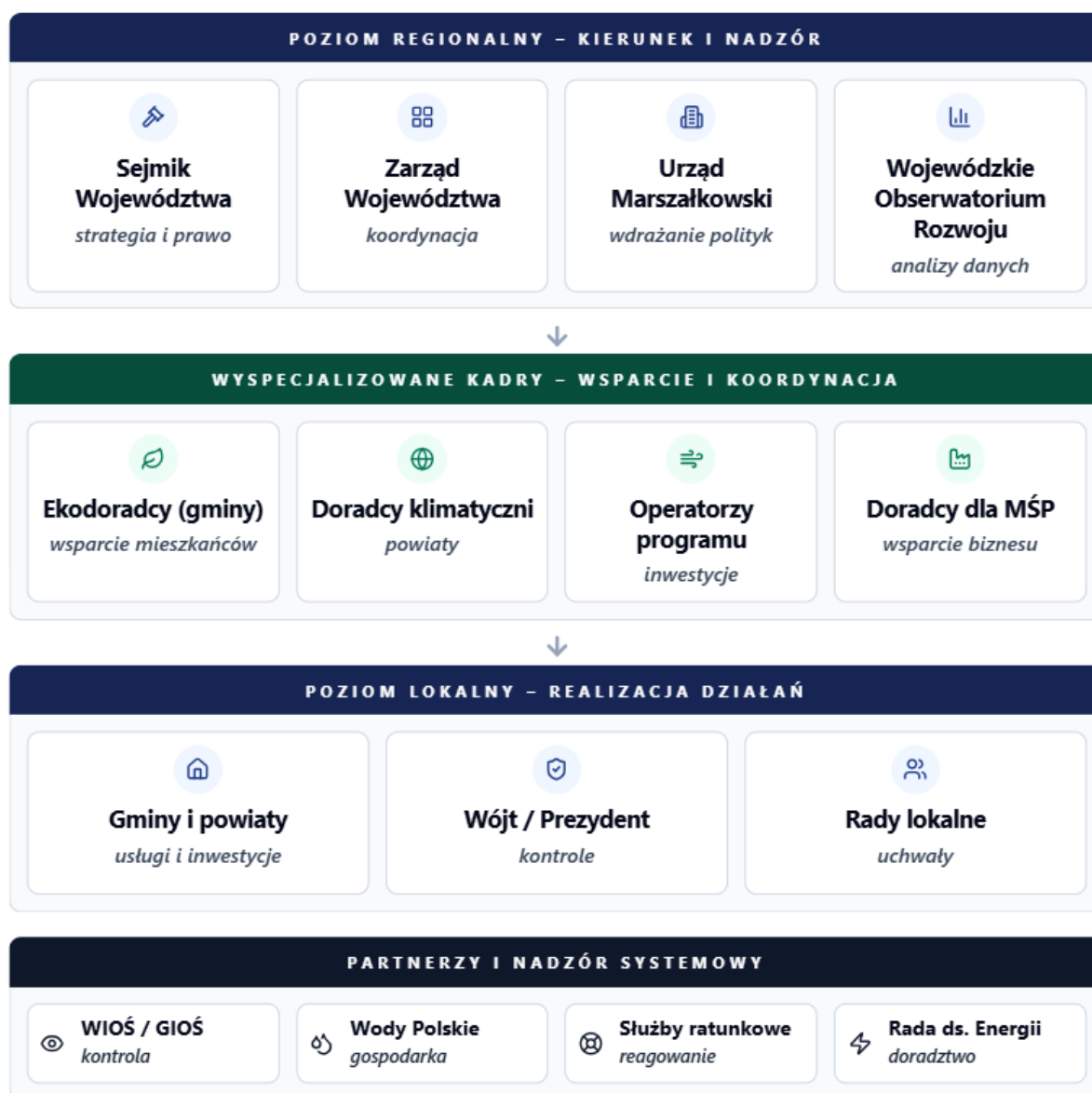
Na poziomie powiatów i gmin odpowiedzialność koncentruje się na **realizacji określonych zadań publicznych oraz egzekwowaniu przepisów środowiskowych**. Starostowie wykonują

zadania z zakresu administracji środowiskowej, w tym wydawanie decyzji emisyjnych, prowadzenie rejestrów terenów zanieczyszczonych czy badań jakości gleby. Rady powiatów i gmin pełnią funkcję uchwałodawczą, przyjmując lokalne programy ochrony środowiska, regulaminy utrzymania czystości oraz dokumenty planistyczne istotne dla ładu przestrzennego i adaptacji do zmiany klimatu.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast odpowiadają za **codzienną realizację działań**, w tym kontrole palenisk, prowadzenie ewidencji zbiorników bezodpływowych oraz wprowadzanie danych do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB). To na tym poziomie ESG przekłada się bezpośrednio na codzienne funkcjonowanie mieszkańców.

Uzupełnieniem struktury zarządzania są **instytucje kontrolne i partnerzy systemowi**, w tym Inspekcja Ochrony Środowiska, odpowiedzialna za kontrolę i monitoring stanu środowiska, oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, realizujące zadania w zakresie zarządzania wodami, ochrony przed powodzią i suszą. W działaniach interwencyjnych i kryzysowych JST współpracują także ze służbami ratowniczymi.

Jako dobra praktyka rekomendowane jest również powoływanie Rad ds. Energii i Klimatu - ciał doradczych z udziałem ekspertów zewnętrznych, które wzmacniają współpracę, wymianę wiedzy oraz obiektywną ocenę realizowanych działań.



Rysunek 11. Wielopoziomowa struktura organizacyjna wdrażania zasad ESG w Małopolsce. Opracowanie własne.

