

DROGA DO ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI ŚWIATOWEJ

Redakcja naukowa

Judyta Cabańska

Dorota Czyżewska-Misztal

Grzegorz Mazur

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

DROGA
DO ZRÓWNOWAŻONEJ
GOSPODARKI
ŚWIATOWEJ

DROGA DO ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI ŚWIATOWEJ

Redakcja naukowa

Judyta Cabańska

Dorota Czyżewska-Misztal

Grzegorz Mazur

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2024

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein, Eliza Szybowicz (sekretarz),
Daria Wieczorek*

Recenzent

Paweł Pasierbiak

Projekt okładki

Martyna Dawidziak

Redakcja i korekta

Parola Grażyna Jeżewska



Judyta Cabańska



Dorota Czyżewska-Misztal



Grzegorz Mazur

Sugerowane cytowanie: Cabańska, J., Czyżewska-Misztal, D. i Mazur, G. (red.). (2024). *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0>

ISBN 978-83-8211-244-3

e-ISBN 978-83-8211-245-0

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0>

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2024



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61–895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

<https://wydawnictwo.ue.poznan.pl>, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI², *Stanisław Tucholka*

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06, 61 854 38 03

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	7
WPROWADZENIE (<i>Judyta Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal, Grzegorz Mazur</i>)	11
I. WYZWANIA CYFROWE I ŚRODOWISKOWE	17
1. W stronę zrównoważonej i cyfrowej gospodarki – o wyzwaniach podwójnej transformacji w Unii Europejskiej (<i>Judyta Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal, Anita Perska</i>)	19
2. Ewolucja rynku cyfrowego Unii Europejskiej: wybrane aspekty pojęciowe i prawodawcze (<i>Łukasz D. Wróblewski</i>)	31
3. Wykorzystanie sztucznej inteligencji na rzecz rozwoju miast i regionów (<i>Dorota Czyżewska-Misztal</i>)	43
4. Transformacja energetyczna w Unii Europejskiej w latach 1990-2021 (<i>Bogusława Drelich-Skulska, Paweł Brusilo</i>)	53
5. Wpływ człowieka na środowisko w perspektywie zrównoważonego rozwoju (<i>Magdalena Muradin</i>)	69
6. Gospodarka o obiegu zamkniętym sposobem na efektywne zarządzanie zasobami (<i>Piotr Idczak</i>)	81
7. Zintegrowane gospodarowanie zasobami wodnymi – wybrane aspekty praktyczne na przykładzie Polski (<i>Karol Dawid Mrozik</i>)	91
II. WYZWANIA SPOŁECZNE	105
8. Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w świetle europejskiej polityki spójności i celów zrównoważonego rozwoju (<i>Maciej Pietrzykowski</i>)	107
9. Starzenie się społeczeństw w krajach Unii Europejskiej (<i>Krzysztof Szwarz</i>) ..	124
10. Nowy pakt o migracji i azylu (<i>Judyta Cabańska</i>)	134
11. Wybrane zmiany na rynku pracy w Unii Europejskiej w latach 2013–2023 (<i>Magdalena Knapińska</i>)	146

12. Europejska Unia Zdrowotna (<i>Ida Musiałkowska</i>)	159
13. Zrównoważone i odporne społeczeństwo (<i>Judyta Cabańska, Magdalena Śliwińska</i>)	173
14. Zrównoważone zachowania konsumentów – wybrane zagadnienia (<i>Maria Sielicka-Różyńska</i>)	185
III. WYZWANIA HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO	195
15. Ekspansja usług dostarczanych cyfrowo w globalnym handlu (<i>Ewa Mińska-Struzik</i>)	197
16. Reforma systemu celnego Unii Europejskiej (<i>Grzegorz Mazur</i>)	207
17. Kraje rozwijające się wobec wyzwań globalnych (<i>Katarzyna Anna Nawrot</i>)	220
18. Fair Trade, czyli Sprawiedliwy Handel – w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej (<i>Magdalena Śliwińska</i>)	232
19. Kompas dla Zmiany Systemowej jako koncepcja wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu w państwach członkowskich Unii Europejskiej (<i>Judyta Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal, Grzegorz Mazur</i>)	243
ZAKOŃCZENIE	255
SPIS TABEL	259
SPIS RYSUNKÓW, WYKRESÓW I MAP	261

Wykaz skrótów

AEO	authorised economic operator instytucja upoważnionego przedsiębiorcy
AI	artificial intelligence sztuczna inteligencja
AR	augmented reality rzeczywistość rozszerzona
CE (GOZ)	circular economy Gospodarka Obiegu Zamkniętego
DDS	digitally deliverable services usługi dostarczane cyfrowo
DP	Dyrektywa powodziowa
DPSIR	Driving forces, Pressures, State, Impact, Response (model)
EASO	European Asylum Support Office Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
ECIS	European Cancer Information System
EEA	European Environment Agency Europejska Agencja Ochrony Środowiska
EHDS	European Health Data Space Europejska przestrzeń danych medycznych
EHU	European Health Union Europejska Unia Zdrowotna
EKES	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

ENISA	European Union Agency for Cybersecurity Agencja Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa
EUAA	European Union Agency for Asylum Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu
EU ETS	European Union Emissions Trading System Unijny system handlu emisjami
EU OSHA	European Agency for Safety and Health at Work Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy
EŻŁ	Europejski Zielony Ład
FAO	Food and Agriculture Organisation Organizacja do spraw Wyżywienia i Rolnictwa
GIS	Geographic Information System System Informacji Geograficznej
GPG	gender pay gap luka płacowa
GWP	Global Water Partnership Globalne Partnerstwo dla Wody
HERA	Health Emergency and Preparedness Agency Agencja ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia
IARC	International Agency for Research on Cancer Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem
IAEG-SDG	Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators Międzyagencyjna Grupa Ekspertów ds. wskaźników SDG
ICT	Information and Communication Technologies technologie informacyjne i komunikacyjne
IoT	Internet of Things internet rzeczy
IOŚ-PIB	Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
IMGW-PIB	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy
IWRM (ZGZW)	Integrated Water Resources Management Zintegrowane Gospodarowanie Zasobami Wodnym
ISOK	Informatyczny System Osłony Kraju
JCWP	Jednolita część wód powierzchniowych
JCWPd	Jednolita część wód podziemnych
KE	Komisja Europejska

KPI	key performance index kluczowe wskaźniki efektywności
MZP	Mapy zagrożenia powodziowego
MPHP	Mapa Podziału Hydrograficznego Polski
MRP	Mapy ryzyka powodziowego
NEET	not in education, employment or training młodzież nieucząca się i niepracująca
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZE	odnawialne źródła energii
PGW	Plan gospodarowania wodami
PGWWP	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
PPSS	Plan przeciwdziałania skutkom suszy
PWŚK	Program wodno-środowiskowy kraju
PZRP	Plan zarządzania ryzykiem powodziowym
RDW	Ramowa Dyrektywa Wodna
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
SIGW	System Informacyjnego Gospodarowania Wodami
SDG	sustainable development goals
(CZR)	cele zrównoważonego rozwoju
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UKC	unijny kodeks celny
UNCTAD	United Nations Commission for Trade and Development Komisja ONZ ds. handlu i rozwoju
UNEP	United Nations Environment Programme Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
WMS	Web Map Service międzynarodowy standard udostępniania danych przestrzennych w internecie w postaci rastrowej
WFS	Web Feature Service międzynarodowy standard udostępniania danych przestrzennych w internecie w postaci wektorowej, dającej możliwość wyszukiwania elementów

WFTO	World Fair Trade Organization Światowa Organizacja Sprawiedliwego Handlu
WHO	World Health Organization Światowa Organizacja Zdrowia
WORP	Wstępna ocena ryzyka powodziowego
VR	virtual reality rzeczywistość wirtualna

Wprowadzenie

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/0>

W środku trudności kryje się szansa
Albert Einstein

Od kilku lat zrównoważony rozwój jest przedmiotem coraz szerszego zainteresowania opinii publicznej oraz licznych badań o charakterze interdyscyplinarnym ze względu na nieodwracalne skutki degradacji środowiska naturalnego, nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych, podnoszenia się poziomu mórz i oceanów czy znaczącej utraty bioróżnorodności. To zagadnienie, o którym dyskutuje się zarówno w kręgach akademików, jak i praktyków biznesu i w życiu codziennym. Dążenie do zachowania planety w stanie niepogorszonym dla przyszłych generacji powinno być celem każdego pokolenia. Zmiany obserwowane w środowisku naturalnym zaszły już tak daleko, że jest za późno, aby zastanawiać się, czy transformacja gospodarki w kierunku zrównoważonej konsumpcji i produkcji na poziomie globalnym jest konieczna. W obecnej sytuacji jest ona konieczna i należy podjąć wszelkie działania, aby możliwie jak najszybciej stała się rzeczywistością (UNEP, 2024).

Sugerowane cytowanie:

Cabańska, J., Czyżewska-Misztal, D. i Mazur G. (2024). Wprowadzenie. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 11–15). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Europa postawiła sobie za cel osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, co jest zarówno wyzwaniem, jak i szansą dla europejskiego systemu gospodarczego. Wymaga to przeprojektowania gospodarki, aktualizacji polityki przemysłowej oraz inwestowania w badania i innowacje.

Wyzwania środowiskowe są silnie powiązane z transformacją cyfrową gospodarek w ramach czwartej rewolucji przemysłowej, która przejawia się: 1) powszechnością cyfryzacji i stałą komunikacji między ludźmi, między ludźmi a urządzeniami oraz między urządzeniami; 2) zwiększoną liczbą wdrażanych przełomowych innowacji oraz 3) rozwojem technologii autonomicznego zachowania się maszyn dzięki zastosowaniu sztucznej inteligencji (Ratajczak i Woźniak-Jęchorek, 2020). W tym kontekście używa się także pojęcia przemysłu 4.0 (Jankowska i in., 2023). Wszystkie wspomniane zmiany stały się możliwe dzięki szerokiemu zastosowaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych, od końca 2022 roku zdominowanemu przez skokowy rozwój generatywnej sztucznej inteligencji, którego symbolem stał się ChatGPT. W 2021 roku został opublikowany raport Komisji Europejskiej, w którym nakreślono z kolei trendy technologiczne sprzyjające przejściu do gospodarki 5.0, podkreślono znaczenie przemysłu w budowaniu dobrobytu społecznego oraz wskazano konieczność przejścia do przemysłu 5.0, który powinien być zrównoważony, odporny i skoncentrowany na człowieku (European Commission i in., 2021).

Przeprowadzenie zarówno zielonej, jak i cyfrowej transformacji wiąże się z licznymi wyzwaniami, wynikającymi z wieloaspektowości podejmowanych jednocześnie działań, a niekiedy ich wzajemnego wykluczania się. Wybory środowiskowe wymuszają zwiększone koszty inwestowania w infrastrukturę, dają jednak szansę na zachowanie dobrostanu planety dla przyszłych pokoleń. Ponadto nie wolno zapominać o uwzględnieniu perspektywy społecznej tychże przemian. Bez świadomego i zaangażowanego społeczeństwa nie ma możliwości przeprowadzenia transformacji środowiskowej czy cyfrowej, gdyż wspomniane procesy wymagają współdziałania wszystkich interesariuszy (OECD, 2019). Dodatkowo współczesne społeczności muszą stawiać czoła wyzwaniom, takim jak starzenie się społeczeństwa, zmiany na rynku pracy czy ruchy migracyjne, które w znacznej mierze oddziałują na przebieg procesów gospodarczych czy środowiskowych.

Aby realizowane polityki i kierunki działań przyniosły pożądane efekty, muszą być wdrażane w wymiarze globalnym. Żadne państwo czy organizacja międzynarodowa nie są w stanie samodzielnie przeciwdziałać zmianom klimatycznym i podejmować efektywnych działań dostosowawczych (OSEPI i in., 2022). Kryzys klimatyczny dotyczy całej planety i odpowiedź musi mieć adekwatną skalę. Zrównoważony rozwój powinien obejmować wszystkie dziedziny działalności społeczno-gospodarczej i całą międzynarodową społeczność. Współzależności gospodarcze, społeczne i technologiczne we współczesnym świecie determinują bezwzględną konieczność podejmowania wysiłku przez wszystkich. W niniejszej monografii globalny wymiar zrównoważonej gospodarki jest analizowany głównie

przez pryzmat przemian w handlu międzynarodowym oraz wyzwań, przed którymi stoją zarówno kraje rozwinięte, jak i rozwijające się. W tych właśnie obszarach przejawiają się istotne zmiany związane ze zrównoważonym rozwojem, a omawiane koszty i zadania wynikające ze zmian klimatycznych oraz technologicznych są szczególnie wyzwaniem właśnie dla państw słabiej rozwiniętych.

Koncepcja monografii powstała podczas dyskusji naukowych, toczonych przez pracowników Katedry Europeistyki Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (UEP) na temat wyzwań, przed jakimi stoi współczesna gospodarka w związku z realizacją założeń zrównoważonego rozwoju. Podwójna transformacja cyfrowo-środowiskowa, zmiany społeczne wynikające z globalnych wyzwań, Europejski Zielony Ład, pandemia COVID-19 i działania podejmowane przez gospodarki narodowe w celu ożywienia gospodarczego czy wojna w Ukrainie to zagadnienia, które mocno oddziałują na sposób funkcjonowania gospodarki międzynarodowej. Wieloaspektowa monografia stanowi próbę odpowiedzi na pytania, w jaki sposób stawić czoła najważniejszym przeobrażeniom związanym z transformacją cyfrowo-środowiskową oraz przemianami społecznymi i globalnymi. Do współpracy nad monografią zaproszono także badaczki i badaczy z innych katedr UEP oraz z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Publikacja została podzielona na trzy części. Część pierwsza dotyczy cyfrowych i środowiskowych wyzwań dla zrównoważonej gospodarki światowej i składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym zarysowano działania podejmowane przez Unię Europejską (UE) w zakresie transformacji cyfrowej i środowiskowej oraz wskazano wyzwania wynikające z ich implementacji. W rozdziale drugim omówiono ewolucję rynku cyfrowego UE z perspektywy zmian prawodawstwa w tym obszarze oraz nakreślono związki między unijnym rynkiem wewnętrznym a rynkiem cyfrowym. W kolejnym rozdziale, na podstawie rosnącego zainteresowania rozwiązaniami opartymi na sztucznej inteligencji we wszystkich obszarach życia społeczno-gospodarczego, pokazano, w jaki sposób AI jest wykorzystywana na rzecz rozwoju miast i rozwoju regionalnego, zarówno z teoretycznego punktu widzenia, jak i na przykładzie konkretnych rozwiązań praktycznych. W rozdziale czwartym zaprezentowano wyniki badań w zakresie transformacji energetycznej w odniesieniu do założeń unijnej polityki energetycznej i wskazano na wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz zmiany w strukturze końcowej konsumpcji energii w poszczególnych sektorach. Kolejny rozdział dotyczy wpływu człowieka na środowisko z perspektywy zrównoważonego rozwoju i zawiera analizę głównych zagrożeń środowiskowych związanych z działalnością gospodarczą oraz możliwych do podjęcia działań mitygujących. Rozdział szósty stanowi syntezę założeń gospodarki o obiegu zamkniętym oraz prezentuje rozważania na temat kreowania wzorców konsumpcji i cyrkularnych modeli biznesowych. W rozdziale siódmym uwagę skierowano na wybrane aspekty zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce, podkreślając jego istotność z perspektywy zrównoważonego rozwoju.

Celem części drugiej, również składającej się z siedmiu rozdziałów, jest wskazanie najważniejszych dla zrównoważonej gospodarki przemian o charakterze społecznym. W rozdziale ósmym przeprowadzono analizę różnicowań społeczno-gospodarczych w Polsce, biorąc za punkt odniesienia założenia zrównoważonego rozwoju oraz polityki spójności w UE. W rozdziale dziewiątym dokonano przeglądu krajów członkowskich UE z perspektywy starzenia się społeczeństw, przedstawiając przyczyny, potencjalne skutki oraz trendy rozwojowe tego zjawiska. Rozdział dziesiąty odwołuje się do zagadnienia migracji ludności w perspektywie nowych ram prawnych proponowanych przez UE w tym obszarze. W rozdziale jedenastym wskazano najistotniejsze zmiany obserwowane na rynku pracy w UE, koncentrując się na tych, które mają największe znaczenie z punktu widzenia pracodawców. Rozdział dwunasty został poświęcony działaniom UE w obszarze zdrowia, w tym przede wszystkim charakterystyce założeń Europejskiej Unii Zdrowotnej i jej głównym elementom, takim jak europejski plan walki z rakiem, działania w obszarze zdrowia psychicznego oraz zmiany w prawie farmaceutycznym. W rozdziale trzynastym dokonano identyfikacji społecznych aspektów celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz określono znaczenie i sposoby budowy zrównoważonego i odpornego społeczeństwa. W ostatnim rozdziale tej części przedstawiono działania i zachowania konsumentów, które powinny być realizowane w celu osiągnięcia zrównoważonej i odpowiedzialnej konsumpcji, i zwrócono szczególną uwagę na koncepcję *zero waste*.

Część trzecia, składająca się z pięciu rozdziałów, jest poświęcona globalnym wyzwaniom dla zrównoważonej gospodarki światowej. Rozdział piętnasty dotyczy pojęcia, istoty i rodzajów usług dostarczanych drogą cyfrową jako podkategorii handlu cyfrowego. Podejmuje przy tym kwestię wyzwań i barier rozwoju tychże usług. W rozdziale szesnastym omówiono najważniejsze nowe rozwiązania w ramach systemu celnego UE zaproponowane przez Komisję Europejską: nowe partnerstwo z biznesem, inteligentniejsze podejście do kontroli celnych i nowoczesne podejście do e-handlu. W rozdziale siedemnastym przedstawiono problem ubóstwa i wyżywienia ludzkości, kwestię nierówności rozwojowych, degradacji środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa międzynarodowego jako kluczowych wyzwań, z którymi borykają się kraje rozwijające się. To właśnie dla tych państw koszty związane z dostosowaniami do zmian klimatycznych i całą transformacją będą szczególnie obciążeniem, co wymaga uwagi całej społeczności międzynarodowej. W rozdziale osiemnastym omówiono z kolei istotę *Fair Trade* i jego znaczenia w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym akcentem położonym na certyfikaty *Fair Trade*. Ostatni rozdział monografii odwołujący się do Kompas dla Zmiany Systemowej stanowi swoistą klamrę dla wszystkich rozważań zaprezentowanych w książce, gdyż zawiera rekomendacje, w jaki sposób wdrażać Europejski Zielony Ład w ujęciu systemowym.

Wieloaspektowe podejście do zrównoważonej gospodarki łączące wymiar cyfrowy, środowiskowy i społeczny transformacji, ze wskazaniem przemian globalnych

w gospodarce, stanowi cechę wyróżniającą tej książki. Jest ona adresowana do szerokiego grona czytelników zainteresowanych aktualną tematyką zrównoważonego rozwoju w perspektywie międzynarodowej: środowiska akademickiego, studentów oraz praktyków biznesu. Mamy nadzieję, że rozważania zawarte w niniejszej publikacji przybliżą nas do spełnienia założeń zrównoważonego rozwoju i uczynią nasze codzienne działania bardziej odpowiedzialnymi za dobrostan planety i relacje społeczne.

Judyta Cabańska, Dorota Czyżewska-Misztal i Grzegorz Mazur

Bibliografia

- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, Breque, M., De Nul, L. i Petridis, A. (2021). *Industry 5.0 – Towards a sustainable, human-centric and resilient European industry*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/308407>
- Jankowska, B., Mińska-Struzik, B., Bartosik-Purgat, B., Götz, M. i Olejnik, I. (2023). Industry 4.0 technologies adoption: barriers and their impact on Polish companies' innovation performance. *European Planning Studies*, 31(5), 1029–1049. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2068347>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2019). *Going digital: Shaping policies, improving lives*. <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>
- OSEPI (Open Society European Policy Institute), Systemiq i Club of Rome. (2022). *International system change compass. The global implications of achieving the European Green Deal*. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/international-system-change-compass>
- Ratajczak, M. i Woźniak-Jęchorek, B. (2020). Rewolucje przemysłowe i ich wpływ na rozwój ekonomii. *Studia BAS*, 3(63), 25–41. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.20>
- UNEP (United Nations Environment Programme). (2024). *Global resources outlook 2024: Bend the trend – Pathways to a liveable planet as resource use spikes*. *International Resource Panel*. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44901>



WYZWANIA CYFROWE I ŚRODOWISKOWE



 **Judyta Cabańska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
judyta.cabanska@ue.poznan.pl

 **Dorota Czyżewska-Misztal**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
dorota.czyzewska-misztal@ue.poznan.pl

 **Anita Perska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Zarządzania Strategicznego
anita.perska@ue.poznan.pl

1

W stronę zrównoważonej i cyfrowej gospodarki – o wyzwaniach podwójnej transformacji w Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/1>

Towards a sustainable and digital economy – on the challenges of the twin transition in the EU

Abstract: The twin transition in the EU constitutes an important research and policy area nowadays. Efforts are multiplied in order to face challenges resulting from the digital transformation of economies and societies as well as fostering sustainable development goals. The considerations presented in this chapter are guided by three objectives: 1) an outline of the EU's digital transformation efforts with the identification of key projects in this area; 2) an outline of the EU's green transformation efforts; and 3) an identification of the challenges arising from green and digital transformation for the EU. Text analysis and case study are used as research methods in the chapter. The results show that the twin transition is a process that already started being implemented, the EU has formulated strategies, key projects and indicators to be measured. Now a common effort of multiple stakeholders: Member States, the EU institutions, European enterprises and societies is needed to face diverse challenges of the green and digital transition in the EU.

Keywords: twin transition, green transition, digital transformation, EU.

Sugerowane cytowanie:

Cabańska, J., Czyżewska-Misztal, D. i Perska, A. (2024). W stronę zrównoważonej i cyfrowej gospodarki – o wyzwaniach podwójnej transformacji w Unii Europejskiej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 19–30). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

W wyniku postępów globalizacji w ostatnich dwóch dekadach przedsiębiorstwa i gospodarki narodowe podejmują działania mające na celu sprostanie temu procesowi. Transformacja cyfrowa, rozumiana jako zmiany wprowadzone w związku z zastosowaniem technologii cyfrowych we wszystkich aspektach ludzkiej działalności (Stolterman i in., 2004, s. 689), to jedno z kluczowych działań w tym zakresie. Stanowi ona szansę na rozwój społeczno-gospodarczy, poprawę jakości zdrowia i życia obywateli, stawienie czoła wyzwaniom nowej rzeczywistości (OECD, 2023a, 2023b; Śledziwska i Włoch, 2020), ale tworzy także wielorakie zagrożenia, dyskutowane w literaturze (Harari, 2018; Kraus i in., 2021). Liczne globalne i lokalne kryzysy, takie jak skutki pandemii COVID-19 w sferze społecznej i gospodarczej, recesja gospodarcza, wojna w Ukrainie, konflikt na Bliskim Wschodzie, walka o wpływy światowych mocarstw, którym muszą sprostać społeczeństwa, gospodarki narodowe i gospodarka światowa, wymagają szybkich i odpowiednich rozwiązań.

O transformacji cyfrowej często dyskutuje się głównie z perspektywy biznesowej. Istotne wydaje się także spojrzenie na nią przez pryzmat naszej planety, gdyż właśnie z powodu takich zjawisk, jak dewastacja środowiska naturalnego, spadek różnorodności biologicznej, zwiększony poziom mórz i wód przybrzeżnych czy ekstremalne zjawiska pogodowe, kwestie zrównoważonego rozwoju są coraz częściej łączone z wyzwaniami dotyczącymi digitalizacji. Przyczynia się ona do walki z globalnym ociepleniem, a także wpływa na ograniczenie zanieczyszczenia środowiska. W ostatnich latach coraz więcej miejsca w dyskusjach naukowych poświęca się powiązaniu działań podejmowanych w ramach transformacji cyfrowej z celami zrównoważonymi. Takie podejście określa się mianem podwójnej transformacji (*twin transition*), w dokumentach unijnych funkcjonuje określenie *dwojaka transformacja*. Unia Europejska (UE) od lat wdraża działania wiążące cele cyfrowej i zielonej Europy, a w ostatnich latach zainicjowała prace dotyczące realizacji celów służących podejmowaniu wyzwań związanych z podwójną transformacją.

Rozważaniom zawartym w tym rozdziale przyświecają trzy cele: 1) zaprezentowanie zarysu działań podejmowanych przez UE w zakresie transformacji cyfrowej ze wskazaniem kluczowych projektów w tym obszarze; 2) przedstawienie zarysu działań unijnych dotyczących zielonej transformacji oraz 3) wskazanie wyzwań wynikających z zielonej i cyfrowej transformacji dla UE. Celom tym jest podporządkowana struktura rozdziału, w którym wyróżniono trzy części. Całość zamyka podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonych rozważań. Jako narzędzia badawcze w pracy wykorzystano studium przypadku oraz analizę tekstów.

1.1. Transformacja cyfrowa w UE na przykładzie wybranych programów

Działania podejmowane przez UE w zakresie cyfrowej transformacji odzwierciedlają jej wysiłki na rzecz budowania konkurencyjnej i otwartej Europy, w której człowiek jest stawiany na pierwszym miejscu. W najnowszej perspektywie finansowej 2021–2027 to jeden z priorytetów UE, wokół którego koncentruje się większość działań i programów. Chodzi m.in. o tak różnorodne obszary, jak cyberbezpieczeństwo, umiejętności cyfrowe obywateli, edukacja, infrastruktura krytyczna, media społecznościowe, unormowania prawne w zakresie półprzewodników, dostęp do danych czy prace nad ramami prawnymi stosowania sztucznej inteligencji. Celem tych działań jest zapewnienie równych szans w czerpaniu korzyści z cyfryzacji zarówno obywatelom, jak i dla przedsiębiorstw działającym na europejskim rynku. W poniższym podrozdziale skupiono się na wybranych działaniach UE w tym obszarze.

Unia podejmuje działania na rzecz suwerenności cyfrowej oraz ustanawia standardy w tej dziedzinie. W 2021 roku Komisja Europejska (KE) ogłosiła program *Droga ku cyfrowej dekadzie* wraz z konkretnymi celami i założeniami na 2030 rok (w zakresie umiejętności, transformacji cyfrowej przedsiębiorstw, bezpiecznej i zrównoważonej infrastruktury cyfrowej oraz cyfryzacji usług publicznych) (Komisja Europejska, 2023a). W tym samym roku Parlament Europejski przyjął sprawozdanie na temat kształtowania cyfrowej przyszłości Europy, wzywając Komisję do zajęcia się kwestiami wykorzystania możliwości jednolitego rynku cyfrowego, wspierania innowacji i umiejętności cyfrowych oraz lepszego wykorzystania sztucznej inteligencji (European Parliament, 2021). W czerwcu 2023 roku Komisja opublikowała kluczowe wskaźniki efektywności (*key performance indicators*, KPI) dla programu *Cyfrowa dekada* (Komisja Europejska, 2023b, 2023c), a we wrześniu 2023 roku został zaprezentowany pierwszy raport o stanie cyfrowej dekady w UE (European Commission, 2023).

Pierwszym obszarem, który należy wskazać, dyskutując o transformacji cyfrowej w UE, są działania podjęte w zakresie przyjęcia prawodawstwa unijnego dotyczącego wykorzystania sztucznej inteligencji. Jest to odpowiedź na wciąż rosnącą konkurencję w tym obszarze ze strony Chin i Stanów Zjednoczonych, które dysponują największymi na świecie zasobami danych (Chiny) oraz środków finansowych (USA) mających na celu szybki rozwój algorytmów opartych na sztucznej inteligencji. Unia, która opracowała tzw. akt w sprawie sztucznej inteligencji (*AI Act*), chce jako pierwsza organizacja na świecie zbudować podwaliny prawne mające na celu określenie ram rozwoju i zastosowania sztucznej inteligencji we Wspólnocie (Komisja Europejska, 2024). Europejskie podejście do sztucznej inteligencji cechuje się skoncentrowaniem na człowieku, budowaniem

wiarygodnej i etycznej sztucznej inteligencji, która stworzy bezpieczne i przyjazne dla innowacji środowisko dla jej użytkowników oraz programistów (Komisja Europejska, 2021b). Należy wskazać, że działania UE w zakresie unormowania prawnego zastosowania sztucznej inteligencji spotykają się z różnym odbiorem interesariuszy: podczas gdy sektor przemysłowy i władze publiczne lobbują na rzecz ograniczenia obowiązkowych wymagań dotyczących zastosowania sztucznej inteligencji (podkreślając konieczność zachowania równowagi między regulacjami a elastycznością dla rozwoju sektora i globalnej konkurencyjności przez europejskie podmioty w tej dziedzinie), inne grupy społeczne wyrażają zadowolenie z proponowanych przez UE ram prawnych (Future of Life Institute, 2024). Proces legislacyjny związany z AI Act jest obecnie w toku. W lipcu 2024 roku został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (2024/1689) pod tytułem Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji). AI Act wszedł w życie we wszystkich 27 państwach członkowskich UE 1 sierpnia 2024 roku, a egzekwowanie większości jej przepisów rozpocznie się 2 sierpnia 2026 roku.

Postępy w rozwoju sztucznej inteligencji w Europie zależą w znacznej mierze od dostępu do dobrej jakości danych, stąd UE podjęła także działania w obszarze europejskiej strategii w zakresie danych, mającej na celu stworzenie jednolitego rynku danych, zapewniającego unijną konkurencyjność i suwerenność w tym obszarze. UE jest świadoma potencjału danych przemysłowych i publicznych dla przedsiębiorstw i naukowców, dlatego zainicjowano prace nad stworzeniem europejskich przestrzeni danych, infrastruktury *big data* oraz uregulowań, które przyczynią się do zwiększenia wiarygodności (Komisja Europejska, 2020). Wspólne europejskie przestrzenie danych zapewnią dostępność większej ilości danych do wykorzystania w społeczeństwie i gospodarce, przy jednoczesnym utrzymaniu kontroli nad przedsiębiorstwami i osobami fizycznymi, które je generują. W 2022 roku KE przyjęła rozporządzenie w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystania, zwane aktem w sprawie danych (Komisja Europejska, 2022). W czerwcu 2023 roku Parlament Europejski i Rada UE osiągnęły porozumienie polityczne co do aktu w sprawie danych. Akt prawny podlega obecnie zatwierdzeniu, a po tym etapie zacznie obowiązywać po upływie 20 miesięcy.

Przykładem działań podejmowanych przez UE w zakresie stawiania czoła wyzwaniom cyfrowym i ekologicznym jest także europejski akt w sprawie czipów (Rozporządzenie, 2023), który wszedł w życie 21 września 2023 roku. Półprzewodniki są podstawowym elementem wyposażenia urządzeń cyfrowych, mają swoje zastosowanie w smartfonach, samochodach elektrycznych, infrastrukturze

krytycznej, w sektorze ochrony zdrowia, energetyki, komunikacji i automatyzacji, a także w innych gałęziach przemysłu. Należy jednak wskazać, że UE doświadcza obecnie bezprecedensowych zakłóceń łańcucha dostaw czipów i uzależnienia od państw trzecich w zakresie wytwarzania i projektowania czipów, co – biorąc pod uwagę znaczenie półprzewodników jako czynnika umożliwiającego transformację w kierunku modelu zrównoważonego i zielonej Europy – skłoniło instytucje unijne do podjęcia prac nad pakietem legislacyjnym dotyczącym półprzewodników (Miller, 2023). Pakiet przyjęty w formie rozporządzenia ma za zadanie ustanowić ramy dla zwiększenia odporności UE w dziedzinie technologii półprzewodnikowych, wzmocnić unijny ekosystem półprzewodników przez zmniejszenie zależności i umocnienie suwerenności technologicznej i innowacji w tym sektorze przemysłu. Docelowo, wraz z publicznymi i prywatnymi inwestycjami rządu ponad 43 mld euro, ma przyczynić się do zwiększenia udziału UE w produkcji czipów z 10% obecnie do 20% światowej produkcji w 2030 roku (co jest jednym z celów szczegółowych cyfrowej dekady).

Cyfryzacja oferuje społeczeństwu i gospodarkom wprost nieograniczone możliwości, jednak nie należy zapominać o licznych cyberzagrożeniach, które niesie ze sobą. Przypadki cyberprzestępczości w Europie stają coraz częstsze i coraz bardziej wyrafinowane, jako że coraz więcej urządzeń jest podłączonych do internetu rzeczy. Unia podejmuje zatem działania na rzecz budowania otwartej i bezpiecznej cyberprzestrzeni, które w bezpośredni sposób przyczyniają się do tworzenia odpornej, cyfrowej i ekologicznej Europy. Powołano do istnienia Agencję Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (European Network and Information Security Agency, ENISA), której rolą jest wspieranie państw członkowskich i instytucji unijnych w skutecznym reagowaniu na cyberataki. Należy zauważyć, że kraje unijne zajmują czołowe miejsca na świecie w zakresie cyberbezpieczeństwa. Wartość rynku cyberbezpieczeństwa jest szacowana obecnie na 160 mld euro i rośnie w tempie 17% rocznie. W UE działa ponad 60 tys. przedsiębiorstw w obszarze cyberbezpieczeństwa oraz ponad 660 specjalistycznych ośrodków w tej dziedzinie (Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, 2023a).

1.2. Transformacja ekologiczna w UE

Oprócz transformacji cyfrowej KE podejmuje także próby rozwiązania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym, określanych jako najważniejsze zadanie stojące przed obecnym pokoleniem. Wyzwaniem staje się efekt cieplarniany w atmosferze, zmieniający się klimat, zagrożenie zagładą miliona spośród ośmiu milionów gatunków żyjących obecnie na naszej planecie, zanieczyszczenie i dewastacja lasów i oceanów. Odpowiedzią na te problemy

jest Europejski Zielony Ład będący nową strategią na rzecz wzrostu, której celem jest „przekształcenie Unii Europejskiej w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 roku osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych” (Komisja Europejska, 2019, s. 2). Podkreślić należy, że Europejski Zielony Ład tworzy integralną część opracowanej przez Komisję strategii mającej na celu wdrożenie *Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju* i celów zrównoważonego rozwoju.

Transformacja gospodarki UE z myślą o zrównoważonej przyszłości ma nastąpić m.in. w wyniku opracowania zbioru strategii politycznych, dotyczących dostaw czystej energii w całej gospodarce, w sektorze przemysłu, produkcji i konsumpcji, infrastruktury na dużą skalę, transportu, żywności i rolnictwa, budownictwa, a także opodatkowania i świadczeń socjalnych. Większa uwaga zostanie skupiona na ochronie i restytucji naturalnych ekosystemów, zrównoważonym wykorzystywaniu zasobów i poprawie zdrowia ludzkiego.

Wyróżniono następujące elementy Europejskiego Zielonego Ładu (Komisja Europejska, 2019, s. 4–18):

- bardziej ambitne cele klimatyczne UE na lata 2030 i 2050,
- dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii,
- zmobilizowanie sektora przemysłu do działań na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym,
- budowanie i remontowanie w sposób oszczędzający energię i zasoby,
- przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność,
- wdrożenie strategii „od pola do stołu”: stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowisku systemu żywnościowego,
- ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności,
- zerowy poziom emisji zanieczyszczeń prowadzący do nietoksycznego środowiska.

Rada Europejska przyjęła 12 grudnia 2019 roku cel polegający na osiągnięciu neutralności klimatycznej w Unii do 2050 roku i potwierdziła konieczność stworzenia ram, które umożliwią jego realizację. W związku z tym KE 4 marca 2020 roku złożyła wniosek ustawodawczy w sprawie pierwszego *Europejskiego prawa o klimacie*, aby uwzględnić cel Europejskiego Zielonego Ładu w prawie unijnym. Cel neutralności klimatycznej został bezpośrednio wyrażony w art. 2 ust. 1 rozporządzenia, według którego emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych w całej Unii należy zrównoważyć najpóźniej do 2050 roku, zmniejszając w tym czasie emisje do poziomu zerowego netto (następnie Unia ma dążyć do osiągnięcia ujemnych emisji) (Fischer, 2021). Zrealizowanie celu neutralności klimatycznej określonego w art. 2 ust. 1 zakłada ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 roku (emisje po odliczeniu pochłaniania) o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 roku (Rozporządzenie, 2021, art. 4, ust. 1). Komisja

Europejska rekomenduje ponadto ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 90% do 2040 roku (European Commission, 2024).

Zestaw wniosków ustawodawczych wprowadzających zmianę i aktualizację unijnych przepisów oraz ustanowienie nowych inicjatyw prowadzących do tego, aby polityka UE była zgodna z celami klimatycznymi ustalonymi przez Radę i Parlament Europejski, jest określany mianem pakietu *Gotowi na 55 (Fit for 55)*, a nazwa nawiązuje do redukcji emisji o co najmniej 55% do 2030 roku (Komisja Europejska, 2021a, s. 1, 4). Założenie pakietu opiera się na unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji, którego rozwinięcie jest planowane przez jego umocnienie i stosowanie w odniesieniu do nowych sektorów, w których dotąd nie obowiązywała redukcja emisji. Z doświadczeń ostatnich szesnastu lat wynika, że handel emisjami jest skutecznym mechanizmem pozwalającym na opłacalną redukcję emisji, a dochody z handlu emisjami można przeznaczyć na wsparcie transformacji na rzecz bardziej ekologicznej produkcji oraz na pobudzenie innowacji (Komisja Europejska, 2021a, s. 7). Wprowadzeniu Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu *Gotowi na 55* towarzyszy dyskusja o przestrzeganiu praw człowieka – z jednej strony prawa do czystego środowiska, a z drugiej prawa do wolności, prawa do godnego życia czy prawa do działalności gospodarczej (Sitek, 2023, s. 17).

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów klimatycznych ma transformacja energetyczna, ponieważ zużycie energii odpowiada za 75% emisji w UE. Oszczędzanie energii i korzystanie w większym stopniu z odnawialnych źródeł energii przyjmuje się za kluczowy czynnik sprzyjający tworzeniu miejsc pracy, wzrostowi gospodarczemu i redukcji emisji (Komisja Europejska, 2021a, s. 11). Jako reakcję na trudności i zakłócenia na światowym rynku energii spowodowane napaścią Rosji na Ukrainę KE przedstawiła w maju 2022 roku plan REPowerEU (Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, 2023b).

1.3. Wyzwania podwójnej transformacji w UE

Przyjęte w ostatnich latach cele i priorytety UE nie są już tylko odpowiedzią na wewnętrzne problemy Europy (zapewnienie pokoju, dobrobytu oraz rozwój społeczno-gospodarczy), ale stanowią reakcję na wyzwania przychodzące z zewnątrz (zmiany klimatyczne, konfrontacja geopolityczna, pandemia, niekontrolowane migracje). Fundamentalnym nowym priorytetem UE stała się przebudowa modelu społeczno-gospodarczego w państwach członkowskich w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, co znajduje odzwierciedlenie w założeniach Europejskiego Zielonego Ładu, który można postrzegać jako największy w historii projekt UE. Przyjęte cele klimatyczne będą bowiem oddziaływać na kształt wszystkich polityk

sektorowych Unii, a dążenie do ich osiągnięcia stanie się priorytetem, któremu zostaną podporządkowane inne cele i interesy. Relatywnie tracić na znaczeniu będą dotychczasowe priorytety, takie jak konwergencja gospodarcza czy liberalizacja wspólnego rynku, gdyż w wyniku wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu główny nacisk skierowany będzie na te działania, które dotyczą niskoemisyjności i innowacji. Integracja służyć będzie w coraz większym stopniu trwałemu rozwojowi uwzględniającemu cele środowiskowe, a nie tylko wzrostowi PKB. Konsekwencją podejmowanych działań ma być wypracowanie w Europie nowego modelu gospodarczego, w którym wzrost gospodarczy będzie się stawiać na równi z neutralnością klimatyczną, dbaniem o zasoby naturalne oraz zasadami sprawiedliwości (Ananicz i in., 2021). Realizacja zielonej transformacji wymaga wprowadzenia szeregu nowych inicjatyw legislacyjnych na szczeblu UE o znaczącym wpływie na transport, energetykę, przemysł, rolnictwo i inne sektory, co prowadzi do dyskusji, ale także konfliktów czy napięć obserwowanych w wielu krajach członkowskich Wspólnoty. Wiele branż czy regionów może być narażonych na negatywne społeczno-gospodarcze konsekwencje zielonej transformacji, które tylko częściowo mogą być łagodzone dzięki zastosowaniu mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Niewątpliwie to przesunięcie priorytetów przyniesie daleko idące konsekwencje dla układu sił wewnątrz Unii i będzie wymagało od państw członkowskich stosownej adaptacji. W procesie budowy nowego modelu społeczno-gospodarczego trzeba będzie wykazać się dużą elastycznością oraz międzynarodową solidarnością w obliczu wyzwań, jakie stoją przed Europą. Aby transformacja klimatyczna zakończyła się sukcesem, powinna być zrównoważona – również pod względem finansowym i społecznym.

