

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 453

**Ekonomia środowiska
i polityka ekologiczna**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Agata Wiszniowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-620-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Perspektywy oraz wyzwania ekonomii środowiska i zasobów naturalnych

Kazimierz Górka, Agnieszka Thier: Gospodarka nieformalna w Polsce i na świecie / Informal economy in Poland and other countries.....	13
Kazimierz Górka, Marcin Łuszczuk, Agnieszka Thier: Kierunki rozwoju ekonomii środowiska i zasobów naturalnych / Trends in the development of economics of environment and natural resources	25
Ryszard Janikowski: W kierunku ochrony środowiska 4.0 / Towards the 4.0 environment protection	38
Hanna Kruk: Problemy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym w regionie Zalewu Wiślanego / Problems of nature management in the Vistula Lagoon region.....	51
Władysława Łuczka: Stań badań nad rolnictwem ekologicznym w Polsce / The state-of-the-art in ecological agriculture research in Poland.....	64
Katarzyna Smędzik-Ambroży: Rolnictwo w rozwoju zrównoważonym UE / Agriculture in the sustainable development of the EU	77
Agnieszka Sobol: Kategoria dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast / The category of the common good in sustainable development of cities	87
Andrzej Sztando: Wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska naturalnego w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast / Utilization and protection of environmental resources in supra-local perspective of local development strategic governance of small towns	96
Wiktor Szydło: Światowy kryzys żywnościowy a koncepcja rozwoju zrównoważonego / Global food crisis vs. the concept of sustainable development ..	116
Paulina Szyja: Istota, zakres i praktyka kształtowania gospodarki okrężnej / The essence, scope and practice of development of circular economy	131
Jerzy Śleszyński: Nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym i ich miejsce w ekonomii / Economics and irreversible changes in the environment	142
Konrad Turkowski: Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania / Ownership and management of lakes and the problem of their sustainable use	153

Część 2. Problemy regulacji i korzystania z zasobów środowiska

Bartosz Bartniczak: Wpływ programów pomocy publicznej na wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju / The impact of state aid schemes on the implementation of sustainable development concept	169
Bartosz Fortuński: Polityka energetyczna Unii Europejskiej – 3×20. Diagnoza i perspektywy w kontekście zrównoważonego rozwoju / EU energy policy of 3×20. Diagnosis and perspectives in the context of sustainable development.....	179
Alicja Małgorzata Graczyk: Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach domowych na Dolnym Śląsku / The use of renewable energy sources in households in the Lower Silesia region.....	190
Andrzej Graczyk: Zmiany wsparcia publicznego na rynku energii odnawialnej / Changes in public support for the renewable energy market.....	199
Karol Kociszewski: Oddziaływanie rolnictwa Unii Europejskiej na zmiany klimatyczne i jakość wód / The impact of the European Union's agriculture on climate change and water quality	209
Piotr Komoszyński: Mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce do 2020 roku / Mechanisms for supporting renewable sources of energy in Poland to 2020.....	218
Piotr P. Małecki: Podatek od wydobycia niektórych kopalin jako jeden z rodzajów podatków ekologicznych / The tax on certain mineral extraction as one of the environmental taxes types	226
Monika Michalska: Edukacja ekologiczna jako niezbędny element kształcenia na studiach wyższych / Environmental education as an essential part of educating at universities	235
Jadwiga Nycz-Wróbel: System ekozarządzania i audytu (EMAS) jako dobrowolny instrument realizacji proaktywnej polityki ochrony środowiska – motywy wdrożenia systemu w polskich przedsiębiorstwach / Eco-management and audit scheme as a voluntary instrument for realization of proactive environmental policy – motives of the implementation of EMAS system in Polish enterprises	247
Michał Ptak: Skuteczność podatków ekologicznych z punktu widzenia polityki klimatycznej / The effectiveness of environmental taxes from the point of view of climate policy	259
Ksymena Rosiek: Opłaty od powierzchni uszczelnionej jako instrument zrównoważonego zarządzania wodami opadowymi i roztopowymi / Impervious surfaces fees as a tool of sustainable rainwater management..	270
Bożena Ryszawska, Justyna Zabawa: Transformacja energetyczna gospodarki Niemiec / Energy transition in German economy	282