6. Wskaźniki i mierniki ESG

6.1. Dobór wskaźników na poziomie JST

Zarządzanie obszarami ESG w JST wymaga stosowania **jasno określonych wskaźników**, które umożliwiają ocenę postępów realizacji polityk publicznych oraz skuteczności podejmowanych działań. Celem nie jest mierzenie wszystkich możliwych zjawisk, lecz wykorzystanie **wskaźników już funkcjonujących w dokumentach strategicznych**, które są istotne z punktu widzenia rozwoju regionu.

W Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030” przyjęto jednolity system monitorowania obejmujący aspekty środowiskowe, społeczne i organizacyjne. Łącznie zidentyfikowano **33 wskaźniki wykorzystywane do monitorowania rozwoju regionalnego**, z których część można przypisać do poszczególnych obszarów ESG. Takie podejście pozwala oprzeć wdrażanie ESG na istniejącym systemie monitoringu, bez tworzenia równoległych struktur raportowych.

6.1.1. Wskaźniki środowiskowe (E)

Wskaźniki środowiskowe koncentrują się na jakości środowiska, gospodarce zasobami oraz zmianach w obszarze energii. Do najważniejszych wskaźników należą m.in.:

- **Średnioroczne stężenie pyłów PM_{2,5}** w głównych miastach regionu (Kraków, Nowy Sącz, Tarnów, Trzebinia), traktowane jako podstawowy miernik jakości powietrza oraz skuteczności programów antysmogowych.
- **Emisja CO₂ z zakładów o największym oddziaływaniu**, pozwalająca ocenić presję przemysłu na środowisko.
- **Odsetek selektywnie zebranych odpadów komunalnych** w stosunku do ogółu odpadów, jako wskaźnik postępów we wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym.
- **Udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej**, obrazujący tempo zmian w systemie energetycznym regionu.
- **Powierzchnia lasów oraz terenów zieleni publicznej**, odnosząca się do ochrony zasobów przyrodniczych i adaptacji do zmiany klimatu.

Wskaźniki te umożliwiają ocenę zarówno efektów krótkoterminowych, jak i długoterminowych trendów środowiskowych.

6.1.2. Wskaźniki społeczne (S)

Wskaźniki społeczne odnoszą się do jakości życia mieszkańców, zdrowia publicznego oraz sytuacji na rynku pracy. Wśród najważniejszych wskaźników znajdują się:

- **Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym**, pozwalający ocenić skalę ryzyka wykluczenia społecznego w regionie.
- **Przeciętne trwanie życia**, traktowane jako łączny wskaźnik dobrostanu społecznego i jakości systemu ochrony zdrowia.

- **Średnia liczba dni absencji chorobowej**, wskazująca na stan zdrowia populacji w wieku produkcyjnym.
- **Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata**, obrazujący aktywność zawodową mieszkańców.
- **Odsetek osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym**, istotny z punktu widzenia kapitału ludzkiego i zdolności rynku pracy na zmiany strukturalne.

Zestaw tych wskaźników pozwala na ocenę skutków polityk społecznych JST oraz identyfikację obszarów wymagających dodatkowych działań.

6.1.3. Wskaźniki ładu zarządczego (G)

Wskaźniki z obszaru ładu zarządczego odnoszą się do jakości zarządzania publicznego, stabilności finansowej JST oraz poziomu udziału mieszkańców w życiu publicznym. Obejmują one m.in.:

- **Zróżnicowanie poziomu rozwoju gmin**, mierzone wskaźnikiem zbiorczym, wskazujące na skalę nierówności terytorialnych.
- **Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem JST**, odzwierciedlający zdolność do prowadzenia długoterminowej polityki rozwojowej.
- **Dochody własne samorządów**, jako miara samodzielności finansowej.
- **Frekwencję w wyborach samorządowych**, traktowaną jako wskaźnik zaangażowania obywatelskiego.
- **Odsetek mieszkańców korzystających z e-administracji**, obrazujący poziom cyfryzacji usług publicznych.

Wskaźniki te umożliwiają ocenę nie tylko efektów finansowych działań JST, lecz także jakości procesów decyzyjnych i współpracy z mieszkańcami.

6.1.4. Wskaźniki rozwoju zrównoważonego terytorialnie

Oprócz wskaźników przypisanych bezpośrednio do filarów środowiskowego (E), społecznego (S) i organizacyjnego (G), w systemie monitoringu funkcjonuje również grupa **wskaźników rozwoju zrównoważonego już wykorzystywanych w monitorowaniu i realizacji celów strategicznych**. Nie odnoszą się one wyłącznie do jednego obszaru ESG, lecz pokazują całościowe efekty prowadzonej polityki rozwoju w ujęciu terytorialnym.

Do tej grupy należą mierniki dotyczące:

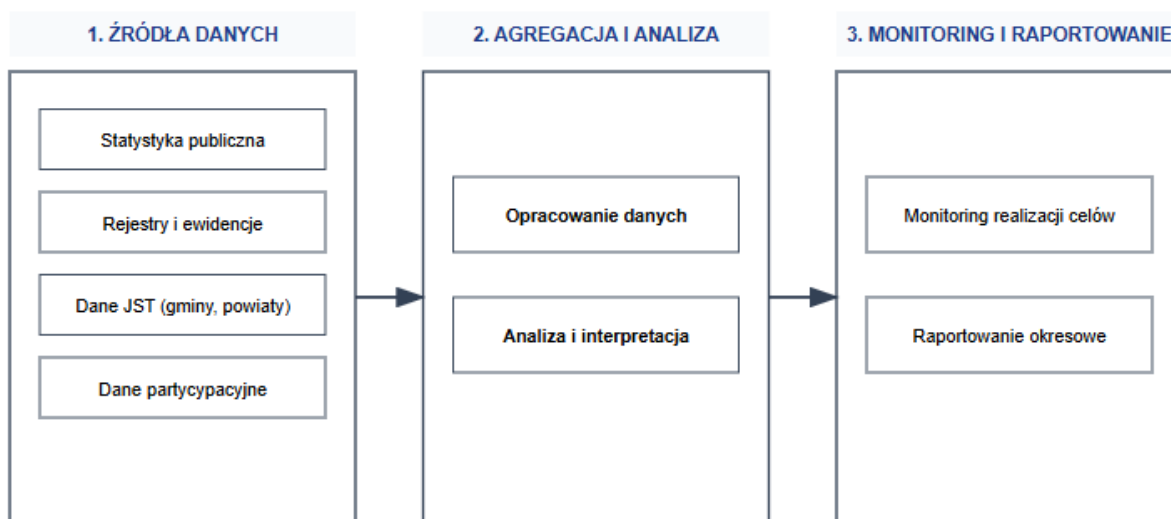
- **ładu przestrzennego**, mierzonego udziałem powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz poziomem urbanizacji, rozumianym jako udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie mieszkańców;
- **koncentracji aktywności inwestycyjnej w ośrodkach miejskich**, wyrażoną wartością nakładów inwestycyjnych realizowanych w miastach pełniących funkcje społeczno-gospodarcze w ramach Polskiej Strefy Inwestycji;
- **zróżnicowania rozwojowego pomiędzy gminami**, mierzone relacją dochodów własnych gmin w przeliczeniu na mieszkańca, odzwierciedlającą różnice pomiędzy jednostkami o najwyższym i najniższym poziomie dochodów.