W osiągnięciu celów klimatycznych kluczowe znaczenie mogą odegrać technologie cyfrowe, dzięki którym wzmocniono odporność gospodarek i społeczeństw podczas pandemii COVID-19. Aby jednak cyfryzacja mogła przynieść oczekiwane efekty, najpierw należy zadbać o to, by technologie cyfrowe prowadziły do oszczędzania energii, a nie jej większego zużycia. Sprzęty powinny w coraz większym stopniu wykorzystywać odnawialne źródła energii, aby w przyszłości stały się neutralne klimatycznie. Cyfryzacja wymaga dużych nakładów energii, stąd może się pojawić wyzwanie związane z zapewnieniem odpowiedniej ilości zielonej energii, która zaspokoiłaby zarówno potrzeby przemysłu, jak i gospodarstw domowych. Obecnie można obserwować problem z ciągłością dostaw energii ze źródeł odnawialnych oraz z magazynowaniem energii (Czyżewska-Misztal i Cabańska, 2023). W celu zmniejszenia oddziaływania technologii cyfrowych na środowisko należałoby także dokonać wielu zmian w zakresie wykorzystania tych technologii (np. przedłużenie cyklu życia wszystkich smartfonów o zaledwie rok umożliwiłoby zmniejszenie do 2030 roku emisji CO₂ o 2,1 Mt rocznie, co jest równoznaczne z usunięciem 1 mln samochodów z dróg; przejście z sieci 4G na 5G może zmniejszyć zużycie energii nawet o 90%) (Komisja Europejska, 2023d).

Unia planuje aktualizację obowiązujących przepisów i wprowadzenie nowych środków służących osiągnięciu założonych celów w zakresie zielonej gospodarki i cyfryzacji. Jednym z takich środków jest zapewnienie neutralności dla klimatu i energooszczędności centrów danych. Istotnym instrumentem przeprowadzenia podwójnej transformacji jest także nowa strategia przemysłowa. Nowoczesna infrastruktura przemysłu ma się przyczynić do przejścia z gospodarki linearnej na gospodarkę o obiegu zamkniętym. W tym kontekście dużym wyzwaniem jest przedłużenie żywotności produktów przez zwiększenie recyklingu i wykorzystanie surowców wtórnych. Przeprowadzenie tego procesu może wspomóc korzystanie ze zbiorów danych cyfrowych oraz wprowadzenie elektronicznego paszportu, zawierającego informacje dotyczące składu, procedury po zakończeniu eksploatacji oraz recyklingu (Komisja Europejska, 2023d). Zmiany w zakresie wykorzystania technologii mogą się przyczynić do zielonej transformacji i ożywić wzrost produktywności w perspektywie średnio- i długoterminowej, tworząc nowe możliwości dla przedsiębiorców i pobudzając innowacje. Jednocześnie można zaobserwować, że niektóre czynniki nadal utrudniają skuteczne wdrażanie i wykorzystywanie technologii cyfrowych we wszystkich warstwach społeczeństwa. Aby czerpać korzyści z transformacji cyfrowej, należy zlikwidować duże luki w dostępie do technologii cyfrowych i korzystaniu z nich. Przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe powinny mieć zapewniony dostęp do łączy szerokopasmowych, a pracowników należałoby wyposażać w umiejętności niezbędne do rozwoju w gospodarce cyfrowej (OECD, 2023c). Zaangażowanie wszystkich sektorów gospodarki i nakłonienie ich do rozwoju planów działań na rzecz wdrażania rozwiązań cyfrowych jest niezbędne do przeprowadzenia transformacji. W tym kontekście w najbliższych latach konieczna wydaje się większa aktywność sektora prywatnego. Analizując wskaźniki efektywności (KPI) służące do pomiaru postępów w realizacji celów cyfrowych, można bowiem zauważyć duże dysproporcje między wartością referencyjną a aktualnym wynikiem w obszarze transformacji cyfrowej przedsiębiorstw (zwłaszcza w zakresie korzystania z rozwiązań sztucznej inteligencji czy dużych zbiorów danych) (Czyżewska-Misztal i Cabańska, 2023; European Commission, 2023). Istotne jest także, aby decydenci polityczni na wszystkich szczeblach uznali zasadniczą rolę badań i innowacji dla osiągnięcia udanej podwójnej transformacji. Badania mają zasadnicze znaczenie dla prowadzenia transformacji cyfrowej w taki sposób, by przyczyniła się do transformacji ekologicznej i odwrotnie (Dæhlen, 2023). Analizując wyzwania związane z podwójną transformacją, należy podkreślić, że jest ona podejmowana w czasie, gdy na arenie międzynarodowej dochodzi do wielu zdarzeń, których skutki znacząco zmieniają skalę wyzwań stojących przed całym światem. Z punktu widzenia Europy najważniejszym z nich jest agresja Rosji na Ukrainę, która sprawiła, że kwestie bezpieczeństwa oraz wzmocnienia potencjału obronnego czy nawet konieczności realizacji trzeciej transformacji – militarnej – stały się przedmiotem debaty w wielu krajach europejskich.

Podsumowanie

Wdrożenie rozwiązań opartych na nowych technologiach może w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych określonych w Europejskim Zielonym Ładzie. Zrozumienie interakcji między transformacją ekologiczną i cyfrową ma kluczowe znaczenie dla ich skutecznego powiązania i osiągnięcia założonych celów (Czyżewska-Misztal i Cabańska, 2023). W raporcie *Towards green&digital future* podkreślono, że niezbędne jest odpowiednie, integracyjne zarządzanie oraz spełnienie określonych wymagań w obszarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym, technologicznym i politycznym (m.in. zapewnienie sprawiedliwej transformacji, budowa spójnego i niezawodnego systemu technologicznego, zapewnienie dostępności danych i bezpieczeństwa, ukierunkowanie inwestycji na zielone technologie cyfrowe, wyposażenie siły roboczej w potrzebne umiejętności) (Muench i in., 2022).

Przekształcenie gospodarki na niskoemisyjną i cyrkularną oznacza fundamentalne zmiany nie tylko w sektorze energetyki, lecz we wszystkich obszarach gospodarki. Wymaga to koordynacji polityki w zakresie zapewnienia instrumentów mających na celu wykorzystanie transformacji cyfrowej do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Nowy model gospodarczy to nie tylko odpowiedź na zmiany klimatyczne, lecz także inwestycja w rozwój, co pozwoli Europie sprostać konkurencji globalnej. Choć transformacja cyfrowa może w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia zielonej transformacji, należy być świadomym, że może ją również spowolnić. Technologie cyfrowe zużywają zasoby i mogą umożliwiać zachowania, które przyspieszają degradację środowiska. Przeprowadzenie obu transformacji wymaga zatem badań nad tym, w jaki sposób można je wzajemnie powiązać. Tylko wtedy, gdy w pełni zostanie wykorzystany potencjał europejskich badań naukowych i innowacji, UE będzie w stanie stawić czoła wyzwaniom podwójnej transformacji, a jej pozytywne skutki odczuje społeczeństwo europejskie (Dæhlen, 2023).

Bibliografia

- Ananicz, S., Buras, P. i Smoleńska, A. (2021). *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*. Fundacja im. Stefana Batorego. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/04/Nowy-rozdzial_Transformacja-UE-a-Polska.pdf
- Czyżewska-Misztal, D. i Cabańska, J. (2023). Podwójna transformacja w UE – stan obecny i wyzwania dla cyfrowej i zielonej Europy. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzy-*

- stwa Ekonomicznego w Zielonej Górze, 19, 108–123. <https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2023.249>
- Dæhlen, M. (2023). *The twin transition century: The role of digital research for a successful green transition of society? The Guild Insight Paper No. 5*. The Guild of European Research-Intensive Universities and Bern Open Publishing. <http://dx.doi.org/10.48350/184458>
- European Commission. (2023). *2030 Report on the state of digital decade*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2023-report-state-digital-decade>
- European Commission. (2024). *Factsheet – Europe’s 2040 climate pathway*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_24_590
- European Parliament. (2021). *Shaping the digital future of Europe: removing barriers to the functioning of the digital single market and improving the use of AI for European consumers* (2020/2216(INI)).
- Fischer, J. (2021). *Europejskie prawo o klimacie*. <https://energia.edu.pl/europejskie-prawo-o-klimacie/>
- Future of Life Institute. (2024). *Artificial Intelligence Act 2024*. <https://artificialintelligenceact.eu/analyses/>
- Harari, Y. N. (2018). *21 lekcji na XXI wiek*. Wydawnictwo Literackie.
- Komisja Europejska. (2019). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład* (COM/2019/640). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0640>
- Komisja Europejska. (2020). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska strategia w zakresie danych* (COM(2020) 66 final).
- Komisja Europejska. (2021a). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej* (COM(2021) 550 final).
- Komisja Europejska. (2021b). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Promowanie europejskiego podejścia do sztucznej inteligencji* (COM(2021) 205 final).
- Komisja Europejska. (2022). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących sprawiedliwego dostępu do danych i ich wykorzystywania (akt w sprawie danych)* (COM(2022) 68 final).
- Komisja Europejska. (2023a). *Cyfrowa dekada Europy: cele cyfrowe na 2023 r.* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_pl
- Komisja Europejska. (2023b). *Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2023/1353 z dnia 30 czerwca 2023 r. określająca kluczowe wskaźniki efektywności służące do pomiaru postępów w realizacji celów cyfrowych ustanowionych w art. 4 ust. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (2022/2481)*.
- Komisja Europejska. (2023c). *Komunikat Komisji. Wytoczne dla państw członkowskich w zakresie przygotowania krajowych strategicznych planów działania dotyczących cyfrowej dekady* (2023/C 230/04).

- Komisja Europejska. (2023d). *Ekologiczny sektor cyfrowy*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/green-digital>
- Komisja Europejska. (2024). *Europejskie podejście do sztucznej inteligencji*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/european-approach-artificial-intelligence>
- Kraus, S., Jones, P., Kailer, N., Weinmann, A., Chaparro-Banegas, N. i Roig-Tierno, N. (2021). Digital transformation: An overview of the current state of the art of research. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211047576>
- Miller, Ch. (2023). *Wielka wojna o chipy. Jak USA i Chiny walczą o technologiczną dominację nad światem*. Poltext.
- Muench, S., Stoermer, E., Jensen, K., Asikainen, T., Salvi, M. i Scapolo, F. (2022). *Towards a green and digital future*. Publications Office of the European Union (JRC129319). <https://doi.org/10.2760/977331>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2023a). *OECD economic surveys: European Union and Euro Area 2023*. <https://doi.org/10.1787/7ebe8cc3-en>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2023b). *OECD science, technology and innovation outlook 2023: Enabling transitions in times of disruption*. <https://doi.org/10.1787/0b55736e-en>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2023c). *Economic policy reforms 2023. Going for growth*. <https://doi.org/10.1787/9953de23-en>
- Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. (2023a). *Cyberbezpieczeństwo: jak UE radzi sobie z cyberzagrożeniami*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cybersecurity>
- Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej (2023b). *Gotowi na 55: jak UE chce zwiększyć wykorzystanie energii odnawialnej? – infografika* <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/fit-for-55-how-the-eu-plans-to-boost-renewable-energy/>
- Rozporządzenie. (2021). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).
- Rozporządzenie. (2023). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1781 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie ustanowienia ram dotyczących środków na rzecz wzmocnienia europejskiego ekosystemu półprzewodników oraz zmiany rozporządzenia (UE) 2021/694 (Akt w sprawie czipów).
- Sitek, M. (2023). Prawo człowieka do środowiska w kontekście nowego pakietu UE FIT for 55. *Journal of Modern Science*, 3(52), 9–23. <https://doi.org/10.13166/jms/172891>
- Stolterman, E., Fors, A. C., Truex, D. P. i Wastell, D. (2004). Information technology and the good life. W: B. Kaplan, D. P. Truex, D. Wastell, A. T. Wood-Harper i J. I. DeGross (red.), *Information systems research: Relevant theory and informed practice* (s. 687–693). Kluwer Academic Publishers.
- Śledziewska, K. i Włoch, R. (2020). *Gospodarka cyfrowa. Jak nowe technologie zmieniają świat*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

 **Łukasz D. Wróblewski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
lukasz.wrablewski@ue.poznan.pl

2

Ewolucja rynku cyfrowego Unii Europejskiej: wybrane aspekty pojęciowe i prawodawcze

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/2>

The evolution of the EU digital market: theoretical and legislative aspects

Abstract: The aim of the chapter is to present the evolution of the European Union's digital market. Its potential and the most important problems will also be presented. The chapter is based on the analysis of the literature and the EU legal acts. The EU digital market is based on the concept of the common market and it consists in eliminating trade barriers between Member States to e-commerce. Thus, it boosts the EU's economy and it generates substantial economic benefits for business and consumers. However, the full potential of the digital market still remains unexplored. Given that fact, the digital market should be treated by the EU and its member states as a crucial priority for the next years.

Keywords: European Union, digital market, digital transformation, common market, European integration.

Sugerowane cytowanie:

Wróblewski, Ł. D. (2024). Ewolucja rynku cyfrowego Unii Europejskiej: wybrane aspekty pojęciowe i prawodawcze. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 31–42). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Transformacja cyfrowa gospodarki unijnej stanowi obecnie jedno z najpoważniejszych wyzwań stojących przed Unią Europejską (UE), a kluczowym instrumentem jej służącym jest niewątpliwie sprawnie funkcjonujący rynek cyfrowy. Opiera się on na założeniach rynku wewnętrznego UE, a jego ogólnym celem jest likwidacja, a przynajmniej znaczne ograniczenie barier w handlu wspólnotowym, w tym przypadku odbywającym się na odległość. Pomimo tych podobieństw rynek cyfrowy podąża nieco dalej, ponieważ pierwotna koncepcja wspólnego rynku nie uwzględniała współczesnych form prowadzenia biznesu. Nie zostały także wypracowane w toku procesów integracyjnych odpowiednie regulacje zapewniające jego właściwe funkcjonowanie. Problem ten dodatkowo potęguje sam rynek UE, którego potencjał wciąż nie jest w pełni wykorzystany. Z całą pewnością jednym z warunków wzrostu jego efektywności jest właśnie ustanowienie rynku cyfrowego. Niemniej rynek ten charakteryzuje się specyficzną grupą barier i problemów. Ich zniwelowanie powinno zatem stanowić kluczowy priorytet dla UE na najbliższe lata, w szczególności gdy weźmiemy pod uwagę potencjał, jaki tkwi w gospodarce cyfrowej.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie ewolucji rynku cyfrowego UE. W tym kontekście można postawić pytanie o związek rynku cyfrowego z rynkiem wewnętrznym. Czy rynek cyfrowy UE stanowi odrębny byt od rynku wewnętrznego? Czy może jednak wynika on z naturalnej ewolucji rynku wewnętrznego i stanowi jego swoiste dopełnienie? W pracy zostanie zaprezentowany także potencjał rynku cyfrowego i najważniejsze (zdaniem autora) problemy w tej kwestii stojące przed UE.

2.1. Istota rynku cyfrowego UE

Pojęcie *rynku* na gruncie ekonomii jako przestrzeni dla wymiany dóbr lub usług wynikającej z podziału pracy i własności czynników produkcji jest ogólnie zrozumiałe i niebudzące zastrzeżeń. Obok tego, na skutek procesów integracyjnych w ramach UE, wykształciła się koncepcja *rynku wewnętrznego*, często określanego mianem także *rynku wspólnego* albo *jednolitego*. Taka konstrukcja semantyczna może już jednak wymagać wyjaśnienia. Albowiem wątpliwości w tej materii nie rozwiewa nawet literatura przedmiotu, w której to wyżej wymienione pojęcia raz są ze sobą utożsamiane, innym razem definiowane rozłącznie (Musiałkowska i in., 2012; Wróblewski, 2011, 2020). Pojęcie *rynku cyfrowego* UE z kolei pojawiło się wraz z upowszechnieniem się nowych technologii i rozwojem e-commerce.

Koncepcja *wspólnego rynku* wywodzi się z art. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Przyjęto wówczas, że celem Wspólnoty jest likwidacja opłat celnych i ograniczeń ilościowych w handlu wewnętrznym oraz przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług oraz kapitału. Stało się to możliwe dzięki ustanowieniu wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki handlowej.

Obecnie w prawodawstwie UE pojęcie *rynku wspólnego* nie występuje. Zamiast tego, zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ustanowiony został *rynek wewnętrzny*. Stanowi on tzw. *obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób lub kapitału*. Takie ujęcie rynku UE może jednak budzić pewne wątpliwości. Nie znosi on bowiem granic państwowych, lecz likwiduje po prostu bariery w handlu wspólnotowym. Co więcej, nie reguluje on swobody *przepływu osób*, ale siły roboczej. Swobody te są ze sobą związane, ale nie są tożsame (TFUE, 2012, art. 21 ust. 1; Wróblewski, 2011, 2020).

Z kolei koncepcja *rynku jednolitego* wywodzi się z Jednolitego Aktu Europejskiego. A zatem *jednolitość rynku* to *de facto* jego cecha oznaczająca odejście od polityki harmonizacji holistycznej na rzecz wdrażania tzw. dyrektyw nowego podejścia (Wróblewski, 2020).

Podstawa prawna rynku unijnego jest złożona. Obejmuje ona bowiem zarówno prawo UE (pierwotne oraz wtórne), jak i krajowe. Do aktów prawa wtórnego zaliczamy przede wszystkim rozporządzenia i dyrektywy. Problematyczne w tym kontekście wydają się zwłaszcza te drugie, gdyż wymagają inkorporacji do dorobku prawnego państw członkowskich. Co więcej, sam rynek UE należy do tzw. kompetencji dzielonych (art. 4 TFUE), co daje państwom członkowskim prawo do przyjmowania krajowych aktów prawnych. W rezultacie rynek ten często funkcje wyłącznie teoretycznie, na co wskazywała już co najmniej kilkakrotnie sama Komisja Europejska (European Commission, 2020; Monti, 2010). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej także wypracował w toku swego orzecznictwa szereg zasad regulujących funkcjonowanie rynku UE.

Rynek wewnętrzny pozwala przedsiębiorstwom na dostęp do rynków innych państw członkowskich, pracownikom daje możliwość poszukiwania zatrudnienia w tychże państwach, a konsumentom – szansę zaspokojenia swoich potrzeb (Wróblewski, 2020). Rynek UE prowadzi również do podwyższenia konkurencyjności przedsiębiorstw i wzrostu efektywności wykorzystania pracy i kapitału. A ponieważ wyraża się on przez swobodę przepływu czynników produkcji, dla właściwego jego funkcjonowania kluczowe jest zróżnicowanie ich cen w obrębie UE. W takich warunkach popyt krajowy może zostać zaspokojony przez podaż zagraniczną. Natomiast brak zróżnicowania cen ogranicza jego efekty.

Mimo wszystko rynek wewnętrzny należy postrzegać przez pryzmat rynków narodowych. Rynek ten stanowi bowiem sumę rynków krajowych, a nie swoistą przestrzeń transgraniczną. Tym samym jego ogólna efektywność, poza prawem UE i mechanizmami rynkowymi, zależy od tego, czy państwa członkowskie podejmują działania protekcjonistyczne. W rezultacie możliwości rynku wewnętrznego wciąż

nie są w pełni wykorzystywane (Musiałkowska i in., 2012; Wróblewski, 2011, 2020). Niewątpliwie jednym z warunków wzrostu jego efektywności jest właśnie budowa rynku cyfrowego.

Założenia rynku cyfrowego UE mają na celu likwidację, a przynajmniej znaczne ograniczenie krajowych barier w handlu wspólnotowym, w tym przypadku odbywającym się za pośrednictwem transakcji internetowych. Rynek ten stanowi zatem pewną koncepcję formalnoprawną, a z ekonomicznego punktu widzenia swoistą przestrzeń do zawierania transgranicznych transakcji kupna-sprzedaży dóbr lub usług. Wydawać się więc może, że rynek cyfrowy opiera się na założeniach rynku wewnętrznego i stanowi jego swoistą część składową lub nawet rozwinięcie.

Jednak rynek cyfrowy podąża nieco dalej niż tradycyjny rynek unijny, którego pierwotna koncepcja nie uwzględniała współczesnych form prowadzenia biznesu, obecnie uznawanych za oczywiste. Tym samym *acquis communautaire* wspólnego rynku nie odpowiada w pełni mechanizmom rynku cyfrowego (Midiri, 2023; Monti, 2010). Co więcej, rynek cyfrowy obejmuje swym zasięgiem nie tylko wyżej wymienione transakcje, ale również metody ich realizacji lub zapewniania ich bezpieczeństwa, kwestie dotyczące wykorzystania nowych technologii w biznesie czy w rozwoju usług publicznych. Chodzi tu zwłaszcza o sztuczną inteligencję (AI), rzeczywistość rozszerzoną (AR) i wirtualną (VR), prawa autorskie i handel treściami cyfrowymi, harmonizację prawa UE w tej materii, stosowanie przez niektóre przedsiębiorstwa blokad regionalnych (*geoblocking*) czy też o coraz bardziej problematyczne generatory treści (np. ChatGPT). Jak widać, rynek cyfrowy charakteryzuje się specyficzną grupą problemów i wyzwań.

2.2. Problemy i potencjał rynku cyfrowego UE

Bariery rynku cyfrowego można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje typowe dla rynku unijnego problemy natury prawnej, ograniczające funkcjonowanie nie tylko rynku cyfrowego, ale rynku UE w ogóle. Należą do nich przede wszystkim: ograniczona transpozycja prawa UE do dorobku prawnego państw członkowskich, stosowanie przez państwa członkowskie działań protekcyjnych w tej materii, trudności w dochodzeniu swoich praw lub obawy przed tym, czy też po prostu niezajomość tychże praw przez konsumentów (Salsas-Forn i in., 2020). Ograniczenie tych barier jest kluczowe. Dostęp do informacji na temat przepisów ustawowych i wykonawczych w państwach członkowskich ma bowiem zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego. Druga grupa barier obejmuje natomiast praktyki o charakterze rynkowym. Ich wyeliminowanie wydaje się jednak znacznie trudniejsze. Dotyczą one braku zaufania lub organicznego wzajemnego zaufania ze strony uczestników rynku, orientacji

przedsiębiorstw wyłącznie na rynek krajowy, praktyk przedsiębiorstw prowadzących do segmentacji terytorialnej rynku, barier językowych, nieznanomości marek zagranicznych przez konsumentów, wysokości kosztów i czasu dostaw oraz ograniczonej dostępności tychże usług w handlu transgranicznym, braku jednakowego traktowania działalności offline i online, wpływu tzw. influencerów na zachowania konsumentów (Fourberg i in., 2021), często wprowadzających w błąd lub promujących niebezpieczne produkty (Michaelsen i in., 2022), stosowania nieuczciwych praktyk przez gigantów technologicznych (np. Valve Corporation, Facebook) (Wiewiorra i Godlovitch, 2021), wykluczenia cyfrowego, braku platform internetowych uniemożliwiających zawieranie transakcji na odległość.

Analizując potencjał rynku cyfrowego, należy spróbować określić, jakiego typu korzyści może on generować. Niewątpliwie zależą one od obszaru tego rynku, który zostanie poddany harmonizacji. Niemniej szacuje się, że największe korzyści gospodarka UE osiągnie na skutek dalszej likwidacji barier w obszarze usług łączności elektronicznej. Mogą one wynieść aż 86 mld euro. Kluczowy dla wzrostu przewagi konkurencyjnej unijnej gospodarki wydaje się również rozwój nowych technologii w dziedzinie AI oraz gromadzenia i zarządzania danymi. Dzięki temu gospodarka UE może urosnąć o kolejne 52 mld euro. Częstym przedmiotem dyskusji na temat funkcjonowania rynku cyfrowego jest działalność platform cyfrowych i internetowych typu Steam czy Netflix. Dotyczy ona wielu problemów, choć szczególnie często mówi się o opodatkowaniu przedsiębiorstw będących właścicielami tychże platform oraz o ograniczaniu użytkownikom dostępu do treści cyfrowych, głównie ze względu na zróżnicowanie ich cen na poszczególnych rynkach (blokowanie geograficzne). Szacuje się jednak, że korzyści dla gospodarki UE z tego tytułu nie byłyby szczególnie wysokie, wyniosłyby ok. 14 mld euro. Niemniej dotychczasowe działania legislacyjne UE w obszarze rynku cyfrowego pozwoliły zwiększyć unijną gospodarkę o ponad 180 mld euro (Godel i in., 2016; Keirsbilck i in., 2020; Maciejewski i in., 2014; Marcus i in., 2019).

2.3. Tworzenie rynku cyfrowego UE

Budowa unijnego rynku cyfrowego rozpoczęła się w zasadzie wraz z przyjęciem w 2010 roku strategii *Europa 2020*. W strategii tej po raz pierwszy wprowadzono agendę cyfrową UE. Wspólnota postawiła sobie wówczas za cel rozwój UE jako gospodarki inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu. Była to zatem swoista odpowiedź na niepowodzenie strategii lizbońskiej (2000–2010), wytyczająca nowy kierunek rozwoju Unii na kolejne lata.

Na związek rynku wewnętrznego z rynkiem cyfrowym wskazuje szereg inicjatyw podejmowanych przez instytucje UE, mających na celu wzmocnienie rynku

unijnego, a tym samym jego rozszerzenie na nowe, dotychczas nieuregulowane obszary. Jednymi z pierwszych były dwa komunikaty Komisji Europejskiej dotyczące przyszłości wspólnego rynku (*W kierunku Aktu o jednolitym rynku I i II*). Komisja zaproponowała wówczas, aby Unia skoncentrowała swoje wysiłki na pobudzeniu wzrostu gospodarczego, tworzeniu nowych miejsc pracy, intensyfikacji mobilności siły roboczej, wzmocnieniu spójności gospodarek, ochronie konsumentów, czy też na budowie gospodarki cyfrowej.

Decydująca okazała się jednak dopiero przyjęta przez KE w maju 2015 roku strategia jednolitego rynku cyfrowego. Zakładała ona, że celem UE powinno być zwiększenie dostępu do towarów i usług cyfrowych na obszarze całej Unii Europejskiej, rozwój sieci cyfrowych i innowacyjnych usług, a także dążenie do większego wykorzystania potencjału gospodarki cyfrowej. Strategia ta przyczyniła się istotnie do intensyfikacji wysiłków legislacyjnych w obszarze rynku cyfrowego. Na jej podstawie bowiem Komisja opublikowała szereg komunikatów dotyczących największych problemów rynku cyfrowego:

- *geoblockingu* (European Commission, 2016c),
- transgranicznych usług doręczania paczek (European Commission, 2016e),
- transgranicznego przenoszenia usług online (European Commission, 2015d),
- ochrony konsumentów na rynku cyfrowym (European Commission, 2016d),
- usług audiowizualnych (European Commission, 2016b),
- sprzedaży towarów przez Internet (European Commission, 2015c),
- funkcjonowania platform internetowych (European Commission, 2016a),
- realizacji lub zawierania umów o dostarczanie treści cyfrowych (European Commission, 2015b).

W kolejnych latach KE podjęła inicjatywy na rzecz wykorzystania potencjału tkwiącego w sztucznej inteligencji, w pierwszej kolejności przyjmując w 2018 roku strategię *Sztuczna inteligencja dla Europy*, a następnie publikując w 2019 roku *Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji* (European Commission, 2019). Najistotniejsze było jednak przyjęcie przez Komisję na początku 2020 roku białej księgi *Sztuczna inteligencja: europejskie podejście do doskonałości i zaufania* (European Commission, 2020), która wyznaczyła nowy kierunek rozwoju Unii w tej dziedzinie.

W 2020 roku gospodarka światowa została dotknięta szokiem gospodarczym wywołanym pandemią SARS-CoV-2. Stworzyło to podstawy do wzmocnienia procesu budowy rynku cyfrowego w UE.

Już wczesną wiosną 2020 roku Komisja wydała zalecenie dotyczące wykorzystania instrumentów wspólnego rynku w obszarze nowych technologii do ograniczenia skutków pandemii. W maju tego samego roku KE w komunikacie *Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację* (Komisja Europejska, 2020). przyjęła, że odbudowa gospodarki UE po pandemii będzie możliwa głównie za sprawą rynku cyfrowego. W tym celu Unia powinna dążyć

do: 1) zwiększenia nakładów inwestycyjnych w obszarze łączności, 2) wzmocnienia cyfrowego łańcucha dostaw przez wykorzystanie AI i VR, infrastruktury 5G, chmury obliczeniowej oraz 3) przekształcenia gospodarki UE w gospodarkę opartą na danych. Wizja rynku cyfrowego jako fundamentu przyszłego rozwoju UE została utrzymana w kolejnych komunikatach KE, czego przykładem może być komunikat z marca 2021 roku pt. *Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie* (Komisja Europejska, 2021).

Inicjatywny legislacyjny KE odnoszące się do rynku cyfrowego przyczyniły się do przyjęcia przez Radę UE i Parlament Europejski szeregu aktów prawnych. Dzięki temu możliwe stało się zniwelowanie części barier ograniczających jego funkcjonowanie (tabela 2.1).

Tabela 2.1. Wybrane akty prawne przyjęte przez UE w obszarze rynku cyfrowego

Rodzaj aktu prawnego	Przedmiot aktu prawnego
Dyrektywa	budowa sieci łączności elektronicznej (OJ L 155, 23.5.2014)
	zasady bezpieczeństwa na rynku cyfrowym (OJ L 194, 19.7.2016)
	umowy o dostarczeniu treści lub usług cyfrowych (OJ L 136, 22.5.2019)
	prawa autorskie i prawa pokrewne (OJ L 130, 17.5.2019)
	zasady gromadzenia i przetwarzania danych osobowych (OJ L 119, 4.5.2016)
Rozporządzenie	dostęp do otwartego internetu, usługi powszechne i związane z sieciami i usługami łączności elektronicznej prawa użytkowników, roaming w publicznych sieciach (OJ L 310, 26.11.2015)
	ochrona danych osobowych osób fizycznych (OJ L 119, 4.5.2016)
	blokowanie geograficzne oraz inne formy dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności (OJ L 60I, 2.3.2018)
	identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych (OJ L 295, 21.11.2018)
	Jednolity Portal Cyfrowy (OJ L 295, 21.11.2018)
	ochrona użytkowników biznesowych (OJ L 186, 11.7.2019)

Źródło: opracowanie własne.

Parlament Europejski zaangażował się także bezpośrednio w proces budowy rynku cyfrowego. W przyjętej w kwietniu 2012 roku rezolucji zwrócił uwagę, że podstawą rozwoju rynku wewnętrznego, w tym cyfrowego, jest sprawnie funkcjonująca administracja publiczna. Wezwał on zatem do ustanowienia jasnych i koherentnych ram prawnych dotyczących wzajemnego uznawania uwierzytelniania i podpisu elektronicznego. W grudniu tego samego roku Parlament przyjął rezolucję wzywającą do stworzenia ram prawnych rynku cyfrowego UE (European Parliament, 2015).

W lipcu 2013 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie stworzenia jednolitego rynku cyfrowego określającą jego podstawy, takie jak: poprawa bezpieczeństwa w sieci, poprawa zaufania konsumentów, zwiększona dostępność

do legalnych treści cyfrowych oraz wprowadzenie usług związanych z mobilnością. W późniejszych latach przyjęte zostały kolejne rezolucje Parlamentu poszerzające ten katalog o rozwój administracji elektronicznej i usług pochodnych, w tym w obszarze zdrowia (Rezolucja, 2019; Värri, 2023), transformację cyfrową oraz o konieczność zwiększenia udziału obywateli w korzyściach wynikających z tego rynku.

Parlament Europejski przyjął także rezolucję pt. *W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym* wzywającą KE do podjęcia działań legislacyjnych zorientowanych na: 1) ograniczenie *geoblockingu*, 2) ochronę konsumentów i zwiększenie ich dostępu do rynku cyfrowego, 3) poprawę dostępu do transgranicznych usług doręczania paczek, 4) zniesienie wszelkiego typu barier dla MŚP, start-upów i scale-upów oraz 5) rozwój technologii w obszarze zbiorów i przetwarzania danych, w tym w chmurze i internecie rzeczy.

W przyjętej w październiku 2020 roku rezolucji (Rezolucja, 2020) Parlament wezwał do podjęcia inicjatywy legislacyjnej na rzecz dalszego wzmocnienia rynku cyfrowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony konsumentów, jednakowego traktowania działalności offline i online oraz zapewnieniu przejrzystości prawnej i poszanowaniu podstawowych praw i wolności. Parlament zaproponował również objęcie tymi przepisami przedsiębiorstw spoza UE, gdy ich działalność ma związek z konsumentami na rynkach unijnym.

W odpowiedzi KE w grudniu 2020 roku przedłożyła Parlamentowi i Radzie UE propozycję dwóch aktów prawnych: aktu o usługach cyfrowych oraz aktu o rynkach cyfrowych. Ostatecznie akty te weszły w życie w maju 2023 roku w postaci rozporządzeń (Rozporządzenie, 2022b; Rozporządzenie, 2022a). Mają one na celu dalszą poprawę bezpieczeństwa przestrzeni cyfrowej, ograniczenie wpływu targetowania na konsumentów oraz utworzenie jednolitych warunków funkcjonowania rynku cyfrowego dla wszystkich jego uczestników.

Podsumowując, warto też zwrócić uwagę na szereg inicjatyw pozalegisacyjnych mających na celu poszukiwanie rozwiązań usprawniających funkcjonowanie rynku cyfrowego. Opublikowano wiele opracowań i raportów z badań naukowych poświęconych problemom rynku cyfrowego (Blandin i Maciejewski, 2020), takim jak:

- bariery prawne w handlu elektronicznym i usługach cyfrowych,
- rozwój e-commerce w warunkach rynku wewnętrznego UE,
- ochrona konsumentów,
- wykorzystanie AI,
- ewolucja rynku wewnętrznego UE w kierunku rynku cyfrowego.

Nie sposób także nie wspomnieć o działalności komisji Parlamentu Europejskiego. Na przykład komisje stałe, takie jak Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, organizowały wysłuchania publiczne i przyjmowały rezolucje poświęcone AI, bezpieczeństwu cyfrowemu, własności intelektualnej, czy też

normom etycznym. Prace Parlamentu wspierane były także przez komisje specjalne, np. przez Komisję Specjalną ds. Sztucznej Inteligencji w Epoce Cyfrowej, mającą na celu określenie wpływu AI na gospodarkę UE.

Podsumowanie

Rynek cyfrowy, niezależnie od etapu budowy, na którym się obecnie znajduje, stanowi jedno z największych wyzwań stojących przed UE na najbliższe lata. Nie może on jednak zostać potraktowany przez decydentów politycznych lub uczestników rynku jako – cytując opublikowany w 2010 roku raport Montiego (Monti, 2010) dotyczący problemów rynku wewnętrznego – *cel sam w sobie*. Takie podejście skutkowałoby nie tylko niewykorzystaniem jego potencjału, wręcz niweczyłoby go, ale również mogłoby doprowadzić do ponownego *zmęczenia rynkiem* i zahamować procesy integracyjne w UE.

Dotychczasowe zaangażowanie KE i Parlamentu Europejskiego w proces budowy rynku cyfrowego, *de facto* na bazie rynku wewnętrznego, i położenie w aktualnej agendzie UE szczególnego nacisku na transformację cyfrową zdaje się wskazywać na świadomość wyzwań i zagrożeń wśród elit politycznych UE. Jednak rynek cyfrowy UE wciąż boryka się z wieloma problemami i barierami, często mającymi swoje korzenie w rynku wewnętrznym. W rezultacie jego potencjał nadal nie jest w pełni wykorzystany.

Bibliografia

- Blandin, L. i Maciejewski, M. (2020). *Digital services act: Opportunities and challenges for the Digital Single Market and consumer protection*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652712/IPOL_BRI\(2020\)652712_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652712/IPOL_BRI(2020)652712_EN.pdf)
- European Commission. (2015a). *Green paper on building a capital markets union* (COM/2015/063). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52015DC0063>
- European Commission. (2015b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content* (COM/2015/0634 final).
- European Commission. (2015c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the online and other distance sales of goods* (COM/2015/0635 final).

- European Commission. (2015d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring the cross-border portability of online content services in the internal market* (COM/2015/0627 final).
- European Commission. (2016a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe* (COM/2016/0288 final).
- European Commission. (2016b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities* (COM/2016/0287 final).
- European Commission. (2016c). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on addressing geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC* (COM/2016/0289 final).
- European Commission. (2016d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (Text with EEA relevance)* (COM/2016/0283 final).
- European Commission. (2016e). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cross-border parcel delivery services* (COM/2016/0285 final).
- European Commission. (2019). *Ethics guidelines for trustworthy AI*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2020). *White paper on artificial intelligence: A European approach to excellence and trust* (COM/2020/65 final). https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en
- European Parliament. (2015). *European Parliament resolution of 11 December 2012 on a digital freedom strategy in EU foreign policy* (2012/2094(INI)), Official Journal of the European Union C 434, 23.12.2015, 24–33.
- Fourberg, N., Taş, S., Wiewiorra, L., Godlovitch, I., De Streel, A., Jacquemin, H., Bourguignon, C., Jacques, F., Ledger, M., Lognoul, M., Hill, J. i Nunu, M. (2021). *Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice*.
- Godel, M. I., Harms, A., Jones, S. i Mantovani, I. (2016). *Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market*.
- Keirsbilck, B., Terryn, E., Michel, A. i Alogna, I. (2020). *Sustainable consumption and consumer protection legislation*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/648769/IPOL_IDA\(2020\)648769_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/648769/IPOL_IDA(2020)648769_EN.pdf)
- Komisja Europejska. (2020). *Komunikat Komisji: Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację* (COM/2020/456 final).
- Komisja Europejska. (2021). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie* (COM/2021/118 final).

- Maciejewski, M., Fischer, N. I. C. i Roginska, Y. (2014). *Streaming and online access to content and services*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET\(2014\)492435_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/492435/IPOL-IMCO_ET(2014)492435_EN.pdf)
- Marcus, J. S., Petropoulos, G. i Yeung, T. (2019). *Contribution to growth: The European digital single market delivering economic benefits for citizens and businesses*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2019\)631044](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2019)631044)
- Michaelsen, F., Collini, L., Jacob, C., Goanta, C., Kettner, S. E., Bishop, S., Hausemer, P., Thorun, Ch. i Yesiloglu, S. (2022). *The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market*. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)703350](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)703350)
- Midiri, M. (2023). The Amazon case in light of cooperation between the EU Commission and the Italian competition authority waiting for the digital market act. *SSRN Electronic Journal*.
- Monti, M. (2010). *A new strategy for the Single Market at the service of Europe's economy and society*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:en:PDF>
- Musiakowska, I., Sapała, M. i Wróblewski, L. D. (2012). The strengthening of the Single European Market vs. the crisis. *Poznań University of Economics Review*.
- Rezolucja. (2019). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie umożliwienia transformacji cyfrowej opieki zdrowotnej i społecznej na jednolitym rynku cyfrowym, wzmocnienia pozycji obywateli i budowania zdrowszego społeczeństwa (2019/2804(RSP)), Dz.Urz. C 255 z 29.6.2021, 37–44.
- Rezolucja. (2020). Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 października 2020 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie aktu prawnego o usługach cyfrowych: poprawa funkcjonowania jednolitego rynku (2020/2018(INL)), Dz.U. C 404 z 6.10.2021, 2–30.
- Rozporządzenie. (2022a). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), OJ L 265, 12.10.2022, 1–66.
- Rozporządzenie. (2022b). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Tekst mający znaczenie dla EOG), OJ L 277, 27.10.2022, 1–102.
- Salsas-Forn P., Tognacci G., Vancauwenbergh S., Psalia, E. i Mariotti C. (2020). *The role of points of single contact and other information services in the single market*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658179/IPOL_STU\(2020\)658179_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658179/IPOL_STU(2020)658179_EN.pdf)
- TFUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). (2012). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC_2&format=PDF
- Väri, A. (2023). The impact of EU Digital Services Act and Digital Markets Act on health information systems. *Finnish Journal of eHealth and eWelfare*, 5(1).

- Wiewiorra, L. i Godlovitch, I. (2021). *The digital services act and the digital markets act: A forward-looking and consumer-centred perspective*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/662930/IPOL_IDA\(2021\)662930_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2021/662930/IPOL_IDA(2021)662930_EN.pdf)
- Wróblewski, Ł. D. (2011). Rynek wewnętrzny jako priorytet polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. *Przegląd Zachodni*, 3(340), 281–294.
- Wróblewski, Ł. D. (2020). Cross-border ties in the light of the EU common market. *Border and Regional Studies*, 8(4). <https://doi.org/10.25167/brs2199>

3

Wykorzystanie sztucznej inteligencji na rzecz rozwoju miast i regionów

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/3>

The use of artificial intelligence for the development of cities and regions

Abstract: The use of AI is becoming omnipresent, also for territorial development. In the cities and regions one can observe diverse use cases of its implementation ranging from waste management, education support, traffic management, to climate change challenges and many others. The aim of this study is to discuss the importance of solutions based on artificial intelligence for the development of cities and regions by outlining its importance using the perspective of current literature studies and discussing examples of specific solutions based on AI used in selected cities and regions in Europe. The study uses literature review and case study as main research methods.

The study shows the growing importance of AI technologies for urban and regional purposes from the theoretical and empirical perspective. One cannot therefore forget to take into account potential threats that appear especially with the growing interest devoted to generative AI.

Keywords: city, smart city, artificial intelligence, digital transformation.