Natalia Świdyńska, Agnieszka Napiórkowska-Baryła, Mirosława Witkowska-Dąbrowska: Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach chronionych / Determinants of socio-economic development in protected areas	291
Grażyna Wojtkowska-Łodej: W kierunku budowania gospodarki niskoemisyjnej w Unii Europejskiej – działania w obszarze energii i klimatu / Towards building low-carbon economy in the European Union – actions in the area of energy and climate	300
Wojciech Zbaraszewski: Opłaty jako źródło przychodów parków narodowych / Fees as one of the sources of revenue of Polish national parks	312

Wstęp

Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych jest dziedziną (częścią składową) ekonomii, w której ramach bada się statyczne i dynamiczne uwarunkowania podejmowania decyzji dotyczących wykorzystania zasobów i walorów środowiska przyrodniczego. Powstała w wyniku współczesnego kryzysu surowcowo-energetycznego oraz internacjonalizacji (globalizacji) degradacji środowiska, co oznacza, że wspomniane wybory są dokonywane w warunkach coraz bardziej odczuwalnej ograniczonej dostępności zasobów.

Optymalizacja wykorzystania zasobów środowiska – jako jeden z kluczowych problemów ekonomii środowiska – implikuje potrzebę stworzenia określonych ram instytucjonalno-prawnych. Miałyby one ograniczyć negatywny i stymulować pozytywny wpływ działalności ekonomicznej i społecznej na dostępność i jakość szeroko rozumianych zasobów naturalnych. Polityka ekologiczna, w której ramach formułuje się i wdraża owe działania, jest realizowana w skali globalnej, regionalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie współczesnych trendów zmian jej podstaw teoretycznych, a także charakterystykę wybranych obszarów działań realizacyjnych.

Pierwsza część tomu poświęcona jest perspektywom oraz wyzwaniom ekonomii środowiska i zasobów naturalnych. Dotyczy to zarówno kierunków jej rozwoju w wymiarze teoretycznym, jak i odniesień do współczesnych problemów ekologicznych, społecznych i ekonomicznych w skali globalnej, makroekonomicznej i lokalnej. Szczególną uwagę zwrócono na ich wagę w rolnictwie – sektorze o kluczowym znaczeniu dla zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka. Odniesiono się również do zrównoważonego wykorzystania zasobów na obszarach miejskich oraz do wybranych zagadnień związanych z ochroną środowiska w skali lokalnej.

Druga część obejmuje problematykę regulacji i korzystania z zasobów środowiska, kluczową w polityce ekologicznej. Skoncentrowano się na trzech obszarach: realizacji tej polityki w wybranych sektorach gospodarki, stosowania wybranych grup instrumentów i działań o charakterze horyzontalnym, dotyczących większości przejawów aktywności ekonomicznej. W pierwszym obszarze sektorem, na który zwrócono szczególną uwagę, jest energetyka, zwłaszcza oparta na wykorzystaniu zasobów odnawialnych. Odniesiono się również do powiązań polityki klimatycznej i gospodarki wodnej z polityką rolną. Drugi obszar opracowania obejmuje wyniki badań dotyczących stosowania opłat i podatków ekologicznych oraz systemów zarządzania środowiskowego w Polsce – w odniesieniu do różnych dziedzin działalności gospodarczej. Trzeci obszar dotyczy edukacji ekologicznej i problemów związanych ze stosowaniem pomocy publicznej w ochronie środowiska.

Dla wyboru odpowiedniej polityki ochrony środowiska w kontekście znalezienia kompromisu pomiędzy dążeniem do maksymalizacji użyteczności (zysku) a koniecznością ochrony zasobów przyrodniczych istotne znaczenie mają: skuteczność, efektywność i sprawiedliwość. Prezentowane artykuły powinny stanowić wkład do dyskusji nad ewolucją ekonomii środowiska i działań praktycznych (formułowanych na szczeblu Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich) w kontekście spełnienia tych kryteriów. Byłby to przyczynek do odpowiedzi na wiele współczesnych wyzwań gospodarczych, społecznych i politycznych, zwłaszcza w aspekcie rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Agnieszka Becla, Karol Kociszewski

Agnieszka Sobol

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: agnieszka.sobol@ue.katowice.pl

