

ISSN 1898-6447

Uniwersytet  
Ekonomiczny  
w Krakowie

# Zeszyty Naukowe

Cracow Review  
of Economics  
and Management

Nr 1 (961)

Kraków 2017



Uniwersytet  
Ekonomiczny  
w Krakowie

# Zeszyty Naukowe

Cracow Review  
of Economics  
and Management

Nr 1 (961)

Kraków 2017

#### Rada Naukowa

*Andrzej Antoszewski (Polska), Slavko Arsovski (Serbia), Josef Arlt (Czechy), Daniel Baier (Niemcy), Hans-Hermann Bock (Niemcy), Ryszard Borowiecki (Polska), Giovanni Lagioia (Włochy), Tadeusz Markowski (Polska), Martin Mizla (Słowacja), David Ost (USA), Józef Pociecha (Polska)*

#### Komitet Redakcyjny

*Joanna Dżwończyk, Ryszard Kowalski (sekretarz), Barbara Pawełek, Aleksy Pocztowski (redaktor naczelny), Krystyna Przybylska, Tadeusz Sikora, Grzegorz Strupczewski (sekretarz), Wanda Sułkowska, Angelika Wodecka-Hyjek (sekretarz), Bernard Ziębicki*

#### Redaktor statystyczny

*Paweł Ulman*

#### Redaktorzy Wydawnictwa

*Monika Rusin, Seth Stevens (streszczenia w j. angielskim)*

#### Projekt okładki i układ graficzny tekstu

*Marcin Sokołowski*

Streszczenia artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com), a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych i pokrewnych BazEkon <https://bazybg.uek.krakow.pl/bazekon/>

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Teksty artykułów są dostępne na stronie internetowej: [www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl](http://www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl) oraz w bazie CEEOL ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com))

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: [wydaw@uek.krakow.pl](mailto:wydaw@uek.krakow.pl)  
[www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl](http://www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl)

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Zam. 177/2017

# Spis treści

Andrzej Klasik, Florian Kuźnik	
<b>Regiony wobec wyzwań przyszłości .....</b>	<b>5</b>
Agnieszka Lorek	
<b>Polityka zrównoważonego rozwoju gmin śląskich .....</b>	<b>21</b>
Sylwia Słupik	
<b>Usługi publiczne w polityce zrównoważonego rozwoju gmin – wybrane problemy .....</b>	<b>39</b>
Dorota Rynio	
<b>Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego miasta w nowych uwarunkowaniach gospodarki światowej .....</b>	<b>53</b>
Andrzej Sztando	
<b>Współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego w świetle oczekiwań władz małych miast .....</b>	<b>67</b>
Michał Sosnowski	
<b>Otoczenie fiskalne jako czynnik rozwoju biznesu i konkurencyjności gospodarki .....</b>	<b>85</b>
Danuta Kabat-Rudnicka	
<b>Pokryzysowy system rządzenia w Unii Europejskiej .....</b>	<b>103</b>
Danuta Golik, Dariusz Żmija	
<b>Rolnictwo ekologiczne i perspektywy jego rozwoju w Polsce w świetle doświadczeń unijnych .....</b>	<b>117</b>





Andrzej Klasik  
Florian Kuźnik

# Regiony wobec wyzwań przyszłości

## Streszczenie

Celem opracowania jest włączenie kategorii pojęciowej „wyzwania przyszłości” do procesu kreowania przyszłości regionów. Artykuł ma charakter refleksji metodologicznej na temat miejsca wyzwań w myśleniu o przyszłości i kreowaniu przyszłości. Zwrócono uwagę na centralne miejsce wyzwań przyszłości w procesie tworzenia strategii i zarządzania regionem. Omówiono rolę wyzwań w pracach diagnostycznych, studiach foresightowych oraz w planowaniu strategii regionów. Artykuł powstał na podstawie doświadczeń eksperckich i doradczych autorów.

**Słowa kluczowe:** wyzwania przyszłości, przyszłość regionów, regionalny *governance*, wizje regionów, gra o przyszłość regionów.

**Klasyfikacja JEL:** R58, O11, R11.

## 1. Wprowadzenie

W opracowaniu podjęto cztery zasadnicze wątki tematyczne. Pierwszym z nich są wyzwania przyszłości, które uznano za myśl przewodnią dla całości prowadzonych rozważań. Zdaniem autorów, potwierdzonym własnym doświadczeniem studiów foresightowych i analiz strategicznych, wyzwania przyszłości kształtują myślenie o przyszłości i kreowanie przyszłości [Klasik i Kuźnik 2013]. Drugi wątek stanowi kwestia przyszłości regionów rozpatrywana w kontekście stylu

Andrzej Klasik, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, e-mail: andrzej.klasik@ue.katowice.pl

Florian Kuźnik, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii, Katedra Badań Strategicznych i Regionalnych, ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, e-mail: florian.kuznik@ue.katowice.pl

rzządzenia określonego mianem *governance*. Zamiarem autorów jest położenie akcentu na przywództwo strategiczne władzy publicznej w procesie współrządzenia i współzarządzania regionem i w regionie. Trzeci wątek to analiza interakcji wizji regionów z wyzwaniami przyszłości. W opracowaniu ukazano z jednej strony to, że wizje regionów są kształtowane przez wyzwania intelektualne będące rezultatem prac diagnostycznych, a z drugiej, że wizje regionów będące wytworem foresightu przez wyzwania strategiczne kształtują strategię regionów. Ostatnim wątkiem jest gra o przyszłość regionów rozgrywana w układzie różnych grup interesariuszy w ramach mechanizmów: rynkowego, regulacyjnego i społecznościowego. Kategoria wyzwań przyszłości ułatwia integrację wymienionych mechanizmów, tworząc platformę umożliwiającą wychodzenie przywództwa regionalnego z inicjatywami strategicznymi. Połączenie, krok po kroku, zawartych w opracowaniu wątków tematycznych w nowym świetle ukazuje rangę wyzwań przyszłości i w nowy sposób czyni spójnym postępowanie diagnostyczne, foresightowe i strategiczne.

## 2. Wyzwania przyszłości

Wyzwania są terminem, który na stałe wszedł do języka środowisk intelektualnych, zespołów eksperckich i gremiów przywódczych. Współcześnie posługują się nim badacze, wizjonerzy i politycy. Wyzwania stały się kluczowym słowem występującym w tytułach raportów i publikacji, a także pojawiają się jako ważny termin w dyskusjach na różnych forach i w wystąpieniach. Są słowem stosowanym w celu zaznaczenia ważności treści przekazu. Można również stwierdzić, że słowo to jest nieraz używane bezrefleksyjnie, w przypadkowych kontekstach, co jest przejawem swego rodzaju mody.

Dochowując wierności treści, którą niesie termin „wyzwanie”, warto przywołać dwa jego znaczenia [*Słownik języka polskiego...* 1985, s. 868]. Z jednej strony, wyzwania są tym, czemu trzeba sprostać, czemu trzeba podołać, aby przetrwać lub nadać za zmianami. Z drugiej strony, wyzwania ukazują to, co warto podjąć, z czym i z kim warto się zmierzyć, aby iść do przodu i rozwijać się. W pierwszym przypadku to my stoimy przed wyzwaniami, w drugim zaznaczają się nasze aspiracje; możemy podejmować i rzucać wyzwania.

Wyzwania jako znaczący koncept uzyskały wysoki status i nadaje się im wysoką rangę dla wyrażenia konkluzywnych stwierdzeń, dla finalnego ujęcia efektów szeroko zakrojonych, wielotematycznych i interdyscyplinarnych studiów, ekspertyz i diagnoz. Posłużenie się tym konceptem jest również ważne dla dokonania i zakreślenia nowego otwarcia w jakiejś dziedzinie lub uruchomienia nowego kierunku myślenia, badań czy projektów. Może to stanowić początek

i załączek czegoś nowego na gruncie różnych obszarów i dziedzin wiedzy, sztuki i polityki. Wyzwania jako koncept służą odkrywaniu, dostrzeganiu i wskazywaniu nowych pól decyzyjnych, kierunków zmian oraz zbiorowych akcji i działań.

Wysoki status i ranga wyzwań tkwią w treści, które one niosą. Zawarte w nich idee kierują myśli ku przyszłości zarówno w sensie intelektualnym, jak i w sensie pierwszoplanowych, strategicznych rozstrzygnięć. W niniejszych rozważaniach oznacza to ukierunkowanie myśli, decyzji i akcji ku przyszłości regionów. Wyzwania przyszłości regionów wydają się kluczowym konceptem wartym głębszej refleksji. Stwierdzenie to jest w znacznym zakresie poparte doświadczeniem prowadzonych – w ciągu kilkudziesięciu już lat – studiów strategicznych, foresightowych i projektowych oraz prac eksperckich.

Wyzwania przyszłości są, w przyjętym w tym opracowaniu sensie i ujęciu, wyrazem podzielanej postawy filozoficznej i szerszej długofalowej perspektywy (rys. 1), zgodnie z którą:

- o przyszłości warto myśleć w kategorii wyzwań,
- przyszłość kreuje się, pamiętając o jej wielorakości,
- do przyszłości trzeba zawnoczu się przygotować, niejako wyprzedzając czas.

Zgłębianie konceptu wyzwań przyszłości i korzystanie z niego oznacza obranie postawy zarówno preaktywnej, jak i proaktywnej.



Rys. 1. Wyzwania przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Les villes... 2011].

Podążając ku przyszłości, kreując ją i budując, wybieramy „drogę bez odwrotu”, a może jeszcze dosadniej – „drogę bez powrotu”. W tym ostatnim określeniu chodzi nie tylko o pozytywne myślenie, ale przede wszystkim o pełne zaan-

gażowanie w to, co przed nami, co podejmujemy i chcemy z pełną konsekwencją realizować, korzystając z talentów, wiedzy, wyobraźni i intuicji, a zarazem wykorzystując i niejako pomnażając przez uczenie się posiadany potencjał intelektualny oraz wyróżniające nas atuty i kompetencje.

Wyzwania przyszłości są kluczową ideą w myśleniu o przyszłości i w kreowaniu przyszłości firm i korporacji, w tworzeniu i rozwijaniu globalnych start-upów, w myśleniu o przyszłości i kreowaniu przyszłości miast i regionów, a także w podejmowaniu inicjatyw i innowacji obywatelskich. Posługiwanie się wyzwaniami przyszłości w odniesieniu do rozwoju lokalnego i regionalnego pozwala równoległe na odkrywanie nisz rozwojowych i nowych horyzontów. Ze względu na twórczą nośność konceptu „wyzwania przyszłości” niezbędne jest jego wprowadzenie na stałe do praktycznych studiów foresightowych i analizy strategicznej rozwoju lokalnego i regionalnego.

### 3. Przyszłość regionów

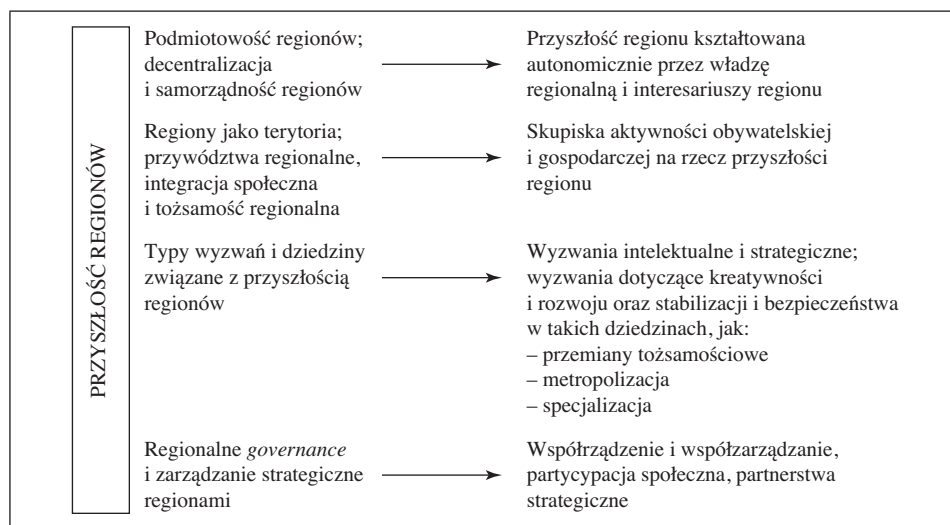
Przyszłość regionów oglądana w perspektywie długoterminowej każe zwrócić szczególną uwagę na ich wewnętrzne układy podmiotowe i zdolności samoorganizacyjne. Region powinien sam od wewnątrz kreować i stopniowo kształtować swoją przyszłość. Region zdolny ukształtować się jako upodmiotowiona przestrzeń może traktować własną przyszłość w kategoriach zobowiązania i odpowiedzialności. Może kreować własną przyszłość, a nie tylko dostosowywać się do ewolucji otoczenia [Parr 2004]. Jest tak nawet w sytuacjach, gdy uwarunkowania zewnętrzne jawią się jako szczególnie niekorzystne i niesprzyjające pożądanym zmianom i procesom rozwojowym.

Podmiotowość regionu zapewniona jest w podstawowym zakresie przez decentralizację funkcji państwa oraz rozwój samorządności nie tylko na poziomie lokalnym, ale również na poziomie subregionalnym, odpowiednio do specyfiki układów funkcjonalno-przestrzennych danego regionu oraz na poziomie regionalnym. Na poziomie subregionalnym chodzi w pierwszej kolejności o uwzględnienie miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym aglomeracji miejskich, które same mogą uruchamiać procesy zarządcze oraz względem których region może prowadzić politykę rozwoju. Decentralizacja funkcji państwa oznacza umieszczenie w regionie zadań publicznych związanych z gospodarką regionu i zapewnieniem wysokiej jakości życia społeczności regionalnej. Region uzyskuje wtedy względną samodzielność w decydowaniu o sposobach realizacji zadań publicznych, a przede wszystkim o kierunkach inwestowania we własny, przez siebie kształtowany rozwój.

Samorządność regionu i w regionie oznacza możliwość rozwijania różnych form współrzędzenia i współzarządzania. Region jest jednostką terytorialną niedo-

mkniętą i wielopodmiotową. O jego przyszłości decyduje w pierwszej kolejności samorząd regionu. Aktywność samorządu regionu w zakresie polityki rozwoju wymaga uzupełnienia o aktywność prorozwojową interesariuszy biznesowych w regionie oraz zaangażowania się w procesy rozwojowe organizacji sektora obywatelskiego. W ten sposób buduje się stopniowo regionalny *governance* oparty na podmiotowości i samorządności regionu, którego władza regionalna jest zdolna podjąć funkcję przywództwa strategicznego [Schmidt 2003, Stoper 2014]. Regionalny *governance* zapewnia także partycypację społeczną i rozwijanie różnych form partnerstwa na rzecz rozwoju: publiczno-prywatnego i publiczno-obywatelskiego. W przypadku braku lub słabości przywództwa regionalnego opartego na samorządzie regionu przebudowie, a w końcu zachwianiu ulega regionalny *governance*.

Strategiczne myślenie o przyszłości regionów jako podmiotów realizujących funkcje przywództwa strategicznego wymaga podejścia terytorialnego do regionu jako tworów przestrzennego (rys. 2). Regiony są wyodrębnioną częścią przestrzeni narodowej. Każdy region ma swoje specyficzne układy funkcjonalno-przestrzenne, w ramach których stopniowo powstają struktury *governance* związane z konkretnym terytorium. Podmiotowe widzenie regionu wymaga identyfikacji terytorium lub terytoriów jako miejsc integracji wielu aktywności i działań, budowania czegoś wspólnie, kreowania nowych wartości w wymiarze wspólnotowym, tj. w różnych konfiguracjach podmiotowych głównych interesariuszy sceny regionalnej [Jewtuchowicz 2005].



Rys. 2. Przyszłość regionów

Źródło: opracowanie własne.

Dla terytorium właściwe są takie pojęcia, jak: tożsamość, zakorzenienie, zawłaszczanie itp. Terytorium to miejsce solidarności i współpracy. Jest ono stale tworzone i umacniane. Procesy dezintegracyjne mogą rozbijać dotychczasowe terytorium, ale prowadzą także do kreowania nowych terytoriów. O ile kategoria przestrzeni zawiera w sobie otwartość, wolność, nowe horyzonty i tym samym przyszłość, o tyle terytorium może sugerować zamknięcie, zarezerwowanie czegoś dla „swoich”, oderwanie się od nieprzychylnego otoczenia. Kategoria wyzwań przyszłości pozwala unikać takich negatywnych skojarzeń i może przyczynić się do lepszego zrozumienia tego, co dzieje się w otoczeniu, i utrzymywania łączności oraz dynamicznej równowagi z otoczeniem.

Kategoria wyzwań przyszłości dobrze wpisuje się w logikę myślenia strategicznego o przyszłości i kreowania przyszłości. Wyzwania można traktować jako pewne punkty ciężkości, skupiające procesy myślenia o przyszłości na rzeczach najistotniejszych. Zgodnie z przyjętym w tym opracowaniu układem metodycznym można mówić o wyzwaniach przyszłości regionów w dwojakim znaczeniu, tj. jako o: 1) wyzwaniach intelektualnych odnoszących się do odczytania i zrozumienia tego, co dzieje się w otoczeniu i z czym dany region będzie musiał się zmierzyć, ponieważ nie uniknie zderzenia z nową rzeczywistością; 2) wyzwaniach strategicznych wypracowanych w procesie lub procesach zarządzania strategicznego regionem i w regionie, stosownie do ukształtowanego regionalnego *governance*.

Wyzwania intelektualne pojawiają się jako zwięźczenie, synteza eksperckich diagnoz na temat zmian cywilizacyjno-kulturowych w otoczeniu regionu, zmian i przełomowych innowacji technologicznych ważnych dla przyszłości gospodarki regionu. Jawią się jako „odczytywane znaki czasu”, dotyczące otoczenia globalnego i megatrendów pojawiających się w makrootoczeniu, jak i otoczeniu specyficznym dla każdego regionu. Są one syntezą zbiorowej wiedzy o tym, co nowe, inne niż dotychczas, co otwiera nowe możliwości lub niesie niebezpieczne zmiany, kryzysy i załamania, na które region powinien znaleźć strategiczną odpowiedź. W procesie planowania strategicznego pojawiają się one jako wynik diagnoz eksperckich różnych zespołów specjalistów reprezentujących różne rodzaje wiedzy użytecznej w zarządzaniu regionem [*Les villes...* 2011]. Wyzwania intelektualne wiążą się bezpośrednio z filozofią i metodologią studiów foresightowych. Można je umieścić na samym początku cyklu zarządzania strategicznego.

Wyzwania strategiczne są integralną częścią procesu zarządzania strategicznego, w tym budowania strategii rozwoju. Wiążą się one bezpośrednio z wizją rozwoju regionu. Można je uznać za element wizji, która jest adresowana do konkretnego podmiotu regionalnego i jego partnerów strategicznych. Wyzwania strategiczne wskazują na najważniejsze procesy i zdarzenia, które w przyszłości pojawią się w otoczeniu danego regionu i co do których region będzie zmuszony zając stanowisko. Przyjmują formę zobowiązań własnych, autonomicznych przy-



wództwa regionalnego, dotyczących sprostania temu wszystkiemu, co w otoczeniu regionu można uznać za istotne z punktu widzenia jego przyszłości.

Obydwa typy wyzwań, tj. wyzwania intelektualne i wyzwania strategiczne, odnoszą się do kilku istotnych sfer związanych z przyszłością regionów. Tymi sferami są:

- przemiany tożsamościowe regionów,
- metropolizacja regionów,
- specjalizacja regionalna.

Przemiany tożsamościowe w przypadku regionów związane są z trendami cywilizacyjno-kulturowymi, w ramach których pojawiają się zjawiska o dużej nieciągłości. Mogą to być z jednej strony załamania, rewolucje, katastrofy, a z drugiej – zjawiska nowe, rokujące w dalszej przyszłości pozytywne zmiany w regionie. Metropolizacja regionów może być postrzegana jako nieuchronny proces globalizacji przestrzeni zurbanizowanych. Dla jednych regionów pojawia się wyzwanie bycia regionem metropolitalnym, dla innych zaś konieczność wpisania się w procesy metropolizacji dziejące się „obok”, aby osiągnąć maksymalne korzyści własne. Specjalizacja regionalna jawi się w konsekwencji jako sfera wynikowa decyzji strategicznych. Region staje przed nieuchronnym wyzwaniem określenia swojego miejsca w grupie regionów konkurencyjnych.

W ramach wyzwań strategicznych warto zwrócić uwagę na podział na wyzwania kreatywności i rozwoju i wyzwania stabilizacji i bezpieczeństwa. Wyzwania kreatywności i rozwoju pojawiają się w sytuacjach, kiedy region przyjmuje ofensywną postawę strategiczną; czuje się na siłach wchodzić na nowe ścieżki rozwojowe, realizować „wielkie pchnięcie” ku nowej przyszłości. Wyzwania stabilizacji i bezpieczeństwa pojawiają się, po pierwsze, jako uzupełnienie wyzwań kreatywności i rozwoju. Dotyczą uporządkowania tego wszystkiego, co zostało po przeszłości (np. wyzwania rewitalizacyjne). Po drugie, wyzwania stabilizacji i bezpieczeństwa mogą stanowić wyzwania strategiczne. Jest tak w sytuacjach, kiedy regionu nie stać na kreowanie ambitnej przyszłości, kiedy trzeba skupić się na dostosowaniu do niekorzystnych zjawisk w otoczeniu.

#### **4. Wizje regionów w interakcji z wyzwaniami przyszłości**

Wyzwania przyszłości i myślenie o przyszłości regionów łączą ze sobą wizje regionów. Kreowanie wizji przez regiony odbywa się współcześnie coraz częściej w oparciu o studia foresightowe (prospektywne), w szczególności służy temu foresight strategiczny [Making Europe... 2014]. Regionalny foresight strategiczny należy w tym opracowaniu rozumieć jako ukierunkowany przez wartości i na wartości proces angażujący zbiorową wyobraźnię i wiedzę wszystkich ważnych uczestników sceny regionalnej [Klasik, Biniecki i Ochojski 2014].

Wizja przyszłości konkretnego regionu jest zatem opisem pożądanego obrazu jego przyszłości i ciągów poświadanych zmian prowadzących do urzeczywistnienia tego obrazu. Istnieją różne propozycje wyrażania treści wizji. W podstawowym ujęciu kreowanie wizji sprowadza się najczęściej do określenia przyszłego, pożądanego wizerunku i pozycji regionu w relacji z jego otoczeniem. W bardziej rozwiniętej postaci wizje regionów mogą być oparte na trójczłonowej formule, obejmującej:

- fundamenty, w tym potencjał regionu, na którym można oprzeć przyszłe procesy rozwojowe,
- kluczową działalność definiującą podtrzymywane i nowo tworzone specjalności regionalne,
- konkurencyjność oferty wartości rynkowych i nierynkowych spełniających oczekiwania odbiorców.

Wizje rozwoju regionów powinny być traktowane w pierwszym etapie jako autonomicznie formułowane koncepcje rozwoju endogennego poddawane w następnym etapie procedurze testowania wielorakimi scenariuszami uwarunkowań zewnętrznych ewolucji otoczenia krajowego i międzynarodowego.

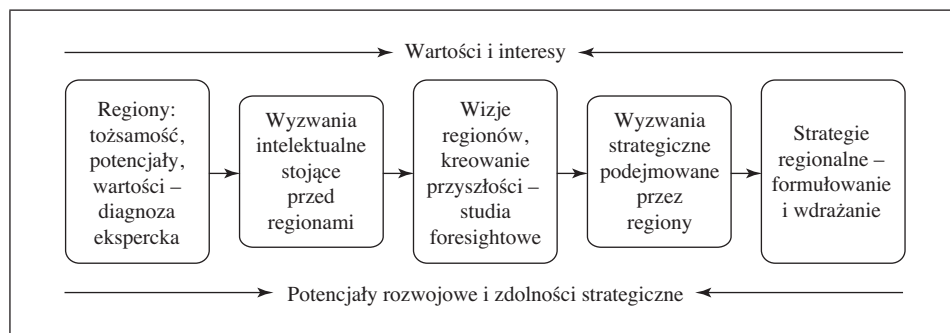
W każdej z zaprezentowanych formuł wyrażania treści i zawartości wizji regionów warto przywołać istotę strategicznego myślenia w odniesieniu do rozwoju regionów, w myśl której:

- tworzenie wizji ukierunkowane jest przez wartości i na wartości,
- wizje regionów kształtuje się w relacji do wartości oczekiwanych przez ich odbiorców,
- od przywódców regionalnych oczekuje się wizjonerskich zdolności i podejmowania inicjatywy strategicznej,
- tworzenie wizji regionu wymaga angażowania zbiorowej wyobraźni i wiedzy uczestników sceny regionalnej.

Definiowane i formatowane w ten sposób wizje regionów mogą otwierać na myślenie w kategorii wyzwań rozumianych jako wyzwania strategiczne. W efekcie otrzymuje się wizje regionów zawierające oprócz wyzwań orientacje i zasady strategiczne profilujące ich przyszły rozwój [Klasik i Biniecki 2015].

Punktem wyjścia do całościowego ujęcia wizji regionów w interakcji z wyzwaniami przyszłości następuje przy użyciu dwojakiego typu relacji: relacji typu *backwards* oraz relacji typu *forwards*. Relacje „do tyłu” uruchamia prospektywna, zewnętrzna diagnoza i ewaluacja obecnej sytuacji regionów. Jest to wielowymiarowa i wielotematyczna diagnoza i ewaluacja konkretnego regionu realizowana przez specjalistów różnych dziedzin i dyscyplin przy współpracy i znaczącym udziale zewnętrznych konsultantów. Ewaluacja i diagnoza stanu regionów z wielu różnorodnych perspektyw i w powiązaniu ze światem zewnętrznym prowadzi do ustalenia wyzwań przyszłości, które w tym opracowaniu określa się mianem wyzwań

intelektualnych (rys. 3). Ten typ wyzwań przyszłości postrzeganych przez każdy konkretny region plasuje się w sferze specyficznych dla niego przemian kulturowych i cywilizacyjnych. Regiony stoją przed wyzwaniami intelektualnymi o charakterze społeczno-kulturowym i naukowo-technologicznym. Niedostrzeżenie tego typu wyzwań lub ich niedoceniaenie jako istotnych okoliczności w autonomicznym formułowaniu koncepcji rozwoju endogennego obciąża wizje regionu jeszcze w zarodku.



Rys. 3. Wizje regionów w interakcji z wyzwaniami przyszłości

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Klasik 2002].

Wizje regionów w interakcji typu „w przód” odnoszą się do uruchomienia analizy strategicznej i formułowania strategii regionów. To wizje regionów stanowią fundament definiowania „w przód” wyzwań strategicznych. Wyzwania strategiczne stanowią praktyczną podstawę i przesłankę realistycznego określania celów strategicznych regionów. Prowadzą do ustalenia, co, ile i do kiedy chcemy wspólnie w regionie osiągnąć. Wyzwania strategiczne stają się zarazem zewnętrznymi czynnikami regionalnej analizy strategicznej. Leżą one u podstaw formułowania dwojakiego typu strategii. Powiązanie ze sobą atutów wyróżniających i wyzwań strategicznych prowadzi do obrania opcji typu *push*, „idź do przodu”, inwestuj i rozwijaj się. Natomiast sprzężenie ze sobą drastycznych deficytów występujących w regionie, blokujących urzeczywistnienie wizji regionu i osiągnięcie celów strategicznych, z wyzwaniami strategicznymi pozwala na sformułowanie opcji typu *pull*, „podciągaj się w górę”, walcz o swoją przyszłość, usuwając po drodze bariery rozwoju.

## 5. Sceny regionalne w grze o przyszłość regionów

Przyszłość regionów rozgrywa się w ramach różnych mechanizmów, przez które władze regionalne oraz interesariusze sceny regionalnej projektują i realizują

swoje strategie rozwojowe, zawierają różne koalicje, prowadzą debaty i negocjacje, podejmują własne decyzje inwestycyjno-lokalizacyjne. Można wyróżnić trzy mechanizmy w grze o przyszłość regionu:

- mechanizm rynkowy,
- mechanizm regulacyjny/polityki rozwoju,
- mechanizm społecznościowy.

Mechanizm rynkowy jest podstawowym mechanizmem regulującym procesy rozwojowe w przestrzeni regionu. W relacjach rynkowych zarówno władze publiczne, jak i samodzielne podmioty gospodarcze wchodzi w interakcje ze swoimi kontrahentami i realizują wiele projektów rozwojowych, które mają znaczenie dla przyszłości regionu. Rynki, w ramach których funkcjonuje dany region, pozwalają na wybory inwestycyjno-lokalizacyjne interesariuszy regionu, które w finalnym rozrachunku przynoszą pozytywne, a czasami negatywne skutki dla regionu. Układ sił różnych interesariuszy regionu ujawniany przez zachowania rynkowe staje się częścią składową regionalnego *governance*.

Mechanizm regulacyjny związany jest z różnymi formami ingerencji w rozwój regionów. Chodzi głównie o politykę regionalną szczebla krajowego i politykę rozwoju regionu prowadzoną przez władze w regionie. Polityka rozwoju jest formą ingerencji w procesy rozwojowe nałożoną na mechanizm rynkowy. Podstawowym podmiotem polityki rozwoju w regionie jest władza samorządowa regionu. Przysługuje jej inicjatywa strategiczna zarówno w rozumieniu wykreowania strategicznej koncepcji rozwoju regionu, jak i uruchomienia debaty publicznej w gronie najważniejszych interesariuszy decydujących o przyszłości regionu. W konsekwencji upublicznienia debaty nad przyszłością regionu może rozpocząć się proces zawiązywania koalicji i partnerstw, które doprowadzą do generowania projektów rozwojowych i/lub skorygują decyzje inwestycyjno-lokalizacyjne strategicznych interesariuszy regionu. Gra o przyszłość regionu prowadzona w ramach mechanizmu regulacyjnego polityki rozwoju, tj. na rzecz realizacji strategii rozwoju regionu sformułowanej przez władze regionalne, zależy od siły decyzyjnej i środków finansowych, jakimi władze regionu mogą dysponować. W przypadku słabości strategicznego przywództwa regionu maleje też skłonność wchodzenia interesariuszy do gry o rozwój regionu.

Mechanizm społecznościowy oparty na sile i zaangażowaniu sektora obywatelskiego należy traktować jako równoprawny. Moc sprawcza sektora obywatelskiego i jego organizacji zależy od poziomu aktywności obywatelskiej. Może przejawiać się w formie:

- formułowania i promocji nowych idei rozwojowych,
- budzenia aktywności obywatelskiej na rzecz postaw zaradczych, samoorganizacji i obywatelskich inicjatyw rozwojowych,

– kontroli społecznej zachowań grup politycznych oraz strategicznych interesariuszy biznesowych realizujących ukryte zamiary sprzeczne z dobrem publicznym i interesem regionalnym.

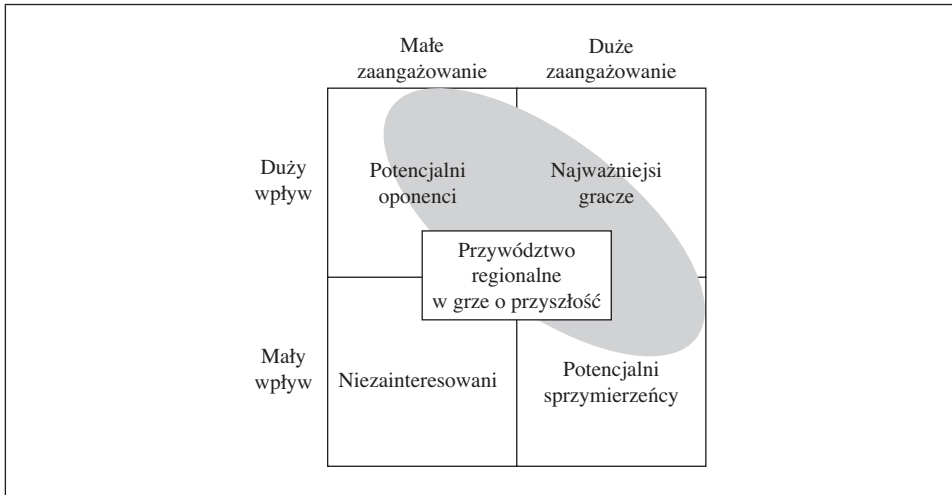
Mechanizm społecznościowy jest niezbędnym dopełnieniem mechanizmu rynkowego i mechanizmu regulacyjnego. Bez aktywności obywatelskiej wpisanej na stałe w grę o przyszłość regionu wzajemne relacje władzy publicznej i biznesu, w tym inicjatywy projektowe partnerstwa publiczno-prywatnego, będą słabo zrozumiałe dla różnych środowisk społecznych regionu i narażone na zarzuty dominacji interesów partykularnych nad dobrem publicznym. Mechanizm społecznościowy dopełnia również regionalny *governance*.

Kategoria wyzwań przyszłości zarówno w postaci wyzwań intelektualnych, jak i wyzwań strategicznych ułatwia integrację trzech wyżej wspomnianych mechanizmów, ważnych w grze o przyszłość regionów. Ułatwia ona prowadzenie debat nad przyszłością regionu: koncentruje debaty wokół spraw najważniejszych, definiuje język komunikacji między interesariuszami regionu, wprowadza element emocji i zaangażowania się na rzecz lepszej przyszłości swojego regionu.

Gra o przyszłość regionu rozgrywa się na różnych scenach. Prawdopodobieństwo pojawienia się jednej centralnej sceny w regionie jest niewielkie. Trzeba raczej widzieć różne sceny, na których ujawniają się wszystkie trzy mechanizmy rozwojowe. Powinnością władzy regionalnej jest wprowadzić do gry najważniejszych interesariuszy, dających się określić jako interesariusze strategiczni. Strategiczność wyznaczają siła wpływu danego interesariusza na procesy rozwojowe w regionie, która może być dodatnia lub ujemna, oraz chęć i poziom zaangażowania w poszczególnych interesariuszy w sprawy regionalne.

Zastosowanie metody mapowania interesariuszy w grze o przyszłość regionów pozwala wyróżnić cztery grupy interesariuszy (rys. 4). Są to:

- najważniejsi gracze, których cechuje silny realny wpływ na rozwój regionu oraz wysoki poziom zaangażowania i przyczynianie się swymi decyzjami i działaniami do tworzenia dobrych perspektyw rozwojowych regionu,
- potencjalni sprzymierzeńcy, którzy wykazują wysoki poziom zaangażowania, gdy chodzi o sprawy regionu, i jednocześnie niski realny wpływ na procesy rozwojowe toczące się na jego obszarze,
- potencjalni oponenci, czyli grupy biznesowe, polityczne i inne, których potencjalny wpływ na rozwój regionu może okazać się znaczący, jeśli wykażą się niezrozumieniem lub dystansowaniem się wobec sytuacji regionu,
- niezainteresowani regionem, którzy przyjmują postawę rezydentów nieobecnych i niewchodzących w kontakty i trwałe relacje z władzą regionalną i innymi interesariuszami.



Rys. 4. Interesariusze w grze o przyszłość regionów

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Johnson, Scholes i Whittington 2010].

Ujęte na mapie interesariuszy przywództwo regionalne w grze o przyszłość regionu powinna cechować inicjatywa strategiczna w relacji z wszystkimi grupami interesariuszy działającymi na scenach regionu. Szczęólnego znaczenia wydają się nabierać relacje z potencjalnymi oponentami ze względu na możliwość ich pozyskania do współpracy.

W obrębie tych dwóch zmiennych – wpływu i zaangażowania, toczy się gra o przyszłość regionu, w której przeplatają się wartości ważne dla regionu oraz różne interesy indywidualne i grupowe. Można przyjąć, że władza regionalna jest strażnikiem wartości ważnych dla regionu (wartości regionu). Przysługuje jej prawo definiowania tych wartości i przedstawiania ich w konwencji dobra wspólnego czy w formie bardziej uszczegółowionej – w konwencji interesu regionalnego. Ponadto transparentność działania władz publicznych wymaga, aby władze regionu ujawniały sposób definiowania powyższych kategorii. Interesariuszom regionu przysługuje prawo do realizowania własnych interesów. Każdy interesariusz z sektora biznesu czy sektora obywatelskiego ma swoje wartości, których nie musi ujawniać. Może komunikować się z innymi, w tym z władzami regionu, za pomocą parametrów opisujących poziom oczekiwania realizacji jego interesów. Można przyjąć, że władze regionu działają według reguły „wartości przed interesami”, zaś interesariusze regionu według reguły „interesy przed wartościami”. Zbiór interesariuszy regionu jest mocno zróżnicowany, a tym samym relacje interesy–wartości mogą układać się odmiennie w przypadku interesariuszy biznesowych i sektora obywatelskiego.

## 6. Konkluzje

Znaczenie konceptu wyzwań przejawia się w procesie myślenia i kreowania przyszłości regionów na kilka sposobów. Można je skrótowo ująć w postaci następujących wartości:

- diagnostycznej,
- intelektualnej,
- kreatywnej,
- integracyjnej.

Wartość diagnostyczna wyzwań przyszłości uwidacznia się w umiejętności wykorzystywania interdyscyplinarnej wiedzy kreowanej w ramach studiów foresightowych. Chodzi tu o rodzącą się wiedzę, uzyskiwaną w wyniku metodycznie uporządkowanego, zbiorowego myślenia o przyszłości z wykorzystaniem każdej informacji pochodzącej od specjalistów i ekspertów zaproszonych do studiów foresightowych. Wartość diagnostyczna wyzwań wyraża się w pewnego rodzaju biegłości i zwięzłości odczytania wielu rozbudowanych diagnoz eksperckich opartych na szczegółowych analizach i sporządzonych w hermetycznym języku. Wyzwania pozwalają w takiej sytuacji uchwycić to, co najistotniejsze w myśleniu o przyszłości. Z jednej strony, wyznaczają profil ekspertów dobieranych do studiów foresightowych. Z drugiej strony, pozwalają z gąszczy użytecznych informacji wybrać to, co ogniskuje myślenie o przyszłych decyzjach i będzie motywować do działania.

Wartość intelektualna wyzwań pojawia się na styku myślenia foresightowego o przyszłości regionów oraz osiągnięć nauki i sztuki, które mogą mieć wpływ na trajektorie rozwojowe regionów. Intelektualność konceptu wyzwań przyszłości polega na tym, że pozwalają one na utrzymywanie stałej łączności przywództwa strategicznego regionu ze środowiskami intelektualistów zainteresowanych przełomowymi zmianami i kreowaniem przyszłości. Osiągnięcia nauki i sztuki nie są łatwe do interpretowania w procesie kreowania wizji przyszłości, a dalej – w myśleniu strategicznym władz regionalnych. Wymagają klucza interpretacyjnego w postaci wyzwań, tak aby w sposób praktyczny można było przejść do kreowania przyszłości regionów.

Misja kreowania przyszłości wymaga postaw kreatywnych od podmiotu regionalnego i wszystkich ważnych uczestników sceny regionalnej. Wymaga także stałego koncentrowania się na rzeczach najważniejszych w połączeniu z umiejętnością rezygnacji z tego, co wprawdzie ważne, ale nie najważniejsze. Co więcej, z istoty wyzwań wynika jednoznacznie, że misja kreowania przyszłości zakłada otwarcie długoterminowej perspektywy myślowej. Jej rozwinięcie w trakcie tworzenia autonomicznych wizji przyszłości regionów jest uprawnione, jeśli dokona się uprzedniego ustalenia ograniczonych co do liczby obszarów tematycz-



nych punktów ciężkości. Dla urealnienia wizji rozwojowych regionów niezbędne jest ich testowanie w oparciu o scenariusze uwarunkowań zewnętrznych uwzględniające megatrendy, punkty zwrotne i przełomy oraz nieoczekiwane wydarzenia.

Decyzje strategiczne kształtujące przyszłość regionów wymagają współdziałania podmiotu regionalnego i ważnych uczestników sceny regionalnej. Zakłada to zaprojektowanie takiego regionalnego *governance*, który umożliwi podejmowanie inicjatyw wdrażających decyzje strategiczne przez władze regionalne. Z drugiej strony pojawia się oczekiwanie władz regionalnych, aby uczestnicy scen regionalnych włączyli się w procesy rozwojowe regionów. Kategoria wyzwań strategicznych wykorzystana w procesie podejmowania decyzji strategicznych objawia swoją wartość integracyjną przez możliwość budowania systemów motywacyjnych oraz zawiązywania akcji regionalnych skutkujących rozwojem społecznie akceptowalnym.