Wskaźniki rozwoju terytorialnego pozwalają ocenić, **czy działania podejmowane w obszarach środowiskowym, społecznym i zarządczym przekładają się na realne zmiany w przestrzeni oraz na ograniczanie różnic rozwojowych**. Z tego względu stanowią one ważne uzupełnienie analizy ESG w jednostkach samorządu terytorialnego.

6.2. Źródła danych i systemy zbierania informacji

Monitoring realizacji celów środowiskowych, społecznych i zarządczych w jednostkach samorządu terytorialnego opiera się na **różnych źródłach danych**, które różnią się zakresem tematycznym, poziomem agregacji oraz częstotliwością aktualizacji. W praktyce JST funkcjonują w **warunkach rozporoszonych informacji**, wynikającego z podziału kompetencji pomiędzy różne szczeble administracji oraz równoległego funkcjonowania wielu systemów ewidencji i raportowania. W odpowiedzi na te wyzwania w Małopolsce rozwijany jest **wielopoziomowy system danych**, łączący statystykę publiczną, dane operacyjne oraz analizy

regionalne w jedno zaplecze monitorowania realizacji celów w ujęciu ESG.



Rysunek 12. Struktura źródeł danych oraz przepływ informacji w monitoringu realizacji celów środowiskowych, społecznych i zarządczych. Opracowanie własne.

Podstawowym źródłem danych ilościowych pozostaje statystyka publiczna, w szczególności zasoby Głównego Urzędu Statystycznego, w tym dane z Banku Danych Lokalnych. Dane te zapewniają **porównywalność wskaźników w czasie oraz pomiędzy jednostkami terytorialnymi**, co umożliwia śledzenie zmian społecznych i organizacyjnych oraz ocenę postępów realizacji celów strategicznych JST. Informacje pochodzące z GUS stanowią punkt odniesienia dla monitoringu wskaźników o charakterze społecznym i zarządczym.

Istotną rolę w regionalnym systemie monitoringu pełni Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego (MORR), które odpowiada za **zbieranie, porządkowanie i interpretację danych** pochodzących z różnych źródeł. W tym ujęciu MORR pełni funkcję zaplecza analitycznego wspierającego ocenę realizacji dokumentów strategicznych oraz programów operacyjnych, umożliwiając zbiorcze ujęcie wyników monitoringu na poziomie regionalnym.

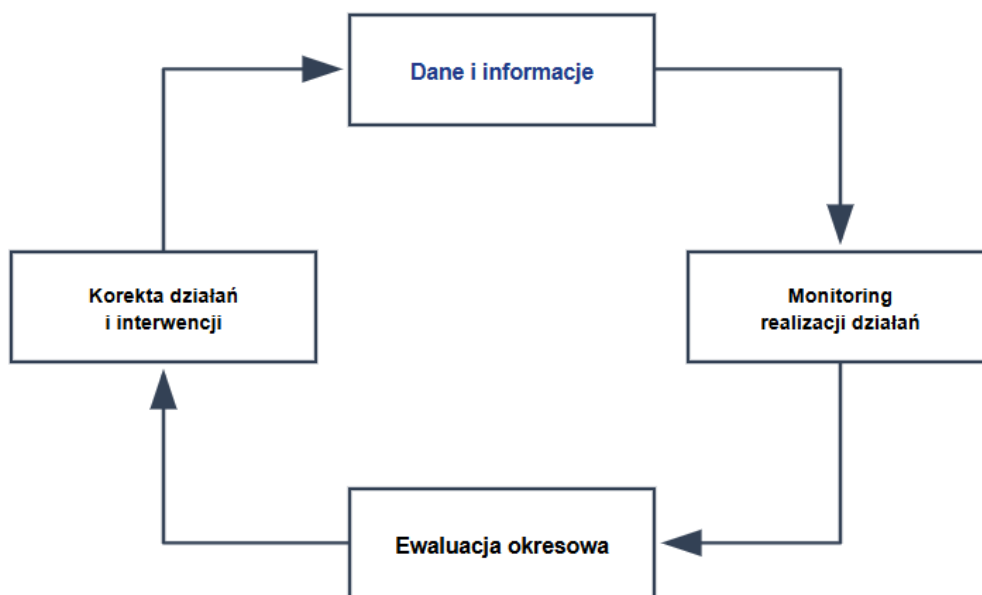
W obszarze środowiskowym JST korzystają z dedykowanych rejestrów i systemów branżowych, takich jak Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (CEEB), Państwowy Monitoring Środowiska oraz Baza Danych o Odpadach (BDO). Systemy te dostarczają **bieżących danych o wysokim stopniu szczegółowości**, które są regularnie aktualizowane i wykorzystywane do systematycznego monitorowania postępów w zakresie emisji, jakości powietrza, gospodarki odpadami oraz efektywności energetycznej. Ich znaczenie polega

przede wszystkim na zapewnieniu **ciągłości i porównywalności danych w kolejnych okresach sprawozdawczych**.