**KATEGORIA DOBRA WSPÓLNEGO
W ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJU MIAST**

**THE CATEGORY OF THE COMMON GOOD
IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF CITIES**

DOI: 10.15611/pn.2016.453.07

JEL Classification: Q001, D73, P48

Streszczenie: Artykuł prezentuje znaczenie dobra wspólnego dla zrównoważonego rozwoju miast. Przedstawiona w nim została rola społeczeństwa obywatelskiego oraz mechanizmów kształtowania miejskich dóbr wspólnych. Ujęcie miasta jako dobra wspólnego wynika z faktu jego wspólnego użytkowania przez wiele różnych podmiotów, których interesy są zarówno indywidualne, jak i zbiorowe. Siła społeczeństwa obywatelskiego zależy od obywateli, a także od warunków kształtujących możliwości ich współdziałania. Zarządzanie dobrem wspólnym w wymiarze municypalnym wymaga zbudowania nowych relacji między rządzącymi i rządzonymi. Autorka odwołała się do aktualnych procesów zachodzących w polskich miastach w aspekcie uspołecznienia i wsparcia oddolnych inicjatyw obywatelskich. Celem artykułu jest analiza znaczenia kategorii dobra wspólnego w zrównoważonym rozwoju miast, czy współczesnej odmianie tego procesu, tj. smart city.

Słowa kluczowe: miasto, dobro wspólne, zrównoważony rozwój, polityka miejska.

Summary: The article presents the meaning of the common good for the sustainable development of cities. It shows the role of the civil society and the mechanisms of shaping urban common goods. The recognition of the city as a common good results from the fact that the city is commonly used by many different actors, whose interests are both individual and collective. The strength of civil society depends on the citizens as well as the conditions that shape their co-operation. Management of the common goods in the city requires building a new relationship between the rulers and the ruled. The author analyses current processes that take place in the Polish cities in terms of governance and support of bottom-up civic initiatives. The aim of this article is to analyse the importance of the category of the common good in the sustainable development of cities or in the modern variant of this process, i.e. smart city.

Keywords: city, common good, sustainable development, urban policy.

1. Wstęp

Miasto jest konglomeratem wielu zmiennych ulegających nieustannym transformacjom. Różnorodność zachodzących w nim procesów dotyczy wszystkich sfer działalności człowieka. Ich przebieg na obszarach miejskich jest wyjątkowo silny, wielostronny i złożony.

Teoria zrównoważonego rozwoju miast odwołuje się do potrzeby harmonijnego uwzględniania uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych. Aspekty geopolityczne oraz prawno-administracyjne stanowią otoczenie uwarunkowań bazowych i wpływają na możliwości oraz tempo implementacji różnych rozwiązań w miastach. Pomimo że zrównoważony rozwój uznany został jako paradygmat, który stanowi optymalny kierunek rozwoju miast, to w praktyce miejskiej wciąż jesteśmy dalecy od tej idei.

Wydaje się, że w debacie z zakresu zrównoważonego rozwoju brakuje dostatecznej dyskusji na temat charakteru dóbr, którego ten proces dotyczy. W miastach zaś mamy wszelkie odmiany dóbr ze względu na ich rodzaje, funkcje oraz własność. Dobra publiczne, prywatne i wspólne mieszają się w nim, kształtując warunki życia ludzi je zamieszkujących. O ile kategorie dóbr publicznych i dóbr prywatnych są dobrze rozpoznane, o tyle kategoria dóbr wspólnych na gruncie teorii rozwoju lokalnego wydaje się tematem dość marginalnym. Analizując dotychczasowe doświadczenia z zakresu lokalnego rozwoju zrównoważonego, brak świadomości znaczenia dóbr wspólnych w polityce lokalnej stanowi istotny hamulec, lub wręcz barierę tego procesu. Znaczenie dobra wspólnego traktowane jest jako element jakościowo nowy w rozwoju lokalnym. Jednocześnie wraz z postępującymi procesami urbanizacji świadomość znaczenia dobra wspólnego jest szczególnie potrzebna w miastach.

Z kategorią dobra wspólnego wiąże się ściśle działalność społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku Polski deficyt wartości dóbr wspólnych jest złożony i ma kontekst historyczny. W czasach komunistycznych odwoływanie się do dobra wspólnego realizowane było kosztem wolności obywatelskich, „czego szczytowym osiągnięciem był tzw. realny socjalizm forsujący kolektywizm konsumpcyjny jako ekwiwalent nikłych swobód obywatelskich” [Gilowska 2001]. Negatywne konotacje związane z dobrem wspólnym jako czynem społecznym wciąż pokutują w postawach prezentowych przez Polaków.