## Literatura

- Jewtuchowicz A. [2005], *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Johnson W.J., Scholes K., Whittington R. [2010], *Podstawy strategii*, PWE, Warszawa.
- Klasik A. [2002], *Strategie regionalne. Formułowanie i wdrażanie w życie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Klasik A., Biniński J. [2015], *Strategiczna koncepcja polityki użytkowania terenów w regionie, na przykładzie woj. śląskiego* [w:] *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CLXI, Warszawa.
- Klasik A., Biniński J., Ochojski A. [2014], *Metropolitalny foresight strategiczny. Metodologia i studium przypadku*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CLX, Warszawa.
- Klasik A., Kuźnik F. [2013], *Foresight Studies in Facilitating the Development and Management of a Region (Practical Experience in Silesia)* [w:] *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice*, eds T. Kudłacz, D. Woźniak, Studia Regionalia, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, nr 35, Warszawa.
- Les villes de demain. Defis, visions et perspectives* [2011], UE, Bruxelles.
- Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050* [2014], ESPON, Luxembourg.
- Parr J. [2004], *The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection*, „Regional Studies”, vol. 38, nr 3, May, <https://doi.org/10.1080/00343404200021114>.
- Schmitt P. [2003], *Planning for Polycentricity in European Metropolitan Areas – Challenges, Expectations and Practices*, „Planning Practice and Research”, vol. 28, nr 4, <https://doi.org/10.1080/02697459.2013.780570>.
- Słownik języka polskiego* [1985], t. 3, PWN, Warszawa.
- Storper M. [2014], *Governing the Large Metropolis*, „Territory, Politics, Governance”, vol. 2, nr 2, <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.919874>.

## **Regions and the Challenges of the Future**

(Abstract)

In this article, we locate the notion of “challenges of the future” in the processes targeting the creation of regional futures. The paper contains methodological reflection upon the positioning of challenges in analysing and creating the future. It shows the central position of the “challenges of the future” in strategy development and regional growth management. Their application in diagnosing problems and in the conducting of foresight studies and strategy development is described on the basis of the authors’ expertise.

**Keywords:** challenges of the future, regional futures, regional visions, challenging regional futures.



| *Agnieszka Lorek*

# | **Polityka zrównoważonego rozwoju gmin śląskich**

## **Streszczenie**

Samorządy lokalne, po rozwiązaniu w pierwszym okresie po odrodzeniu samorządności bieżących problemów, zaczęły odczuwać potrzebę wypracowania kompleksowej wizji rozwoju. Jedną z możliwości konstruowania nowoczesnych strategii rozwoju jest kierowanie się wskazówkami formułowanymi w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju. Praktyczna implementacja polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju wymaga istnienia woli politycznej i przychylności władz samorządowych dotyczącej wdrażania rozwiązań zgodnych z tą koncepcją. Celem artykułu jest ocena postępów wdrażania polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego. Podstawową metodą badawczą jest analiza danych zawartych w ankiecie na temat polityki zrównoważonego rozwoju, przeprowadzonej przez pracowników Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w 2015 r. Analizując uzyskane wyniki, odwołano się również do wcześniej przeprowadzonych badań ankietowych. Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że istnieje postęp we wprowadzaniu zasad zrównoważonego rozwoju w polityce lokalnej, lecz jest on bardzo wolny. Pierwsze badania przeprowadzane w gminach na początku transformacji systemowej wskazywały na ok. 5-procentowy udział samorządów próbujących wdrażać politykę zrównoważonego rozwoju w gminie, a obecnie udział ten wynosi ok. 25% badanych gmin.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, polityka, samorządy terytorialne, województwo śląskie.

**Klasyfikacja JEL:** Q01.

## 1. Wprowadzenie

Podstawowym celem polityki z punktu widzenia społeczeństwa powinien być wzrost jego dobrobytu lub osiągnięcie określonego jego poziomu (jeżeli traktować problem w ujęciu zrównoważonego rozwoju). Na dobrobyt składa się w zasadzie pięć czynników wzajemnie ze sobą powiązanych, którymi są: poziom dochodu, dystrybucja dochodu między różne grupy społeczne, dystrybucja dochodu w czasie (podział konsumpcja–inwestycje), struktura zatrudnienia (w szczególności poziom bezrobocia) oraz stan środowiska naturalnego. Celem działania polityków jest utrzymanie władzy, a niekoniecznie realizowanie określonych celów społecznych, natomiast potrzeba poddawania się weryfikacji społecznej w procedurach demokratycznych skłania polityków, aby realizować swoje cele indywidualne przez realizację celów społecznych. Dlatego też polityka jest sferą silnie zależną od świadomości i wiedzy społeczeństwa oraz polityków. Kierunki oraz sposoby kreowania rozwoju lokalnego również uzależnione są przede wszystkim od polityki, a szczególnie poglądów i postaw ludzi, w tym polityków, którzy mają na nie wpływ. Ważna jest więc diagnoza kondycji społeczeństwa obywatelskiego jako istotnego, a często ignorowanego czynnika zrównoważonego rozwoju. Samorządy lokalne, po rozwiązaniu w pierwszym okresie po odrodzeniu samorządności bieżących problemów, zaczęły odczuwać potrzebę wypracowania kompleksowej, wybiegającej w przyszłość wizji rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Jedną z możliwości konstruowania nowoczesnych, prorozwojowych strategii rozwoju i programów politycznych zapewniających funkcjonowanie społeczeństwa w stabilnym otoczeniu oraz niwelowanie głównych zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacji (np. zanieczyszczeniem środowiska) jest kierowanie się wskazówkami formułowanymi w ramach koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Celem badawczym niniejszego artykułu jest ocena postępów wdrażania polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w artykule jest analiza danych zawartych w ankiecie na temat polityki zrównoważonego rozwoju. Badania ankietowe przeprowadzone zostały w ramach badań statutowych Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w gminach województwa śląskiego, podlaskiego oraz wielkopolskiego w 2015 r. Ankieta skierowana była do wszystkich gmin wymienionych województw, lecz w poniższym artykule wykorzystano dane dotyczące województwa śląskiego, dla którego uzyskano zwrot na poziomie 64,7% ogółu gmin województwa. Uzyskane wyniki ankiety uzupełniono analizą wcześniej przeprowadzonych badań ankietowych w gminach województwa śląskiego, takich jak badania na temat stanu wdrożenia Lokalnej Agendy 21 przeprowadzone w 2000 r. przez Polski Klub Ekologiczny w Gliwicach oraz Szwedzko-Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska

w Sztokholmie oraz badania dotyczące programowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym prowadzone przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach pod kierownictwem prof. dr hab. Elżbiety Lorek w latach 2002 i 2010.

## 2. Polityka zrównoważonego rozwoju: ujęcie historyczno-teoretyczne

Idea realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego zharmonizowanego z przyrodą pojawiła się na początku lat 70. na sesjach Rady Zarządzającej Programu Środowiskowego Narodów Zjednoczonych – II sesji w Sztokholmie w 1972 r. i III sesji w Nairobi w 1975 r. Pierwsza zasada deklaracji sztokholmskiej mówi, że człowiek ma niepodważalne prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku, które pozwala mu zachować godność i żyć w dobrobycie [*Międzynarodowe prawo...* 2009, s. 53–58]. W 1975 r. sformułowano pojęcie społeczeństwa ekorozwoju jako społeczeństwa uznającego nadrzędność wymogów ekologicznych, które nie mogą być zakłócane przez wzrost cywilizacji oraz rozwój kulturowy i gospodarczy. Respektowany powinien być wymóg oszczędnej produkcji i konsumpcji oraz wtórnego wykorzystania odpadów [*United Nations Environment...* 1975]. Sens i znaczenie temu pojęciu nadał raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju zatwierdzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 1987 r. pt. *Nasza wspólna przyszłość* [*Report of the World...* 1987]. Przyjęto, że trwałość i sprawiedliwy rozwój oznacza:

- 1) trwałość ekologiczną,
- 2) rozwój ekonomiczny,
- 3) sprawiedliwość społeczną między pokoleniami i w obrębie każdego pokolenia.

Zgodnie z wspomnianym raportem trwałość wzrostu oznacza, że potrzeby teraźniejsze nie są zaspokajane kosztem zmniejszenia możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia swoich potrzeb. Trwałość i samopodtrzymywanie się wzrostu implikuje zatem nie tylko krótkookresową, ale również międzygeneracyjną sprawiedliwość. W raporcie środowisko i rozwój traktuje się nierozdzielnie, wychodząc z założenia, że spirala ubóstwa i nierówności społecznych oraz degradacji środowiska oznacza straty możliwości i zasobów rozwojowych. Uznano wtedy, że dla realizacji koncepcji trwałego rozwoju konieczne jest określenie polityki środowiskowej i gospodarczej, czyli ożywienie wzrostu gospodarczego, zaspokojenie podstawowych potrzeb ludzkości w zakresie pracy, wyżywienia, energii i higieny, stabilizacja liczby ludności, zachowanie bogactw naturalnych, zmiana modeli zarządzania oraz profilu technologii na przyjazne środowisku. Obok ochrony zasobów naturalnych za istotne uznaje się zaspokojenie podstawowo-

wych potrzeb ludzi i likwidacji ubóstwa oraz wielopokoleniowej promocji rozwoju. Odpowiedzialność za stworzenie warunków do realizacji działań zgodnych z zasadami trwałego rozwoju ponosić mają przede wszystkim rządy państw na podstawie strategii, planów i programów formułowanych we współpracy z szerokimi kręgami społecznymi i organizacjami pozarządowymi.

Koncepcję trwałego rozwoju rozwinięto i doprecyzowano na Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro. W czasie konferencji przyjęto szereg dokumentów o charakterze prawa międzynarodowego, w których zawarto istotę zrównoważonego rozwoju. Wyznaczają one kierunki dalszego rozwoju ludzkości w skali Ziemi, regionów i państw oraz strategię przeciwdziałania negatywnym zmianom globalnym (zanik różnorodności biologicznej, zmiany klimatu, wylesianie). Najważniejszym aktem podsumowującym Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro była Agenda 21 – zbiór wytycznych dla kręgów biznesu i rządów dotyczących prowadzonej przez nie polityki [*Dokumenty końcowe Konferencji...* 1998]. Agenda 21 wskazuje, w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych. Zgodnie z nią, by móc się rozwijać w sposób zrównoważony, kraje powinny znaleźć sposoby osiągania rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym obniżeniu zużycia energii i materiałów oraz zmniejszeniu ilości powstających odpadów, a także określić ogólnoświatowe modele konsumpcji pozwalające zachować bogactwo środowiska przez długi okres. Agenda 21 powierza władzom lokalnym ważną rolę w praktycznym wprowadzaniu zaleceń i działań określonych w tym dokumencie. Według zapisów w niej zawartych rola władz lokalnych w kreowaniu rozwoju jest bardzo istotna, gdyż to właśnie one tworzą i utrzymują infrastrukturę techniczną i społeczną, realizują zadania związane z zagospodarowaniem przestrzennym, utrzymaniem czystości i porządku oraz realizują krajową i regionalną politykę ekologiczną. Ponadto władze lokalne mają do spełnienia misję propagatora zasad zrównoważonego rozwoju w społecznościach lokalnych. Władze lokalne mają za zadanie podjąć i prowadzić dialog ze społeczeństwem, zainicjować konsultacje służące rozwijaniu współpracy ze wszystkimi uczestnikami tego dialogu [Lorek 2003]. Aby zrealizować Lokalną Agendę 21, konieczne jest [Lorek 2011]<sup>1</sup>:

- zorganizowanie systemu konsultacji z mieszkańcami, organizacjami społecznymi, instytucjami gospodarczymi (łącznie z prywatnymi),
- wypracowanie w drodze takich konsultacji zgody co do podstawowych założeń lokalnej strategii środowiskowej,
- uzyskanie stałego dostępu do informacji umożliwiających bieżącą weryfikację i optymalizację strategii łącznie z uwzględnieniem wymagań wynikających z programów wyższego stopnia,

---

<sup>1</sup> Lokalna Agenda 21 to dokument zawierający strategię wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminie.



– wypracowanie systemu zasilania finansowego działań podejmowanych w ramach strategii z wykorzystaniem możliwie najbardziej zróżnicowanych źródeł, w tym zagranicznych,

– kształtowanie i podnoszenie stopnia świadomości ekologicznej społeczeństwa przede wszystkim przez bieżący udział w przygotowaniu i wykorzystaniu strategii.

Współcześnie koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się integralną częścią wielu planów i działań państwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i w praktyce funkcjonowania samorządów terytorialnych. Próbując zdefiniować współcześnie realizowaną politykę zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że jest częścią ogólnej polityki państwa, która integruje i harmonizuje politykę społeczną, gospodarczą i ekologiczną. Podstawowym celem tej polityki jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania makrosystemu społeczeństwo–gospodarka–środowisko. Polityka zrównoważonego rozwoju nie jest więc tożsama z sektorową polityką ochrony środowiska, lecz polityką społeczno-gospodarczą uwzględniającą realne, występujące obecnie bądź możliwe do przewidzenia, bariery rozwoju wynikające z naturalnej ograniczoności zasobów naturalnych. Należy jednak mieć na uwadze, że nieusuwalne naturalne bariery rozwoju występują w sferze ekologicznej, dlatego polityka zrównoważonego rozwoju koncentrująca się na nich może być czasem postrzegana jako polityka ekologiczna, a nawet jako polityka ochrony środowiska. Kreowanie polityki zrównoważonego rozwoju powinno uwzględniać pewne zasady, do których można zaliczyć [Żylicz 2004, s. 201]:

– powściągliwość (ukształtowanie innych hierarchii wartości i postaw ludzkich),  
– prawo jakości ponad ilość (zasobność materialna człowieka),  
– cele człowieka zharmonizowane z możliwościami rozwoju przyrody (w skali globalnej i lokalnej),

– efektywne wykorzystywanie nieodnawialnych zasobów przyrody przy zachowaniu zamkniętych cykli,

– ochrona środowiska włączona do ogólnych celów i szczegółowych decyzji polityki państwa,

– procesy decyzyjne (na szczeblu centralnym i lokalnym) z udziałem społecznym,

– konieczność uwzględnienia w rozwoju gospodarczym wymagań i możliwości środowiska przyrodniczego, rozwój ten nie może odbywać się kosztem przyszłych pokoleń,

– stworzenie jednakowych szans życia i rozwoju wszystkich ludzi.

Praktyczna implementacja polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju wymaga istnienia woli politycznej i przychylności władz samorządowych dotyczącej wdrażania rozwiązań zgodnych z tą koncepcją, a podstawowym zadaniem stojącym przed lokalnymi politykami jest wybór priorytetów i kształtowanie kierunków rozwoju odpowiednich dla danej zbiorowości lokalnej.

### 3. Ocena postępów wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w gminach województwa śląskiego

Po Szczyście Ziemi w Rio de Janeiro opracowywanie Lokalnych Agend 21 było początkowo głównie inicjatywą zewnętrznych organizacji i agencji, a nie samych samorządów. Pierwsze działania w ramach Lokalnej Agendy 21 w Polsce, podobnie zresztą jak na całym świecie, miały charakter programów pilotażowych w wybranych gminach i prowadzone były we współpracy z zewnętrznymi partnerami. Jak ocenia T. Borys [2002], w tym okresie zasady zrównoważonego rozwoju i Agendy 21 były znane władzom lokalnym w nie więcej niż 5% wszystkich polskich gmin. W zależności od zaawansowania wdrażania zasad Agendy 21 polskie gminy, powiaty i województwa można podzielić na trzy grupy [Borys 2002]:

– grupa I – zasady zrównoważonego rozwoju są nieznane lub są traktowane jako luksus, na który nie stać samorządu. Ochrona środowiska jest traktowana jako bariera rozwoju gospodarczego. Do tej grupy można zaliczyć 60% gmin i powiatów w Polsce (sytuacja ta dotyczy także województwa śląskiego);

– grupa II – samorząd ogranicza swoje zainteresowanie do spraw ochrony środowiska, czyli do tworzenia „małej” Lokalnej Agendy 21 równoznacznej z lokalną polityką ekologiczną lub jej częścią. Ten sposób rozumienia Agendy 21 w Polsce dominuje;

– grupa III – grupa ta reprezentuje najwyższy poziom wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest włączona w cały proces planowania lokalnego i regionalnego (tworzenie „dużej” Agendy 21). Jej istotą jest partnerstwo międzysektorowe w procesie tworzenia ekorozwoju.

Badania dotyczące stanu wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski przeprowadzone zostały w 2000 r. przez Polski Klub Ekologiczny w Gliwicach oraz Szwedzko-Polskie Towarzystwo Ochrony Środowiska w Sztokholmie. Wynika z nich, że tylko niewielka część gmin posiada takie opracowania. Badaniami objęto 283 gminy południowej Polski. Przedstawiciele urzędów ocenili swój poziom wiedzy na temat Agendy 21 oraz przedstawili stopień jej realizacji. W województwie śląskim na pytania zawarte w ankiecie (wysłano 184 ankiety) odpowiedzieli przedstawiciele 81 gmin, z czego Agendę 21 realizowało tylko 19 gmin. Gminy nierealizujące Agendy 21 najczęściej uzasadniały to brakiem informacji, brakiem funduszy oraz brakiem szkoleń [*Raport o stanie wdrożenia...* 2000]. Późniejsze badania wskazują, że sytuacja w tym zakresie powoli się poprawia. Badania podejmujące powyższą tematykę [*Zarządzanie środowiskiem...* 2002, *Ocena programowania...* 2010] zostały przeprowadzone przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Większość badanych jednostek wskazało na posiadanie przez gminy opracowanego dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju i strategii rozwoju (odpowiednio

61% i 64%) [Lorek i Sobol 2012, s. 151–169]. W badaniach przeprowadzonych w 2015 r. w ramach badań statutowych Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej (są one przedmiotem poniższej analizy) posiadanie takiego dokumentu deklarowało 53,3% gmin. O wyniku zdecydował być może wyższy zwrot kwestionariuszy ankiet (w badaniach z 2010 r. prowadzonych przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach zwrot wynosił 33,5%, a w 2015 r. wynosił 64,7%). Jeżeli dokument taki powstawał, zwykle jego tworzenie miało charakter uspołeczniony. Jedynie trzy gminy stwierdziły, że nie prowadziły konsultacji społecznych w tym zakresie. 53% ankietowanych gmin opracowało również cele zrównoważonego rozwoju. Aby lepiej zobrazować sytuację w zakresie programowania zrównoważonego rozwoju, badane gminy zostały podzielone na trzy grupy o różnym poziomie zaawansowania. Podziału dokonano na podstawie odpowiedzi udzielonych na poniższe pytania:

- 1) czy gmina posiada strategię rozwoju?
- 2) czy gmina deklaruje posiadanie dokumentu z zakresu zrównoważonego rozwoju i czy jego tworzenie miało charakter uspołeczniony<sup>2</sup>?
- 3) czy gmina opracowała cele zrównoważonego rozwoju?
- 4) czy gmina prowadzi monitoring postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju?

Tabela 1. Ranking gmin pod względem zaawansowania procesu programowania zrównoważonego rozwoju

Grupa I	Grupa II	Grupa III
Gminy miejskie		
Bytom	Bieruń	Będzin
Czeladź	Bobrowniki	Miasteczko Śląskie
Częstochowa	Chorzów	Mikołów
Dąbrowa Górnicza	Jastrzębie Zdrój	Myszków
Gliwice	Knurów	Poręba
Kalety	Lędziny	Szczyrk
Katowice	Lubliniec	Wisła
Mysłowice	Łaziska Górne	
Pszów	Orzesze	
Racibórz	Piekary Śląskie	
Radlin	Radzionków	
Ruda Śląska	Rybnik	
Rydułtowy	Tarnowskie Góry	
Sławków	Ustroń	
Tychy	Wodzisław Śląski	
Żory	Żywiec	

<sup>2</sup> Nie zawsze gminy posiadające strategię rozwoju oceniają ją jako zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju.

cd. tabeli 1

Grupa I	Grupa II	Grupa III
Gminy miejsko-wiejskie		
Toszek	Czechowice-Dziedzice Czerwionka-Leszczyny Łazy Siewierz Skoczów Sośnicowice Wilamowice	Blachownia Kłobuck Koniecpol Pszczyna Strumień
Gminy wiejskie		
Bestwina Bojszowy Godów Gorzyce Łodygowice Ornontowice Pawłowice Suszec Wielowieś	Buczkowice Gaszowice Hażlach Istebna Kamienica Polska Kozy Kroczyce Krupski Młyn Kruszyna Lubomia Miedzna Pilchowice Poczesna Porąbka Starcza Ślemień Świerklany	Czernichów Gilowice Goleszów Imielin Irządze Janów Jasienica Kłomnice Kobiór Krzyżanowice Lelów Lipie Lyski Łękawica Miedzno Mierzęcice Nędza Niegowa Poraj Przyrów Przystajń Radziechowy-Wieprz Rędziny Świnna Włodowice Wręczyca Wielka Żarnowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W grupie I znalazły się samorządy, które odpowiedziały twierdząco na wszystkie powyższe pytania. Grupa II obejmuje gminy, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi twierdzących na niektóre z pytań. Grupę III tworzą samorządy, które nie udzieliły żadnej pozytywnej odpowiedzi, a tym samym nie są zainteresowane prowadzeniem polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Tabela 1 prezentuje uzyskane wyniki.

Analizując uzyskane wyniki, można stwierdzić, że w grupie I (24,8% badanych gmin), posiadającej najpełniej opracowaną dokumentację, dominują największe samorządy (gminy miejskie) mające najlepszy dostęp do zaplecza eksperckiego (wyższe uczelnie, instytuty badawcze, np. Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach) i dysponujące odpowiednio wykształconą kadrą urzędniczą. Grupa III (37,1%) to zaś przede wszystkim małe gminy wiejskie. Nie wyklucza to oczywiście możliwości tworzenia odpowiednich dokumentów strategicznych przez gminy wiejskie, czego przykładem jest zaliczenie niektórych z nich do grupy I. W małej gminie kluczowym czynnikiem decydującym o możliwości tworzenia dokumentów strategicznych wysokiej jakości jest zatrudnienie osoby o odpowiednich kompetencjach, która będzie potrafiła koordynować i poprowadzić prace.

Grupa II (38,1%) jest bardziej zróżnicowana. Są to gminy, które mają opracowane pewne elementy programowania zrównoważonego rozwoju przejawiające się posiadaniem dokumentu w tym zakresie lub zainicjowaniem procesu monitorowania postępów wdrażania zrównoważonego rozwoju (co ciekawe niektóre samorządy nie posiadały dokumentów strategicznych, ale deklarowały prowadzenie monitoringu). Dane zawarte w ankietach tej grupy wskazują jednak na braki i niedoskonałości występujące w dokumentacji. Do najważniejszych problemów można zaliczyć:

1) dość częste identyfikowanie dokumentów *stricte* środowiskowych (np. programu ochrony środowiska) jako dokumentów programujących zrównoważony rozwój gminy. Podejście takie jest charakterystyczne dla przyrodoцентриcznego ujmowania zrównoważonego rozwoju, które może być właściwe dla obszarów cennych przyrodniczo, gdzie cele związane z ochroną środowiska będą uznawane za priorytet rozwoju. Dla pozostałych obszarów zalecane jest podejście szersze, zakładające integrację ładu środowiskowego, społecznego i ekonomicznego. Rządziej taka sytuacja dotyczyła dokumentów społecznych (np. strategii rozwiązywania problemów społecznych);

2) brak pewnych grup celów w triadzie celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych lub nieprawidłowe formułowanie celów. Niedoskonałości w tym zakresie dotyczą przede wszystkim nierównowagi w formułowaniu celów. Najczęściej spotyka się sytuację, że wymienionych jest wiele celów gospodarczych, kilka celów społecznych, brakuje natomiast lub wymienionych jest niewiele celów środowiskowych, które dotyczą często obszarów obowiązkowej aktywności gmin, np. prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi. Innym problemem jest nieprawidłowe lub zbyt ogólne formułowanie celów (np. w formie: cel gospodarczy – wzrost gospodarczy; cel społeczny – dobrobyt społeczny, cel ekologiczny – ochrona środowiska). W niektórych przypadkach na pytanie dotyczące celów odpowiadały samorządy, które wcześniej deklarowały brak dokumentów związanych ze zrównoważonym rozwojem;

3) braki dotyczące monitoringu. Monitoring postępów w zakresie zrównoważonego rozwoju prowadziło 32,4% ogółu badanych jednostek (podobne wyniki na poziomie 36% uzyskano w badaniach prowadzonych w 2010 r. przez Katedrę Zarządzania Ochroną Środowiska). Uzyskane wyniki wskazują zatem na brak poprawy sytuacji, jeśli chodzi o monitoring, co jest powszechnym problemem występującym w polskich gminach. Monitorowanie oznacza przede wszystkim obserwację zmian w wielu wzajemnie ze sobą powiązanych sferach funkcjonowania danego obszaru (ekonomicznej, społecznej, ekologicznej itp.). Niemożność mierzenia i monitorowania wszystkiego i związane z tym koszty narzucają konieczność stosowania specjalnie do tego celu opracowanej listy wskaźników, jakimi zamierzamy posługiwać się przy ocenie postępów w realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Powinny być one określone na etapie opracowania programu zrównoważonego rozwoju, a nie na etapie jego wdrażania. Pozwalają one odpowiedzieć na pytanie: jaki jest stan i jak mierzyć postęp oraz efekty zrównoważonego rozwoju. Zasadniczym zadaniem wskaźników jest wymierne zobrazowanie stopnia realizacji zasad i celów przyjmowanych w programie rozwoju zrównoważonego. Bez prawidłowego określenia listy wskaźników i ich monitorowania nie jest możliwe określenie postępów realizacji programu i wyznaczenie obszarów problemowych, a co za tym idzie – nie jest możliwa korekta realizowanej polityki.

Kolejne kwestie poruszone w badaniu ankietowym dotyczyły barier oraz korzyści z wdrażania zrównoważonego rozwoju w gminie. Badane samorządy uznały za najważniejsze przeszkody we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju:

1) ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczane na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem. Wskazali tak przedstawiciele 88% gmin w województwie śląskim. Bariera ta była również wymieniana jako najistotniejsza we wszystkich poprzednich edycjach badań dotyczących wdrażania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym, nie zmieniły tego przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i dostęp do funduszy unijnych;

2) ograniczenia społeczne związane z ugruntowanymi nawykami i zachowaniami mieszkańców (np. spalanie odpadów w piecach) zaznaczone przez przedstawicieli 79% samorządów. Jednocześnie należy zauważyć, że wiele samorządów nie wykorzystuje dostatecznie instrumentów związanych z edukacją ekologiczną. Kampanie edukacyjno-informacyjne są prowadzone w większości badanych gmin (ok. 74%), lecz najczęściej ograniczają się do minimum przewidzianego ustawowo, np. obowiązkowej kampanii edukacyjno-informacyjnej prowadzonej przed wprowadzeniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (wymienionej przez większość przedstawicieli samorządów). Drugą formą aktywności edukacyjnej wymienianą przez respondentów jest edukacja ekologiczna w przedszkolach i szkołach. Pozostałe formy edukacji ekologicznej mieszkańców przyjmują takie formy, jak: konkursy ekologiczne, wydawanie broszur informacyjnych oraz

zamieszczanie informacji o tematyce środowiskowej w internecie i lokalnych gazetach, warsztaty, spotkania i konsultacje z udziałem społeczności lokalnych;

3) ograniczenia prawne i instytucjonalne, z których za najważniejsze uznano niespójność i niejasność przepisów (wskazana przez przedstawicieli 70% gmin), następnie nadmierną biurokrację i skomplikowane procedury administracyjne w ochronie środowiska (66%) oraz częste zmiany przepisów (60%).

Za najmniej ważną przeszkodę ankietowani uznali brak wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (9%). Pozostałe bariery w podziale na pięć grup oraz uszeregowane według liczby wskazań wymieniono w tabeli 2.

Przedstawiciele gmin zapytano również o najważniejsze korzyści wynikające z wdrażania polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. W zakresie korzyści ekonomicznych za najważniejsze uznano: rozwój gospodarczy gminy (64% wskazań), pozyskanie środków finansowych z funduszy UE (62% wskazań) oraz poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy (59% wskazań). Za najmniej istotne ankietowani uznali: ograniczenie bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy oraz zwiększenie innowacyjności w gminie (po 32% wskazań), następnie zwiększenie przedsiębiorczości (33% wskazań). Spośród korzyści społecznych za najbardziej istotne uznano: poprawę jakości i warunków życia mieszkańców (83% wskazań), poprawę świadomości ekologicznej mieszkańców (63% wskazań), zwiększenie dostępności i jakości usług w sferze kultury, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia (52% wskazań). Za mniej ważną kwestię uznano integrację wspólnot lokalnych (23% wskazań). Najistotniejsze korzyści środowiskowe dotyczą: poprawy czystości i jakości powietrza (72% wskazań), poprawy stanu środowiska naturalnego (65% wskazań) oraz utrzymania terenów zielonych (55% wskazań). Mniej istotne czynniki to według ankietowanych: ochrona dziedzictwa przyrodniczego (25% wskazań), rekultywacja i zagospodarowanie terenów przemysłowych (33% wskazań) oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych i energii oraz osiągnięcie europejskich standardów w zakresie ochrony środowiska (po 36% wskazań).

Analizując wyniki uzyskane w długim okresie, można wskazać pewne problemy, które nie są eliminowane od wielu lat. Obok kwestii wspomnianych powyżej jednym z najważniejszych problemów jest brak koordynacji różnych aspektów polityki zrównoważonego rozwoju. Wpływ na taki stan rzeczy ma fakt, że w badanych samorządach bardzo rzadko jest jednostka lub osoba (w mniejszych samorządach, w których nie jest uzasadnione istnienie oddzielnego wydziału) odpowiedzialna za działania podejmowane w różnych obszarach aktywności gmin i je koordynująca. Wyspecjalizowany wydział zajmujący się *stricto* kwestiami zrównoważonego rozwoju istnieje tylko w gminie Wielowieś, natomiast aż w 61 badanych jednostkach (51,3%) nie ma żadnej jednostki lub osoby odpo-



Tabela 2 . Bariery zrównoważonego rozwoju gmin województwa śląskiego według respondentów (% ważnych odpowiedzi)

Bariery zrównoważonego rozwoju	% wskazań
<b>Bariery prawne i polityczne</b>	
Niespójność i niejasność przepisów	70
Częste zmiany przepisów	60
Luki prawne	39
<b>Bariery instytucjonalne i organizacyjne</b>	
Nadmierna biurokracja i skomplikowane procedury administracyjne w ochronie środowiska	66
Przewlekłość procedur administracyjnych	57
Spory kompetencyjne z innymi instytucjami i administracją rządową	26
Brak chęci współpracy pomiędzy różnymi instytucjami i jednostkami samorządu oraz administracją rządową	22
Brak wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju	9
<b>Bariery finansowe i ekonomiczne</b>	
Ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczane na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem	88
Skomplikowane procedury uzyskiwania i rozliczania środków finansowych z funduszy UE	58
Brak inwestorów zewnętrznych	35
Niska innowacyjność lokalnego przemysłu	19
Brak zakładów pracy	19
Niski poziom przedsiębiorczości	14
Wysokie bezrobocie	13
<b>Bariery społeczne</b>	
Ugruntowane nawyki i zachowania mieszkańców (np. spalanie odpadów w piecach)	79
Niska skłonność do ponoszenia obciążeń związanych z ochroną środowiska przez mieszkańców (np. unikanie opłat za wywóz odpadów)	57
Niski poziom wiedzy i świadomości ekologicznej społeczeństwa	44
Brak akceptacji społecznej dla takich inwestycji, jak: spalarnie odpadów, kompostownie, farmy wiatrowe, elektrownie wodne, biogazownie, wytwórnie biopaliw itp. (syndrom NIMBY)	44
Zjawisko ubóstwa i wykluczenia z korzystania z niektórych usług środowiskowych (np. dostawy wody) ze względu na ograniczenia finansowe mieszkańców	17
<b>Bariery techniczne</b>	
Problemy własnościowe uniemożliwiające lokalizację inwestycji	43
Problemy z lokalizacją inwestycji powstających w sferze usług ekologicznych (brak odpowiednich terenów)	39
Rozproszona zabudowa pociągająca za sobą wysokie koszty inwestycji	39
Problemy techniczne związane z charakterystyką terenu (np. ukształtowaniem terenu, stosunkami wodnymi)	26

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

wiedzialnej za kwestie zrównoważonego rozwoju. Przedstawiciele pozostałych samorządów najczęściej wskazywali trzy grupy jednostek lub osób zajmujących się kwestiami zrównoważonego rozwoju:

1) wydziały (osoby) zajmujące się planowaniem rozwoju, promocją i pozyskaniem funduszy UE (21 gmin, tj. 17,7%);

2) wydziały (osoby) zajmujące się ochroną środowiska i aspektami technicznymi (14 gmin, tj. 11,8%). Wskazuje to na wąskie, przyrodcentryczne rozumienie zrównoważonego rozwoju. W grupie tej dominują gminy wiejskie;

3) wszystkie wydziały według kompetencji (12 gmin, tj. 10,1%).

Prowadzenie skoordynowanej i wieloaspektowej polityki pozwala na optymalizację działań i uniknięcie zbędnych kosztów. Często działania uznawane przez samorzady za mało istotne i finansowane w ostatniej kolejności mogą przynieść wymierne korzyści. Dobrym przykładem jest ochrona i utrzymywanie tzw. usług ekosystemów bezpośrednio na obszarach miejskich i je otaczających. Kondycja miast zależy w dużej mierze od zdrowego środowiska przyrodniczego. Zdrowe ekosystemy stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju miast, ponieważ pozytywnie oddziałują na dobrobyt człowieka i działalność gospodarczą. Z punktu widzenia zachowania usług ekosystemów w miastach za kluczowe można uznać następujące priorytety [Szczepanowska 2012, s. 25–49]:

1) ochronę miast przed zanieczyszczeniami i degradacją walorów środowiska, w tym zasobów wodnych;

2) maksymalizację ilości roślinności, co wiąże się zarówno z zachowaniem istniejących terenów zieleni, jak i z powiększeniem arealów terenów zieleni i powierzchni lasów, mających istotny wpływ na czystość powietrza i stabilizację klimatu lokalnego;

3) gospodarowanie zasobami naturalnymi z zastosowaniem zasad restytucji przyrodniczej przy starannym rozważaniu korzyści z ich eksploatacji, ocenianiu stopnia zużycia tych zasobów i możliwości ich odtworzenia.

Władze miejskie, chcąc kierować się zasadami zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, powinny brać pod uwagę takie kierunki działań, jak:

1) ochrona obszarów cennych przyrodniczo znajdujących się wokół zwartej części miejskiej. Szczególnie istotne jest właściwe planowanie przestrzenne i niezabudowywanie obszarów mogących pełnić istotne funkcje, np. lasy mogą być tańszą alternatywą dla kosztownych urządzeń oczyszczających wodę, utrzymanie mokradeł i terenów zalewowych w niezmienionym stanie może być bardziej ekonomiczne niż budowa umocnień przeciwpowodziowych;

2) zagospodarowanie wód opadowych w miejscu wystąpienia opadu, wdrażanie zdecentralizowanych systemów zagospodarowania wód deszczowych i roztopowych opartych na miejscowej retencji, infiltracji, oczyszczaniu oraz ponownym wykorzystaniu wód opadowych; szersze wykorzystanie tzw. zielonej infrastruktury;

3) ochrona zieleni miejskiej, która jest istotnym czynnikiem wpływającym na jakość życia mieszkańców. Istnienie obszarów zielonych ma także wpływ na ceny na rynku nieruchomości i atrakcyjność miasta dla nowych mieszkańców. Degradacja terenów zielonych w mieście wiąże się z pogarszaniem się jakości powietrza, a wraz z tym również jakości życia. Ograniczane są możliwości rekreacji i efektywnej regeneracji organizmu ludzkiego. Jak pokazują badania, parki miejskie mają zdolność neutralizowania ponad 85% zanieczyszczeń powietrza trafiających na ich obszar (w przypadku drzew przydrożnych jest to 70%) [Bernatzky 1983, s. 59–76]. Udział powierzchni pokrytej koronami drzew wpływa wyraźnie na średnią temperaturę powierzchniową terenu. Według badań E.G. McPhersona i in. [1997, s. 49–61] drzewa w Chicago usuwają ok. 5500 ton zanieczyszczeń powietrza, a wartość tej usługi jest szacowana na ponad 9 mln dolarów rocznie. Innym przykładem mogą być polskie szacunki poczynione dla mocno zurbanizowanego fragmentu Pragi-Północ (dzielnicy prawobrzeżnej Warszawy). Według przedstawionych obliczeń, które można uznać za wiarygodne, stwierdzono, że wartość 308 drzew przyulicznych wycenionych na obszarze poligonu badawczego wyniosła 2 668 460 zł, przy średniej wartości jednego drzewa wynoszącej 8663 zł [Szczepanowska 2014].

Niestety większość tego typu działań wciąż jest rzadko podejmowana przez badane samorządy. Przykładowo wycena wartości usług ekosystemów jest prowadzona przez trzy gminy (co paradoksalnie jest wynikiem bardzo dobrym, ponieważ jest to skomplikowane), zmniejszenie zagrożeń związanych z wodami opadowymi (np. rozszczelnianie powierzchni miast) deklaruje 13 gmin, ochronę lub powiększanie obszarów zielonych – 19 gmin, a promowanie rozwoju rodzajów działalności gospodarczej przyjaznych środowisku – 11 gmin. Za pozytywne należy uznać to, że istnieją samorządy zainteresowane realizacją powyższych działań wychodzących poza katalog zadań własnych gminy. Jest to także istotna poprawa w stosunku do badań prowadzonych w latach wcześniejszych. Badane gminy wykazały natomiast dużo większą aktywność w działaniach związanych z promowaniem postaw proekologicznych (79 gmin, tj. 66,4%), zmianą sposobu ogrzewania na proekologiczny oraz termomodernizacją (projekty takie realizuje 76 gmin, tj. 63,9%) czy też poprawą efektywności energetycznej (52 gminy, tj. 43,7%), co można wiązać z podstawowym problemem ekologicznym wskazywanym przez respondentów, jakim jest niska emisja z domów mieszkalnych i związany z nią zły stan powietrza.

#### 4. Zakończenie

Skuteczne wdrażanie polityki zrównoważonego rozwoju wymaga wielu działań w każdej niemal sferze aktywności państwa, gospodarki i społeczeństwa. Reformy ustrojowe w Polsce w ciągu ostatnich kilku lat oraz zasady zrówno-

ważonego rozwoju zwiększyły w istotnym stopniu rolę władz lokalnych. Po 1990 r. są one prawdziwymi gospodarzami lokalnej społeczności i środowiska. Samorządy gminne prowadzą gospodarkę terenami i zapewniają ład przestrzenny, odpowiadają za infrastrukturę oraz wiele usług niezbędnych do harmonijnego funkcjonowania społeczności. W okresie transformacji pojawiły się również przepisy prawne zobowiązujące władze lokalne do opracowania różnego rodzaju dokumentów planistycznych, sporządzanych przez władze z własnej inicjatywy lub obowiązkowo, wyznaczających kierunki rozwoju społeczności lokalnej. Program zrównoważonego rozwoju ma prowadzić do realizacji społecznie pożądanego celu, takich jak: wzrost realnego dochodu, poprawa stanu zdrowotnego i poziomu wykształcenia, uczciwy dostęp do zasobów środowiska przyrodniczego. Przeprowadzona ocena stanu zaawansowania wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w województwie śląskim wskazuje na duże rozbieżności pomiędzy poszczególnymi samorządami gminnymi. Podczas gdy niektóre samorządy mają wieloletnie tradycje w zakresie wdrażania idei zrównoważonego rozwoju, a procesy programowania rozwoju opartego na jego zasadach są w nich mocno zaawansowane, inne wykazują brak zainteresowania i wiedzy w tym zakresie. Do głównych problemów wpływających na mały stopień zaawansowania procesu wdrażania polityki zrównoważonego rozwoju w samorządach terytorialnych województwa śląskiego należą:

- brak koordynacji różnych aspektów polityki zrównoważonego rozwoju; niewątpliwie wpływ na to ma fakt, że bardzo rzadko istnieje jednostka lub osoba odpowiedzialna za działania podejmowane w różnych obszarach aktywności gmin i je koordynująca;

- niedostrzeżenie problemu braku dokumentu strategicznego z zakresu zrównoważonego rozwoju przez władze i społeczności lokalne, a także brak jasnej i kompleksowej metodyki ich opracowania;

- niedostateczna wiedza na temat idei zrównoważonego rozwoju i jego zasad;

- brak środków finansowych na realizację programów zrównoważonego rozwoju;

- brak monitorowania postępów wdrażania zrównoważonego rozwoju, który jest dynamicznym procesem zmian, co uniemożliwia optymalizację i korektę prowadzonej polityki.