Uzupełnieniem danych ilościowych są informacje generowane na poziomie lokalnym, obejmujące dane raportowane przez gminy i powiaty oraz zgłoszenia mieszkańców przekazywane w ramach konsultacji i kontaktu z urzędem. Dane te pozwalają na lepsze zrozumienie lokalnych uwarunkowań oraz identyfikację problemów, które nie zawsze są widoczne w statystyce publicznej. Włączenie informacji pochodzących od mieszkańców do systemu monitoringu ESG wspiera **kompleksową ocenę realizowanych działań** oraz zwiększa ich powiązanie w realnych potrzebach społeczności lokalnych.

6.3. Monitoring i ocena postępów

Monitoring realizacji zasad ESG w Małopolsce został zaprojektowany jako element **stałego procesu zarządzania polityką publiczną**, a nie wyłącznie jako narzędzie sprawozdawcze. Jego celem jest bieżące śledzenie postępów realizacji celów strategicznych, identyfikacja rozbieżności oraz dostarczanie informacji wspierających podejmowanie decyzji na poziomie regionalnym i lokalnym.



Rysunek 13. Cykl monitoringu i ewaluacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Opracowanie własne.

Podstawowym narzędziem monitoringu pozostaje coroczny **Raport o stanie województwa**, który zbiera dane ilościowe i jakościowe dotyczące realizacji dokumentów strategicznych oraz

kluczowych programów publicznych. Raport ten stanowi punkt odniesienia dla oceny postępów w obszarach środowiskowym, społecznym i zarządczym oraz umożliwia porównanie wyników w kolejnych latach.

Uzupełnieniem raportowania rocznego są raporty sektorowe oraz wymagane sprawozdania tematyczne, **w tym raporty z realizacji Programu Ochrony Powietrza, sprawozdania z wdrażania Regionalnego Planu Działań dla Klimatu i Energii oraz inne dokumenty sektorowe.** Tego rodzaju monitoring umożliwia bardziej szczegółową ocenę skuteczności realizowanych działań, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z celami strategicznymi regionu.

Istotnym elementem systemu monitoringu są także okresowe oceny, obejmujące zarówno oceny w trakcie realizacji, jak i oceny po zakończeniu działań. Ich celem jest ocena nie tylko stopnia realizacji wskaźników, lecz również zasadność przyjętych założeń oraz skuteczności zastosowanych rozwiązań. Wyniki ewaluacji stanowią podstawę do aktualizacji dokumentów strategicznych oraz dostosowania kierunków interwencji publicznej.

Na poziomie lokalnym monitoring ma **charakter bieżący** i koncentruje się na konkretnych miernikach oraz postępie realizacji projektów, takich jak liczba zrealizowanych inwestycji, zakres działań środowiskowych czy zakres wsparcia udzielonego mieszkańcom. Tego typu monitoring umożliwia bieżące korygowanie działań w trakcie realizacji przedsięwzięć oraz lepsze zarządzanie zasobami JST.

Aby osiągnąć systematyczne usprawnienie działań administracji publicznej oraz zwiększyć skuteczność realizacji celów wpisujących się w obszary ESG, **rekomendowane jest wdrożenie mechanizmów bezpośredniego wykorzystywania wyników monitoringu i ewaluacji do regularnej aktualizacji strategii.** Dzięki temu polityki publiczne będą mogły być elastycznie dopasowywane do zmieniających się uwarunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych, co uczyni z monitoringu realne narzędzie wsparcia decyzji, a nie jedynie obowiązek sprawozdawczy.

7. Raportowanie i przejrzystość

Raportowanie ESG w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) ma na celu zapewnienie przejrzystości działań publicznych oraz umożliwienie oceny, w jaki sposób decyzje samorządu wpływają na środowisko, mieszkańców i organizację działań. W praktyce oznacza to systematyczne zbieranie danych, ich porządkowanie oraz udostępnianie w formie raportów, które mogą być wykorzystywane zarówno do sprawozdawczości, jak i do planowania dalszych działań.

W kontekście raportowania ESG istotne jest rozróżnienie pomiędzy narzędziami raportowania a modelem raportowania ESG. Narzędzia określają, *jakie dane są zbierane oraz w jaki sposób są liczone lub raportowane*, natomiast model raportowania odnosi się do *organizacji całego procesu raportowania w JST*, w tym harmonogramu, podziału zakresów odpowiedzialności oraz wykorzystania danych w zarządzaniu.

7.1. Narzędzia raportowania ESG

7.1.1. Protokół GHG dla miast i społeczności lokalnych (GPC)

Protokół GHG dla miast i społeczności lokalnych (GPC- Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Inventories) jest powszechnie stosowanym standardem liczenia i raportowania emisji gazów cieplarnianych na poziomie lokalnym. Został opracowany przez międzynarodowe organizacje wspierające politykę klimatyczną, co zapewnia porównywalność danych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia praktycznego protokół GHG (GPC) umożliwia JST przejście od ogólnych deklaracji klimatycznych do **zarządzania opartego na danych liczbowych**. Pozwala on w sposób jednolity policzyć emisje na terenie gminy lub miasta oraz porównywać wyniki w kolejnych latach.

Inwentaryzacja emisji prowadzona zgodnie z protokołem GHG (GPC) powinna opierać się na kilku podstawowych zasadach. Dane muszą być **adekwatne do zakresu działań JST**, kompletne w ramach przyjętych granic, liczone w sposób spójny w kolejnych latach oraz czytelnie udokumentowane. W praktyce oznacza to stosowanie tej samej metodyki rok do roku i jasne wskazywanie ewentualnych braków danych.