Sugerowane cytowanie:

Czyżewska-Misztal, D. (2024). Wykorzystanie sztucznej inteligencji na rzecz rozwoju miast i regionów. W: J. Ca-
bańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 43–52).
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/3>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie nie-
komercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Żyjemy w epoce transformacji cyfrowej, obserwujemy na co dzień gwałtowny wzrost ilości danych zarówno w kontekście ich produkcji i wymiany, jak i w odniesieniu do szybkości ich transferu i dostępności, co jest spowodowane szerokim wykorzystaniem internetu, mediów społecznościowych czy platform cyfrowych. Ogół tendencji związanych ze zmianą paradygmatu produkcji, powszechnością cyfryzacji, stałą komunikacją między ludźmi i urządzeniami, a także urządzeniami między sobą nosi nazwę czwartej rewolucji przemysłowej. Jest ona także związana ze zwiększeniem ilości innowacji przełomowych, analityką dużych zbiorów danych, zaawansowaną robotyzacją i automatyzacją (Ratajczak i Woźniak-Jęchorek, 2020; Schwab, 2016). Do najważniejszych technologii wykorzystywanych w ramach czwartej rewolucji przemysłowej zaliczamy m.in. internet rzeczy (Internet of Things, IoT), blockchain, robotykę, druk 3D, nanomateriały, rozszerzoną rzeczywistość czy sztuczną inteligencję (AI) (Bachtröglger-Unger i in., 2023). Nie ma jednej powszechnie obowiązującej definicji AI. Grupa ekspertów wysokiego szczebla ds. AI (High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, AI HLEG) Komisji Europejskiej definiuje systemy AI jako

systemy oprogramowania (i ewentualnie sprzętu) zaprojektowane przez ludzi, które mając złożony cel, działają w wymiarze fizycznym lub cyfrowym, postrzegając swoje otoczenie przez pozyskiwanie danych, interpretowanie zebranych danych ustrukturyzowanych lub nieustrukturyzowanych, wnioskowanie na temat wiedzy lub przetwarzanie informacji uzyskanych na ich podstawie oraz podjęcie decyzji o najlepszych działaniach, jakie należy podjąć, aby osiągnąć dany cel (European Commission, 2019, s. 6).

Sztuczną inteligencję coraz częściej wykorzystuje się w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Stanowi ona podstawę planowania działań w przedsiębiorstwach produkcyjnych, ułatwia zarządzanie łańcuchem dostaw, a ponadto służy jako narzędzie dla menedżerów różnych szczebli. Również miasta i regiony stosują rozwiązania oparte na AI do usprawnienia zarządzania procesami (szerzej na ten temat w dalszej części rozdziału).

Celem niniejszego opracowania jest omówienie znaczenia rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji dla rozwoju miast i regionów przez nakreślenie jej znaczenia na podstawie studiów literaturowych oraz omówienie konkretnych rozwiązań, których podstawą jest AI, zastosowanych w wybranych miastach i regionach w Europie.

3.1. Sztuczna inteligencja w rozwoju regionów i miast – ujęcie teoretyczne

Transformacyjna rola sztucznej inteligencji jest omawiana z różnych punktów widzenia, jednak analizy uwzględniające perspektywę terytorialną są nadal nieliczne. W tym kontekście należy wspomnieć, że znaczenie sztucznej inteligencji dla rozwoju regionalnego wyjaśniano w literaturze w ostatnich latach najczęściej nie bezpośrednio, ale z szerszej perspektywy – w kontekście technologii ICT (*information and communication technologies*) (np. różnorodność aplikacji, urządzeń, sieci i usług, które umożliwiają ludziom interakcję ze sobą w życiu codziennym) lub czwartej rewolucji przemysłowej, czy też przemysłu 4.0. Od kilku lat obserwuje się wzrost liczby prac naukowych badających znaczenie sztucznej inteligencji na poziomie regionalnym czy miejskim (m.in. Cicerone i in., 2023; Lazeretti i in., 2023; OECD, 2021; World Bank, 2023; Xiao i Boschma, 2023).

Jak sugerują Xiao i Boschma (2023), z perspektywy regionalnej dyfuzja sztucznej inteligencji daje regionowi nowe możliwości poszerzenia swojego portfolio technologicznego i stworzenia nowych ścieżek wzrostu, co ma wpływ na zmiany strukturalne i zrównoważony rozwój regionu. Autorzy badań w dziedzinie ewolucyjnej geografii ekonomicznej podkreślają, że nowe technologie „mają większe szanse na pojawienie się w regionie, gdy są powiązane z istniejącymi wcześniej lokalnymi możliwościami” (Xiao i Boschma, 2023, s. 2). Co zaskakujące, niewiele uwagi poświęca się temu, jak na gospodarki regionalne wpływają technologie ogólnego przeznaczenia (*general purpose technologies*, GPT). GPT są uważane za ważne narzędzie strategii inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation*), ponieważ sądzi się, że rozpowszechnianie GPT (a ICT są obecnie dominującym rodzajem GPT) sprzyja wykorzystaniu technologii cyfrowych, a w szczególności technologii AI. Autorzy twierdzą, że ICT oferują bazę wiedzy, która zapewnia regionom infrastrukturę i możliwości cyfrowe odpowiednie do identyfikacji i wykorzystywania możliwości AI. Co więcej, dyfuzja technologii ICT odblokowuje nowe potencjalne sposoby wykorzystania sztucznej inteligencji na poziomie regionalnym, a w konsekwencji – zwielokrotnia możliwości rekombinacji technologii regionalnych.

Lazeretti i in. (2023, s. 1309–1317) podkreślają z kolei, że wśród artykułów naukowych odnoszących się do wątku AI w naukach regionalnych opublikowano w latach 1986–2020 najwięcej prac związanych z tematem przemysłu 4.0, *smart city* oraz *big data*; w dalszej kolejności sztucznej inteligencji w szerszym ekonomicznym ujęciu oraz robotyzacji, internetu rzeczy i poszerzonej rzeczywistości. Prace odnoszące się do sztucznej inteligencji (łącznie 2 artykuły teoretyczne i 2 artykuły empiryczne) pokazują, w jaki sposób ten sektor tworzy się

w ujęciu regionalnym, jakie są jego cechy charakterystyczne oraz warunki rozwoju. Wskazują także na ryzyka, które należy podjąć na poziomie regionalnym, w tym badając AI jako zjawisko społeczne oddziałujące na wiele obszarów ludzkiego życia, np. ryzyka związane z pojawieniem się algorytmicznego społeczeństwa (Lazzeretti, 2020).

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w kontekście miasta jest często związane z koncepcją inteligentnego miasta (*smart city*)¹, która wyrosła na kanwie czwartej rewolucji przemysłowej (Augustyn, 2020; Kozak, 2022). Powszechnie akceptowana definicja odnosi się do zintegrowanego zestawu inicjatyw wykorzystujących technologie ICT w różnych obszarach: w celu poprawy wydajności operacyjnej, dzielenia się informacjami z opinią publiczną i świadczenia lepszej jakości usług dla obywateli w celu podniesienia standardów ich życia, dla inteligentniejszych sieci transportu miejskiego. Wśród najczęściej wymienianych technologii ICT wykorzystywanych w inteligentnych miastach można wymienić: internet rzeczy, uczenie maszynowe, sztuczną inteligencję, przetwarzanie w chmurze, analizę danych z wykorzystaniem *big data* (Al Nuaimi i in., 2015). *Smart cities* są różne pod względem wielkości: od dużych miast, będących często stolicami, po miasta średnie i małe (Sulis i in., 2022). Połączenie sztucznej inteligencji z innymi technologiami ICT umożliwia rozwój inteligentnych miast (Pellegrin i in., 2021, s. 21), który winien iść w parze z uwzględnieniem potrzeb i możliwości adaptacyjnych do nowych technologii ich mieszkańców (Sulis i in., 2022). Kraje na całym świecie tworzą programy mające na celu wdrożenie tej koncepcji w praktyce. To samo podejście dotyczy światowych liderów technologii AI: Chin i USA. Inteligentne miasta są częścią długoterminowego wzorca chińskich programów rządowych, zmierzającego do cyfryzacji miast w Chinach w celu zwiększenia ich potęgi. Takie odgórne podejście współgra z regionalnymi wzorcami rozwoju. Chińskie władze wykorzystują technologie ICT do automatyzacji gromadzenia informacji i masowego nadzoru obywateli (np. w inteligentnych miastach). Rząd Stanów Zjednoczonych przyjął podejście oddolne, odgrywając raczej rolę zwołującą niż wiodącą, koncentrując się na bezpieczeństwie i prywatności jako zasadach projektowania pierwszego rzędu. W odniesieniu do rozwoju sztucznej inteligencji dowody sugerują, że chiński sprzęt jest na tym samym poziomie co produkty amerykańskie, podczas gdy chińskie oprogramowanie pozostaje w tyle za produktami amerykańskimi (Atha i in., 2020).

Wykorzystanie sztucznej inteligencji oraz innych technologii ICT w zarządzaniu miastem i regionem daje rosnące możliwości, ale wiąże się także z nowymi wyzwaniami, które trzeba podjąć. Niewątpliwie na początku należy wspomnieć o zwiększonym zapotrzebowaniu na energię elektryczną. Jak podaje Kozak (2022,

¹ Inne pojęcia ściśle powiązane z tym terminem to: miasto cyfrowe, miasto inteligentne, miasto oparte na wiedzy, miasto uczące się (Szczech-Pietkiewicz, 2015). Przegląd definicji *smart city* przedstawia w swej pracy Kozak (2022, s. 100–102).

s. 110), cytując dane International Energy Agency, globalne zapotrzebowanie na energię elektryczną wzrosło w 2021 roku o 4,6%. W tym procesie dominującą rolę odgrywają miasta, które są odpowiedzialne za konsumpcję ok. 78% energii elektrycznej produkowanej na świecie i zajmują ok. 2% powierzchni planety. Zwiększona konsumpcja energii winna zatem stanowić przedmiot rozważań władz miejskich i regionalnych, aby podejmować działania optymalizujące jej zużycie, głównie w kontekście jednoczesnych działań w obszarze zrównoważonego rozwoju miast i regionów (takich jak efektywność energetyczna, zeroemisyjna mobilność, recykling odpadów, termomodernizacja budynków, wymiana systemów grzewczych). Wśród innych zagrożeń wymienić należy m.in. potencjalny wzrost cyberprzestępczości czy system zaufania społecznego (*social credit system*) stosowany przez Chińską Republikę Ludową (Backer, 2019).

3.2. Przykłady zastosowania rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji

Terytorialny wymiar AI można rozpatrywać na kilku poziomach. Władze miejskie i regionalne mogą wykorzystywać narzędzia, aplikacje, algorytmy oparte na AI do gromadzenia, interpretacji i analizy danych w celu wsparcia planowania przestrzennego, zarządzania nieruchomościami, zarządzania ruchem, ochrony środowiska, edukacji, usług opieki zdrowotnej na poziomie miejskim lub regionalnym (różnorodność tych zastosowań obrazuje tabela 3.1). Mogą także wspierać wykorzystanie AI przez innych interesariuszy regionalnych, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), duże firmy, uniwersytety, start-upy. Ten drugi poziom może być wdrażany za pomocą różnych polityk regionalnych, krajowych lub europejskich (polityka regionalna, polityka zdrowia publicznego, polityka przedsiębiorczości, polityka ochrony środowiska). Niniejsze opracowanie dotyczyć będzie pierwszego ze wskazanych podejść.

Technologie AI mogą być stosowane przez różne typy podmiotów w mieście czy innej jednostce samorządu terytorialnego: władze regionalne, podmioty świadczące usługi miejskie, rady miejskie i inne zainteresowane strony zaangażowane w planowanie przestrzenne, zarządzanie usługami publicznymi itp. Lista potencjalnych zastosowań AI w tych organizacjach jest coraz dłuższa w miarę definiowania jej nowych sposobów wykorzystania. Tabela 3.1 daje obszerny przegląd wielu zastosowań technologii AI.

Jak wspomniano, systemy sztucznej inteligencji są coraz powszechniej wykorzystywane przez miasta, powiaty czy regiony w Polsce i innych częściach Europy. Jakie przykłady rozwiązań opartych na AI zostały wprowadzone w życie?

Tabela 3.1. Obszary zastosowania sztucznej inteligencji w ujęciu terytorialnym

Obszar	Przykłady zastosowania sztucznej inteligencji
Planowanie przestrzenne	Narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji inwestycyjnych (wizualizacja oddziaływań) Pomoc w znalezieniu lokalizacji dla obiektu miejskiego czy działalności gospodarczej Wykrywanie uszkodzonych obiektów małej architektury
Zarządzanie ryzykiem, bezpieczeństwo	Automatyczny monitoring mieszkańców Rozpoznawanie gwałtownych gestów lub wtargnięcia na teren obiektu Analiza predykcyjna ryzykownych zachowań Poprawa cyberbezpieczeństwa
Rozwój terytorialny	Identyfikacja i monitorowanie zmian na danym terytorium Studia wpływu lokalizacji obiektu handlowego, mieszkaniowej, nowej infrastruktury
Mieszkalnictwo i nieruchomości	Identyfikacja budynków mieszkalnych do renowacji za pomocą zdjęć satelitarnych Zarządzanie projektami renowacyjnymi
Ochrona środowiska	Optymalizacja zarządzania energią Optymalizacja wykorzystania lamp ulicznych, pojemników na odpady Zarządzanie terenami zielonymi Wykrywanie nielegalnych składowisk odpadów
Służba zdrowia	Pomoc w priorytetyzacji pacjentów Wsparcie dla personelu medycznego Wykrywanie momentów podatności na zakażenie Leczenie przypadków i przepływów zakażeń Lokalizowanie osób z chorobami psychicznymi zagubionych na ulicy
Rolnictwo	Mapowanie pokrycia terenu Kontrola płatności niektórych rodzajów pomocy Zarządzanie epidemiami Pomoc w tworzeniu i kontroli dokumentów
System opieki społecznej	Pomoc w integracji społecznej
Transport publiczny	Wykrywanie incydentów na drogach i redukcja liczby wypadków Optymalizacja ruchu drogowego i parkowania Optymalizacja usług mobilności
Relacje z obywatelami, efektywność administracji publicznej	Wirtualni asystenci (<i>chatboty</i>) Automatyczne przetwarzanie żądań Optymalizacja i automatyzacja zadań <i>back office</i> Tłumaczenie maszynowe Ewaluacja polityk publicznych
Edukacja, uczenie się, badania naukowe	Kursy w zakresie sztucznej inteligencji Optymalizacja poradnictwa zawodowego Zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki Pomoc dla nauczycieli
Kultura, czas wolny, sport, turystyka	Optymalizacja wykorzystania infrastruktury

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Comment les collectivités..., 2022).

Koncepcja ekologicznego *smart city* została zastosowana w aglomeracji Angers Loire Metropolis w północno-zachodniej części Francji na podstawie projektu z 2019 roku, w którym grupa regionalnych przedsiębiorstw z branży energetycznej otrzymała wsparcie finansowe w wysokości 178 mln euro na 12 lat. W ramach

programu zainstalowano czujniki i sondy pozwalające regulować poziom nawodnienia gruntów. Ponadto 8% z zaplanowanych 600 miejsc parkingowych wyposażono w czujniki pozwalające na określenie godzin i dni tygodnia zajętości miejsc parkingowych. W oświetleniu miejskim zainstalowano także system czujników mających zbierać dane o miejscach, które powinny być oświetlone ze względu na częstą frekwencję mieszkańców (Angers Loire Metropole, 2023).

W departamencie Haute-Garonne na południu Francji rozwiązania oparte na AI są wykorzystywane do monitorowania stanu nawierzchni dróg. Za pomocą oprogramowania w smartfonach kierowców poruszających się po tamtejszych drogach zbiera się informacje, które następnie służą do oceny stanu zużycia nawierzchni. W tym departamencie natężenie ruchu rośnie corocznie o 4–6%, co oznacza wydatek rzędu 15 mln euro rocznie na utrzymanie dróg. Dzięki zastosowaniu wspomnianych rozwiązań drogi zostały skategoryzowane w trzech grupach: 1) drogi w dobrym stanie (4392 km), 2) drogi w średnim stanie (954 km) i 3) drogi o złym stanie nawierzchni, wymagające naprawy (277 km) (Tazrout, 2021). Przyniosło to rezultat w postaci zaoszczędzenia środków z budżetu departamentu i naprawy tych odcinków dróg, które faktycznie wymagały naprawy. Wcześniej nawierzchnia wszystkich dróg w departamencie była wymieniana co 12–15 lat.

Algorytmy sztucznej inteligencji zostały także wykorzystane w Warszawie w celu inwentaryzacji budynków, których dachy były pokryte azbestem. Wymiana pokryć dachowych z materiałów cementowo-azbestowych to jedno z ważniejszych wyzwań środowiskowych w kontekście realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, również ze względu na ich silne właściwości rakotwórcze, a właściciele i zarządcy nieruchomości muszą usunąć je do końca 2032 roku. W stolicy algorytmy zidentyfikowały w sumie 4020 budynków, których dachy zawierają azbest. Ich łączna powierzchnia to 490 tys. m²; 1/3 tych budynków to budynki mieszkalne (UM Warszawa, 2022).

W dziewięciu departamentach we Francji, w tym w departamencie Bouches-du-Rhône, algorytmy AI zostały wykorzystane w celu wykrycia osób uchylających się od płacenia podatku od nieruchomości (dla właścicieli basenów i oczek wodnych o powierzchni powyżej 10 m² ten podatek jest we Francji obowiązkowy). Od września 2021 roku organy podatkowe wykryły ponad 12 000 basenów czy oczek wodnych, od których ich właściciele nie uiścili podatku od nieruchomości. W samym departamencie Bouches-du-Rhône wynik kontroli okazał się porażający: mieszkańcy zadeklarowali 97 667 basenów lub oczek wodnych, a sztuczna inteligencja wykryła ich 7244, co stało się przedmiotem wezwania podatkowego i oznacza odsetek oszustów na poziomie 7,4% (Capderon, 2023).

Wymienione przykłady to jedynie niewielki odsetek zastosowań AI oraz innych technologii ICT do zarządzania miastem czy inną jednostką samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

W ostatnich dziesięcioleciach prace nad rozwojem sztucznej inteligencji nabrały tempa i obecnie leży ono na krzywej podwójnie wykładniczej. Przewiduje się, że jeśli tempo rozwoju sztucznej inteligencji zostanie utrzymane w najbliższych latach, algorytmy będą w stanie przewyższać ludzi pod względem logicznego myślenia w perspektywie dziesięciolecia. Jesteśmy także świadkami coraz szerszego wykorzystywania systemów AI do zarządzania procesami miejskimi i regionalnymi, w tym w ramach koncepcji *smart city*. W rozdziale zaprezentowano znaczenie AI dla rozwoju miast i regionów w ujęciu teoretycznym, a także zarysowano możliwości wykorzystania tych rozwiązań w konkretnych obszarach w mieście czy regionie. Ponadto przedstawiono przykłady działań w tym obszarze w wybranych departamentach i miastach we Francji i w Polsce. Kolejne miasta i regiony, korzystając z doświadczeń pionierów w tym obszarze, pozyskują środki na implementację rozwiązań opartych na technologiach ICT, w tym na algorytmach sztucznej inteligencji. Obserwuje się także coraz większe zaangażowanie mieszkańców w wykorzystanie tych technologii, a w konsekwencji we współpracę z interesariuszami na szczeblu regionalnym i miejskim (Khoualène, 2023; Kozak, 2022). Ten trend będzie z pewnością wznoszący. Staniemy się świadkami coraz szerszej aplikacji rozwiązań opartych na AI do polityki miejskiej czy regionalnej. Nie można jednak zapominać, że rozliczne możliwości zastosowania AI rodzą także zagrożenia związane z jej niewłaściwym, szkodliwym wykorzystaniem, które wydają się coraz bardziej realne, zwłaszcza w perspektywie szybkiego rozwoju rozwiązań opartych na generatywnej AI.

Bibliografia

- Al Nuaimi, E., Al Neyadi, H., Mohamed, N. i Al-Jaroodi, J. (2015). Applications of big data to smart cities. *Journal of Internet Services and Applications*, 6(25). <https://doi.org/10.1186/s13174-015-0041-5>
- Angers Loire Metropole. (2023, 7 grudnia). *Territoire intelligent*. <https://www.angersloire-metropole.fr/un-territoire-en-mouvement/territoire-intelligent/index.html>
- Atha, K., Callahan, J., Chen, J., Drun, J., Francis, E., Green, K., Lafferty, B., McReynolds, J., Mulvenon, J., Rosen, B. i Walz, E. (2020). *China's smart cities development*. Research report prepared on behalf of the U.S.-China Economic and Security Review Commission. <https://www.uscc.gov/research/chinas-smart-cities-development>
- Augustyn, A. (2020). *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Bachtrögler-Unger, J., Balland, P. A., Boschma, R. i Schwab, T. (2023). *Technological capabilities and the twin transition in Europe: Opportunities for regional collaboration and economic cohesion*. WIFO studies.
- Backer, L. C. (2019). China's social credit system: Data-driven governance for a 'New Era.' *Current History*, 118(809), 209–214. <https://www.jstor.org/stable/48614454>
- Capderon, R. (2023, 20 marca). Le fisc épingle 7 224 piscines non déclarées dans les Bouches-du-Rhône grâce à l'intelligence artificielle. *La Province*. <https://www.laprovence.com/article/region/34811653040683/bouches-du-rhone-le-fisc-epingle-7-224-piscines-non-declarees>
- Cicerone, G., Faggian, A., Montresor, S. i Rentocchini, F. (2023). Regional artificial intelligence and the geography of environmental technologies: does local AI knowledge help regional green-tech specialization? *Regional Studies*, 57(2), 330–343. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2092610>
- Comment les collectivités territoriales adoptent-elles l'IA? (2022). *ActuaIA. Le magazine de l'intelligence artificielle*, 8, 20–27.
- European Commission. (2019). *A definition of AI: main capabilities and scientific disciplines*. High-level expert group on artificial intelligence.
- Khoulalène, S. (2023). *Une majorité des citoyens sondés a déjà utilisé une application liée au concept de smart city*. <https://www.getapp.fr/blog/4187/application-smart-city-enjeux-technologiques-pme>
- Kozak, A. (2022). *Wybrane obszary funkcjonowania miast w nowych realiach społeczno-gospodarczych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Lazzeretti, L. (2020). What is the role of culture facing the digital revolution challenge? Some reflections for a research agenda. *European Planning Studies*, 30(9), 1617–1637. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1836133>
- Lazzeretti, L., Innocenti, N., Nannelli, M. i Oliva, S. (2023). The emergence of artificial intelligence in the regional sciences: a literature review. *European Planning Studies*, 31(7), 1304–1324. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2101880>
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). (2021). *Measuring smart city performance in COVID-19 times: Lessons from Korea and OECD countries*. Proceedings from the 2nd OECD roundtable on smart cities and inclusive growth, OECD Regional Development Papers.
- Pellegrin, J., Colnot, L. i Delponte, L. (2021). *Research for REGI Committee – Artificial intelligence and urban development*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Ratajczak, M. i Woźniak-Jęchorek, B. (2020). Rewolucje przemysłowe i ich wpływ na rozwój ekonomii. *Studia BAS*, 3(63), 25–41. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.20>
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.
- Sulis, P., Vandecasteele, I., Halmos, A., Ni Earcain, N., Maistrali, A., Aurambout, J. i Lavallo, C. (2022). *Cities fit for the digital age*. European Commission (JRC128724).
- Szczech-Pietkiewicz, E. (2015). Smart city – próba definicji i pomiaru. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 391, 71–82.
- Tazrout, Z. (2021). *Depuis un an, la Haute-Garonne exploite l'intelligence artificielle pour entretenir ses routes départementales*. <https://www.actuaia.com/actualite/depuis-un-an-la-haute-garonne-exploite-lintelligence-artificielle-pour-entretenir-ses-routes-departementales/>

- UM Warszawa. (2022). *Sztuczna inteligencja policzyła dachy z azbestem*. <https://um.warszawa.pl/-/sztuczna-inteligencja-policzyła-dachy-z-azbestem>
- World Bank. (2023). *The leaders of the twin transition in Asia: Mapping capabilities through digital and green patents*. <http://hdl.handle.net/10986/40222>
- Xiao, J. i Boschma, R. (2023). The emergence of artificial intelligence in European regions: the role of a local ICT base. *Annals in Regional Science*, 71(7), 747–773. <https://doi.org/10.1007/s00168-022-01181-3>

 **Bogusława Drelich-Skulska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
boguslawa.drelich-skulska@ue.wroc.pl

 **Paweł Brusilo**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
pawel.brusilo@ue.wroc.pl

4

Transformacja energetyczna w Unii Europejskiej w latach 1990–2021

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/4>

The energy transition in the European Union in the years 1990–2021

Abstract: Energy transition is one of the global challenges that is part of a wider process of adapting the European Union's development strategy to climate change and its energy policy. The aim of this chapter is to present the EU's energy transition from 1990 to 2021, in relation to the EU's energy policy objectives. The authors have reviewed the literature on the energy transition in the EU, selected macroeconomic indicators characterising the structural transformation in the energy sector of EU members and the legal acts that shape this process. The chapter presents the results of studies that show a significant increase in the importance of renewable energy sources (RES) in the structure of primary energy consumption and changes in the structure of final energy consumption in individual sectors. During the period under review, the EU adopted ambitious targets and instruments to reduce greenhouse gas emissions, including carbon dioxide (CO₂) emissions, from the energy sector and to increase energy efficiency in general, which translated into a significant change within the related indicators. On the basis of the research carried out, it can be concluded that the energy transition process in the EU has led to significant structural changes in this area, characterised by significant dynamism and impact of the energy policies implemented by the European Union.

Keywords: energy transition, energy policy, energy mix, renewable energy sources.

Sugerowane cytowanie:

Drelich-Skulska, B. i Brusilo, P. (2024). Transformacja energetyczna w Unii Europejskiej w latach 1990–2021. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 53–68). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/4>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Transformacja energetyczna, rozumiana jako ilościowe i jakościowe przemiany strukturalne w obrębie metod pozyskiwania, dystrybucji, magazynowania i wykorzystania energii, jest przedmiotem rozważań w naukach ekonomicznych od wielu dekad. To proces wielowymiarowy kształtowany przez szereg czynników. Analiza literatury przedmiotu i raportów wybranych organizacji międzynarodowych pozwala wskazać jego główne uwarunkowania: polityczno-prawne, w tym polityka energetyczna i związane z nią strategie na rzecz transformacji energetycznej; ekonomiczne, społeczne, postęp technologiczny oraz uwarunkowania środowiskowe (Drelich-Skulska i in., 2024). Niniejszy rozdział przedstawia transformację energetyczną Unii Europejskiej (UE) w latach 1990–2021 w odniesieniu do celów polityki energetycznej UE. Autorzy dokonali przeglądu literatury przedmiotu dotyczącej transformacji energetycznej w UE, wybranych wskaźników makroekonomicznych charakteryzujących transformację strukturalną w sektorze energetycznym członków UE oraz aktów prawnych kształtujących ten proces. Zaprezentowano w nim syntetyczne omówienie problematyki transformacji energetycznej oraz założeń unijnej polityki energetycznej, a następnie dokonano przeglądu obszarów transformacji energetycznej w UE. Badania w tym obszarze wynikają z potrzeby zrozumienia oddziaływania tych przemian na rozwój społeczno-gospodarczy, a także ich wpływu na środowisko naturalne, co stanowi istotny przedmiot rozważań w dobie negatywnych skutków zmiany klimatu i znaczącej utraty różnorodności gatunkowej na Ziemi. Dotychczasowa dynamika tych przemian była ściśle związana z postępem technologicznym, który umożliwiał osiąganie rosnącej efektywności energetycznej, czyli stosunku ilości wykorzystywanej energii do rezultatów procesów związanych z różnorodnymi metodami pozyskiwania, dystrybuowania, magazynowania i wykorzystywania energii. Warto nadmienić, że przywołane metody wyznaczają **obszary transformacji energetycznej**, które syntetycznie ukazano poniżej.

Pozyskiwanie i dystrybuowanie energii

Energia występuje w środowisku naturalnym w postaci **pierwotnych źródeł energii** i może być pozyskana ze **źródeł nieodnawialnych** (ropa naftowa, węgiel brunatny i kamienny, gaz ziemny lub energia jądrowa) oraz **źródeł odnawialnych** (energia słoneczna, wiatrowa, geotermalna lub pochodząca z biomasy). Energia ze źródeł pierwotnych może zostać przetworzona z wykorzystaniem różnorodnych metod na **wtórne źródła energii**, inaczej nazywane nośnikami energii, a następnie jest dystrybuowana za pomocą odpowiedniej infrastruktury. Natomiast wśród wtórnych źródeł energii wyróżnia się następujące nośniki: brykiety z węgla kamiennego i brunatnego, produkty koksowania węgla kamiennego i rafinacji ropy

naftowej, gazy wytwarzane w procesach przemysłowych (np. gaz wielkopiecowy i konwertorowy), ciepło w parze lub gorącej wodzie, energię elektryczną oraz gazy syntetyczne (np. wodór).

Magazynowanie energii

Nie zawsze energia w postaci pierwotnych i wtórnych źródeł energii jest potrzebna w momencie jej pozyskania i przetworzenia, stąd opracowano szereg metod jej magazynowania. Do najważniejszych metod magazynowania energii należy zaliczyć **metody elektrochemiczne** (np. akumulatory i baterie ołowiowo-kwasowe, niklowo-kadmowe, niklowo-żelazowe, litowo-jonowe i podobne), **metody mechaniczne** (magazynowanie energii w postaci sprężonego powietrza, koła zamachowego, akumulatorów hydraulicznych lub energii potencjalnej grawitacji), a także **metody elektryczne** (tj. kondensatory i superkondensatory klasyfikowane na podstawie zainstalowanej pojemności). Pośród metod magazynowania energii należy wyróżnić również **metody chemiczne** (np. reforming benzyny lub reforming parowy metanu, elektroliza wody, procesy biologiczne oraz metoda Habera-Boscha), dzięki którym można wytworzyć m.in. wodór stanowiący efektywny nośnik energii, który może być magazynowany w postaci ciekłej lub sprężonego gazu oraz z wykorzystaniem fizycznych i chemicznych wodorków metali (Jamrozik i in., 2014). Magazynowanie energii odgrywa kluczową rolę w integracji relatywnie niestabilnych odnawialnych źródeł energii (OZE), takich jak energia słoneczna i wiatrowa, z systemem energetycznym. Natomiast warto zaznaczyć, że wodór, także zaliczany do OZE, jest uznawany za najbardziej efektywny energetycznie nośnik energii, który pozwala ją magazynować w długim okresie (Jędrał, 2022).

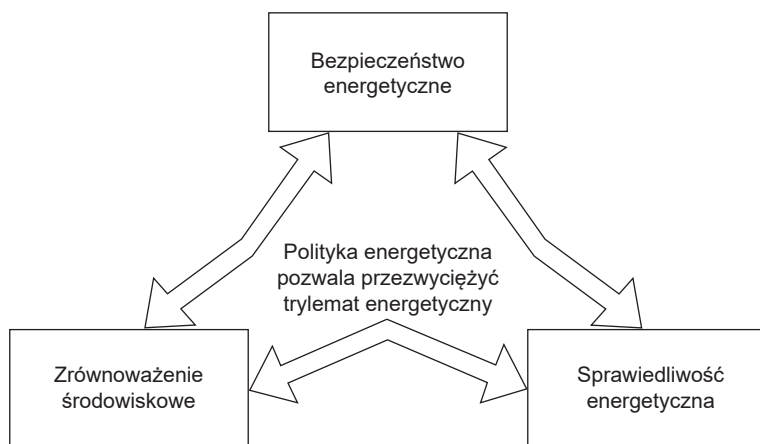
Wykorzystanie energii

Energia, zarówno pod postacią pierwotnych, jak i wtórnych nośników energii, może być finalnie wykorzystana w różnorodnych procesach na potrzeby funkcjonowania przemysłu, usług, mieszkalnictwa, transportu i innych sektorów (choć kategorie jej finalnego wykorzystania mogą być różnie ujmowane w zależności od źródła pierwotnego i przyjętej taksonomii).

Zarówno państwa, jak i ugrupowania integracyjne oddziałują na przebieg transformacji energetycznej przez prowadzenie odpowiedniej **polityki energetycznej**, której nadrzędnym celem jest poprawa efektywności energetycznej w gospodarce. Polityka energetyczna jest realizowana z zastosowaniem instrumentów, które obejmują zarówno instrumenty fiskalne, w tym zwłaszcza podatki nakładane na emitentów (tj. *podatek Pigou*, którego celem jest internalizacja kosztów zewnętrznych), instrumenty legislacyjne (koncesje inwestycyjne, normy, limity zanieczyszczeń, zakazy i regulacje dotyczące obrotu i handlu wybranymi surowcami energetycznymi),

a także bodźce finansowe w formie dopłat i subwencji. Osobną kategorię instrumentów stanowią te mające charakter rynkowy, do których należy handel prawami do emisji i zielonymi certyfikatami otrzymywanymi za pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł energii. Skuteczność tych instrumentów w oddziaływaniu na transformację energetyczną jest zróżnicowana i zależy od szeregu czynników, takich jak: wyposażenie w zasoby energetyczne, poziom rozwoju gospodarczego, kultura biznesowa, podział władzy (poziom międzynarodowy, krajowy i lokalny), orientacja polityczna decydentów politycznych, stopień zainteresowania polityków i społeczeństwa transformacją energetyczną i wiedza o niej (Łucki, 2010).

Jednocześnie, przedmiotem polityki energetycznej jest dążenie do przezwyciężenia **trylematu energetycznego**. Termin ten odnosi się do modelu trzech powiązanych ze sobą obszarów problemowych, przed którymi stoją zarówno państwa, jak i ugrupowania integracyjne, w zakresie rozwoju i utrzymania zrównoważonego, bezpiecznego i sprawiedliwego systemu energetycznego. W trylemacie energetycznym wyróżnia się trzy wymiary (obszary problemowe), które należy zrównoważyć, prowadząc politykę energetyczną:



Rysunek 4.1. Trylemat energetyczny i jego obszary problemowe

Źródło: opracowanie własne.

Rembeza i Przekota (2021) w następujący sposób charakteryzują wymiary trylematu energetycznego:

- bezpieczeństwo energetyczne (*energy security*) polega na zapewnieniu ciągłości dostaw energii przez dywersyfikację pierwotnych źródeł energii, inwestycje w infrastrukturę i rosnącą efektywność energetyczną, co powinno skutkować zmniejszeniem ryzyka zakłóceń i uzależnienia od importu pierwotnych źródeł energii (Winzer, 2012);

- sprawiedliwość energetyczna (*energy equity*) to zapewnienie przystępnych cen i dostępności usług energetycznych, które uwzględniają społeczne aspekty transformacji energetycznej;
- zrównoważenie środowiskowe (*environmental sustainability*) wymaga minimalizowania negatywnego wpływu pozyskiwania, magazynowania, dystrybucji i wykorzystywania energii na środowisko, promowania niskoemisyjnych technologii, a tym samym wzrostu wykorzystywania OZE.

Wyważenie interwencji państwa przez prowadzenie polityki energetycznej w wymienionych obszarach stanowi wyzwanie, gdyż postęp w jednym obszarze może negatywnie oddziaływać na inny. Na przykład dążenie do zrównoważenia środowiskowego może spowodować wzrost cen energii (przy obecnym poziomie rozwoju technologicznego), a skupienie się na bezpieczeństwie energetycznym może zwiększać zależność od, relatywnie stabilniejszych, nieodnawialnych źródeł energii. Trylemat energetyczny podkreśla więc złożoność tych interakcji i potrzebę przemyślanej polityki energetycznej dla zrównoważonego systemu energetycznego (Marti i Puertas, 2022). Wobec powyższego prowadzenie świadomej i odpowiedzialnej polityki energetycznej w poszczególnych krajach lub ugrupowaniach integracyjnych jest procesem bardzo złożonym i wielowymiarowym. Ponieważ przedmiotem rozważań niniejszego rozdziału jest Unia Europejska, spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, jaką politykę energetyczną prowadzi ta organizacja.

4.1. Polityka energetyczna UE

W latach 1990–2021 UE przyjęła szereg aktów prawnych, które określały zmieniające się założenia, cele i instrumenty polityki energetycznej. Jednymi z pierwszych aktów były: *Biała księga: Polityka energetyczna Unii Europejskiej* (Komisja Europejska, 1995) oraz *Strategia lizbońska* przyjęta w ramach konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w 2000 w Lizbonie (Rada Europejska, 2000), które wyznaczały pierwotne ramy wspólnych działań w obrębie transformacji energetycznej. Kolejny krok wykonano w 2012 roku, kiedy to przyjęto ujednoczony akt prawny – *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, w którym szczegółowo uregulowano politykę energetyczną UE i przyznano instytucjom unijnym prerogatywy umożliwiające podejmowanie działań w tym obszarze (Unia Europejska, 2012). Pogłębieniem działań w tym zakresie było zaakceptowanie dokumentu pt. *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu* (2015), w którym doprecyzowano cele unijnej polityki energetycznej, podkreślając znaczenie rozwoju wspólnego rynku energii (Komisja Europejska, 2015).

Współczesna polityka energetyczna UE dąży do realizacji pięciu podstawowych celów, do których należy zaliczyć (Parlament Europejski, 2023):

- 1) dywersyfikację wykorzystania pierwotnych i wtórnych źródeł energii, w tym zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego przez solidarność i współpracę między państwami UE;
- 2) wspieranie funkcjonowania i integrację wewnętrznego rynku energii przez rozwój wymaganej infrastruktury i znoszenie barier technicznych i regulacyjnych;
- 3) poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie zależności od importu nośników energii oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych;
- 4) dekarbonizację gospodarki i przejście na gospodarkę niskoemisyjną zgodnie z *Porozumieniem Paryskim*;
- 5) wspieranie badań i rozwoju technologii niskoemisyjnych.

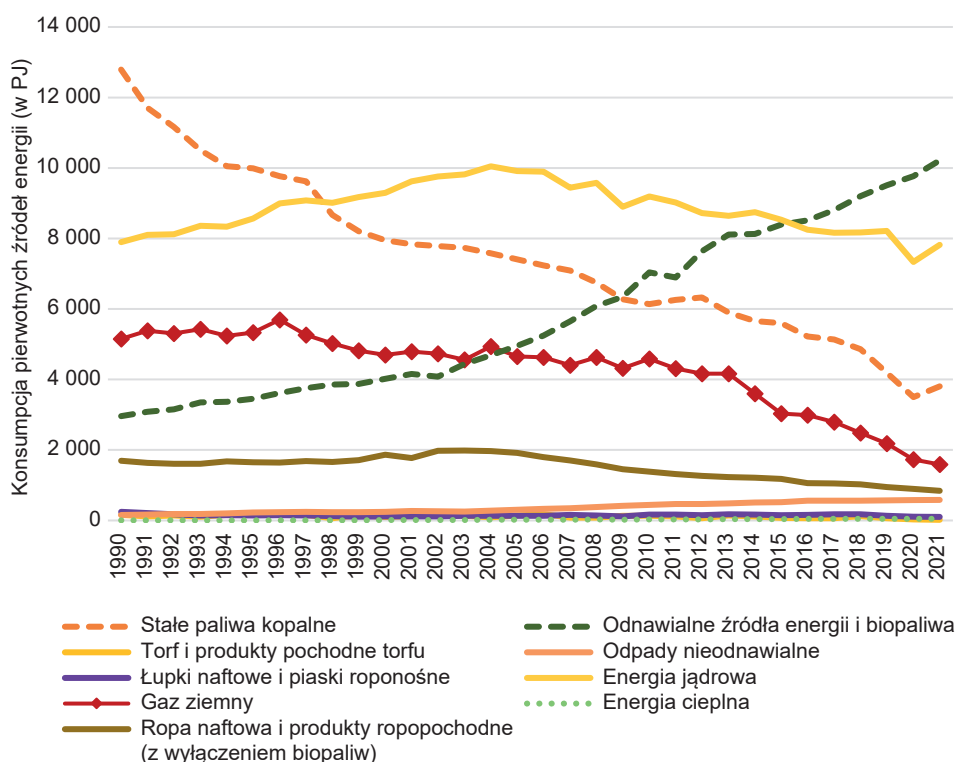
Aby osiągnąć wyznaczone cele, UE wprowadziła szereg strategii sektorowych, a wraz z nimi instrumenty wspierające realizację szczegółowych zadań na rzecz transformacji energetycznej w czterech obszarach, które zdefiniowano w pierwszej części rozdziału. Jedną z najważniejszych strategii obowiązujących od 2019 roku jest Europejski Zielony Ład określający ramowe cele dla współczesnej polityki energetycznej w odniesieniu do działań na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku. Przywołana strategia odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu polityki energetycznej UE i przekłada się na działania w obrębie transformacji energetycznej (Komisja Europejska, 2019). Pozostałe strategie sektorowe podejmowane w tym zakresie należy rozpatrywać odrębnie dla każdego obszaru transformacji energetycznej.

4.2. Obszary transformacji energetycznej w UE

Transformacja energetyczna dotycząca zmian w sposobach pozyskiwania energii w UE

W latach 1990–2021 państwa UE dokonały istotnych zmian w strukturze konsumpcji pierwotnych źródeł energii, czyli inaczej w pozyskiwaniu energii. Przegląd danych statystycznych charakteryzujących ten obszar (wykres 4.1) pozwala zidentyfikować kilka kluczowych trendów. Po pierwsze, w badanym okresie nastąpił istotny spadek wykorzystania stałych paliw kopalnych, tj. węgla kamiennego i brunatnego oraz gazu ziemnego i ropy naftowej. Jednocześnie w państwach UE doszło do wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) i biopaliw. W tym kontekście warto podkreślić, że rok 2010 był pod tym względem wyjątkowy, ponieważ ilość energii pochodzącej z paliw kopalnych oraz OZE i biopaliw zrównała się. Po drugie, od 2010

roku energia pochodząca z OZE i biopaliw zaczęła systematycznie przewyższać ilość energii pozyskiwanej z węgla kamiennego i brunatnego. Ten proces doprowadził do sytuacji, w której w 2021 roku pozyskano z OZE i biopaliw 2,5-krotnie więcej energii niż z węgla brunatnego i kamiennego. Widać więc wyraźnie długofalowy wzrost konsumpcji energii pochodzącej z OZE i biopaliw, podczas gdy konsumpcja paliw kopalnych, w tym ropy naftowej i gazu ziemnego, systematycznie maleje. W latach 2010–2021 szczególnie znaczący był spadek konsumpcji gazu ziemnego (–63,1%), stałych paliw kopalnych (–39,1%) oraz ropy naftowej i produktów ropopochodnych (–36,0%). Z kolei ilość energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych wzrosła w tym okresie o 48,2%, co wskazuje na zmianę kierunku transformacji energetycznej UE na rzecz wykorzystywania bardziej zrównoważonych źródeł energii. W 2021 roku w strukturze konsumpcji pierwotnych źródeł energii w UE dominowały odnawialne źródła energii i biopaliwa (40,8%) oraz energia jądrowa (31,2%), co obrazuje wykres 4.1 (Eurostat, 2023b).