Pomimo wspomnianych powyżej problemów nie można mówić o fiasku polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Polskie samorządy podejmują wiele działań w tym zakresie, a czynniki środowiskowe i społeczne są coraz częściej uznawane przez lokalnych polityków za aspekty równie istotne jak rozwój gospodarczy. Reasumując, można stwierdzić, że istnieje postęp we wprowadzaniu zasad zrównoważonego rozwoju do polityki lokalnej, lecz jest on bardzo wolny. Pierwsze badania przeprowadzane w gminach na początku

transformacji systemowej wskazywały na ok. 5-procentowy udział samorządów próbujących wdrażać politykę zrównoważonego rozwoju w gminie. Obecnie większość polityków lokalnych i kadry urzędniczej rozumie termin „zrównoważony rozwój”, a ok. 25% badanych gmin ma opracowane podstawowe dokumenty w tym zakresie.

## Literatura

- Bernatzky A. [1983], *The Effects of Trees on Urban Climate* [w:] *Trees in the 21st Century*, Academic Publishers, Berkhamsted.
- Borys T. [2002], *Ocena realizacji dokumentów z konferencji z Rio. Administracja samorządowa* [w:] *Raport KOMPAS Rio+10, czyli społeczna ocena realizacji przez Polskę dokumentów przyjętych na konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”* [1998], Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Lorek E. [2001], *Program zrównoważonego rozwoju jako narzędzie budowy przewagi konkurencyjnej regionu* [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Lorek A. [2003], *Rozwój zrównoważony w regionie śląskim* [w:] *Polska a Europa. Procesy demograficzne u progu XXI wieku*, red. L. Frąckiewicz, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
- Lorek E., Sobol A. [2012], *Local Sustainable Development in Practice of Silesian Municipalities* [w:] *Sustainable Development: Theory – Practice – Education*, eds D. Pieńkowski, A. Makarewicz-Marcinkiewicz, J. Wiland-Szymańska, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Poznań–Białystok.
- McPherson E.G., Nowak D., Heisler G., Grimmond S., Sauch S., Grant R., Rowntree R. [1997], *Quantifying Urban Forest Structure, Function and Value: The Chicago Urban Forest Climate Project*, „Urban Ecosystems”, vol. 1, nr 1, <https://doi.org/10.1023/A:1014350822458>.
- Międzynarodowe prawo środowiska* [2009], wybór i wprowadzenie M.M. Kenig-Witkowska, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ocena programowania zrównoważonego rozwoju w gminach śląskich* [2010], Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice (badania statutowe).
- Raport o stanie wdrożenia Lokalnej Agendy 21 w gminach południowej Polski* [2000], Polski Klub Ekologiczny Koło Miejskie w Gliwicach, Gliwice.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* [1987], <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (data dostępu: 14.10.2016).
- Szczepanowska H.B. [2012], *Miejsce terenów zieleni w strukturze zintegrowanego projektowania, zarządzania i oceny ekologicznej inwestycji miejskich*, „Człowiek i Środowisko”, nr 36(1–2).

Szczepanowska H.B. [2014], *Rola i znaczenie drzew w mieście, usługi ekosystemowe drzew i wycena ich wartości*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa, <http://www.igpim.pl/wp-content/uploads/2014/05/Rola-i-znaczenie-drzew-w-miescie.pdf> (data dostępu: 29.10.2014).

*United Nations Environment Programme. Report of the Governing Council on the Work of Its Third Session*, 17 April – 2 May [1975], United Nations, New York, [http://www.unep.org/sgb/prev\\_docs/75\\_0304\\_GC3\\_Report\\_K7510025.pdf](http://www.unep.org/sgb/prev_docs/75_0304_GC3_Report_K7510025.pdf) (data dostępu: 14.10.2016).

*Zarządzanie środowiskiem na poziomie lokalnym w procesie integracji europejskiej* [2002], Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice (badania statutowe).

Żylicz T. [2004], *Ekonomia środowiska zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa.

## The Sustainable Development Policy of Silesian Municipalities

(Abstract)

After addressing more immediate problems following the self-governance regained in the 1990s after system transformation, local governments in Silesia began to feel the need to map out a comprehensive development strategy. One possibility for constructing a modern development strategy is to implement the concept of sustainable development. Practical implementation of policies based on the principles of sustainable development first requires local authorities to have the “political will” to implement solutions in accordance with this concept. The research done for this article was intended to help assess the progress municipalities in Silesia have made in implementing sustainable development policies. The basic research method used for the article was analysis of the data contained in the questionnaire “The policy of sustainable development”. The questionnaire was carried out by the Department of Social and Economic Policy at the University of Economics in Katowice in 2015. The results of the survey are complemented by an analysis of previously conducted surveys. Based on the studies, it can be concluded that progress has been made, if very slowly, in implementing the principles of sustainable development in local politics. The first studies, which were done in municipalities at the beginning of Poland’s post-communism transformation, point to approx. 5% of local governments trying to implement a policy of sustainable development in their communities. The share has risen to approximately 25% of the municipalities surveyed.

**Keywords:** sustainable development, policy, municipalities, Silesian voivodeship.



| Sylwia Słupik

# Usługi publiczne w polityce zrównoważonego rozwoju gmin – wybrane problemy

## Streszczenie

Celem opracowania jest identyfikacja podstawowych barier i korzyści zrównoważonego rozwoju gmin z punktu widzenia władz oraz wskazanie głównych kierunków i obszarów działań władzy publicznej w zakresie technicznych i środowiskowych usług publicznych. W artykule omówiono wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 2015 r. wśród gmin województwa wielkopolskiego, śląskiego i podlaskiego. Podstawowym wnioskiem, jaki nasuwa się po przeprowadzonej analizie, jest stwierdzenie, że skuteczna realizacja polityki opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju zależy w dużej mierze od świadomości i zaangażowania władz lokalnych. W wielu gminach nie ma równowagi między łaodem gospodarczym, społecznym i środowiskowym, a działania mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców i programowanie zrównoważonego rozwoju często pozostają w sferze deklaracji.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, usługi publiczne, gminy, Polska.

**Klasyfikacja JEL:** Q53, Q56, Q58.

## 1. Wprowadzenie

Proces rozwoju polega w głównej mierze na poprawie istniejących lub tworzeniu nowych walorów użytkowych jednostki terytorialnej, możliwości rozwoju gospodarki i wzrostu korzyści zewnętrznych dla podmiotów gospodar-



czych oraz walorów lokalnego i regionalnego ekosystemu i ładu przestrzennego. Zrównoważony rozwój traktuje gospodarkę, środowisko i społeczeństwo jako zintegrowany kompleks [Fiedor i Jończy 2009, s. 41–42], w którym nadrzędny cel poprawy jakości życia będzie realizowany dzięki zróżnicowanym działaniom na szczeblu lokalnym i regionalnym z zachowaniem właściwych proporcji w wymiarze gospodarczym, środowiskowo-przestrzennym i społecznym, w tym instytucjonalno-politycznym [Borys 2011]. Jednocześnie zrównoważony rozwój jest zjawiskiem długotrwałym i złożonym, które obejmuje kwestie społeczno-gospodarcze, zrównoważoną konsumpcję i produkcję, włączenie społeczne, zmiany demograficzne, zdrowie publiczne, zmiany klimatu i gospodarowanie energią, zrównoważony transport, zasoby naturalne, dobre rządzenie i globalne partnerstwo. W dobie wzrostu udziału sektora usług jako dominującego rodzaju działalności gospodarczej zwiększa się również rozmiar oraz różnorodność usług o charakterze ogólnodostępnym i zarazem odgrywających szczególną rolę w funkcjonowaniu społeczeństwa danego państwa jako całości. Stąd realizacja usług publicznych jest uznawana za jeden z głównych powodów powoływania samorządu lokalnego, rozumianego jako wspólnota mieszkańców na danym obszarze, a nie tylko jako władza lokalna. Usługi publiczne w znacznym stopniu wpływają na jakość życia mieszkańców i na warunki inwestowania, a w efekcie na rozwój gospodarczy. Ponadto są one jednym z kluczowych czynników, od których zależy rozwój lokalny, przyczyniając się do wzrostu satysfakcji jego obywateli.

W literaturze przedmiotu znaleźć można różne poglądy na temat usług publicznych oraz ich liczne klasyfikacje (np. [Stiglitz 2004, Flejtarski i in. 2012, Kożuch i Kożuch 2011, Szarfenberg 2009]). We wszystkich ujęciach definicyjnych podkreśla się, że usługi publiczne należy traktować jako dobra materialne i niematerialne, świadczone w szeroko pojętym interesie publicznym. Odpowiedzialność za zapewnienie dostępu do nich i odpowiedni ich poziom spoczywa na władzy publicznej. Ponadto niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Usługi publiczne mogą być świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub przez podmioty prywatne zapewniające daną usługę. Samorząd terytorialny powinien jednak tworzyć warunki do zwiększenia udziału sektora prywatnego i pozarządowego w dostarczaniu usług publicznych, a jednocześnie zwiększać własną aktywność w monitorowaniu poziomu dostępności i efektywności świadczenia tychże usług.

Podstawowy katalog usług publicznych zaproponował W. Wańkowicz. Podzielił je na trzy kategorie [2004, s. 8]:

- 1) usługi o charakterze administracyjnym, związane bezpośrednio z realizacją czynności administracyjnych, w tym z wydawaniem decyzji administracyjnych. Tego typu usługi realizowane są w urzędach administracji samorządowej pełniących równocześnie funkcję organizatora i realizatora usług. Standardy realizacji

tego rodzaju usług związane są przede wszystkim z poziomem kultury obsługi klientów w danym urzędzie oraz wiedzą i kompetencjami pracowników samorządowych;

2) usługi o charakterze społecznym, ukierunkowane na rozwój społeczeństwa i zaspokojenie potrzeb społecznych, takich jak: edukacja, kultura, ochrona zdrowia, pomoc społeczna itp., wykonywane są zwykle przez samorządowe jednostki organizacyjne lub jednostki posiadające osobowość prawną, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego. Głównym wyzwaniem dla tej kategorii usług jest racjonalność ekonomiczna oraz utrzymanie właściwego standardu świadczonych usług, zwłaszcza w przypadku kiedy jest on wyznaczany odrębnymi regulacjami prawnymi;

3) usługi o charakterze technicznym (komunalne), związane z realizacją zadań publicznych w takich obszarach, jak: dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dostarczanie energii cieplnej, elektrycznej i gazu, zagospodarowanie i składowanie odpadów, usługi komunikacyjne, utrzymanie i modernizacja dróg. Świadczenie tego typu usług może odbywać się za pośrednictwem jednostek podległych samorządowi, spółek o kapitale mieszanym lub też przedsiębiorstw prywatnych.

Usługi publiczne, w tym głównie ich dostępność i jakość (szczególnie tych społecznych i technicznych), przekładają się bezpośrednio na jakość życia społeczności lokalnej. Aspekty te wpływają także na kształtowanie i ocenę polityki rozwoju, usługi publiczne mogą być bowiem czynnikiem, ale też barierą procesów rozwojowych. Jak pokazują badania empiryczne, różnice w rozwoju regionalnym w tych sferach są wciąż bardzo duże. Stąd też województwa silnie rozwinięte pod względem gospodarczym i społecznym powinny zwiększać inwestycje w ochronę środowiska przyrodniczego, natomiast regiony o wysokiej jakości środowiska powinny wykorzystać swój potencjał endogeniczny do zdynamizowania rozwoju gospodarczego i powiększenia kapitału ludzkiego w ramach tzw. zielonej gospodarki, kreując innowacje środowiskowe, inwestując w branże wspierające ochronę środowiska i tworzące tzw. zielone miejsca pracy [Perło 2013, s. 207].

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie głównych kierunków i obszarów działań władzy publicznej w zakresie technicznych i środowiskowych usług publicznych oraz identyfikacja podstawowych barier i korzyści zrównoważonego rozwoju gmin z punktu widzenia władz. Ponadto w artykule starano się zaprezentować podstawowe źródła finansowania realizowanych w gminach przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu analizowanych usług publicznych. W artykule zostaną omówione wyniki badań empirycznych pracowników Katedry Polityki Społecznej i Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach przeprowadzonych w 2015 r., a dotyczących polityki zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Badania ankietowe przeprowadzone

zostały wśród przedstawicieli gmin województwa śląskiego, podlaskiego oraz wielkopolskiego. Ankiety zostały skierowane do wszystkich gmin wymienionych województw, ogółem uzyskano zwrot 261 ankiet (50,2%). Najwyższy zwrot ankiet uzyskano z województwa śląskiego – 65% ogółu gmin województwa, następnie z województwa wielkopolskiego – 48%, i podlaskiego – 38%. Obszar badań został starannie wybrany z uwagi na zróżnicowanie województw pod względem uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych i zasobowych, charakteru i funkcji regionów, a także wyposażenia analizowanych województw w infrastrukturę techniczną i społeczną. Wszystkie te czynniki istotnie wpływają na sposoby i kierunki prowadzenia polityki lokalnej, a położenie geograficzne województw reprezentujących Polskę wschodnią, zachodnią i południową czyni badania reprezentatywnymi.

## **2. Główne kierunki polityki zrównoważonego rozwoju w badanych gminach**

Transformacja systemowa, konstytuując zasadnicze zmiany w układach zależności, wprowadzając zasadę decentralizacji, pomocniczości i dialogu społecznego. zmieniła zakres obowiązków i funkcji pełnionych przez władze samorządowe. Konsekwencją tego jest rozszerzenie zadań publicznych samorządów terytorialnych, a przede wszystkim gmin, które stały się ważnymi podmiotami zarządzania gospodarką lokalną. W wielu dziedzinach rynek jako mechanizm alokacji zasobów okazuje się ułomny i dlatego pojawia się konieczność stymulowania rozwoju przez władze samorządowe. Polityka rozwojowa jest procesem złożonym i długofalowym, uwarunkowanym wieloma czynnikami, na które podmiot polityki ma ograniczone możliwości oddziaływania. Stąd też lokalna gospodarka musi być analizowana, rozumiana i wspierana w sposób uwzględniający specyficzne miejscowe warunki. Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym oznacza przyrost środków i możliwości, które pozwalają lokalnej władzy i mieszkańcom lepiej zaspokajać większą liczbę potrzeb na wyższym poziomie. Nie jest on jednak wolny od zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić sposób życia, który dotychczas był ceniony przez mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe obszary gospodarowania. Ponadto gminy nie rozwijają się równomiernie. Powodem może być niejednakowa dostępność do czynników produkcji bądź różna ich jakość. Poza tym istotne znaczenie ma także potencjał tkwiący w ludziach, ich aktywność, przedsiębiorczość i kreatywność. Stąd działania administracji publicznej w zakresie rozwoju gospodarczego powinny skupiać się na rozwiązywaniu problemów oraz wykorzystywaniu możliwości.

Prowadzenie skutecznej zrównoważonej polityki lokalnej wymaga zatem od władz publicznych identyfikacji podstawowych potrzeb i problemów, które występują w środowisku gminnym. W przeprowadzonych badaniach respondenci wskazywali podstawowe problemy środowiskowe występujące na terenie gminy i określali stopień ich natężenia (zob. tabela 1). Badane województwa i znajdujące się na ich terenie gminy zasadniczo różnią się między sobą pod względem uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych i zasobowych.

Województwo wielkopolskie charakteryzuje się dużym potencjałem przyrodniczym i możliwościami rozwoju sektora turystyki wiejskiej i agroturystyki. Pomimo złego stanu infrastruktury komunikacyjnej na peryferiach i zróżnicowanego poziomu rozwoju w poszczególnych subregionach województwo jest jednym z najlepiej rozwiniętych gospodarczo województw w Polsce. Charakteryzuje się wysoką koncentracją zaangażowanego kapitału zagranicznego w regionie oraz wysokimi nakładami inwestycyjnymi na jednego mieszkańca. To jednak region przede wszystkim rolniczy o klimacie stepowym, powodującym przy braku występowania opadów deficyt wód gruntowych. Województwo to posiada zróżnicowane predyspozycje do wykorzystania odnawialnych źródeł energii, szczególnie energetyki wiatrowej [*Wielkopolska...* 2012].

Województwo śląskie jest obszarem o silnej presji antropogenicznej, tj. silnie zurbanizowanym i uprzemysłowionym. Do głównych problemów środowiskowych regionu należy zaliczyć: złą jakość powietrza, niedostateczną jakość wód powierzchniowych i podziemnych, zanieczyszczenie gleb, uciążliwość hałasu komunikacyjnego oraz nieuporządkowanie gospodarki odpadami. Ponadto ze względu na istniejące uwarunkowania zasobowe region śląski jest historycznie związany z górnictwem węgla kamiennego i rozwojem innych rodzajów przemysłu ciężkiego. Rozwój przemysłu oraz jego późniejsza restrukturyzacja na terenie województwa przyczyniły się do powstania znacznej ilości terenów poprzemysłowych, których rewitalizacja jest jednym z najtrudniejszych problemów zarówno środowiskowych, jak i ekonomicznych regionu [*Strategia rozwoju województwa śląskiego...* 2013]. Wreszcie województwo podlaskie, kojarzone z czystym środowiskiem, jest obszarem z dużym udziałem terenów cennych przyrodniczo. W województwie współwystępuje wysoka bioróżnorodność z bardzo niską emisją zanieczyszczeń, co daje możliwość świadczenia usług ekologicznych, w tym poza-produkcyjnych, oraz rozwoju rolnictwa ekologicznego. Mankamentem regionu jest nieefektywna i przestarzała gospodarka odpadami oraz nieprawidłowa gospodarka ściekowa [*Strategia rozwoju województwa podlaskiego...* 2013].

Jak wynika z badań, wspólne obszary newralgiczne dla wszystkich badanych województw obejmowały przede wszystkim ochronę powietrza (ponad 54% respondentów wskazało na częste występowanie problemu niskiej emisji na terenie gminy), gospodarkę odpadami (prawie 86% przedstawicieli gmin wskazało

Tabela 1. Natężenie problemów ekologiczno-środowiskowych występujących w badanych gminach według wskazań respondentów (% ważnych odpowiedzi)

Opis problemu	Problem często występuje	Natężenie problemu jest niezbyt duże lub problem pojawia się sporadycznie	Nie zaobserwowano tego problemu
Zakłady przemysłowe emitujące zanieczyszczenia do powietrza	10,9	38,1	51,0
Niska emisja z domów mieszkalnych	54,2	32,4	13,4
Zanieczyszczenia wynikające z dużego natężenia ruchu samochodów	25,2	50,0	24,8
Zanieczyszczenia wód przez ścieki komunalne	16,7	49,8	33,5
Zanieczyszczenia wód przez ścieki przemysłowe	3,5	26,8	69,6
Odpady przemysłowe	5,8	24,5	69,6
Zaśmiecanie i dzikie wysypiska odpadów komunalnych	21,6	64,1	14,3
Nadmierny hałas	8,6	48,4	43,0
Szkody górnicze	8,3	11,9	79,8
Zła jakość wody pitnej	2,7	23,5	73,7
Zanieczyszczenie i degradacja gleb	1,6	28,3	70,1
Nadmierna wycinka drzew, likwidacja terenów zielonych w mieście	3,1	25,8	71,1
Zbyt intensywny wyrąb lasu	0,8	11,1	88,1
Zbyt intensywny odłów zwierzyny	0,4	6,3	93,3
Kłusownictwo	0,4	12,9	86,7
Dewastacja przyrody przez człowieka (np. niszczenie, quady i motory na terenach leśnych)	4,3	42,7	53
Zajmowanie terenów zielonych przez budownictwo (intensywne procesy urbanizacyjne)	5,4	26,8	67,7
Nadmierne użytkowanie turystyczne	1,6	11,3	87,1
Nadmierna intensyfikacja i chemizacja rolnictwa	2,4	33,7	63,9
Ograniczenia inwestycyjne spowodowane dużą ilością chronionych obszarów	3,2	21,7	75,1

Uwaga: kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

na problem zaśmiecania i występowania dzikich wysypisk odpadów komunalnych jako występujący często lub sporadycznie), transport, co wynika z dużego natężenia ruchu samochodów będącego źródłem zanieczyszczeń (problem pojawia się sporadycznie na terenie połowy badanych gmin, a często w jednej czwartej gmin). Ponadto sporadycznie występują zanieczyszczenia wód ściekami komunalnymi oraz nadmierny hałas (odpowiednio 49,8% i 48,4% wskazań). Wśród dziesięciu najrzadziej występujących problemów środowiskowych w badanych gminach (w kolejności od niemal w ogóle niewystępujących) znalazły się:

1) zbyt intensywny odłów zwierzyny;

2) zbyt intensywny wyrąb lasu;

3) nadmierne użytkowanie turystyczne – nawet gminy województwa podlaskiego jako potencjalnie jednego z najbardziej atrakcyjnych turystycznie regionu nie obserwują występowania tego zjawiska na swoim terenie (ponad 90% gmin województwa zaznaczyło w ankiecie taką opcję). Walory przyrodnicze i kulturowe regionu nie idą w parze z obłożeniem turystycznym na Podlasiu, czego przyczyną może być brak spójnej koncepcji rozwoju turystyki;

4) kłusownictwo;

5) szkody górnicze – w gminach województwa śląskiego jako najbardziej narażonych na ich występowanie zauważa się pojawienie się szkód jako częstego problemu (16,7% wskazań) bądź pojawiającego się sporadycznie (15,7%), ale aż 67,7% gmin tego województwa nie deklaruje pojawienia się tego typu trudności. Dla pozostałych dwóch badanych województw występowanie szkód górniczych pozostaje kwestią marginalną;

6) ograniczenia inwestycyjne spowodowane dużą ilością chronionych obszarów;

7) zła jakość wody pitnej;

8) nadmierna wycinka drzew, likwidacja terenów zielonych w mieście;

9) zanieczyszczenie i degradacja gleb – mimo że ekspansja przestrzeni rolniczej na obszarze województwa wielkopolskiego przyczyniła się do nieodwracalnych zmian w stosunkach wodnych oraz zmieniła chemizm atmosfery, wód powierzchniowych, podziemnych oraz gruntu, 75% gmin województwa nie obserwuje problemu zanieczyszczenia gleb. Równocześnie ponad 40% gmin Wielkopolski deklaruje nadmierną intensyfikację i chemizację rolnictwa jako kwestię sporadycznie występującą na ich terenie;

10) odpady przemysłowe i zanieczyszczenia wód przez ścieki przemysłowe.

Wskazane przez władze publiczne obszary problemowe pokrywają się z poziomem zaawansowania prowadzonych w ramach polityki gminnej działań (tabela 2) oraz priorytetami rozwoju gminy. W ankiecie uwzględniono wszystkie najważniejsze obszary działalności związane z sektorem usług publicznych o charakterze technicznym i środowiskowym, począwszy od szeroko rozumianej

gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami i transportu, przez gospodarke związaną z efektywnością energetyczną, budownictwem ekologicznym i inwestycjami w odnawialne źródła energii, aż do działań związanych z ochroną przyrody i bioróżnorodności, utrzymania terenów zielonych i edukacji ekologicznej.

Tabela 2. Poziom zaawansowania działań w badanych gminach (% ważnych odpowiedzi)

Rodzaj/obszar usług	Poziom zaawansowania działań				
	bardzo zaawansowane	średnio zaawansowane	początkujące	pilotażowe	brak działań
Zbiorowe dostarczanie wody	83,8	15,4	0	0	0,8
Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	45,2	44	7,7	0	3,1
Kanalizacja deszczowa	14,5	47,8	20,5	2,4	14,9
Gospodarka odpadami	73,7	23,9	1,9	0,4	0
Ochrona powietrza	9,1	42,3	26,5	4,3	17,8
Transport, utrzymanie dróg gminnych	40,6	53,8	4	0,4	1,2
Ochrona i utrzymanie terenów zieleni	25,5	53,3	10,8	2,7	7,7
Budownictwo ekologiczne	1,2	13,5	35,3	8,7	41,3
Ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów przemysłowych	3,5	22,4	20	3,5	50,6
Zabezpieczenie przeciwpowodziowe	12,4	36,3	12,7	6	32,7
Edukacja ekologiczna	18,4	51	20,4	4,3	5,9
Zmiany sposobu ogrzewania na proekologiczny i/lub termomodernizacja	13,6	45	25,2	6,6	9,7
Alternatywne źródła energii	4,3	19,5	46,7	12,5	17,1
Poprawa efektywności energetycznej	4,8	28,2	41,3	9,9	15,9
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	9,3	31,5	27,2	10,9	21
Ochrona przed hałasem	2,4	19,4	20,9	5,9	51,4

Uwaga: kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Przedstawiciele gmin we wszystkich badanych województwach za priorytetowe lub bardzo ważne uznali zagadnienia zbiorowego dostarczania wody (82,8%) i odprowadzania ścieków (80,3%), następnie transport z utrzymaniem dróg gminnych (76,8%) i wreszcie gospodarke odpadami (59,4%). Jak wynika z analizy tabeli 2, we wskazanych jako priorytetowe dziedzinach gminy prowadzą bardzo zaawansowane działania w ramach planowanej polityki sektorowej lub poziom



ich zaawansowania określany jest jako średnio zaawansowany. Tylko w kwestii budownictwa ekologicznego, ochrony gleb i rekultywacji terenów przemysłowych, a także ochrony przed hałasem większość ankietowanych nie prowadzi żadnych działań.

Zasadniczo część problemów stojących przed gospodarką regionalną i lokalną ma charakter długofalowy, co powoduje, że nie można liczyć na to, że rozwiążą się same, zwłaszcza w kontekście specyfiki określonego układu terytorialnego. Dlatego też konieczne staje się inicjowanie i wspieranie przez władze lokalne przedsięwzięć zgodnych z preferencjami i wartościami władz lokalnych oraz perspektywicznymi zamierzeniami rozwojowymi.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, większość gmin boryka się z problemem zanieczyszczenia powietrza związanym z występowaniem na badanych obszarach niskiej emisji. W skali całego kraju problem zanieczyszczenia dotyczy głównie groźnego dla zdrowia stężenia pyłu zawieszonego PM10, drobniejszego pyłu PM2,5 oraz benzo(a)pirenu, których normy przekraczane są w wielu miejscowościach przez ponad 100 dni w roku. Źródłem zanieczyszczeń są głównie lokalne kotłownie węglowe i domowe piece, a także emisja komunikacyjna i przemysłowa. W wielu przypadkach w domach palone są śmieci, a wykorzystywane do ogrzewania piece nie spełniają standardów emisyjnych. Obecnie władze samorządowe w ramach działań nastawionych na redukcję zanieczyszczeń powietrza mają możliwość określania, jakie paliwa stałe mogą być wykorzystywane na danym terenie, a przede wszystkim w jakiego rodzaju kotłach mogą być spalane. Priorytetem jest likwidacja kotłów węglowych i zastępowanie ich proekologicznymi źródłami energii, a także wprowadzanie rozwiązań komunikacyjnych, które doprowadzą do obniżenia tzw. emisji liniowej. Ponadto samorządy gminne w ramach prowadzenia programów ograniczania niskiej emisji (PONE) mogą dofinansowywać inwestycje mieszkańców dotyczące likwidacji starych kotłów węglowych oraz zastępowania ich podłączeniem do sieci ciepłowniczej, ogrzewaniem gazowym, olejowym lub elektrycznym albo wykorzystania alternatywnych sposobów pozyskiwania energii w postaci pomp ciepła czy kolektorów słonecznych, które stanowiłyby uzupełniające źródła pozyskiwania energii cieplnej. Mieszkańcy gmin mogą również otrzymać wsparcie finansowe na ten cel z narodowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, np. z programu KAWKA. Istotne jest również przeprowadzenie modernizacji gminnej sieci ciepłowniczej, inwestowanie w termomodernizację budynków oraz unowocześnienie transportu publicznego.

Działania edukacyjne i informacyjne gmin mają fundamentalne znaczenie dla podnoszenia poziomu świadomości ekologicznej mieszkańców, co przekłada się na ograniczenie zanieczyszczeń powietrza i redukcję źródeł niskiej emisji. Pionierem w tych działaniach okazały się władze Krakowa, które jako pierwsze



w kraju wprowadziły dodatkowy system informowania o zagrożeniu zanieczyszczenia powietrza od poziomu stężenia pyłów przekraczającego  $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (według rozporządzenia ministra środowiska obowiązek informowania społeczeństwa rozpoczyna się od poziomu  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) [Krawczyk 2016]. Dodatkowo władze miasta zapowiadają zamontowanie nowych stacji pomiaru zanieczyszczeń. Działania edukacyjne prowadzą również Katowice, które jako pierwsze miasto w Polsce opracowały i uchwałyły plan gospodarki niskoemisyjnej (narzędzie planistyczne, które gminy powinny posiadać, jeśli chcą ubiegać się o pozyskanie środków z UE w nowej perspektywie finansowej). Prowadzone w jego ramach działania obejmują: planowanie, inwestycje, współpracę, edukację i kontrolę. W latach 2007–2014 miasto przeznaczyło prawie 139 mln zł na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, powołało w strukturze Urzędu Miasta Referat Zarządzania Energią, a dla mieszkańców przygotowano portal informacyjno-edukacyjny [Krawczyk 2016].

### **3. Źródła finansowania inwestycji sektora publicznego oraz główne bariery realizacji idei zrównoważonego rozwoju w gminach**

Współczesne samorzady stoją wobec wyzwań i decyzji związanych z koniecznością określenia dalszej, spójnej wizji swojego rozwoju, nieustannej troski o pozyskanie wystarczającej ilości środków finansowych na realizację określonych w ustawach zadań, jak i własnych projektów inwestycyjnych, które będą determinowały dalszy ich rozwój. Z punktu widzenia konkurencyjności lokalnej i regionalnej wyodrębnia się obszary oddziaływania, które z uwagi na swoją znaczącą rolę w budowaniu atrakcyjności inwestycyjnej danej przestrzeni terytorialnej stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania władz lokalnych.

W przeprowadzonych badaniach zapytano władze samorządowe o poziom zaawansowania realizowanych zadań inwestycyjnych w gminie i główne źródła ich finansowania. Odpowiedzi wskazują na braki zarówno w planowaniu, jak i w realizacji w najbliższej przyszłości inwestycji w sektorze komunalnych usług publicznych. Tylko 52% badanych gmin zrealizowało inwestycje w zakresie zbiorowego dostarczania wody, a inwestycje dotyczące poprawy efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii planuje ponad 50% badanych gmin. Transport zbiorowy, utrzymanie dróg gminnych oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych to jedyne obszary, w których większość przedstawicieli gmin deklaruwała inwestycje w trakcie realizacji, natomiast w pozostałych wyszczególnionych w ankiecie obszarach zdecydowana większość gmin nie realizuje inwestycji i nie uwzględnia ich w planach rozwoju. Inwestycje komunalne,

zwłaszcza te infrastrukturalne, odgrywają znaczącą rolę w kreowaniu rozwoju gospodarczego i stymulowaniu innych, już nie przez gminę prowadzonych inwestycji. Polityka inwestycyjna gmin powinna zatem opierać się na świadomym i celowym wyborze przedsięwzięć inwestycyjnych według ustalonych kryteriów oraz na odpowiednim doborze źródeł ich finansowania.

Badane gminy wskazały środki własne jako dominujące źródło finansowania prawie wszystkich rodzajów usług komunalnych i środowiskowych. Z analizy tabeli 3 wynika, że ich udział wynosi od 25,6% w przypadku ochrony przed hałasem do 83,8% w sektorze transportu. Obszarami, w których dominowały wskazania na źródła zewnętrzne finansowania inwestycji, w postaci funduszy unijnych, były: gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka energetyczna oraz budownictwo ekologiczne. Można również zaobserwować marginalne znaczenie środków komercyjnych oraz formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu tego typu inwestycji.

Wiele regionów, gmin i miast zмага się z problemem niedoinwestowania w zakresie infrastruktury transportowej. Istotnym problemem jest również niska dostępność komunikacyjna, niedostosowanie sieci drogowej do natężenia ruchu prowadzące do zakłóceń płynności ruchu i stanowiące jeden z czynników ograniczających zrównoważony rozwój. Wyposażenie danego obszaru w obiekty infrastruktury społeczno-gospodarczej, zwłaszcza transportowej, jest jednym z czynników i wyznaczników atrakcyjności inwestycyjnej. W przeprowadzonych badaniach jedynymi obok odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych inwestycjami wskazanymi przez respondentów, będącymi w trakcie realizacji, są właśnie te związane z transportem i utrzymaniem dróg gminnych – wskazało je w ankiecie aż 65% gmin. Z jednej strony taki stan rzeczy wynika z wywiązywania się przez samorząd z obowiązkowych zadań narzuconych ustawowo, a z drugiej inwestycje transportowe (głównie infrastrukturalne) przyczyniają się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu i mogą wpływać na wzrost jakości życia mieszkańców.

Przedstawiciele gmin wytypowali również w trakcie badania destymulanty rozwoju, wśród których znalazły się głównie te o charakterze finansowo-ekonomicznym. Prawie 90% uznało za podstawową barierę ograniczone środki własne gminy, które mogą być przeznaczane na cele związane z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem, a 75% respondentów uznało ugruntowane nawyki i zachowania mieszkańców za czynniki niekorzystne w realizacji strategii gmin. Co zaskakujące, pomimo różnic uwarunkowań rozwoju poszczególnych województw wskazania badanych respondentów dotyczące czynników hamujących lokalny zrównoważony rozwój wydają się niemal jednakowe. Według wyników przeprowadzonych badań ankietowych w gminach wszystkich badanych województw dominują bariery prawno-polityczne oraz instytucjonalno-organizacyjne.

Tabela 3. Główne źródła finansowania inwestycji z podziałem na obszary usług publicznych (% ważnych odpowiedzi)

Rodzaj/obszar usług	Środki własne	NFOŚiGW lub WFOŚiGW	Fundusze UE	Środki komercyjne	Partnerstwo publiczno-prywatne
Zbiorowe dostarczanie wody	70,2	31,0	38,8	5,8	0,8
Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	67,8	56,2	68,2	8,5	1,6
Kanalizacja deszczowa	58,5	24,0	32,6	3,9	0,0
Gospodarka odpadami	61,2	27,1	19,0	3,1	2,3
Ochrona powietrza	41,5	34,5	31,8	3,1	0,4
Transport, utrzymanie dróg gminnych	83,8	11,6	58,5	9,3	2,7
Ochrona i utrzymanie terenów zieleni	63,6	16,3	19,4	2,3	0,8
Budownictwo ekologiczne	20,5	14,7	27,9	3,1	2,3
Ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów przemysłowych	26,0	13,6	21,3	2,3	0,8
Zabezpieczenie przeciw-powodziowe	34,9	14,3	16,3	2,7	1,6
Edukacja ekologiczna	65,1	31,0	18,2	1,2	1,6
Zmiany sposobu ogrzewania/termomodernizacja	61,6	49,6	57,0	4,3	0,4
Alternatywne źródła energii	39,5	33,3	53,1	3,9	1,2
Poprawa efektywności energetycznej	51,6	38,0	56,2	3,5	1,6
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	36,8	22,1	22,5	2,3	0,0
Ochrona przed hałasem	25,6	14,7	15,1	0,8	0,0

Uwaga: kolorem szarym zaznaczono pola z najwyższym udziałem procentowym wśród wszystkich ważnych odpowiedzi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Natomiast w grupie najrzadziej zauważanych przez respondentów barier pojawiły się te, które w większym stopniu dotyczą sfery technicznej niż ekonomiczno-społecznej oraz instytucjonalno-prawnej. Analizując wyniki badań, można również zauważyć, że bezrobocie jest rzadko dostrzeganą przez gminy barierą zrównoważonego rozwoju (ogółem 14% wskazań), podobnie jak niska inno-

wacyjność lokalnego przemysłu (20%) czy też niski poziom przedsiębiorczości (18%). Problemy związane z brakiem wykształconej kadry w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz z występowaniem zjawiska ubóstwa i wykluczenia z korzystania z niektórych usług środowiskowych ze względu na ograniczenia finansowe mieszkańców na poziomie gminnym nie zawsze są dostrzegane (odpowiednio 10% i 14% wskazań).

#### 4. Wnioski

Pomimo zróżnicowanych uwarunkowań środowiskowo-przyrodniczych i zasobowych, a także charakteru i funkcji badanych regionów uzyskane w badaniach gmin wyniki okazały się zaskakująco zbieżne. Pozwoliło to na sformułowanie następujących wniosków:

1) podstawowym problemem ekologicznym wskazywanym przez respondentów jest niska emisja z domów mieszkalnych, czego konsekwencją jest zły stan powietrza występujący na całym obszarze Polski. Ponadto większość badanych gmin prowadzi działania w dziedzinach określonych przez siebie jako priorytetowe, na poziomie bardzo lub średnio zaawansowanym. Niepokojącym zjawiskiem zaobserwowanym w trakcie badań jest nieprowadzenie przez władze gmin monitoringu jakości usług komunalnych;

2) najczęściej wymienianym źródłem finansowania niezbędnych inwestycji dotyczących analizowanych usług publicznych są środki własne samorządów. Marginalne znaczenie ma finansowanie działań ze źródeł komercyjnych czy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego;

3) ograniczone środki finansowe gmin stanowią podstawową barierę wdrażania koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Władze gmin identyfikują jednak zdecydowanie więcej korzyści z wdrażania zrównoważonego rozwoju niż barier. Przedstawiciele gmin wszystkich województw wskazywali najczęściej poprawę jakości i warunków życia mieszkańców oraz na poprawę stanu środowiska naturalnego lub poprawę czystości i jakości powietrza jako zarówno osiągnięte korzyści, jak i stymulanty rozwoju. Ponadto w grupie czynników określonych przez respondentów jako szanse rozwojowe znalazły się czynniki związane z infrastrukturą i poprawą atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

#### Literatura

- Borys T. [2011], *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju”, vol. 6, nr 2.
- Fiedor B., Jończy R. [2009], *Globalne problemy interpretacji i wdrażania koncepcji sustainable development* [w:] *Rozwój zrównoważony. Teoria i praktyka ze szcze-*

- gólnym uwzględnieniem obszarów wiejskich*, red. B. Fiedor, R. Jończy, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. [2012], *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa.
- Koźuch B., Koźuch A. [2011], *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Krawczyk B. [2016] *Jak samorządy ograniczają niską emisję?*, „Przegląd Komunalny”, nr 2.
- Perło D. [2013], *Modelowanie „zielonej gospodarki” województwa podlaskiego jako narzędzie zarządzania zrównoważonym rozwojem regionu*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 3.
- Stiglitz J.E. [2014], *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strategia rozwoju województwa podlaskiego do roku 2020* [2013], Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Strategia rozwoju województwa śląskiego „Śląskie 2020+”* [2013], Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Katowice.
- Szarfenberg R. [2009], *Standaryzacja usług społecznych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Wańkowicz W. [2004], *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, MSAP, Kraków.
- Wielkopolska 2020. Zaktualizowana strategia rozwoju województwa wielkopolskiego do roku 2020* [2012], Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań.

## **Public Services in Municipalities Sustainable Development Policy – Selected Issues**

(Abstract)

The aim of this study is to identify the main barriers municipalities face and the benefits they gain from implementing sustainable development from authorities point of view. The paper also presents the main directions and activities public authorities have implemented in technical and environmental public services. It also discusses the results of empirical research conducted in 2015 in municipalities in the voivodeships of Wielkopolska, Silesia and Podlasie. The main conclusion of the research is that effectively implementing sustainable development policy largely depends on the awareness and involvement of local authorities. The paper shows that in many municipalities, economic, social and environmental development factors aren't balanced. Moreover, sustainable development programming and activity should improve the quality of life for inhabitants, but they often fail to leave the planning stage.