Pierwszym krokiem JST jest określenie **granic inwentaryzacji**. Najczęściej są **to granice administracyjne gminy lub miasta**, a okres sprawozdawczy obejmuje **pełne 12 miesięcy, zazwyczaj rok kalendarzowy**. Wszystkie emisje są następnie przeliczane na jedną wspólną jednostkę, czyli ekwiwalent dwutlenku węgla (CO₂e).

Protokół GHG (GPC) porządkuje emisje według zakresów. **Zakres 1** obejmuje emisje bezpośrednie powstające na terenie JST (np. ogrzewanie budynków, lokalny transport), **Zakres 2** dotyczy emisji związanych z energią elektryczną lub ciepłem pozyskiwanym z sieci, natomiast **Zakres 3** obejmuje emisje powstające poza granicami JST, ale wynikające z jej działalności, takie jak zagospodarowanie odpadów poza gminą. Taki podział pozwala samorządom zidentyfikować obszary, na które mają one największy wpływ organizacyjny.

Protokół GHG (GPC) przewiduje dwa poziomy raportowania. **Poziom podstawowy (BASIC)** jest rekomendowanym punktem wyjścia dla wszystkich JST, ponieważ opiera się na danych, które są zazwyczaj dostępne w statystyce publicznej. **Poziom rozszerzony (BASIC+)** umożliwia bardziej szczegółową analizę i może być stosowany przez jednostki posiadające większe możliwości analityczne. W praktyce zaleca się stopniowe rozszerzanie zakresu raportowania wraz ze wzrostem doświadczenia i dostępem do danych.

Obliczanie emisji w protokole GHG (GPC) opiera się na prostym schemacie: **ilość zużytej energii, paliwa lub wytworzonych odpadów jest mnożona przez odpowiedni współczynnik emisji, a wynik przeliczany na CO₂e**. Takie podejście umożliwia JST porównywanie wyników w czasie oraz ocenę efektów działań, takich jak termomodernizacja budynków czy rozwój transportu publicznego.

W sytuacjach, gdy część danych nie jest dostępna, protokół dopuszcza stosowanie czytelnych oznaczeń, co pozwala zachować przejrzystość raportu bez nieuzasadnionego uzupełniania braków.

7.1.2. Standard VSME

Standard VSME, czyli dobrowolny standard raportowania zrównoważonego rozwoju dla mikro, małych i średnich podmiotów (Voluntary Sustainability Reporting Standard), stanowi odpowiedź na potrzebę **uporządkowanego raportowania ESG** w podmiotach, które **nie są objęte obowiązkami wynikającymi z dyrektywy CSRD**. W kontekście jednostek samorządu terytorialnego standard ten odgrywa istotną rolę, ponieważ pozwala objąć

raportowaniem niefinansowym **spółki komunalne, zakłady budżetowe, szpitale, instytucje kultury oraz inne jednostki organizacyjne JST**, bez wprowadzania **dodatkowych obciążeń administracyjnych**.

Z punktu widzenia praktycznego **VSME umożliwia JST przejście od rozproszonych informacji do jednolitego oraz porównywalnego zbioru danych ESG** na poziomie całego samorządowego ekosystemu organizacyjnego. Oznacza to, że **dane środowiskowe, społeczne i organizacyjne** zbierane przez różne jednostki mogą być analizowane w podobny sposób, a następnie wykorzystywane w **raportach strategicznych, dokumentach planistycznych oraz w kontaktach z instytucjami finansującymi**.

Podstawowym założeniem standardu VSME jest **zasada dostosowania zakresu raportowania do skali działalności oraz możliwości organizacyjnych i zasobowych danej jednostki**. W praktyce oznacza to, że **mniej podmioty raportują jedynie kluczowe informacje**, istotne z punktu widzenia wpływu środowiskowego i społecznego, a jednocześnie możliwe do zebrania w ramach codziennej pracy. Takie podejście pozwala uniknąć sytuacji, w której **raportowanie ESG staje się działaniem samym w sobie**, zamiast narzędziem wspierającym zarządzanie.

Standard VSME opiera się na **podejściu modułowym**, co umożliwia **stopniowe zwiększanie zakresu raportowania** wraz ze wzrostem doświadczenia i przygotowania organizacyjnego jednostek podległych JST. **Moduł podstawowy** stanowi rekomendowany punkt wyjścia i koncentruje się on na informacjach dotyczących **zużycia energii, emisji gazów cieplarnianych w Zakresach 1 i 2 oraz podstawowych danych społecznych**, takich jak poziom zatrudnienia czy bezpieczeństwo pracy. Zakres ten pozwala JST uzyskać **ogólny obraz wpływu działalności jednostek podległych** bez konieczności prowadzenia złożonych analiz.

Moduł rozszerzony jest przeznaczony dla większych podmiotów, które **realizują inwestycje infrastrukturalne, współpracują z instytucjami finansowymi lub ubiegają się o finansowanie zewnętrzne**. W tym przypadku raportowanie obejmuje również elementy związane z **podejściem do zarządzania, formułowaniem celów środowiskowych oraz identyfikacją najważniejszych ryzyk**. Z perspektywy JST umożliwia to **lepsze zrozumienie przygotowania jednostek podległych do długoterminowych wyzwań** związanych z transformacją energetyczną i społeczną.

Istotnym elementem standardu VSME jest jego **forma cyfrowa**, opracowana przez EFRAG. **Jednolite szablony raportowe** umożliwiają jednostkom wprowadzanie danych w jednolity sposób, a JST ich **agregację i analizę**. W praktyce oznacza to możliwość **porównywania wyników pomiędzy jednostkami** oraz **obserwowania zmian w czasie**, bez konieczności ręcznego przetwarzania informacji.