Polskie miasta borykają się z problemami wynikającymi z niedostatków działania społeczeństwa obywatelskiego. Zmiana ustroju nie spowodowała jednoczesnej odbudowy postaw obywatelskich Polaków. Można wręcz uznać, że zachłyśnięcie się ideą demokratycznego i liberalnego państwa zniekształciło znaczenie wartości indywidualnych kosztem wartości wspólnych. W debacie publicznej, a także w procesie edukacji na piedestał wyniesiono znaczenie praw jednostki, deprecjonując jednocześnie znaczenie dóbr wspólnych. Pokłosie takiego zaniedbania widoczne jest w wielu procesach i zjawiskach obserwowanych w Polsce. Jak pokazują badania, dążenie do indywidualnego sukcesu nie idzie w parze z chęcią współtworzenia miasta, w którym

się ten sukces osiąga [*O partycypacji...* 2016]. Postępująca indywidualizacja, alienacja i atomizacja mieszkańców ma zaś przełożenie na funkcjonowanie całego organizmu społecznego.

Silny ruch indywidualistyczny przejawia się m.in. coraz powszechniejszym groźdzeniem przestrzeni, wyborem prywatnego środka transportu czy alienacją jednostki w zaciszu domowym. Jednocześnie dostrzegany jest deficyt inicjatyw wspólnotowych i dbałości o dobro wspólne w codziennym życiu mieszkańców miast. Miasta tracą rynki na rzecz centrów handlowych, a Internet wypiera kontakt bezpośredni. Miasto traci swoich mieszkańców jako wspólnotę. Konsekwencje dla miasta jako dobra wspólnego są dotkliwe i wielorakie. W takich warunkach nie jest możliwy zrównoważony rozwój [Glaeser 1998, s. 139-160; Glaeser i in. 2000]. Jednocześnie wspólnotowa orientacja mieszkańców opisywana jest jako sprzymierzeniec zrównoważonego rozwoju [Carley i in. 2001]. Działanie na rzecz dobra wspólnego leży zatem w interesie miast i ich mieszkańców jako wspólnoty oraz każdego z nich indywidualnie [Daly, Cobb 1994].

Zauważyć ponadto należy, że realizowany w miastach system zarządzania nie jest dostatecznie zorientowany na aktywizację mieszkańców i ich działania na rzecz dobra wspólnego. Podejście oparte na demokracji przedstawicielskiej, w powszechnym technokratycznym i biurokratycznym wydaniu, zasadniczo wyklucza proces współrządzenia (*governance*) razem z mieszkańcami. Niestety, wciąż widoczne jest przeświadczenie decydentów lokalnych, że poprzez mandat uzyskany w procesie wyborów powszechnych są oni uprawnieni przez okres kadencji do samodecydowania o kierunkach rozwoju lokalnego. Można odnieść wrażenie, że wielu z nich nie dostrzega zmian, jakie zachodzą w świadomości mieszkańców w zakresie wzrostu ich praw do współdecydowania o najbliższym otoczeniu. Pomimo że w ustawie o samorządzie gminnym wskazano dominującą pozycję mieszkańców w samorządzie, to w praktyce bardzo często ta dominacja realizowana jest przez jednoosobowy organ wykonawczy [Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska 2010, s. 81]. Władze lokalne niejednokrotnie wydają się nie dostrzegać wartości ruchu obywatelskiego i odrzucać rozwiązania z zakresu demokracji partycypacyjnej (*participatory democracy*).

2. Pojęcie miejskich dóbr wspólnych

Kategoria dobra wspólnego związana jest faktem, że człowiek jest jednostką społeczną. Już Arystoteles zauważył, że proces produkcji i wymiany dóbr związany jest z poczuciem wspólnych celów i przeświadczeniem, że pomyślność jednostki zależy od pomyślności grupy społecznej, do której przynależy.

Refleksja nad dobrem wspólnym ma kluczowe znaczenie dla rozwoju miast. Bez spojrzenia na miasto jako całość, bez wspólnych mianowników łączących ludzi je zamieszkujących, nie można mówić o zrównoważonym rozwoju miast. Dobro wspólne w Polsce ma swoje umocowanie konstytucyjne. Konstytucyjna zasada dobra wspólnego, wyprowadzona z art. 1 Konstytucji RP, deklaruje, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” [Konstytucja Rzeczypospolitej

Polskiej 1997]. Zasadę tę postrzegać należy tak w kategoriach praw, jak i obowiązków wszystkich Polaków. To samo dotyczy mieszkańców miast.