**Keywords:** sustainable development, public services, municipality, Poland.

*Dorota Rynio*

# Strategia rozwoju społeczno- -gospodarczego miasta w nowych uwarunkowaniach gospodarki światowej

## Streszczenie

Zarządzanie strategiczne miastem we współczesnych warunkach światowej gospodarki to działanie złożone, którego istotą jest szybkie reagowanie na zmiany. Wyzwania stojące przed miastami dotyczą wielu obszarów, najistotniejsze z nich związane są z inwestycjami, innowacjami, kreatywnością i konkurencyjnością. Zrównoważony rozwój pozostaje generalnym celem miasta, zmienia się jednak struktura i hierarchia celów szczegółowych. W pracach nad strategią rozwoju miasta bierze udział społeczeństwo, czego efektem ma być tworzenie miasta dopasowanego do potrzeb mieszkańców i oddziaływanie na wzrost jakości ich życia. Celem artykułu jest wskazanie uwarunkowań współczesnej gospodarki determinujących zmiany w podejściu do planowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego miast i ich priorytetów.

**Słowa kluczowe:** miasto, partycypacja, strategia rozwoju, globalizacja, integracja, regionalizacja.

**Klasyfikacja JEL:** R12, F36, O47.

## 1. Wprowadzenie

W gospodarce współczesnego świata dokonują się istotne zmiany priorytetów, narzędzi i podejścia do zarządzania zasobami. Szybkość przekształceń w sferze społeczno-gospodarczej, mobilności, rozwiązań techniczno-komunikacyjnych i potrzeb ludności również wpływa na kreowanie nowego obrazu miasta i jego strategicznego rozwoju. Obecnie w gospodarce światowej dochodzi do zmian w hierarchii podmiotowej, gdyż podstawowymi podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój stają się jednostki miejskie i/lub ich połączone struktury w postaci związków miast, konurbacji, ośrodków policentrycznych. Odpowiedzialność za rozwój ponoszą te miasta, które w intensywny sposób się rozwijają (pomimo wszelkich negatywnych procesów zachodzących w gospodarce światowej). Jednocześnie w gospodarce zachodzą zmiany, które ujemnie wpływają na miasta i ich otoczenie, co prowadzić może do ich „kurczenia się”. Proces „kurczenia się” dotyczy przede wszystkim miast położonych na obszarach peryferyjnych oraz miast o monofunkcyjnej gospodarce.

W Europie proces urbanizacji przebiega w szybkim tempie. Ponad dwie trzecie ludności Europy mieszka na obszarach miejskich (do 2050 r. prognozuje się, że wskaźnik ten przekroczy 80% [*Miejski wymiar...* 2014, s. 4]), co determinuje wzrost znaczenia miast w gospodarce. Ranga miast stale rośnie, stają się one lokomotywami rozwoju, ośrodkami lokowania IT, centrami usług, innowacji, kreatywności oraz miejscem spotkań. Miasta nie są już tylko odpowiedzialne za własny rozwój, ich połączenie z obszarem funkcjonalnym tworzy szerszy wymiar przestrzeni wzajemnie zależnych, a sieciowe związki miast rozszerzają zależności, przenosząc je na wyższy poziom organizacji. Stąd też „granice administracyjne miast nie odzwierciedlają już fizycznych, społecznych, gospodarczych, kulturalnych ani środowiskowych warunków rozwoju miast i konieczne są nowe formy elastycznego zarządzania” [*Miasta przyszłości...* 2011, s. VI]. Dlatego też niezbędna staje się zmiana postępowania przy aktualizacji strategii miasta i tworzeniu nowego dokumentu.

Celem artykułu jest wskazanie wybranych uwarunkowań współczesnej gospodarki światowej determinujących zmiany w podejściu do planowania strategicznego rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Jednocześnie przedstawione zostaną niektóre priorytety miast składające się na dostosowanie ich strategicznego rozwoju do wymogów gospodarki światowej, a także wytycznych Unii Europejskiej. Publikacja stanowi głos w dyskusji nad przyszłością miast. W opracowaniu wykorzystane zostaną metody badawcze związane z analizą literatury powiązanej z tematem, dedukcja, badanie poznawcze i analiza przy czynowo-skutkowa. Artykuł ma charakter sprawozdawczy, odnosi się w głównej mierze do trzech wybranych dokumentów unijnych: Nowej karty ateńskiej



[2003], Karty lipskiej [2007], paktu amsterdamskiego [2016], oraz jednego krajowego – Krajowej polityki miejskiej (KPM) [2015]. Zawężenie rozważań do tych dokumentów jest podyktowane m.in. ograniczeniami dotyczącymi rozmiarów publikacji.

Koncepcja pracy odnosi się do zjawisk i procesów determinujących współczesny sposób planowania strategicznego na poziomie miast, który w znacznym stopniu się zmienia i uelastycznia. Szttywne ramy strategii rozwoju społeczno-gospodarczego rozpadają się, a szczegółowość zapisów ewoluuje w kierunku określania priorytetów, założeń i długookresowych wytycznych, które zawierają efekty najważniejszych procesów gospodarczych zachodzących w gospodarce światowej.

## **2. Procesy gospodarki światowej determinujące zmiany w podejściu do zarządzania strategicznego w mieście**

Najważniejszym procesem zachodzącym we współczesnej gospodarce światowej jest globalizacja, która jest szeroko i różnie definiowana (więcej na ten temat zob. [Rynio 2013, s. 17–19]). W odniesieniu do zarządzania strategicznego miastem istotnym aspektem globalizacji jest jej wpływ na przestrzenną lokalizację działalności gospodarczej [Jewtuchowicz 2006, s. 168–169], która koncentruje się głównie w miejscach charakteryzujących się intensywnym rozwojem i tych oferujących konkurencyjne warunki lokacji kapitału. W procesie globalizacji gospodarki narodowe wiążą się ze sobą, a poszczególne rynki integrują się w zróżnicowanych przekrojach [Oman 2002, s. 35–65]. Poszerzanie i pogłębianie systemowych współzależności między różnymi szczeblami skutkuje powstaniem jakościowo nowych powiązań na niejednorodnym poziomie oraz integracją gospodarki światowej [Pietrzyk 2009, s. 22]. Globalizacja to proces złożony o zróżnicowanym zasięgu, wzmacnia oddziaływanie na rynek, wpływy i zależności, kreuje sieci współpracy, koncentruje się na konkurencji. Odnotowuje się także powiązanie procesu globalizacji z wykorzystaniem nowoczesnych technik, transportu i komunikacji, co wraz z otwieraniem rynków i przepływów przyczynia się do wzrostu efektywności ekonomicznej oraz intensywnego rozwoju poszczególnych obszarów [Lubbe 2010, s. 61]. Na tle tak pojmowanej globalizacji rośnie znaczenie ośrodków miejskich sieciowo połączonych, które zyskują rangę centrów rozwoju, kreatywności i innowacyjności. Przed zarządzaniem strategicznym miastem w tych warunkach pojawiają się nowe wyzwania, szczególnie w odniesieniu do współpracy z otoczeniem bliższym i dalszym.

Integracja europejska wyznacza miastom istotną rolę w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju wspólnej przestrzeni. Zdaniem J. Tinbergena [1965,



s. 57–60] integracja koncentruje się na tworzeniu struktury gospodarki najbardziej pożądanej dla danego obszaru, gdzie w celu optymalizacji realizacji działań usuwa się sztuczne bariery, w których miejsce implementuje się pożądane elementy kooperacji i unifikacji. Integracja europejska dotyczy zróżnicowanych narodów i regionów, które podlegają procesowi scalania. Ugrupowanie takie staje się ciągle zmieniającym się podmiotem, który rozwija się dzięki szybkiej absorpcji nowości technicznych i technologicznych oraz realizacji własnych celów jednocześnie na trzech płaszczyznach: narodowej, regionalnej i globalnej. Wspólnymi celami zintegrowanych państw jest dążenie do harmonijnego rozwoju gospodarki, zmniejszanie różnic rozwojowych między regionami oraz likwidacja opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych. Miasta podobnie jak w procesie globalizacji zyskują rangę centrów zogniskowanego rozwoju, przez co poświęca się tym podmiotom wiele uwagi.

Regionalizacja to proces powiązany z globalizacją i integracją. Proces ten z jednej strony wiąże się z nimi w trójkąt procesowy gospodarki światowej, z drugiej strony są to procesy wzajemnie przeciwstawne. Regionalizacja stanowi ważne ogniwo tych procesów, pełniące funkcje akceleratora, katalizatora i/lub pośrednika. Regionalizm może być postrzegany jako izolowanie się bądź pewien rodzaj zachowań autarkicznych, co w konsekwencji wpływa negatywnie na możliwości rozwojowe (zob. [Bauman 2000, s. 7]). Takie postępowanie ma miejsce rzadko, gdy regiony w obawie przed negatywnymi konsekwencjami globalizacji i integracji podejmują próbę oddzielenia się od tych procesów. W praktyce podstawą regionalizmu jest pogłębianie sieci wewnętrznych powiązań z jednoczesnym otwarciem się na wymianę z otoczeniem, co pozwala osiągnąć efekty synergiczne rozwoju. Z. Chojnicki i T. Czyż definiują proces regionalizacji przez wskazanie różnicowania się przestrzeni kraju, która prowadzi do wydzielania odrębnych części, mniejszych niż powierzchnia państwa, co jest konsekwencją transformacji społeczno-gospodarczej ([Chojnicki i Czyż 1993], za: [Dziemianowicz 2001, s. 83]). I. Pietrzyk zwraca uwagę na różnice między pojęciami regionalizacji i regionalizmu. Regionalizacja to samorzutne pogłębianie regionalnej integracji w ramach powiązań ekonomicznych między pobliskimi krajami, zaś regionalizm to regionalna integracja gospodarcza, której przejawem stają się inicjatywy instytucjonalne [Pietrzyk 2009, s. 31].

W warunkach współistnienia i sprzeczności podstawowych procesów zachodzących w gospodarce światowej tworzenie czy aktualizacja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego miasta sprowadza się do balansowania na krawędziach tych procesów, a celem tego postępowania ma być realizacja idei nowoczesnego miasta, inteligentnego i kreatywnego, które ma możliwości podnoszenia swojej pozycji konkurencyjnej oraz rozwoju. Globalizacja, integracja i regionalizacja to procesy zmieniające charakter i ukierunkowanie rozwoju miast, szczególnie tych,

które tworzą ogniska wzrostu gospodarki światowej. Otwieranie granic, w tym miejskich, rozszerzony zakres oddziaływania miast oraz ich sieciowe powiązania wpływają na podstawy dyrektyw unijnych tworzonych w zakresie gospodarowania przestrzenią, gospodarki miejskiej i zrównoważonego rozwoju. Wytyczne dokumentów i zawarte w nich priorytety stanowią o potrzebie nowego otwarcia dla polityki miejskiej, nie tylko na poziomie UE, ale także w odniesieniu do rozwiązań krajowych.

### **3. Ukierunkowania długookresowego rozwoju społeczno-gospodarczego miast Unii Europejskiej**

Programowanie strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego miast w warunkach globalizacji, integracji i regionalizacji z jednej strony podlega tym procesom i jest od nich zależne, z drugiej strony wzrost rangi miast stawia je na pozycji inicjatora zmian oraz kreatywnego podmiotu realizującego własne cele, które nie są sprzeczne z kierunkami rozwoju gospodarki światowej. UE wielokrotnie zajmowała stanowisko w sprawie potencjalnego kształtu polityki miejskiej, podejmując próbę dopasowania działań realizowanych na tym poziomie do wyzwań globalnych i nadając im wspólny kierunek. Karta ateńska [*Nowa karta...* 2003] odnosi się do wizji przyszłości miast europejskich. Miasta, zgodnie z zapisami dokumentu, to jednostki przestrzenne: sieciowo i funkcjonalnie połączone, bogate i zróżnicowane kulturowo, łączące teraźniejszość i przyszłość z przeszłością, twórcze, konkurencyjne, jednocześnie ze sobą współpracujące i wzajemnie się uzupełniające, dbające o dobrobyt i wygodne życie mieszkańców, łączące środowisko zurbanizowane ze środowiskiem przyrodniczym [*Nowa karta...* 2003, s. III]. Podstawowym dążeniem miast w XXI w. ma być spójność, dobre zarządzanie, ciągłość historyczna i fizyczna, uczestnictwo w policentrycznych sieciach miast ponad granicami państw. W efekcie oddziaływania na spójność i tworzenia połączeń powinna powstać sieciowa struktura powiązań między miastami Europy [*Nowa karta...* 2003, s. III]. Spójne miasto w XXI w. ma zaspokajać potrzeby całości społeczeństwa, angażować społeczeństwo w zarządzanie, realizować projekty i zgłaszane inicjatywy, gwarantować prawa i obowiązki różnych grup społecznych, a także uwzględniać wymagania poszczególnych obywateli. Wyzwaniem dla miast XXI w., zawartym w dokumencie, jest wielokulturowość i wielojęzyczność społeczności wynikająca z ruchów migracyjnych. Przyczyni się to z jednej strony do zapewnienia bogactwa i różnorodności cywilizacyjnej, z drugiej strony do powstania wielu problemów na rynku pracy związanych z tolerancją i wykluczeniem. Różnorodność kulturowa, językowa i religijna wymagać będzie rozwiązania narastających konfliktów oraz dojścia

do konsensusu przy uwzględnieniu tożsamości społecznej i jednoczesnym zarządzaniu strategicznym prowadzącym do tworzenia powiązań z miastem. W dokumencie zwrócono uwagę na problem zmian w strukturze demograficznej miast XXI w. i dysproporcji między poszczególnymi grupami wieku. Planowanie strategiczne rozwoju społeczno-gospodarczego w mieście powinno uwzględniać konieczność wprowadzenia spójności i połączeń między różnymi grupami wieku oraz możliwości ruchowych – w zakresie socjalnym, ekonomicznym, odpowiedniej sieci usług i infrastruktury miejskiej. Dotyczy to także przestrzeni i obiektów publicznych, które powinny zapewniać: jakość lokalizacji, użytkowanie i wyposażenie odpowiadające potrzebom wszystkich grup ludzi, ich aktywizację oraz związki międzypokoleniowe. Karta ateńska zawiera również wytyczne dotyczące konieczności osiągnięcia priorytetu sprawności miasta wraz z jego zapleczem funkcjonalnym w zakresie możliwości przemieszczania się różnymi środkami transportu zbiorowego, intermodalności komunikacji oraz efektywnych połączeń zewnętrznych wykorzystujących europejską sieć transportu, co będzie miało przełożenie na ograniczenie liczby pojazdów prywatnych na drogach. Programowanie strategiczne w mieście, zgodnie z zapisami dokumentu, ma prowadzić do realizacji potrzeb mieszkańców związanych z dostępem do mieszkań i usług (edukacji, handlu, obiektów kultury i wypoczynku). Istotnym elementem programowania strategicznego jest dążenie do spójności gospodarczej i środowiskowej. Dążenie do spójności ekonomicznej miasta europejskie XXI w. realizują w drodze połączeń sieciowych; szczególnie istotne staje się sieciowe powiązanie miast i ich współpraca z obszarem funkcjonalnym, co ma prowadzić do zwiększenia specjalizacji i różnorodności tych jednostek terytorialnych oraz wypracowania przewag konkurencyjnych w gospodarce globalnej. Efektem tych działań ma być również wysoki poziom zatrudnienia, specjalizacja i elastyczne dostosowywanie się do zmian w gospodarce globalnej. Spójność środowiskowa to istotny element strategii zrównoważonego miasta. W karcie ateńskiej z 2003 r. oddziaływanie na środowisko rozumiane jest nie tylko jako zachowanie i powiększanie udziału terenów zielonych w miastach i na ich obrzeżach, ale także: roztropne i oszczędne korzystanie z zasobów, samowystarczalność, odzyskiwanie oraz wtórne wykorzystanie większości zużywanych zasobów naturalnych, ochrona miast przed zanieczyszczeniami i degradacją walorów środowiska oraz zwiększenie wykorzystania energii pierwotnej. Zrównoważony rozwój miasta uzupełnia odpowiedzialne planowanie przestrzenne tworzące sieć powiązań funkcjonalnych wewnątrz miasta i miasta z otoczeniem.

Karta lipska określa główny cel programowania strategicznego rozwoju miast europejskich: „Europa potrzebuje silnych miast i regionów, w których dobrze się żyje” [2007, s. 9]. Osiągnięcie celu głównego związane jest z dwoma zaleceniami, wspartymi szczegółowymi wytycznymi [2007, s. 2–8]:

1) wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego:

- a) tworzenie i zapewnianie przestrzeni publicznych wysokiej jakości,
- b) modernizacja sieci infrastruktury i poprawa wydajności energetycznej,
- c) aktywna polityka innowacyjna i edukacyjna;

2) zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości:

- a) realizacja strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego,
- b) wzmocnienie gospodarki lokalnej i lokalnej polityki rynku pracy,
- c) aktywna polityka edukacji i szkoleń dla dzieci i młodzieży,
- d) promowanie sprawnego i korzystnego cenowo transportu miejskiego.

Duże znaczenie z punktu widzenia osiągnięcia celów Karty lipskiej ma poziom krajowy kształtowania polityki miejskiej. Założenia poszczególnych sektorowych resortów rządowych w zakresie zagadnień miejskich dotyczą lepszej koordynacji i integracji, wzajemnego uzupełniania się, uruchomienia synergicznych innowacyjnych rozwiązań, wzmocnienia podstaw finansowych polityki miejskiej wspartej funduszami europejskimi i środkami prywatnymi. Istotne jest także lokalne podejście do rozwoju miast ze względu na bezpośredniość odpowiedzialności za powodzenie strategii miejskiej.

W dniu 30 maja 2016 r. został podpisany pakt amsterdamski, w którym przedstawiono zasady wprowadzania unijnego programu rozwoju miast (agendy miejskiej UE). W dokumencie zawarto wytyczne polityki UE wobec miast, ich systemu zarządzania i monitorowania. W wyniku zastosowania wskazówek paktu amsterdamskiego ma nastąpić wzrost znaczenia miast w gospodarce regionalnej, krajowej i globalnej. W pakcie amsterdamskim zawarto trzy podstawowe cele polityki miejskiej UE: dążenie do wzmocnienia procesu legislacyjnego i współpracy środowisk miejskich przy tworzeniu prawa dotyczącego miast, efektywne finansowanie inwestycji prowadzonych w miastach, uproszczone procedury wsparcia środkami europejskimi i zintegrowanie narzędzi finansowych skierowanych do miast oraz zarządzanie oparte na wiedzy, ponieważ informacja jest podstawą podejmowania decyzji w mieście [*Urban Agenda...* 2016]. Pakt amsterdamski odnosi się do wielu aspektów funkcjonowania miasta, zakładając: skonsolidowany model zarządzania miastami ponad podziałami administracyjnymi oraz terytorialnymi, niwelowanie problemów miast w drodze partnerstwa z pozostałymi podmiotami miejskimi i ponadlokalnymi, inteligentne rozwiązania w miastach oraz funkcje przypisane miastom (platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej) [*Pakt amsterdamski...* 2016]. Partnerstwa zawierane są dobrowolnie, oddolnie i są planowane. Wskazano 12 partnerstw tematycznych, które mają służyć realizacji priorytetów UE, krajowej polityce miejskiej i sprawnemu przebiegowi programu rozwoju miast

na wszystkich szczeblach: integracja migrantów i uchodźców, jakość powietrza, mieszkalnictwo oraz ubóstwo miejskie, gospodarka o obiegu zamkniętym, dostosowanie do zmian klimatycznych, przemiany energetyczne, mobilność miejska, technologie cyfrowe, zamówienia publiczne, miejski rynek pracy oraz zrównoważone użytkowanie gruntów i rozwiązania oparte na środowisku naturalnym [*Pakt amsterdamski...* 2016].

Miasta zgodnie z zapisami dokumentu mają nadal dążyć do zrównoważonego rozwoju przez realizację partnerstw. Podmioty te, wdrażając wszystkie założenia, mają również za zadanie zaspokoić zwiększone potrzeby mieszkańców i użytkowników zewnętrznych, jednocześnie zapewnić podstawy efektywnego rozwoju gospodarczego, który staje się warunkiem podniesienia jakości życia w tej przestrzeni i dobrobytu. Sprzyjać temu ma także zachowanie spójności przedsięwzięć, priorytetów i celów określanych w zróżnicowanych przekrojach terytorialnych (unijnym, krajowym i lokalnym).

Unia Europejska to ugrupowanie, które stara się kształtować miasta i ich rozwój. Współczesne problemy gospodarki światowej i jej pozytywne aspekty są podkreślane w dokumentach strategicznych. Jednocześnie istnieje konieczność efektywnego wprowadzania ustaleń do rzeczywistości krajowej, regionalnej i lokalnej wskazanych priorytetów oraz celów.

#### **4. Krajowe wytyczne polityki miejskiej**

Wytyczne polityki miejskiej w Polsce zawarte zostały w dokumencie *Krajowa polityka miejska 2023* [2015], który dotyczy wszystkich miast i ich obszarów funkcjonalnych. Strategia rozwoju miasta, zgodnie z tym dokumentem, powinna zostać oparta na indywidualizacji stosowanych instrumentów, elastyczności ich wykorzystania, samodzielności jednostek miejskich i samorządu terytorialnego. W dokumencie określono również preferowane przez rząd kierunki rozwoju miast wraz z ich otoczeniem funkcjonalnym oraz podstawę rozwoju upatrywaną w zintegrowanym podejściu terytorialnym. Terytorialne ukierunkowanie odnosi się do zasobów wewnętrznych i lokalnych, które stanowią podstawę rozwoju. Wizja miast polskich zawarta w dokumencie KPM 2023 wyznacza szybki trend rozwojowy dla jednostek miejskich, które mają stać się przyjazne dla mieszkańców i przedsiębiorców, oferować wysoką jakość życia, przemyślany układ przestrzeni publicznych i atrakcyjne warunki lokowania i prowadzenia biznesu, wykazywać się nowoczesnym i długookresowym rozwojem, konkurencyjnością (szczególnie największe ośrodki mają realizować ścieżkę konkurencyjności europejskiej), charakteryzować się sieciowością współpracy na wszystkich poziomach oraz spójnością społeczną, ekonomiczną i przestrzenną. W wizji podkreślono

również potrzebę ukierunkowania miast na ich otwartość i dostępność, sprawność i partnerstwo w zarządzaniu, wdrażanie dyrektyw środowiskowych i przygotowanie się do skutków zmian klimatu [*Krajowa polityka...* 2015, s. 11]. W bezpośredniej relacji z wizją miast pozostaje cel strategiczny polityki miejskiej, która ma dążyć do podniesienia zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju, zapewniać tworzenie miejsc pracy oraz poprawę jakości życia mieszkańców [*Krajowa polityka...* 2015]. Cele szczegółowe polityki miejskiej to [*Krajowa polityka...* 2015, s. 12]:

„1) stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich, w tym w szczególności na obszarach metropolitalnych,

2) wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji,

3) odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich,

4) poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia,

5) wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmacnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu”.

W wyniku osiągnięcia celów polityki miejskiej miasta w Polsce mają być: sprawne, zwarte i zrównoważone, spójne, konkurencyjne i silne, a strategię rozwoju społeczno-gospodarczego powinny uwzględniać priorytety KPM.

KPM preferuje ideę miasta zwartego, co oznacza:

– zrównoważone inwestowanie w miastach z naciskiem na obszary wcześniej zagospodarowane,

– wspieranie procesu kompleksowej rewitalizacji miast,

– wykorzystanie wolnych przestrzeni miasta lub ponowne ich zagospodarowanie, co przyciąga inwestycje i ludzi oraz pozwala na rozwój dostosowany do nowych warunków,

– wzmacnianie połączeń z otoczeniem bliższym i dalszym.

KPM 2023 wyznacza ogólne ramy programowania strategicznego w miastach, ustalając kierunek rozwoju tych jednostek przestrzennych w długim okresie. W trakcie opracowywania strategii bądź jej aktualizacji należy pamiętać o wielośćkowości i wielopoziomowości oraz wskazaniu zogniskowanych sieciowych powiązań.

## 5. Wytyczne strategii rozwoju społeczno-gospodarczego miasta w zmiennych warunkach gospodarczych

Miasta XXI w. stoją przed wieloma wyzwaniami. Zewnętrzny wpływ na działanie miast mają:

- zmiany globalne,
- polityczne sojusze,
- światowe turbulencje gospodarcze,
- sieciowe łączenie miast i przekształcenia w podejściu do gospodarowania przestrzenią,
- negatywne zmiany klimatyczne na świecie.

Miasta wobec wyzwań i rosnących zagrożeń zmieniają model rozwoju społeczno-gospodarczego i koncepcję przestrzennego zagospodarowania. Nowe podejście do modelu rozwoju miasta w odniesieniu do sposobu zarządzania jednostką terytorialną obejmuje:

- koncepcję wielopoziomowego administrowania,
- zarządzanie ośrodkami metropolitalnymi w odniesieniu do problematyki aktywizacji zasobów miastotwórczych,
- zarządzanie obszarami funkcjonalnymi,
- racjonalne korzystanie z zasobów, w tym środowiskowych, koncentrację na alternatywnych źródłach energii.

Koncepcja miasta XXI w. opiera się na idei inteligentnego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, związanego z inkluzją społeczną [Europa... 2010].

Elementy strategii miasta w zmiennych warunkach światowej gospodarki pozostają niezmiennie, co oznacza, że struktura dokumentu również zachowuje swoją aktualność. Zmienność wymusza jednak elastyczność w konstruowaniu strategii. Jak w każdym tego typu dokumencie konstrukcja obejmuje: diagnozę prospektywną, wizję i/lub misję, drzewo celów strategicznych i/lub priorytety, horyzont czasu, monitoring i ewaluację, kontrolę. Często w opracowaniu strategii wykorzystuje się analizę SWOT i/lub PEST oraz macierz zadaniową. W światowej gospodarce w istotny sposób zmieniają się aparat narzędziowy strategii, metody dochodzenia do wyznaczenia celów i zakres zadań, jakie miasta uznają za niezbędne do realizacji. Decydujące będą też wyzwania globalnej gospodarki, integracyjne i regionalne. Intensywny rozwój technologii i komunikacji, innowacje i kreatywne zachowania wpływają również na kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego ujęte w tworzonych strategiach. Strategia rozwoju to dokument opracowywany co najmniej na średni okres, częściej dotyczy zaś długiego okresu, stąd istotny staje się problem przyszłości miast w globalnej gospodarce. Miasta „są istotnymi siłami napędowymi gospodarki, będąc miejscami spotkań,



kreatywności i innowacji oraz ośrodkami usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów” i będzie tak również w przyszłości [*Miasta przyszłości...* 2011]. W obecnych warunkach w strategii podkreśla się unikatowość ośrodka miejskiego w zakresie wartości kulturowych i architektonicznych, silnych mechanizmów integracji społecznej oraz oryginalnych możliwości rozwoju gospodarczego, jego funkcje jako centrum wiedzy oraz lokomotywy wzrostu i innowacji. Strategia rozwoju miasta powinna wskazywać sposób rozwiązania problemów, z którymi borykają się miasta w nowych uwarunkowaniach. Mimo że wewnętrzne problemy miast europejskich są zróżnicowane, część z nich dotyczy większości miast lub wykazują one regionalnie podobieństwa. Konsekwencje problemów są wewnętrzne, jednocześnie mają one skutki zewnętrzne wspólne dla sieciowo połączonych miast, tak jak w przypadku:

- intensywniej i niekontrolowanej urbanizacji oraz napływu ludności,
- tradycji i zwyczajów nowych mieszkańców miasta,
- wielokulturowości, którą należy uwzględnić przy programowaniu rozwoju,
- odpowiedzialności środowiskowej w układzie horyzontalnym i długim okresie.

Problemy miast wspólne dla większych przestrzeni, które powinny zostać uwzględnione w nowym podejściu strategicznym, to także: starzenie się ludności, zmiana priorytetów odbiorców usług miasta, niedopasowanie sektora usług i produkcji do wymogów światowej gospodarki, zmniejszające się zasoby naturalne, ograniczanie roli tradycyjnego przemysłu, rosnące zarówno pod względem ilości, jak i jakości potrzeby użytkowników miasta oraz niewystarczająco silna pozycja konkurencyjna.

Jedną z podstaw tworzenia i aktualizacji strategii rozwoju miasta jest dążenie do partnerstwa i współuczestnictwa w zarządzaniu zróżnicowanych grup użytkowników. Partycypacja dotyczy w szczególności mieszkańców miasta, którzy w sposób bezpośredni i pośredni, sformalizowany i niesformalizowany, indywidualnie i wspólnie uczestniczyć będą w procesie podejmowania decyzji, które będą mieć wpływ na jakość życia w mieście, realizację potrzeb ludności oraz rozwój tego obszaru [Olech i Kaźmierczak 2011, s. 100–112]. Uczestnictwo mieszkańców w zarządzaniu strategicznym miastem polega na przyjęciu przez nich aktywnej postawy, braniu udziału w tworzeniu lub aktualizacji strategii, decyzjach planistycznych, procesie rewitalizacji oraz sieciach obywatelskiego zaangażowania (szerzej zob. [Lariusz 2013, s. 26–27; Putnam 1995, s. 258]). Wpływa to na jakość funkcjonowania miasta w wielu aspektach. Przynosi oszczędności czasu i finansowe, wzmacnia związek społeczeństwa z miastem i odpowiedzialność za nie, pobudza kreatywny i innowacyjny rozwój miasta, przyczynia się do efektywnego wykorzystania zasobów, indywidualizuje miasto, wspiera realizację rzeczywistych potrzeb mieszkańców oraz tworzy ofertę ośrodka miejskiego



szczególnie dopasowaną do wymagań wewnętrznych użytkowników i częściowo dostosowaną do wymogów zewnętrznych interesariuszy. Konsekwencją partycypacji społecznej we współdecydowaniu, opracowywaniu i aktualizacji strategii rozwoju społeczno-gospodarczego miasta jest często zmiana priorytetów, celów i wizji miasta, a także narzędzi, którymi posługują się władze miasta w trakcie procesu twórczego stanowienia dokumentu, jak i realizacji zapisów opracowania. Aparat narzędziowy ewoluuje w wyniku zmian technicznych, koncepcji oraz pod wpływem udziału społeczeństwa.

## 6. Wnioski

W zmiennych warunkach światowej gospodarki zarządzanie strategiczne miastami to złożony problem. Tworzenie i aktualizacja strategii wiąże się z uwzględnieniem wielu nowych lub zmienionych aspektów programowania i podejścia do gospodarki miasta. Wzmacnianie struktury miejskiej, jej zwartości oraz powiązań z obszarami funkcjonalnymi to jedne z podstawowych wytycznych do prac nad strategią rozwoju społeczno-gospodarczego, przy czym dążenie do zrównoważonego rozwoju pozostaje nadal generalnym celem wszelkich realizowanych działań. Europejskie miasta przyszłości, zgodnie z opracowaną wizją, to: „miejsca zaawansowanego postępu społecznego z wysokim poziomem spójności społecznej, społecznie zrównoważonym mieszkalnictwem, usługami socjalnymi i zdrowotnymi oraz ogólnodostępnym szkolnictwem; platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej; miejsca rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej; miejsca atrakcji i lokomotywy wzrostu gospodarczego” [*Miasta przyszłości...* 2011, s. VI].

Na obecnym etapie rozwoju miasta powinny uwzględniać potrzeby mieszkańców, szczególnie wynikające z wizji, gdyż ich realizacja to proces długookresowy. Sformułowana wizja prezentuje wieloaspektowe i wielozadaniowe podejście do przyszłości miast, koncentrując się na tworzeniu podstaw rozwoju oraz efektywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów, nie zawsze w konwencjonalny sposób, by uzyskać przewagę konkurencyjną.

Wzajemne przenikanie się procesów globalizacji, integracji i regionalizacji stwarza warunki, w których miasta odgrywają kluczową rolę w rozwoju terytorialnym. Dlatego zarządzanie strategiczne w tych jednostkach powinno charakteryzować elastyczne podejście do zadaniowości i problemów, a także metod i narzędzi osiągania celów. Jednocześnie ważne jest reagowanie na impulsy pochodzące z rynku oraz oczekiwania podmiotów podległych i mieszkańców. Jednym z kierunków rozwoju programowania rozwoju społeczno-gospodarczego jest odwołanie od narzędzi twardych na rzecz czynników miękkich, wśród których ważne

miejsce zajmuje partycypacja społeczna. Uczestnictwo społeczeństwa w procesach decyzyjnych, tworzeniu lub aktualizacji strategii rozwoju daje nowe możliwości kreowania efektywnego i zrównoważonego miasta, które jest dopasowane do potrzeb mieszkańców, dąży do dobrobytu i wysokiej jakości życia mieszkańców oraz rozwija się w sposób zróżnicowany, antycypując zmiany światowej koniunktury. Podejmowane działania stanowią kontynuację dążenia do uzyskania spójnego gospodarzo i społecznie miasta, silnego i dbającego o rozwój otoczenia ośrodka oraz podtrzymującego tradycyjne wartości i specjalizacje podmiotu. Nowe podejście skupia się na zagadnieniach dotyczących: sprawnego i partnerskiego zarządzania miastem, którego zwarta struktura zapobiegać ma tzw. rozlewaniu się; wypracowania wysokiej pozycji konkurencyjnej w drodze współpracy w trójkącie wiedzy, który tworzą badania, edukacja oraz innowacje (przemysł), oraz kreatywnego i proinnowacyjnego działania; współpracy z obszarem funkcjonalnym i wykorzystania najnowszych instrumentów wspierających realizację wskazanych celów.

## Literatura

- Bauman Z. [2000], *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Chojnicki Z., Czyż T. [1993], *Region i regionalizacja w geografii* [w:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, red. K. Handke, Sławistyczny Ośrodek Wydawniczy przy Instytucie Sławistyki PAN, Warszawa.
- Dziemianowicz W. [2001], *Globalizacja a regionalizm* [w:] *Globalizacja*, red. J. Klich, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* [2010], Komisja Europejska, Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Jewtuchowicz A. [2006], *Terytorium, terytorializacja, rozwój regionalny* [w:] *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny*, red. A. Klasik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24–25 maja 2007 r.*, [www.sarp.org.pl/pliki/karta\\_lipska\\_pl.pdf](http://www.sarp.org.pl/pliki/karta_lipska_pl.pdf) (data dostępu: 14.10.2016).
- Krajowa polityka miejska 2023* [2015], Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, październik.
- Lariusz N. [2013], *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce* [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, red. M. Ćwiklicki, M. Frączek, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków.
- Lubbe A. [2010], *Globalizacja i regionalizacja we współczesnej gospodarce światowej* [w:] *Rozwój w dobie globalizacji*, red. A. Bąkiewicz, U. Żuławska, PWE, Warszawa.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy* [2011], Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, październik, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/)

sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\_final\_pl.pdf (data dostępu: 14.10.2016).

- Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE* [2014], Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 18.07.2014, COM(2014) 490 final.
- Nowa karta ateńska 2003. Wizja miast XXI wieku* [2003], Europejska Rada Urbanistów, Lizbona, 20 listopada.
- Olech A., Kaźmierczak T. [2011], *Modele partycypacji publicznej [w:] Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Oman C. [2002], *Globalization, Regionalization, and Inequality [w:] Inequality, Globalization, and World Politics*, eds A. Hurrell, N. Woods, Oxford University Press, New York.
- Pakt amsterdamski podpisany* [2016], <https://urbnews.pl/pakt-amsterdamski-podpisany/> (data dostępu: 14.10.2016).
- Pietrzyk I. [2009], *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej [w:] Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, red. S. Miklaszewski, E. Molendowski, Difin, Warszawa.
- Putnam R. [1995], *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Rynio D. [2013], *Kształtowanie nowej polityki regionalnej Polski w warunkach globalizacji i integracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Tinbergen J. [1965], *International Economic Integration*, Elsevier Publishing, Amsterdam.
- Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam* [2016], <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/> (data dostępu: 14.10.2016).

## Socio-economic City Strategy in New World Economy Conditions

(Abstract)

Given the current conditions of the worldwide economy, strategic city management is a complex activity, the essence of which is quick reaction to changing situations where the main processes of the world economy intersect. Cities face numerous challenges across many branches, but the most essential of them concern investment, innovation, creativity and competitiveness. Balanced development remains a general goal, but the structure and grading of detailed goals is changing for cities. The inhabitants of a city are involved in developing its strategy and the effect of its activity is city building fitted to inhabitants' needs and boosting their quality of life. The goal of the article is to indicate determinants of the world economy which ultimately determine changes in the strategic planning of cities' socio-economic development and their priorities. The research methods used include analysis of the literature, deduction, cognitive research and cause-and-effect analysis.

**Keywords:** city, participation, development strategy, globalisation, integration, regionalisation.

| *Andrzej Sztando*

# Współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego w świetle oczekiwań władz małych miast

## Streszczenie

Artykuł prezentuje wyniki badań przeprowadzonych w połowie 2014 r., mających na celu identyfikację oczekiwań władz małych miast wobec polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego. Jako źródło informacji o tych oczekiwaniach wybrano grupę 46 burmistrzów małych miast, natomiast jako metodę badawczą zastosowano sondaż diagnostyczny oparty na długim wywiadzie osobistym. Zidentyfikowane oczekiwania dotyczyły reformy systemu stałego finansowania gmin, zmian systemów dystrybucji środków unijnych, wyposażenia samorządów lokalnych w nowe instrumenty oddziaływania na ponadlokalne relacje ich gmin, redukcji antywzorców prowadzenia polityki, usuwania sprzeczności i niejasności prawa, a także zmian zasad funkcjonowania organu stanowiącego i wykonawczego władz lokalnych. Oczekiwania te można i należy traktować jako współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego, ponieważ dotyczą one jej gruntownych, wielowymiarowych zmian. Ponadto rozpatrywane łącznie tworzą dla tej polityki wyzwanie, które można określić jako jej współczesne wyzwanie generalne. Jest nim oczekiwanie władz lokalnych, że władze państwowe zwiększą ich podmiotowość w definiowaniu i kreowaniu rozwoju kraju, pogłębiając swoją aprobatę dla paradygmatu rozwoju lokalnego.

| Andrzej Sztando, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze, Katedra Gospodarki Regionalnej, ul. Nowowiejska 3, 58-500 Jelenia Góra, e-mail: andrzej.sztando@ue.wroc.pl

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, samorząd terytorialny, gmina, małe miasto, władze lokalne, państwowa polityka rozwoju lokalnego.

**Klasyfikacja JEL:** E61, H11, H70, H71, H77, H83, O18, O21, R58.

## 1. Rozwój lokalny w perspektywie lokalnej i ponadlokalnej

Kategoria rozwoju lokalnego, choć często używana w piśmiennictwie, mediach, codziennej działalności administracji publicznej, a także w języku potocznym, bywa rozumiana błędnie lub w sposób niepełny. Ze względu na jej dualny charakter należy ją postrzegać dwojako.