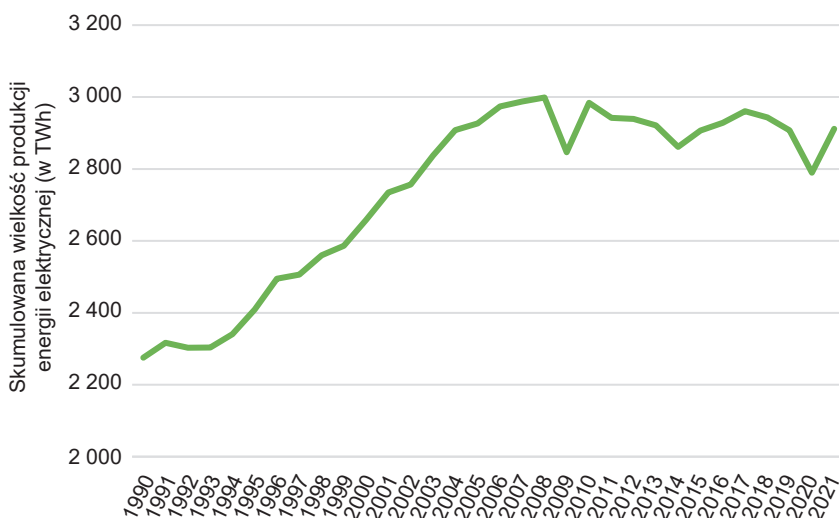
Wykres 4.1. Struktura konsumpcji pierwotnych źródeł energii dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 (w PJ)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023b, 2023a).

Unijna polityka energetyczna na rzecz kształtowania transformacji energetycznej w zakresie pozyskiwania energii miała istotny wpływ na opisane przemiany w strukturze konsumpcji energii ze źródeł pierwotnych. Jednym z kluczowych instrumentów wykorzystywanych w tym obszarze jest *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji* (European Union Emission Trading System, EU ETS). Powstał w 2005 roku i opiera się na zasadzie *cap and trade*, co oznacza ustalenie limitu (*cap*) całkowitej ilości gazów cieplarnianych, które mogą być emitowane przez przedsiębiorstwa objęte tym systemem, i handel uprawnieniami do emisji (*trade*). W ramach EU ETS każdy podmiot otrzymuje lub kupuje uprawnienia do emisji określonej ilości CO₂. Jeśli dany podmiot emituje mniej niż przewiduje jego limit, może sprzedać nadwyżkę posiadanych uprawnień innym podmiotom. Natomiast w przypadku przekroczenia limitu musi zakupić brakujące uprawnienia lub zapłacić kary. Dzięki przyjętym rozwiązaniom system zachęca do inwestycji w technologie ograniczające emisje i sprzyja efektywności energetycznej. System EU ETS obejmuje różne sektory gospodarki, w tym np. elektrownie i zakłady przemysłowe funkcjonujące w UE. Jego celem jest wspieranie redukcji emisji gazów cieplarnianych w kosztowo efektywny sposób przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej konkurencji i zminimalizowania ryzyka przeniesienia emisji poza UE (*carbon leakage*). Istnieje wiele badań empirycznych, które wskazują na wysoką efektywność tego mechanizmu we wspieraniu transformacji energetycznej (Calel i Dechezleprêtre, 2016; Green, 2021; Pietzcker i in., 2021).

Transformacja energetyczna dotycząca zmian w sposobach dystrybucji energii w UE

Kolejnym obszarem transformacji energetycznej są zmiany w sposobach dystrybucji energii, rozumiane jako rozwój i dostosowanie infrastruktury koniecznej do przesyłu tak pierwotnych, jak i wtórnych źródeł energii. Pierwszym kluczowym elementem jest wzrost znaczenia OZE dla sektora energetycznego UE, które wymagają nowych strategii dystrybucji i magazynowania energii. Drugi istotny aspekt to rozwój inteligentnych sieci energetycznych, które pozwalają na bardziej efektywne zarządzanie przepływem energii między członkami UE, integrację różnorodnych źródeł i lepszą reakcją na zmieniające się zapotrzebowanie w czasie rzeczywistym. Wyzwania te były wyraźnie widoczne w latach 1990–2021 w trakcie analizy zmian ilości energii elektrycznej, która była produkowana i dystrybuowana w UE, bez uwzględnienia jej importu i eksportu (wykres 4.2). Obserwowano systematyczny wzrost produkcji energii elektrycznej do roku 2008, a w kolejnych latach odnotowano wahania, które były spowodowane dwoma kryzysami – kryzysem finansowym (2007–2009) i kryzysem pandemicznym (2020–2021).



Wykres 4.2. Skumulowana wielkość produkcji energii elektrycznej dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 (w TWh)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023b, 2023a).

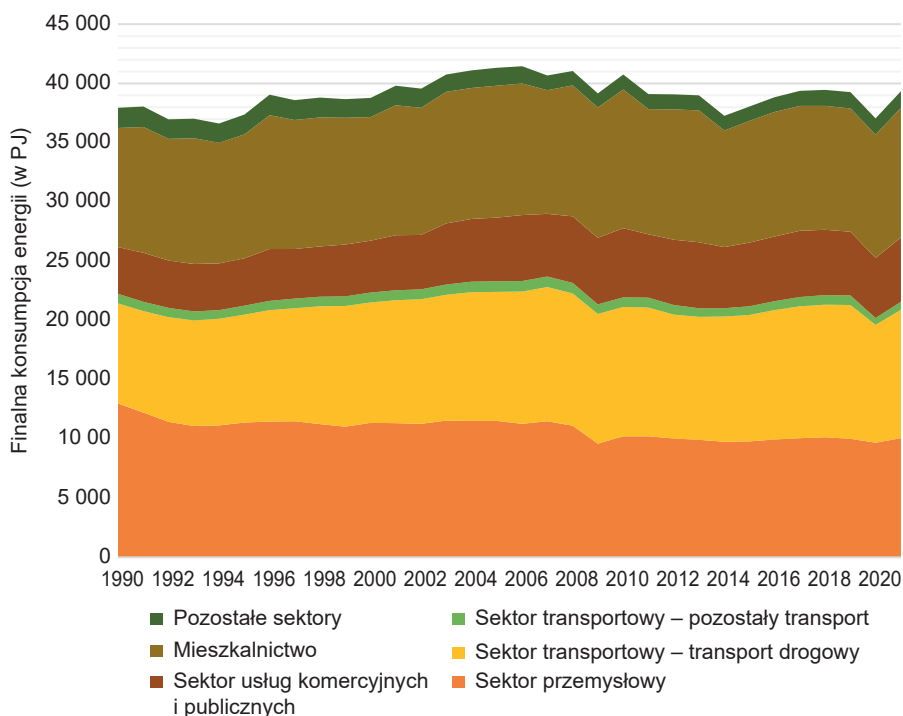
W tym obszarze transformacji energetycznej UE koncentruje się na zwiększeniu efektywności energetycznej oraz redukcji strat energii w całym łańcuchu dostaw, od produkcji po konsumpcję energii z różnych źródeł. Jest to realizowane przez modernizację infrastruktury oraz wprowadzanie nowych technologii, takich jak cyfryzacja systemów elektroenergetycznych. Wreszcie, co godne podkreślenia, UE dąży do zwiększenia integracji rynków energetycznych między państwami członkowskimi, co pozwala na lepsze zarządzanie zasobami i reagowanie na lokalne potrzeby, a jednocześnie zwiększa bezpieczeństwo energetyczne. W tym miejscu warto podkreślić znaczenie pakietu rozporządzeń i dyrektyw *Gotowi na 55 (Fit for 55)*: „osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 roku w drodze do neutralności klimatycznej”, który przewiduje ograniczenie emisji w UE o co najmniej 55% do 2030 roku względem 1990 roku (Komisja Europejska, 2021b). Przykładem aktu prawnego, który wykracza poza działania w obszarze infrastruktury elektroenergetycznej, jest *Rozporządzenie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych* (Parlament Europejski, 2021), które ma umożliwić szeroki dostęp do stacji tankowania wodoru dla pojazdów zasilanych ogniwami paliwowymi i ładowania pojazdów elektrycznych. Równolegle UE planuje realizację wielu projektów, które mają dostosować już istniejące sieci przesyłowe i rozbudować cały system elektroenergetyczny, tak aby był w stanie odebrać planowany wzrost energii elektrycznej pochodzącej z OZE.

Transformacja energetyczna dotycząca zmian w sposobach magazynowania energii w UE

Transformacja energetyczna w UE, w szczególności w zakresie magazynowania energii, jest kolejnym istotnym elementem dążenia do realizacji celów polityki energetycznej i przeciwdziałania negatywnym zmianom klimatu. W latach 1990–2021, dzięki rozwojowi nowoczesnych technologii, możliwości skutecznego gromadzenia energii znacznie się rozszerzyły. Dzięki temu już w 2018 roku ustanowiono *Europejski sojusz na rzecz baterii*, który stanowi platformę współpracy między decydentami unijnymi i krajowymi, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz przedstawicielami różnych branż w celu integracji i koordynacji działań dotyczących produkcji ogniw baterii. Kontynuacją tych dążeń było przyjęcie *Strategicznego planu działania na rzecz baterii* (2018) oraz *Rozporządzenia w sprawie baterii oraz zużytych baterii* (2020), które wzmocniły dotychczas obowiązujące regulacje w tym obszarze (Komisja Europejska, 2018; Parlament Europejski, 2020). Jednocześnie UE poszukiwała innych sposobów magazynowania energii niż tylko metody elektryczne i elektrochemiczne. Odzwierciedleniem dążenia do kształtowania przemian w tej dziedzinie jest *Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu* przyjęta w 2021 roku (Komisja Europejska, 2021a). Celem zaproponowanych w niej rozwiązań jest dążenie do rozwoju niskoemisyjnej gospodarki wodorowej opartej na zrównoważonym i efektywnym energetycznie łańcuchu wartości, w którym głównym nośnikiem energii stanie się wodór wytwarzany z wykorzystaniem niskoemisyjnych technologii wodorowych (tj. elektroliza wody). W strategii podkreślono także znaczenie tworzenia lokalnych inicjatyw i rynków tego nośnika energii, których wiodącym podmiotem są innowacyjne klastry technologii wodorowych i ogniw paliwowych, czyli doliny wodorowe. Rozwój gospodarki wodorowej w UE umożliwi dalszy wzrost udziału OZE w strukturze pierwotnych źródeł energii (przez ich stabilizowanie), a jako niskoemisyjne wtórne źródło energii może posłużyć do dekarbonizacji gałęzi przemysłu, takich jak budownictwo, transport i ciepłownictwa, w których ten proces byłby trudny do przeprowadzenia z wykorzystaniem innych nośników, np. energii elektrycznej (Dudek, 2023; Król i in., 2022; Sekściński, 2021).

Transformacja energetyczna dotycząca końcowego wykorzystywania energii w UE

W latach 1990–2021 nie nastąpiła istotna zmiana w ilości energii wykorzystywanej w 27 państwach członkowskich UE, chociaż są zauważalne pewne wahania wynikające z okresowych szoków popytowych i podaźowych w unijnej gospodarce, które były spowodowane kryzysami finansowymi i pandemicznym (wykres 4.3). W celu zobrazowania tego obszaru transformacji energetycznej UE należy jednak odnieść się do zmian zachodzących w poszczególnych sektorach.



Wykres 4.3. Struktura finalnej konsumpcji energii dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 z podziałem na sektory (w PJ)

Źródło: (Eurostat, 2023b, 2023a).

Po pierwsze, w latach 1990–2007 następował wzrost ogólnego wykorzystywania energii we wszystkich sektorach, ze szczególnym uwzględnieniem **sektora transportu drogowego** obejmującego pojazdy osobowe i ciężarowe. W latach 2008–2021 sektor zanotował nieznaczny spadek (o 5,8%), co było związane z upowszechnieniem bardziej efektywnych pojazdów osobowych i ciężarowych oraz działań promujących zrównoważony transport (np. kolejowy). Należy też wspomnieć, że sektor transportu drogowego przechodzi istotną transformację energetyczną w kierunku elektryfikacji i wzrostu wykorzystania paliw alternatywnych, takich jak wodór i e-paliwa. W innych formach transportu natomiast obserwowano duże różnice w zużyciu energii. W **transporcie lotniczym** odnotowano znaczny wzrost zużycia energii: o 90,9% między 1990 a 2008 rokiem, z wyraźnym spadkiem w 2009 roku (–8,4%). W latach 2010–2019 zauważono ponowny wzrost zużycia energii. W 2021 roku, w wyniku ograniczeń związanych z pandemią COVID-19, zużycie energii w transporcie lotniczym zmniejszyło się prawie o połowę w porównaniu z rokiem 2019.

Po drugie, warto zauważyć, że w latach 2007–2021 zużycie końcowej energii w **sektorze przemyśle** UE zmniejszyło się o 12,4%, co wskazuje na zwiększoną efektywność energetyczną i zmiany w strukturze przemysłowej.

Po trzecie, zużycie energii w usługach i gospodarstwach domowych zwiększyło się odpowiednio o 2,4% i 5,0%, co było wynikiem wzrostu dochodów, urbanizacji oraz rosnącego zapotrzebowania na energię w codziennym życiu. Większe zużycie energii nastąpiło, mimo że **sektor mieszkalnictwa**, wykorzystujący energię związaną z ogrzewaniem, chłodzeniem i zasilaniem urządzeń w gospodarstwach domowych, coraz częściej korzysta z odnawialnych źródeł energii pierwotnej (np. przez instalację domowych instalacji fotowoltaicznych), przy jednoczesnym wzroście efektywności energetycznej w wyniku docieplania budynków i wdrażania coraz bardziej restrykcyjnych norm technicznych dla materiałów budowlanych.

Przemiany strukturalne w zakresie ilościowych i jakościowych zmian końcowego wykorzystania energii w tych sektorach również są przedmiotem unijnej polityki energetycznej. Przykładem działań podjętych w sektorze przemysłu i wzrostu efektywności energetycznej jest *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/2022* z 2018 roku sprawie efektywności energetycznej (Parlament Europejski, 2018). Ten akt prawny stał się podstawą wprowadzenia przez UE m.in. normy efektywności energetycznej dla urządzeń energochłonnych, które wymagają od przemysłu zastosowania bardziej energooszczędnych technologii i procesów. Szczególny przykład stanowi wprowadzenie zunifikowanego systemu etykietowania energetycznego (Parlament Europejski, 2017), w którym ustanowiono wymogi dotyczące systemu etykietowania energetycznego dla dużej liczby grup produktów. Przykładem działań Wspólnoty podejmowanych na rzecz transformacji energetycznej w sektorze mieszkalnictwa jest strategia pt. *Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia*, opublikowana w październiku 2020 roku (Komisja Europejska, 2020). Jej celem jest modernizacja i poprawa efektywności energetycznej budynków oraz skuteczniejszego wykorzystania zasobów w państwach członkowskich UE. Tu również wprowadzono system etykietowania energetycznego, który pozwala na przyjęcie standardów określających efektywność energetyczną budynków na podstawie przyjętych norm. W działaniach na rzecz transformacji energetycznej w transporcie drogowym UE istotnie przyczynia się do redukcji emisyjności silników spalinowych przy jednoczesnym wymaganiu ich zwiększonej efektywności energetycznej, np. przez wprowadzenie kolejnych, coraz bardziej restrykcyjnych norm *EURO* (od normy *EURO 1* z 1992 roku (Rada Europejska, 2021) po normę *EURO 6d* obowiązującą od 2021 roku (Komisja Europejska, 2012)). Nadrzędnym celem tych działań jest zmniejszenie ogólnego zużycia energii w całej Wspólnocie przy jednoczesnej poprawie efektywności energetycznej, co przekłada się na przebieg transformacji energetycznej w UE.

Podsumowanie

Przegląd wybranych wskaźników opisujących transformację energetyczną w Unii Europejskiej w latach 1990–2021 ukazuje dynamikę tego procesu obejmującego ilościowe i jakościowe przemiany w sposobie pozyskiwania, magazynowania, dystrybucji oraz konsumpcji energii. Zmiany strukturalne zaprezentowane w niniejszym rozdziale są wynikiem unijnej polityki energetycznej, której celem było przełamanie trylematu energetycznego i tym samym umożliwienie zrównoważenia środowiskowego, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego i sprawiedliwości w dostępie do systemu energetycznego. Wśród działań podejmowanych w tym obszarze należy podkreślić znaczenie pogłębienia procesu integracji europejskiej, który doprowadził do przyjęcia w 2012 roku *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Znalazły się w nim zapisy, w wyniku których odpowiednie instytucje unijne otrzymały prerogatywy w obszarze kształtowania i egzekwowania unijnej polityki energetycznej. Do strategii sektorowych, wpisujących się w działania UE na rzecz transformacji energetycznej, należy zaliczyć *Europejski Zielony Ład*, pakiet dyrektyw i rozporządzeń *Gotowi na 55* oraz *Strategię w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu*. Przeprowadzone w niniejszym rozdziale rozważania wskazują, że w latach 1990–2021 zaobserwowano znaczny wzrost znaczenia OZE oraz zmiany w strukturze wykorzystywania energii w różnych sektorach. W analizowanym okresie UE przyjęła ambitne cele dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym CO₂, co przełożyło się na wymierne działania, których przykładem jest *Unijny system handlu emisjami* oraz zwiększenie efektywności energetycznej przez złożony system instrumentów fiskalnych, regulacji i dotacji. Działania te przyczyniły się do znaczących przemian strukturalnych w sposobach pozyskiwania, magazynowania, dystrybucji i wykorzystania energii.

Trzecia dekada XXI wieku rozpoczęła się od szoków podaźowych i popytowych na rynkach energii wywołanych pandemią COVID-19 oraz agresją Rosji na Ukrainę, co spowodowało konieczność poszukiwania nowych rynków dostaw surowców energetycznych oraz szybkiego dostosowywania polityki energetycznej do zmiennych warunków geopolitycznych. W październiku 2022 roku Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES, 2022) sporządził opinię *Strategiczna wizja transformacji energetycznej umożliwiająca strategiczną autonomię UE*, w której wskazał, że transformacja energetyczna powinna być traktowana jako nadrzędna strategia w UE i na arenie międzynarodowej. Podkreślono w niej, że aby sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na energię elektryczną i osiągnąć cele klimatyczne, należy kreować korzystne warunki ramowe dla transformacji energetycznej w obszarze inwestycji publicznych, stworzyć fundusz dostosowania do zmian klimatu, wspierać rozwój technologii w obszarze OZE, oddziaływać na mikro-, małe

i średnie przedsiębiorstwa (MMŚP) w obszarze zielonej transformacji i zarządzania nią. I wreszcie należy wspierać sprawiedliwą i sprzyjającą włączeniu społecznemu transformację. Wskazane czynniki będą zapewne miały wpływ na przebieg transformacji energetycznej w UE w kolejnych dekadach, a priorytetowym celem jest zapewnienie rozwoju przyjaznego dla środowiska przez zastępowanie paliw kopalnych w energetyce i przemyśle.

Bibliografia

- Calel, R. i Dechezleprêtre, A. (2016). Environmental policy and directed technological change: Evidence from the European Carbon Market. *The Review of Economics and Statistics*, 98(1), 173–191. https://doi.org/10.1162/REST_A_00470
- Drelich-Skulska, B., Brusilo, P. i Jankowiak, A. H. (2024). Rozwój gospodarki wodorowej w Polsce jako kierunek transformacji energetycznej. W: E. Przeździecka i A. A. Ambroziak (red.), *Polska gospodarka wobec nowych wyzwań w trzeciej dekadzie XXI wieku* (s. 107–129). Oficyna Wydawnicza SGH.
- Dudek, M. (2023). Czy wodór może być magazynem i nośnikiem energii w budownictwie? *Energetyka Rozproszona*, 9, 45–49. <https://doi.org/10.7494/ER.2023.9.45>
- EKES (Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny). (2022). *Strategiczna wizja transformacji energetycznej umożliwiająca strategiczną autonomię UE*. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (2023/C 75/15). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=PI_EESC:EESC-2022-03403-AS
- Eurostat. (2023a). *Energy statistics – an overview*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview#Final_energy_consumption
- Eurostat. (2023b). *Eurostat statistics. Complete energy balances*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_bal_c/default/table?lang=en
- Green, J. F. (2021). Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses. *Environmental Research Letters*, 16(4), 043004. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ABDAE9>
- Gupta, S., Tirpak, D. A., Burger, N., Gupta, J., Höhne, N., Boncheva, A. I., Kanoan, G. M., Kolstad, C., Kruger, J. A., Michaelowa, A., Murase, S., Pershing, J., Saijo, T. i Sari, A. (2007). Policies, instruments and co-operative arrangements. W: B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave i L. A. Meyer (red.), *Climate change 2007: Mitigation. contribution of working group III to the fourth assessment report of the intergovernmental panel on climate change* (s. 747–798). Cambridge University Press.
- Jamrozik, A., Głuszek, A. i Olejnik, A. (2014). Nowoczesne metody magazynowania energii. *Czasopismo Inżynierii Łądowej, Środowiska i Architektury / Journal of Civil Engineering, Environment and Architecture*, 61(3/II/14), 227–236. <https://doi.org/10.7862/RB.2014.90>
- Jędral, W. (2022). Magazynowanie energii i energetyka wodorowa jako wynik transformacji energetycznej. *Rynek Energii*, 4, 8–15.

- Komisja Europejska. (1995). *Biała księga: Polityka energetyczna Unii Europejskiej*. (COM/95/0682). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51995DC0682>
- Komisja Europejska. (2012). Rozporządzenie Komisji (UE) nr 459/2012 z dnia 29 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (Tekst mający znaczenie dla EOG). (OJ L 142). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32012R0459>
- Komisja Europejska. (2015). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu* (COM/2015/080). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2015:80:FIN>
- Komisja Europejska. (2018). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europa w Ruchu. Zrównowazona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna* (COM/2018/293). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0293&qid=1637074741800>
- Komisja Europejska. (2019). *Komunikat Komisji Europejskiej. Europejski Zielony Ład* (COM/2019/640). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=DE>
- Komisja Europejska. (2020). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia* (COM/2020/662). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0662>
- Komisja Europejska. (2021a). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu* (COM/2020/301). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301&from=IT>
- Komisja Europejska. (2021b). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej* (COM/2021/550). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>
- Król, A., Kukulka-Zajac, E., Holewa-Rataj, J. i Gajec, M. (2022). Wodór jako element transformacji energetycznej. *Nafta-Gaz*, 78(7), 524–534. <https://doi.org/10.18668/NG.2022.07.04>
- Łucki, Z. (2010). Instrumenty polityki energetycznej. *Polityka Energetyczna*, 13(1), 5–21.
- Marti, L. i Puertas, R. (2022). Sustainable energy development analysis: Energy trilemma. *Sustainable Technology and Entrepreneurship*, 1(1), 100007. <https://doi.org/10.1016/J.STAE.2022.100007>
- Parlament Europejski. (2017). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1369 z dnia 4 lipca 2017 r. ustanawiające ramy etykietowania energetycznego

- i uchylające dyrektywę 2010/30/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (OJ L 198). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1369>
- Parlament Europejski. (2018). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG) (PE/54/2018/REV/1). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0210.01.POL&to-c=OJ:L:2018:328:TOC
- Parlament Europejski. (2020). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1542 z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie baterii i zużytych baterii, zmieniające dyrektywę 2008/98/WE i rozporządzenie (UE) 2019/1020 oraz uchylające dyrektywę 2006/66/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (PE/2/2023/REV/1). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1542>
- Parlament Europejski. (2021). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylenia dyrektywy 2014/94/UE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (PE/25/2023/INIT). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1804>
- Parlament Europejski. (2023). *Polityka energetyczna: zasady ogólne. Noty tematyczne o Unii Europejskiej Parlamentu Europejskiego*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/68/polityka-energetyczna-zasady-ogolne>
- Pietzcker, R. C., Osorio, S. i Rodrigues, R. (2021). Tightening EU ETS targets in line with the European Green Deal: Impacts on the decarbonization of the EU power sector. *Applied Energy*, 293, 116914. <https://doi.org/10.1016/J.APENERGY.2021.116914>
- Rada Europejska. (2000). *Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23–24 marca 2000 roku. Konkluzje prezydencji*. https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- Rada Europejska. (2021). Dyrektywa Rady z dnia 26 czerwca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 70/220/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych (91/441/EWG). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31991L0441&from=en>
- Rembeza, J. i Przekota, G. (2021). *Międzynarodowe rynki energii*. Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej. <https://politechnik.poznan.pl/ksiegarnia/międzynarodowe-rynki-energii/>
- Sekściński, A. (2021). Synergia między paliwem wodorowym oraz odnawialnymi źródłami energii. W: A. Z. Nowak, M. Kurtyka i G. Tchorek (red.), *Transformacja energetyczna i klimatyczna wybrane dylematy i rekomendacje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Unia Europejska. (2012). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2012/C 326/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Winzer, C. (2012). Conceptualizing energy security. *Energy Policy*, 46, 36–48. <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2012.02.067>

5

Wpływ człowieka na środowisko w perspektywie zrównoważonego rozwoju

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/5>

Human impact on the environment from a sustainable development perspective

Abstract: The purpose of this chapter is to present the human impact on the environment from the perspective of sustainable development. It outlines the crisis in human-environment relations and the need to return to a state of equilibrium. It focuses on identifying the main environmental threats and risks associated with human economic activities, analysing areas such as resources, climate, biodiversity, water, air and soil. It also discusses the concept of sustainable development, taking into account the Sustainable Development Goals and Agenda 2030, as well as the European Green Deal strategy. The study points to the need to change attitudes towards natural resources and to implement new business models worldwide in order to achieve a pre-industrial economic-environmental balance and to meet the needs of present and future generations.

Keywords: environmental impact, anthropogenic impact, sustainability, climate change, resources, circular economy.

Sugerowane cytowanie:

Muradin, M. (2024). Wpływ człowieka na środowisko w perspektywie zrównoważonego rozwoju. W: J. Ca-
bańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 69–80).
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/5>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Człowiek jako element środowiska, niezbędne ogniwo całego globalnego ekosystemu, czy też człowiek w kontrze do środowiska? Podejmując rozważania na temat wpływu człowieka na środowisko z perspektywy ekonomicznej, nie sposób nie zauważyć interdyscyplinarności tego zagadnienia. Może się ono wiązać z takimi dziedzinami nauki jak etyka, filozofia, prawo, a także uwzględniać badania zjawisk biologicznych, chemicznych i fizycznych. Niezaprzeczalny jest nierozzerwalny związek człowieka ze środowiskiem przyrodniczym. Każda nasza działalność, czy to na poziomie relacji osobistych, czy zarządzania organizacją, czy też w ujęciu makroekonomicznym, powoduje zmiany w środowisku. W naukach filozoficznych środowisko przyrodnicze jest postrzegane z różnych perspektyw: antropocentrycznej, teocentrycznej lub biocentrycznej. W przypadku teorii teocentrycznej przyroda jest darem od Boga i z jednej strony należy o nią dbać, a z drugiej to człowiek otrzymał władzę nad Ziemią. Według perspektywy antropocentrycznej przyroda ma służyć człowiekowi, ale jakość życia i zdrowia człowieka zależy od jakości i stanu środowiska, więc należy o nie dbać. W koncepcji biocentrycznej środowisko jest natomiast traktowane jako wartość sama w sobie (Rakoczy, 2021). Jesteśmy całkowicie zależni od zasobów naturalnych Ziemi i niezależnie od tego, która idea będzie nam przyświecać, musimy uznać, że poszanowanie środowiska przyrodniczego powinno być nadrzędną wartością wpływającą na zrównoważony rozwój społeczeństwa.

Po raz pierwszy kryzys w relacjach człowieka ze środowiskiem opisano w raporcie Sithu U Thanta w 1969 roku, w którym zauważono, że postępująca degradacja środowiska wynika z nierównego traktowania zasobów i ich nadmiernej eksploatacji w celu rozwoju ekonomicznego i postępu technologicznego (Trzepacz, 2012). Rozwój przemysłowy poprzedzony wynalezieniem maszyny parowej w XIX wieku nie uwzględniał ryzyka środowiskowego, jakie niosła za sobą industrializacja. Zrozumienie tego zjawiska, konieczność powrotu do stanu równowagi i ograniczenie negatywnych zjawisk przyrodniczych spowodowanych działalnością człowieka doprowadziły do opracowania koncepcji zrównoważonego rozwoju. Niniejszy rozdział ma na celu identyfikację najistotniejszych ryzyk środowiskowych z perspektywy znaczenia oddziaływania człowieka na środowisko w sferze gospodarczej we współczesnym świecie i możliwych do podjęcia działań mitygujących. Ponadto zostanie szczegółowo omówiona koncepcja zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem międzynarodowych i europejskich regulacji prawnych. Opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy na aktualnym etapie rozwoju globalnej gospodarki jesteśmy w stanie powrócić do stanu równowagi ze środowiskiem sprzed ery przemysłowej i jakie działania musimy wdrożyć w tym zakresie, żeby móc zapewnić zaspokojenie podstawowych potrzeb zarówno współczesnym, jak i przyszłym pokoleniom.

5.1. Zagrożenia środowiska związane z działalnością gospodarczą człowieka we współczesnym świecie

Zarządzanie ryzykiem środowiskowym polega m.in. na identyfikacji zagrożeń dotyczących wpływu człowieka na środowisko i postępującej degradacji środowiska przyrodniczego, a następnie przeprowadzeniu oceny ryzyka wynikającego z tych zagrożeń. Pojęcie ‘ryzyko środowiskowe’ obejmuje więc nie tylko zagrożenie występujące w czasie rzeczywistym, ale przede wszystkim potencjalne skutki w przyszłości i ich wielkość. Ryzyko środowiskowe to również szanse na wdrożenie rozwiązań ograniczających negatywny wpływ na środowisko, np. zastosowanie odnawialnych źródeł energii. Może mieć ono wymiar szerszy niż ekologiczny, który wiąże się jedynie ze skutkami dla środowiska. Ścisła relacyjność między człowiekiem i środowiskiem powoduje, że zagrożenia dla elementów przyrodniczych mogą stanowić jednocześnie szkodę dla zdrowia i jakości życia człowieka (Panasiewicz, 2013).

Zagrożenia środowiska mają źródło antropogeniczne, czyli związane z działalnością człowieka, lub zależą od naturalnych przemian środowiska, takich jak np. wybuchy wulkanów. Rozdział poświęcono wpływowi człowieka na środowisko, a więc antropogenicznemu charakterowi zagrożeń. Podstawowymi źródłami degradacji spowodowanych działalnością człowieka jest rozwój przemysłu i konsumpcyjny charakter gospodarki.

Na podstawie dokumentów strategicznych Unii Europejskiej (UE), m.in. Europejskiego Zielonego Ładu (European Green Deal, EGD) (Komisja Europejska, 2019) oraz Global Risks Report 2023 (World Economic Forum, 2023), można zidentyfikować najważniejsze obszary wpływu człowieka na środowisko, w których występują zagrożenia stanowiące potencjalnie największe ryzyko środowiskowe:

- zasoby,
- klimat,
- bioróżnorodność,
- wody,
- powietrze,
- gleba.

Przedstawiony w tabeli 1 podział można traktować jako umowny, ponieważ poszczególne ekosystemy stanowią sieć powiązań, w której czynniki presji środowiskowej mogą często stanowić skutek działalności człowieka i zarazem przyczynę występowania innego zagrożenia. Ponadto bezpośrednie zagrożenia mogą mieć pośredni wpływ na powstawanie ryzyka środowiskowego. Przykładem jest eksploatacja zasobów naturalnych. Wydobywanie paliw kopalnych i ich spalanie przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych (głównie dwutlenku węgla, CO₂),

co wpływa na ocieplenie klimatu. Z kolei zmiany klimatu są przyczyną wielu innych zjawisk w ekosystemach, takich jak wzrost temperatury mórz i oceanów, topnienie lodowców czy utrata bioróżnorodności.

Tabela 5.1. Zagrożenia środowiskowe spowodowane działalnością człowieka

Obszar	Zagrożenie	Przyczyna/wpływ człowieka	Ryzyko środowiskowe
Zasoby	<ul style="list-style-type: none"> eksploatacja i wyczerpywanie się zasobów naturalnych (złoża ropy, węgla, złoża rudy metali) 	<ul style="list-style-type: none"> działalność przemysłowa człowieka produkcja tworzyw sztucznych wytwarzanie energii niezrównoważona produkcja i konsumpcja 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko zanieczyszczenia środowiska odpadami ryzyko związane z zapewnieniem podstawowych potrzeb człowieka
Klimat	<ul style="list-style-type: none"> zmiany klimatu 	<ul style="list-style-type: none"> emisje gazów cieplarnianych do atmosfery z produkcji rolnej (metan) oraz z przemysłu, np. emisje CO₂ ze spalania paliw kopalnych eksploatacja zasobów 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko dotyczące podnoszenia się poziomów mórz i oceanów ryzyko występowania gwałtownych zjawisk atmosferycznych ryzyko suszy i pustoszenia terenów wymuszające migracje ryzyko braku dostępu do wody pitnej
Bioróżnorodność	<ul style="list-style-type: none"> zmniejszanie się liczebności i wymieranie populacji gatunków roślin i zwierząt utrata bioróżnorodności w skali globalnej i lokalnej 	<ul style="list-style-type: none"> urbanizacja i wylesianie zmiany klimatu transport transgraniczny wielkość populacji ludzkiej degradacja i niszczenie siedlisk zanieczyszczenie środowiska obecność gatunków inwazyjnych i zmiany klimatu 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko utraty równowagi w ekosystemie ryzyko pojawiania się chorób o nieznannej etiologii ryzyko wymarcia lub stanu zagrożenia wymarciem 37% gatunków do 2100 roku
Wody	<ul style="list-style-type: none"> zanieczyszczenie mórz i oceanów kurczące się zasoby wód powierzchniowych i podziemnych susze i pustoszenie 	<ul style="list-style-type: none"> zmiany klimatu spowodowane działalnością człowieka gospodarka odpadami 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko braku dostępu do wody pitnej ryzyko zaniku bioróżnorodności w populacjach flory i fauny mórz i oceanów kłęski urodzaju spowodowane suszą – braki w żywności
Powietrze	<ul style="list-style-type: none"> zanieczyszczenie powietrza zmniejszanie się warstwy ozonowej 	<ul style="list-style-type: none"> działalność przemysłowa uwalnianie freonów do atmosfery spalanie paliw kopalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko upośledzenia układu odpornościowego ludzi ryzyko zaburzenia ekosystemów wodnych przez załamanie się ilości organizmów planktonicznych i w dalszej kolejności innych organizmów wodnych niszczenie układów fotosyntetycznych i zaburzenia w obiegu dwutlenku węgla w przyrodzie
Gleba	<ul style="list-style-type: none"> degradacja gleb, zaburzenia w obiegu pierwiastków biogennych w przyrodzie 	<ul style="list-style-type: none"> rolnictwo intensywne, stosowanie nawozów sztucznych, wielkość populacji ludzkiej 	<ul style="list-style-type: none"> ryzyko wyjaławiania gleby z pierwiastków biogennych, osłabienie stabilności chemicznej, ryzyko eutrofizacji wód, ryzyko ograniczenia możliwości utrzymania wody, obniżenie aktywności organizmów glebowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Isbell i in., 2023).

5.1.1. Zasoby naturalne Ziemi

Zasoby naturalne możemy zdefiniować jako strumienie dóbr naturalnych Ziemi o charakterze odnawialnym lub nieodnawialnym, istniejące bez ingerencji człowieka, mogące stanowić kategorię ekonomiczną podlegającą zarządzaniu (Górka, 2014). Strumienie dóbr to nie tylko substancje i materia (woda, minerały, fauna i flora), ale również inne cechy charakteryzujące Ziemię, takie jak pole grawitacyjne, ukształtowanie terenu czy promieniowanie słoneczne. Wyróżnia się zasoby nieodnawialne, czyli takie, których eksploatacja będzie prowadziła do ich wyczerpania, i odnawialne, które w swojej istocie powinny być nieograniczone, ale mogące podlegać zmianom, np. woda, powietrze, biomasa, lub być niezmiennie, jak np. nasłonecznienie czy pole grawitacyjne (Górka, 2014).

W ekonomii o zasobach naturalnych mówimy głównie w kontekście surowców pierwotnych wykorzystywanych w procesach przetwórczych. Są to zasoby:

- energetyczne, np. złoża gazu ziemnego, gazu łupkowego, węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa;
- rudy metali, np. złoża miedzi, litu, aluminium, kobaltu, metali ziem rzadkich;
- skalne, np. krzem, wapień, glina;
- biomasy drzewnej i rolniczej;
- wodne, np. wody gruntowe, wody podziemne, wody słodkie.

Zasoby naturalne możemy również podzielić ze względu na formę występowania zasobów lub ze względu na ich możliwości odnawiania się:

- niewyczerpywalne, np. powietrze, biomasa, energia słoneczna;
- wyczerpywalne, które z kolei można podzielić na odnawialne, np. biomasa, woda, i nieodnawialne, np. surowce mineralne: ropa naftowa, węgiel kamienny.

W wyniku działalności człowieka w gospodarce o przebiegu liniowym (weź, zużyj, wyrzuć) czy takim, w którym wykorzystane produkty zamieniają się w odpady trafiające na składowiska lub do spalarni odpadów, zjawisko wyczerpywania się zasobów nieodnawialnych ulega pogłębieniu. Organizacja Global Footprint Network co roku podaje wyliczenia dotyczące tzw. długu ekologicznego, czyli momentu, od którego jako ludzkość zaczynamy żyć na kredyt, wykorzystując wszystkie zasoby naturalne Ziemi, które są w stanie się odnowić w ciągu roku. W roku 2023 w Polsce dzień długu ekologicznego przypadł już 2 maja. Natomiast światowy dzień długu ekologicznego w 2023 roku przypadł na przełom lipca i sierpnia (Global Footprint Network, 2022). Eksploatacja zasobów naturalnych nie prowadzi tylko i wyłącznie do ich wyczerpywania się. Kolejnym aspektem środowiskowym związanym z zasobami jest sposób ich wykorzystywania. Przetwarzanie paliw kopalnych na energię elektryczną lub ciepłą oraz na różnego typu materiały, np. tworzywa sztuczne, prowadzi do wysokiej emisji antropogenicznego dwutlenku węgla, co z kolei przyczynia się do zmian klimatu.

Nawet w przypadku biomasy, która jest przecież zasobem odnawialnym, działalność człowieka nie pozostaje bez wpływu na jej ilość i jakość w środowisku. Wzrost populacji oraz intensywne rolnictwo przemysłowe oddziałuje na cykl obiegu węgla w ekosystemie i zaburzenie równowagi między emisją CO₂ do atmosfery a wiązaniem węgla w glebie i w roślinach.

5.1.2. Zmiany klimatu

Zostało naukowo dowiedzione, że za zjawisko globalnego ocieplenia i zmiany klimatu w ostatnich kilku stuleciach odpowiada działalność człowieka (Myers i in., 2021). Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) wytypowała siedem najważniejszych antropogenicznych przyczyn oraz skutków zmian klimatu (tabela 5.2).

Tabela 5.2. Antropogeniczne przyczyny i skutki zmian klimatu

Antropogeniczne przyczyny zmian klimatu	Skutki zmian klimatu
Wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej ze spalania paliw nieodnawialnych	Wzrost globalnej temperatury powierzchni Ziemi, co powoduje zwiększanie liczby chorób układu krążenia u ludzi oraz rozprzestrzenianie się pożarów i topnienie pokrywy lodowej, co z kolei skutkuje podnoszeniem się poziomów mórz i oceanów
Przemysł wytwórczy, np. produkcja stali, cementu, urządzeń elektronicznych i tworzyw sztucznych	Gwałtowne zjawiska pogodowe, takie jak cyklony, huragany i tajfuny, związane z ocieplaniem się oceanów oraz zwiększonym parowaniem, co wpływa na gwałtowność i intensywność
Intensywna wycinka lasów deszczowych, głównie pod działalność rolniczą	Susze związane z ograniczeniem dostępności wody, susze rolnicze wpływające na uprawy oraz susze ekologiczne zwiększające wrażliwość ekosystemów
Transport drogowy, morski i lotniczy towarów, a także transport pasażerski w turystyce	Utrata bioróżnorodności spowodowana wzrostem temperatury na lądzie i w oceanach, ekstremalnymi warunkami pogodowymi
Rolnictwo przemysłowe i produkcja żywności związana z rozwojem przemysłu nawozowego oraz intensywnym chowem zwierząt gospodarskich (np. emisja metanu z chowu i hodowli bydła)	Problem z dostępem do żywności, ryzyko głodu wynikające z suszy lub innych gwałtownych zjawisk pogodowych oraz zaniku bioróżnorodności
Faza użytkowania budynków (mieszkalne, przemysłowe, użyteczności publicznej i inne) oraz związane z tym rosnące zapotrzebowanie na energię do ogrzewania lub chłodzenia, urządzenia elektryczne i elektroniczne, oświetlenie	Rozwój chorób i wpływ na zdrowie ludzi związane bezpośrednio z zanieczyszczeniem powietrza oraz z podnoszeniem się temperatury powierzchni Ziemi, uwalnianiem nowych wirusów, mutacjami, migracją gatunków inwazyjnych, chorobami układu krążenia, presją na zdrowie psychiczne oraz brak dostępu do zbilansowanej żywności
Nadmierna konsumpcja towarów, np. odzieży, elektroniki czy tworzyw sztucznych	Ubóstwo i wysiedlenia, przymusowe migracje ludności związane z suszą, dostępem do wody i surowców oraz do żywności czy też spowodowane podnoszeniem się poziomów mórz i oceanów

Źródło: opracowanie własne na podstawie (United Nations, 2023).