Świadomość dobra wspólnego jest zatem ważną zasadą, która służy właściwej organizacji życia społecznego. Poprzez Konstytucję kategoria dobra wspólnego ma znaczenie jurydyczne odnoszące się do istoty państwowości, a w przełożeniu na miasto do istoty samorządności. Definicja legalna miasta stanowi z kolei, że jest to wspólnota samorządowa zamieszkująca gminę posiadającą status miasta [Ustawa z 8 marca 1990]. Ważną kategorią jest tutaj pojęcie wspólnoty i cecha wspólnotowości w relacji tak do mieszkańców, tj. wspólnoty samorządowej, jak i wspólnej przestrzeni publicznej. Dobro wspólne konstituowane jest zatem przez cele istnienia wspólnot, do których obywatel należy, a dbałość o dobro wspólne powinno być przedmiotem zbiorowej ochrony.

Dorobek teoretyczny dóbr wspólnych czerpie przede wszystkim z prac Garreta Hardina oraz Elinor Ostrom. Hardin w słynnej książce *The tragedy of the commons* wyjaśniał uwarunkowania i zagrożenia korzystania z dóbr wspólnych [Hardin 1968, s. 1243-1248]. Najważniejszą uznaną odpowiedzią na tezy Hardina jest działalność naukowa noblistki Elinor Ostrom. Zwieńczeniem jej dorobku jest praca w dziedzinie zarządzania dobrami wspólnymi *Governing the commons: the evolution of institutions for collective actions* z 1990 r. Szczególny wkład naukowy badań noblistki dotyczy analizy procesów zarządzania dobrami wspólnej puli (*common-pool resources*) oraz identyfikacji podstawowych wartości dobra wspólnego [Ostrom i in. 1999, s. 278-282]. W przeciwieństwie do Hardina, Ostrom wykazała, że ludzie są skłonni do ochrony wartości ważnych z punktu widzenia wspólnoty i dbałości o dobro wspólne.

Ujmując dobro wspólne na poziomie lokalnym, można mówić o miejskich dobrach wspólnych (*urban commons, municipal common goods*). Ze względu na charakter dóbr ich wartością są korzyści związane z zaspakajaniem potrzeb. W przypadku dóbr wspólnych istotne jest zaspakajanie zarówno potrzeb indywidualnych, jak i zbiorowych. Podobnie jak w badaniach Ostrom dotyczących terenów naturalnych, tak i w przestrzeni miejskiej zachowania poszczególnych podmiotów wpływają na kształt dóbr wspólnych. Zachowania te mogą mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny charakter. Szczególnie ważne znaczenie ma tutaj system zarządzania i mechanizmy wsparcia samoorganizacji wspólnot na rzecz ochrony dóbr wspólnych. Oczywiście, nie da się całkowicie wyeliminować błędów i zjawiska tzw. jazdy na gapę. Może zaistnieć sytuacja krótkookresowego zachwiania systemu ochrony dóbr wspólnych. Jednak w procesie budowania sieci i partnerstwa podmiotów wspólnoty długookresowa ochrona będzie realizowana.

Ostrom [2013, s. 126] wskazuje kilka warunków dla prawidłowego zarządzania dobrami wspólnymi. Należą do nich: jasno zdefiniowane granice, dopasowanie reguł użytkowania i dostarczania dóbr do lokalnych warunków, możliwość modyfikowania reguł przez użytkowników, monitorowanie procesu zarządzania, progresywne sankcje za niestosowanie się do reguł, łatwy i niedrogi dostęp do miejsc i sposobów rozwiązywania konfliktów oraz brak zagrożeń z zewnątrz dla organizowania się.

Dobra wspólne zdefiniować można jako dobra, które bez względu na aspekt własnościowy, publiczny czy prywatny mają kluczowe znaczenie w rozumieniu realizacji

potrzeb istotnych z punktu widzenia praw wszystkich mieszkańców [*Rethinking education...* 2015, s. 77]. Miejskie dobra wspólne odnoszą się zatem do przestrzeni miasta i obejmują szereg elementów i zjawisk, które zaspokajają potrzeby wspólnoty mieszkańców. Należą do nich m.in. aspekty związane z infrastrukturą techniczną, sytuacją ekonomiczną miasta, zasoby i stan środowiska naturalnego, system zarządzania w mieście, bezpieczeństwo czy relacje międzyludzkie. Postrzeganie miasta jako dobra wspólnego wynika z faktu jego wspólnego użytkowania przez wiele różnych podmiotów, których interesy są zarówno indywidualne, jak i zbiorowe.