Pierwszy sposób postrzegania można określić jako lokalny. Polega on na rozumieniu rozwoju lokalnego jako długookresowego, niezunifikowanego, wielowymiarowego, samopodtrzymującego się procesu przekształceń struktur układu lokalnego i powiązań między nimi oraz ich powiązań z otoczeniem, współformującego pożądane procesy ponadlokalne, kreowanego planowo, partycypacyjnie, w skoordynowany sposób i zgodnie z ideą ładu zintegrowanego, przede wszystkim przez społeczność lokalną i w jej interesie, przez opartą na konsensusie mobilizację czynników głównie endogenicznych. Układ lokalny to lokalna kompozycja społeczno-terytorialna, posiadająca charakterystyczne cechy gospodarcze, przestrzenne i kulturowe, w której element społeczny wyraża własne potrzeby oraz hierarchię wartości. Akceptując uproszczenie, układ lokalny powszechnie utożsamia się z gminą, a zatem rozwój lokalny w perspektywie lokalnej to rozwój gminy określony przedstawioną definicją. Celem tak postrzeganego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczności lokalnej (gminnej) przez zaspokojenie jej potrzeb, ale przy jednoczesnym generowaniu wartości użytecznych dla otoczenia gminy. Takie postrzeganie rozwoju lokalnego wyraża wiele naukowych ujęć. Jako przykład może posłużyć definicja L. Wojtasiewicza, według której rozwój lokalny to kompleksowe przeobrażenia jakościowe dotyczące danego obszaru w zakresie poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania organizmów gospodarczych w tym obszarze zlokalizowanych [Wojtasiewicz 1990, s. 38]. Podobnie rozwój lokalny postrzega również R. Broł, twierdząc, że jest to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Broł 1998, s. 11]. Innym przykładem takiego podejścia do rozwoju lokalnego jest definicja, którą podaje H.R. Marques. Jego zdaniem rozwój lokalny to proces mobilizacji aktorów przestrzeni lokalnej zachodzący z udziałem innowacji i służący uzyskaniu harmonizującego zmiany zrównoważonego rozwoju, a także wzrostowi szans dostępnych

dla ludności, wzrostowi gospodarczemu, ochronie zasobów naturalnych i równości społecznej [Marques 2011, s. 4].

Drugi sposób pojmowania rozwoju lokalnego ma charakter ponadlokalny. Taka percepcja oznacza jego konceptualizację i identyfikację w skali układów ponadlokalnych, tzn. regionów, państw, związków państw (np. Unii Europejskiej), a nawet w skali globalnej. W ponadlokalnej perspektywie postrzega się go jako takie przekształcenia struktur wymienionych układów ponadlokalnych i związków między tymi strukturami oraz ich otoczeniem, które są w dużej mierze efektem procesów rozwoju lokalnego zachodzących w układach lokalnych składających się na nie. Nie chodzi jednak tylko o to, by procesy rozwoju wielu układów lokalnych i ich efekty łączyły się w ponadlokalne proste „sumy”. Chodzi przede wszystkim o to, by dzięki interakcjom sieciowym zachodzącym między układami lokalnymi, a także między nimi a innymi podmiotami ponadlokalnymi (np. państwami, firmami, organizacjami), wzbudzone, chronione i intensyfikowane były istniejące oraz nowe, ponadlokalne, a zatem regionalne, państwowe i globalne procesy rozwoju. Uogólniając, rozwój lokalny w ponadlokalnej perspektywie oznacza transformację procesów rozwoju lokalnego w ponadlokalne procesy rozwoju. Celem tak rozumianego rozwoju lokalnego jest wzrost jakości życia społeczeństw regionalnych i państwowych oraz inaczej delimitowanych, ponadlokalnych zbiorowości ludzkich. W tym ujęciu rozwój lokalny traktuje się zatem również jako jedną z najważniejszych nowoczesnych idei rozwoju współczesnego państwa i jego regionów oraz wspólnot międzypaństwowych; jako częściową alternatywę dla zuniformizowanego modelu rozwoju kreowanego przez duże podmioty gospodarcze działające w liberalnych warunkach niedoskonałego rynku. Częściową, gdyż opartą na konsensusie co do optymalności połączenia ponadlokalnych koncepcji rozwoju lokalnego z koncepcjami i procesami *stricto* ponadlokalnymi, takimi jak przestrzenna koncentracja kapitału, rozwój korporacji, unifikacja, międzynarodowy podział pracy, globalizacja itp. Rozwój lokalny w perspektywie ponadlokalnej jest zatem postrzegany również jako przedmiot działań władz ponadlokalnych, kreujących ze swych poziomów warunki do wzbudzania i pobudzania procesów rozwoju lokalnego i ich transformacji w ponadlokalne procesy rozwoju. Ponadlokalny sposób postrzegania rozwoju lokalnego pojawia się np. w końcowej części definicji, której autorem jest R. Rezsöhazy. Twierdzi on, że rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu [Rezsöhazy 1988, s. 17]. Podobny pogląd prezentuje I. Pietrzyk, według której w rozwoju lokalnym chodzi o przeciwstawienie się skrajnemu liberalizmowi i pogodzenie przedsiębiorczości z solidarnością międzyludzką, o zaradzenie defektom rynku i niedoskonałej informacji,

o wyzwolenie inicjatyw społecznych i wykorzystanie całego lokalnego potencjału rozwoju, o mobilizację lokalnych aktorów wokół „własnego” programu rozwoju i o uzyskanie efektów synergicznych wzmacniających ogólną dynamikę wzrostu [Pietrzyk 1997, s. 89–90].

Lokalna i ponadlokalna kategoria rozwoju lokalnego tworzą łącznie paradygmat rozwoju lokalnego oparty na współczesnym lokalizmie, komplementarny wobec paradygmatu rozwoju regionalnego (por. np. [Hinderink i Titus 1988, Głuszczyk 2011]) i inkorporowany przez paradygmat rozwoju terytorialnego (por. np. [Pietrzyk 1995 i 2001]).

## 2. Lokalna i ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego

Stopień praktycznego wykorzystania paradygmatu rozwoju lokalnego w poszczególnych państwach, regionach i układach lokalnych jest zróżnicowany. Ze względu na swój potencjał kreacyjny i popularyzację lokalizmu jego aplikacja upowszechnia się jednak w skali globalnej. Podmiotami mającymi największe możliwości sprawcze w tym zakresie są władze publiczne różnych szczebli. Mogą zatem prowadzić politykę – w rozumieniu formalno-prawnym, behawioralnym, postbehawioralnym, funkcjonalnym i racjonalnym (por. [*Leksykon politologii...* 2004, s. 329–330]) – polegającą na dążeniach do urzeczywistnienia rozwoju lokalnego, którą można nazwać polityką rozwoju lokalnego. W zależności od terytorium działania właściwego dla podmiotu władzy polityka ta ma różną zawartość merytoryczną. Wyróżnić zatem można politykę rozwoju lokalnego prowadzoną przez władze lokalne (w polskim przypadku gminne), którą można nazwać lokalną (gminną) polityką rozwoju lokalnego, oraz politykę rozwoju lokalnego prowadzoną przez poszczególne władze ponadlokalne, którą określić można jako ponadlokalną politykę rozwoju lokalnego. Podział ten jest spójny z koncepcją postrzegania rozwoju lokalnego z perspektywy lokalnej i ponadlokalnej.

Pojęcie polityki rozwoju lokalnego prowadzonej przez władze lokalne pojawia się w literaturze bardzo rzadko (por. [Ofiarska i Ofiarski 2008, s. 68; Pająk 2007, s. 75–77; Rogowska 2011, s. 229–238]). W ujęciu funkcjonalnym można ją określić jako przyjęcie i trwałą akceptację przez te władze paradygmatu rozwoju lokalnego, wyrażone dążeniami do uzyskania rozwoju lokalnego w perspektywie lokalnej i częściowo ponadlokalnej. Wśród celów lokalnej polityki rozwoju lokalnego dominuje zatem cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy lokalnej (jakość życia społeczności lokalnej), a uzupełnia go cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy ponadlokalnej (jakość życia zbiorowości ponadlokalnych).

Pojęcie polityki rozwoju lokalnego prowadzonej przez władze ponadlokalne nie było dotąd definiowane. W analogicznym, funkcjonalnym ujęciu można ją



określić jako przyjęcie i trwałą akceptację przez te władze paradygmatu rozwoju lokalnego wyrażone dążeniami do tego, by procesy rozwoju lokalnego wspierały i współtworzyły ponadlokalne procesy rozwoju oraz transformowały się w nie, a także dążeniami do zapewnienia procesów rozwoju lokalnego w układach lokalnych wchodzących w skład danego układu ponadlokalnego. Na cele tej polityki składa się zatem cel rozwoju lokalnego postrzeganego z ponadlokalnej perspektywy oraz cel rozwoju lokalnego postrzeganego z perspektywy lokalnej. W przypadku tego drugiego chodzi jednak głównie o rozwój wszystkich układów lokalnych wchodzących w skład danego układu ponadlokalnego, a niekiedy tylko któregoś z nich lub pewnej ich grupy, np. doświadczających poważnego kryzysu. Biorąc pod uwagę poszczególne sceny, na których te rodzaje polityki mogą być prowadzone, i ich kreatorów, wyodrębnić można:

- subregionalną politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez samorząd subregionalny, w polskim przypadku powiatowy,
- regionalną politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez samorząd regionalny, w polskim przypadku wojewódzki,
- państwową politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez władze państwowe,
- ponadpaństwową politykę rozwoju lokalnego, prowadzoną przez władze organizacji międzypaństwowych, takich jak Unia Europejska (por. np. [*Cohesion Policy...* 2010]), Organizacja Narodów Zjednoczonych (por. np. [*Local...* 2006, *Scaling...* 2011]) i Bank Światowy (por. np. [*Local...* 2010]), ale także przez niektóre z najbogatszych państw, np. USA (por. np. [*Kyrgyzstan Local...* 2014]).

### 3. Państwowa polityka rozwoju lokalnego

Ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego o największym potencjale kreacyjnym to najczęściej polityka państwowa. Władze państwowe mają zwykle najbogatsze instrumentarium w tym zakresie oraz najsilniejszy mandat do jego tworzenia i użycia. Polityka ta jest też najobszerniej opisana w literaturze, szczególnie w krajach, gdzie ma ona najdłuższe tradycje, np. we Włoszech (por. np. [*Governa i Salone* 2004]). Podstawowym sposobem dążenia w ramach tej polityki do upowszechnienia procesów rozwoju lokalnego jest zapewnianie tym procesom warunków ich wzbudzenia i przebiegu. Są to warunki:

- ustrojowe, np.: demokracja, wolność słowa, decentralizacja władzy przez budowę systemu jednostek samorządu terytorialnego z oddolnie wybieranymi i ocenianymi władzami o chronionej autonomii; pluralizm i poszanowanie praw mniejszości, ochrona praw podmiotowych i przedmiotowych;
- organizacyjne, np.: decentralizacja zadań publicznych i metod ich wykonywania; określenie, które ze zdecentralizowanych zadań są obowiązkowe; właściwa



przestrzennie organizacja państwowej administracji specjalnej, zasady współpracy między podmiotami publicznymi;

– prawne, np.: określenie granic zachowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych; ukształtowanie proprzedsiębiorczych warunków działalności gospodarczej i społecznej; zapewnianie spójności prawa regulującego funkcjonowanie władz różnych szczebli;

– finansowe, np.: decentralizacja finansów publicznych i ich usamorządowanie; budowa i regulacja rynków kapitałowych; kreacja zasilania finansowego prorozwojowych przedsięwzięć; wspieranie kreatorów prorozwojowych przedsięwzięć w pozyskiwaniu źródeł finansowania; sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową;

– infrastrukturalne, np.: budowa i utrzymanie ponadlokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, zapewnienie powszechnego do niej dostępu;

– informacyjne, np.: gromadzenie, przetwarzanie i zapewnienie dostępu do informacji niezbędnych do prowadzenia lokalnej polityki rozwoju lokalnego; dyspersja innowacyjnych oraz tradycyjnych sprawdzonych wzorców postępowania;

– edukacyjne, np.: upowszechnianie wiedzy o współczesnym paradygmacie rozwoju lokalnego; organizacja systemów profesjonalnego kształcenia kadr samorządowych; organizacja publicznych systemów edukacji powszechnej.

Są to zatem zarówno warunki inicjacji i przebiegu procesów rozwoju lokalnego pojawiających się i zachodzących bez udziału lokalnych władz i z ich udziałem.

Państwowe dążenia do zapewnienia rozwoju lokalnego nie polegają jednak wyłącznie na tworzeniu warunków rozwoju lokalnego. Obejmują również inicjowanie i dynamizowanie procesów rozwoju lokalnego tam, gdzie one nie następują lub ich dynamika jest nieakceptowalnie niska; szczególnie tam, gdzie rozwój lokalny może przynieść szybkie zaspokojenie podstawowych, najbardziej palących potrzeb, np. w najbiedniejszych częściach świata, w monofunkcyjnych miastach objętych kryzysem strukturalnym czy w regionach posttotalitarnych lub postkonfliktowych. Typowe są w tym zakresie programy pomocowe adresowane do lokalnych beneficjentów, np. samorządów, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych. Typowa jest również punktowa alokacja infrastruktury technicznej i społecznej, prorozwojowych instytucji publicznych i kapitału inwestycyjnego.

Państwowa polityka rozwoju lokalnego to także inspirowanie, wspieranie i promowanie lokalnej polityki rozwoju lokalnego. Polega to na zachęcaniu władz lokalnych do prowadzenia polityki rozwoju lokalnego, uświadamianiu zasadności takiego postępowania, a także poszukiwaniu i propagowaniu wzorców godnych naśladowania. Realizuje się także szkolenia dla władz i administracji lokalnej oraz inne formy edukacji mające na celu upowszechnienie wiedzy o rozwoju lokalnym i metodach jego kreowania. Jeśli władze lokalne wykażą pozytywne, silne efekty

w zakresie rozwoju lokalnego, ze środków państwowych współfinansuje się także realizację przedsięwzięć samorządowych. Działalność ta jest zatem zbliżona do opisanego wyżej państwowego inicjowania i dynamizowania procesów rozwoju lokalnego. Różnica polega na tym, że w tym przypadku władze lokalne podmiotowo podejmują decyzję o rodzaju prorozwojowych działań i samodzielnie je realizują.

Państwowe działania upowszechniające rozwój lokalny to także kreowanie regionalnej i subregionalnej polityki rozwoju lokalnego. Działania te polegają przede wszystkim na zapewnianiu istnienia oraz warunków skuteczności i efektywności tych rodzajów polityki (por. [Malik 2012]). Chodzi np. o rozwiązania prawne konstytuujące regionalne i subregionalne władze i ich kompetencje, tworzące regionalne i subregionalne instrumentarium stymulowania rozwoju lokalnego, umożliwiające współpracę z lokalnymi władzami na rzecz rozwoju lokalnego, a nawet do niej zobowiązujące. Duże znaczenie mają też rozwiązania w zakresie finansów publicznych, przesądzające o sile sprawczej polityki. Analogicznie jak w przypadku lokalnej polityki rozwoju lokalnego państwowe kreowanie regionalnej i subregionalnej polityki rozwoju lokalnego przyjmuje też postać inspirowania, wspierania i promowania. Najbardziej wymierne formy wsparcia to np. programy pomocowego transferu państwowych pieniędzy do budżetów regionalnych i subregionalnych z przeznaczeniem na realizację działań w zakresie stymulowania rozwoju lokalnego.

Jak wskazano wcześniej, ponadlokalna polityka rozwoju lokalnego obok zapewniania procesów rozwoju lokalnego w układach lokalnych obejmuje dążenia do tego, by procesy rozwoju lokalnego wspierały, współtworzyły i transformowały się w ponadlokalne procesy rozwoju. Państwowa polityka rozwoju lokalnego w tym zakresie polega przede wszystkim na konstruowaniu sieci przepływów koncepcji, informacji, kapitału i ludzi, tworzeniu punktów ich kreatywnej konfrontacji oraz kreowaniu niektórych interlokalnych rynków, np. rynków finansowania i komercjalizacji innowacji. Władze państwowe pełnią zatem funkcję katalizatorów tych procesów oraz twórców mechanizmów synergicznych i mnożnikowych zwielokrotniających oraz transformujących efekty rozwoju lokalnego tworzone w wielu układach lokalnych. Tę część prezentowanej polityki najtrudniej prowadzić, a praktyczne doświadczenia w tym zakresie są nowe i w wielu krajach, w tym w Polsce, stanowią przedmiot bieżących eksperymentów, ocen i debat (por. [Rogers 2006]). Mieszczą się wśród nich m.in. giełdy i banki innowacji, bazy procedur referencyjnych administracji publicznej<sup>1</sup>, zinstytucjonalizowane fora

---

<sup>1</sup> Jedną z takich baz jest wynikiem projektu nr POIG.01.03.01-00-139/08 pt. „E-administracja warunkiem rozwoju Polski. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw z wykorzystaniem innowacyjnych modeli referencyjnych procesów administracji publicznej”.

debat publicznych<sup>2</sup>, interlokalne reguły współtworzenia polityki ponadlokalnej<sup>3</sup>, mechanizmy dziedzinowego finansowania horyzontalnego<sup>4</sup>, klastry przemysłowo-technologiczne, klastry ekonomii społecznej i inne sieci, nie tylko gospodarczej, kooperacji.

Państwowa polityka rozwoju lokalnego nie polega jedynie na oddziaływaniach jednokierunkowych, mających źródło na poziomie państwowym, a finał na lokalnym. Polega także na pozyskiwaniu informacji na temat procesów rozwoju lokalnego i lokalnych oczekiwań w tym zakresie. Odbywa się to w ramach statystyki publicznej, działalności organizacji samorządów lokalnych<sup>5</sup> oraz wspólnych ciał rządowo-samorządowych funkcjonujących przy organach państwa<sup>6</sup>, a także w ramach badań naukowych. Aktywności te to sprzężenie zwrotne omawianej polityki, warunkujące zarówno jej skuteczność i efektywność, jak i adekwatność wobec oczekiwań władz lokalnych.

#### 4. Cele, obiekty, metoda i przebieg badań

Biorąc pod uwagę znaczenie wspomnianego sprzężenia zwrotnego, autor postanowił przeprowadzić badania mające na celu identyfikację podstawowych oczekiwań wybranej grupy władz lokalnych wobec współczesnej polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego. Wybrano władze lokalne małych miast, gdyż miasta te stanowią szczególną kategorię jednostek osadniczych. Wysoka liczebność takich miast, ich ponadlokalne funkcje, łączny potencjał społeczno-gospodarczy i równomierny rozkład przestrzenny powodują, że ich znaczenie w rozwoju kraju jest duże. Wiele z nich odgrywa rolę lokalnych centrów rozwoju, wypełniając tradycyjne zaopatrzeniowo-obsługowe i handlowe funkcje w wiejskiej przestrzeni rolniczej, a także nowe funkcje w wiejskiej przestrzeni przemysłowej, leśnej czy usługowej. Część z nich pełni funkcje o szerszym zasięgu terytorialnym. Dotyczy to np. miast o funkcjach uzdrowiskowych, turystyczno-rekreacyjnych, logistycznych, portowych, paliwowo-energetycznych, górniczych i produkcyjnych. Dla wiejskiego otoczenia małe miasta są przekaźnikami wartości, których korzenie wyrastają najczęściej z miast dużych. Są miejscami koncentracji usług administracyjnych,

---

<sup>2</sup> Np. Forum Debaty Publicznej „Samorząd Terytorialny dla Polski” – jedno ze zinstytucjonalizowanych forów prowadzonych przez Kancelarię Prezydenta RP.

<sup>3</sup> Np. reguły konsultacji z władzami lokalnymi prowadzonych podczas konceptualizacji planów, programów i strategii regionalnych oraz krajowych.

<sup>4</sup> Np. Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

<sup>5</sup> W polskim przypadku np.: Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszenie Gmin Uzdrawiskowych Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast i Gmin Morskich.

<sup>6</sup> W Polsce ciałem takim jest Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

edukacyjnych, medycznych, informacyjnych, socjalnych i innych. Są również miejscami lokalizacji węzłowych urządzeń infrastruktury technicznej i usług na nich opartych. Małe miasta są również punktami skumulowania składników krajobrazu kulturowo-historycznego. Odmienną, lecz istotną rolę odgrywają małe miasta znajdujące się w obszarach metropolitalnych. Wykształciły one funkcje komplementarne wobec miasta dominującego, np. sypialniane, logistyczne lub handlowe. Charakteryzując znaczenie polskich małych miast, nie można pominąć tego, że są miejscem zamieszkania dla niemal 5 mln ludzi.

Począwszy od początku transformacji systemowej, duża część tych miast doświadcza jednak strukturalnych problemów rozwojowych i znajduje się w stanie regresu lub stagnacji. Objawia się to spadkiem liczby ludności, bezrobociem, dekapitalizacją obiektów mieszkalnych, produkcyjnych, infrastruktury technicznej oraz społecznej, bezładem przestrzeni, migracją przedsiębiorstw i ich kapitału, wzrostem przestępczości, alkoholizmu i innych patologii, redukcją dochodów mieszkańców, dostępności i jakości usług, degradacją zabytków oraz innymi negatywnymi zjawiskami. Procesom tym poświęcono w literaturze wiele uwagi, a ich kompleks określa się jako kurczenie się małych miast (por. np. [Kantor-Pietraga, Krzysztofik i Runge 2012, s. 9]). W związku z tym władze tych miast często mają liczne i konkretne oczekiwania wobec państwowej polityki rozwoju lokalnego. Z sytuacją taką autor spotkał się wielokrotnie, współpracując z władzami 12 takich miast<sup>7</sup> w latach 2000–2014 podczas budowy i wdrażania ich strategii rozwoju.

W kategoriach społeczno-gospodarczych małe miasto postrzegane jest zwykle jako spójny przestrzennie, lecz zdywersyfikowany rodzajowo związek społeczności lokalnej i lokalnej gospodarki, mający określone, charakterystyczne cechy społeczno-kulturowe, przestrzenne, infrastrukturalne i ekonomiczne, wyraźnie odróżniające go od miejscowości wiejskich oraz analogicznych związków średniomiejskich, a jeszcze bardziej od wielkomiejskich (por. [Trutkowski i Mandes 2005, s. 13]). Stosowane w praktyce badawczej metody określania, które z miast należą do tej klasy, są jednak zróżnicowane. W przeprowadzonych badaniach przyjęto, że są to miasta, których liczba ludności wynosi od 5 do 20 tys. mieszkańców. Uznano bowiem, że dolna granica tego przedziału zadowalająco oddziela od tej klasy jednostki posiadające wprawdzie prawa miejskie, ale w rzeczywistości wciąż stanowiące pośrednie formy wiejsko-miejskie, natomiast górna w analogiczny sposób oddziela miasta posiadające inne, ważne cechy jakościowe i przez to uważane za średnie. Populację badawczą utworzyły zatem władze lokalne wszystkich polskich miast będących gminami miejskimi lub częściami miejskimi gmin miejsko-wiejskich spełniającymi wskazane kryterium ludnościowe. Liczebność

---

<sup>7</sup> Były to miasta: Bogatynia, Bolków, Chocianów, Łądek-Zdrój, Lubawka, Nowogrodziec, Pieńsk, Polkowice, Przemków, Stronie Śląskie, Wojcieszów i Wronki.

wynoszącą 369 jednostek ustalono według stanu na 31 grudnia 2013 r., wykorzystując Bank Danych Lokalnych GUS. Z grupy tej wylosowano 46 władz gmin<sup>8</sup> (co stanowi jedną ósmą).

Za najlepsze źródło informacji o oczekiwaniach badanych władz uznano ich organy wykonawcze, czyli burmistrzów. Spośród wszystkich osób tworzących władze lokalne mają oni największy jednostkowy wpływ na lokalną politykę rozwoju lokalnego i dysponują najbogatszą wiedzą na temat wpływu państwowej polityki rozwoju lokalnego na rozwój ich miasta. Jest to efekt konstrukcji prawa samorządowego, skupiającego na tym stanowisku atrybuty samorządowej władzy oraz strumienie kluczowych informacji. Jest to także efekt częstej pasywności organów stanowiących w zakresie lokalnej polityki rozwoju lokalnego oraz postrzegania burmistrzów przez społeczność lokalną jako najbardziej zobowiązanych do prowadzenia tej polityki (por. [Bober i in. 2013, s. 29 i 96]). Jest to również rezultat, zwykle zbieżnej z tymi oczekiwaniami, osobistej postawy burmistrzów, której czasem towarzyszy silna motywacja do nadawania temu rozwojowi cech, które osobiście uważają za pożądane. Ponadto burmistrzowie są w stałym kontakcie z radnymi tworzącymi organ stanowiący lokalnych władz, a zatem znają i mogą przekazywać ich opinie o państwowej polityce rozwoju lokalnego.

Do pozyskania informacji od burmistrzów wybrano metodę sondażu diagnostycznego polegającą na gromadzeniu oryginalnych danych o opiniach, wiedzy i postawach wybranej części członków lub podgrup danej populacji po to, by formułować uogólnienia na temat cech tej populacji oraz procesów i obiektów, których owe opinie, wiedza i postawy dotyczą. Zaleca się ją w badaniach opisowych, wyjaśniających i eksploracyjnych zjawisk niezlokalizowanych, w tym instytucjonalnych (por. [Babbie 2004, s. 268–270]). Jako technikę badania sondażowego wybrano długi wywiad osobisty oparty na standaryzowanym scenariuszu, którego główną część stanowiły istotnie, ale nie całkowicie ustrukturalizowane pytania. Poleca się ją do badań liderów opinii oraz osób trudno dostępnych, zwłaszcza jeśli są to badania o złożonej tematyce. Wywiady przeprowadzono w okresie od 9 maja do 24 lipca 2014 r. w ramach większego autorskiego projektu badawczego poświęconego identyfikacji ponadlokalnej perspektywy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast, którego wyniki są przedmiotem odrębnych publikacji.

---

<sup>8</sup> Były to władze następujących gmin miejskich i miejsko-wiejskich: Sędziszów Małopolski, Grodków, Nasielsk, Barlinek, Włodawa, Krasnystaw, Myślenice, Kazimierza Wielka, Lwówek Śląski, Stęszew, Łosice, Ozimek, Otmuchów, Żarów, Czarna Białostocka, Krzyż Wielkopolski, Wysokie Mazowieckie, Sucha Beskidzka, Żychlin, Mszana Dolna, Wieleń, Żelów, Sianów, Szklarska Poręba, Dobrze Miasto, Miastko, Puck, Milicz, Nidzica, Rabka-Zdrój, Ostrzeszów, Kolutzki, Leżajsk, Węgrów, Morąg, Rogoźno, Ożarów Mazowiecki, Gubin, Namysłów, Boguszów-Gorce, Nowy Tomyśl, Strzelce Opolskie, Łask, Sulejówek, Limanowa i Konstancin-Jeziorna.

## 5. Wyzwania polskiej państwowej polityki rozwoju lokalnego

Pierwsze, najczęściej wyrażane przez burmistrzów oczekiwanie (87% wskazań) to reforma systemu finansowania gmin. Prowadzenie lokalnej polityki rozwoju lokalnego w niektórych przypadkach jest możliwe bez angażowania środków finansowych. W zdecydowanej większości przypadków wymaga jednak ich użycia. Tymczasem ich permanentny i głęboki niedostatek, a także częste predefiniowanie przez władze ponadlokalne, na co mają być one wydane, jak również w jakich kwotach, w opinii burmistrzów mocno ogranicza możliwości władz lokalnych w tym zakresie. Oczekują oni, że po stronie dochodowej reforma zapewni środki w wysokości, która nie tylko pozwoli na realizację zadań obligatoryjnych, ale umożliwi również istotne korzystanie z kompetencji, które poza nie wykraczają<sup>9</sup>, zwłaszcza że unijne strumienie finansowania rozwoju lokalnego w perspektywie kilku lat ulegną znacznej redukcji. Oczekują również rekonstrukcji formuły ustalania limitu zadłużenia gmin, która w obecnej postaci czasem niepotrzebnie ogranicza nie tylko absorpcję środków zwrotnych, ale również bezzwrotnych, unijnych i innych ze względu na trudności w sfinansowaniu udziału własnego. Wśród kluczowych elementów reformy wskazywano także:

- zmiany zasad finansowania zadań oświatowych,
- kosztowo-jakościową standaryzację obowiązkowych usług publicznych powiązaną z wysokością subwencji i dotacji,
- zamianę statusu udziałów w państwowych podatkach PIT i CIT na dochody własne wraz z umożliwieniem stosowania ulg i zwolnień w tych podatkach,
- rozwój samorządowej infrastruktury finansowej (kasy komunalne, państwowe fundusze pożyczkowe itp.),
- zastąpienie wymierzania podatku od nieruchomości gospodarczych na podstawie ich powierzchni wymierzaniem na podstawie ich wartości wraz z umożliwieniem różnicowania stawek tego podatku,
- umożliwienie różnicowania opłat za usługi komunalne w zależności od tego, czy ich beneficjenci są członkami wspólnoty samorządowej.

Jako zasadne wskazywano także wprowadzenie dodatkowych, stałych, kompensacyjnych dotacji na gminne działania stymulujące rozwój lokalny tych małych miast, na terenie lub dookoła których decyzją władz ponadlokalnych ustanowiono prawne formy ochrony przyrody i krajobrazu, np. obszary sieci Natura 2000. Wskazywano również, że reforma powinna zwiększyć swobodę finansowego działania lokalnych władz, minimalizując nakazy wydatkowe i umożliwiając szersze dysponowanie środkami poza sferą użyteczności publicznej.

---

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 9 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124 poz. 607) i ratyfikowanej przez Polskę.



Zdaniem ok. dwóch trzecich badanych władz pożądane są także zmiany systemów dystrybucji środków unijnych zwiększające podmiotowość władz lokalnych w ubieganiu się o nie i ich wydatkowaniu, tak aby systemy te w większym stopniu wspierały realizację lokalnie określonych celów rozwoju lokalnego, a w mniejszym forsowały cele wyznaczone ponadlokalnie. Sugerowano też ograniczenie defiguracji tych systemów skutkujących dystrybucją środków opartą faktycznie także na kryteriach innych niż tylko obiektywne. Podkreślano zwiększenie przejrzystości procesów wyboru wniosków, uznawanych za zamazane licznymi wielopoziomowymi oraz wielopodmiotowymi opiniami. Wskazywano również na potrzebę usunięcia zbędnych, nadzorczych i represyjnych funkcji tych systemów, wprowadzenia lepszych mechanizmów odwoławczych, ograniczenia biurokracji i wykluczenia „zmian reguł w trakcie gry”. Zmiany te zmniejszyłyby klientyzm i ryzyko lokalnych władz w procesie pozyskiwania środków, przede wszystkim w odniesieniu do przedsięwzięć o najwyższej wartości wnioskowanego wsparcia, generujących strategiczne impulsy rozwojowe. Oczekiwano również rozszerzenia zakresu oferowanych szkoleń, ale nie o zagadnienia formalno-finansowo-prawne absorpcji dystrybuowanych środków. Pożądane okazało się natomiast większe wsparcie potencjalnych beneficjentów wiedzą ekonomiczną, społeczną, środowiskową, zarządczą i inną, związaną z danym programem (konkurem, priorytetem itp.) i z potencjalnymi projektami do niego aplikowanymi, uwzględniającą specyfikę małych miast. Wskazywano także na rozszerzenie możliwości pozyskiwania środków przez partnerstwa publiczno-prywatne i publiczno-społeczne z udziałem gmin. Oba rodzaje tych partnerstw zwiększają szanse na uniknięcie sytuacji, w których absorpcja przynosi skutki inne niż zamierzone. W kilku przypadkach zasygnalizowano potrzebę realizacji programów mających na celu zwiększenie możliwości małych miast w absorbowaniu wartości kreowanych w miastach średnich i dużych – regionalnych centrach rozwoju. Polaryzacyjno-dyfuzyjny model rozwoju przyjęty przez władze państwowe zakłada bowiem taką absorpcję. Co więcej, zakłada również, że małe miasta będą redystrybuować pozyskane materialne i niematerialne wartości na obszary wiejskie. Pożądane zmiany systemów dystrybucji środków unijnych oraz omówione już oczekiwania w zakresie reformy systemu finansowania gmin należy traktować jako warunki prawidłowego wypełniania przez małe miasta wszystkich ich funkcji. Wolumen środków, jakimi dysponują ich władze, a także swoboda w ich wykorzystywaniu to determinanty wszystkich samorządowych prorozwojowych aktywności.

Trzecie z wyzwań stojących przed państwową polityką rozwoju lokalnego wyłaniające się z przeprowadzonych badań to wyposażenie samorządów lokalnych w nowe instrumenty oddziaływania na ponadlokalne relacje ich gmin, a także udoskonalenie instrumentów już istniejących. Chodzi m.in. o:



- umożliwienie udzielania dotacji celowych podmiotom prywatnym, co mogłoby być wykorzystywane np. do stymulowania absorpcji innowacji lub ponadlokalnej waloryzacji unikalnych produktów lokalnych;

- rozwój udostępnianych władzom lokalnym państwowych kanałów promocji o zasięgu międzynarodowym, ukierunkowanych nie tylko na inwestorów i turystów, ale także na kuracjuszy, organizatorów przedsięwzięć kulturalnych, rozrywkowych, sportowych, rekreacyjnych, prośrodowiskowych czy popularnonaukowych, a nawet na potencjalnych, nowych mieszkańców;

- zmianę prawa partnerstwa publiczno-prywatnego, tak by stało się atrakcyjniejsze dla firm prywatnych, mniej ryzykowne dla organów gmin, prostsze proceduralnie i mające zastosowanie nie tylko do długoterminowej, ale też krótszej współpracy przedsiębiorców z samorządami. Zwiększyłyby to możliwości małych samorządów w zakresie pozyskiwania prywatnych inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną oraz w obiekty mieszkalne;

- zwiększenie możliwości komunalizacji lub preferencyjnego nabycia nieruchomości stanowiących własność publicznych podmiotów ponadlokalnych (np. samorządów powiatowych i wojewódzkich, Skarbu Państwa, Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego, właścicieli infrastruktury kolejowej), trwale niewykorzystywanych, ulegających degradacji i nieobjętych planami wykorzystania (np. obiektów przemysłowych, powojсковych, pogospodarskich, podworcowych, podworskich, popałacowych) na rzecz gmin, w których się one znajdują i które mają wobec nich zamiary inwestycyjne;

- wprowadzenie rozwiązań umożliwiających gminom ograniczone odpłatne wykorzystywanie niektórych składników mienia prywatnego bez zgody ich właścicieli, służących rozwojowi ponadlokalnych funkcji turystyczno-rekreacyjnych (np. tzw. prawo śniegu i prawo szlaku);

- zmniejszenie restrykcyjności przepisów chroniących grunty rolne przed inwestycyjnym zagospodarowaniem przez przekazanie władzom lokalnym ograniczonych kompetencji do ich odrolnienia. Grunty rolne często stanowią znaczną część obszaru małych miast, ale wiele z nich utraciło funkcje rolnicze. Zwiększyłyby to możliwości tych władz w zakresie pozyskiwania inwestycji zewnętrznych.

Powyższe zmiany miałyby korzystny wpływ przede wszystkim na rozwój ponadlokalnych funkcji pełnionych przez małe miasta, szczególnie turystyczno-rekreacyjnych i produkcyjnych. Ułatwiłyby również ich demograficzny wzrost.

Około jedna piąta burmistrzów biorących udział w badaniach podniosła zagadnienia zmian samorządowego ustroju, w tym głównie dotyczących organu stanowiącego i wykonawczego władz lokalnych. Wskazywano na zasadność systemowego zwiększenia udziału radnych w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego i ich odpowiedzialności za jej sukcesy i porażki. Miałoby to zwiększyć ich zaangażowanie w kształtowanie treści tej polityki i wpływając na jej skuteczność.

Z kolei w przypadku organu wykonawczego sugerowano jego profesjonalizację, czyli rezygnację z wyboru przez mieszkańców na rzecz zatrudniania w drodze konkursu przez radę osoby posiadającej niezbędne kwalifikacje. Ta zmiana miałaby z kolei przyczynić się do kumulacji wiedzy i doświadczenia na tym stanowisku, a zatem również sprzyjać wspomnianej polityce. Wskazywano także na korzyści, jakie mogłoby przynieść połączenie gmin miejskich zawierających małe miasta i otaczających je gmin wiejskich. Obie te struktury często faktycznie stanowią jeden układ lokalny, ale powierzony dwóm różnym władzom, prowadzącym niekiedy niespójną politykę rozwoju. Połączenie ich zapewniłoby pożądaną spójność.

Niemal wszyscy burmistrzowie wskazali, że duży pozytywny wpływ na rozwój lokalny ich miast miałaby również redukcja tych oddziaływań władz państwowych, które uważają za szczególnie niekorzystne z punktu widzenia tego rozwoju i jego stymulowania. W tym zakresie wspomniano o potrzebie ograniczenia agresywnej walki międzypartyjnej, partyjniactwa, nepotyzmu, koterii itp. Wiele kluczowych decyzji dotyczących lokalnej polityki rozwoju lokalnego wymaga kompromisów i przedkładania interesu publicznego nad grupowy, ale liczne antywzorce polityki ponadlokalnej tego nie ułatwiają. Prócz tego postulowano usuwanie sprzeczności i niejasności prawa samorządowego, które ograniczają gminne możliwości stymulowania rozwoju lokalnego i podnoszą bez potrzeby ryzyko tej działalności. Wyrażano również oczekiwanie wobec władz państwowych i zarządów dużych państwowych przedsiębiorstw, by rozważając decyzje, które mogą być szczególnie niekorzystne dla małych miast, poszukiwały wariantów uwzględniających przynajmniej częściowo ich interes.

## 6. Wnioski

Zidentyfikowane oczekiwania władz małych miast wobec zmian państwowej polityki rozwoju lokalnego nie mogą być traktowane jako wystarczająca podstawa tych zmian. Konieczne są do tego również inne szerokie badania i wielowymiarowe analizy przyczynowo-skutkowe. Oczekiwania te wpisują się jednak w odnotowywane we współczesnych pracach naukowych oczekiwania dotyczące samorządów (por. np. [Bober i in. 2013, Antczak i in. 2013, Kachniarz 2012, Dziemianowicz, Peszat i Przyborowski 2015]). Rozpatrywane łącznie wskazują również na wyzwanie, które określić można jako jedno z wyzwań generalnych omawianej polityki. Jest nim oczekiwanie wzrostu ogólnej roli, jaką władze państwowe przypisują władzom małych miast i ogólnie władzom lokalnym w definiowaniu oraz kreowaniu rozwoju kraju. Jest to zatem wyzwanie pogłębienia aprobaty władz państwa dla paradygmatu rozwoju lokalnego w jego szerokim

rozumieniu, znajdujące odzwierciedlenie w sferze realnej, a więc przynoszące częściowe przeformułowanie państwowej polityki rozwoju lokalnego i dopełnienie aplikacji modelu zarządzania państwem według koncepcji *multilevel governance*. Niezbędne jest do tego większe niż obecnie zaufanie władz państwowych do lokalnych i akceptacja tego, że nie tylko władze dużych miast i władze regionalne są ich kluczowymi parterami w prowadzeniu polityki rozwoju. Konieczne jest uznanie, że władze lokalne w większym stopniu mogą być jej współkreatorami, a nie tylko biorcami i egzekutorami, z którymi się ją co najwyżej formalnie konsultuje. Następnie potrzebna jest decentralizacja, a w niektórych przypadkach redcentralizacja na szczebel lokalny kompetencji, środków, informacji i wiedzy niezbędnych do wypełniania wspomnianej roli, a także zdjęcie lub skompensovanie rozwiązań prawno-ustrojowych ograniczających procesy rozwoju lokalnego i możliwości ich stymulowania. Zmiany te warto poprzedzić debatą publiczną, taką jaka miała niedawno miejsce w Wielkiej Brytanii (por. np. [Storey i Farrar 2009]), a więc nie tylko rządowo-samorządowo-eksperycką, lecz szerszą. Bez przedstawionych zmian, czyli bez podjęcia przez władze państwowe wspomnianego generalnego wyzwania, rozwój małych miast będzie mniejszy od możliwego do osiągnięcia, lokalne i ponadlokalne funkcje ograniczone, a rola w rozwoju państwa niewielka.

Jako podsumowanie przedstawionych wyzwań posłużyć może ich odniesienie do reformy samorządowej z 1990 r. Jak stwierdził jeden z jej ojców, J. Reguński, u jej podstaw leżało „dążenie do stworzenia jednostek zdolnych do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju miast i gmin” [2008, s. 9]. Jednostki te zostały stworzone w oparciu o lokalistyczne koncepcje, charakterystyczne dla okresu bezpośrednio poprzedzającego polską transformację systemową. Ich ustroj – struktura, kompetencje, zadania, oddane do dyspozycji środki – w znacznym zakresie zobowiązał je i umożliwił im prowadzenie tej polityki, co wymiennie przyczyniło się do rozwoju naszego kraju i co ma miejsce do chwili obecnej. Na przestrzeni lat ustroj ten modyfikowano, wzmacniając, a czasem osłabiając ich zdolność do jej prowadzenia. Współczesne procesy ponadlokalne i ich lokalne skutki, nowa wiedza oraz nowe kryteria oceny rozwoju implikują jednak potrzebę kolejnych zmian tego ustroju. Nie będą one wprawdzie tak rewolucyjne jak w 1990 r., ale wielowymiarowe i spójne – systemowe w swym łącznym wymiarze. Będą konstruktywną odpowiedzią na wyzwania.