Emisja gazów cieplarnianych do atmosfery bezpośrednio przyczynia się do wzrostu globalnej temperatury powierzchni Ziemi, ponieważ gazy cieplarniane zatrzymują więcej energii słonecznej w atmosferze. Gazy cieplarniane to przede wszystkim dwutlenek węgla (CO_2), metan (CH_4), podtlenek azotu (N_2O), fluoropochodne węglowodorów (HFCs), perfluoropochodne związki węgla (PFCs), sześćciofluorek siarki (SF_6). Każdy gaz posiada inny potencjał tworzenia efektu cieplarnianego, dlatego też aby móc miarodajnie oszacować całkowitą ilość tych gazów w atmosferze, na podstawie wartości potencjału względem dwutlenku węgla, obliczany jest ekwiwalent CO_2 .

W dyskusjach dotyczących zmian klimatu często pomija się wpływ pary wodnej na globalne ocieplenie (Popkiewicz i in., 2019). W przypadku pary wodnej występuje dodatkowo sprzężenie zwrotne wzmacniające zaburzenia klimatu, a jej obecność może powodować wzmocnienie wzrostu temperatur wynikające ze wzrostu dwutlenku węgla w atmosferze (Popkiewicz i in., 2019).

Kolejne skutki zmian klimatu wynikają raczej z pośrednich implikacji związanych ze wzrostem globalnej temperatury Ziemi. Zmiana temperatury oceanów powodowana m.in. topnieniem lodowców przyczynia się do zmiany prądów oceanicznych oraz szybszego parowania, co wpływa z kolei na powstawanie gwałtownych zjawisk pogodowych, takich jak cyklony czy huragany. Ponadto wraz ze wzrostem stężenia dwutlenku węgla w atmosferze ocean pochłania więcej tego gazu, który reagując z wodą morską, tworzy kwas węglowy. Rosnący poziom dwutlenku węgla rozpuszczonego w oceanie może mieć negatywny wpływ na niektóre organizmy morskie. Na przykład utrudnia koralowcom, niektórym rodzajom planktonu i innym stworzeniom wytwarzanie minerału zwanego węglanem wapnia, który jest głównym składnikiem ich twardych szkieletów lub muszli (Wootton i in., 2008).

5.2. Zrównoważony rozwój

Poprawa takiego stanu rzeczy może nastąpić w wyniku całkowitej zmiany myślenia o zasobach naturalnych i ich eksploatacji oraz o działalności człowieka w gospodarce jako ekosystemie, a także utworzenia nowych modeli biznesowych uwzględniających równorzędnie trzy elementy: środowisko, społeczeństwo i gospodarkę. Działania poprawiające stan środowiska zostały zaproponowane po raz pierwszy w 1987 roku przez Komisję Brundtland w raporcie *Nasza wspólna przyszłość*, w którym sformułowano też pierwszą definicję zrównoważonego rozwoju: „prawo do zaspokajania potrzeb rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania prawa przyszłych generacji do zaspokojenia ich aspiracji do rozwoju”.

Jednak wzrost zainteresowania koniecznością działań na skalę globalną nastąpił dopiero w latach 90. XX wieku po Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro, którego wynikiem była *Agenda 21* – dokument zawierający podstawowe założenia polityki, ukierunkowanej na osiągnięcie równowagi między konsumpcją i produkcją a „pojemnością” środowiska, oraz 2500 rekomendacji i wytycznych na temat wdrażania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (Muradin, 2023).

W 2015 roku na mocy wcześniejszych ustaleń przywódcy krajów członkowskich ONZ podpisali *Agendę 2030*, jeden z najważniejszych dokumentów w historii zrównoważonego rozwoju określający 17 celów zrównoważonego rozwoju (*sustainable development goals, SDG*) odnoszących się do pięciu strategicznych obszarów: ludzi, planety, dobrobytu, pokoju i partnerstwa (United Nations, 2017). Cele oraz wyznaczone w nich zadania są podstawą wdrażania założeń zrównoważonego rozwoju na całym świecie. Postępy w realizacji celów mierzy się na podstawie dobrowolnych raportów poszczególnych krajów.

To właśnie strategia Europejskiego Zielonego Ładu została opracowana i opublikowana w 2020 roku w odpowiedzi na wyznaczone cele zrównoważonego rozwoju oraz konieczność ich realizacji. Strategia stanowi swoistą mapę drogową wskazującą drogę do zrównoważonej gospodarki w Europie (Ejdys i Szpilko, 2022). Głównym celem strategii jest osiągnięcie do 2050 roku neutralności klimatycznej Europy, z uwzględnieniem działań na rzecz redukcji wykorzystania zasobów pierwotnych (Komisja Europejska, 2019). Strategia uwzględnia również działania na rzecz zapewnienia efektywnego gospodarowania zasobami w gospodarce o obiegu zamkniętym, ochronę różnorodności biologicznej oraz redukcję zanieczyszczeń (Montanarella i Panagos, 2021). W dokumencie wyróżniono osiem obszarów priorytetowych (Komisja Europejska, 2019):

- 1) określenie ambitnych celów klimatycznych na lata 2030 i 2050,
- 2) dostarczanie czystej, przystępnej cenowo i bezpiecznej energii,
- 3) rozwój przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym,
- 4) energooszczędne i zasobooszczędne budownictwo,
- 5) przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność,
- 6) od pola do stołu: projektowanie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego,
- 7) ochrona i odbudowa ekosystemów i różnorodności biologicznej,
- 8) dążenie do eliminacji zanieczyszczeń środowiska wolnego od toksyn.

Dla wszystkich ośmiu obszarów przewidziano konkretne plany działania umożliwiające nie tylko osiągnięcie neutralności klimatycznej, ale również zwiększenie konkurencyjności Europy na tle innych potęg gospodarczych, takich jak Chiny czy Stany Zjednoczone, oraz pobudzenie innowacyjności i badań naukowych przy jednoczesnym wyeliminowaniu nierówności społeczno-gospodarczych między poszczególnymi krajami Unii. Realizacja tych celów pozwoli na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i dobrobytu (Ejdys i Szpilko, 2022).

5.3. Gospodarowanie zasobami a kwestie społeczne

Jednym z elementów działań uwzględnionym w Europejskim Zielonym Ładzie jest gospodarowanie zasobami naturalnymi oparte na koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), która wiąże się przede wszystkim z przepływami materiałowymi i ich jak najdłuższym obiegiem w gospodarce. W literaturze wskazuje się, że GOZ może pozytywnie przyczyniać się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jednak wyłącznie w wymiarze ekonomicznym i środowiskowym (Ghisellini i in., 2016). W przypadku wymiaru społecznego wkład GOZ określa się często jako słabo rozwinięty lub pozbawiony dowodów empirycznych (Murray i in., 2015). Brak podejścia w tym zakresie do oceny kwestii społecznych może być wręcz paradoksalny, zwłaszcza że chodzi o rozwój, dla którego nadal człowiek stanowi centrum. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że aspekty społeczne są najtrudniej mierzalne, a jedynym proponowanym wskaźnikiem jest często „tworzenie nowych miejsc pracy” (Padilla-Rivera i in., 2020). Należy podkreślić, że Unia oczekuje, iż podniesienie poziomu cyrkularności pozwoli na poprawę jakości życia, pojawienie się nowych innowacyjnych miejsc pracy oraz rozwój wiedzy i umiejętności w zakresie nowych usług i technologii, co wpłynie na zwiększenie konkurencyjności Europy. To właśnie kwestia pracy i zatrudnienia stanowi główny element społecznych aspektów GOZ, która ma na celu zwiększenie dobrobytu ludzi dzięki wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy przy zmniejszonym wpływie na środowisko. Potencjał tworzenia miejsc pracy i ogólna liczba zatrudnienia nie mówią jednak zbyt wiele o jakości zatrudnienia, np. jakiego rodzaju możliwości zatrudnienia się pojawiają i w jaki sposób są one dystrybuowane społecznie (Pitkanen i in., 2023). Kluczową rolę w gospodarce o obiegu zamkniętym odgrywa także edukacja, która umożliwia rozwijanie świadomości, wiedzy i umiejętności wymaganych do przejścia na GOZ. Z perspektywy wpływu społecznego na uwagę zasługuje również model biznesowy w GOZ dotyczący tzw. ekonomii współdzielenia (*sharing economy*). Założeniem modelu współdzielenia jest użytkowanie różnych produktów jako usług, bez ich posiadania, ale na zasadach pożyczania, wypożyczania czy wymiany. Dobrym przykładem może być już dość dobrze rozwinięty *car sharing*. Praktyki współdzielenia stanowią jedną z potrzebnych zmian behawioralnych i kulturowych w celu przezwyciężenia obecnych nie zrównoważonych wzorców konsumpcji przez promowanie przejścia od własności lub zasobów do dostępu do zasobów i dzielenia się nimi (Pitkanen i in., 2023).

Podsumowanie

W kontekście omówionych wyzwań i strategii zrównoważonego rozwoju odpowiedź na pytanie o możliwość powrotu do stanu równowagi ze środowiskiem sprzed ery przemysłowej jest złożona. Choć technologiczny postęp i międzynarodowe inicjatywy, takie jak *Agenda 2030* i Europejski Zielony Ład, dostarczają narzędzi umożliwiających zmniejszenie negatywnego wpływu działalności człowieka na środowisko, powrót do stanu równowagi, jaki obserwowaliśmy przed rewolucją przemysłową, wydaje się nierealny. Zbyt głębokie zmiany w ekosystemach, utrata bioróżnorodności, degradacja gleb i zanieczyszczenie powietrza są procesami, które w znacznym stopniu przekształciły naturalne środowisko Ziemi. Realistyczne wydaje się jednak dążenie do „nowej równowagi”, która może być osiągnięta dzięki zintegrowanym strategiom zarządzania środowiskowego, technologicznej innowacyjności oraz przemyślanym regulacjom prawnym wspierającym zrównoważony rozwój. Edukacja i podnoszenie globalnej świadomości na temat zrównoważonych praktyk są kluczowe dla przyspieszenia tej transformacji. Nie tylko Europa stawia czoło wyzwaniu, jakim jest przywrócenie równowagi ekosystemom ziemskim i ograniczenie antropogenicznego wpływu na środowisko, aby zapewnić możliwość życia przyszłym pokoleniom. Wydaje się, że cały świat zauważył potrzebę zmian, ponieważ skutki wpływu człowieka na środowisko stają się niestety coraz bardziej widoczne i uciążliwe. Intensyfikacja gwałtownych zjawisk atmosferycznych, ograniczony dostęp do surowców, susze i brak dostępu do wody pitnej, problem głodu to tylko niektóre ze skutków sprzyjające migracji ludności oraz nasilającym się konfliktom zbrojnym. Chiny, jeden z największych światowych emitentów CO₂, również poczyniły znaczne postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jak chociażby w ochronie środowiska morskiego czy efektywnym wykorzystaniu energii. Jednak aby te działania przyniosły oczekiwany skutek, potrzebna jest powszechna edukacja oraz nowe modele i wzorce postępowania, które nie będą wpływać na jakość życia obecnych i przyszłych pokoleń, zmieniając jednocześnie całkowicie sposób myślenia o świecie i ciągłej konsumpcji dóbr oraz eksploatacji środowiska. Podjęcie działań w odpowiedzi na zmiany klimatyczne, zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony, a także adaptacja i łagodzenie skutków negatywnego wpływu człowieka na środowisko są nie tylko możliwe, ale i konieczne. Choć nie możemy całkowicie cofnąć czasu do epoki przedindustrialnej, możemy dążyć do zrównoważonego współistnienia z naszą planetą, które zapewni jakość życia obecnym i przyszłym pokoleniom.

Bibliografia

- Ejdys, J. i Szpilko, D. (2022). European Green Deal – research directions. a systematic literature review. *Economics and Environment*, 81(2 SE-Articles), 8–38. <https://doi.org/10.34659/eis.2022.81.2.455>
- Ghisellini, P., Cialani, C. i Ulgiati, S. (2016). A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, 11–32. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>
- Global Footprint Network. (2022). <https://data.footprintnetwork.org/#/>
- Górka, K. (2014). Zasoby naturalne jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 3(36), 34–50.
- Isbell, F., Balvanera, P., Mori, A. S., He, J.-S., Bullock, J. M., Regmi, G. R., Seabloom, E. W., Ferrier, S., Sala, O. E., Guerrero-Ramírez, N. R., Tavella, J., Larkin, D. J., Schmid, B., Outhwaite, C. L., Pramual, P., Borer, E. T., Loreau, M., Omotoriogun, T. C., Obura, D. O., ... Palmer, M. S. (2023). Expert perspectives on global biodiversity loss and its drivers and impacts on people. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 21(2), 94–103. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/fee.2536>
- Komisja Europejska. (2019). *Europejski Zielony Ład. Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* (COM(2019) 640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- Montanarella, L. i Panagos, P. (2021). The relevance of sustainable soil management within the European Green Deal. *Land Use Policy*, 100. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104950>
- Muradin, M. (2023). Zrównoważone zarządzanie środowiskiem. W: A. Matuszak-Flejszman (red.), *Zarządzanie środowiskowe* (s. 37–68). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Murray, A., Skene, K. i Haynes, K. (2015). The circular economy: an interdisciplinary exploration of the concept and application in a global context. *Journal of Business Ethics*, 140, 369–380. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2693-2>
- Myers, K. F., Doran, P. T., Cook, J., Kotcher, J. E. i Myers, T. A. (2021). Consensus revisited: quantifying scientific agreement on climate change and climate expertise among Earth scientists 10 years later. *Environmental Research Letters*, 16(10), 104030. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac2774>
- Padilla-Rivera, A., Russo-Garrido, S. i Merveille, N. (2020). Addressing the social aspects of a circular economy: a systematic literature review. *Sustainability* 12(19), 7912.
- Panasiewicz, A. (2013). Zarządzanie ryzykiem środowiskowym jako narzędzie wspierania gospodarki bardziej przyjaznej środowisku. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 318, 255–263. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2013.318.24>
- Pitkänen K., Karppinen, T. K. M., Kautto, P., Pirtonen, H., Salmenperä, H., Savolahti, H., Schubin, E. i Myllymaa, T. (2023). How to measure the social sustainability of the circular economy? Developing and piloting social circular economy indicators in

- Finland. *Journal of Cleaner Production*, 392, 136238. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.136238>
- Popkiewicz, M., Kardaś, A. i Malinowski, S. (2019). *Nauka o klimacie*. Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Rakoczy, B. (2021). Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska. *Studia Iuridica Toruniensia*, XXVIII. <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2021.014>
- Trzepacz, P. (2012). Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego. W: P. Trzepacz (red.), *Zrównoważony rozwój – wyzwania globalne: podręcznik dla uczestników studiów doktoranckich* (s. 13–35). Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ. <https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/ecd85f36-449e-4be3-b0e3-37f810567eb7>
- United Nations. (2017). Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017 (A/RES/71/313). https://ggim.un.org/documents/a_res_71_313.pdf
- Wootton, J. T., Pfister, C. A. i Forester, J. D. (2008). Dynamic patterns and ecological impacts of declining ocean pH in a high-resolution multi-year dataset. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105(48), 18848–18853.
- World Economic Forum. (2023). *The global risks report 2023, 18th edition. Insight report*. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2023/>

6

Gospodarka o obiegu zamkniętym sposobem na efektywne zarządzanie zasobami

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/6>

Circular economy as an approach to optimize material management

Abstract: This chapter aims to present the principal assumptions of the circular economy (CE), which advocates for the rational exploitation of natural resources and emphasises the significance of a closed and continuous cycle in their utilisation, supporting the concept of sustainable and enduring development. Furthermore, the discussions are designed to underscore the necessity of creating consumption patterns and utilising production functions that, as an essential element of management optimisation, advocate for the closure of the material and energy cycles in anthropogenic processes. This chapter strives to portray CE as an initiative that seeks to completely decouple global economic growth from finite resource consumption.

This study employs a descriptive research design, incorporating a literature survey followed by logical (epistemological) reasoning and a systemic approach. The continuous effort to increase the production capacity of the economy, aiming to enhance social well-being, exerts significant pressure on the environment. The traditional linear production process involves the unsustainable use of natural resources and generates substantial amounts of waste. This model poses a serious risk of depleting natural materials and precipitating climate change disasters, potentially leading to the collapse of economic and social systems. CE advocates a transition from extractive economies, characterised by

Sugerowane cytowanie:

Idczak, P. (2024). Gospodarka o obiegu zamkniętym sposobem na efektywne zarządzanie zasobami. W: J. Ca-
bańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 81–90).
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/6>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

excessive and wasteful consumption, to economic models founded on resource efficiency, reuse, sharing, and closed loops. This transition can be facilitated by implementing circular business models that offer solutions to extend the product lifecycle, including repairing and improving products, recovering raw materials from by-products, and recycling end-of-life products, or activities encouraging sharing.

Keywords: linear economy, circular economy, decoupling, product-life extension, redistribution/reuse, recycling, sharing economy.

Wstęp

Pomnażanie dobrobytu w ujęciu tradycyjnym jest nierozzerwalnie związane z kształtowaniem dogodnych warunków do trwałego wzrostu gospodarczego. Ludzie racjonalizując swoje decyzje związane z nieustannym dokonywaniem wyborów w celu zaspokojenia własnych potrzeb, dążą do maksymalizacji własnej użyteczności rozumianej jako najbardziej pożądanego stanu zadowolenia (Szarzec, 2014). Przedsiębiorstwa skupiają się na maksymalizacji wartości firmy, czyli osiągnięciu pożądanego przewagi konkurencyjnej zapewniającej najwyższe korzyści ekonomiczne uzyskane w efekcie wzrostu produkcji lub usług, zwiększenia skali produkcji bądź pomnożenia udziału w rynku. W takim modelu funkcjonowania gospodarki podnoszenie zamożności społeczeństw opiera się na stałym wzroście pozyskiwania i wykorzystywania podstawowych zasobów, często rzadkich i nieodnawialnych. Zrozumienia tych zależności należy szukać na gruncie linearnych koncepcji rozwoju, które zakładają, że rozwój przebiega liniowo i ma charakter deterministyczny (Kurz i Salvadori, 2016). Oznacza to, że rozwój to nieustanny postęp zachodzący kierunkowo, gdzie każda kolejna jego faza jest bardziej zaawansowana od faz poprzedzających. Przejście od etapu mniej do bardziej zaawansowanego stanowi przejaw osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Odzwierciedleniem poziomu bogactwa krajowego i dobrobytu społecznego stają się więc zmiany o charakterze ilościowym wyrażone zwiększeniem zdolności wytwórczych gospodarki. Osiągnięty dzięki temu wzrost zasobów gospodarczych prowadzi do poprawy ilości i wartości strumieni dóbr i usług, co w konsekwencji skutkuje powiększaniem wartości zasobu dóbr konsumpcyjnych i środków finansowych posiadanych przez społeczeństwo.

Kierowanie się imperatywem wzrostu narzuca model funkcjonowania gospodarki, w którym nieustannie dąży się do zwiększania tempa i wolumenu produkcji oraz konsumpcji (Kwiecień, 2018). Powoduje to nieprzerwaną presję na środowisko przyrodnicze, a każde przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego potęguje zjawisko ograniczoności zasobów naturalnych. Nawet postrzegany jako wysoce efektywny mechanizm rynkowej alokacji zasobów w tej sytuacji nie eliminuje potrzeb materiałochłonności i energochłonności procesów produkcji i świadczenia

usług. Rozwój gospodarczy opiera się przede wszystkim na kopalnych (nieodnawialnych) surowcach energetycznych, takich jak węgiel kamienny, brunatny, ropa naftowa i gaz ziemny, których przetwarzanie jest głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Skutkuje to wieloma negatywnymi konsekwencjami, jak np. wyczerpywanie się zasobów naturalnych, degradacja środowiska i zmiany klimatyczne, zmniejszenie się bioróżnorodności czy produkcja odpadów (Karman i in., 2022). Systematycznie rosnąca liczba ludności i konsumpcji wzmaga procesy permanentnego generowania postępu opartego na eksploatacji surowców. Świadczą o tym dane o stale rosnącej ilości pozyskiwanych surowców naturalnych – w skali świata ich całkowite wydobycie uległo potrojeniu w stosunku do roku 1970, a licząc tylko od roku 2000, podwoiło się, osiągając dzisiaj poziom 100 mld ton rocznie. Przedstawiona tendencja nie pozwala sądzić, że procesy te ulegną spowolnieniu w najbliższym czasie, a w sytuacji braku podjęcia pilnych działań wolumen eksploatacji surowców osiągnie wartość 190 mld ton w 2060 roku (Circle Economy, 2023). Stwarza to nie tylko realne ryzyko osiągnięcia takiej skali wyczerpania surowców naturalnych, która stanowiłaby bezwzględną barierę dalszego rozwoju gospodarczego, ale również, na co wskazuje raport przygotowany dla ONZ (IRP, 2017), grozi załamaniem systemów podtrzymywania życia na Ziemi, będących już obecnie w krytycznym momencie. Dlatego tak istotne w procesie gospodarowania jest wdrożenie założeń gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ) zorientowanej na tworzenie wartości dodanej przez racjonalne wykorzystanie zasobów i minimalizowanie negatywnego oddziaływania na środowisko.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie głównych założeń GOZ, która zakłada racjonalną eksploatację zasobów naturalnych i akcentuje znaczenie zamkniętego i nieustającego cyklu ich wykorzystania, wspierając przy tym koncepcję rozwoju zrównoważonego i trwałego. Ponadto przedstawione rozważania mają wyeksponować konieczność kreowania wzorców konsumpcji i stosowania funkcji produkcji, które jako integralny element optymalizacji gospodarowania zakładają zamykanie obiegów materii i energii w procesach antropogenicznych.

6.1. Gospodarka o obiegu zamkniętym

Koncepcja GOZ w swych zasadniczych założeniach zrywa z liniowym eksploatacyjnym modelem gospodarowania opierającym się na zasadzie *take-make-consume-dispose*. Rozwój gospodarczy stymulowany przez jednokierunkowe procesy wytwórcze jest nieadekwatny do sposobu funkcjonowania ekosystemów ziemskich zakładających współzależność wszystkich elementów środowiska naturalnego. Co więcej, działanie tych ekosystemów sprowadza się do zapewnienia dynamicznej równowagi całego ekosystemu planety i tworzy cykliczny układ zamknięty. GOZ

jest więc odpowiedzią na problemy stworzone przez działalność antropogeniczną, czyli funkcjonowanie otwartego (liniowego) systemu gospodarczego w kontekście ograniczonej zasobów oraz ograniczonych możliwości przyjęcia przez środowisko naturalne odpadów (Pieńkowski i Kośmicki, 2016). Jej celem jest oddzielenie wzrostu gospodarczego (*decoupling*) od zużycia zasobów i negatywnego oddziaływania na środowisko. Podejście to polega na takim przekształcaniu zasobów w towary lub usługi, w którym produkty uboczne są dalej wykorzystywane w gospodarce lub w przyswajalnej formie zwracane ekosystemom, bez degradacji struktury i funkcji środowiska naturalnego. W efekcie możliwe staje się zoptymalizowanie procesów gospodarowania w warunkach zmniejszonego wykorzystania zasobów przy jednoczesnym minimalizowaniu wpływu na środowisko (Brears, 2018). Innymi słowy – należy osiągnąć taki poziom gospodarowania, w którym wolumen wykorzystywanych zasobów będzie względnie stały. Oznacza to konieczność zwiększenia efektywności wykorzystania surowców pierwotnych, tak aby raz wprowadzone do obiegu mogły być wykorzystane wielokrotnie. Do środowiska powinna trafiać tylko niezdatna do dalszego użycia część produkcji gotowej w postaci materii, która może podlegać naturalnym procesom przetwarzania i być ponownie wykorzystywana. Możliwe staje się wtedy domknięcie obiegu materii w przyrodzie i w konsekwencji osiągnięcie stałej ilości eksploatowanych zasobów. Wymaga to jednak zaprojektowania modeli biznesowych (De Angelis, 2018; Larsson, 2018; Śleszyński, 2018) wykorzystujących rozwiązania technologiczne, które umożliwią utrzymanie najwyższej użyteczności i jakości zasobów podczas ich krążenia w obiegu zamkniętym.

GOZ dąży do rozwiązania konfliktu między stale rosnącą konsumpcją zasobów a ich ograniczonością. Zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko jest możliwe przez dokonanie zmian na wszystkich etapach cyklu życia produktu w sposób umożliwiający wielokrotne wykorzystywanie materiałów. Wiąże się to z koncepcją „od kołyski do kołyski” (*from cradle to cradle*), która polega na takim projektowaniu i wytwarzaniu produktów, aby po zakończeniu ich użytkowania możliwe było ich ponowne wykorzystanie i dzięki temu uniknięcie ich wypadnięcia z obiegu (Jastrzębska, 2017). Można więc mówić, że GOZ oznacza ukierunkowanie działań na bezodpadowość w wielu obszarach począwszy od produkcji aż po zmianę stylu życia czy wzorców konsumpcji (Pieńkowski i Kośmicki, 2016). Ważnym narzędziem na drodze do osiągnięcia tego celu jest poddawanie produktów zużytych procesowi upcyklingu zamiast stosowania zwykłego recyklingu. Należy to rozumieć jako wymóg przeprowadzenia regeneracji istniejących produktów i jeśli byłoby to konieczne – ich ulepszenia (unowocześnienia) zamiast bezpowrotnego wyrzucania i kupowania nowych (Larsson, 2018).

Jednakże holistyczny charakter GOZ nie ogranicza się wyłącznie do redukcji ilości wytwarzanych odpadów bądź ich odpowiedniego zagospodarowania (Kwiecień, 2018). Stanowi ona nowoczesne podejście do tworzenia wartości dzięki racjonalnemu eksploatowaniu zasobów. GOZ jest przemyślaną strategią rozwoju

zapewniającą osiągnięcie wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego przez optymalizację zużycia zasobów, odpowiednie przekształcenia łańcuchów produkcyjnych, zmianę wzorców użytkowania oraz przeprojektowanie systemów przemysłowych. Podkreśla się tutaj potrzebę zachowania możliwie długo wartości dodanej i użytkowej produktów i usług przy jednoczesnym minimalizowaniu ilości generowanych odpadów (Kulczycka i Pędziwiatr, 2019). Koncepcja ta dostarcza ramy rozwiązań systemowych, które wychodzą naprzeciw aktualnym globalnym wyzwaniom, tj. zmianom klimatycznym, zagrożeniu utraty bioróżnorodności oraz rosnącej ilości odpadów i zanieczyszczeń. Według Ellen MacArthur Foundation (2015) fundamentem powodzenia GOZ jest przestrzeganie trzech zasad odnoszących się do projektowania: eliminowanie odpadów i zanieczyszczeń, wprowadzanie do obiegu produktów i materiałów (w ich najwyższej wartości) oraz odtwarzanie przyrody. Mamy więc tutaj do czynienia nie tylko z oddzieleniem rozwoju gospodarczego od zużycia zasobów nieodnawialnych, ale przede wszystkim ze zmianą systemową. Polega ona na transformacji systemowej, która wzmacnia długoterminową odporność gospodarki, generuje nowe możliwości biznesowe i gospodarcze oraz zapewnia korzyści środowiskowe i społeczne.

Generalnie rzecz ujmując, GOZ jest systemem ekonomicznym, który zastępuje koncepcję cyklu życia produktu takimi procesami jak recykling, regeneracja, odzysk materiałów w procesach produkcji/dystrybucji i konsumpcji itp. System ten funkcjonuje na poziomie mikro (produkty, firmy, konsumenci), mezo (strefy ekoprzemysłowe, branże) i makro (poziom lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy) i ma na celu osiągnięcie zrównoważonego rozwoju przez zapewnienie wysokiej jakości środowiska naturalnego oraz generowanie dobrobytu gospodarczego i równości społecznej, z korzyścią dla obecnych i przyszłych pokoleń (Kirchherr i in., 2017). Niemniej GOZ wykracza poza ramy koncepcyjne zrównoważonego rozwoju, gdyż kładzie nacisk na stosowanie rozwiązań nie tylko korzystnych dla środowiska, ale również ekonomicznie opłacalnych. Dlatego kluczowym czynnikiem sukcesu GOZ jest kreowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych i nowatorskich modeli biznesowych, a także odpowiedzialnych wzorców konsumpcji (De Angelis, 2018; Jastrzębska, 2017; Kulczycka i Pędziwiatr, 2019).

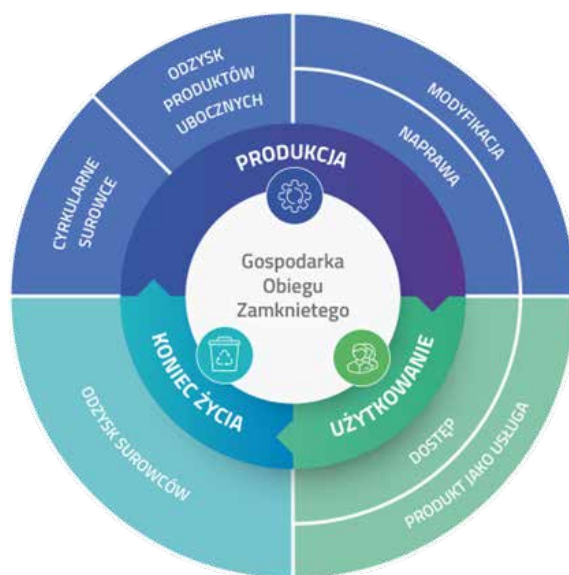
6.2. Cyrkularne modele biznesowe

Przyjęcie określonego modelu biznesowego jest dla firmy podstawowym wyznacznikiem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej i w konsekwencji generowania zysku. W przypadku GOZ konieczne jest odejście od liniowego modelu działalności, w którym wykorzystany surowiec docelowo staje odpadem. Podejście to należy zastąpić

modelem działania, który już na wejściu zakłada domknięcie obiegu. W efekcie możliwe będzie tworzenie produktów finalnych o dłuższej żywotności, które po wycofaniu z użytkowania staną się w większym bądź mniejszym stopniu ponownie surowcami (Posłuszny, 2021). Zmiana ta wymaga jednak pogodzenia dotychczasowej strategii zorientowanej na osiągnięcie efektywności ekonomicznej z koniecznością uwzględnienia w modelu biznesowym zasad kształtujących gospodarowanie zgodne z koncepcją GOZ. Zapętlenie obiegu w odniesieniu do każdej działalności produkcyjnej bądź usługowej nakłada obowiązek stosowania praktyk związanych z przedłużeniem życia produktu (*product-life extension*), jego redystrybucją lub ponownym wykorzystaniem (*redistribution/reuse*), regeneracją (*remanufacturing*) i recyklingiem (Urbinati i in., 2017). Niewątpliwie nie pozostaje to bez wpływu na konkurencyjność i rachunek ekonomiczny firm, a niekiedy nawet na profil ich działalności. Przypnie należy, że koncepcja GOZ jest łatwiejsza do implementacji na poziomie makro- lub mezoekonomicznym, ponieważ w dużej mierze polega na wdrożeniu określonych decyzji administracyjnych zakładających internalizację kosztów zewnętrznych. Natomiast przyjęcie modelu biznesowego uwzględniającego zasady GOZ na poziomie mikroekonomicznym wymaga zaadaptowania i połączenia odpowiednich metod, rozwiązań i celów GOZ z nadrzędnym celem pojedynczej firmy (zyskiem). Cel ten zawsze będzie pochodną takich elementów jak: rentowność sprzedaży, płynność finansowa, udział w rynku, wzrost wartości firmy itp. Dlatego opracowanie cyrkularnego modelu biznesowego wymaga ambitnej transformacji czerpiącej z nowoczesnych technologii i rozwiązań innowacyjnych, a także przemodelowania logistyki i sposobu uzyskiwania wartości. Model biznesowy zgodny z GOZ pozwala na tworzenie wartości (produkty i usługi) w sposób umożliwiający zachowanie zdolności odtwórczych zasobów naturalnych przy jednoczesnym utrzymaniu najwyższej wartości i użyteczności produktów, komponentów i materiałów (Smith-Gillespie, 2017). Logika tworzenia wartości opiera się zatem na spożytkowaniu wartości ekonomicznej zachowanej w produktach, które są dalej wykorzystywane do tworzenia nowej oferty. Zamknięcie tego obiegu w praktyce oznacza przepływ powrotny do producenta od użytkowników, choć możliwe jest wystąpienie pośredników między tymi stronami. Elementami stałymi w takim modelu zawsze będą czynności obejmujące ponowne użycie, regenerację, naprawę, recykling itp. (Linder i Williander, 2017).

Wdrażanie cyrkularnych modeli biznesowych z pewnością daje szansę na ulepszenie działania istniejących firm, a także powstawanie nowych firm o zupełnie nowatorskich formach działalności. Istnieje wiele modeli biznesowych, które oferują rozwiązania pozwalające na łączenie wymagań środowiskowo-społecznych z celem działalności przedsiębiorstw (więcej zob. De Angelis, 2018; Ellen MacArthur Foundation, 2015; Jastrzębska, 2017; Larsson, 2018; Posłuszny, 2021). Pewne uporządkowanie różnych koncepcji i modeli GOZ zostało zaproponowane w postaci modelu kołowego będącego efektem międzynarodowego projektu R2 π zrealizowanego w ramach unijnego programu Horyzont 2020. Model kołowy R2 π obejmuje

siedem modeli biznesowych przypisanych do trzech etapów cyklu GOZ, takich jak produkcja, użytkowanie, koniec życia. Proponuje innowacyjne rozwiązania, które mogą być implementowane przez firmy, oraz zawiera rekomendacje dla polityki publicznej wspierającej to podejście. Graficzną formę modelu kołowego $R2\pi$ przedstawia rysunek 6.1. Z kolei charakterystykę siedmiu modeli biznesowych zawiera tabela 6.1.



Rysunek 6.1. Model kołowy GOZ

Źródło: (CSR Consulting, 2023).

Powodzenie wdrożenia cyrkularnych modeli biznesowych w gospodarce obejmuje działania realizowane na każdym poziomie, tj. mikro-, mezo- i makroekonomicznym. Ich wspólnym celem jest transformacja gospodarcza ukierunkowana na promowanie procesów produkcji i wzorców konsumpcji, które ograniczą zasobochłonność gospodarek i negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze. Wdrożenie modeli biznesowych GOZ łączy się jednak z wieloma wyzwaniami dla wszystkich uczestników procesów gospodarczych. Wykorzystywanie materiałów z recyklingu lub specyficznych zasobów wiąże się ze zmianą systemów logistycznych i budowaniem nowych relacji z innymi firmami i klientami w celu zapętlenia obiegu tych surowców. Co więcej, oferowanie produktów lub usług w obiegu zamkniętym z pewnością narzuci konieczność wcześniejszej zmiany nawyków konsumentów (Mouazan, 2019). Szczegółowa analiza wszystkich realizacji zachodzących w obiegu zamkniętym i odpowiednie zarządzanie nimi, a także analiza przepływu informacji i wzorców konsumpcji będzie determinować powodzenie przyjętego modelu GOZ.

Tabela 6.1. Zestawienie modeli biznesowych GOZ

Etap cyklu GOZ	Model biznesowy	Charakterystyka
Produkcja	Cyrkularne surowce	Produkcja opiera się na surowcach umożliwiającym wdrożenie obiegu zamkniętego. Surowce pozyskuje się z recyklingu lub są odnawialne i jednocześnie można je ponownie wykorzystać w cyklu technicznym bądź zwrócić do cyklu biologicznego. Stosowanym tutaj rozwiązaniem jest np. wirtualizacja, czyli przekształcenie realnego produktu lub usługi w produkt lub usługę wirtualną
	Odzysk produktów ubocznych	Produkty uboczne powstające jako efekt jednego procesu (lub łańcucha wartości) stają się wkładem dla innego procesu (lub łańcucha wartości). Występuje tutaj zjawisko symbiozy przemysłowej – to co dla jednej firmy jest odpadem, dla innej staje się wartościowym surowcem
	Modyfikacja	Wydłużanie życia produktu przez jego modyfikowanie – obejmuje takie czynności jak naprawienie, odświeżenie czy poprawa estetyki. W rezultacie produkt uzyskuje właściwości nowego produktu lub nawet lepszego niż nowy, bez przedłużania jego gwarancji
	Naprawa / regeneracja	W zależności od potrzeb następuje regeneracja i naprawa części lub całości produktu po zakończeniu jego eksploatacji w celu przywrócenia mu pierwotnej wydajności lub nawet wyższej; gwarancja zostaje przedłużona
Użytkowanie	Dostęp	Polega na zapewnieniu użytkownikom końcowym dostępu do funkcjonalności produktów/zasobów zamiast ich posiadania. Rozwiązaniem stosowanym w ramach tego modelu są wypożyczalnie lub platformy współdzielenia
	Produkt jako usługa	Konsumentowi jest oferowany stały dostęp do funkcjonalności, której potrzebuje, a nie jednorazowy produkt. Producenci towarów stają się usługodawcami, a produkt przyjmuje formę usługi. Przykładem są tutaj produkty dostępne w drodze abonamentu, leasingu czy opłaty za użycie
Koniec życia	Odzysk surowców	Następuje odzyskiwanie zużytych materiałów lub produktów, które są następnie wykorzystywane jako surowiec/wkład w innych procesach lub łańcuchach wartości (do tworzenia nowych produktów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (CSR Consulting, 2023; Smith-Gillespie, 2017).

Podsumowanie

Stale rosnąca zależność gospodarki światowej od zasobów nieodnawialnych i ich wyczerpywanie się oraz zachodzące zmiany klimatyczne i wciąż generowane duże ilości odpadów rodzą poważne pytania na temat rozwoju społeczno-gospodarczego w przyszłości. Utrzymanie obecnego stanu rzeczy może w relatywnie krótkim czasie nie tylko pogłębić deficyty surowców naturalnych i zintensyfikować zmiany klimatyczne, ale również stać się niemożliwą do pokonania barierą dalszego rozwoju i zwiększyć nierówności społeczne. Alternatywą dla tego liniowego i otwartego modelu gospodarowania jest zamykanie wszystkich obiegów materii w procesach produkcji i konsumpcji. GOZ kładzie nacisk na nieustanne wykorzystywanie tego,

co już raz zostało pozyskane i zwrócenie środowisku tylko materii w postaci umożliwiającej włączenie jej do cyklu biologicznego. Ponadto koncepcja ta zakłada osiągnięcie celów działalności przedsiębiorstw (na poziomie mikro) i wygenerowanie wzrostu gospodarczego (na poziomie makro) przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystania surowców naturalnych i zmniejszeniu negatywnego wpływu na środowisko. Cyrkularne modele biznesowe proponują rozwiązania wydłużające cykl życia produktu m.in. przez naprawianie i ulepszanie, odzyskiwanie surowców z produktów ubocznych i recykling produktów wycofanych z użytku czy działania zachęcające do współdzielenia. Skuteczność modeli biznesowych GOZ będzie warunkowana przyjęciem określonych rozwiązań regulacyjnych w tym zakresie, weryfikacją tych modeli przez praktykę gospodarczą oraz zdolnością społeczną do kształtowania pożądanych wzorców konsumpcji.