3. Rola społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu miejskich dóbr wspólnych

Miasto jest przestrzenią konfrontacji często wykluczających się potrzeb i oczekiwań podmiotów działających na jego terenie. Stąd tak ważna jest współpraca i deliberacja w celu wypracowania opcji optymalnych z punktu widzenia dobra wspólnego.

Spółeczeństwo obywatelskie postrzegać można w kategoriach organizacji życia publicznego, w którym mieszkańcy są aktywni oraz współdecydują o sprawach dotyczących wspólnoty. Poprzez działanie społeczeństwa obywatelskiego godzone są różne racje oraz zaspokajane są interesy zarówno indywidualne, jak i zbiorowe. Społeczeństwo obywatelskie służy zatem budowie dobra wspólnego. Prekursorem wyodrębnienia społeczeństwa obywatelskiego w strukturach państwa był Alexis de Tocqueville. Społeczeństwo obywatelskie opisywał jako sferę wzajemnych relacji w ramach systemu stosunków społecznych między obywatelami, którzy w sferze publicznej podejmują działania dla dobra wspólnego [de Tocqueville 1996, s. 193].

Spółeczeństwo obywatelskie jest w pewnym sensie działaniem intuicyjnym, wynikającym z życia w grupie i faktu, że człowiek jest istotą społeczną. Jednakże deficyty w obszarze społeczeństwa obywatelskiego wskazują, że wymaga ono także szeregu doświadczeń, procesu edukacyjnego, wzorców kulturowo-społecznych i swoistej umiejętności organizowania się do działań wspólnych. Kreacja społeczeństwa obywatelskiego to podejmowanie oddolnych inicjatyw oraz angażowanie się w działania innych na rzecz budowania dobra wspólnego. To zdolność łączenia indywidualnych interesów jednostek we wspólnie artykułowaną i realizowaną potrzebą określonej wspólnoty. Istota społeczeństwa obywatelskiego wyraża się zatem poprzez aktywność i zaangażowanie.

Siła społeczeństwa obywatelskiego zależy od obywateli, a także od warunków kształtujących możliwości ich współdziałania. Brak więzi w lokalnych wspólnotach i aktywności obywatelskiej hamuje rozwój i ogranicza wykorzystanie wielu potencjałów lokalnych. Pasywność obywateli oraz deficyty w zakresie mechanizmów uspołecznienia są źródłem kryzysu demokracji oraz wielu zakłóceń w systemie społeczno-gospodarczym.

W przypadku Polski mamy niestety zwielokrotnione trudności związane z właściwym postrzeganiem roli mieszkańców oraz interpretacją dobra wspólnego. Uw warunkowania geopolityczne i historyczne, sytuacja gospodarcza czy całokształt cech

kształtujących portret typowego Polaka nie stanowią sprzyjającej bazy do budowania postaw obywatelskich.

Autorytet władzy jest ważnym punktem odniesienia do kształtowania zachowań społecznych. Jednocześnie wielu przedstawicieli władz lokalnych w Polsce stara się nie zauważać znaczenia aktywizacji mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego. W formule demokracji przedstawicielskiej odwołują się do pewnego mitu, który został skrytykowany w czasie konstruowania podstaw współczesnej samorządności w Polsce. Jak zauważa A. Bukowski: „Jest swoistą ironią losu, że kiedy wprowadzaliśmy reformę samorządu lokalnego dwadzieścia lat temu, przez zachodnie demokracje przetaczała się właśnie fala krytyki tradycyjnych form samorządności, które twórcom naszych reform służyły za wzór. Krytykowano przede wszystkim biurokratyczne formy zarządzania sprawami lokalnymi, ale równie poważnym problemem stał się kryzys przywództwa na szczeblu lokalnym, który przyczynił się do gwałtownego spadku frekwencji wyborczej nawet w dojrzałych demokracjach. Wielu ekspertów i badaczy mówiło wręcz o kryzysie demokracji przedstawicielskiej, która przestała adekwatnie odpowiadać na złożone problemy i wyzwania rozwiniętych społeczeństw” [Bukowski 2011, s. 11].

Na gruncie krytyki demokracji przedstawicielskiej zbudowany został paradygmat zarządzania rozwojem lokalnym, który w znacznie większym stopniu uwzględnia bezpośredni udział obywateli. W krajach z większym doświadczeniem w zakresie samorządności i demokracji idea *governance* stopniowo wypiera tradycyjne rozumienie samorządności terytorialnej. Wskazuje na potrzebę skoordynowanego ukierunkowania procesów władzy oraz mieszkańców w taki sposób, aby dążyły one do powiększania zasobów dobra wspólnego miasta rozumianego całościowo.