## Literatura

Antczak R., Dąbska A., Glusman J., Herbst K., Kryczka A., Trzyna S. [2013], *Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa*, red. A. Dąbska, S. Trzyna, Forum Od-nowa, Warszawa.

- Babbie E. [2004], *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M. [2013], *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Brol R. [1998], *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. M. Obrębalski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options* [2010], Directorate General for Regional Policy, European Commission, Brussels.
- Dziemianowicz W., Peszat K., Przyborowski K. [2015], *Natura 2000 w kontekście konkurencyjności i możliwości rozwojowych gmin w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(59).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Głuszczyk D. [2011], *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, „Ekonomia”, nr 5(17).
- Governa F., Salone C. [2004], *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, „International Journal of Urban and Regional Research”, vol. 28, nr 4, <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00552.x>.
- Hinderink J., Titus M.J. [1988], *Paradigms of Regional Development and the Role of Small Centres*, „Development and Change”, nr 19, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1988.tb00308.x>.
- Kachniarz M. [2012], *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kantor-Pietraga I., Krzysztofik R., Runge J. [2012], *Kontekst geograficzny i funkcjonalny kurczenia się małych miast w Polsce południowej* [w:] *Ewolucja funkcji małych miast w Polsce*, red. K. Heffner, A. Halama, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice.
- Kyrgyzstan Local Development Program. A Task Order under the SEGIR/GBTI II IQC. Final Report* [2014], USAID, Washington DC.
- Leksykon politologii wraz z aneksem o: reformie samorządowej, wyborach do sejmu, prezydenckich oraz gabinetach rządowych* [2004], red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.
- Local Development, Institutions and Climate Change in Senegal. Situation Analysis and Operational Recommendations* [2010], The World Bank – Social Development Department, Washington.
- Local Development Practices and Instruments and Their Relationship to the Millennium Development Goals. A Synthesis of Case Studies from UNCDF Programmes in: Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger and Senegal* [2006], UNCDF, New York.
- Malik K. [2012], *Konteksty oceny efektywności polityki rozwoju regionu* [w:] *Problemy współczesnej ekonomii*, red. U. Zagóra-Jonksza, A. Skórska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

- Marques H.R. [2011], *Local Development at a Human Scale*, „Polis. Magazine of the Universidad Bolivariana”, nr 22.
- Ofiarska M., Ofiarski Z. [2008], *Istota rozwoju lokalnego i źródła jego finansowania ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych [w:] Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Szczecin.
- Pająk K. [2007], *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, Państwowa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła.
- Pietrzyk I. [1995], *Paradygmat rozwoju terytorialnego [w:] Gospodarka przestrzenna i regionalna w trakcie przemian*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Pietrzyk I. [1997], *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego [w:] Związki polityki gospodarczej z polityką regionalną*, red. R. Broszkiewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Pietrzyk I. [2001], *Paradygmat rozwoju terytorialnego [w:] Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń.
- Regulski J. [2008], *Sterowanie rozwojem. Próba ujęcia teoretycznego [w:] Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin.
- Rezsohazy R. [1988], *Le développement des communautés*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve.
- Rogers V. [2006], *Reforming Regional and Local Development Policy in France*, „Land Use Policy”, vol. 23, nr 3, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.11.002>.
- Rogowska M. [2011], *Polityka rozwoju lokalnego – zarys nowych koncepcji*, „Biblioteka Regionalisty”, nr 11.
- Scaling Up Local Development Innovations* [2011], UNDP – Bureau for Development Policy, New York.
- Storey V.A., Farrar M. [2009], *The New Localism in the UK: Local Governance amid National Goals*, „Yearbook of the National Society for the Study of Education”, vol. 108, nr 1, <https://doi.org/10.1111/j.1744-7984.2009.01152.x>.
- Trutkowski C., Mandes S. [2005], *Kapitał społeczny w małych miastach*, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Scholar, Warszawa.
- Wojtasiewicz L. [1990], *Planowanie rozwoju lokalnego [w:] Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

## **Contemporary Challenges of the State's Local Development Policy in the Light of Expectations of the Authorities of Small Cities**

(Abstract)

The article presents the results of research carried out in mid-2014 to identify the expectations presented by the authorities of small cities in the light of Polish state local development policy. 46 mayors were selected as the source of information about these

expectations and a diagnostic survey based on long personal interviews was chosen as the research method. The expectations concerned the reform of the municipalities' permanent funding system, changes in the systems governing EU funds distribution, providing local authorities with new instruments for shaping their municipalities' supra-local relationships, reducing anti-patterns in policy and politics, eliminating contradictions and ambiguities in law, and changes in the rules governing both decisive and executive bodies of local authorities. The expectations discussed should be approached as contemporary challenges for state policy on local development, since the mayors refer to thorough and multidimensional alterations to that policy. Furthermore, if analysed jointly, the expectations constitute a challenge for this policy, which can be referred to as its general contemporary challenge. Local authorities expect that the state government will increase its subjectivity in defining and creating local development by extending its approval for the local development paradigm.

**Keywords:** local development, territorial self-government, municipality, small city, local authorities, local development state policy.

*Michał Sosnowski*

# Otoczenie fiskalne jako czynnik rozwoju biznesu i konkurencyjności gospodarki

## Streszczenie

W artykule poruszono problematykę wpływu otoczenia fiskalnego biznesu na rozwój i wzrost przewagi konkurencyjnej w skali zarówno poszczególnych przedsiębiorstw, jak i gospodarki jako całości. Zdaniem autora kwestia ta stanowi szczególne wyzwanie w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej i w dobie globalizacji procesów gospodarczych. W tym celu dokonano analizy i ewaluacji stosowanej przez kraje OECD polityki podatkowej w zakresie opodatkowania dochodów, a zwłaszcza poziomu opodatkowania, fiskalizmu, klina podatkowego i szarej strefy. W badaniach próbowano znaleźć związek pomiędzy tymi wielkościami a rozwojem przedsiębiorczości i konkurencyjności gospodarki. W konkluzji stwierdzono, że nadmierne obciążenia podatkowe mają negatywny wpływ na rejestrowaną działalność przedsiębiorstw, mogą obniżać poziom konkurencyjności gospodarki oraz stymulować do działań szkodliwych społecznie i gospodarczo, zaś doświadczenia wielu państw OECD wskazują, że warto redukować obciążenia fiskalne.

**Słowa kluczowe:** polityka fiskalna, opodatkowanie, fiskalizm, szara strefa, konkurencyjność.

**Klasyfikacja JEL:** F20, H25.



## 1. Wprowadzenie

Dynamiczny rozwój przedsiębiorstw jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień dotyczących perspektyw trwałego wzrostu i dobrej kondycji polskiej gospodarki w aspekcie jej miejsca na gospodarczej arenie świata. Proces integracji Polski z Unią Europejską, ale także postępująca globalizacja procesów ekonomicznych stały się silnym impulsem do identyfikacji czynników ekonomicznych stanowiących stymulantę bądź destymulantę rozwoju przedsiębiorstw w pożądanym kierunku, zwłaszcza w aspekcie wzrostu ich efektywności ekonomicznej oraz uzyskiwania przezeń coraz większej przewagi konkurencyjnej. Z tego też powodu zwraca się uwagę na wszelkie działania w sferze fiskalnej.

Główną rolę we wspieraniu rozwoju i konkurencyjności gospodarki powinna odgrywać wolność gospodarcza, aczkolwiek rola państwa, oprócz zagwarantowania prawnych ram prowadzenia działalności ekonomicznej, co można sprowadzić do budowy szeroko rozumianych instytucji i troski o istnienie właściwej infrastruktury, musi także polegać na aktywnym kreowaniu dobrego dla przedsiębiorczości i jej rozwoju klimatu gospodarczego. W ten sposób państwo i rynek stanowiąc będą komplementarne regulatory procesów ekonomicznych, tworząc właściwe otoczenie działalności gospodarczej przedsiębiorstw.

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy i ewaluacji obserwowanych w ostatnich latach działań państw należących do OECD w sferze polityki fiskalnej, a dokładniej polityki podatkowej, w aspekcie oddziaływania za pomocą tradycyjnych elementów techniki podatkowej, na rozwój i konkurencyjność podmiotów gospodarczych, których ogół stanowi o kondycji gospodarek analizowanej grupy państw. Z tego też względu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy wspomniane instrumenty, tworząc fiskalne otoczenie biznesu, wpłynęły na życie gospodarcze, tak aby późniejsze zastosowanie narzędzi polityki fiskalnej było efektywne i nie powodowało destrukcji w polityce ekonomicznej państwa, a tym samym przyczyniało się do zapewnienia międzynarodowej przewagi konkurencyjnej polskiej gospodarki i polskich przedsiębiorstw.

## 2. Otoczenie przedsiębiorstwa

Każdy podmiot gospodarczy działa w ściśle określonych ramach prawnych, instytucjonalnych, gospodarczych, politycznych i społecznych danego kraju. Skuteczność działania przedsiębiorcy na rynku i odnoszenie na nim sukcesów zależy w głównej mierze od elastycznego dostosowywania się do istniejących warunków i umiejętności przewidywania. Warunki te stanowią otoczenie działalności podmiotów gospodarczych i oddziałują na szeroko rozumiane wnętrze

przedsiębiorstwa, wchodząc z nim w różnorakie interakcje. Wnętrze przedsiębiorstwa jest przedmiotem zainteresowania licznych dyscyplin naukowych, w tym zarządzania finansami przedsiębiorstwa, marketingu, rachunkowości, teorii zarządzania organizacjami gospodarczymi, zarządzania zasobami ludzkimi itp.

J.A.F. Stoner definiuje otoczenie przedsiębiorstwa jako „wszystkie elementy znajdujące się poza organizacją mające związek z jej funkcjonowaniem, w tym elementy w bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu” [Stoner, Freeman i Gilbert 2001, s. 79]. Z kolei według J. Żurka otoczenie przedsiębiorstwa to „zbiór różnego rodzaju uwarunkowań społeczno-politycznych, ekonomiczno-prawnych, organizacyjnych, techniczno-technologicznych, kulturowych oraz demograficznych, o charakterze krajowym i międzynarodowym, oddziałujących w sposób bezpośredni i pośredni na zachowanie się podmiotów gospodarczych stwarzających z jednej strony szanse ich rozwoju, z drugiej zaś – narzucających pewne ograniczenia” [*Przedsiębiorstwo...* 2007, s. 56].

Otoczenie przedsiębiorcy jest złożone. Za K. Wachem<sup>1</sup> [2004, s. 424] można dokonać jego podziału na:

1) makrootoczenie (zwane otoczeniem ogólnym lub dalszym), obejmujące ogólne czynniki ekonomiczne wpływające na rozwój przedsiębiorstw (m.in. system podatkowy, regulacje prawne itd.), jak również czynniki technologiczne, polityczno-prawne, społeczno-kulturowe oraz ekologiczne;

2) mezootoczenie, obejmujące czynniki oddziałujące na przedsiębiorstwa w układzie regionalnym, które uwzględniają specyficzne cechy poszczególnych regionów, województw, powiatów, gmin czy obszarów przygranicznych;

3) mikrootoczenie (zwane otoczeniem konkurencyjnym lub bliższym), obejmujące rzeczywistą sytuację konkurencyjną przedsiębiorstw w przekroju sektorowym.

Elementom otoczenia przedsiębiorstwa można również przyporządkować określone funkcje inherentne współczesnej roli państwa w życiu społeczno-gospodarczym. W zależności od tego, jak duży zakres oddziaływania na procesy ekonomiczne przejmie władza publiczna i ile swobody w tym obszarze pozostawi samym przedsiębiorcom, zróżnicowane też będą spektrum i kierunek wpływu tych elementów. Część z nich odgrywać będzie istotną rolę gospodarczą, będzie mieć wpływ na rozwój i konkurencyjność przedsiębiorstw (instrumenty polityki monetarnej – stopa procentowa, kurs walutowy, instrumenty polityki fiskalnej – cła, stawki i ulgi podatkowe). Pozostałe, oprócz realizacji podstawowych celów społecznych, niejako obok i wtórnie będą oddziaływać na przedsiębiorstwa i ich kondycję ekonomiczną (instrumenty polityki socjalnej, ochrony zdrowia, ochrony środowiska naturalnego, normy jakościowe itp.).

---

<sup>1</sup> Podobną klasyfikacją posługuje się M. Bąk [2011, s. 26].

Co ważniejsze, niektóre z wymienionych elementów otoczenia zewnętrznego podmiotów gospodarczych mogą stanowić w określonych sytuacjach zarówno stymulantę, jak i destymulantę ich rozwoju, inne zaś mogą być tylko jednym z takich czynników. O ile dobra koniunktura gospodarcza i znaczący popyt na produkty danego przedsiębiorstwa są czynnikami wysoce pozytywnymi i stymulującymi rozwój przedsiębiorstwa, o tyle poszczególne regulacje w sferze polityki fiskalnej, a zwłaszcza dotyczące obciążeń podatkowych i systemu podatkowego mogą mieć dwojaki charakter. Bez wątpienia tylko stosowanie określonych zasad w tworzeniu tych regulacji może zapobiegać nadużyciom i powstawaniu barier rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego.

Zadaniem władzy publicznej jest tworzenie takich regulacji, aby zewnętrzne otoczenie przedsiębiorstwa było dla niego jak najbardziej sprzyjające i wspierało przedsięwzięcia ekonomicznie efektywne. Ustanawiane ogólnie przez władze publiczną regulacje prawne w zakresie swobody prowadzenia działalności gospodarczej określają podatność na otwieranie nowych przedsięwzięć oraz rozwijanie tych już istniejących. Właściwe staje się zastosowanie mechanizmów regulacji i kontroli rynku, od nadzoru korporacyjnego po weryfikację kondycji sektora finansów publicznych, ale wyłącznie w celu tworzenia się odpowiednich mechanizmów samoregulujących [Adamkiewicz-Drwiłło 2002, s. 131].

### **3. Polityka fiskalna a konkurencyjność gospodarcza**

#### **3.1. Uwagi ogólne**

W odniesieniu do warunków rozwoju przedsiębiorstw i ich konkurencyjności polityka fiskalna, w tym system podatkowy, ma szczególną, choć zapewne nie najważniejszą rolę do odegrania. W ramach tej polityki istotny wpływ na kondycję przedsiębiorstw wywierają przede wszystkim stawki podatkowe, które regulują normy określone przez państwo. Oczywiście nie można tu abstrahować od obciążeń parapodatkowych, a zwłaszcza składek na ubezpieczenia społeczne, które wraz z podatkami stanowią sumę ciężarów fiskalnych oddziałujących na działalność przedsiębiorstw.

#### **3.2. Determinanty polityki fiskalnej**

Nadmierny fiskalizm zniechęca podatnika do płacenia podatków (ucieczka w szarą strefę bądź celowe zaniżanie podstawy opodatkowania) w danym kraju, a nawet powoduje przeniesienie jego działalności gospodarczej poza jego granice, ujemnie wpływa na produktywność czynników wytwórczych i całość procesów gospodarczych. Traci na tym przede wszystkim państwo, które staje się coraz

mniej przyjazne dla podatników, ponieważ zmniejszają się wpływy podatkowe do budżetu oraz przedsiębiorczość i konsumpcja. Stanowi to typowy przykład niszczenia źródeł podatkowych. Ta prosta zależność musi być dla władzy publicznej określającej politykę fiskalną (a w węższym znaczeniu – politykę podatkową) wskazaniem, że przede wszystkim ma ona nie naruszać granic opodatkowania i sprzyjać podniesieniu ekonomicznej efektywności prowadzenia działalności gospodarczej w swoim kraju. Jest to szczególnie ważne w dobie nasilającej się w świecie konkurencji podatkowej i globalizacji procesów gospodarczych, gdy możliwe jest przemieszczanie podmiotów gospodarczych, kapitału, a wreszcie i ludzi – zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych – do państw o łagodniejszym systemie podatkowym. Ponadto środki publiczne pozyskane z podatków (tj. pieniądze podatników, a nie pieniądze „państwowe” [Mastalski 2001, s. 27]) winny być zawsze racjonalnie i oszczędnie wydatkowane, by uniknąć sytuacji ich marnotrawienia przy jednoczesnym zwiększaniu obciążeń podatkowych dla zrealizowania koniecznych zadań państwa.

Właśnie w duchu unikania fiskalizmu i ochrony źródeł podatkowych utrzymana jest tzw. reguła edynburska (*leave them as you find them*), której twórcą jest D. Ricardo – zwolennik liberalizmu w gospodarce. Reguła ta sprowadza się do tego, że sytuacja dochodowa i majątkowa każdego podatnika przed nałożeniem podatku i po nim nie powinna być istotnie różna. Jego zdaniem rząd winien prowadzić taką politykę fiskalną, która będzie chronić akumulowane kapitały i nie będzie szkodzić rozwojowi działalności gospodarczej, a w konsekwencji zagrażać bytowi państwa [Ricardo 1957, s. 168 i nast.]. Zaprezentowany postulat leży u początków idei neutralności opodatkowania.

Niewątpliwie procesowi określenia źródeł dochodów podatkowych państwa powinna towarzyszyć refleksja, że wysoka wydajność fiskalna źródeł podatkowych ma być pochodną łączenia dwóch czynników: efektywności gospodarczej (ekonomicznej) i powszechności obciążeń podatkowych. Równocześnie przy określaniu owych źródeł dochodów należy respektować zasadę neutralności opodatkowania i unikania zakłócania konkurencji gospodarczej (np. przez nadmiernie rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych, szczególnie gdy są udzielane w sposób uznaniowy) [Gomułowicz 2001, s. 55–56]. Ponadto system podatkowy musi pozostawać koherentny (wewnętrznie i zewnętrznie<sup>2</sup>) i pozbawiony wzajem-

---

<sup>2</sup> Wewnętrzna spójność polega na zsynchronizowaniu poszczególnych podatków i ich konstrukcji w ramach systemu podatkowego, tak aby nie kumulować obciążeń podatkowych i wielokrotnie nie nakładać podatków od tej samej podstawy. Natomiast spójność zewnętrzna sprowadza się do harmonizacji systemu podatkowego z innymi instytucjami finansowymi państwa, z całą jego polityką ekonomiczną oraz – co staje się wymogiem chwili obecnej – z systemami podatkowymi innych państw bądź ich grupami. Por. [Gajl 1992, s. 153–158].

nych sprzeczności, a co równie ważne – cechować się rozwiązaniami o charakterze długofalowym.

Tworząc system podatkowy, należy przestrzegać konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego w jego ramach prawa oraz eliminować czynniki destrukcyjnie oddziałujące na sytuację prawną i ekonomiczną podatnika, który powinien mieć zagwarantowaną możliwość nieskrępowanego bardzo skomplikowanymi przepisami przewidywania i planowania, z możliwie dużym prawdopodobieństwem, swojej legalnej działalności, bez ryzyka nagłej zmiany regulacji prawnych, a tym samym swojej sytuacji.

Należy podkreślić niezaprzeczalną i niepodważalną rolę zasad podatkowych, będących wskazaniem, co jest właściwe, sprawiedliwe i racjonalne społecznie i ekonomicznie przy tworzeniu sprawnego systemu podatkowego, przy konstruowaniu poszczególnych podatków i przy dokonywaniu w nich zmian jako następstwa zmienności ogólnych warunków życia społeczno-gospodarczego w otaczającym świecie. Każdy system podatkowy i każdy podatek musi cechować zasada trwałej wydajności, pewności, dogodności, taniości, spójności, sprawiedliwości i ekonomiczności. Przestrzeganie tych zasad, niezależnie od ich proveniencji, może jedynie sprzyjać kreowaniu przyjaznego otoczenia fiskalnego dla swobodnie rozwijającej się przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego, jak również osiągnięciu przez przedsiębiorstwa przewagi konkurencyjnej.

### 3.3. Poziom fiskalizmu a konkurencyjność krajów OECD

W tym kontekście należy dokonać analizy danych statystycznych dla państw należących do OECD, co pozwoli dostrzec tendencje w kształtowaniu obciążeń podatkowych oraz dokonać oceny stopnia fiskalizmu<sup>3</sup>, poziomu klina podatkowego<sup>4</sup> i szarej strefy<sup>5</sup> w tych państwach w latach 2007–2015.

Według tych danych w większości krajów OECD w latach 2007–2015 poziom stawek podatku od spółek czy korporacji (CIT) zmalał bądź się nie zmienił. Największe zmiany absolutne *in minus* dotyczyły Szwecji (–10,5 pkt proc.)

---

<sup>3</sup> Jako miarę fiskalizmu (stopień fiskalizmu) z reguły przyjmuje się udział podatków i innych niepodatkowych dochodów budżetowych (m.in. składek z tytułu ubezpieczeń społecznych) w PKB. Zob. [Dyński 2007, s. 35; Owsiak 1999, s. 288].

<sup>4</sup> Klin podatkowy to wyrażona w procentach relacja pomiędzy obciążeniem z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne a wynagrodzeniem brutto pracownika.

<sup>5</sup> Szara strefa gospodarki obejmuje całą legalną produkcję rynkową, która jest celowo ukrywana przed państwem: 1) w celu uniknięcia płacenia podatków, np. podatku dochodowego lub podatku VAT, 2) w celu uniknięcia zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne, 3) w celu uniknięcia określonych uregulowań prawnych na rynku pracy, np. płacy minimalnej, wymogów BHP itp., 4) w celu uniknięcia określonych procedur administracyjnych, takich jak wypełnienie kwestionariuszy statystycznych czy administracyjnych [Schneider 2014].

i Niemiec (-8,72 pkt proc.), zaś największe zmiany *in plus* zaobserwowano w Luksemburgu (14,22 pkt proc.) oraz Portugalii (10,5 pkt proc.). W tym okresie w Polsce stawka CIT zmniejszyła się o 9 pkt proc. Należy jednak zauważyć, że proste porównywanie samych stawek CIT w celu oceny stopnia uciążliwości danego systemu podatkowego nie jest do końca właściwe. Bardziej poprawne wydaje się porównanie poziomu całkowitego opodatkowania (*total tax rate* – TTR), ponieważ różne kraje stosują odmienne metody określania podstawy opodatkowania, a to w konsekwencji ma wpływ na efektywną stawkę podatku<sup>6</sup>. Analiza poziomu TTR w badanym okresie wskazuje, że nastąpił spadek średniego poziomu opodatkowania liczonego dla całej grupy państw OECD, choć w tym samym czasie w jednych krajach stawka TTR wzrosła (najbardziej w Chile – o 3,8 pkt proc., i w Islandii – o 3,4 pkt proc.), a w innych się zmniejszyła (najwięcej w Kanadzie – o 23,2 pkt proc., oraz w Hiszpanii – o 10,7 pkt proc.). W Polsce zanotowano w tych latach spadek TTR o 3,1 pkt proc., co oznacza względną zmianę obciążeń podatkowych o ponad 7% *in minus* (tabela 1).

Jeśli chodzi o poziom stawek podatku od dochodów osobistych (PIT), w latach 2007–2015 wiele krajów OECD odnotowało ich wzrost, mimo że przeciętna stawka podatku PIT niemalże się nie zmieniła, ponieważ dodatnia jej zmiana wyniosła zaledwie 0,03 pkt proc. Największe zmiany bezwzględne *in plus* dotyczyły Portugalii (5,9 pkt proc.) i Irlandii (5,8 pkt proc.), a największe zmiany *in minus* zaobserwowano na Węgrzech (-4,3 pkt proc.) i w Izraelu (-3,9 pkt proc.). W Polsce tak mierzona stawka PIT zmniejszyła się o 2,3 pkt proc.

Tabela 1. Poziom opodatkowania w krajach OECD

Kraj	Stawka CIT <sup>a</sup> (w %)		Stawka PIT <sup>b</sup> (w %)		Całkowita stawka podatku (% zysku)	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Australia	30,00	30,00	23,4	24,1	50,1	47,6
Austria	25,00	25,00	33,8	34,9	51,1	51,7
Belgia	33,99	33,99	42,1	42,0	57,9	58,4
Chile	17,00	22,50	7,0	7,0	25,1	28,9
Dania	25,00	23,50	38,7	36,1	32,0	24,5
Estonia	22,00	20,00	18,7	18,4	48,7	49,4

<sup>6</sup> Wynika to z tego, że poszczególne kraje posługują się różnymi metodami ustalania podstawy opodatkowania. Różnice mogą polegać na: określeniu zakresu wydatków stanowiących koszt uzyskania przychodów, dokonywaniu odpisów amortyzacyjnych, tworzeniu rezerw, rozliczaniu straty czy też stosowaniu ulg i zwolnień podatkowych itp. Dopiero różnice w efektywnym poziomie opodatkowania mogą stanowić podstawę decyzji o przenoszeniu działalności do krajów o niższym obciążeniu podatkowym.

cd. tabeli 1

Kraj	Stawka CIT <sup>a</sup> (w %)		Stawka PIT <sup>b</sup> (w %)		Całkowita stawka podatku (% zysku)	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Finlandia	26,00	20,00	30,4	30,9	47,8	37,9
Francja	34,43	38,00	27,8	28,9	66,6	62,7
Grecja	25,00	26,00	25,8	24,3	48,9	49,6
Hiszpania	23,00	28,00	20,6	21,5	60,7	50,0
Holandia	28,00	25,00	32,5	29,9	41,8	41,0
Irlandia	12,50	12,50	13,9	19,7	25,3	25,9
Islandia	18,00	20,00	26,8	29,1	26,2	29,6
Izrael	29,00	26,50	21,2	17,3	35,2	30,6
Japonia	39,54	32,11	20,2	22,0	52,0	51,3
Kanada	33,95	26,70	23,3	23,4	44,3	21,1
Korea	27,50	24,20	12,1	13,8	31,6	33,2
Luksemburg	15,00	29,22	27,7	30,7	20,0	20,1
Meksyk	29,63	30,00	6,0	10,3	51,2	51,7
Nowa Zelandia	25,50	28,00	21,1	17,6	49,0	48,8
Niemcy	38,90	30,18	42,2	39,7	41,1	39,5
Norwegia	33,00	27,00	29,5	28,4	35,5	34,3
Polska	28,00	19,00	26,0	23,7	43,4	40,3
Portugalia	19,00	29,50	22,4	28,3	42,9	41,0
Republika Czeska	24,00	19,00	22,9	23,3	53,1	50,4
Słowacja	26,50	22,00	22,3	23,0	48,6	51,2
Słowenia	19,00	17,00	32,8	33,3	38,4	31,0
Szwajcaria	28,00	21,15	17,7	17,4	27,9	28,8
Szwecja	32,50	22,00	27,6	24,7	53,8	49,1
Turcja	21,32	20,00	29,8	27,5	44,3	40,9
USA	30,00	39,00	24,8	25,6	46,2	43,9
Wielka Brytania	20,00	20,00	27,0	23,4	55,3	48,4
Węgry	20,00	19,00	38,8	34,5	34,6	32,0
Włochy	37,25	31,29	29,2	32,6	75,3	64,8
Średnia OECD	26,39	25,21	25,47	25,5	44,3	41,4

<sup>a</sup> Stawka CIT stanowi łączne obciążenie podatkiem na szczeblu centralnym i lokalnym (jeśli występuje). <sup>b</sup> Średnia stawka podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne od dochodów z pracy brutto.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Światowego (<http://databank.worldbank.org>, data dostępu: 20.08.2016).



Rzecz jasna nie bez znaczenia dla rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego pozostaje poziom fiskalizmu definiowanego w tej analizie jako relacja wszystkich wpływów podatkowych do PKB. Warto w tym miejscu zauważyć, że w latach 2007–2014 w połowie krajów OECD stopa fiskalizmu zmniejszyła się, a w drugiej połowie wzrosła, co dla całej grupy OECD skutkowało ostatecznie wzrostem średnio o 0,3 pkt proc. (zob. tabela 2). Zmiany dla poszczególnych państw są dość zróżnicowane, przy czym największy przyrost stopy fiskalizmu dotyczył Grecji (4,7 pkt proc.) i Turcji (4,6 pkt proc.), a największy jej spadek zanotowano w Hiszpanii (–3,3 pkt proc.) i Izraelu (–3,2 pkt proc.).

Tabela 2. Poziom fiskalizmu, klina podatkowego i szarej strefy gospodarczej w krajach OECD

Kraj	Stopień fiskalizmu (w %)		Klin podatkowy <sup>a</sup> (w %)		Wielkość szarej strefy (w % PKB)	
	2007	2014	2007	2015	2007	2015
Australia	29,7	27,3	27,70	28,35	13,5	10,3
Austria	40,5	43,0	48,76	49,51	9,5	8,2
Belgia	42,6	44,7	55,56	55,31	21,3	16,2
Chile	22,8	19,8	7,00	7,00	18,5	·
Dania	46,4	50,9	39,11	36,45	16,9	12,0
Estonia	31,1	32,9	39,01	39,03	29,5	26,2
Finlandia	41,5	43,9	43,88	43,88	17,0	12,4
Francja	42,4	45,2	49,75	48,46	14,7	12,3
Grecja	31,2	35,9	42,06	39,25	26,5	22,4
Hiszpania	36,5	33,2	38,99	39,56	22,2	18,2
Holandia	36,1	36,7	38,67	36,19	13,0	9,0
Irlandia	30,4	29,9	22,23	27,47	15,4	11,3
Islandia	38,7	38,7	30,54	34,03	15,0	·
Izrael	34,3	31,1	24,93	21,56	20,7	·
Japonia	28,5	30,3	29,31	32,22	10,3	8,4
Kanada	32,3	30,8	31,27	31,63	15,3	10,3
Korea	24,8	24,6	19,72	21,90	25,6	·
Luksemburg	36,6	37,8	35,02	38,28	9,4	8,3
Meksyk	17,6	19,7	15,94	19,73	28,8	30,0
Nowa Zelandia	34,0	32,4	21,08	17,56	12,0	8,0
Niemcy	34,9	36,1	51,80	49,44	15,3	12,2
Norwegia	42,1	39,1	37,54	36,64	18,0	13,0
Polska	34,8	31,9	36,64	34,66	26,0	23,3
Portugalia	32,0	34,4	37,33	42,06	23,0	17,6

cd. tabeli 2

Kraj	Stopień fiskalizmu (w %)		Klin podatkowy <sup>a</sup> (w %)		Wielkość szarej strefy (w % PKB)	
	2007	2014	2007	2015	2007	2015
Republika Czeska	34,3	33,5	42,88	42,75	17,0	15,1
Słowacja	29,2	31,0	38,44	41,35	16,8	14,1
Słowenia	37,1	36,6	43,29	42,58	24,7	23,3
Szwajcaria	26,1	26,6	22,40	22,22	8,1	6,5
Szwecja	45,0	42,7	45,32	42,71	17,9	13,2
Turcja	24,1	28,7	42,22	38,31	29,1	27,8
USA	26,7	26,0	30,92	31,66	8,4	5,9
Wielka Brytania	34,1	32,6	34,12	30,83	12,2	9,4
Węgry	39,6	38,5	54,53	49,03	23,7	21,9
Włochy	41,7	43,6	46,39	47,87	26,8	20,6
Średnia OECD	34,1	34,4	36,01	35,87	18,3	14,9

<sup>a</sup> Średnia dla osoby samotnej i poziomu zarobków stanowiących 100% przeciętnego poziomu wynagrodzenia.

Źródło: [Schneider 2015, *Taxing...* 2014].

Co istotne, średnia wielkość klina podatkowego dla krajów OECD, która jest bezpośrednio związana z poziomem stawek PIT, w okresie 2007–2015 bardzo nieznacznie, ale zmalała (–0,14 pkt proc.). Jeżeli chodzi o poszczególne kraje, to największe zmiany absolutne *in minus* dotyczyły Węgier (–5,5 pkt proc.) i Turcji (–3,91 pkt proc.), zaś największy wzrost zaobserwowano w Irlandii (5,24 pkt proc.) oraz Portugalii (4,73 pkt proc.). W Polsce klin podatkowy w 2007 r. wynosił dla przeciętnej płacy blisko 38,2%, a w 2015 r. było to 35,5%, co oznacza jego zmniejszenie się o 2,7 pkt proc.

Niewątpliwie zaobserwowane zmiany stanowią ważny czynnik determinujący wielkość gospodarki nieformalnej, tj. szarej strefy (*shadow economy*). W tym aspekcie można zauważyć, że w latach 2007–2015 w krajach OECD szara strefa gospodarcza wyraźnie się ograniczyła: średnio dla OECD o 3,4 pkt proc., co oznacza ponad 18-procentową jej redukcję w porównaniu z 2007 r. Najlepszy wynik w ograniczaniu szarej strefy w analizowanym okresie osiągnęły Włochy (–6,2 pkt proc.) oraz Portugalia (–3,91 pkt proc.). Z kolei najmniejszą redukcję odnotowano w Luksemburgu (–1,1 pkt proc.). Dla Polski rozmiary szarej strefy zmniejszyły się w analizowanym okresie o 3,4 pkt proc.

Z szarą strefą wiąże się zagadnienie moralności podatkowej. Problem ten pojawia się wówczas, gdy aparat skarbowy nie traktuje uczciwych podatników, chętnych do płacenia należnych państwu podatków, w sposób przyjazny i partnerski, lecz podejrzliwie i niesprawiedliwie, wkomponowując tę relację w struk-

ture quasi-hierarchiczną, w której podatnik staje się podwładnym. Takie działanie sprzyja niestety wzrostowi gospodarki nierejestrowanej [Kirchler 2007, Feld i Larsen 2009].

Trzeba tu wyraźnie podkreślić, że zarówno migracje przedsiębiorstw pomiędzy poszczególnymi krajami (delokalizacja), jak i występowanie zjawiska szarej strefy gospodarczej pozbawiają dodatkowo budżet państwa wpływów, gdyż albo beneficjentem środków z tytułu podatków stają się inne państwa, albo też ze względu na nierejestrowany i nigdzie niewykazywany obrót gospodarczy państwo nie uzyskuje należnych mu wpływów. Zależność pomiędzy rozmiarem szarej strefy a wysokością obciążeń podatkowych pokazał w swoich badaniach F. Schneider, wskazując tym samym na czynnik fiskalny jako w głównej mierze odpowiedzialny za rozrost szarej strefy. Z kolei A. Novales i J. Ruiz wykazali w swoich badaniach, że redukcja stawek podatków obciążających dochody z pracy ma większy wpływ na stymulowanie długookresowego wzrostu gospodarczego niż podobna redukcja stawek w podatkach od dochodu z kapitału [Novales i Ruiz 2002, s. 205].

Dla każdego nowoczesnego państwa kwestia określenia granic opodatkowania, a co ważniejsze wyznaczenia takich granic, które nie powodują negatywnych implikacji w sferze gospodarki, nie jest rzeczą prostą. Trudno jest też oczekiwać, by w bliskiej przyszłości teoria ekonomii i finansów publicznych dopracowała się uniwersalnych, w ramach określonych warunków gospodarczych i społecznych danego państwa, metod wyznaczania takiej granicy opodatkowania. W. Leibfritz, J. Throinton oraz A. Bibbee [1997, s. 10, 15 i 49] w swych badaniach wykazali, że w krajach OECD w latach 1980–1995 zwiększenie przeciętnej (ważonej) stawki opodatkowania o ok. 10 pkt proc. skutkowało redukcją stopy wzrostu PKB o ok. 0,5 pkt proc., przy czym podatki pośrednie zmniejszyły wzrost gospodarczy w stopniu mniejszym niż podatki bezpośrednie.

Oznakami wzrostu gospodarczy danego państwa jest wzrost produkcji w istniejących podmiotach gospodarczych oraz wejście na rynek nowych przedsiębiorstw. Zjawiska te pozostają w ścisłej zależności od dynamiki inwestycji zagranicznych. Przedmiotem dyskusji pozostaje jedynie kwestia skali oddziaływania na te procesy otoczenia fiskalnego, a szczególnie podatków. W polskich warunkach polityka ekonomiczna winna się koncentrować na promowaniu odpowiednich działań dostosowawczych przez usprawnienie funkcjonowania rynku, wspieranie konkurencji i demonopolizacji oraz tworzenie rozwiązań sprzyjających przedsiębiorczości, poprawie efektywności gospodarowania, racjonalizacji zużycia surowców i energii i wdrażaniu nowoczesnych technologii ochrony środowiska, nie zaś na bezpośredniej ingerencji w sytuację konkretnych przedsiębiorstw.

Według definicji OECD konkurencyjność to zdolność przedsiębiorstw, sektorów, regionów, krajów i obszarów ponadnarodowych do generowania względnie wysokich przychodów z wykorzystaniem czynników wytwórczych

i relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach międzynarodowej konkurencji [*The Competitiveness...* 1998]. Przewaga konkurencyjna to efekt wykorzystywania potencjału konkurencyjności przedsiębiorstwa, który umożliwia efektywne generowanie atrakcyjnej oferty rynkowej i wspierających ją skutecznych instrumentów konkurencji oraz rezultat wdrożenia tych instrumentów, czego skutkiem jest preferowanie produktów danego przedsiębiorstwa przez potencjalnych klientów [Stankiewicz 2002, s. 89; Godziszewski 2001, s. 94]. W gospodarce otwartej konkurencyjność cechuje walka wytwórców o udział na lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym rynku. Właśnie w takiej gospodarce podział rynku na krajowy i zagraniczny utracił swój pierwotny sens, natomiast coraz bardziej znaczący jest jej globalny wymiar.

W tym właśnie kontekście ogromną rolę odgrywa polityka państwa sprzyjająca tworzeniu przyjaznego przedsiębiorstwu otoczenia fiskalnego związanego z ponoszeniem określonych ciężarów podatkowych składających się na system podatkowy tego państwa, którego poszczególne elementy mogą stać się obecnie ważnym czynnikiem motywującym potencjalnych inwestorów do rozwijania na terenie danego kraju inwestycji. Racjonalna polityka podatkowa państwa przejawiać się powinna w określeniu takiego kształtu systemu podatkowego, który sprzyjałby ekonomicznie efektywnym przedsięwzięciom oraz ułatwiał dokonywanie wyboru najbardziej korzystnych z punktu widzenia przedsiębiorcy i podatnika rodzajów działalności gospodarczej. Dlatego też system podatkowy wraz z poszczególnymi podatkami powinien stanowić istotny element stymulujący rozwój przedsiębiorczości.

Obecnie obserwowane zjawisko konkurencji podatkowej pomiędzy krajami jawi się ze względu na globalizację procesów gospodarczych jako istotny czynnik w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej gospodarki określonego państwa na rynku światowym. Elementy konstrukcji podatku (m.in. podstawa opodatkowania, stawka podatkowa, ulgi podatkowe) stanowią główne narzędzie mające wpływ na efektywne obciążenia podatkowe podmiotów gospodarczych, a tym samym na atrakcyjność inwestycyjną i konkurencyjność danego państwa na tle gospodarek innych krajów. Tworzenie przyjaznego klimatu podatkowego dla krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych staje się potrzebą chwili, ponieważ jego brak oznacza przegraną w walce o silną pozycję gospodarki kraju w światowej gospodarce globalnej.