Bibliografia

- Brears, R. C. (2018). The circular economy. W: R. C. Brears (red.), *Natural resource management and the circular economy* (s. 1–30). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71888-0_1
- Circle Economy. (2023). *The circularity gap report 2023*. <https://www.circularity-gap.world/2023>
- CSR Consulting. (2023). *Przegląd modeli biznesowych GOZ. GOZ w praktyce*. <https://gozwpraktyce.pl/modele-biznesowe/>
- De Angelis, R. (2018). *Business models in the circular economy. Concepts, examples and theory*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-75127-6>
- Ellen MacArthur Foundation. (2015). *Towards a circular economy. Business rationale for an accelerated transition*. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/towards-a-circular-economy-business-rationale-for-an-accelerated-transition>
- IRP (International Resource Panel). (2017). *Assessing global resource use: A systems approach to resource efficiency and pollution reduction*. United Nations Environment Programme. <https://www.resourcepanel.org/file/904/download?token=Yvoil2o6>
- Jastrzębska, E. (2017). Gospodarka o obiegu zamkniętym – nowa idea czy stare podejście? Dobre praktyki społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 491, 220–234. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.491.21>
- Karman, A., Banaś, J., Bronisz, U. i Miszczuk, A. (2022). *Zmiany klimatu a konkurencyjność regionów*. Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. <https://publikacje.pan.pl/book/145311/zmiany-klimatu-a-konkurencyjnosc-regionow>
- Kirchherr, J., Reike, D. i Hekkert, M. (2017). Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions. *Resources, Conservation and Recycling*, 127, 221–232. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>

- Kulczycka, J. i Pędziwiatr, E. (2019). Gospodarka o obiegu zamkniętym – definicje i ich interpretacje. W: J. Kulczycka (red.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych* (s. 9–20). Wydawnictwo IGSMiE PAN. <https://min-pan.krakow.pl/wydawnictwo/wp-content/uploads/sites/4/2020/04/GOZ-ca%C5%82osc.pdf>
- Kurz, H. D. i Salvadori, N. (2016). Growth. W: G. Faccarello i H. D. Kurz (red.), *Handbook on the history of economic analysis. Vol. III: Developments in major fields of economics* (s. 254–273). Edward Elgar.
- Kwiecień, K. (2018). Gospodarka o obiegu zamkniętym – wyzwania dla przedsiębiorstw. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 52(3), 47–59. <https://doi.org/10.18778/1429-3730.52.04>
- Larsson, M. (2018). *Circular business models. Developing a sustainable future*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-71791-3>
- Linder, M. i Williander, M. (2017). Circular business model innovation: Inherent uncertainties. *Business Strategy and the Environment*, 26(2), 182–196. <https://doi.org/10.1002/bse.1906>
- Mouazan, E. (2019). Managing circular business models. Essays on customer value creation, dynamic capabilities and value networks in the circular economy. *Acta Wasaensia*, 439. University of Vaasa. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-900-6>
- Pieńkowski, D. i Kośmicki, E. (2016). Funkcja produkcji gospodarki zamkniętego obiegu. *Ekonomia i Środowisko*, 57(2), 10–22. <https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-7bc559e7-160e-439a-b3f9-32179f69e5b0>
- Posłuszny, K. (2021). Modele biznesowe gospodarki o obiegu zamkniętym w obszarze tworzyw sztucznych. W: N. Iwaszczuk i K. Posłuszny (red.), *Gospodarka o obiegu zamkniętym. Modele, narzędzia, wskaźniki* (s. 9–21). Wydawnictwa AGH.
- Smith-Gillespie, A. (2017). *Defining the concept of circular economy business model*. <http://www.r2pipproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/Defining-the-Concept-of-Circular-Economy-Business-Model.pdf>
- Szarzec, K. (2014). Model homo oeconomicus w teorii makroekonomii głównego nurtu. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 180, 195–204. <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171285809>
- Śleszyński, J. (2018). Circular economy in the natural and anthropocentric approach. *Ekonomia i Środowisko*, 67(4), 23–35. <https://www.ekonomiaisrodowisko.pl/journal/article/view/114>
- Urbinati, A., Chiaroni, D. i Chiesa, V. (2017). Towards a new taxonomy of circular economy business models. *Journal of Cleaner Production*, 168, 487–498. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.09.047>

7

Zintegrowane gospodarowanie zasobami wodnymi – wybrane aspekty praktyczne na przykładzie Polski

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/7>

Integrated Water Resources Management – selected practical aspects on the example of Poland

Abstract: The purpose of the study is to present the main assumptions of Integrated Water Resources Management (IWRM) and to indicate the practical aspects of the implementation of the IWRM into the Polish legal system.

Therefore, it will be discussed, among others, a new organizational structure for water management, taking into account the river basin system and a list of water management planning documents. The practical aim of the chapter is to identify and discuss the sources of spatial data in the field of water management used in water management planning and in spatial planning.

The work used scientific literature, current legal acts and water management planning documents (as of December 31, 2023) as well as data provided by the PGW Wody Polskie. A query of spatial data regarding water resources management was carried out in the period December 1–31, 2023.

The analyses carried out confirmed, e.g., that the takeover of the competences of the provincial land improvement and water facilities boards by PGW Wody Polskie on January 1, 2018 constitutes the implementation of the provisions of the Water Framework Directive of October 23, 2000

Sugerowane cytowanie:

Mrozik, K. D. (2024). Zintegrowane gospodarowanie zasobami wodnymi – wybrane aspekty praktyczne na przykładzie Polski. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 91–103). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/7>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

regarding the management of water resources within hydrographic, and not administrative, units, and that numerous changes introduced in the Water Law Act of July 20, 2017 contribute to delays in the development of water management planning documents in Poland.

Keywords: Integrated Water Resources Management, spatial data, River Basin Management Plan, Flood Hazard Map, Flood Risk Map, Flood Risk Management Plan, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (State Water Holding Polish Waters), Plan to counteract the effects of droughts.

Wstęp

W 2009 roku Johan Rockström z zespołem naukowców zdefiniowali pojęcie ‘granice planetarne’. Wyróżniono w nim dziewięć antropogenicznych procesów wpływających na zdolność Ziemi do zachowania holocenijskiego stanu równowagi, który umożliwił ludzkości rozwój przez ostatnie dziesięć tysięcy lat. Jednocześnie jako główny czynnik globalnej zmiany środowiska uznano rewolucję przemysłową (Rockström i in., 2009).

W 2023 roku po raz pierwszy oszacowano ilościowo dziewięć procesów regulujących stabilność i odporność układu ziemskiego: zmiany klimatu, spadek bioróżnorodności, zaburzenie obiegu azotu i fosforu, zakwaszanie oceanów, wylesianie i przekształcanie dzikich terenów w pola uprawne, niszczenie warstwy ozonowej, zanieczyszczenia chemiczne, zanieczyszczenie atmosfery aerozolami i zużycie zasobów słodkiej wody. Wspomniane najnowsze badania nad granicami planetarnymi wskazują, że w przypadku zasobów wody słodkiej (zarówno tzw. wody niebieskiej, czyli wody w zbiornikach, rzekach, jak i wody zielonej, to jest wody w roślinach i glebie) zostały przekroczone progi krytyczne zwiększające ryzyko dla ludzi i ekosystemów na Ziemi (Richardson i in., 2023).

W pierwszym raporcie opublikowanym w 2009 roku przekroczenie dopuszczalnych granic planetarnych stwierdzono tylko dla trzech procesów (nie dotyczyło to m.in. wyczerpywania zasobów wody słodkiej). W 2023 roku destabilizujący wpływ na przyrodę stwierdzono już w 2/3 analizowanych procesów. Granice planetarne nie zostały przekroczone jedynie w przypadku zakwaszania oceanów, niszczenia warstwy ozonowej i zanieczyszczenia atmosfery aerozolami (Richardson i in., 2023; Rockström i in., 2009).

Woda zaspokaja nie tylko potrzeby bytowe ludności, ale jest najważniejszym zasobem dla wielu sektorów gospodarki, w tym przede wszystkim rolnictwa, przemysłu, ciepłownictwa, chłodnictwa czy turystyki. Cel szósty zrównoważonego rozwoju wskazuje na potrzebę zapewnienia wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych przez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi. Na

świecie ponad dwa miliardy ludzi żyje na obszarach zagrożonych ograniczonym dostępem do wody pitnej (United Nations, 2023). W Europie problem deficytu wody dotyka ponad 100 milionów osób. Około 88% wody słodkiej zużywanej w Europie pochodzi z rzek i wód podziemnych, co sprawia, że źródła te są niezwykle podatne na zagrożenia związane z nadmierną eksploatacją, zanieczyszczeniem i zmiennością klimatu (EEA, 2023). Oprócz susz Polskę i Europę nękają także powodzie, w tym miejskie powodzie błyskawiczne (Pińskwar i in., 2023).

W latach 1996–2020 według bazy prowadzonej przez Emergency Events Database w Europie wystąpiło 490 powodzi, w tym 11 w Polsce. W ich wyniku w naszym kraju życie straciło 115 osób. Najbardziej tragiczną w skutkach okazała się tzw. powódź tysiąclecia z 1997 roku, w której zginęło 55 osób. Kolejnymi pod względem liczby ofiar śmiertelnych były powodzie z 2001 roku (27 osób) i 2010 roku (16 osób). Ogółem szacunkowa liczba poszkodowanych w wyniku powodzi wyniosła w 1997 roku 224 500 osób, w 2001 roku 15 000, a w 2010 roku – 100 000 osób. Straty materialne oszacowano na 3,5 mld dolarów w 1997 roku, 0,7 mld w 2001 roku i 3,1 mld w 2010 roku (Mrozik, 2022).

Z kolei analizy Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego (IOŚ–PIB) wykazały, że zjawiska ekstremalne powodują każdego roku straty wynoszące od 0,1% do 0,4% PKB. Szacunki IOŚ–PIB wskazują, że z tego powodu Polska traci średnio około 6 mld zł rocznie (IOŚ–PIB, 2022). Na tle wskazanych wyzwań niezbędne jest holistyczne podejście do gospodarki wodnej, uwzględniające układ zlewniowy jako podstawę działań planistycznych. Odpowiedzią na potrzeby stawiane współczesnemu światu jest koncepcja zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi (ZGZW).

Podstawowym celem naukowym niniejszego opracowania jest zaprezentowanie głównych założeń tej koncepcji oraz wskazanie praktycznych aspektów implementacji ZGZW do polskiego systemu prawnego, co w konsekwencji przekłada się m.in. na wprowadzenie struktury organizacyjnej gospodarowania wodami uwzględniającej układ zlewniowy rzek oraz listy dokumentów planistycznych opracowywanych w ramach tzw. planowania w gospodarowaniu wodami. Celem praktycznym rozdziału jest wskazanie i omówienie źródeł informacji przestrzennej z zakresu gospodarowania wodami wykorzystywanych zarówno w procesie planowania w gospodarowaniu wodami, jak i w planowaniu przestrzennym.

W pracy wykorzystano literaturę naukową dotyczącą celu opracowania, aktualne akty prawne i dokumenty planistyczne z zakresu planowania w gospodarowaniu wodami (stan na 31 grudnia 2023 r.) oraz dane i informacje udostępniane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGWWP). Kwerendę danych przestrzennych dotyczących gospodarowania zasobami wodnymi wykonano w okresie od 1 do 31 grudnia 2023 roku.

7.1. Założenia zintegrowanego gospodarowania zasobami wodnymi

Zintegrowane gospodarowanie zasobami wodnymi to proces promujący skoordynowane gospodarowanie i zarządzanie zasobami wodnymi, gruntami oraz innymi powiązаныmi zasobami w celu zmaksymalizowania w sposób sprawiedliwy dobrobytu ekonomicznego i społecznego – bez narażania na szwank zrównoważonego rozwoju innych ważnych ekosystemów. Przyjęty zakres pojęcia ZGZW nawiązuje do próby definiowania anglojęzycznego pojęcia *integrated water resources management* (IWRM) przez Techniczny Komitet Doradczy Globalnego Partnerstwa dla Wody (Technical Committee of the Global Water Partnership, GWP TEC), który wskazał, że jest to koncepcja szeroko dyskutowana, a jej jednoznaczna definicja nie istnieje. Z tego względu istotne jest, aby krajowe i regionalne podmioty odpowiedzialne za prowadzenie gospodarki wodnej wypracowały i rozwijały własne praktyki związane z IWRM, korzystając jednocześnie ze współpracy z innymi zainteresowanymi podmiotami działającymi zarówno regionalnie, jak i globalnie (GWP TEC, 2000).

ZGZW opiera się na sprawiedliwym i efektywnym zarządzaniu i zrównoważonym zużyciu wody i uznaje, że woda jest integralną częścią ekosystemu, zasobem naturalnym oraz dobrem społecznym i ekonomicznym, którego ilość i jakość determinują sposób jego wykorzystania. Podkreśla to wagę zintegrowanego podejścia, a także jasno artykułuje związek między zarządzaniem zasobami wodnymi a trzema zasadami zrównoważonego rozwoju: sprawiedliwości społecznej, efektywności ekonomicznej i integralności ekologicznej (równowadze środowiskowej). Zasady te są znane jako 3 „E” ze względu na ich nazwy w języku angielskim, tj. equity, efficiency i ecological integrity.

W praktyce ZGZW powinno być inne niż tradycyjne planowanie zasobów wodnych, ponieważ kładzie nacisk na udział użytkowników wody i decydentów na wszystkich szczeblach, a także dlatego, że jest ono zakotwiczone w systemowej i złożonej perspektywie zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, która prowadzi do podejścia holistycznego (Conca, 2005). Kolejną interesującą różnicą jest bezprecedensowy charakter formalizacji tego konceptu. W procesie ZGZW uczestniczą zarówno strony wspierane przez duże międzynarodowe instytucje i korporacje reprezentujące sektor wodny i sanitarny, jak i naukowcy oraz politycy, co w efekcie powoduje, że dyskurs staje się niejednoznaczny.

7.2. Uwarunkowania prawne ZGZW w Polsce

W Polsce podstawową ustawą regulującą gospodarowanie wodami, w tym w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód i zarządzanie zasobami wodnymi, oraz sprawy własności wód i gruntów pokrytych wodami a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa jest Prawo wodne (Ustawa, 2017). Nie stosuje się go jednak do usług wodnych w zakresie magazynowania, uzdatniania lub dystrybucji wód powierzchniowych i wód podziemnych oraz odbioru ścieków, objętych przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Ustawa, 2001b, art. 8). W myśl art. 10 Prawa wodnego zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie:

- zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności;
- ochrony przed powodzią oraz suszą;
- ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją;
- utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód;
- zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu;
- tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód;
- zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją (Ustawa, 2017, art. 10).

Tak pojmowane zarządzanie zasobami wodnymi powinno być realizowane z uwzględnieniem podziału Polski na dorzecza, regiony i zlewnie oraz z wykorzystaniem następujących instrumentów:

- planowanie w gospodarowaniu wodami;
- zgody wodnoprawne;
- opłaty za usługi wodne oraz inne należności;
- kontrola gospodarowania wodami;
- system informacyjny gospodarowania wodami (Ustawa, 2017, art. 11).

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę wodną w Polsce jest od 1 stycznia 2018 roku Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. W skład Wód Polskich będących państwową osobą prawną wchodzi Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) oraz 50 zarządów zlewni i 330 nadzorów wodnych. Wody Polskie przejęły prawa i obowiązki, zobowiązania oraz należności funkcjonujących

wcześniej jako państwowe jednostki budżetowe Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej, włączając je w swoje struktury organizacyjne. Wody Polskie przejęły także kompetencje wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych (ZMiUW), wdrażając postanowienie Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW) dotyczące m.in. gospodarowania zasobami w obrębie jednostek hydrograficznych, a nie administracyjnych. W PGWWP na wszystkich szczeblach struktury działają trzy podstawowe piony merytoryczne: ochrony przed powodzią i suszą, usług wodnych i zarządzania środowiskiem wodnym.

7.3. Dokumenty planistyczne z zakresu planowania w gospodarowaniu wodami

W ramach działań planistycznych w gospodarowaniu wodami opracowywane są w sześcioletnich cyklach plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany przeciwdziałania skutkom suszy, plany utrzymania wód, wstępne oceny ryzyka powodziowego, mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego¹.

Plany gospodarowania wodami (PGW) stanowią podstawę podejmowania decyzji kształtujących stan zasobów wodnych i zasady gospodarowania nimi w przyszłości. Najistotniejszą ich częścią jest zestaw planowanych do realizacji działań, które powinny zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych dla wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych. Najnowsze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie PGW na obszarach dorzeczy zostały przyjęte w dniach 4 listopada – 2 grudnia 2022 roku i ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniach 23 grudnia 2022 – 23 lutego 2023 roku (tabela 7.1). Pierwsze PGW zostały przyjęte 22 lutego 2011 roku, ich aktualizacje 18 października 2016 roku. Trzeci cykl planistyczny, obejmujący m.in. II aktualizację PGW (aPGW), zgodnie z obowiązującymi przepisami powinien się zakończyć do 22 grudnia 2021 roku. Obecnie trwa już czwarty cykl planistycznym obejmujący lata 2022–2027. Sporządzanie tych dokumentów wynika z wdrożenia do Prawa wodnego Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dyrektywa, 2000)².

¹ W rozdziale pominięto aspekt wód morskich, dla których sporządza się odpowiednio: wstępną ocenę stanu środowiska, zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska, zestaw celów środowiskowych, program monitoringu oraz program ochrony.

² Więcej: <https://apgw.gov.pl/>

Tabela 7.1. Zestawienie obowiązujących planów gospodarowania wodami

Dorzecze	Data ogłoszenia	Data wydania	Data wejścia w życie	Dziennik Ustaw
Odra	23.02.2023	16.11.2022	24.02.2023	Dz.U. z 2023, poz. 335
Wisła	16.02.2023	4.11.2022	17.02.2023	Dz.U. z 2023, poz. 300
Dunaj	31.01.2023	29.11.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 210
Pregoła	31.01.2023	29.11.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 207
Świeża	31.01.2023	1.12.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 206
Łaba	27.01.2023	29.11.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 189
Niemen	16.01.2023	2.12.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 114
Banówka	11.01.2023	10.11.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2023, poz. 86
Dniestr	23.12.2022	18.11.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2022, poz. 2740

Źródło: opracowanie własne na podstawie Internetowego Systemu Aktów Prawnych.

W przypadku planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) dokumentem regulacyjnym była Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dyrektywa Powodziowa, DP). PZRP są opracowywane w celu zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców zagrożonych terenów i stanowią podstawę do podejmowania działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi dla zdrowia i życia ludzi, działalności gospodarczej oraz środowiska i dziedzictwa kulturowego. Listy działań planowanych do realizacji w ramach PZRP są dostępne na stronie: <https://stoppowodzi.pl/listy-dzialan-w-formacie-excel/>.

Najnowsze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie PZRP na obszarach dorzeczy zostały przyjęte w dniach 18 października – 26 października 2022 roku i ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniach 2 grudnia – 23 grudnia 2022 roku (tabela 7.2).

Tabela 7.2. Zestawienie obowiązujących planów zarządzania ryzykiem powodziowym

Dorzecze	Data ogłoszenia	Data wydania	Data wejścia w życie	Dziennik Ustaw
Wisła	23.12.2022	18.10.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2022, poz. 2379
Pregoła	22.12.2022	18.10.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2022, poz. 2715
Odra	22.12.2022	26.10.2022	23.03.2023	Dz.U. z 2022, poz. 2714
Łaba	8.12.2022	26.10.2022	23.12.2022	Dz.U. z 2022, poz. 2533
Niemen	2.12.2022	18.10.2022	23.12.2022	Dz.U. z 2022, poz. 2491
Dunaj	2.12.2022	18.10.2022	23.12.2022	Dz.U. z 2022, poz. 2481

Źródło: opracowanie własne na podstawie Internetowego Systemu Aktów Prawnych.

W ramach wdrażania Dyrektywy Powodziowej i opracowywania PZRP na wcześniejszym etapie sześcioletniego cyklu planistycznego są przygotowywane kolejno: wstępna ocena ryzyka powodziowego (WOPR), mapy zagrożenia powodziowego (MZP) oraz mapy ryzyka powodziowego (MRP). Pierwsze PZRP zostały przyjęte pod koniec 2016 roku. Drugi cykl planistyczny (obejmujący m.in. przegląd

i aktualizację kolejno WORP, MZP, MRP i wreszcie PZRP zgodnie z obowiązującymi przepisami powinien zakończyć się do 22 grudnia 2021 roku. Obecnie trwa trzeci cykl planistyczny obejmujący lata 2022–2027³.

Plan przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS), który jest pierwszym dokumentem planistycznym o randze krajowej podejmującym temat minimalizowania skutków suszy, wszedł w życie 18 września 2021 roku na mocy Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie przyjęcia PPSS (Rozporządzenie, 2021). PPSS nie stanowi planu inwestycyjnego, prezentuje jedynie plany budowy, przebudowy i remontu urządzeń wodnych, które zostały zawarte w innych dokumentach planistycznych dotyczących gospodarki wodnej. PPSS jest zgodny z celami środowiskowymi w zakresie dobrego stanu wód, o których jest mowa w RDW⁴.

Plany utrzymania wód określają w szczególności odcinki rzek, na których mają być przeprowadzane tzw. prace utrzymaniowe, np. koszenie roślinności na brzegach, koszenie i usuwanie roślinności w nurcie, usuwanie drzew, odmulanie, usuwanie lub przemieszczanie żwirów, usuwanie rumoszu, usuwanie martwych drzew z nurtu, zasypywanie i zabudowa podcięć erozyjnych w brzegach. Obecnie na terenie Polski obowiązuje siedem planów utrzymania wód, co wynika z wcześniejszego podziału organizacyjnego na siedem RZGW (aktualny podział na 11 RZGW obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.):

- Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Gdańsku z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód w regionie wodnym Dolnej Wisły;
- Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Gliwicach z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach;
- Rozporządzenie nr 43/2016 Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie;
- Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie planu utrzymania wód w regionie wodnym Warty;
- Rozporządzenie nr 13/2016 Dyrektora RZGW w Szczecinie z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie planu utrzymania wód obejmującego region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz region wodny Ücker;
- Rozporządzenie nr 22/2016 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie planu utrzymania wód obejmującego obszar Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie;
- Rozporządzenie nr 19/2016 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie planu utrzymania wód obejmującego na obszarze działania Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

³ Więcej na: <https://stoppowodzi.pl/>

⁴ Więcej na: <https://stopsuszy.pl/>

Każde z rozporządzeń było publikowane odpowiednio do zasięgu działania RZGW w dziennikach urzędowych poszczególnych województw. Aktualnie trwa wybór wykonawcy nowych 11 planów utrzymania wód zgodnie z obowiązującym podziałem na 11 RZGW, choć powinny zostać przyjęte już w grudniu 2021 roku.

W tym miejscu należy wspomnieć jeszcze o warunkach korzystania z wód regionu wodnego oraz warunkach korzystania z wód zlewni, które według nieobowiązującej ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Ustawa, 2001a, art. 113) były jednym z dokumentów planistycznych (Mrozik i in., 2015). Dokumenty te przestały obowiązywać 23 grudnia 2021 roku. Zdezaktualizował się również Program wodno-środowiskowy kraju (PWŚK), który zastąpiono zestawem działań będących integralną częścią aktualizowanych PGW na obszarach dorzeczy.

7.4. Źródła informacji przestrzennych

Podstawowym źródłem informacji przestrzennych z zakresu gospodarowania wodami jest Hydroportal udostępniany na stronie <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>. Ten publiczny portal umożliwia przeglądanie modułów dotyczących (ISOK, 2019):

- wstępnej oceny ryzyka powodziowego zawierającej m.in. dane na temat powodzi historycznych, powodzi prawdopodobnych, obszarów zalewowych, obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi;
- map zagrożenia powodziowego obejmujących m.in. MZP w różnych wariantach prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi (raz na 500, 100 i 10 lat, z głębokością wody, z prędkością przepływu), trzy scenariusze dla zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenie lub uszkodzenie budowli pasa technicznego, całkowite zniszczenie wału przeciwpowodziowego, dane referencyjne i działki ewidencyjne;
- map ryzyka powodziowego prezentujących różne warianty MRP, w tym potencjalne negatywne konsekwencje dla życia i zdrowia ludzi oraz wartości potencjalnych strat powodziowych (z prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi niskim – raz na 500 lat, średnim – raz na 100 lat i wysokim – raz na 10 lat), negatywne konsekwencje dla środowiska, dziedzictwa kulturowego i działalności gospodarczej (wariant raz na 500, 100 i 10 lat), trzy scenariusze przerwania lub zniszczenia wałów (negatywne konsekwencje dla życia i zdrowia oraz wartości potencjalnych strat powodziowych; negatywne konsekwencje dla środowiska, dziedzictwa kulturowego i działalności gospodarczej), scenariusz całkowitego zniszczenia obwałowania lub budowli pasa technicznego;
- Systemu Informacyjnego Gospodarowania Wodami (SIGW), który zawiera m.in. budowle piętrzące (jazy, zapory), urządzenia wodne (elektrownie i młyny

oraz mosty i kładki), kąpieliska, wody powierzchniowe (ujęcia wód powierzchniowych, punkty pomiaru jakości wód powierzchniowych, punkty pomiaru stanu wód powierzchniowych, kąpieliska, stawy, zbiorniki sztuczne), pobory wód (ujęcia wód powierzchniowych, ujęcia wód podziemnych, studnie), zrzuty ścieków;

- planów gospodarowania wodami, które w swoim zakresie posiadają m.in. jednolite części wód powierzchniowych (JCWP) rzecznych, główne jeziora, główne rzeki, JCWP przybrzeżnych, JCWP przejściowych, JCWP jeziornych, zlewnie JCWP, regiony wodne, obszary dorzeczy, ekoregiony, dorzecza i regiony wodne;
- planów zarządzania ryzykiem powodziowym obejmujących PZRP dla budowli wodnych, dla regionów wodnych oraz obszarów dorzecza;
- planu przeciwdziałania suszy, który w swoim układzie mieści mapy zagrożenia suszą atmosferyczną, rolniczą, hydrologiczną i hydrogeologiczną, łączne zagrożenie suszą oraz zadania inwestycyjne wspierające przeciwdziałanie skutkom suszy;
- Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, zawierającego m.in. punkty zrzutu ścieków i oczyszczalnie ścieków oraz aglomeracje.

Poszczególne moduły posiadają także mapy podkładowe, ortofotomapy, Mapę Podziału Hydrograficznego Polski (MPHP).

W ramach Informatycznego Systemu Osłony Kraju (ISOK) funkcjonuje ponadto portal ostrzeżeń meteorologicznych i hydrologicznych IMGW-PIB, który umożliwi przeglądanie czterech modułów: ostrzeżeń IMGW-PIB, map zagrożeń meteorologicznych, map innych zagrożeń (mapa zanieczyszczeń powietrza z uwagi na warunki meteorologiczne, mapa zagrożeń dla życia i zdrowia ludności z uwagi na warunki meteorologiczne, mapa zakłóceń w sieciach elektroenergetycznych z uwagi na warunki meteorologiczne, mapa ujęć wód powierzchniowych i podziemnych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi) oraz map związanych z dyrektywą powodziową (WORP, MZP i MRP)⁵.

Ponadto w portalu Otwarte Dane⁶ PGWWP udostępnia na podstawie Ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. (Ustawa, 2016) 73 dane, w tym dziesięć zbiorów danych i 63 dane. W tej grupie jest osiem danych (MZP) w formacie .shp umożliwiającym ich wykorzystanie w analizach przestrzennych w oprogramowaniu typu GIS. Dostępne są także bazy danych przestrzennych opracowane dla potrzeb sporządzenia PGW na obszarach dorzeczy oraz planu przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS).

Dane przestrzenne są udostępniane w formacie .wfs i .wms. Dodatkowo PGWWP opracowało i udostępniło wtyczkę QGIS „Wody Polskie – Baza WMS”. Jest to specjalistyczne oprogramowanie (nakładka) do otwartego oprogramowania QGIS, która umożliwi szybki dostęp do usług sieciowych publikowanych przez

⁵ Portal mapowy IMGW-PIB: https://imgw.isok.gov.pl/imap_imgw/

⁶ <https://dane.gov.pl/pl>

PGWWP (28 usług i ponad 400 warstw tematycznych). Wtyczkę można pobrać z oficjalnego repozytorium QGIS⁷. Umożliwia ona szybkie wyświetlenie: MPHP w skali 1:10000 (MPHP10k), aktualizacji PGW (aPGW), jednostek organizacyjnych PGWWP, WORP, MZP, MRP.

PGWWP udostępnia również dane przestrzenne opracowane dla potrzeb sporządzenia IIaPGW (Geobaza IIaPGW, warstwy .shp JCWP i zlewni JCWP oraz JCWPd). Ponadto w celu ułatwienia przygotowania dokumentacji i wyszukiwania niezbędnych informacji PGWWP udostępniło także narzędzie do przeglądania i pobierania kart charakterystyk JCWP i JCWPd⁸.

Inne przydatne dane przestrzenne dotyczące gospodarki wodnej można znaleźć na stronach Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁹. Dane przestrzenne można także pobierać, przeglądając Geoportal krajowy¹⁰, korzystając z sekcji „dane do pobrania”. Najważniejsza wydaje się Baza Danych Obiektów Topograficznych, która obejmuje m.in. sieć wodną oraz budynki, budowle i urządzenia¹¹.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy obowiązujących aktów prawnych, opracowań planistycznych dotyczących planowania w gospodarowaniu wodami, materiałów źródłowych PGW Wody Polskie, badań literaturowych oraz kwerendy danych przestrzennych dotyczących gospodarowania zasobami wodnymi można sformułować następujące wnioski:

1. Przejęcie przez PGWWP 1 stycznia 2018 roku kompetencji wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych stanowi realizację postanowienia Ramowej Dyrektywy Wodnej z 23 października 2000 roku dotyczącego gospodarowania zasobami wodnymi w obrębie jednostek hydrograficznych, a nie administracyjnych.
2. Na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej PGW Wody Polskie działają trzy podstawowe piony merytoryczne: ochrony przed powodzią i suszą, usług wodnych oraz zarządzania środowiskiem wodnym.

⁷ QGIS Python Plugins Repository. Wody Polskie – Baza WMS: https://plugins.qgis.org/plugins/wody_polskie_wms/

⁸ Przegląd i generowanie kart charakterystyk: <http://karty.apgw.gov.pl:4200/informacje>

⁹ <https://www.pgi.gov.pl/dane-geologiczne/geologiczne-bazy-danych.html>

¹⁰ https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gpmmap=gp0

¹¹ <https://www.geoportal.gov.pl/pl/dane/baza-danych-objektow-topograficznych-bdot10k/>

3. W Unii Europejskiej jest obecnie wdrażany czwarty cykl planistyczny obejmujący lata 2022–2027. Dokumenty dotyczące planowania w gospodarowaniu wodami muszą być uwzględniane przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń zintegrowanych, wykonywaniu opracowań ekofizjograficznych, przeprowadzaniu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, tworzeniu strategii rozwoju i innych licznych dokumentów planistycznych (np. nowych planów ogólnych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy planów adaptacji do zmian klimatu), a także badaniu szkód w środowisku i przestępstw przeciwko środowisku czy wykonywaniu analiz zgodności z zasadą DNSH (*do not significant harm*) dla potrzeb aplikowania o dotację ze środków Unii Europejskiej. Liczne zmiany wprowadzane w Ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne przyczyniają się do opóźnień w opracowywaniu dokumentów dotyczących planowania w gospodarowaniu wodami.
4. Bazy danych przestrzennych są niezbędne do opracowania dokumentów z zakresu planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony środowiska oraz planowania przestrzennego, gdyż dzięki oprogramowaniu GIS umożliwiają prowadzenie analiz przestrzennych i statystycznych w różnych skalach. W najbliższym czasie zostaną wykorzystane m.in. do opracowywania w całym kraju na poziomie lokalnym planów ogólnych gmin. Te nowe dokumenty o randze prawa lokalnego mogą w znaczący sposób przyczynić się do zwiększania retencyjności zlewni, a tym samym przeciwdziałania coraz częściej występującym powodziom, suszom i niedoborom wody. Przy czym lista świadczeń ekosystemowych dostarczanych przez zabiegi z zakresu małej retencji wodnej jest zdecydowanie dłuższa (Mrozik i Idczak, 2017).

Bibliografia

- Conca, K. (2005). *Governing water, contentious, transnational politics and global institution building*. The MIT Press.
- Dyrektywa. (2000). Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.
- EEA (European Environment Agency). (2023). *Water use in Europe – Quantity and quality face big challenges*. <https://www.eea.europa.eu/signals-archived/signals-2018-content-list/articles/water-use-in-europe-2014>
- GWP TEC (Global Water Partnership Technical Advisory Committee). (2000). *Integrated Water Resources Management*. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>

- Integrated Water Resources Management. (2000). *TAC Background Papers, 4*. GWP TAC. <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf>
- IOŚ–PIB (Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy). (2022). *Atlas skutków zjawisk ekstremalnych w Polsce*. https://klimada2.ios.gov.pl/files/2023/Atlas_skutkow_zjawisk_extremalnych_w_Polsce.pdf
- ISOK (Informatyczny System Ochrony Kraju). (2019). *Hydroportal. Dokumentacja użytkownika*. https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/resources/help/ISOK_Dokumentacja_uzytkownika_Hydroportal_v.1.00.pdf
- Mrozik, K. D. (2022). Problems of local flooding in functional urban areas in Poland. *Water, 14*(16), 2453. <https://doi.org/10.3390/w14162453>
- Mrozik, K. i Idczak, P. (2017). The capacity of ecosystem services in small water retention measures. *Ekonomia i Środowisko–Economics and Environment, 3*(62), 37–48.
- Mrozik, K., Przybyła, C. i Pyszny, K. (2015). Problems of the integrated urban water management. The case of the Poznan Metropolitan Area (Poland). *Rocznik Ochrona Środowiska, 17*, 230–245.
- Pińskwar, I., Choryński, A. i Graczyk, D. (2023). Risk of flash floods in urban and rural municipalities triggered by intense precipitation in Wielkopolska of Poland. *International Journal of Disaster Risk Science, 14*(3), 440–457. <https://doi.org/10.1007/s13753-023-00493-y>
- Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F., Drüke, M., Fetzer, I., Bala, G., von Bloh, W., Feulner, G., Fiedler, S., Gerten, D., Gleeson, T., Hofmann, M., Huiskamp, W., Kummu, M., Mohan, Ch., Nogues-Bravo, D., . . . Rockström, J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances, 9*(37). <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Constanza, R., Svedin, U., . . . Foley, J. (2009). Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society, 14*(2), 33.
- Rozporządzenie. (2021). Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy (Dz.U. 2021, poz. 1615).
- United Nations. (2023). *The sustainable development goals report. Special edition*. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf>
- Ustawa. (2001a). Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1121).
- Ustawa. (2001b). Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2023 r., poz. 537 ze zm.).
- Ustawa. (2016). Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1446).
- Ustawa. (2017). Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).
- Ustawa. (2023). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).



WYZWANIA SPOŁECZNE



8

Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w świetle europejskiej polityki spójności i celów zrównoważonego rozwoju

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/8>

Diversification of socio-economic development in Poland in the light of European cohesion policy and sustainable development goals

Abstract: In the article, the impact of the EU Cohesion Policy on the achievement of Sustainable Development Goal 10 (SDG), focusing on reducing inequalities in Poland, is examined. The aim is to assess whether the Cohesion Policy effectively contributes to reducing income inequalities and the labour market, thereby leading to economic convergence within the EU, at the national and regional levels, with particular emphasis on Poland's position and its socio-economic development diversification. The study focuses on the analysis of economic indicators, including purchasing power-adjusted GDP per capita and employment rates for the years 2010–2022, in the context of the objectives of the Cohesion Policy and the 2030 Agenda. The study's findings confirm that in terms of reducing income disparities and improving employment, the cohesion policy could have been effective due to the convergence of the analysed indicators. In particular, the situation in Poland during the analysed period was satisfactory, as the country improved its results in terms of both analysed SDG10

Sugerowane cytowanie:

Pietrzykowski, M. (2024). Zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w świetle europejskiej polityki spójności i celów zrównoważonego rozwoju. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 107–123). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/8>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

indicators, nationally and regionally. Also, the overall SDG index for Poland and its overall ranking position is highly satisfactory, and the Gini coefficient, which illustrates income disparities, is at a good level in relation to other countries.

Keywords: development, cohesion policy, sustainability.

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy nie odbywa się równomiernie w przestrzeni, co prowadzi do wielu problemów natury nie tylko gospodarczej, ale także społecznej czy politycznej. Stąd jednym z podstawowych celów polityki spójności w Unii Europejskiej (UE) jest wyrównywanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów. Wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw, zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ochrona środowiska powinny przyczynić się do pogłębiania się spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wymiar terytorialny w polityce spójności pojawił się na początku lat 90. i dotyczył istotnych dla rozwoju kwestii przestrzennych i funkcjonalnych. Podniesienie rangi wymiaru terytorialnego stało się podstawą do zmiany paradygmatu polityki regionalnej, wskazującego na konieczność uwzględniania uwarunkowań rozwoju charakterystycznych dla danego miejsca i stymulowania rozwoju dzięki połączeniu odpowiednio dostosowanych instytucji oraz zintegrowanych inwestycji publicznych (Barca, 2009). Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie stała się fundamentem programowania rozwoju w perspektywie finansowej UE 2014–2020 i w kolejnej, na lata 2020–2027. Opublikowany w lutym 2022 roku *Ósmy raport spójności* wskazał główne zmiany, jakie zaszły w dysproporcjach terytorialnych w ostatnich latach, oraz wpływ polityki na te dysproporcje (Komisja Europejska, 2022). W szczególności podkreślono w nim potencjał transformacji cyfrowej oraz ekologicznej jako głównych sił napędowych UE. Procesy programowania rozwoju i zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Europie są realizowane w warunkach zwiększającego się nacisku na kwestie klimatyczne oraz aspekty zrównoważonego rozwoju. Obowiązująca od 2015 roku *Agenda 2030* wyznaczyła 17 celów zrównoważonego rozwoju (*sustainable development goals*, SDG) dla świata, w których osiągnięcie również Unia zaangażowała się z pełną odpowiedzialnością. Cele *Agendy 2030* roku zostały zaimplementowane w wiele dokumentów programowych UE, takich jak chociażby Europejski Zielony Ład (Bassot, 2022; Komisja Europejska, 2019), a Komisja Europejska stale monitoruje stopień wdrażania 17 celów w poszczególnych krajach członkowskich. Jednym z 17 celów *Agendy 2030* jest *Mniej nierówności* (SDG10), którego podstawowym dążeniem jest zmniejszenie wszelkich nierówności, nie tylko dochodowych, ale także związanych z wiekiem, płcią,

rasą, pochodzeniem etnicznym, wyznaniem czy niepełnosprawnością. W rozdziale przeprowadzono analizę sytuacji Polski i jej regionów pod względem postępów w zakresie spełnienia celu 10 *Agendy 2030* (SDG10) w kontekście realizowanej polityki spójności. Podstawowym celem jest ocena efektywności polityki spójności dotyczącej osiągnięcia SDG10 w Polsce na poziomie krajowym i regionalnym, przy uwzględnieniu przede wszystkim redukcji nierówności dochodowych i zatrudnienia. Konsekwencją redukcji nierówności dochodowych i rynku pracy powinna być stopniowa konwergencja gospodarcza, wyrażona rosnącą zbieżnością produktu krajowego brutto *per capita* (*gross domestic product per capita*, GDP) poszczególnych krajów i regionów w UE oraz podobną zbieżnością stóp zatrudnienia. Konwergencja w zakresie tychże wskaźników mogłaby dowodzić skuteczności prowadzonej polityki spójności, ewentualnie wskazywać obszary dla poprawy jej skuteczności. Ważna jest jednocześnie pozycja Polski w tym zakresie – poprawa wskaźników SDG10 mogłaby oznaczać, że nasza gospodarka dogania bardziej rozwinięte gospodarki UE. W rozdziale skupiono się wyłącznie na aspekcie gospodarczym, co wynika ze świadomości, że obydwie wskaźniki nie są wystarczające do pełnego opisu sytuacji społeczno-gospodarczej danego kraju i regionów, a tym bardziej jakości życia zamieszkujących je osób. Przyjęto perspektywę lat 2010–2022, czyli od początku wdrażania podejścia ukierunkowanego terytorialnie do ostatniego roku z dostępnością danych.