Rozwój lokalny jest procesem, który ulega zmianom w efekcie oddziaływania czynników endogenicznych oraz egzogenicznych. W ujęciu postrzegania miasta jako dobra wspólnego ważnym kierunkiem zmian jest decentralizacja procesu zarządzania. Proces decentralizacji władzy nie tylko w układzie pionowym (pomiędzy szczeblami administracji publicznej), lecz także w układzie poziomym (rozumianym jako przekazywanie części zakresu kompetencji w ręce mieszkańców i innych aktorów lokalnych) stanowi jeden z kluczowych fundamentów zrównoważonego z rozwoju. Decentralizacja przekłada się wówczas na bieżący współdziałanie mieszkańców w procesie rozwoju lokalnego. Mieszkańcy poprzez aktywne uczestnictwo mają wpływ na kierunki oraz kształt zmian zachodzących w mieście. Decentralizacja w układzie poziomym jest przyczynkiem do transformacji z demokracji przedstawicielskiej do demokracji partycypacyjnej, zwanej także demokracją współpracującą (*collaborative democracy*).

4. Mechanizmy kształtowania miejskich dóbr wspólnych

Jak zostało wspomniane, miasta ulegają ciągłym procesom transformacyjnym. Jednym z nich jest rosnący na świecie ruch inicjatyw oddolnych mieszkańców miast. Wraz z nim zmienia się (a przynajmniej powinno) podejście do zarządzania mia-

stem. Coraz większą wagę przykładają się do walorów dóbr wspólnych i tym samym do szeroko rozumianych działań kolektywnych. Głos mieszkańców miast jest coraz bardziej słyszalny. Ludzie przestają być jedynie biernymi konsumentami miejskiej oferty, a stają się aktywnymi graczami w kształtowaniu polityki lokalnej. Jeżeli szeroko rozumiane warunki do życia w mieście okażą się dla nich niedostateczne, to w czasach ułatwionej mobilności przeniosą się tam, gdzie te warunki są dla nich bardziej atrakcyjne. Niestety, wielu przedstawicieli władz w Polsce pozostaje ślepych na te zjawiska ze szkodą dla mieszkańców i swojej pozycji. Z uwagi na brak responsywności władz lokalnych w procesie zarządzania miastami tracą one swoich mieszkańców. Działania na rzecz uspołecznienia rozwoju lokalnego i współpracy na rzecz dobra wspólnego to zatem wyraz pragmatyzmu. Przykładem urzeczywistnienia idei dobra wspólnego na gruncie współzrządzenia rozwojem lokalnym są budżety obywatelskie (partycypacyjne).

O mieście przyszłości coraz częściej mówi się dzisiaj w kategorii *smart*. *Smart city* jest kategorią wieloznaczną i jak się okazuje bardzo pojemną. Definicje *smart city* odwołują się do konieczności wiązania zagadnień ekologicznych, środowiskowych i społecznych. Dla autorki jest to nowa odmiana miasta zrównoważonego (*sustainable city*). Co prawda, spotkać się można z wąskim rozumieniem rozwoju smart poprzez ograniczanie go głównie do aspektów innowacji, to jednak w większości przypadków koncepcja ta postrzegana jest szerzej (tj. holistycznie jak w zrównoważonym rozwoju).

Miasto przyszłości rysuje się zatem jako połączenie nowoczesnych technologii oraz innowacyjnych systemów z potencjałem instytucji i firm. Do tego zestawu dorzucić należy ogromny potencjał związany z kreatywnością i entuzjazmem obywateli. Przyszłe miasta jawią się zatem jako wspólne przedsięwzięcie wielu partnerów społecznych: mieszkańców, władz, lokalnych przedsiębiorców oraz innych instytucji, wykorzystujące bogactwo różnorodności wiedzy oraz ról, w jakich występują poszczególni aktorzy lokalni. Miasta przyszłości współtworzyć powinni obywatele, którzy w procesie współpracy, poprzez wymianę myśli i doświadczeń, syntezę potencjałów i zdolność do wymiany wiedzy (*knowledge spillover*), tworzą wartość dodaną w rozumieniu dobra wspólnego. *Smart city* nie powstanie zatem jedynie poprzez wdrożenie w jego przestrzeni innowacyjnych systemów. Systemy te muszą być przede wszystkim użyteczne, czyli muszą współgrać z potrzebami użytkowników miasta, które wcześniej należy prawidłowo rozpoznać.