Wśród motywów skłaniających przedsiębiorców do rozwoju ich działalności w macierzystym kraju bądź przeniesienia produkcji do innego kraju kwestie obciążeń podatkowych są jedną z wielu determinant, ale wcale nie najważniejszą. Główne czynniki stanowią bowiem niezmiennie koszt i jakość pracy, rynki zbytu oraz bliskość głównych klientów. Co więcej, na konkurencyjność danej gospodarki składa się wiele czynników, wśród których są też poziom świadczeń socjalnych, koszt transportu, poziom infrastruktury, edukacji, stan środowiska naturalnego

Tabela 3. Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w krajach OECD i ich konkurencyjność – ranking

Kraj	<i>Ease of Doing Business</i>			<i>Paying Taxes</i>			<i>Global Competitiveness Index</i>		
	2007	2015	zmiana	2007	2015	zmiana	2007	2015	zmiana
Australia	8	10	-2	35	39	-4	19	21	-2
Austria	30	21	9	102	72	30	15	23	-8
Belgia	20	42	-22	60	81	-21	20	19	1
Chile	28	41	-13	37	29	8	26	35	-9
Dania	7	4	3	15	12	3	3	12	-9
Estonia	17	17	0	29	28	1	27	30	-3
Finlandia	14	9	5	75	21	54	6	8	-2
Francja	35	31	4	92	95	-3	18	22	-4
Grecja	109	61	48	108	59	49	65	81	-16
Hiszpania	39	33	6	112	76	36	29	33	-4
Holandia	22	27	-5	82	23	59	10	5	5
Islandia	12	12	0	13	46	-33	23	24	-1
Irlandia	10	13	-3	2	6	-4	22	29	-7
Izrael	26	40	-14	62	97	-35	17	27	-10
Japonia	11	29	-18	98	122	-24	8	6	2
Kanada	4	16	-12	22	9	13	13	13	0
Korea	23	5	18	48	25	23	11	26	-15
Luksemburg	42 <sup>a</sup>	59	-17	17 <sup>a</sup>	20	-3	25	20	5
Meksyk	43	39	4	126	105	21	52	57	-5
Nowa Zelandia	2	2	0	10	22	-12	24	16	8
Niemcy	21	14	7	73	68	5	5	4	1
Norwegia	9	6	3	16	15	1	16	11	5
Polska	75	32	43	71	87	-16	51	41	10
Portugalia	40	25	15	61	64	-3	40	38	2
Republika Czeska	52	44	8	110	119	-9	33	31	2
Słowacja	36	37	-1	113	100	13	41	67	-26
Słowenia	61	51	10	84	42	42	39	59	-20
Szwajcaria	15	20	-5	7	18	-11	2	1	1
Szwecja	13	11	2	39	35	4	4	9	-5
Turcja	91	55	36	65	56	9	53	51	2
USA	3	7	-4	63	47	16	1	3	-2
Wielka Brytania	6	8	-2	12	16	-4	9	10	-1
Węgry	66	54	12	118	88	30	47	63	-16
Włochy	82	56	26	117	141	-24	46	43	3

<sup>a</sup> Dane za 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Doing Business... 2007 i 2015, The Global Competitiveness... 2007 i 2015].

[*Opinion of the Economic...* 2002]. Dopiero brak różnic w zakresie tych niepodatkowych czynników sprawia, że różnice w obciążeniach podatkowych stają się szczególnie istotne.

Biorąc pod uwagę kwestie podatkowe uwzględnione w raporcie Banku Światowego dotyczącym warunków prowadzenia działalności gospodarczej *Doing Business* [2007 i 2015], szczególnie te zawarte w jego części *Paying Taxes*<sup>7</sup>, i porównując je z danymi zawartymi w raporcie nt. konkurencyjności gospodarek w skali światowej *The Global Competitiveness Report* [2007 i 2015], można łatwo zauważyć, że nie tylko poziom opodatkowania będący pochodną wysokości stawek podatkowych, ale również inne czynniki (np. efektywność instytucji publicznych, transparentność działania władzy publicznej, jakość środowiska naturalnego) sprawiają, że dany kraj zajmuje wysoką pozycję w rankingu konkurencyjności. Wyraźna zgodność tych dwóch raportów dotyczy mniej niż połowy państw należących do OECD, w przypadku pozostałych awansowi w jednym rankingu towarzyszy jednoczesny spadek pozycji w drugim rankingu (por. tabela 3).

Do podobnej konstatacji można dojść, zestawiając raport konkurencyjności państw z odpowiadającym im poziomem opodatkowania. Przykładowo Stany Zjednoczone mające najwyższy poziom stawki CIT spośród krajów OECD zajęły w 2015 r. pozycję 7. w rankingu *Doing Business* oraz pozycję 3. w GCI, zaś Irlandia mająca najniższą stawkę CIT spośród tych krajów zajęła odpowiednio pozycję 13. i 29.

Rozwój gospodarczy wymaga stabilnej gospodarki, prawa oraz dostępu do źródeł finansowania działalności, co w pewnym uproszczeniu składa się na otoczenie przedsiębiorstw. Stanowi to obecnie największe utrudnienie w określaniu strategii rozwoju przedsiębiorczości (zwłaszcza małej i średniej) w dziedzinach o wysokim zaawansowaniu technologicznym. Pozyskiwanie niezbędnych środków pieniężnych jest niezwykle trudne i stwarza barierę rozwoju przedsięwzięć innowacyjnych, gdyż instytucje finansowe z reguły obawiają się dużego ryzyka. Ciekawą inicjatywą mogłaby się okazać możliwość wprowadzenia kredytu podatkowego na wdrożenie nowoczesnych technologii, spłacanego potem z dodatkowych wpływów podatkowych.

## 4. Podsumowanie

Podsumowując trzeba stwierdzić, że niewątpliwie labilność otoczenia, szczególnie instytucji finansowych, oraz zagrożenia płynące współcześnie ze strony niestabilnej w wielu państwach polityki fiskalnej i monetarnej, ale też zbyt niski

---

<sup>7</sup> Indeks ustalany na podstawie liczby płaconych podatków, godzin spędzonych rocznie na przygotowaniu zeznań podatkowych i poziomu dochodu brutto, jaki stanowi płacony podatek.

poziom zaangażowania państwa we współfinansowanie bądź dotowanie projektów prorozwojowych opracowanych przez przemysł wpływa niekorzystnie na równowagę gospodarczą i utrudnia przedsiębiorcom dostęp do źródeł finansowania przedsięwzięć innowacyjnych, a w dalszej perspektywie spowalnia bądź uniemożliwia wzrost konkurencyjności i rozwój gospodarczy. Najlepszą formą wspierania konkurencyjności i rozwoju przedsiębiorczości powinno być szybkie usunięcie nieprawidłowości i niespójności tkwiących w systemie podatkowym i prawnym, a także wyeliminowanie niedomagań infrastruktury.

Dlatego słuszny wydaje się pogląd, że państwo powinno wspierać konkurencyjność gospodarki i rozwój przedsiębiorstw przez kreowanie środowiska sprzyjającego podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, a także jej innowacyjności, przy czym metod wspierania konkurencyjności nie powinno być dużo oraz nie powinny być skomplikowane. Z tego też względu potrzebne jest obecnie określenie tych działań w obszarze polityki fiskalnej w odniesieniu do systemu podatkowego, które ułatwiałyby konkurowanie polskim przedsiębiorcom na rynkach międzynarodowych, a jednocześnie przyczyniałyby się do stabilnego wzrostu gospodarczego i eliminacji luki rozwojowej pomiędzy naszą gospodarką a gospodarkami państw wysoko rozwiniętych.

Zaprezentowane analizy i badania dotyczące sfery podatków i opodatkowania działalności gospodarczej pozwalają na konstatację, że rola państwa, w którego rękach spoczywa troska o dynamiczny rozwój gospodarczy, a jednocześnie instrumentarium fiskalne służące osiągnięciu tego celu, jest nie do przecenienia. Każde pozytywne dla gospodarki oddziaływanie władzy publicznej, z wykorzystaniem dostępnych narzędzi, w tym szczególnie instrumentów polityki fiskalnej, w procesie umacniania pozycji konkurencyjnej krajowych podmiotów gospodarczych w światowej gospodarce jest ze wszech miar pożądane. Kreowanie przez państwo odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych dla działalności ekonomicznej przedsiębiorców stanowi warunek *sine qua non* umożliwiający im umacnianie pozycji konkurencyjnej i ekspansywną politykę na rynkach zagranicznych.

## Literatura

- Adamkiewicz-Drwiłło H.G. [2002], *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Bąk M. [2011], *Ekonomiczne czynniki otoczenia przedsiębiorstwa a składniki majątku niewidzialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 668, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 41.
- The Competitiveness of Transition Economies* [1998], OECD Proceedings, Paris.
- Doing Business* [2007], International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, <http://www.worldbank.org> (data dostępu: 2.05.2016).



- Doing Business* [2015], International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, <http://www.worldbank.org> (data dostępu: 2.05.2016).
- Dynus M. [2007], *Fiskalizm w Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, luty.
- Feld L.P., Larsen C. [2009], *Undeclared Work in Germany 2001–2007 – Impact of Deterrence, Tax Policy, and Social Norms: An Analysis Based on Survey Data*, Springer, Berlin.
- Gajl N. [1992], *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa.
- The Global Competitiveness Report 2007–2008* [2007], World Economic Forum Geneva, Switzerland, <https://www.weforum.org> (data dostępu: 14.06.2016).
- The Global Competitiveness Report 2015–2016* [2015], World Economic Forum Geneva, Switzerland, <http://reports.weforum.org> (data dostępu: 14.06.2016).
- Godziszewski B. [2001], *Zasobowe uwarunkowania strategii przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Gomułowicz A. [2001], *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Kirchler E. [2007], *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leibfritz W., Throinton J., Bibbee A. [1997], *Taxation and Economic Performace*, OECD Working Paper nr 176, Paris.
- Mastalski R. [2001], *Prawo podatkowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Novalés A., Ruiz J. [2002], *Dynamic Laffer Curves*, „Journal of Economic Dynamics and Control”, vol. 27, nr 2, [https://doi.org/10.1016/S0165-1889\(01\)00031-8](https://doi.org/10.1016/S0165-1889(01)00031-8).
- Opinion of the Economic and Social Committee on Direct Company Taxation* [2002], ECO/091, CES 850/2002, Brussels.
- Owsiak S. [1999], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 2, PWN, Warszawa.
- Przedsiębiorstwo, zasady działania, funkcjonowanie, rozwój* [2007], red. J. Żurek, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Ricardo D. [1957], *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa.
- Schneider F. [2014], *The Shadow Economy: An Essay*, Johannes Kepler Universität of Linz, June, <http://www.econ.jku.at/531> (data dostępu: 16.06.2016).
- Schneider F. [2015], *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments*, Johannes Kepler Universität of Linz, <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf> (data dostępu: 16.06.2016).
- Stankiewicz M.J. [2002], *Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności w warunkach globalizacji*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R. Jr [2001], *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
- Taxing Wages: Tax Burden Trends between 2000 and 2014* [2014], OECD, <http://www.oecd.org> (data dostępu: 21.07.2016).
- Wach K. [2004], *Istota otoczenia regionalnego w funkcjonowaniu małych i średnich przedsiębiorstw*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1023, Wrocław.

## **The Fiscal Environment as a Factor in Business Development and Economic Competitiveness**

(Abstract)

The article examines the impact of the fiscal environment on business development and increasing competitive advantage, both in individual companies and the economy as a whole. This issue is particularly challenging in the context of Poland's membership in the European Union and the globalisation of economic processes. For this purpose, I have analysed and evaluated tax policy used by OECD countries, particularly the level of taxation, tax burden, tax wedge and the shadow economy. In my research I have sought to find a relationship between these values and the development of entrepreneurship and an economy's competitiveness. The conclusion is that excessive tax burdens have a negative impact on activity by registered enterprises, may decrease the economy's competitiveness and stimulate harmful activities from a social and economic point of view. In contrast, the experience of many OECD countries shows that reducing fiscal burden is a worthwhile measure to take.

**Keywords:** fiscal policy, taxation, fiscalism, shadow economy, competitiveness.



| Danuta Kabat-Rudnicka

# Pokryzysowy system rządzenia w Unii Europejskiej

## Streszczenie

Celem artykułu jest analiza pokryzysowego systemu rządzenia w Unii Europejskiej, która pozwoli udzielić odpowiedzi na pytania, jak kształtuje się pokryzysowy system rządzenia oraz jaki jest kierunek prowadzonych działań; innymi słowy, czy mamy do czynienia z budowaniem unii gospodarczej, unii finansowej, unii fiskalnej, czy może również zrębów unii politycznej. W opracowaniu zastosowano analityczno-deskryptywną i systemową metodą badawczą. Z przeprowadzonej analizy wynika, że istotnie mamy do czynienia z kształtowaniem się nowego modelu rządzenia, co więcej, wzmocniony został wymiar gospodarczy Unii, natomiast wymiar polityczny pozostaje zasadniczo bez zmian.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, kryzys, unia bankowa, rynki finansowe.

**Klasyfikacja JEL:** E42, F33.

## 1. Wprowadzenie

Kryzys gospodarczy i finansowy, jaki dotknął Unię Europejską, a w szczególności państwa strefy euro, sprawił, że konieczne stało się podjęcie natychmiastowych środków zaradczych. Działania te podejmowane były na podstawie traktatów europejskich, ale także wykaczały poza ich ramy, z zastosowaniem instrumentów prawa miękkiego (*soft law*) i prawa twardego (*hard law*), angażowały instytucje unijne bądź też były realizowane bez ich udziału, co naruszyło

dotychczasową równowagę i zasady funkcjonowania UE. Pomimo skomplikowanej sytuacji i trudności w osiągnięciu porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi kryzys uświadomił europejskim decydom, że zmiana, aczkolwiek trudna do przeprowadzenia, jest możliwa, a nawet konieczna.

Należy zauważyć, że działania na rzecz integracji rynków finansowych w Unii podejmowane były już wcześniej, nierzadko na podstawie niewiążących wytycznych, tj. z wykorzystaniem instrumentów prawa miękkiego. Natomiast kryzys sprawił, że prawo miękkie zostało zastąpione przez instrumenty prawa twardego, mające moc wiążącą.

W związku z tymi spostrzeżeniami nasuwają się pytania, jak kształtuje się pokryzysowy system rządzenia w UE oraz w jakim kierunku zmierzają podejmowane działania; innymi słowy, czy mamy do czynienia z budowaniem unii gospodarczej, unii finansowej, unii fiskalnej, czy może również zrębów unii politycznej [Juncker i in. 2015]<sup>1</sup>. Artykuł ma na celu ukazanie działań podejmowanych w ramach unijnego pokryzysowego systemu rządzenia. Hipoteza badawcza sprowadza się do twierdzenia, że mamy do czynienia ze wzmocnieniem gospodarczego filara UE, natomiast unia polityczna pozostaje nadal kwestią otwartą.

## 2. Zarządzanie rynkiem finansowym w Unii Europejskiej

Kryzys gospodarczy i finansowy wpłynął na zmianę sposobu myślenia o gospodarce i finansach i sprawił, że coraz częściej mówi się o potrzebie nowego podejścia do zarządzania UE. Unia nastawiona programowo na sukces stanęła w związku z kryzysem wobec konieczności podjęcia środków zaradczych. Nierzadko wychodziła w tym celu poza ramy traktatów, wykorzystywała instrumenty międzynarodowego prawa publicznego, jak również instrumenty prawa miękkiego, co stanowi odejście od metody wspólnotowej.

Nowy sposób rządzenia (*new mode of governance*), stanowiący alternatywę dla podejścia nakazowego, sprowadza się do pogłębiania współpracy oraz współtworzenia norm przez różne podmioty, natomiast w praktyce jest odchodzeniem od metody wspólnotowej, która ogranicza się do odgórnych procesów (inicjatywa Komisji, decyzja podejmowana przez Parlament Europejski (PE) i Radę, a jeśli pojawią się kwestie sporne, angażowany jest Trybunał Sprawiedliwości (TS) [Dehousse 2016]). To nowe podejście wykorzystuje w większym stopniu instrumenty prawa miękkiego, które nie narzucają norm kategorycznie i sprowadzają

---

<sup>1</sup> W dokumencie jest mowa o zmianie, która winna zmierzać w czterech kierunkach, mianowicie: unii gospodarczej, unii finansowej, która z kolei pociąga za sobą konieczność dokończenia unii bankowej oraz przyspieszenie prac nad unią rynków kapitałowych, unii fiskalnej, *last but not least* unii politycznej.

się raczej do naśladownictwa i wzajemnej oceny niż do formalnej presji. Równie ważne jest to, że rozwój nowych mechanizmów może stać się sposobem na umacnianie władzy UE w tych obszarach, z których jest ona wyłączona, jako że pozostają one w gestii państw członkowskich [Dehousse 2016]. Dodać należy, że Unia już wcześniej, tj. przed kryzysem 2008 r., wykorzystywała instrumenty prawa miękkiego do zarządzania rynkiem finansowym Unii.

Zarządzanie rynkiem finansowym w UE zostało istotnie zmienione, tak że można powiedzieć, że obecnie jest to reżim najbardziej wyspecjalizowany. Z punktu widzenia ewolucji zarządzania rynkiem finansowym UE ważną cezurę stanowi 2001 r., kiedy to powstał raport komisji pracującej pod przewodnictwem A. Lamfalussy'ego, który zalecał wypracowywanie lepszego prawa przez prowadzenie otwartych i przejrzystych konsultacji oraz spójną implementację w drodze delegowania władzy do komisji nadzorczych składających się z niezależnych ekspertów<sup>2</sup>. Drugim ważnym wydarzeniem był przygotowany w 2009 r. raport zespołu pracującego pod przewodnictwem J. de Larosière'a, na podstawie którego w miejsce komisji powołano europejskie urzędy nadzorcze, natomiast niewiążące wytyczne zastąpiono wiążącymi standardami technicznymi, obecnie tworzącymi jednolity zbiór przepisów oraz jeden z filarów unii bankowej [Kudrna 2016]. Kolejne reformy szły więc w kierunku większej skuteczności w tworzeniu prawa, a nowy reżim ewoluował w stronę większej otwartości i transparentności i tym samym stawał się bardziej włączający. Należy też zauważyć, że zmiany zapoczątkowane w 2005 r. są obecnie wprowadzane w życie wraz z reformami 2013 r. [Kudrna 2016].

Reformy zwiększały przede wszystkim skuteczność polityki przez zastosowanie nowych instrumentów, jak również większą inkluzywność przez wprowadzenie bardziej otwartego i przejrzystego procesu konsultacji, chociaż nie zwiększały w istotny sposób demokratycznej legitymacji dla przyjmowanych regulacji finansowych z powodu ich złożonego charakteru oraz ze względu na fakt, że wiele istotnych decyzji podejmowanych jest na szerszym (pozaunijnym) forum, gdzie obecne są tylko niektóre państwa UE [Kudrna 2016].

Reformy A. Lamfalussy'ego wprowadziły rozwiązania charakterystyczne dla nowego modelu rządzenia, po to by osiągnąć odpowiedni stopień harmonizacji prawa i spójnej implementacji w całej Unii, natomiast reformy J. de Larosière'a zastąpiły niewiążące wytyczne wiążącymi standardami technicznymi, które tworzą obecnie jednolity zbiór przepisów. Z analogicznym procesem mamy do czynienia w przypadku nowo tworzonych jednostek. Komitet Doradczy ds. Bankowości (Banking Advisory Committee – BAC [Directive 2000/12/EC])

---

<sup>2</sup> Ogólne, ramowe zasady winny być stanowione w drodze procedur legislacyjnych, natomiast o kwestiach bardziej technicznych powinna decydować Komisja Europejska przy wsparciu komisji nadzorczych (Securities Committee oraz Securities Regulators Committee). Zob. [Final Report... 2001, s. 19].

został zastąpiony przez Europejski Komitet Bankowy (European Banking Committee – EBC [Decyzja Komisji 2004/10/WE]), natomiast Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (Committee of European Banking Supervisors – CEBS [Decyzja Komisji 2004/5/WE]) został następnie zastąpiony przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010]).

Należy zauważyć, że regulacje rynku finansowego koncentrują się na trzech segmentach, na które składają się: bankowość, ubezpieczenia oraz papiery wartościowe. Natomiast z uwagi na to, że regulacje finansowe mają zdecydowanie techniczny charakter, Komisja poszukiwała wsparcia ze strony komitetu ekspertów takiego jak wspomniany BAC<sup>3</sup>, którego prace zdominowały kwestie dotyczące wzajemnego otwarcia i równego dostępu do rynków krajowych [Kudrna 2016]. Dodać należy, że Komisja zainicjowała swój plan działania w dziedzinie usług finansowych (*Financial Services Action Plan – FSAP*) już w 1999 r., stawiając sobie za cel ograniczenie fragmentaryzacji regulacyjnej, ściślejszą współpracę urzędów nadzorczych oraz zapewnienie prawdziwie jednolitego rynku finansowego [Financial Services... 1999]. Następnie pod przewodnictwem A. Lamfalussy'ego Komisja nakreśliła reformy, które miały poprawić skuteczność zarządzania rynkiem finansowym.

Reforma reorganizowała zarządzanie rynkiem finansowym na kilku poziomach: pierwszy dotyczył tradycyjnej metody wspólnotowej; drugi – Europejskiego Komitetu Bankowego (EBC), następcy BAC, który w imieniu państw członkowskich doradza Komisji w sprawach związanych z działalnością bankową, trzeci – najbardziej innowacyjny, Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), będącego niezależną doradczą grupą nadzoru bankowego z określonym mandatem, wiążącym programem działania, niezależnością ekspertów i własnym budżetem [Kudrna 2016].

Znaczącą innowacją było natomiast zwiększenie przejrzystości i otwartości procesu regulacyjnego. CEBS został zobowiązany do przedstawiania corocznego i wieloletniego programu działań oraz swoich osiągnięć w dorocznym raporcie, który tworzył nowy mechanizm odpowiedzialności, co zostało następnie wzmocnione przez obowiązkowe i transparentne konsultacje. Poprawiła się również skuteczność proceduralna CEBS dzięki niezależności ekspertów. Jakkolwiek CEBS opierał się na pracy krajowych ekspertów, to przestał być jedynie siecią administracyjną koordynującą prace narodowych ekspertów. Zyskał własne zdolności eksperckie, poszukując prawdziwie europejskich rozwiązań wykraczających poza kompromis minimum [Kudrna 2016]. Chociaż wytyczne, rekomendacje i standardy nie były prawnie wiążące i musiały być przyjmowane w drodze jedno-

---

<sup>3</sup> Pierwsza dyrektywa bankowa ustanowiła tzw. Komitet Doradczy (Advisory Committee). Zob. [First Council Directive (77/780/EEC) of 12 December 1977].



myślnej decyzji, to CEBS zobowiązywał każdego do przedstawienia prawnych, politycznych i technicznych przeszkód uniemożliwiających podporządkowanie się im [Kudrna 2016].

Reforma A. Lamfalussy'ego została implementowana przed 2007 r. i nie mogła zmienić ram regulacyjnych tak dalece, aby zapobiec kryzysowi finansowemu lub też złagodzić jego skutki i uczynić je bardziej podatnymi na zarządzanie. Co prawda CEBS mógł stopniowo doskonalić techniczne aspekty istniejących już regulacji, lecz nie mógł tworzyć nowych. Natomiast kryzys dał silny bodziec do reform, jeśli chodzi o treść, jak i o ramy regulacyjne [Kudrna 2016].

Odpowiedzią regulacyjną na kryzys były wyniki prac komitetu pod przewodnictwem J. de Larosièrè'a, który zalecił podniesienie komisji nadzorczych do rangi europejskich urzędów nadzorczych (European Supervisory Authorities – ESA)<sup>4</sup>. Urzędy te sprawują w skali mikro nadzór ostrożnościowy nad rynkami finansowymi, podczas gdy Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB) sprawuje nadzór ostrożnościowy w skali makro, i tworzą wraz ze Wspólnym Komitetem Europejskich Urzędów Nadzoru (Joint Committee of the European Supervisory Authorities) oraz właściwymi organami lub organami nadzoru państw członkowskich Europejski System Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision – ESFS).

W ramach nowych rozwiązań CEBS zostało przekształcone z końcem 2010 r. w jeden z trzech wspomnianych urzędów, tj. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, będący niezależną agencją posiadającą osobowość prawną i bezpośrednio odpowiedzialną przed PE i Radą. Mandat EBA obejmuje m.in.: opracowywanie regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych, wydawanie wytycznych i zaleceń kierowanych następnie do właściwych organów lub instytucji finansowych, wspieranie spójnego stosowania prawa unijnego oraz rozstrzyganie sporów pomiędzy właściwymi krajowymi organami nadzorczymi w sytuacjach transgranicznych itp. [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010, art. 10, 15, 16, 17 i 19]. Następnie w terminie trzech miesięcy od otrzymania projektu regulacyjnego standardu technicznego Komisja podejmuje decyzję w sprawie jego zatwierdzenia. Komisja może zatwierdzić projekt regulacyjnych standardów technicznych tylko częściowo lub ze zmianami, jeżeli uzna, że leży to w interesie Unii (art. 10). Analogicznie w terminie trzech miesięcy od otrzymania projektu wykonawczego standardu technicznego Komisja podejmuje decyzję w sprawie jego zatwierdzenia, przy czym może przedłużyć termin o miesiąc. Podobnie jak w przypadku regulacyjnych standardów technicznych

---

<sup>4</sup> ESA tworzą: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA).

Komisja może zatwierdzić projekt wykonawczego standardu technicznego tylko częściowo lub ze zmianami, jeśli wymaga tego interes Unii (art. 15).

Nowością w ramach posunięć reformujących zarządzanie rynkiem finansowym UE było wyposażenie w kompetencje ponadnarodowe EBA. Agencja ta może w nadzwyczajnych sytuacjach podjąć decyzję indywidualną skierowaną do instytucji finansowej, zobowiązującą tę ostatnią do podjęcia działań niezbędnych do właściwego wypełnienia obowiązków wynikających z przepisów prawa, w tym również do zaprzestania określonych praktyk. Chodzi mianowicie o takie sytuacje, gdy organ nie stosuje aktów prawodawczych, w tym regulacyjnych standardów technicznych i wykonawczych standardów technicznych, lub gdy stosuje je w sposób, który stanowi ich wyraźne naruszenie, oraz w przypadkach gdy pilne podjęcie środków zaradczych staje się konieczne dla przywrócenia prawidłowego funkcjonowania rynków finansowych i ich integralności lub stabilności systemu finansowego w całej Unii lub w jej części (art. 18 ust. 4). EBA może także wydać decyzję w sytuacji, gdy zainteresowane organy nie są w stanie osiągnąć porozumienia w fazie postępowania pojednawczego w celu rozstrzygnięcia sporu, zobowiązującą je do podjęcia określonych działań lub do powstrzymania się od nich ze skutkami wiążącymi dla nich, a to wszystko w celu zapewnienia zgodności działań z prawem Unii (art. 19 ust. 3). Natomiast jeśli organ nie stosuje się do decyzji EBA, może ona wydać decyzję indywidualną skierowaną do instytucji finansowej, zobowiązującą tę ostatnią do podjęcia działań niezbędnych do wypełnienia obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk (art. 19 ust. 4). W tych i jeszcze dwóch innych przypadkach (art. 17 ust. 6 i art. 18 ust. 3) EBA zastępuje krajowe urzędy nadzoru, działając jak organ ponadnarodowy.

Reforma J. Larosièrè'a przyniosła trzy istotne zmiany. Umocowała ekspertów w ESA, których projekty standardów technicznych nie są już tylko zwykłym doradztwem, ponieważ wobec braku sprzeciwu ze strony Parlamentu i Rady Komisja jest zobowiązana do zatwierdzenia ich bez zmian, natomiast w sytuacji gdy zamierza dokonać zmian lub nie zamierza zatwierdzić standardów, jest zobowiązana do podania uzasadnienia (art. 14). Co więcej, idee, które CEBS wyrażało w niewiążących wytycznych, teraz materializują się w wiążących standardach technicznych, co oznacza *de facto* „twardnienie” prawa miękkiego. Ponadto kompetencje EBA w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i wówczas gdy rozstrzyga spory, wskazują na to, że pozostaje już tylko krok od zastąpienia bliskiej współpracy urzędów krajowych prawdziwie ponadnarodowym reżimem rządzenia [Kudrna 2016].

Reasumując, pokryzysowe zarządzanie wprowadza dodatkowe ponadnarodowe elementy, które mają zastosowanie w odniesieniu do państw strefy euro oraz do tych państw członkowskich, które zdecydowały się na przystąpienie do unii bankowej. Co istotne, techniczne standardy EBA awansowały do jednolitego

zbioru przepisów<sup>5</sup>, stanowiąc jeden z filarów unii bankowej. Zadaniem EBA jest więc rozwijanie jednolitej kultury nadzorczej w państwach członkowskich, natomiast do Europejskiego Banku Centralnego (EBC) należy zapewnianie spójnego nadzoru nad wszystkimi bankami w państwach uczestniczących w unii bankowej [Kudrna 2016].

### 3. Unia gospodarcza, finansowa, fiskalna, czy polityczna?

W sprawozdaniu przewodniczącego Komisji Europejskiej przygotowanym w ścisłej współpracy z przewodniczącym szczytu państw strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy, prezesem Europejskiego Banku Centralnego oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego przyjęte zostało ustalenie, że działania pokryzysowe winny być prowadzone w czterech kierunkach i obejmować działania na rzecz: prawdziwej unii gospodarczej, dzięki której każda gospodarka narodowa będzie posiadała cechy dające jej możliwość pomyślnego rozwoju w ramach unii walutowej; unii finansowej, gwarantującej integralność euro w całej unii walutowej i zwiększającej udział sektora prywatnego w podziale ryzyka, co z kolei wiąże się z koniecznością dokończenia unii bankowej oraz przyspieszenia prac nad unią rynków kapitałowych; unii fiskalnej, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak też fiskalny mechanizm stabilizacyjny; unii politycznej, która stanowi podstawę wszystkich powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności i wzmocnieniu instytucjonalnemu [Juncker i in. 2015]. Jak wiadomo, do najmniej zaawansowanych należą prace nad unią polityczną, natomiast najbardziej zaawansowane wydają się prace ukierunkowane na tworzenie unii finansowej, w tym prace związane z tworzeniem unii bankowej.

Unia bankowa stanowi przykład wysoce scentralizowanego reżimu prawnego, mającego zapewnić nadzór ostrożnościowy oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację instytucji kredytowych w strefie euro oraz w tych państwach, które dołączyły do unii bankowej. Jest to więc reżim o złożonym układzie instytucjonalnym, w którym decyzje co do zasady podejmowane są na poziomie ponadnarodowym, zwłaszcza w odniesieniu do największych i najważniejszych instytucji kredytowych o systemowym znaczeniu [Hadjiemmanuil 2015a]. Tak pomyślana unia bankowa opiera się na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym, jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitym mechanizmie gwarantowania depozytów [Alexander 2015, Baglioni 2016].

---

<sup>5</sup> W skład jednolitego zbioru przepisów wchodzi: rozporządzenia, dyrektywy, wytyczne, standardy i opinie – narzędzie służące zwiększeniu konwergencji oraz promowaniu wspólnego podejścia nadzorczego i praktyki.

Jednolity mechanizm nadzorczy, na który składają się EBC i krajowe organy nadzorcze, jest zintegrowaną strukturą ramową, której podstawowym celem jest nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi. Mechanizm nadzorczy oparty został na dwóch rozporządzeniach: pierwszym, regulującym organizację i procedurę jednolitego mechanizmu nadzorczego [Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013] i drugim, zmieniającym ramy prawne Europejskiego Urzędu Nadzoru w celu zapewnienia równowagi pomiędzy państwami należącymi do unii bankowej oraz tymi, które nie uczestniczą w procedurze podejmowania decyzji [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013]. W ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC pełnić ma bezpośredni nadzór nad dużymi instytucjami kredytowymi o znaczeniu systemowym, natomiast w odniesieniu do mniej znaczących instytucji EBC odpowiada za autoryzację i weryfikację zasadniczych zmian w strukturze ich akcjonariatu, podczas gdy bieżący nadzór jest pozostawiony organom krajowym [Hadjiemmanuil 2015a]. Jeśli chodzi o planowanie i wykonywanie zadań powierzonych EBC, to zajmuje się nimi organ wewnętrzny, jakim jest Rada ds. Nadzoru, której skład tworzą: przewodniczący i wiceprzewodniczący oraz czterej przedstawiciele EBC (niewykonujący obowiązków bezpośrednio związanych z polityką pieniężną EBC), a także po jednym przedstawicielu organu krajowego z każdego uczestniczącego państwa. Decyzje głosowane są w trybie większości zwykłej, przy czym podejmowanie ostatecznych decyzji nie leży w gestii Rady ds. Nadzoru, lecz pozostaje w kompetencji Rady Prezesów EBC [Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013, art. 26 ust. 1, 5, 6 i 8].

Gdyby natomiast okazało się, że instytucja kredytowa nie tylko ma trudności finansowe, ale stoi u progu upadłości, wówczas zastosowany zostanie drugi mechanizm unii bankowej, tj. jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mechanizm ten zawiera procedury pozwalające na podejmowanie decyzji odnośnie do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych znajdujących się pod nadzorem EBC przy wsparciu środków pochodzących z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który jest finansowany przez sektor bankowy. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji działa na podstawie rozporządzenia [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014], które ustanawia Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, której skład tworzą: przewodniczący, czterej stali członkowie, przedstawiciele reprezentujący organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji państw uczestniczących oraz przedstawiciele Komisji i EBC, mający status stałych obserwatorów z prawem uczestniczenia w sesjach wykonawczych i sesjach plenarnych (art. 43). Rada pozostaje centralnym organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiedzialnym za sporządzanie planów oraz za przyjmowanie wszelkich decyzji w tym zakresie. Dodać należy, że państwa członkowskie (z wyjątkiem

Szwecji i Wielkiej Brytanii) w maju 2014 r. podpisały Umowę o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [2014]<sup>6</sup>. Umowa, która została zawarta poza ramami traktatów, zobowiązuje strony do przekazywania do funduszu składek pobieranych od instytucji kredytowych posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium państwa będącego stroną umowy.

Warto podkreślić, że jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji objęte zostały wszystkie instytucje kredytowe ustanowione w państwach strefy euro, jak również w tych państwach, które nawiązały współpracę z EBC w ramach tzw. bliskiej współpracy [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014, art. 2 i 4]. Rada pozostaje natomiast odpowiedzialna za sporządzanie i przyjmowanie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w stosunku do tych instytucji kredytowych, które zostały objęte bezpośrednim nadzorem ostrożnościowym przez EBC, podczas gdy krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wspierają Radę w tym zadaniu, będąc jednocześnie odpowiedzialne za mniej znaczące instytucje kredytowe, sporządzając i przyjmując plany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do tych podmiotów (art. 9). Ponadto zasadnicze decyzje dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w stosunku do instytucji kredytowych znajdujących się pod nadzorem EBC, jak również w odniesieniu do tych podmiotów, które znajdują się pod nadzorem krajowych organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, lecz które wymagają wsparcia z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, podejmowane są przez Radę, natomiast realizacja programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozostawiona jest organom krajowym ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [Hadjiemmanuil 2015b].

Wspomniane mechanizmy działają na podstawie jednolitego zbioru przepisów odnoszących się do nadzoru ostrożnościowego, przy czym należy zauważyć, że zbiór ten nie powstał ze względu na potrzeby strefy euro ani też unii bankowej<sup>7</sup>. Jednolity zbiór przepisów określa wymogi kapitałowe [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013, Dyrektywa Parlamentu Europej-

---

<sup>6</sup> Umowa międzyrządowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji została ratyfikowana przez państwa członkowskie, co umożliwiło z dniem 1 stycznia 2016 r. pełne funkcjonowanie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z wykorzystaniem instrumentu umorzenia oraz konwersji długu.

<sup>7</sup> Rada Europejska na spotkaniu na szczycie w czerwcu 2009 r. wezwała do ustanowienia europejskiego systemu organów nadzoru finansowego oraz jednolitej europejskiej księgi zasad, która miałaby zastosowanie do wszystkich instytucji finansowych na jednolitym rynku. Zob. Konkluzje prezydencji, Rada Europejska, Bruksela, 18–19 czerwca 2009 r., s. 8, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2011225%202009%20INIT> (data dostępu: 30.11.2016).

skiego i Rady 2013/36/UE], systemy gwarancji depozytów [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE] oraz zarządzanie instytucjami kredytowymi znajdującymi się w progu upadłości [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE]. Jednolity zbiór przepisów tworzy w pełni zharmonizowane ramy odnoszące się do nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, jak również na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Ma on zastosowanie we wszystkich państwach Unii, jak również w państwach należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Jednolity zbiór przepisów uważany jest nierzadko za trzeci filar unii bankowej obok jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Niezależnie jednak od tego, że jednolity zbiór przepisów jest często uważany za trzeci filar unii bankowej (podobnie jak w przypadku bezpośredniego instrumentu dokapitalizowania – EMS<sup>8</sup>), trzecim, brakującym filarem unii bankowej jest jednolity mechanizm gwarantowania depozytów. Pomimo formalnego zakończenia prac nad tworzeniem unii bankowej brakuje nadal trzeciego filara w postaci jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów<sup>9</sup> i w związku z tym odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów w państwach strefy euro nadal pozostaje w gestii organów krajowych, chociaż nadzór i ewentualna decyzja o tym, że bank kwalifikuje się do upadłości, pozostaje w kompetencji EBC. Stąd wniosek, że właściwe funkcjonowanie unii bankowej wymaga utworzenia wszystkich trzech filarów na szczeblu ponadnarodowym. W sytuacji gdy nadzór sprawowany jest przez organ centralny, jakim jest EBC, odpowiedzialność za bezpieczeństwo depozytów zgromadzonych w bankach winna być również scentralizowana, a tym samym uniezależniona od sytuacji fiskalnej państwa [*Ekonomiczne wyzwania...* 2014].

#### 4. Uwagi końcowe

Rozpatrując kwestie związane z zarządzaniem rynkiem finansowym UE, należy wziąć pod uwagę to, że polityka monetarna stanowi scentralizowany reżim i powierzona jest EBC, natomiast polityka gospodarcza ma charakter zdecentrali-

---

<sup>8</sup> Zob. [Statement by the President... 2014]. Dotychczas EMS dysponował jedynie pośrednim instrumentem dokapitalizowania, który sprowadzał się do udzielania pożyczek rządowi państw, które następnie dokapitalizowały instytucje finansowe [Treaty establishing the European... 2012].

<sup>9</sup> 24 listopada 2015 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy, którego celem jest uzupełnienie unii bankowej o dodatkowy element, mianowicie europejski system gwarantowania depozytów, który ma opierać się na krajowych systemach gwarantowania depozytów. Zob. [Wniosek... 2015].



zowany i podlega procedurze koordynacji. Unia monetarna nie podlega dyskusji, natomiast w przypadku unii gospodarczej (czy też unii fiskalnej i finansowej) mogliśmy dotychczas co najwyżej mówić o koordynacji działań państw członkowskich na szczeblu unijnym.

Konieczność zaradzenia skutkom kryzysu finansowego wiązała się m.in. z kontynuowaniem już wcześniej zainicjowanych reform, zwłaszcza w odniesieniu do rynku finansowego. Początkowo działania ograniczały się do miękkich mechanizmów koordynacji, takich jak: komisje, wytyczne, zalecenia i wzajemna weryfikacja, natomiast presja związana z kryzysem finansowym doprowadziła do ich stopniowego przekształcania w twarde. Reformy sprzyjały przejściu od reguł opartych na zasadach i minimalnej harmonizacji do bardziej nakazowych. Podobnie prawo miękkie w formie niewiążących wytycznych przekształcane było w charakterystyczne dla prawa twardego wiążące standardy techniczne jednolitego zbioru przepisów [*Ekonomiczne wyzwania...* 2014].

Obecnie obok działań podejmowanych w celu zwiększenia koordynacji gospodarczej w UE na pierwszy plan wysuwają się działania związane z unią bankową. Brak trzeciego filara unii bankowej, tj. jednolitego mechanizmu gwarantowania depozytów, stwarza poważne obawy, że europejska sieć bezpieczeństwa finansowego nie zapewni pełnej realizacji celu unii bankowej, jakim jest wyeliminowanie negatywnego sprzężenia pomiędzy kondycją banków a stanem finansów publicznych [*Ekonomiczne wyzwania...* 2014].

Należy też zauważyć, że fragmentaryzacja polityki w stosunku do instytucji kredytowych uważana jest za zasadniczą przeszkodę w działaniach na rzecz poprawy sytuacji państw peryferyjnych. Uwspólnienie odpowiedzialności za ratowanie instytucji kredytowych jest zatem pierwszym krokiem zmierzającym do zmiany tej sytuacji, przyczyniającym się zarazem do realizacji celów wspólnego rynku i unii monetarnej [Hadjiemmanuil 2015b]. Mechanizmy te nie działają jednak w sposób automatyczny, wymagają bowiem każdorazowo podjęcia stosownych decyzji, które niejednokrotnie determinowane są bieżącą sytuacją polityczną.