8.1. Przegląd literatury

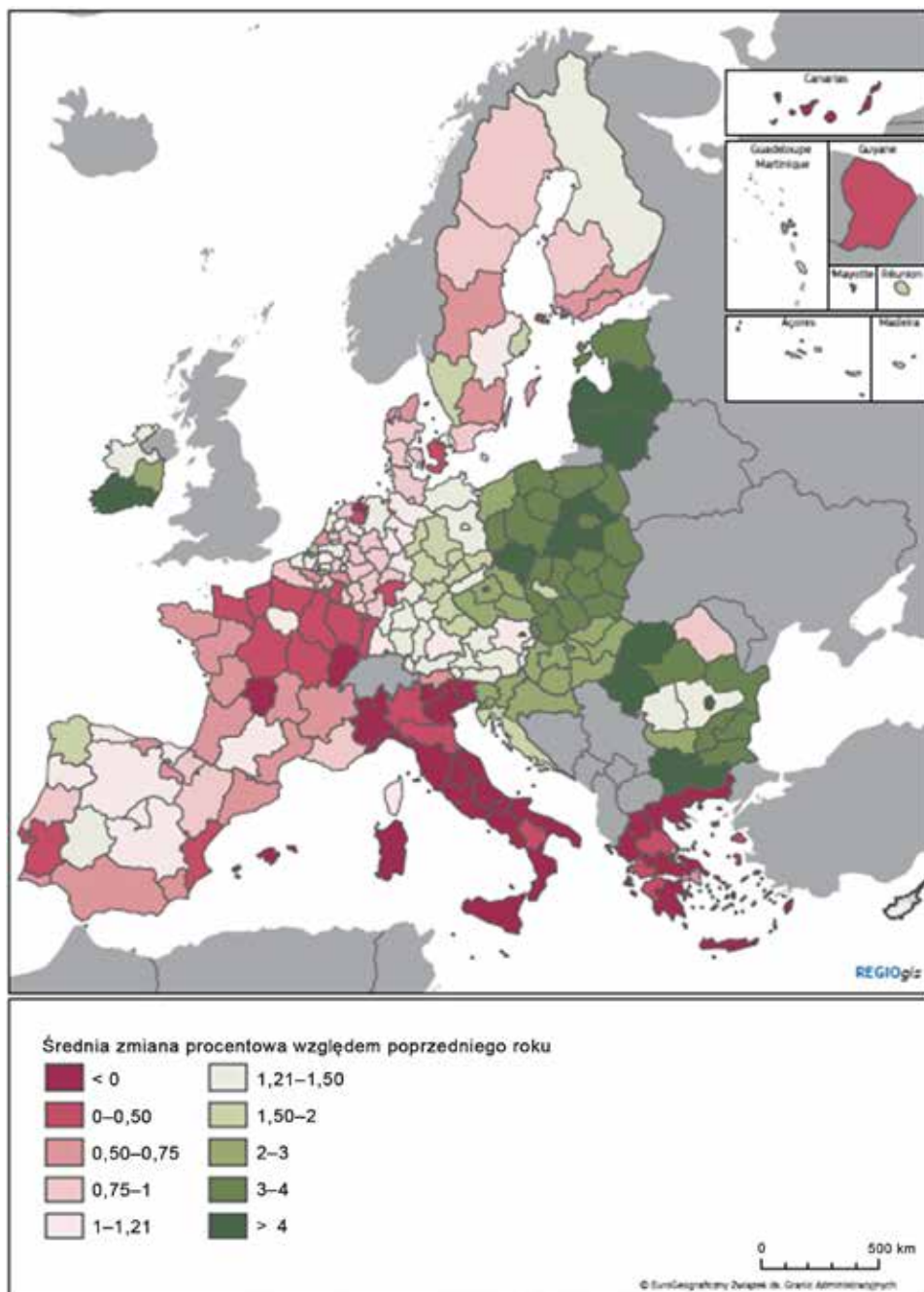
Ważny dla polityki ukierunkowanej terytorialnie *Raport Barki* (Barca, 2009) zawierał wytyczne co do kierunków rozwoju polityki spójności oraz programowania polityki rozwoju. Podstawowe cele skupione na zwiększaniu spójności w wymiarach gospodarczym, społecznym i terytorialnym w praktyce oznaczają zwiększenie efektywności wykorzystywanych potencjałów w poszczególnych obszarach. Potencjały te, rozpatrywane jako zasoby materialne, organizacyjne i społeczne, w połączeniu z *genius loci* danego miejsca i multifunkcjonalną interakcją użytkowników składają się na kapitał terytorialny, niezbędny do zainicjowania procesów rozwojowych i stanowiący przestrzeń dla kreacji innowacji (Capello i in., 2009; Markowski, 2016). Nowe podejście ma silne podstawy teoretyczne w ekonomii i geografii społeczno-ekonomicznej, w szczególności teorii rozwoju endogenicznego, rozwoju spolaryzowanego oraz nowej ekonomii instytucjonalnej (Churski, 2018). Poszukiwanie nowego podejścia do programowania polityki wspierania rozwoju było konieczne z powodu niskiej efektywności prostego paradygmatu wyrównawczego (Zaucha i in., 2015), polegającego na bezpośrednich transferach środków finansowych przeznaczonych na rozwój infrastruktury (Rodrigues-Pose

i Garcilazo, 2015; Spilanis i in., 2013). Przyjmując nowy paradygmat polityki regionalnej, Unia dążyła w perspektywie 2014–2020 do wspierania inteligentnego, trwałego i inkluzywnego rozwoju. Podejście to postanowiono kontynuować także w perspektywie 2021–2027, ponieważ zauważono, że prowadzi ono do wzmocnienia stopnia upodmiotowienia lokalnych społeczności oraz subregionalnych terytoriów w zakresie identyfikowania własnych priorytetów w sposób zintegrowany i partycypacyjny (European Commission, 2023a). Jednym z ważniejszych dokumentów oceniających efektywność polityki spójności w ostatnich latach jest opublikowany w lutym 2022 roku *Ósmy raport na temat spójności* (Komisja Europejska, 2022). Jak podkreślono w raporcie, słabiej rozwinięte regiony UE nadrabiają zaległości w stosunku do pozostałych regionów (mapa 8.1). Jednak dalsze możliwości wykorzystywania niskich kosztów pracy oraz zwrotu z inwestycji są już ograniczone.

Jak zauważają autorzy *Ósmego raportu na temat spójności*, stołeczne regiony metropolitalne osiągają lepsze wyniki niż pozostałe, co występuje także w przypadku Warszawy. Zwiększa się zatem dysproporcja między obszarami metropolitalnymi z rosnącą koncentracją działalności gospodarczej i wzrastającym zatrudnieniem na tych obszarach. Inwestycje publiczne realizowane w ramach polityki spójności wciąż prowadzą do konwergencji gospodarczej, chociaż mamy także do czynienia z rosnącą koncentracją czynników rozwoju w regionach lepiej rozwiniętych oraz obszarach miejskich. Zatrudnienie wzrasta na terenie UE, ale dysproporcje regionalne są wciąż większe niż przed kryzysem gospodarczym z 2008 roku (Komisja Europejska, 2022). Potwierdza to, że głęboka recesja w 2008 i kryzys gospodarczy w 2011 roku nie tylko zastopowały proces konwergencji, ale nawet odwróciły proces długoterminowego zmniejszania dysproporcji podstawowych zmiennych gospodarki (European Commission, 2017). Na poziomie regionalnym proces dywergencji był nawet silniejszy z uwagi na naturalne procesy polaryzacji wynikające z zewnętrznych efektów aglomeracji (Broll i in., 2019; Smętkowski i Wójcik, 2008). Pomimo zawirowań związanych z kryzysem gospodarczym, w dłuższych okresach mieliśmy do czynienia z konwergencją gospodarczą, co potwierdzały wyniki wcześniejszych badań (Espoti i Bussoletti, 2008; Pietrzykowski, 2019, 2020).

Konwergencję gospodarczą warto rozważać w kontekście zrównoważonego rozwoju. Do monitorowania stopnia osiągnięcia celów przyjętej w 2015 roku w Nowym Jorku *Agendy 2030* zobligowano szereg instytucji, przede wszystkim Eurostat, Europejską Agencję Środowiskową (European Environmental Agency, EEA) czy Wspólne Centrum Badawcze (Joint Research Centre, JRC). Monitorowanie wskaźników jest szczególnie istotne, gdyż pozwala cały czas mieć pod kontrolą proces osiągania celów w poszczególnych krajach (Trane i in., 2023). W bazie Eurostatu można znaleźć całą sekcję danych poświęconych poszczególnym celom *Agendy 2030*.

W ramach SDG10 *Mniej nierówności* (*reduced inequalities*) Eurostat proponuje 11 wskaźników obrazujących różne rodzaje zjawiska związane z dochodami gospodarstw domowych, obywateli UE, ubóstwem i zatrudnieniem. Wskaźniki



Mapa 8.1. Wzrost PKB na mieszkańca w latach 2001–2019

Źródło: DG REGIO na podstawie danych JRC i Eurostatu (Komisja Europejska, 2022).

te mogą posłużyć to obliczania miar, takich jak współczynnik Giniego czy Palma ratio, mierzących nierówności dochodowe (Cobham i Sumner, 2014).

Każdego roku jest także publikowany *Sustainable Development Report*, który przedstawia stopień osiągnięcia celów SDG przez poszczególne kraje. Raport z 2023 roku (Sachs i in., 2023) prezentuje najnowsze osiągnięcia poszczególnych krajów (por. podrozdział 8.3. Wyniki).

8.2. Metoda badawcza

Badaniem objęto dwa podstawowe wskaźniki SDG10 *Mniej nierówności* na poziomie krajowym (27 krajów UE) oraz regionalnym (NUTS2, w Europejskiej Nomenklaturze Jednostek Terytorialnych, według stanu z roku 2021, a zatem obejmującego 242 jednostki¹):

- produkt krajowy brutto (PKB *per capita*, dostosowany parytetem siły nabywczej (PSN) w latach 2010–2021,
- stopa zatrudnienia ludności w wieku 20–64 lata w latach 2010–2022².

Wskaźniki te w sposób bezpośredni odnoszą się do poziomu realnej konwergencji gospodarczej. Wstępem do badań realnej konwergencji gospodarczej była analiza nominalnych wielkości przedstawiających pozycję Polski na tle innych krajów UE w zakresie ogólnego indeksu SDG oraz dwóch wymienionych wskaźników SDG10 na poziomie krajowym (według stanu z 2020 roku – 27 krajów). Posłużono się w tym celu danymi statystycznymi prezentowanymi w międzynarodowych i krajowych raportach.

Podstawowe rozumienie realnej konwergencji odnosi się do procesów upodabniania się gospodarek w zakresie poziomu rozwoju, co może być mierzone różnymi wskaźnikami. Takie ujęcie konwergencji określane jest mianem σ konwergencji i oznacza zmniejszanie się dyspersji badanej cechy (np. PKB *per capita*, stopa zatrudnienia czy indeks SDG) w danym zbiorze obiektów (np. gospodarek UE). Druga podstawowa miara konwergencji, konwergencja typu β , dotyczy zależności między średnią stopą wzrostu wskaźnika określającego poziom rozwoju a początkowym jego poziomem, jest zatem związana z pojęciem „doganiania” i nadrobienia dystansu rozwojowego gospodarek zacofanych. Występują dwie odmiany tej miary: konwergencja bezwarunkowa (absolutna), która zakłada, że wszystkie

¹ Nomenklatura z 2021 roku nie obejmuje regionów Wielkiej Brytanii, która opuściła Unię Europejską 1 lutego 2020 roku.

² W momencie dokonywania obliczeń nie były jeszcze dostępne w serwisie Eurostat dane regionalne PKB *per capita* zgodne z parytetem siły nabywczej dla 2022 roku.

gospodarki dążą do tego samego poziomu zamożności w ramach stanu równowagi długookresowej, oraz konwergencja warunkowa przedstawiająca indywidualną ścieżkę kraju, zależną od cech jego gospodarki. Obydwa pojęcia konwergencji są ze sobą powiązane – β -konwergencja jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do wystąpienia σ -konwergencji (Nowak, 2007, s. 75). Analiza konwergencji β została spopularyzowana przez Barro i Sala-Martina (Barro i Sala-i-Martin, 1992; Sala-i-Martin, 1996a, 1996b, 2002) i mimo krytyki ze strony niektórych badaczy jest powszechnie stosowana z uwzględnieniem zauważonych ograniczeń (Alexe, 2012; Czasonis i Quinn, 2012; Grzelak i Kujaczyńska, 2013; Kaitila i in., 2007; Kusideł, 2013; Schadler i in., 2006; Siwiński, 2012; Walczak, 2012). Aby zweryfikować hipotezę o występowaniu absolutnej β -zbieżności, oszacowano następujące równanie (Matkowski i Próchniak, 2013):

$$\frac{1}{T} \ln \frac{y_T}{y_0} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln y_0 + \varepsilon_t$$

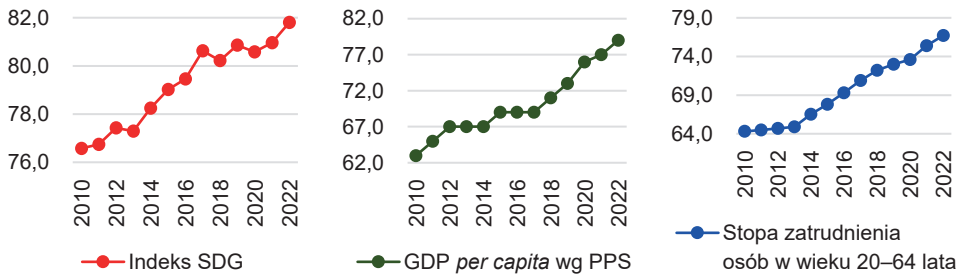
Dla szacowania równania posłużono się regresją liniową, pozwalającą estymować wartość oczekiwanej zmiennej objaśnianej dla zadanych wartości zmiennych objaśniających. Zmienną objaśnianą było średnie tempo wzrostu wartości obydwóch przyjętych mierników SDG10 (PKB *per capita* dostosowany parytetem siły nabywczej oraz stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata) między okresem t_1 i t_k , zmienną objaśniającą był logarytm początkowego poziomu tego miernika, zaś ε_t to składnik losowy. Ujemna i statystycznie istotna wartość parametru α_1 oznacza występowanie zbieżności typu β . W takim przypadku wartość współczynnika β mierzącego szybkość konwergencji można obliczyć ze wzoru:

$$\beta = - \frac{1}{T} \ln (1 + \alpha_1 T)$$

Parametr β informuje o wyrażonym w procentach przeciętnym tempie konwergencji/dywergencji w ciągu jednego okresu. Im wyższa wartość parametru, tym szybkość zmniejszania się różnic jest większa.

8.3. Wyniki

W maju 2023 roku opublikowano raport *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2023 edition* (European Commission, 2023b). W tej edycji raportu Polska zajęła wysokie 9. miejsce z wynikiem 81,8 (2022 r.). Polska sukcesywnie poprawia swoje wyniki zarówno w zakresie ogólnego indeksu SDG, jak i dwóch podstawowych wskaźników celu 10 *Mniej nierówności* (wykres 8.1).

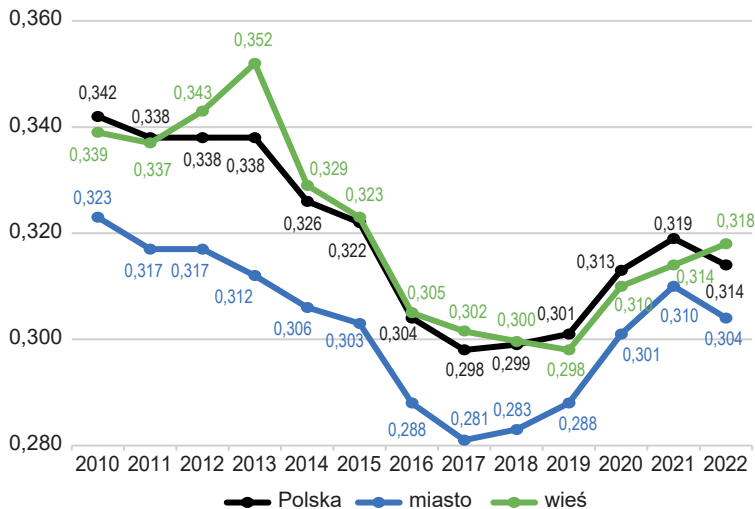


Wykres 8.1. Indeks SDG, GDP per capita oraz stopa zatrudnienia dla Polski w latach 2010–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz raportu SDG (Sachs i in., 2023).

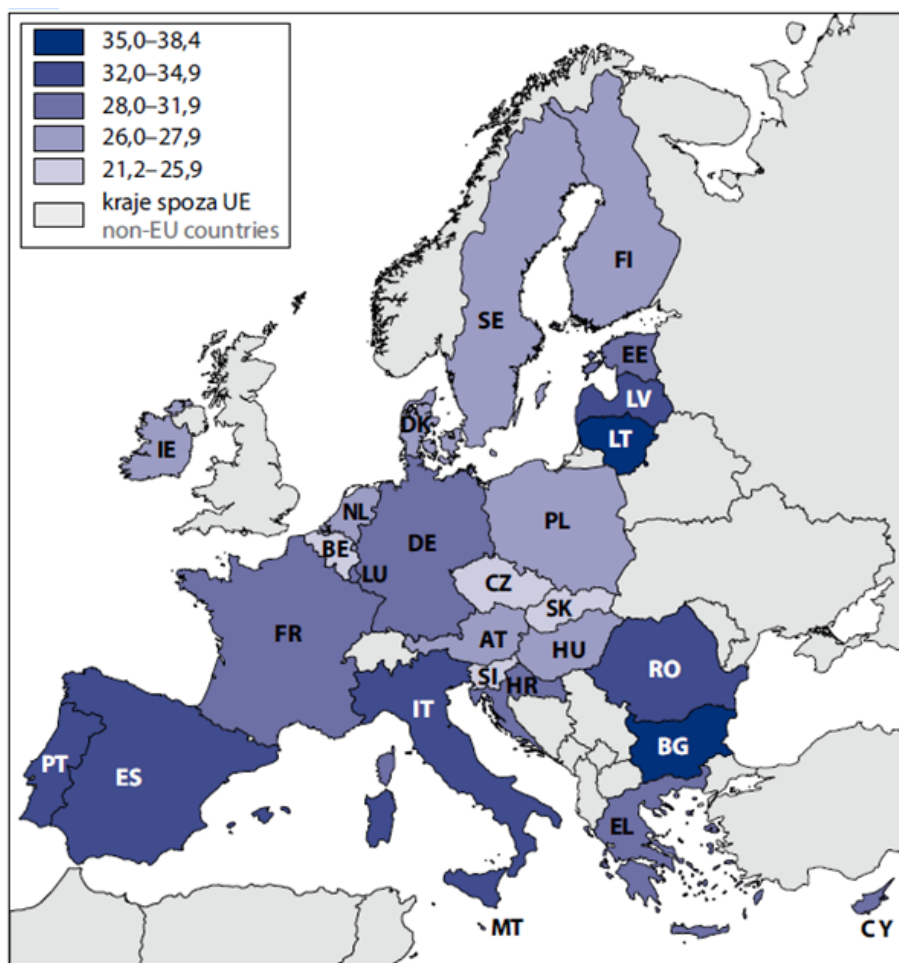
Warto spojrzeć jeszcze na jeden wskaźnik, który służy do obrazowania nierówności dochodowych – współczynnik Giniego. W przypadku Polski wskaźnik ten spadł z poziomu 34 w roku 2010 do około 31 w roku 2022 (wykres 8.2), przy czym należy zauważyć, że od roku 2018 trend się odwrócił i nierówności zaczęły rosnąć. Tendencja była podobna w przypadku miast i wsi w całym analizowanym okresie, przy czym w 2021 roku współczynnik Giniego dla miast zaczął się obniżać, natomiast dla wsi pozostał rosnąć.

W zakresie nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego Polska prezentuje dobry wynik na tle Europy (mapa 8.2).



Wykres 8.2. Zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego dla Polski według miejsca zamieszkania w latach 2010–2022

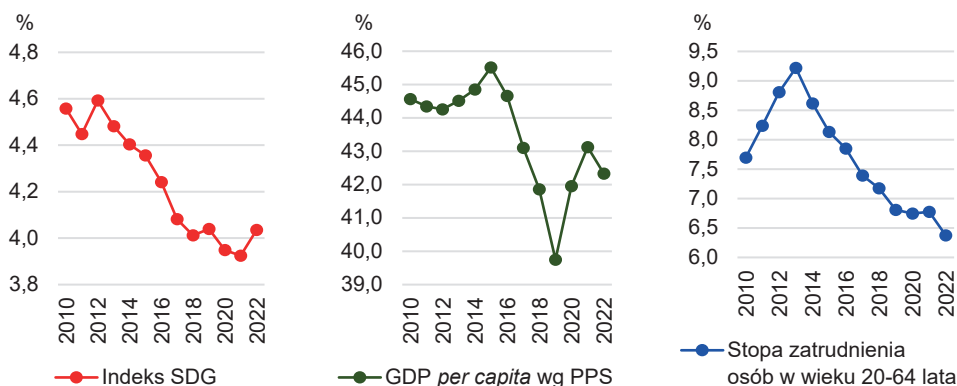
Źródło: (GUS, 2023a, s. 5).



Mapa 8.2. Współczynnik Giniego w 2022 roku w UE

Źródło: (GUS, 2023b, s. 13).

W latach 2010–2022 malała zmienność wszystkich trzech analizowanych wskaźników w obszarze UE (27 krajów według stanu z 2020 roku, a więc po wykluczeniu Wielkiej Brytanii). Współczynnik zmienności dla stopy zatrudnienia osób w wieku 20–24 lat po wzroście w latach 2010–2013 zaczął spadać trwale aż do 2022 roku. Współczynnik zmienności dla wskaźnika PKB *per capita* według PSN rósł umiarkowanie w latach 2010–2015, od roku 2015 zaczął się gwałtownie zmniejszać, by od 2019 roku ponownie rosnąć, co prawdopodobnie miało związek z pandemią COVID-19 i różnymi jej konsekwencjami w poszczególnych krajach UE. Zmienność indeksu DSG dość szybko się zmniejszała, by dopiero w 2022 roku nieznacznie wzrosnąć (wykres 8.3).



Wykres 8.3. Współczynniki zmienności dla wskaźników indeksu SDG, PKB per capita oraz stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata dla krajów UE w latach 2010–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz raportu SDG (Sachs i in., 2023).

W tabelach 8.1 i 8.2 przedstawiono nominalne wartości dla dwóch analizowanych wskaźników SDG10 *Mniej nierówności*, odniesione do średniej unijnej (UE27=100).

Tabela 8.1. PKB per capita według parytetu siły nabywczej (PPS) w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2021 (UE27=100)

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Małopolskie	55	58	59	59	60	62	62	63	65	66	69	71	b.d.
Śląskie	67	70	71	69	70	72	71	72	74	75	76	79	b.d.
Wielkopolskie	66	68	71	71	72	75	75	76	77	79	83	83	b.d.
Zachodniopomorskie	54	55	56	56	57	59	58	58	59	61	64	64	b.d.
Lubuskie	53	54	56	56	57	58	58	57	58	59	62	62	b.d.
Dolnośląskie	71	74	76	75	75	77	76	77	77	80	84	86	b.d.
Opolskie	51	53	54	54	55	56	55	55	56	58	60	62	b.d.
Kujawsko-Pomorskie	52	53	54	55	55	57	56	56	58	58	62	62	b.d.
Warmińsko-Mazurskie	46	47	48	48	48	49	49	49	49	50	53	54	b.d.
Pomorskie	60	62	65	64	64	67	66	67	69	71	72	75	b.d.
Łódzkie	58	60	62	62	63	65	64	65	66	69	74	73	b.d.
Świętokrzyskie	48	50	50	49	49	50	49	50	51	52	55	55	b.d.
Lubelskie	43	45	47	47	47	48	47	48	48	50	52	52	b.d.
Podkarpackie	44	46	47	47	48	49	48	48	50	51	52	53	b.d.
Podlaskie	46	48	48	49	49	50	49	50	51	53	56	56	b.d.
Warszawski stołeczny	139	142	147	147	149	151	149	151	155	160	167	166	b.d.
Mazowiecki regionalny	52	56	57	56	57	59	59	59	60	63	65	67	b.d.

Tabela 8.1 – cd.

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Współczynnik zmienności	36,3%	35,5%	36,2%	36,2%	36,4%	35,8%	35,8%	36,1%	36,4%	36,6%	36,6%	35,8%	–
Polska	63,0	65,0	67,0	67,0	67,0	69,0	69,0	69,0	71,0	73,0	76,0	77,0	79,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Tabela 8.2. Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2022 (UE27=100)

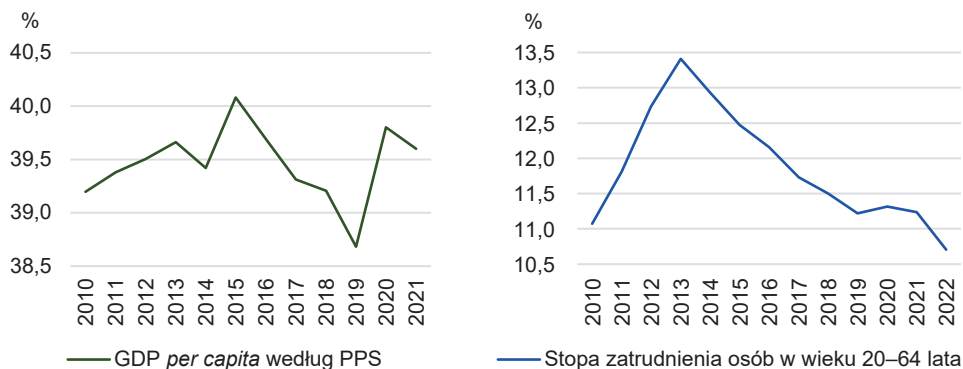
Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Małopolskie	65,1	65,5	64,7	64,6	66,2	67,6	69,9	71,2	72,1	72,9	73,6	73,7	73,9
Śląskie	61,5	62,1	62,0	62,3	63,8	64,3	66,9	68,6	69,4	70,3	70,2	73,1	74,6
Wielkopolskie	65,6	65,4	65,9	66,8	68,0	69,6	71,5	74,0	75,0	75,6	75,4	78,3	78,9
Zachodniopomorskie	58,9	58,6	60,4	61,6	63,2	64,1	64,8	67,5	70,4	70,3	71,3	73,3	75,5
Lubuskie	61,8	62,5	62,1	63,0	64,6	66,9	68,7	70,0	70,8	71,8	72,5	73,5	75,7
Dolnośląskie	62,3	62,1	62,2	62,7	65,5	67,7	70,0	70,7	72,4	74,6	75,1	76,5	76,5
Opolskie	63,3	63,5	64,0	64,1	65,8	67,7	69,1	71,1	73,1	72,5	73,1	77,8	76,3
Kujawsko-Pomorskie	61,7	62,1	63,4	63,0	64,4	65,7	66,7	68,1	70,0	70,8	71,3	74,7	76,9
Warmińsko-Mazurskie	61,1	59,8	58,5	59,6	60,4	61,8	63,4	65,6	66,7	68,1	69,6	73,0	73,6
Pomorskie	64,2	63,8	64,0	63,9	65,7	68,6	70,6	72,7	73,6	75,8	75,7	77,4	79,1
Łódzkie	65,9	66,7	65,7	66,2	68,8	69,3	71,3	73,4	74,7	73,7	75,9	75,9	78,6
Świętokrzyskie	64,7	63,9	64,2	62,7	63,7	65,9	66,9	67,9	68,0	70,1	72,2	74,0	76,0
Lubelskie	64,9	65,2	65,8	65,8	66,2	66,9	67,2	68,2	69,7	69,8	70,5	73,3	75,4
Podkarpackie	64,2	63,3	63,2	62,4	62,0	63,1	66,6	68,2	68,4	68,9	70,0	68,3	68,7
Podlaskie	65,2	66,3	67,2	66,9	68,2	69,8	70,3	71,1	72,9	73,4	73,4	76,2	77,7
Warszawski stołeczny	–	–	74,3	74,3	76,8	77,9	78,9	79,9	82,5	82,3	81,7	83,7	85,4
Mazowiecki regionalny	–	–	–	67,1	69,3	68,9	68,7	69,9	70,4	72,0	72,9	74,4	76,2
Współczynnik zmienności	4,3%	4,9%	5,1%	4,9%	5,4%	5,1%	4,8%	4,6%	4,9%	4,5%	4,0%	4,2%	4,3%
Polska	64,3	64,5	64,7	64,9	66,5	67,8	69,3	70,9	72,2	73,0	73,6	75,4	76,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Polskie regiony osiągają coraz lepsze wyniki zarówno w zakresie PKB *per capita* mierzonego siłą nabywczą (PSN), jak również pod względem stopy zatrudnienia. Najlepsza sytuacja jest w regionach: Warszawskim stołecznym, Dolnośląskim i Wielkopolskim, najsłabsze wyniki osiągały regiony: Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie czy Lubelskie. Współczynnik zmienności pozostawał względnie stały w przypadku obydwóch wskaźników, co oznacza, że sytuacja zmienia się w poszczególnych regionach dość jednostajnie.

Patrząc na wyniki wszystkich regionów europejskich, można zauważyć dość istotną zmienność wskaźnika PKB *per capita* dostosowywanego parytetem siły

nabywczej w analizowanym okresie. Najpierw zmienność rosła, co wynikało z różnego stopnia dostosowywania się i wychodzenia z kryzysu gospodarczego gospodarek i regionów UE po 2008 roku. Następnie w latach 2015–2019 zmienność zaczęła gwałtownie spadać, by od 2020 roku ponownie wzrosnąć w reakcji na kolejny kryzys spowodowany pandemią. W przypadku drugiego wskaźnika (stopa zatrudnienia) współczynnik zmienności miał bardziej jednostajny charakter – najpierw współczynnik rósł do 2013 roku, by następnie w sposób dość jednostajny spadać aż do roku 2022 (wykres 8.4).



Wykres 8.4. Współczynniki zmienności dla wskaźników: GDP per capita oraz stopy zatrudnienia dla regionów UE (NUTS2) w latach 2010–2021(2022)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym mamy do czynienia z realną konwergencją gospodarczą w przypadku analizowanych wskaźników (tabela 8.3). Choć dopasowanie modelu jest zadowalające tylko w pierwszym przypadku, wszystkie wyniki są istotne statystycznie.

Tabela 8.3. Konwergencja realna wskaźników celu 10 dla regionów UE w latach 2010–2021(2)

	Stała	$\alpha 1$	R^2	Błąd standardowy stałej	Błąd standardowy $\alpha 1$	t -stat
PKB per capita według PSN – kraje UE (2010–2021)	4,304	-0,409	0,715	0,494	0,051	0,000
Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata – kraje UE (2010–2022)	2,569	-0,581	0,357	0,634	0,150	0,000
PKB per capita według PSN – regiony NUTS2 UE (2010–2021)	1,874	-0,161	0,155	0,239	0,0239	0,000
Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata – regiony NUTS2 UE (2010–2022)	0,787	-0,164	0,079	0,152	0,036	0,000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

8.4. Dyskusja

Wyniki badań wskazują, że Polska rzeczywiście poprawia swoją pozycję w osiągnięciu SDG10, stopniowo zmniejszając nierówności, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Sytuacja jest jednak zróżnicowana regionalnie – widać wyraźną polaryzację między metropolią a pozostałymi obszarami, gdyż region stołeczny ma więcej niż dwukrotnie wyższą wartość wskaźnika PKB *per capita* dostosowanego siłą nabywczą niż większość pozostałych regionów w Polsce, również w przypadku zatrudnienia wartości te są o co najmniej 10% wyższe dla Warszawy. To potwierdza konkluzje *Ósmego raportu na temat spójności*. Co ważne, pomimo istniejących różnic regionalnych wszystkie regiony w Polsce poprawiły swoje pozycje, przy czym największą dynamiką zmian między rokiem 2010 i 2021(2022) wykazały się regiony (w Polsce województwa): Małopolskie, Mazowieckie regionalne, Łódzkie i Wielkopolskie w przypadku wskaźnika PKB *per capita* oraz Zachodniopomorskie, Pomorskie, Dolnośląskie i Lubuskie w przypadku stopy zatrudnienia. To wskazuje, że województwa Polski wschodniej wciąż odstają gospodarczo. Warto odnotować także dobrą pozycję Polski w zakresie rozpiętości dochodowych na tle Europy, co potwierdza niski poziom współczynnika Giniego, niepokojący jest jednak wzrost wskaźnika po latach 2017–2018. Zaprezentowane wyniki potwierdzają skuteczność polityki spójności w zakresie zmniejszania zróżnicowania dochodowego w Unii Europejskiej, a tym samym poprawy stopnia osiągnięcia celu 10 SDG *Mniej nierówności* – zarówno w przypadku wskaźnika PKB *per capita* dostosowanego siłą nabywczą, jak i w przypadku stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata. W latach 2010–2022 następowała konwergencja na poziomie krajowym i regionalnym, chociaż wskaźniki nie osiągnęły jeszcze poziomów sprzed kryzysu z 2008 roku. To potwierdza wnioski zawarte w *Ósmym raporcie na temat spójności*. Należy jednak podkreślić, że analizą objęto tylko dwa wskaźniki celu SDG10 i skupiono się na Polsce. Jak wskazują inne analizy, nierówności wewnątrz krajowe utrzymują się w UE w wielu obszarach, także w ramach SDG10 (Szymańska, 2021). Rozpiętości dochodowe mierzone współczynnikiem Giniego zmniejszyły się w latach 2010–2019 w 15 krajach UE, ale wzrosły (i to znacznie) w wielu pozostałych. Oczywiście jest, że ważną rolę w łagodzeniu dysproporcji dochodowych czy polityce rynku pracy pełni wewnętrzna polityka krajowa, w szczególności polityka społeczna i gospodarcza. Polityka spójności, przez wzmacnianie inwestycji publicznych, prowadzi pośrednio do podnoszenia dochodów społeczeństwa, ale z pewnością nie może zastąpić rządu i prowadzonej wewnętrznie polityki rozwoju.

Warto także zauważyć, że programowanie polityki wsparcia w ramach polityki spójności odbywa się głównie na poziomie regionalnym i opiera się na jednostkach administracyjnych. Tymczasem realny rozwój odbywa się raczej w ramach obszarów funkcjonalnych, które przekraczają granice administracyjne (por. Churski, 2023). Polityka ukierunkowana terytorialnie bazuje na relacjach funkcjonalnych,

zatem konieczne staje się stworzenie warunków kreowania partnerstw instytucjonalnych i wyposażenie ich w odpowiednie narzędzia umożliwiające realizację strategii ponadlokalnych. Metropolie i duże miasta pozostaną centralnymi ośrodkami kreacji innowacji i motorami rozwoju, należy więc tworzyć warunki do odpowiedniej dyfuzji efektów rozwojowych na otaczające obszary. Dalsze zwiększanie efektywności polityki spójności w ramach polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie powinno się przełożyć na szybszą konwergencję gospodarczą obszaru UE.

Podsumowanie

W rozdziale badano skuteczność polityki spójności w zakresie zmniejszania rozpiętości dochodowych i poprawy zatrudnienia w latach 2010–2022 w krajach UE i w Polsce w kontekście osiągnięcia celu 10 *Agendy 2030* (SDG10 *Mniej nierówności*). Wyniki badania potwierdzają, że pod względem zmniejszania dysproporcji dochodowych i poprawy zatrudnienia polityka spójności mogła być skuteczna. W analizowanym okresie zadowolająca była zwłaszcza sytuacja Polski, która zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym poprawiła swoje wyniki w zakresie obydwóch analizowanych wskaźników SDG10. Także ogólny indeks SDG w przypadku Polski i pozycja ogólna w rankingu są wysoce akceptowalne, a współczynnik Giniego obrazujący rozpiętości dochodowe kształtuje się na dobrym poziomie w relacji do innych krajów. Analizie poddano jednak tylko dwa podstawowe wskaźniki celu 10. Dla pełnej analizy konieczne byłoby przeanalizowanie pozostałych wskaźników, aby można było definitywnie rozstrzygnąć stopień spełnienia SDG 10 w Polsce i UE. Polityka spójności dzięki inwestycjom publicznym realizowanym na różnych poziomach terytorialnych wzmacnia gospodarkę, ale w przypadku rozpiętości dochodowych czy elastyczności rynku pracy kluczowa jest polityka krajowa, w szczególności polityka społeczna i gospodarcza. Programowanie rozwoju w ramach polityki spójności powinno w większym stopniu uwzględniać powiązania funkcjonalne, a nie tylko administracyjne. Wnioski te mają istotne znaczenie dla dalszego kształtowania polityki spójności UE i strategii rozwojowych na poziomie krajowym i regionalnym w przyszłości.

Bibliografia

- Alexe, I. (2012). How does economic crisis change the landscape of real convergence for Central and Eastern Europe? *Romanian Journal of Fiscal Policy*, 3, 1–8.

- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations*. European Commission.
- Barro, R. i Sala-i-Martin, X. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100(2), 223–251.
- Bassot, E. (2022). *The six policy priorities of the von der Leyen commission. State of play as the Commission approaches mid-term. In-depth analysis*. EPRS. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729351/EPRS_IDA\(2022\)729351_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/729351/EPRS_IDA(2022)729351_EN.pdf)
- Broll, U., Kemnitz, A. i Mukherjee, V. (2019). Globalization, inequality and economic policy, *Economics and Business Review*, 5(1), 3–11. <https://doi.org/10.18559/ebr.2019.1.1>
- Capello, R., Camagni, R. i Nijkamp, P. (2009). Territorial capital and regional development. *Handbook of regional growth and development theories*, 118–132.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based approach) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41, 31–50.
- Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M. i Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place-based approach). *Przegląd Geograficzny*, 95(1), 29–55.
- Cobham, A. i Sumner, A. (2014). Is inequality all about the tails?: The Palma measure of income inequality, *Significance*, 11(1), 10–13, <https://doi.org/10.1111/j.1740-9713.2014.00718.x>
- Czasonis, M. i Quinn, M. (2012). Income convergence in Europe: Catching up or falling behind? *Acta Oeconomica*, 62(2), 183–204.
- Esposti, R. i Bussoletti, S. (2008). Impact of objective 1 funds on regional growth convergence in the European Union: A panel-data approach. *Regional Studies*, 42(2), 159–173.
- European Commission. (2017). *My region, my Europe, our future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*. Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2023a). *Cohesion 2021–2027: forging an ever stronger Union. Report on the outcome of 2021–2027 cohesion policy programming* (SWD (2023), 134 final).
- European Commission. (2023b). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU Context*. Eurostat Statistical books 2023 edition.
- Grzelak, A. i Kujaczyńska, M. (2013). Real convergence of the European Union Members States – Evaluation attempt. *Management*, 7.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2023a). *Sytuacja gospodarstw domowych w 2022 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2022-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,22.html>
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2023b). *Polska w Unii Europejskiej*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/polska-w-unii-europejskiej-2023,16,17.html>
- Kaitila, V., Alho, K. i Nikula, N. (2007). Growth prospects of emerging market economies in Europe – How fast will they catch up with the Old West? *Discussion Paper*, 115. The Research Institute of the Finnish Economy.

- Komisja Europejska. (2019). *Europejski Zielony Ład* (COM(2019) 640 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>
- Komisja Europejska. (2022). *Spójność w Europie do 2050 r. Ósmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. <https://doi.org/10.2776/734422>
- Kusideł, E. (2013). *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://wydawnictwo.uni.lodz.pl/produkt/konwergencja-gospodarcza-w-polsce-i-jej-znaczenie-w-osiaganiu-celow-polityki-spojnosci/>
- Markowski, T. (2016). Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju. *Mazowsze. Studia Regionalne*, 18, 111–119. <https://doi.org/10.21858/msr.18.08>
- Matkowski, Z. i Próchniak, M. (2013). Konwergencja poziomów dochodu. W: M. Weresa (red.), *Polska. Raport o konkurencyjności 2013* (s. 46–67). Szkoła Główna Handlowa.
- Nowak, W. (2007). *Konwergencja w modelach endogenicznego wzrostu gospodarczego*. Kolonia sp. z o.o.
- Pietrzykowski, M. (2019). Convergence in GDP per capita across the Eu regions—spatial effects. *Economics and Business Review*, 5(19), 63–84. <https://doi.org/10.18559/ebr.2019.2.4>
- Pietrzykowski, M. (2020). The effectiveness of the European Union’s cohesion policy in the years 2000–2015. W: P. Idczak, I. Musiałkowska i O. Potluka (red.), *EU cohesion policy in Eastern and Southern Europe: Taking stock and drawing lessons for the future* (s. 11–25). De Gruyter.
- Rodríguez-Pose, A. i Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274–1290.
- Sachs, J. D., Lafortune, G., Fuller, G. i Drumm, E. (2023). *Implementing the SDG stimulus. Sustainable Development Report 2023*. Dublin University Press. <https://doi.org/10.25546/102924>
- Sala-i-Martin, X. (1996a). Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review*, 40(6), 1325–1352. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00029-1)
- Sala-i-Martin, X. (1996b). The classical approach to convergence analysis. *Economic Journal*, 106(437), 1019–1036. <https://doi.org/10.2307/2235375>
- Sala-i-Martin, X. (2002). Fifteen years of new growth economics: What we have learned? *Journal Economía Chilena*, 5(2).
- Schadler, S., Mody, A., Abiad, A. i Leigh, D. (2006). *Growth in the Central and Eastern European countries of the European Union*. International Monetary Fund.
- Siwiński, W. (2009). Wzrost gospodarczy Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej: czy możliwa jest trwała konwergencja dochodowa z Europą Zachodnią. W: Z. B. Libberda (red.), *Konwergencja gospodarcza Polski* (s. 42–67). PTE.
- Smętkowski, M. i Wójcik, P. (2008). *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych. Uniwersytet Warszawski.
- Spilanis, I., Kizos, T. i Giordano, B. (2013). The effectiveness of European Regional Development Fund projects in Greece: Views from planners, management staff

- and beneficiaries. *European Urban and Regional Studies*, 12, 1–16. <https://doi.org/10.1177/0969776413498761>
- Szymańska, A. (2021). Reducing socioeconomic inequalities in the European Union in the context of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Sustainability*, 13, 7409. <https://doi.org/10.3390/su13137409>
- Trane, M., Marelli, L., Siragusa, A., Pollo, R. i Lombardi, P. (2023). Progress by research to achieve the sustainable development goals in the EU: A systematic literature review. *Sustainability*, 15, 7055. <https://doi.org/10.3390/su15097055>
- UNSTAT (United Nations Statistical Commission). (2020). *Global indicator framework for the sustainable development goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313)*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- Walczak, E. (2012). Czynniki wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej. *Wiadomości Statystyczne*, 4, 65–84. <https://bazekon.uek.krakow.pl/rekord/171232897>
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J. i Zaleski, J. (2015). *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Wydawnictwo Difin.

9

Starzenie się społeczeństw w krajach Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/9>

Aging societies in European Union countries

Abstract: In this chapter, a comprehensive presentation of the situation of European Union countries regarding the aging process of societies has been provided. Its aim was to present, in a synthesized form, the current state along with indicating developmental trends, discussing causes, and potential consequences. Based on Eurostat data, the state of the discussed process was identified as advanced, mainly due to demographic processes occurring in the past, but also contemporary attitudes of inhabitants, particularly in the reproductive sphere. Possible effects of the aging phenomenon were outlined, encompassing both negative aspects (such as issues in the job market or within the social security system) and positive ones (the development of the so-called silver economy). The situation of EU countries appears challenging, given the pace at which the aging process of societies is progressing, which may primarily result in a decline in the quality of life for seniors. Among the opportunities lies technological advancement and medical services development, enabling older individuals to function more easily during their post-productive years.

Keywords: aging, silver economy.

Sugerowane cytowanie:

Szwarc, K. (2024). Starzenie się społeczeństw w krajach Unii Europejskiej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 124–133). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/9>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Proces starzenia się społeczeństw jest charakterystyczny dla wielu współczesnych populacji w znaczącej liczbie państw na świecie. Aby go dokładnie zrozumieć, należy go prawidłowo zdefiniować oraz zapoznać się z przyczynami tego zjawiska. Dzięki temu łatwiejsze będzie określenie jego konsekwencji dla współczesnych oraz przyszłych pokoleń.