5. Zakończenie

Dyskusja nad ujęciem miasta jako dobra wspólnego wydaje się dziś szczególnie aktualna. Z jednej strony pojawiają się bowiem różnorodne zagrożenia dla tożsamości miast, bezpowrotnie traconej przestrzeni publicznej czy braku więzi społecznych. W wielu kręgach dyskutuje się o kryzysie wartości. Z drugiej natomiast strony uaktywniają się rozmaite ruchy oddolne i podejmowane są działania polityczno-prawne, które podkreślają znaczenie wartości wspólnych dla wszystkich mieszkańców miast.

Samorząd gminny, będąc związkiem publicznoprawnym, jest przede wszystkim organizacją obywatelską, powołaną do realizacji potrzeb w najbliższym otoczeniu człowieka. Samorząd oparty na współuczestnictwie obywateli jest szansą na prawidłowe kształtowanie miejskich dóbr wspólnych.

Wiedza o ewoluujących preferencjach mieszkańców będzie współdecydować o tym, które miasta w najbliższych latach wygrają w walce o mieszkańca czy inwestora. Świat się zmienia i żeby się rozwijać, nie można nie zauważać kluczowych trendów. Jednym z nich jest coraz silniejszy ruch obywatelski. Władze lokalne muszą się pogodzić z nową sytuacją i przestać wierzyć, że w miastach rządzić powinien jedynie „lokalny król”. Niestety, podejście władz lokalnych i grupy związanych z urzędem planistów związane z głęboką wiarą we własną „ekspercką” wiedzę na temat rozwoju lokalnego stanowi istotne ograniczenie w prawidłowym kształtowaniu miejskich dóbr wspólnych.

Miasta polskie jako poligon obywatelskiej aktywności są wciąż odległą perspektywą. Zauważyć należy, że bez świadomych, zaangażowanych i doceniających kolektywne wartości mieszkańców nie mamy szans na zrównoważony rozwój. Zarządzanie dobrem wspólnym w wymiarze municypalnym wymaga zbudowania nowych relacji między rządzącymi i rządzonymi. Ważną rolę odgrywa tu edukacja w obszarze dóbr wspólnych. Kluczowa dla miast jest zmiana mentalności mieszkańców i władz lokalnych z podejścia zachowawczego i zamkniętego na innowacyjność i dialog.

Rozwój lokalny to proces zmian. Szczególnym znakiem naszych czasów są zmiany, jakie dokonują się w obszarze partycypacji obywatelskiej. Wielowymiarowe procesy społeczne, gospodarcze i kulturowe doprowadziły do wzrostu podmiotowości mieszkańców miast. Podkreślić należy, że prawo do współdecydowania mieszkańców o rozwoju lokalnym i świadomość odpowiedzialności za miasto jako dobro wspólne jest ściśle związana z możliwościami realizacji zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Bukowski A., 2011, *Demokracja lokalna a dobro wspólne*, Znak, nr 673.
- Carley M., Jenkins P., Smith H., 2001, *Urban development & civil society: The role of communities in sustainable cities*, Earthscan, London, Sterling.
- Daly H., Cobb J., 1994, *For the common good: Redirecting the economy toward community, the environment, and a sustainable future*, Beacon Press, New York.
- Gilowska Z., 2001, *Ile kosztuje obywatela dobro wspólne?*, Areopag, <http://www.areopag.pl/art.php?rok=2001&nr=05> (4.05.2016).
- Glaeser E.L., 1998, *Are cities dying?*, Journal of Economic Perspectives, no. 12 (2).
- Glaeser E.L., Kolko J., Saiz A., 2000, *Consumer city*, Working Paper 7790, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Hardin G., 1968, *The tragedy of the commons*, Science, no. 162 (3859).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., 2010, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*, ElSet, Olsztyn.

- O partycypacji: podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, 2016, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ostrom E., 2013, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Ostrom E., Burger J., Field Ch., Norgaard R., Policansky D., 1999, *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*. Science, no. 284.
- Rethinking education. Towards a global common good?*, 2015, UNESCO, Paris.
- Tocqueville A. de, 1996, *O demokracji w Ameryce*, t. 1, Znak, Kraków.
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 ze zm.