Reforma reżimu Unii (regulacja rynków finansowych) wzmocniła przede wszystkim władzę ekspertów. Szerokie delegowanie władzy od Rady i Parlamentu do komisji nadzorczych zwiększyło co prawda skuteczność polityki, lecz nie skuteczność polityki UE w ogóle. Poprawienie skuteczności polityki jest efektem zastosowania nowoczesnych narzędzi polityki, takich jak: programy działania, oddelegowanie ekspertów czy też transparentność konsultacji. Wcześniejsze trudne kompromisy były wkomponowane w wytyczne prawa miękkiego, które przyjmowano w trybie jednomyślności, właściwym dla nowego rządu. Kolejne reformy spowodowały jednakże, że wytyczne przekształcone zostały w wiążące standardy techniczne, co do których decyzje komisje mogły już przyjmować w trybie większości kwalifikowanej.



Globalny kryzys finansowy obnażył słabości i niedostatki wynikające z braku jednolitego systemu finansowego, w tym zwłaszcza systemu bankowego. Powiązania pomiędzy krajowymi systemami bankowymi zaczęły ulegać fragmentaryzacji i zmierzać w kierunku renacjonalizacji rynków, zaś istniejące ramy regulacyjne okazały się niewystarczające do przeciwdziałania temu negatywnemu zjawisku, wydaje się więc, że w tym przypadku rozwiązanie może stanowić jednolity rynek finansowy, którego pierwszym etapem jest unia bankowa [Nosiadek 2014].

Powstaje pytanie, czy istotnie mamy do czynienia z nowym modelem rządzenia w UE. Jak wiadomo, Unia sięgała początkowo po instrumenty prawa miękkiego, a następnie dochodziło do tzw. utwardzania prawa miękkiego. Mimo to można jednak stwierdzić, że działania antykryzysowe znacząco wpłynęły na zmianę unijnego systemu rządzenia, co manifestuje się m.in. w sięganiu po instrumenty prawa międzynarodowego, prawa miękkiego oraz zwiększaniu kompetencji niektórych instytucji unijnych, czy też tworzeniu niezależnych agencji regulacyjnych.

Podsumowując, analiza przemian w unijnym systemie rządzenia następujących w reakcji na zjawiska kryzysowe potwierdza postawioną na wstępie hipotezę – dokonało się istotne wzmocnienie gospodarczego filara UE, natomiast budowanie unii politycznej, które jest zadaniem znacznie trudniejszym, jest nadal sprawą otwartą, wymagać będzie bowiem renegocjacji traktatów.

## Literatura

- Alexander K. [2015], *European Banking Union: A Legal and Institutional Analysis of the Single Supervisory Mechanism and the Single Resolution Mechanism*, „European Law Review”, nr 2.
- Baglioni A. [2016], *The European Banking Union. A Critical Assessment*, Palgrave Macmillan, London.
- Decyzja Komisji 2004/5/WE z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego, Dz.Urz. UE L 3/28 7.1.2004.
- Decyzja Komisji 2004/10/WE z dnia 5 listopada 2003 r. ustanawiająca Europejski Komitet Bankowy, Dz.Urz. UE L 3/36 7.1.2004.
- Dehousse R. [2016], *Has the European Union Moved towards Soft Governance?*, „Comparative European Politics”, vol. 14, nr 1, <https://doi.org/10.1057/cep.2015.7>.
- Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ L 126, 26.5.2000.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE, Dz.U. L 176/338 27.6.2013.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dz.U. L 173/149 12.6.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dz.U. L 173/190 12.6.2014.
- Ekonomiczne wyzwania Polski ze strefą euro* [2014], NBP, Warszawa.
- Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets [2001], Brussels, 15 February, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf) (data dostępu: 30.11.2016).
- Financial Services: Implementing the Framework for financial markets: Action Plan, Communication of the Commission, COM(1999) 232, 11.05.99.
- First Council Directive (77/780/EEC) of 12 December 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, OJ EC L 322/30, 17.12.77.
- Hadjiemmanuil Ch. [2015a], *The Banking Union and Its Implications for Private Law: A Comment*, EUI Working Paper, RSCAS, nr 74.
- Hadjiemmanuil Ch. [2015b], *Bank Resolution Financing in the Banking Union*, LSE Law, Society and Economy Working Papers, nr 6.
- Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M. [2015], *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Komisja Europejska, Bruksela, [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pl.pdf) (data dostępu: 30.10.2016).
- Kudrna Z. [2016], *Governing the EU Financial Markets*, „Comparative European Politics”, vol. 14, nr 1, <https://doi.org/10.1057/cep.2015.10>.
- Nosiadek G. [2014], *Unia Bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 3.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE, Dz.Urz. UE L 331/12 15.12.2010.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.U. L 176/1 27.6.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań, Dz.U. UE L 287/5, 29.10.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednoli-

- tego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz.U. L 225/1 30.7.2014.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz.U. UE L 287/63, 29.10.2013.
- Statement by the President of the Eurogroup: ESM direct recapitalisation instrument, 10 June 2014, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/143163.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/143163.pdf) (data dostępu: 30.10.2016).
- Treaty establishing the European Stability Mechanism [2012], <http://www.esm.europa.eu/about/legal-documents/ESM%20Treaty.htm> (data dostępu: 30.10.2016).
- Umowa o przekazywaniu i wspólnianiu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji [2014], Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 14 maja, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+8457+2014+INIT&l=pl> (data dostępu: 30.11.2016).
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24.11.2015 r., COM(2015) 586 final.

## **The European Union's Post-crisis Governance**

(Abstract)

The article provides an analysis of the European Union's post-crisis governance in order to answer the following questions: how is that governance shaped and what is the direction of the measures taken. In other words, are we dealing with the creation of an economic union, a financial union, a fiscal union, or perhaps establishing the foundations for a political union? Analytical, descriptive and systemic research methods were applied in this study, and allow the conclusion to be drawn that we are indeed witnessing a new model of governance taking form. However, while the Union's economic dimension has been strengthened, its political dimension remains substantially unchanged.

**Keywords:** European Union, crisis, banking union, financial markets.

*Danuta Golik*  
*Dariusz Żmija*

# Rolnictwo ekologiczne i perspektywy jego rozwoju w Polsce w świetle doświadczeń unijnych

## Streszczenie

Celem artykułu jest analiza potencjału i tendencji rozwoju rolnictwa ekologicznego w wybranych krajach Unii Europejskiej, a także ocena szans i możliwości rozwoju tej formy rolnictwa w Polsce. Rolnictwo ekologiczne stanowi obecnie jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi rolnictwa w Unii Europejskiej. W Polsce rynek produktów ekologicznych znajduje się na początkowym etapie rozwoju. Bariery rozwoju związane są z obszarem zarówno podaży, jak i popytu na produkty ekologiczne. Popyt na produkty ekologiczne ma tendencję wzrostową, chociaż jest jeszcze ograniczony. Występuje przede wszystkim w dużych miastach. Dostępność produktów ekologicznych jest stosunkowo mała, a ich cena jest wysoka.

**Słowa kluczowe:** rolnictwo ekologiczne, producenci ekologiczni, gospodarstwa ekologiczne, zdrowa żywność.

**Klasyfikacja JEL:** Q18, Q15.

Danuta Golik, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: golikd@uek.krakow.pl

Dariusz Żmija, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: zmijad@uek.krakow.pl

## 1. Wprowadzenie

Wzrost znaczenia rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej w ramach realizowanej przez nią wspólnej polityki rozwoju obszarów wiejskich powoduje wzrost zainteresowania producentów rolnych tą dziedziną rolnictwa. Sprzyjać temu może m.in. rosnące zapotrzebowanie konsumentów na tzw. zdrową żywność, a także dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego i poprawy poziomu jej jakości.

Głównym celem artykułu jest analiza potencjału rolnictwa ekologicznego i tendencji jego rozwoju w wybranych krajach Unii Europejskiej. Dokonano także oceny szans i możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce. W pracy przyjęto hipotezę mówiącą, że istnieje wiele ograniczeń, które nie pozwalają obecnie na intensywny rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce.

## 2. Pojęcie i specyfika rolnictwa ekologicznego

Pojęcie rolnictwa ekologicznego pochodzi bezpośrednio z rozporządzenia Rady UE w sprawie rolnictwa ekologicznego oraz znakowania jego produktów i środków spożywczych [Rozporządzenie Rady UE nr 2092 z dnia 24 czerwca 1991]. Jakkolwiek w przepisach unijnych nie podano wprost definicji rolnictwa ekologicznego, to zawarte w wymienionym rozporządzeniu szczegółowe ustalenia precyzują środki i praktyki, które są dozwolone przy produkcji żywności metodami ekologicznymi.

Najogólniej rzecz biorąc, rolnictwo ekologiczne stanowi alternatywny względem rolnictwa konwencjonalnego system gospodarowania, który łączy najkorzystniejsze dla środowiska praktyki rolnicze, wysoki stopień różnorodności biologicznej, ochronę zasobów naturalnych, dobrostanu zwierząt, a także wykorzystuje metody produkcji oparte na naturalnych procesach [Preambuła do Rozporządzenia Rady UE nr 834/2007].

Przejawia się to m.in. w takich działaniach, jak [Żeleziak 2009, Jasiński, Michalska i Śpiewak 2014, Golinowska 2013]:

- utrzymanie i poprawa naturalnej żyzności gleby i różnorodności biologicznej,
- ograniczenie lub zaniechanie chemizacji,
- wykorzystanie surowców odnawialnych zarówno w produkcji, jak i w przetwórstwie ekologicznym,
- recykling odpadów i produktów ubocznych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego,
- nawożenie organiczne i odpowiedni płodozmian,

- prowadzenie produkcji zwierzęcej jako nieodłącznej części gospodarstwa rolnego,
- dążenie do samowystarczalności paszowej w gospodarstwie,
- zapewnienie zwierzętom gospodarskim warunków zgodnych z ich naturalnymi potrzebami.

Nadrzędnym celem rolnictwa ekologicznego, według Międzynarodowej Federacji Rolnictwa Ekologicznego, jest produkcja żywności wysokiej jakości przy równoczesnym zachowaniu w jak największym stopniu równowagi biologicznej w środowisku przyrodniczym. Potwierdza to również polskie prawodawstwo, zgodnie z którym produkcja prowadzona metodami ekologicznymi jest sposobem uzyskania produktu, w którym zastosowano w największym stopniu naturalne metody produkcji, nienaruszające równowagi przyrodniczej [*Genetic Engineering...* 2002, Ustawa z dnia 16 marca 2001].

Realizowane cele rolnictwa ekologicznego pozwalają na osiągnięcie wielu korzyści o charakterze zarówno społeczno-ekonomicznym, środowiskowym, jak i zdrowotnym. Są to m.in.:

- wspieranie lokalnej i regionalnej produkcji i dystrybucji,
- utrzymanie miejsc pracy na wsi i obszarach wiejskich,
- tworzenie harmonijnej równowagi między uprawą roślin a chowem zwierząt,
- ochrona gleby i wody oraz różnorodności biologicznej,
- zachowanie zróżnicowanego krajobrazu rolniczego,
- zapewnienie wysokiej wartości odżywczej produktów rolnych, a także dostarczenie produktów o wysokiej wartości zdrowotnej.

Rolnictwo ekologiczne jest zatem systemem najbardziej zrównoważonym pod względem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym i pozwala tym samym na realizację idei zrównoważonego rozwoju zawartej m.in. w unijnej strategii Europa 2020.

### **3. Sytuacja i tendencje rozwoju rolnictwa ekologicznego w wybranych krajach Unii Europejskiej**

Rolnictwo ekologiczne stanowi obecnie jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi rolnictwa w Unii Europejskiej. Świadczyć o tym może m.in. dynamika wzrostu powierzchni użytkowej gospodarstw, a także liczba gospodarstw ekologicznych. Powierzchnia upraw ekologicznych wzrosła w UE od 1993 r. dziesięciokrotnie i wynosi obecnie ponad 10 mln ha. W stosunku do 2002 r. jest to natomiast wzrost dwukrotny. W 2013 r. ponad 10-procentowy udział rolnictwa ekologicznego w strukturze użytków rolnych odnotowano w takich krajach UE, jak: Austria (19%), Szwecja (16,3%), Estonia (16%), Czechy (11,2%) i Łotwa (11%).

Kraje, w których udział powierzchni ekologicznej wyniósł 5–10%, to z kolei m.in. Hiszpania, Włochy, Niemcy, Grecja i Portugalia. Dla porównania Polska została zaklasyfikowana do grupy krajów, w których powierzchnia upraw ekologicznych wyniosła 1–5%, z udziałem użytków ekologicznych w strukturze użytków rolnych wynoszącym 4% [Domagalska i Buczkowska 2015, Szanse i zagrożenia... 2013].

Należy przy tym zaznaczyć, że Polska zajmuje piąte miejsce w UE pod względem wielkości powierzchni gruntów przeznaczonych na cele ekologiczne (tabela 1). Należy zatem do krajów UE o największej powierzchni gruntów wykorzystywanych do produkcji ekologicznej obok Hiszpanii, Włoch, Niemiec i Francji. Jednocześnie Polska posiada dużą liczbę gospodarstw ekologicznych, zajmując wśród przodujących w UE producentów ekologicznych pod tym względem miejsce trzecie. Na 270 tys. gospodarstw ogółem działających w UE w sektorze rolnictwa ekologicznego na koniec 2011 r. blisko połowa przypadła na Włochy, Hiszpanię i Polskę.

Tabela 1. Kraje o największej powierzchni upraw ekologicznych i największej liczbie gospodarstw ekologicznych w Unii Europejskiej w 2013 r.

Kraj	Powierzchnia upraw ekologicznych (w mln ha)	Udział powierzchni ekologicznej w łącznej powierzchni użytków rolnych (w %)	Liczba gospodarstw ekologicznych (w tys.)	Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego (w ha)
Hiszpania	1,6	7,0	30 462	52,0
Włochy	1,3	8,0	45 959	28,0
Francja	1,1	3,0	25 467	41,0
Niemcy	1,1	6,0	23 032	46,0
Polska	0,7	4,0	26 500	25,0
Austria	0,5	19,0	21 843	24,0
Grecja	0,2	6,0	23 433	8,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Domagalska i Buczkowska 2015].

Średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego w UE w 2013 r. wyniosła 34 ha, występowały jednak znaczne różnice pomiędzy krajami. Największą średnią powierzchnią gospodarstw ekologicznych odznaczają się w UE takie kraje, jak Słowacja (453 ha), Czechy (169 ha) oraz Wielka Brytania (114 ha). Z kolei gospodarstwa o najmniejszej średniej powierzchni znajdują się w Słowenii (14 ha), Grecji (8 ha), a także na Malcie (3 ha). W Polsce dla porównania średnia powierzchnia gospodarstwa ekologicznego wyniosła w badanym okresie ok. 25 ha [Ramowy... 2014].



W strukturze powierzchni ekologicznych użytków rolnych UE dominują łąki i pastwiska (średnio ok. 40%), a także rośliny na paszę (ok. 30%). Wysoki udział w strukturze upraw ma również uprawa zbóż (15%). Uprawy sadownicze stanowią ok. 10%, warzywa 3%, natomiast rośliny strączkowe i rośliny oleiste łącznie niecałe 4% (tabela 2).

Tabela 2. Typy upraw ekologicznych i ich udział w całkowitej powierzchni upraw ekologicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce w 2011 r.

Kraj	Powierzchnia upraw ekologicznych (w ha)	Łąki i pastwiska (w %)	Zboża ekologiczne (w %)	Rośliny strączkowe ekologiczne (w %)	Rośliny oleiste ekologiczne (w %)	Warzywa ekologiczne (w %)
Dania	162 173	13,8	27,5	3,4	0,4	1,3
Holandia	47 205	59,2	9,3	0,2	–	10,5
Niemcy	1015 626	57,1	20,1	2,5	0,6	1,9
Grecja	213 276	43,1	12,5	1,7	1,3	1,4
Hiszpania	1083 661	48,2	9,8	2,0	0,5	0,6
Francja	977 234	38,1	12,3	4,7	2,7	1,5
Włochy	1096 889	25,1	16,8	2,0	1,0	2,1
Polska	609 412	38,0	18,0	0,7	0,2	1,4
Austria	542 553	44,0	17,2	2,3	2,1	0,4
Malta	23	–	–	–	–	47,8
Finlandia	188 189	–	20,8	4,3	1,6	0,1
Czechy	460 498	85,7	5,3	0,4	0,5	0,2
Słowenia	32 149	85,6	3,7	–	0,3	0,5
Słowacja	166 700	81,9	9,2	0,1	1,5	0,4
Rumunia	229 946	34,0	34,4	1,4	20,0	0,4
Średnia UE-27	×	39,0	15,0	2,0	2,0	3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Facts and Figures... 2013a i 2013b].

Należy zaznaczyć, że bardzo niski jest w UE udział upraw warzywniczych. Jedynie na Malcie wynosi on 47,8%, w Holandii 10,5%, natomiast we wszystkich pozostałych krajach UE kształtuje się on poniżej 3%. Równocześnie niektóre kraje UE charakteryzuje bardzo wysoki udział użytków zielonych w strukturze upraw ekologicznych. W Czechach wynosi on przykładowo 85,7%, w Słowenii 85,6%, a na Słowacji 81,9% (tabela 2).

W Polsce, podobnie jak w UE, w strukturze ekologicznych użytków rolnych największy udział mają łąki i pastwiska (38%), a także rośliny na paszę (ok. 30%).

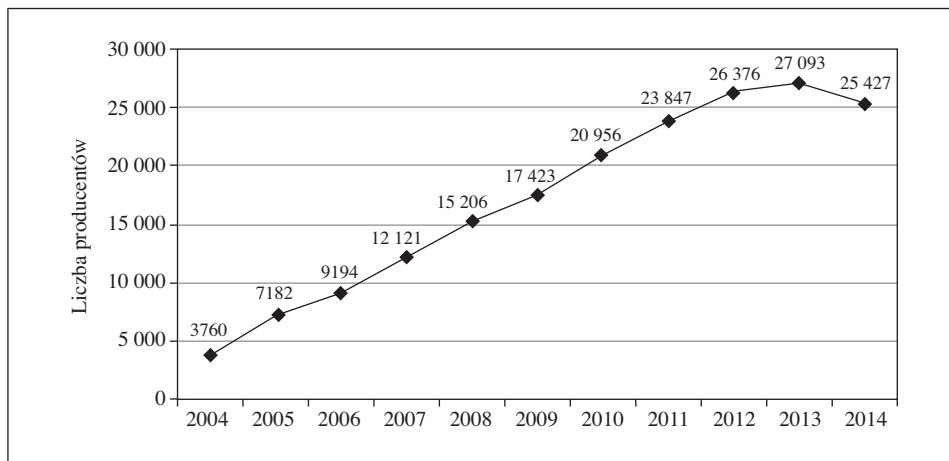
Wysoki udział ma również ekologiczna uprawa zbóż (8%). Pozostałe uprawy, poza sadowniczymi i jagodowymi (ok. 9%), nie mają natomiast większego znaczenia.

Słabo rozwinięte jest również w Polsce przetwórstwo żywności ekologicznej. Pod koniec 2013 r. funkcjonowało w naszym kraju tylko 407 przetwórní ekologicznych, podczas gdy w Niemczech było to 9183 przetwórní, we Francji – 8957, we Włoszech – 5873, w Hiszpanii – 2790. W Polsce występuje przy tym niekorzystna relacja liczby gospodarstw ekologicznych do liczby przetwórców. Przy średniej liczbie 38 gospodarstw ekologicznych przypadających w UE na jednego przetwórcę, w 2011 r. wskaźnik ten wyniósł w Polsce aż 86. Jeśli wziąć pod uwagę średnią wielkość obszaru gospodarstwa ekologicznego przypadającą na jednego przetwórcę, w UE jest to 229 ha, w Polsce natomiast ponad 10 razy więcej [Ramowy... 2014].

Powyzsze niekorzystne tendencje dotyczące przetwórstwa produktów ekologicznych w Polsce znajdują również odzwierciedlenie w sprzedaży i konsumpcji żywności ekologicznej. W porównaniu z innymi krajami UE, takimi jak: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania czy Austria, w których sprzedaż żywności ekologicznej ma wartość 1–7 mld euro rocznie, w Polsce wydatki na żywność ekologiczną szacuje się na zaledwie 120 mln euro rocznie. Wydatki na zakup żywności ekologicznej w przeliczeniu na jednego mieszkańca również są w Polsce niskie, wynoszą bowiem zaledwie 3 euro, podczas gdy w krajach skandynawskich czy w Austrii jest to odpowiednio 162 euro oraz 127 euro [Szanse i zagrożenia... 2013]. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w wysokich cenach żywności ekologicznej, niskich dochodach społeczeństwa, słabej nadal świadomości ekologicznej, a także niedużej liczbie przetwórní ekologicznych w Polsce w porównaniu z krajami unijnymi.

#### **4. Potencjał rolnictwa ekologicznego w Polsce**

Rolnictwo ekologiczne jest szybko rozwijającą się gałęzią rolnictwa w Unii Europejskiej, a jego rozwój jest wspierany w ramach wspólnej polityki rolnej. Przejście z systemu rolnictwa konwencjonalnego na rolnictwo ekologiczne jest związane z tzw. okresem konwersji, a więc z okresem przejściowym, w którym gospodarowanie odbywa się zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego pod nadzorem jednostki certyfikującej, ale bez prawa do oznaczania produktów jako ekologiczne. W Polsce w ostatnich latach występowała dodatnia dynamika wzrostu liczby oraz powierzchni gospodarstw ekologicznych. Zmiany w zakresie liczby producentów ekologicznych w Polsce w latach 2004–2014 zaprezentowano na rys. 1.



Rys. 1. Liczba producentów ekologicznych w Polsce w latach 2004–2014

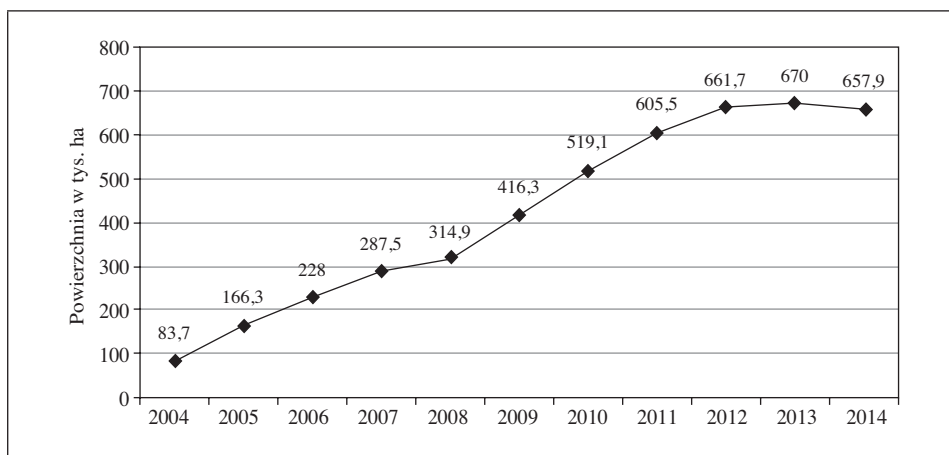
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport o stanie rolnictwa... 2015, s. 19].

Analizując dane dotyczące liczby producentów ekologicznych w Polsce w latach 2004–2014, zauważyć można, że od 2004 r. do 2013 r. następował systematyczny wzrost ich liczby, odpowiednio z 3 760 do 27 376 (wzrost ponad siedmiokrotny). W 2014 r. nastąpił jednak spadek liczby producentów ekologicznych ogółem. Przyczyną tak dużego zainteresowania rolnictwem ekologicznym w ostatnich latach była niewątpliwie możliwość uzyskania dotacji przewidzianych na ten cel w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Dopłaty do 1 ha upraw ekologicznych były wyższe w porównaniu z innymi pakietami rolnośrodowiskowymi. W 2013 r. wprowadzono jednak zmiany w przepisach, które zmieniły zasady dostępu do tego typu dotacji, co przyczynić się mogło do zmniejszenia zainteresowania tego typu produkcją.

Większość producentów ekologicznych w Polsce to ekologiczni producenci rolni (gospodarstwa ekologiczne). W badanych latach stanowili oni średnio blisko 98,5% wszystkich producentów ekologicznych w Polsce. Pozostali producenci ekologiczni prowadzili działalność np. w zakresie: przetwórstwa produktów ekologicznych, wprowadzania na rynek produktów ekologicznych, w tym również importowanych z krajów trzecich, zbioru produktów ze stanu naturalnego, produkcji wegetatywnego materiału rozmnożeniowego i nasion do celów uprawy, pszczelarstwa czy akwakultury i wodorostów morskich.

W Polsce w latach 2004–2014 miał również miejsce znaczący wzrost liczby przetwórci ekologicznych – z 55 do 484. Liczba ta w porównaniu z liczbą przetwórci ekologicznych w krajach Europy Zachodniej jest jednak nadal bardzo

niska. W badanym okresie znacznie zwiększyła się powierzchnia ekologicznych użytków rolnych – z 83,7 tys. ha w 2004 r. do 657,9 tys. ha w 2014 r. Przez cały badany okres (wyjątkiem jest 2014 r.) następował systematyczny wzrost tej powierzchni (rys. 2).



Rys. 2. Powierzchnia ekologicznych użytków rolnych w Polsce w latach 2004–2014 (w tys. ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Raport o stanie rolnictwa... 2015, s. 2].

Rozkład przestrzenny producentów ekologicznych był zróżnicowany w skali całego kraju. W 2014 r. spośród wszystkich 25 427 producentów ekologicznych najwięcej prowadziło działalność na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego (4244), zachodniopomorskiego (3549) oraz podlaskiego (3453). W sumie producenci ekologiczni z tych województw stanowili 44,2% ogółu producentów ekologicznych w Polsce. W województwach tych odnotowano także największą liczbę ekologicznych producentów rolnych. Najmniej producentów ekologicznych w Polsce w 2014 r. prowadziło natomiast działalność na terenie województwa opolskiego (81), śląskiego (262) oraz kujawsko-pomorskiego (419), co łącznie stanowiło zaledwie 3% liczby wszystkich producentów ekologicznych w Polsce. W województwach tych zanotowano również najmniejszą liczbę ekologicznych producentów rolnych.

W 2014 r. funkcjonowały 484 przetwornie ekologiczne, najwięcej w województwie mazowieckim (107), wielkopolskim (57) oraz lubelskim (48), co stanowiło blisko 44% ogólnej ich liczby w Polsce. Najmniej przetwornie ekologicznych było natomiast w województwie opolskim (5), lubuskim (9) oraz świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim (po 12), co łącznie stanowiło niecałe 8% ogólnej liczby przetwornie ekologicznych w Polsce.

W przetwórstwie ekologicznym największy udział w 2014 r. miały podmioty zajmujące się przetwórstwem owoców i warzyw (34,1%), innych artykułów rolno-spożywczych (27,3%) oraz produktów przemiału zbóż (19,8%). Znacznie mniejszy udział miały natomiast podmioty prowadzące działalność w zakresie przetwórstwa mięsa (7%), kawy i herbaty (4,8%), mleka i wyrobu serów (3,1%), tłuszczów roślinnych i zwierzęcych (2,4%), a także produkcji cukru (1,5%).

Największą łączną powierzchnię ekologicznych użytków rolnych posiadały w 2014 r. województwa zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie oraz podlaskie (47,3% łącznej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w Polsce). Najmniejsza powierzchnia ekologicznych użytków rolnych znajdowała się natomiast w województwach opolskim, śląskim, łódzkim oraz kujawsko-pomorskim – w sumie prawie 5,2% ogólnej powierzchni ekologicznych użytków rolnych w Polsce.

W 2014 r. blisko połowa gospodarstw ekologicznych w Polsce (48,5%) posiadała powierzchnię upraw ekologicznych od 10 ha do 50 ha, a udział najmniejszych gospodarstw (do 5 ha) kształtował się na poziomie 14,5%. Gospodarstwa największe, powyżej 100 ha upraw ekologicznych, stanowiły natomiast 4,7% ogólnej liczby gospodarstw ekologicznych.

## 5. Możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Rolnictwo ekologiczne ma duże znaczenie w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich ma się przyczynić do poprawy jakości życia ludzi na obszarach wiejskich, a rozwój ten oparty jest na elementach ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych [Żmija 2016, s. 102]. Rozwój obszarów wiejskich powinien przyczyniać się nie tylko do zwiększenia efektywności rolnictwa, ale również do utrzymania różnorodności biologicznej, a także tradycyjnego krajobrazu rolniczego. Działania takie są możliwe dzięki wspieraniu i promowaniu ekologicznych rodzajów działalności. Pożądanym kierunkiem rozwoju produkcji rolnej staje się zatem wytwarzanie żywności o wysokich walorach jakościowych [Żmija 2014, s. 464].

Rozpatrując możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce, należy wziąć pod uwagę jego mocne i słabe strony, a także wykorzystywanie istniejących szans oraz minimalizowanie występujących zagrożeń dla tego typu produkcji.

W tabeli 3 przedstawiono wyniki analizy SWOT przeprowadzonej dla rolnictwa ekologicznego w Polsce. Do mocnych stron polskiego rolnictwa ekologicznego zaliczyć należy przede wszystkim stosunkowo małe zanieczyszczenie środowiska naturalnego oraz stosunkowo małe wykorzystywanie środków ochrony roślin i nawozów sztucznych w produkcji rolnej. Systematycznie zwiększa

się wiedza producentów ekologicznych w zakresie tradycyjnych i zrównoważonych metod gospodarowania. Nasz kraj charakteryzuje się stosunkowo dużym i potencjalnie chłonnym rynkiem wewnętrznym, który będzie się zwiększał wraz ze wzrostem wiedzy konsumentów na temat zasad zdrowego żywienia i żywności ekologicznej oraz wzrostem ich dochodów. Położenie geograficzne naszego kraju sprzyja ponadto sprzedaży produktów ekologicznych do krajów Europy Zachodniej, w których wydatki na tego typu produkty są wysokie, a dysponowanie stosunkowo dużymi zasobami relatywnie taniej siły roboczej przyczynia się do tego, że polskie produkty ekologiczne mogą konkurować cenowo na wspólnym rynku unijnym.

Tabela 3. Wybrane mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia rolnictwa ekologicznego w Polsce

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosunkowo małe zanieczyszczenie środowiska naturalnego</li> <li>– niewielkie wykorzystanie środków chemicznych (środków ochrony roślin, nawozów sztucznych)</li> <li>– duży i potencjalnie chłonny rynek wewnętrzny</li> <li>– rosnąca wiedza producentów ekologicznych w zakresie tradycyjnych i zrównoważonych metod gospodarowania</li> <li>– duże zasoby stosunkowo taniej siły roboczej</li> <li>– konkurencyjność cenowa w stosunku do unijnych produktów ekologicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– słabo rozwinięty rynek produktów ekologicznych oraz ich mała dostępność</li> <li>– relatywnie mała wiedza konsumentów na temat zasad i korzyści wynikających z produkcji ekologicznej</li> <li>– słabe dostosowanie podaży do potrzeb przetwórstwa rolno-spożywczego</li> <li>– słabo rozwinięte kanały dystrybucji produktów ekologicznych</li> <li>– mała skłonność rolników do współpracy i zrzeszania się</li> <li>– duża koncentracja popytu przede wszystkim w obrębie aglomeracji miejskich</li> <li>– duże koszty produkcji i związane z tym wysokie ceny produktów ekologicznych w porównaniu z żywnością konwencjonalną</li> </ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>– wsparcie finansowe oraz pozafinansowe ze strony władz dla gospodarstw ekologicznych</li> <li>– wsparcie w zakresie tworzenia systemów dystrybucji produktów ekologicznych</li> <li>– systematyczny wzrost świadomości konsumentów dotyczącej zasad zdrowego żywienia i żywności ekologicznej</li> <li>– wzrost siły nabywczej polskich konsumentów</li> <li>– promocja działań ukierunkowanych na konsolidację branży i podejmowanie wspólnych działań</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– małe zaufanie do producentów żywności ekologicznej</li> <li>– uzależnienie gospodarstw od zewnętrznego wsparcia finansowego</li> <li>– umiarkowana, zróżnicowana przestrzennie świadomość ekologiczna konsumentów</li> <li>– konkurencja ze strony żywności importowanej</li> <li>– częste zmiany przepisów prawa</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Polskie rolnictwo ekologiczne ma także wiele słabych stron. Wymienić należy przede wszystkim słabo rozwinięty rynek produktów ekologicznych oraz małą ich dostępność. W Polsce występuje małe dostosowanie podaży do potrzeb przetwórstwa rolno-spożywczego, a producenci ekologiczni nie są skłonni do współpracy i zrzeszania się. Ponadto w niewielkim stopniu rozwinięte są kanały dystrybucji produktów ekologicznych, a popyt na produkty ekologiczne koncentruje się przede wszystkim w obrębie aglomeracji miejskich. W Polsce konsumenci mają nadal relatywnie małą wiedzę na temat zasad i korzyści wynikających z produkcji ekologicznej. Należy również pamiętać o dużych kosztach produkcji ekologicznej i związanych z tym wysokich cenach w porównaniu z żywnością konwencjonalną.

Szansą na dalszy rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce jest możliwość jego wsparcia z budżetu krajowego, jak i budżetu Unii Europejskiej. Należy tu wymienić środki dostępne w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz dostępne w ramach mechanizmu wspólnej polityki rolnej (WPR) „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych”. Przykładowo celem działania pod nazwą „Rolnictwo ekologiczne”, realizowanym w ramach PROW 2014–2020, jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy podejmują się utrzymać praktyki i metody rolnictwa ekologicznego lub na nie przejść. Rosnąca wiedza konsumentów na temat wpływu rolnictwa, produkcji i dystrybucji żywności na środowisko naturalne, a także na temat zalet żywności ekologicznej wpływać będzie na wzrost popytu na tego typu produkty. Popyt ten zwiększać się również będzie wraz ze wzrostem siły nabywczej polskich konsumentów. Szansą na rozwój polskiego rolnictwa ekologicznego jest również integracja i współpraca pomiędzy podmiotami działającymi w tym sektorze. Zorganizowana i zinstytucjonalizowana forma współpracy między producentami ekologicznymi daje szansę na większe urynkowanie produkcji. W ramach mechanizmu WPR „Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych” współfinansowane są działania, których celem jest dostarczenie konsumentom informacji na temat walorów, specyficznych cech oraz jakości produktów rolno-spożywczych, które wyprodukowane zostały na obszarze Unii Europejskiej.

Do zagrożeń sektora rolnictwa ekologicznego w Polsce zaliczyć należy stosunkowo małe zaufania konsumentów do producentów żywności ekologicznej. System rolnictwa ekologicznego oparty jest bowiem na zaufaniu konsumentów do obowiązującego systemu kontroli oraz certyfikacji. Ponadto świadomość ekologiczna konsumentów w Polsce jest nadal umiarkowana i zróżnicowana przestrzennie. Inne zagrożenia to m.in. konkurencja ze strony ekologicznej żywności importowanej, a także częste zmiany przepisów prawa oraz możliwe trudności w ich jednolitej interpretacji. Ponadto należy zwrócić uwagę, aby wsparcie kiero-



wane do rolnictwa ekologicznego nie uzależniło gospodarstw ekologicznych od zewnętrznych źródeł finansowania pochodzących ze środków publicznych, co może doprowadzić do braku trwałości ekonomicznej tych gospodarstw rolnych.

## 6. Wnioski

W 2014 r. po raz pierwszy od momentu wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej zmniejszyła się liczba producentów ekologicznych, a także powierzchnia ekologicznych użytków rolnych, co wiązać się mogło ze zmianą przepisów dotyczących wspierania tego typu produkcji. Powierzchnia użytków rolnych, na których prowadzona była produkcja ekologiczna w Polsce, stanowiła w 2014 r. 4,5% wszystkich użytków rolnych w Polsce, co oznacza spadek w stosunku do 2013 r. o 0,1%. Znaczna część ekologicznych producentów rolnych prowadziła wyłącznie produkcję roślinną, a gospodarstwa ekologiczne dysponowały średnio większą powierzchnią użytków rolnych niż przeciętne gospodarstwo rolne w Polsce. W analizowanym okresie zwiększyła się znacząco liczba przetwórci ekologicznych z 55 w 2004 r. do 484 w 2014 r., a więc blisko 9-krotnie. W 2014 r. w przetwórstwie ekologicznym największy udział miało przetwórstwo owoców i warzyw, innych artykułów rolno-spożywczych, a także produktów przemiału zbóż.

W Polsce rynek produktów ekologicznych znajduje się na początkowym etapie rozwoju. Bariery rozwoju związane są z obszarem zarówno podaży, jak i popytu na produkty ekologiczne. Popyt na produkty ekologiczne ma tendencję wzrostową, chociaż jest jeszcze ograniczony. Występuje przede wszystkim w dużych miastach. Dostępność produktów ekologicznych jest stosunkowo mała, a ich cena jest wysoka. W Polsce istnieje duże rozdrobnienie strukturalne gospodarstw rolnych powodujące trudności w organizacji produkcji i zaopatrzenia. Występuje niski poziom koncentracji podaży surowców rolnych, a także małe jej dopasowanie do potrzeb przetwórstwa. Trzeba zatem podejmować działania, których celem będzie tworzenie powiązań oraz nawiązywanie współpracy pomiędzy producentami. Niezbędna jest również lepsza organizacja tego sektora, która umożliwi wykorzystanie jego potencjału.

## Literatura

- Domagalska J., Buczkowska M. [2015], *Rolnictwo ekologiczne – szanse i perspektywy rozwoju*, „Problemy Higieny i Epidemiologii”, nr 96.
- Facts and Figures on Organic Agriculture in the European Union* [2013a], European Commission, September.

- Facts and Figures on Organic Agriculture in the European Union* [2013b], European Commission, October.
- Genetic Engineering versus Organic Farming. The Fact and the Fiction* [2002], International Federation of Organic Agriculture Movements, <https://www.infogm.org> (data dostępu: 15.09.2016).
- Golinowska M. [2013], *Rozwój rolnictwa ekologicznego*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław.
- Jasiński J., Michalska S., Śpiewak R. [2014], *Rolnictwo ekologiczne jako czynnik rozwoju lokalnego*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4.
- Preambuła do Rozporządzenia Rady UE nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, uchylającego rozporządzenie Rady UE nr 2092/1991, Dz.U. L 189, 20.7.2007.
- Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020 [2014], Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2013–2014* [2015], Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady UE nr 2092 z 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych, Dz.U. UE L 198, 22.7.1991.
- Szanse i zagrożenia polskiego rolnictwa ekologicznego w perspektywie lat 2014–2020 [2013], Opinie i ekspertyzy OE-210, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. nr 38 poz. 452 z późn. zm.
- Żeleziak M. [2009], *Dlaczego rolnictwo ekologiczne?*, Rocznik Świętokrzyski, Seria B – Nauki Przyrodnicze, nr 30.
- Żmija D. [2016], *Wpływ wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej na funkcjonowanie małych gospodarstw rolnych*, Difin, Warszawa.
- Żmija K. [2014], *Perspektywy rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich województwa małopolskiego* [w:] *Aktualne problemy funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw*, red. M. Kowalik, A. Sierpińska-Sawicz, Vizja Press&IT, Warszawa.

## **Organic Farming and the Prospects for Its Development in Poland in the Light of the European Union's Experience**

(Abstract)

The aim of the paper is to analyse the potential and development of organic farming in selected countries of the European Union, so as to assess the prospects for its development in Poland. Organic farming is currently one of the fastest growing agricultural sectors in the European Union. In Poland, the market for organic products is at an early stage of development. Barriers to development are associated with both the area of supply and the demand for organic products, which is increasing but still limited. With demand occurring mostly in large cities, organic products have limited availability and are expensive.

**Keywords:** organic farming, organic producers, organic farmers, healthy food.

ISSN 1898-6447

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27  
WYDAWNICTWO  
[www.uek.krakow.pl](http://www.uek.krakow.pl)

Zamówienia na wydane prace przyjmuje  
Księgarnia Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
tel. 12 293-57-40, fax 12 293-50-11  
e-mail: [ksiegarnia@uek.krakow.pl](mailto:ksiegarnia@uek.krakow.pl)