Zastosowanie standardu VSME ma również znaczenie z punktu widzenia **przejrzystości działań oraz dostępu do finansowania**. Coraz częściej **banki oraz instytucje zarządzające funduszami** oczekują podstawowych informacji ESG także od mniejszych podmiotów. Dzięki VSME JST i ich jednostki podległe mogą w **uporządkowany sposób odpowiadać na te oczekiwania**, jednocześnie **budując spójne podejście do zarządzania opartą na danych niefinansowych**.

W praktyce standard VSME pełni zatem rolę **uzupełniającą wobec protokołu GHG (GPC)**. Podczas gdy **protokół GHG (GPC)** umożliwia JST **monitorowanie emisji gazów cieplarnianych w ujęciu terytorialnym**, standard VSME służy **raportowaniu danych ESG na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych**. Razem tworzą one **wspólną podstawę raportowania i przejrzystości w samorządach**.

7.2. Modele raportowania ESG

Na podstawie **standardów międzynarodowych, literatury akademickiej oraz praktyki administracji publicznej** można wskazać model raportowania ESG w jednostkach samorządu terytorialnego, który jest **uporządkowany, powtarzalny i możliwy do wdrożenia w codziennej pracy urzędu**. Model ten nie wymaga tworzenia nowych struktur organizacyjnych ani odrębnych procedur, lecz opiera się na **uporządkowaniu już funkcjonujących procesów sprawozdawczych**.

Pierwszym krokiem jest powiązanie raportowania ESG z rocznym cyklem zarządzania JST. W praktyce oznacza to, że dane środowiskowe i społeczne są zbierane **raz w roku**, w tym samym rytmie co inne informacje wykorzystywane w zarządzaniu gminą, powiatem lub województwem. Takie podejście **ogranicza dodatkowe obciążenia administracyjne** oraz zapewnia **porównywalność danych w kolejnych latach**, co jest kluczowe z punktu widzenia monitorowania trendów.

Drugim krokiem jest wyraźne rozdzielenie raportowania na dwa uzupełniające się poziomy, które pełnią odmienne, ale wzajemnie uzupełniające funkcje:

- **poziom terytorialny** – obejmujący dane dotyczące całego obszaru JST, w szczególności emisje gazów cieplarnianych raportowane zgodnie z protokołem GHG (GPC), **który jest standardem dostosowanym do miast i społeczności lokalnych oraz możliwym do zastosowania przez JST;**
- **poziom jednostek organizacyjnych** – obejmujący spółki komunalne, zakłady budżetowe, instytucje kultury oraz inne jednostki podległe, raportujące dane ESG w uproszczonym standardzie VSME, **który może być stosowany przez podmioty publiczne jako praktyczne narzędzie porządkowania danych niefinansowych.**

Taki podział **porządkuje zakresy odpowiedzialności** oraz zapobiega mieszaniu danych o odmiennym zakresie.

Trzecim krokiem jest **dobór prostych i powtarzalnych formatów raportów**, które mogą być regularnie aktualizowane w kolejnych latach. Z perspektywy JST kluczowa jest **czytelność i praktyczne wykorzystanie danych**, a nie objętość dokumentów. W praktyce oznacza to stosowanie **zestawień tabelarycznych z kluczowymi wskaźnikami**, uzupełnionych **krótkim komentarzem wyjaśniającym zmiany w danych oraz ich przyczyny**, a także **zestawień rok do roku**, które umożliwiają ocenę trendów.

Czwarty krok dotyczy **zaplanowania harmonogramu zbierania i agregacji danych w ciągu roku**. W praktyce raportowanie ESG w JST dobrze wpisuje się w następującą sekwencję działań:

- **początek roku** - zebranie danych ESG od jednostek podległych JST,
- **pierwsza połowa roku** - aktualizacja inwentaryzacji emisji na poziomie terytorialnym,
- **kolejne miesiące** - agregacja i analiza danych,
- **przed rozpoczęciem prac budżetowych** - wykorzystanie wyników w planowaniu działań i inwestycji.

Dzięki takiemu układowi raportowanie ESG jest **ściśle powiązane z procesami decyzyjnymi**, a nie realizowane wyłącznie na potrzeby sprawozdawcze.



Rysunek 14. Roczny cykl raportowania ESG w JST. Opracowanie własne.

Ostatnim elementem jest **świadome wykorzystanie raportów ESG w codziennym zarządzaniu JST**. Dane zawarte w raportach mogą stanowić **podstawę do ustalania priorytetów inwestycyjnych**, wspierać **ocenę skuteczności realizowanych programów i działań publicznych**, a także pełnić istotną rolę w **komunikacji z mieszkańcami** oraz w relacjach z **instytucjami finansującymi**. W takim ujęciu **raportowanie ESG staje się elementem ciągłego procesu zarządzania**, wspierając podejmowanie decyzji operacyjnych i strategicznych, a nie wyłącznie **jednorazowym obowiązkiem sprawozdawczym**.

8. Rekomendacje wdrożeniowe

8.1. Etapy implementacji zasad ESG w JST

Wdrażanie ESG w JST powinno być postrzegane jako **ciąg uporządkowanych działań organizacyjnych**, a nie jako jednorazowe wdrożenie czy projekt o określonym terminie zakończenia. **Kluczowym wyzwaniem nie jest brak strategii czy dokumentów, lecz niejasny podział odpowiedzialności i brak spójnego rytmu pracy.**

Etapy implementacji ESG w JST obejmują:

- **Uznanie ESG za element codziennego zarządzania**

ESG powinno być postrzegane jako integralna część funkcjonowania JST, a nie dodatkowy obowiązek. Oznacza to odejście od podejścia sektorowego, w którym kwestie środowiskowe, społeczne i zarządcze są rozproszone pomiędzy różne wydziały, na rzecz **spojrzenia całościowego**, obejmującego inwestycje, usługi publiczne, planowanie przestrzenne, finanse oraz politykę społeczną.

- **Uporządkowanie odpowiedzialności organizacyjnej**

Aby osiągnąć sprawną koordynację działań pomiędzy różnymi wydziałami urzędu, **rekomendowane jest wdrożenie** formalnego umocowania roli koordynatora ds. ESG (osoby lub zespołu). Brak jasno przypisanej roli prowadzi do nieskoordynowanego zbierania danych, działań ad hoc oraz niewykorzystywania wyników w procesach decyzyjnych. Funkcja ta nie wymaga tworzenia nowych struktur organizacyjnych, jednak kluczowe jest jej jasne zdefiniowanie w strukturze urzędu, z **wykorzystaniem potencjału już istniejących, wyspecjalizowanych kadr koordynujących zadania klimatyczne i ekologiczne**, których role szczegółowo omówiono w podrozdziale 5.4.

- **Ustalenie stałego cyklu pracy z danymi ESG**

Aby osiągnąć porównywalność danych i możliwość wyciągania wniosków z lat poprzednich, **rekomendowane jest wdrożenie** stałego, regularnego cyklu pracy z informacjami ESG. Dane środowiskowe, społeczne i zarządcze powinny być zbierane, analizowane i wykorzystywane w cyklu zintegrowanym z rokiem budżetowym. Umożliwia to stopniowe doskonalenie działań bez nadmiernego obciążania administracyjnego

- **Przejście od danych do decyzji**

ESG zaczyna realnie funkcjonować w JST w momencie, gdy zebrane informacje są wykorzystywane **w procesach planistycznych i decyzyjnych**. Wymaga to przygotowywania zwięzłych informacji zarządczych wskazujących **kluczowe trendy, ryzyka i obszary wymagające interwencji**. Raportowanie ESG nie stanowi w tym ujęciu celu samego w sobie, lecz element ciągłego procesu uczenia się organizacji.



Rysunek 15. Uproszczony model etapowego wdrażania zasad ESG w JST. Opracowanie własne.

8.2. Rekomendacje dla poszczególnych poziomów samorządu (Województwo, powiat, gmina)

Choć zasady ESG mają charakter uniwersalny, sposób ich wdrażania różni się w zależności od szczebla samorządu. Różnice te nie wynikają wyłącznie z zakresu kompetencji ustawowych, lecz przede wszystkim z **odmiennej roli w systemie zarządzania**, jaką pełnią województwa, powiaty i gminy w systemie zarządzania publicznego.

Na poziomie województwa wdrażanie ESG nie polega na bezpośredniej realizacji działań operacyjnych, lecz koncentruje się na tworzeniu ram systemowych. Województwo pełni rolę

koordynatora i integratora, którego zadaniem jest zapewnienie spójności polityk oraz porównywalności danych pomiędzy jednostkami niższego szczebla, w szczególności poprzez promowanie jednolitych narzędzi raportowych opisanych w podrozdziale 7.1., takich jak Protokół GHG oraz standard VSME, a także poprzez wskazanie modelu i harmonogramu raportowania, o którym mowa w podrozdziale 7.2.

Powiaty pełnią rolę **pośrednią**, łączącą funkcje koordynacyjne z wybranymi zadaniami wykonawczymi. W kontekście ESG ich znaczenie polega na agregowaniu informacji z poziomu gmin oraz na wspieraniu działań, które wykraczają poza granice pojedynczych jednostek. Wdrażanie ESG na poziomie powiatu powinno wzmacniać współpracę pomiędzy gminami, ułatwiać wymianę danych oraz porządkować zadania rozproszone pomiędzy różne podmioty publiczne.

Gminy są natomiast **kluczowym poziomem wykonawczym**, na którym ESG przekłada się bezpośrednio na codzienne funkcjonowanie mieszkańców. To na tym szczeblu decyzje dotyczące inwestycji, usług komunalnych, transportu, pomocy społecznej czy edukacji mają najbardziej widoczne skutki środowiskowe i społeczne. Wdrażanie ESG w gminach powinno być ściśle powiązane z bieżącym zarządzaniem oraz planowaniem finansowym, tak aby cele środowiskowe i społeczne były uwzględniane w codziennych decyzjach, a nie jedynie w dokumentach strategicznych.

8.3. Instrumenty wsparcia i potrzeby szkoleniowe

Skuteczność wdrażania ESG w jednostkach samorządu terytorialnego w dużej mierze zależy od **kompetencji pracowników oraz zdolności organizacji do systematycznej pracy danych danymi niefinansowymi**. Nawet najlepiej zaprojektowane ramy strategiczne i sprawozdawcze nie przyniosą trwałych efektów, jeżeli **ESG będzie funkcjonować wyłącznie w jednej komórce organizacyjnej** lub opierać się na wiedzy i zaangażowaniu pojedynczych osób. W praktyce prowadzi to do **niejasnego podziału odpowiedzialności**, silnej zależności procesu od czynników personalnych oraz do ryzyka utraty ciągłości działań przy zmianach kadrowych.

Z perspektywy operacyjnej **kluczowe znaczenie mają instrumenty wsparcia o charakterze organizacyjnym**, w szczególności rozwój kompetencji analitycznych, umiejętność interpretacji danych środowiskowych i społecznych oraz **zdolność do wykorzystywania wyników monitoringu na decyzje zarządcze**. Szkolenia w zakresie ESG powinny być projektowane w sposób dostosowany do realiów pracy urzędu, a nie sprowadzać się do przekazywania

wiedzy teoretycznej. Szczególnie istotne są **praktyczne aspekty organizacyjne**, takie jak: planowanie i koordynacja zbierania danych, współpraca pomiędzy wydziałami, przygotowywanie zwięzłych informacji dla kierownictwa JST oraz **wykorzystywanie danych ESG w procesach planistycznych i budżetowych**.

Istotnym elementem trwałego wdrożenia ESG jest także **planowe zarządzanie wiedzą wewnątrz urzędu**. Proces ten nie może opierać się na nieuporządkowanych rozwiązaniach ani na wiedzy, która nie jest utrwalona w procedurach i dokumentach wewnętrznych. W praktyce oznacza to **konieczność dokumentowania zasad zbierania danych, standaryzacji wskaźników oraz jednoznacznego określenia ról poszczególnych komórek organizacyjnych** w procesie ESG. Takie podejście ogranicza ryzyko dezorganizacji działań oraz umożliwia **stopniowe i kontrolowane włączanie kolejnych jednostek organizacyjnych**.

Równolegle JST powinny rozwijać kompetencje w zakresie **komunikacji wyników ESG**, zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach zewnętrznych. Przejrzystość w tym ujęciu **nie polega na publikowaniu rozbudowanych dokumentów**, lecz na jasnym pokazywaniu, **jakie decyzje zostały podjęte na podstawie danych ESG i jakie przynoszą one efekty**. Taka forma komunikacji wzmacnia zaufanie społeczne, ułatwia dialog z mieszkańcami oraz zwiększa akceptację dla działań wymagających długoterminowych zmian, w tym inwestycji o odroczonych efektach.

W dłuższej perspektywie **ESG powinno stać się integralnym elementem kultury organizacyjnej JST**, a nie projektem realizowanym pod presją zewnętrznych wymogów regulacyjnych czy finansowych. Oznacza to **stopniowe doskonalenie przyjętych rozwiązań**, ich dostosowywanie do zmieniających się warunków oraz **konsekwentne wykorzystywanie ESG jako narzędzia wspierającego zarządzanie rozwojem lokalnym**. Dopiero w takim ujęciu ESG przestaje być dodatkowym obciążeniem administracyjnym, a zaczyna pełnić funkcję **realnego wsparcia dla decyzji strategicznych i operacyjnych** w jednostkach samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Wdrażanie zasad ESG w jednostkach samorządu terytorialnego nie polega na realizacji pojedynczych projektów ani na przygotowaniu jednorazowego raportu. ESG należy rozumieć

jako **ramę zarządzania**, która porządkuje sposób planowania, realizacji i monitorowania działań publicznych w obszarach środowiskowym, społecznym oraz zarządczym.

Jednostki samorządu terytorialnego już obecnie gromadzą i raportują znaczną liczbę danych środowiskowych, społecznych i zarządczych, jednak odbywa się to w ramach **odrębnych, sektorowych obowiązków sprawozdawczych**. Dane te funkcjonują w rozproszonych systemach, są przypisane do różnych wydziałów i **rzadko wykorzystywane łącznie w procesach decyzyjnych**. **Problemem nie jest zatem brak danych lub dokumentów**, lecz brak ich integracji oraz powiązania z zarządzaniem rozwojem.

ESG zmienia ten sposób działania, przesuując akcent z **raportowania o charakterze sprawozdawczym na świadome wykorzystanie danych jako narzędzia planowania i podejmowania decyzji**. Informacje środowiskowe, społeczne i zarządcze **nie są celem samym w sobie**, lecz wsparciem dla ustalania priorytetów, kierowania środków publicznych oraz oceny skuteczności podejmowanych działań.

Warunkiem skutecznego wdrożenia ESG jest jego trwałe osadzenie w cyklu zarządzania JST, obejmującym planowanie strategiczne, budżetowanie, realizację działań oraz monitoring i ocenę efektów. **ESG nie stanowi odrębnego procesu, lecz porządkuje wykorzystanie już istniejących danych i procedur**, wzmacniając spójność decyzji podejmowanych w perspektywie krótko- i długoterminowej.

Streszczenie

Niniejsze wytyczne przedstawiają praktyczne podejście do wdrażania zasad ESG w jednostkach samorządu terytorialnego jako elementu codziennego zarządzania. ESG zostało ujęte jako rama porządkująca sposoby planowania, realizację i ocenę działań publicznych, a nie jako odrębny obowiązek sprawozdawczy. Dokument wskazuje, w jaki sposób cele środowiskowe, społeczne i zarządcze mogą być integrowane z zadaniami własnymi JST oraz procesami planistycznymi. Szczególną uwagę poświęcono przejściu od deklaracji do praktycznego wdrażania ESG w obszarach planowania przestrzennego, inwestycji, usług publicznych i finansów. Poradnik omawia zasady zarządzania ESG, w tym role organizacyjne, zarządzanie ryzykiem oraz powiązanie ESG z budżetem i planowaniem wieloletnim. Kluczowym elementem jest praca na danych niefinansowych, obejmująca dobór wskaźników, źródła danych oraz monitoring postępów. Raportowanie ESG zostało przedstawione jako narzędzie wspierające podejmowanie decyzji i przejrzystość działań JST. Dokument prezentuje praktyczne modele raportowania możliwe do zastosowania w codziennej pracy urzędu. Wskazano również rekomendacje wdrożeniowe dostosowane do poziomu województwa, powiatu i gminy. Całość ma charakter przewodnika wspierającego trwałe i systemowe wdrażanie ESG w samorządach.

Summary

This guide presents a practical approach to implementing ESG principles in local and regional government units as an integral part of day-to-day public management. ESG is framed as a structure that organizes planning, implementation, and evaluation of public actions, rather than as a standalone reporting obligation. The document explains how environmental, social, and governance objectives can be integrated into the statutory tasks and planning processes of local authorities. Particular emphasis is placed on moving from policy declarations to the practical implementation of ESG across spatial planning, investments, public services, and financial management. The guide outlines key aspects of ESG governance, including organizational roles, ESG risk management, and the integration of ESG considerations into budgeting and multiannual financial planning. A central focus is placed on working with non-financial data, covering indicator selection, data sources, and progress monitoring. ESG reporting is presented as a tool that supports decision-making and enhances transparency of public actions. The document introduces practical reporting models that can be applied in the daily work of public administration. It also provides implementation-oriented recommendations tailored to the regional, county, and municipal levels of government. Overall, the guide is intended to support the systematic and long-term integration of ESG principles in local government management.