Powszechnie utożsamia się starzenie się społeczeństw (*population aging*) ze zwiększonym udziałem osób starszych w ogóle mieszkańców danego obszaru¹. Kluczowe w tym aspekcie jest ustalenie, których członków społeczeństwa należy określać mianem osób starszych. Najpopularniejszą metodę zaproponowano m.in. w badaniach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ, 2022), w których za osoby starsze² uznaje się te, które mają co najmniej 65 lat, niezależnie od płci. Ponadto wyróżnia się też specyficzne grupy osób starszych, szczególnie osoby sędziwe, które przekroczyły wiek 80 lub 85 lat (Murkowski, 2018). Inne podejście do określenia stopnia zaawansowania procesu starzenia się społeczeństw proponuje Murkowski (2018). Jednym z nich jest metoda potencjalna, w której ważna jest średnia liczba lat do przeżycia po osiągnięciu progu starości w odniesieniu do przeciętnej dalszego trwania życia całej populacji. Z kolei podejście alternatywne uwzględnia dynamiczne określanie progu starości i zależy m.in. od tempa zmian długości życia ludzkiego w danym społeczeństwie czy też od stanu zdrowia mieszkańców.

Opracowanie stawia sobie za cel charakterystykę (na podstawie danych Eurostatu) aktualnego stopnia zaawansowania procesu starzenia się ludności w krajach Unii Europejskiej (UE) oraz próbę zsyntetyzowania przyczyn i potencjalnych konsekwencji omawianego zjawiska na podstawie literatury przedmiotu. W tym celu wykorzystano narzędzia analizy demograficznej stosowane w obszarze badania struktury ludności według wieku.

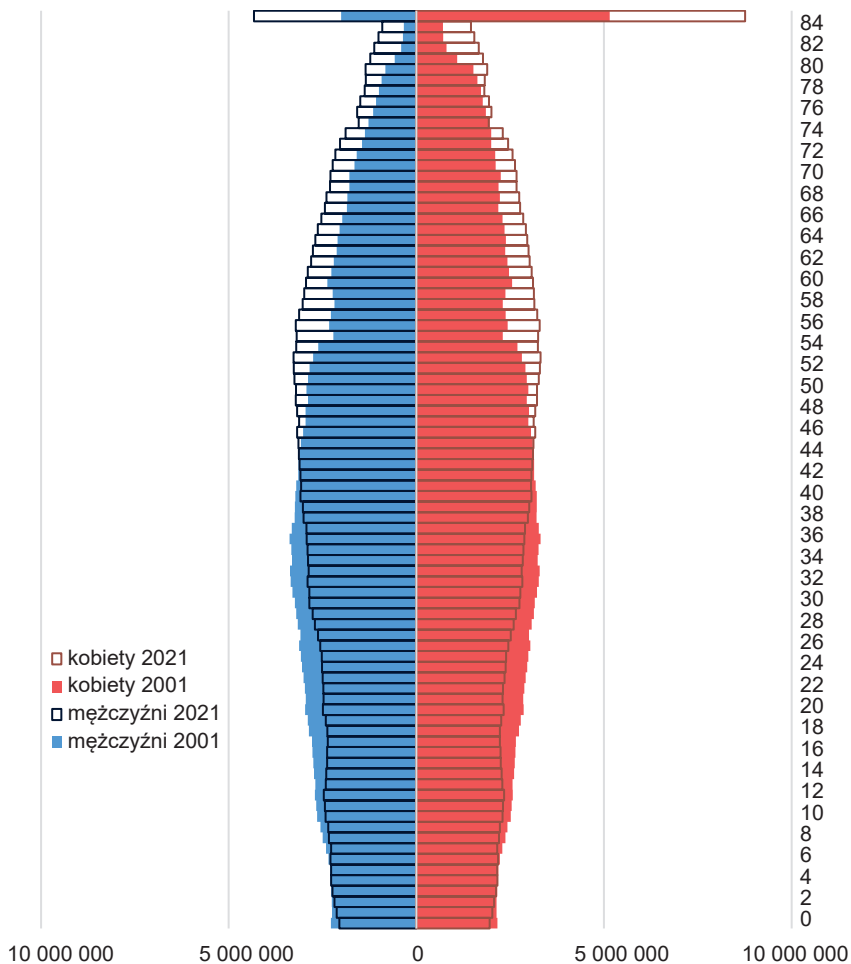
9.1. Aktualny stan zaawansowania procesu starzenia się społeczeństw UE

Proces starzenia się społeczeństw w całej UE można zaobserwować głównie przez analizę odpowiednich narzędzi. Jednym z nich jest wykres przedstawiający

¹ Należy w tym miejscu wspomnieć o różnicy między starzeniem się społeczeństw a starzeniem się ludności. Druga sytuacja dotyczy pojedynczych osób, procesu biologicznego, który polega na osiągnięciu coraz wyższego wieku w miarę upływu czasu.

² W niniejszym opracowaniu termin „osoby starsze” będzie stosowany zamiennie z pojęciem „seniorzy”.

strukturę mieszkańców według płci i wieku, zwany piramidą wieku. Na rysunku 9.1 zaprezentowano zestawienie dwóch struktur: z roku 2001 oraz 2021. Widoczny jest wzrost liczby mężczyzn i kobiet w starszych grupach wieku przy jednoczesnym ubytku w grupach młodszych. Warto pamiętać o tym, że wykres ten prezentuje strukturę w całej Unii, jednak omawiany proces cechuje zróżnicowanie terytorialne. W wyniku sumarycznego podejścia zostały zniwelowane określone nieregularności w układzie poziomych słupków (tzw. wyże i niże demograficzne), które wystąpiły w poszczególnych krajach mniej więcej w podobnych okresach, aczkolwiek o różnym natężeniu. Stan zaawansowania procesu starzenia według



Rysunek 9.1. Struktura ludności UE według płci i wieku w latach 2001 i 2021 (według stanu administracyjnego z roku 2022)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023).

państw zostanie omówiony na podstawie wartości obliczonych mierników, zaprezentowanych w tabeli 9.1.

Częściej niż co piąty mieszkaniec UE jest osobą starszą (w wieku 65 lat lub więcej). Największy odsetek seniorów odnotowano we Włoszech (23,8%), Portugalii (23,7%) i Finlandii (23,1%), z kolei najmniejszy na Cyprze (16,5%), w Irlandii (15%) i w Luksemburgu (14,8%). Różnica między odsetkami w państwach o największym i najmniejszym odsetku wynosi 9 punktów procentowych, co może wskazywać na dość duże zróżnicowanie. W rzeczywistości jednak takie nie jest (współczynnik zmienności wynosi 11%) i systematycznie się zmniejsza (na początku XXI wieku współczynnik zmienności wyniósł 13%). Warto zwrócić uwagę

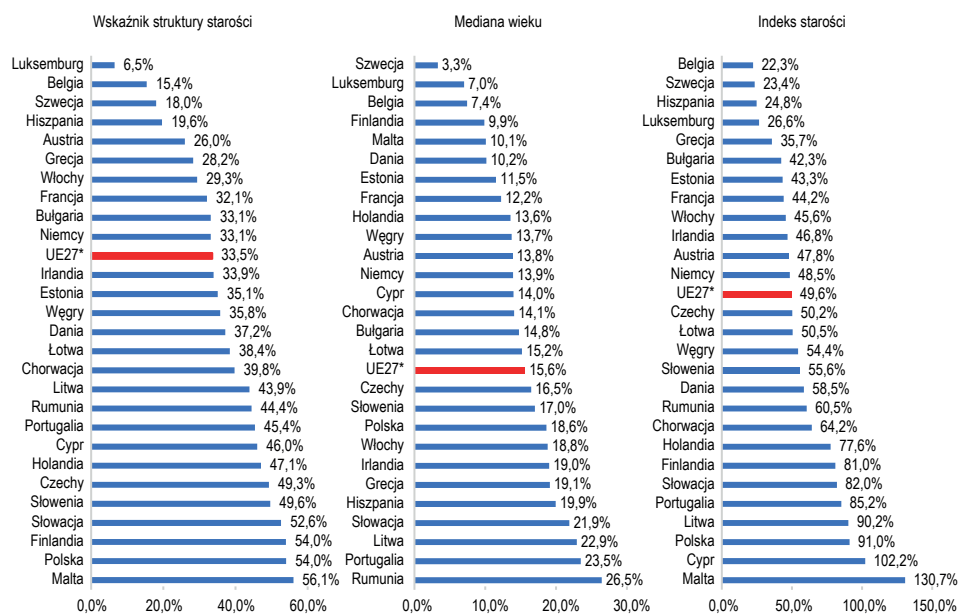
Tabela 9.1. Wskaźnik struktury starości, mediana wieku i indeks starości w UE i poszczególnych państwach w wybranych latach XXI wieku

Kraj	Odsetek osób w wieku 65 lat lub więcej						Mediana wieku						Liczba osób w wieku 65 lat lub więcej na 1000 osób w wieku 0–14 lat					
	2001	2005	2010	2015	2020	2022	2001	2005	2010	2015	2020	2022	2001	2005	2010	2015	2020	2022
UE27*	15,8	16,7	17,6	19,0	20,6	21,1	38,4	39,6	41,3	42,7	43,9	44,4	940,5	1043,8	1142,9	1241,8	1364,2	1406,7
Belgia	16,9	17,2	17,2	18,1	19,1	19,5	39,0	40,1	40,9	41,4	41,8	41,9	960,2	1000,0	1017,8	1064,7	1130,2	1174,7
Bułgaria	16,3	17,4	18,2	20,0	21,6	21,7	39,3	41,2	42,2	43,4	44,8	45,1	1051,6	1270,1	1378,8	1438,8	1500,0	1496,6
Czechy	13,8	14,1	15,3	17,8	19,9	20,6	37,6	38,8	39,6	41,1	43,0	43,8	851,9	946,3	1069,9	1171,1	1243,8	1279,5
Dania	14,8	15,0	16,3	18,6	19,9	20,3	38,4	39,4	40,5	41,5	42,1	42,3	795,7	797,9	900,6	1094,1	1213,4	1260,9
Niemcy	16,6	18,6	20,7	21,0	21,8	22,1	40,2	41,8	44,2	45,9	45,9	45,8	1071,0	1282,8	1533,3	1590,9	1591,2	1589,9
Estonia	15,1	16,6	17,4	18,8	20,0	20,4	38,2	39,2	40,1	41,4	42,3	42,6	867,8	1077,9	1152,3	1182,4	1212,1	1243,9
Irlandia	11,2	11,1	11,2	12,9	14,4	15,0	32,6	33,5	34,0	36,2	38,1	38,8	518,5	536,2	533,3	602,8	709,4	761,4
Grecja	17,7	18,3	19,0	20,9	22,3	22,7	38,7	39,2	41,1	43,4	45,2	46,1	1220,7	1211,9	1301,4	1441,4	1559,4	1656,9
Hiszpania	16,8	16,6	16,8	18,5	19,6	20,1	37,6	38,6	39,9	42,3	44,3	45,1	1150,7	1144,8	1127,5	1217,1	1351,7	1435,7
Francja	15,9	16,3	16,6	18,4	20,4	21,0	37,6	38,6	39,8	41,0	41,9	42,2	832,5	871,7	892,5	989,2	1139,7	1200,0
Chorwacja	16,1	17,3	17,8	18,8	21,0	22,5	39,8	40,8	41,9	42,8	44,2	45,4	958,3	1088,1	1155,8	1278,9	1468,5	1573,4
Włochy	18,4	19,5	20,4	21,7	23,2	23,8	40,4	41,6	43,3	45,1	47,2	48,0	1286,7	1383,0	1446,8	1572,5	1784,6	1874,0
Cypr	11,3	12,1	12,5	14,6	16,3	16,5	33,6	34,9	35,6	37,0	37,7	38,3	506,7	608,0	726,7	890,2	1018,8	1024,8
Łotwa	15,1	16,6	18,1	19,4	20,5	20,9	38,2	39,3	40,8	42,7	43,7	44,0	867,8	1106,7	1274,6	1293,3	1281,3	1306,3
Litwa	13,9	15,8	17,3	18,7	19,9	20,0	36,2	38,2	40,3	42,7	44,2	44,5	705,6	924,0	1153,3	1280,8	1317,9	1342,3
Luksemburg	13,9	14,1	14,0	14,2	14,5	14,8	37,1	38,1	38,9	39,3	39,5	39,7	735,4	758,1	791,0	850,3	906,3	930,8
Węgry	15,1	15,6	16,6	17,9	19,9	20,5	38,6	38,9	39,8	41,6	43,3	43,9	909,6	1000,0	1129,3	1234,5	1372,4	1404,1
Malta	12,3	13,3	14,9	18,2	18,5	19,2	36,7	38,0	39,7	40,5	39,8	40,4	621,2	755,7	973,9	1272,7	1380,6	1432,8
Holandia	13,6	14,0	15,3	17,8	19,5	20,0	37,6	38,9	40,6	42,2	42,7	42,7	731,2	756,8	869,3	1065,9	1242,0	1298,7
Austria	15,4	15,9	17,6	18,5	19,0	19,4	38,3	39,7	41,6	43,0	43,5	43,6	911,2	987,6	1181,2	1293,7	1319,4	1347,2
Polska	12,4	13,1	13,6	15,4	18,2	19,1	35,4	36,5	37,9	39,6	41,3	42,0	649,2	784,4	888,9	1026,7	1181,8	1240,3
Portugalia	16,3	17,2	18,3	20,3	22,1	23,7	37,9	39,2	41,2	43,5	45,5	46,8	1000,0	1075,0	1196,1	1409,7	1625,0	1851,6
Rumunia	13,5	14,2	16,1	17,0	18,9	19,5	34,4	35,5	40,1	41,0	42,8	43,5	750,0	811,4	1019,0	1096,8	1203,8	1203,7
Słowenia	14,1	15,3	16,5	17,9	20,2	21,1	38,2	39,9	41,4	42,8	44,1	44,7	898,1	1062,5	1178,6	1209,5	1337,7	1397,4
Słowacja	11,4	11,7	12,4	14,0	16,6	17,4	34,3	35,4	37,0	39,0	41,0	41,8	593,8	684,2	800,0	915,0	1050,6	1080,7
Finlandia	15,0	15,9	17,0	19,9	22,3	23,1	39,5	40,8	42,0	42,4	43,1	43,4	828,7	908,6	1024,1	1213,4	1411,4	1500,0
Szwecja	17,2	17,2	18,1	19,6	20,0	20,3	39,4	40,1	40,7	40,9	40,5	40,7	934,8	977,3	1090,4	1132,9	1123,6	1153,4

*w granicach z 2022 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023).

na tempo wzrostu udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności (rysunek 9.2). W każdym z państw UE omawiany wskaźnik starości w 2022 roku był większy niż w 2001 roku. Najwolniejszy wzrost zaobserwowano w Luksemburgu – w końcowym okresie analizy udział osób starszych był większy niż na początku XXI wieku o 6,5%, co może wskazywać na względną stabilizację w strukturze społeczeństwa tego kraju według wieku. Nieco szybciej proces starzenia się społeczeństwa postępuje w Belgii, Szwecji i Hiszpanii, ale nadal jest to tempo wolniejsze niż 20% w okresie 22 lat. Z kolei najszybciej starzeją się społeczeństwa w Słowacji, Finlandii, Polsce i na Malcie. W każdym z tych czterech krajów udział osób w wieku 65 lat lub więcej w ogólnej liczbie ludności na początku trzeciej dekady jest o ponad 50% większy niż w 2001 roku. W całej UE odnotowano wzrost odsetka osób starszych na przestrzeni analizowanego okresu o 33,5%.



*w granicach z 2022 roku

Rysunek 9.2. Dynamika zmian wskaźnika struktury starości, mediany wieku i indeksu starości w UE i poszczególnych państwach w roku 2022 w porównaniu z rokiem 2001

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023).

Na postępujący proces starzenia się społeczeństw wskazuje również mediana wieku. W 2022 roku połowa mieszkańców UE miała 44,4 roku lub więcej, podczas gdy w 2001 roku było to 38,4 roku lub więcej, co oznacza wzrost tego miernika o 15,6%. Podobnie jak w przypadku wskaźnika struktury starości, tak

i na podstawie mediany można zidentyfikować Włochy i Portugalię jako „najstarsze” społeczeństwa (mediana wynosi odpowiednio 48 lat i 46,8 roku). Na kolejnej pozycji w tej klasyfikacji jest Grecja – 46,1 roku. Najniższa wartość środkowa została odnotowana na Cyprze (38,3 roku), w Irlandii (38,8 roku) i w Luksemburgu (39,7 roku). Tempo wzrostu mediany jest wolniejsze niż udziału osób starszych. Niemal niezauważalny wzrost tego miernika w porównaniu z początkiem XXI wieku wystąpił w Szwecji (z poziomu 39,4 roku w roku 2001 do 40,7 roku w 2022 – o 3,3%). Wzrost wolniejszy niż 10% odnotowano w Luksemburgu, Belgii i Finlandii. Z kolei znaczący wzrost mediany na przestrzeni 22 omawianych lat nastąpił w Rumunii (26,5%), Portugalii (23,5%), Litwie (22,9%) i Słowacji (21,9%).

W aspekcie oceny perspektyw rozwoju procesu starzenia się społeczeństwa warto odnieść liczbę osób w wieku starszym (65 lat i więcej) do liczby osób w wieku młodym (0–14 lat), co wyraża tzw. indeks starości, który można przedstawić jako relację pokolenia „dziadków” do pokolenia „wnuków”. Jego wartości powyżej stałej równej najczęściej 1000 świadczą o liczebnej przewadze osób starszych nad osobami młodymi, co w dłuższym czasie może wskazywać na utrwalanie się struktury społeczeństwa według wieku świadczącej o postępującym procesie starzenia się populacji. Tylko w dwóch krajach Unii Europejskiej w 2022 roku omawiany miernik był mniejszy od 1000 – w Irlandii (761,4) i Luksemburgu (930,8). Wartość większą od 1000 osiągnął na Cyprze. Największe dysproporcje między udziałami osób starszych i młodych występują w krajach, które były już wymieniane jako te, w których starzenie się społeczeństw jest najbardziej zaawansowane: we Włoszech (1874) i Portugalii (1851,6). W całej UE „dziadków” jest około 1,5 razy więcej niż „wnuków” (indeks starości wynosi 1406,7). Omawiany miernik obrazuje nie tylko stan starzenia się społeczeństwa, ale również tendencje w aspekcie dzietności. W tym kontekście ważna jest analiza tempa zmian omawianego indeksu. Rośnie on w każdym z państw UE, w niektórych krajach nawet bardzo szybko, a na Malcie i na Cyprze liczba osób starszych przypadająca na 1000 osób młodych jest już ponaddwukrotnie większa niż na początku XXI wieku. W 2001 roku tylko w trzech krajach indeks starości był mniejszy niż na Malcie, a w 2022 roku tylko w siedmiu krajach jest on wyższy niż we wspomnianym kraju. W całej UE miernik ten wzrósł od początku wieku o niemal 50%.

9.2. Przyczyny starzenia się społeczeństw

Proces starzenia się społeczeństw oraz jego zaawansowanie są uwarunkowane wieloma czynnikami, których źródeł należy się doszukiwać w transformacji demograficznej określanej jako przejście demograficzne. Zostało one zauważone

i zbadane w okresie międzywojennym, a polega na zmianie tradycyjnego wzorca społeczeństw o wysokiej płodności i wysokiej śmiertelności na nowoczesny model niskiej dzietności i niskiej śmiertelności (Kirk, 1996). Pod koniec XX wieku Preston, Himmes i Eggers (1989) zweryfikowali dotychczas funkcjonującą teorię o stabilnych populacjach, opracowaną przez Lotkę w 1922 roku, zakładającą, że starzenia się społeczeństwa nie można przypisywać wysokim poziomom dzietności lub śmiertelności (Holzer, 2006). W swoim artykule zaprezentowali model, zgodnie z którym starzenie się jest pochodną średniego wieku osób żyjących i umierających oraz współczesnych współczynników urodzeń i zgonów. Ponadto zwrócili uwagę, że saldo migracji nie odgrywa kluczowej roli w przebiegu omawianego procesu, jednak może mieć ono znaczenie w niektórych, specyficznych regionach (w UE dotyczy to m.in. takich krajów jak Irlandia czy Luksemburg, do których przybywało stosunkowo dużo młodych osób i tam zakładało rodziny (Rękas, 2013) – stąd relatywnie niskie w skali UE wskaźniki starzenia się w tych krajach). Temat rozwinęli badacze: Fernandes, Turra i Rios-Neto (2023), którzy stwierdzili, że populacje się starzeją w wyniku spadku napływu osób w wieku zerowym, utożsamianym z malejącą liczbą urodzeń, oraz niewystarczającym wzrostem odpływu osób w starszym wieku (czyli zgonów), co doprowadza do zachwiania struktury stabilnej (zastojowej) populacji.

Wspomniane czynniki starzenia się społeczeństw są z kolei zdeterminowane przez kwestie, które można określić mianem społecznych, ekonomicznych i kulturowych (Instytut Pokolenia, 2022). Współcześnie w wielu krajach UE mamy do czynienia ze skrajnie niską dzietnością (*lowest-low fertility*, Billari, 2008), co jest wyrażane przez współczynnik dzietności na poziomie poniżej 1,3. W latach 80. XX wieku została opublikowana teoria drugiego przejścia demograficznego (van de Kaa, 1987), zgodnie z którą miało nastąpić zmniejszenie znaczenia małżeństwa jako instytucji przez m.in. opóźnienie formowania związków, zmniejszenie stabilności rodziny, a także późniejsze narodziny pierwszego dziecka czy wręcz spadek płodności. Przemiany te widoczne są w wielu społecznościach współczesnej Europy. Kotowska (2022) w ślad za twórcami wspomnianej teorii uzasadnia te przemiany m.in. poprawą warunków życia, dostępem do edukacji, wzrostem aktywności zawodowej kobiet, zmianami światopoglądowymi, postępującą indywidualizacją czy też coraz powszechniejszym dostępem do metod skutecznej regulacji poczęć i ich stosowaniem. Poza wymienionymi wyżej czynnikami należy pamiętać również o determinantach stricte demograficznych. Współcześnie realizowana płodność dotyczy głównie osób w wieku 20–35 lat, a więc urodzonych pod koniec XX wieku. Już wówczas obserwowano systematyczny spadek liczby urodzeń w wielu krajach, co skutkuje malejącą z roku na rok liczbą potencjalnych rodziców w czasach nam współczesnych (Szwarc, 2022). Warto jednak wspomnieć, że ma to wpływ na liczbę urodzeń, a nie na wskaźniki płodności czy dzietności, ale w kontekście starzenia się społeczeństw odgrywa bardzo dużą rolę.

9.3. Konsekwencje starzenia się społeczeństw

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa może przynieść szereg skutków obserwowanych zarówno w skali makro (dla poszczególnych państw, ale i mniejszych jednostek administracyjnych, np. sytuacja na rynku pracy oraz w zakresie zabezpieczenia społecznego), jak i mikro (dla osób oraz gospodarstw domowych, np. przez reorganizację struktury dochodów i wydatków, zapotrzebowanie na usługi zdrowotne oraz opiekuńczo-pielęgnacyjne) (Koczur, 2023). Przemiany te są dostrzegane na szczeblu decyzyjnym w UE. W 2021 roku został opublikowany dokument *Zielona księga w sprawie starzenia się. Wspieranie solidarności i odpowiedzialności między pokoleniami* (Komisja Europejska, 2021), w którym zwrócono uwagę, że mają one „wpływ na wzrost gospodarczy, stabilność fiskalną, zdrowie i opiekę długoterminową, dobrostan oraz spójność społeczną”. Co godne podkreślenia, wskazano również możliwości, jakie omawiany proces stwarza, np. „w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększania sprawiedliwości społecznej i dobrobytu, np. w ramach srebrnej gospodarki i gospodarki usług opiekuńczych”. W tym aspekcie warto wyjaśnić pojęcie i znaczenie srebrnej gospodarki. W cytowanym wyżej dokumencie Komisji Europejskiej odnosi się ono do „ogólnego przesunięcia popytu na produkty i usługi, które odzwierciedlają szczególne potrzeby i preferencje osób starszych” (Komisja Europejska, 2021). Podano również przewidywania co do wzrostu tego typu gospodarki: o około 5% rocznie (z 3,7 bln euro w 2015 roku do 5,7 bln euro w 2025 roku). W podobny sposób srebrna gospodarka jest definiowana w polskiej literaturze. Szukalski (2012) określa ją jako „wszelką działalność gospodarczą mającą na celu zaspokajanie potrzeb wyłaniających się z procesu starzenia się ludności”. Z kolei Golinowska (2014) uważa, że ten rodzaj gospodarki „polega na ukierunkowaniu podaży odpowiednio do zmieniających się potrzeb różnych grup osób starszych, aby stały się źródłem aktywizacji gospodarczej”. Takie podejście do interpretacji szans i zagrożeń wynikających z procesu starzenia się społeczeństw stwarza możliwość zidentyfikowania nowych perspektyw rozwoju. Komisja Europejska (2021) dostrzega nowe możliwości w sektorze pracy, a szczególnie w branży turystycznej, kulturalnej, medycznej, kosmetycznej. Jednak przede wszystkim pojawić się mogą nowości technologiczne związane z mobilnością (np. zdalna diagnostyka, monitorowanie stanu zdrowia na odległość) czy inteligentną obsługą domów i mieszkań. Z kolei Niewiadomska i Sobolewska-Poniedziałek (2015) zauważają w srebrnej gospodarce szanse rozwoju sektora non profit przez coraz powszechniejsze zgłaszanie potrzeb i problemów ze strony osób starszych, które mogą być zaniedbywane przez sektor publiczny. Potencjał srebrnej gospodarki dostrzega również Szukalski (2023), który warunkuje jej rozwój m.in. czynnikami demograficznymi (wzrost liczby osób starszych), prawdopodobnym wzrostem zamożności grupy seniorów (osiąganie progu starości przez relatywnie bogate osoby w wieku 45–64 lata) (Polityka Insight, 2015), coraz wyższym poziomem ich

wykształcenia czy też większą zaradnością. Zauważył również zjawisko starzenia się przedsiębiorców (wzrost średniego wieku właściciela firmy zatrudniającej co najmniej jednego pracownika), dzięki czemu możliwy będzie rozwój tych produktów i usług, na które zapotrzebowanie zgłaszają ich rówieśnicy.

Podsumowanie

Proces starzenia się społeczeństw w Unii Europejskiej zauważają nie tylko naukowcy, ale również instytucje na szczeblu rządowym. Dzięki odpowiednim analizom jest możliwe rozpoznanie jego skali i stopnia zaawansowania, a stosowanie właściwych narzędzi może dać odpowiedź na pytanie o jego przyczyny, a szczególnie perspektywy. Omawiane zjawisko należy rozpatrywać zwłaszcza przez pryzmat konsekwencji. Nie wszystkie muszą być negatywne (a tak starzenie się społeczeństw jest powszechnie odbierane, por. Szukalski, 2023). Warto dostrzec szanse, jakie ten proces stwarza dla przedsiębiorców, badaczy i decydentów w kwestii szeroko rozumianego wzrostu gospodarczego. Dzięki srebrnej gospodarce można oczekiwać rozwoju tych dziedzin życia, które dotyczą głównie osób starszych, ale beneficjentami tych korzyści mogą być również inni członkowie społeczności.

Bibliografia

- Billari, F. C. (2008). Lowest-low fertility in Europe: Exploring the causes and finding some surprises. *The Japanese Journal of Population*, 6(1).
- Eurostat. (2023). *Database*. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Fernandes, F., Turra, C. M. i Rios-Neto, E. L. G. (2023). World population aging as a function of period demographic conditions. *Demographic Research*, 48, 353–372. <https://www.jstor.org/stable/48728208>
- Golinowska, S. (2014). Funkcje państwa w zabezpieczeniu dochodów na okres starości. Zmiana warunków i paradygmatu na przykładzie polskiej reformy systemu emerytalnego. W: K. Frieske i E. Przychodaj (red.), *Ubezpieczenia społeczne w procesie zmian* (s. 89–112). IPiSS i ZUS.
- Holzer, J. Z. (2006). *Demografia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Instytut Pokolenia. (2022). *Czeski sukces demograficzny*. <https://instytutpokolenia.pl/>
- Kirk, D. (1996). Demographic transition theory. *Population Studies*, 50(3), 361–387.
- Koczur, W. (2023). Wprowadzenie. W: W. Koczur (red.), *Ekonomiczne konsekwencje przemian demograficznych. Materiały z III Kongresu Demograficznego*, cz. 9.

- Komisja Europejska. (2021). *Zielona księga w sprawie starzenia się. Wspieranie solidarności i odpowiedzialności między pokoleniami*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0050>
- Kotowska, I. E. (2022). Uwagi o wyzwaniach badawczych związanych z utrzymywaniem się płodności poniżej prostej zastępowalności pokoleń. W: A. Kacprzak, M. Gońda i I. Kudlińska-Chróścicka (red.), *Problemy społeczne. Trwałość i zmienność w dynamicznej rzeczywistości. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej Profesor Jolanty Grotowskiej-Leder* (s. 79–92). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8220-767-5.06>
- Murkowski, R. (2018). Metody pomiaru zaawansowania procesu starzenia się ludności. *Humanities and Social Sciences*, XXIII, 25(3), 213–229.
- Niewiadomska, A. i Sobolewska-Poniedziałek, E. (2015). Srebrna gospodarka – nowy paradygmat rozwoju starzejącej się Europy. *Ekonomia XXI Wieku*, 3(7), 65–81. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). (2022). *World population prospects 2022. Summary of results*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division. <https://reliefweb.int/attachments/35531061-62a3-436f-b1f9-6348ac31f667/World%20Population%20Prospects%202022%20-%20Summary%20of%20Results.pdf>
- Polityka Insight. (2015). *Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywa Polaków*. http://www.politykainsight.pl/gospodarka/ryzykaitrendy2016/_resource/multimedia/20102540
- Preston, S. H., Himes, C. i Eggers, M. (1989). Demographic conditions responsible for population aging. *Demography*, 26(4), 691–704. <https://doi.org/10.2307/2061266>
- Rękas, M. (2013). Dzietność w krajach Unii Europejskiej i czynniki wpływające na jej poziom – przegląd wybranych badań. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 305, 638–652. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Szukalski, P. (2012). Trzy kolory: srebrny. Co to takiego silver economy? *Polityka Społeczna*, 458–459(5/6), 6–10. <https://core.ac.uk/download/pdf/71970185.pdf>
- Szukalski, P. (2023). Potencjał rozwoju srebrnej gospodarki w Polsce w nadchodzących latach. W: W. Koczur (red.), *Ekonomiczne konsekwencje przemian demograficznych w Polsce. Materiały z III Kongresu Demograficznego*, 9, 115–129.
- Szwarc, K. (2022). Jaka liczba urodzeń w Polsce w roku 2040 może zagwarantować zastępowalność pokoleń? W: D. Kornas-Biela i D. Cupiał (red.), *Czas na tatę*, t. 3 (s. 28–47). Fundacja Cyryla i Metodego.
- van de Kaa, D. J. (1987). Europe's second demographic transition. *Population Bulletin*, 42(1), 1–59.

10

Nowy pakt o migracji i azylu

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/10>

The New Pact on Migration and Asylum

Abstract: In recent years, the scale of migration flows in Europe has necessitated additional reforms to control external borders and migrant flows. The European Commission has proposed The New Pact on Migration and Asylum, which is a set of regulations to create a fairer, efficient, and more sustainable migration and asylum process for the European Union. The new Pact agreed between the European Parliament and the Council in December 2023. The aim of this chapter is to set out the objectives of the new Pact on Migration and Asylum and the proposed changes to the migration and asylum system. Analysis of the EU legal acts and literature review are used as main research methods in the chapter. The results show that the new common approach to migration and asylum is based on solidarity, responsibility, and respect for human rights. The proposals set out in the legislative proposals that form part of the Pact include principles on the processing of asylum applications, the introduction of temporary emergency measures for crisis situations, the improvement of the EU fingerprint database for asylum seekers, the introduction of screening, reception conditions for asylum seekers, the creation of a permanent EU resettlement framework, the harmonisation of protection standards and the rights of asylum seekers. As planned, the new rules are intended to increase the efficiency of the European asylum system, which is crucial in the light of the predicted intensification of migratory flows worldwide.

Keywords: migration, asylum, New Pact on Migration and Asylum.

Sugerowane cytowanie:

Cabańska, J. (2024). Nowy pakt o migracji i azylu. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 134–145). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/10>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

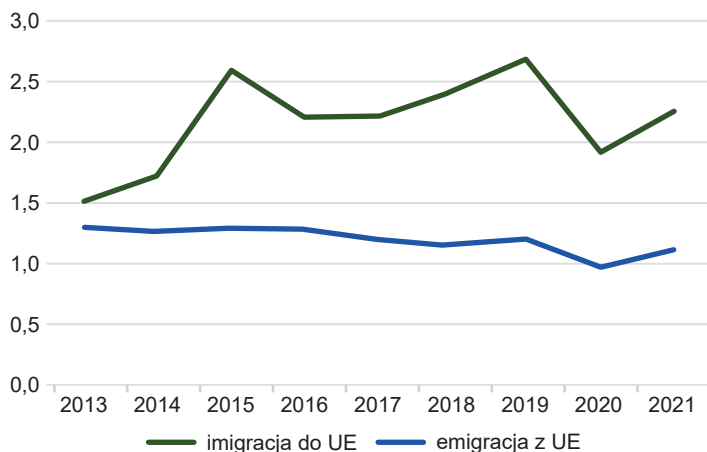
Międzynarodowe migracje ludności stały się zjawiskiem powszechnym we współczesnej gospodarce światowej. Przy dobrze zarządzanym systemie migracja może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, innowacji oraz pobudzenia inwestycji. Unia Europejska (UE) od lat dąży do wypracowania skutecznej europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej, obejmującej zarządzanie migracją oraz wspólne zasady azylowe. W ostatnich latach w związku ze skalą przepływów migracyjnych konieczne stały się dodatkowe działania i reformy pozwalające kontrolować granice zewnętrzne i napływ migrantów. Kryzys uchodźczy w latach 2015–2016 uwidoczniał niedoskonałości systemu i konieczność lepszej harmonizacji procedur i standardów azylowych (Cesarz, 2023; Zakharov i Agafoshim, 2023). W odpowiedzi na tę potrzebę Komisja Europejska zaproponowała nowy pakt o migracji i azylu obejmujący zestaw przepisów, których wprowadzenie przyczyni się do stworzenia bardziej sprawiedliwego, skutecznego i zrównoważonego systemu migracji i azylu w UE (European Commission, 2024). Pakt ma na celu zarządzanie migracją i jej normalizację w perspektywie długoterminowej oraz zapewnienie przejrzystości zasad i godnych warunków dla osób przybywających do UE (Häkli i in., 2024).

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie założeń nowego paktu o migracji i azylu oraz proponowanych zmian w systemie migracyjno-azylowym. Rozdział składa się z trzech podrozdziałów, wstępu i podsumowania. W pierwszej części przedstawiono obecną sytuację migracyjną w Europie, wykorzystując dane statystyczne z Eurostatu i UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees). W drugim podrozdziale zaprezentowano główne założenia nowego paktu o migracji i azylu, a w trzecim dokonano analizy propozycji aktów ustawodawczych wchodzących w skład paktu.

10.1. Sytuacja migracyjna w Europie

Od wielu lat Europa jest miejscem docelowym migrantów pochodzących z całego świata. Czynnikiem przyciągającymi dla mieszkańców krajów mniej rozwiniętych jest korzystna sytuacja gospodarcza i stabilność polityczna, a także funkcjonowanie instytucji dających prawną i socjalną ochronę (Kacperska i in., 2019). Ponadto wiele krajów europejskich podpisało konwencję genewską i zgodnie z jej zapisami mają obowiązek udzielenia pomocy osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, 1951), co sprawia, że do Europy przybywa wiele osób, które uciekają ze swojego kraju przed prześladowaniami.

1 stycznia 2022 roku w państwach członkowskich UE legalnie przebywało 23,8 mln obywateli państw trzecich, co stanowi około 5,3 % całkowitej liczby ludności UE (Eurostat, 2024c). Od 2013 roku sukcesywnie zwiększają się przepływy migracyjne na terenie Europy (rysunek 10.1).



Rysunek 10.1. Przepływy migracyjne z/do UE w latach 2013–2021 (w mln)

Źródło: (Eurostat, 2024c).

W szczytowym momencie kryzysu uchodźczego, w latach 2014–2015, można było zaobserwować gwałtowny wzrost liczby osób przybywających do UE. W kolejnych latach sytuacja migracyjna w Europie się ustabilizowała, choć nadal charakteryzowała się tendencją wzrostową. Pandemia COVID-19 zatrzymała trend wzrostowy migracji międzynarodowej. W 2020 roku liczba migrantów na świecie zatrzymała się na podobnym poziomie jak w roku poprzednim, co jednak oznaczało spadek w stosunku do szacunków sprzed pandemii. Choć początkowo spodziewano się, że pandemia ograniczy się do 2020 roku, stale pojawiające się nowe szczepy koronawirusa sprawiły, że COVID-19 stał się długotrwałym globalnym problemem, testującym odporność społeczeństw i gospodarek (McAuliffe i Triandafyllidou, 2022). W 2021 roku 2,25 mln osób przybyło do UE, a 1,12 mln osób z niej wyemigrowało. Ostatnie wzrosty przepływów migracyjnych są częściowo spowodowane wojną w Ukrainie. Od początku agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, tj. od lutego 2022 roku, Europa przyjęła największą liczbę osób uciekających przed wojną od czasów drugiej wojny światowej (Zaimović, 2023). W 2022 roku w UE wydano niemal 3,4 mln pierwszych zezwoleń na pobyt, w porównaniu z 2,9 mln w 2021 roku; liczba ta wzrosła również w porównaniu z danymi sprzed pandemii COVID-19 (3 mln w 2019 roku). Odnotowano znaczny wzrost (o 60%) w przypadku zezwoleń związanych z azylem (Eurostat, 2024b). W 2022 roku w UE

złożono 965 665 wniosków o azyl, tj. o 52,1% więcej niż w 2021 roku – jest to najwyższa liczba od 2016 roku. Dla porównania w szczytowym momencie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 liczba składających wnioski wynosiła 1 221 690. Największą liczbę osób ubiegających się o azyl po raz pierwszy zano-towano w 2022 roku w Niemczech – było to 24,7% wszystkich osób ubiegających się o azyl (Eurostat, 2024a). Państwa UE wydały pozytywne decyzje dla łącznie 384 245 wniosków w 2022 roku (o 40% więcej niż w 2021 roku), z czego 44% osób otrzymało status uchodźcy, 31% ochronę uzupełniającą i 25% ochronę humanitar-ną (Parlament Europejski, 2024). Duże wyzwanie stanowi także nieuregulowana migracja. W latach 2015–2016 wykryto ponad 2,3 mln przypadków nielegalnego przekraczania granicy, a liczba migrantów o nieuregulowanym statusie przybyłych do UE w 2015 roku wynosiła 1,04 mln. Od tego czasu nieuregulowana migracja do UE znacznie zmalała, ale nadal stanowi istotny problem. Całkowita liczba niedo-zwolonych przekroczeń zewnętrznych granic UE w 2022 roku wynosiła 330 000, natomiast w 2023 roku – 380 000, co stanowi najwyższy wynik od 2016 roku. Najczęstszymi trasami przyjazdów do Europy były szlaki śródziemnomorskie (Frontex, 2024).

10.2. Założenia nowego paktu o migracji i azylu

Kryzys uchodźczy w latach 2015–2016 ukazał poważne niedociągnięcia europejskiego systemu azylowego oraz złożoność zarządzania migracjami w Europie. W odpowiedzi na tę sytuację Komisja Europejska w 2016 roku i ponownie w 2020 roku zaproponowała kompleksowe wspólne europejskie ramy zarządzania procesami migracyjnymi i azylowymi, które zostały przedstawione w formie nowego paktu o migracji i azylu. W pakcie uwzględniono kompleksowe podejście, łączące politykę w dziedzinie migracji, azylu, integracji i zarządzania granicami (Rada Europejska i Rada UE, 2024). Celem proponowanych w ramach paktu przepisów jest zarządzanie przepływami migracyjnymi w perspektywie długoterminowej z zapewnieniem przejrzystych i spójnych zasad.

Zgodnie z założeniami nowego paktu o migracji i azylu wszystkie państwa członkowskie powinny odpowiedzialnie wносить wkład w zarządzanie procesami migracyjnymi, wykazując się solidarnością. Wprowadzenie rozwiązań proponowanych w ramach paktu ma na celu ograniczenie problemu nieuregulowanej migracji oraz promowanie bezpiecznych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony. W pakcie przewiduje się stworzenie szybszych i płynnych procesów migracyjnych oraz silniejsze sprawowanie rządów w obszarze polityki migracyjnej i polityki dotyczącej granic przy wsparciu nowoczesnych systemów informatycznych. Ze względu na powiązanie wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru migracji podkreślono znaczenie

relacji UE z państwami trzecimi. Współpraca z partnerami ma wpływ na skuteczność realizacji polityk wewnątrz UE, zwłaszcza w dziedzinie migracji. Działania, takie jak analiza pierwotnych przyczyn migracji nieuregulowanej, zwalczanie zjawiska przemytu migrantów, pomoc uchodźcom przebywającym w krajach trzecich czy wspieranie dobrze zarządzanej legalnej migracji, oddziałują nie tylko na sytuację migracyjną w UE, ale są istotne także dla państw trzecich (European Commission, 2020).

10.3. Reforma systemu azylowo-migracyjnego UE

Komisja Europejska zaproponowała kompleksowe wspólne europejskie ramy zarządzania procesami migracyjnymi w formie nowego paktu o migracji i azylu, w którego skład wchodzi dziewięć projektów ustawodawczych zawartych w tabeli 10.1. Celem reformy systemu azylowo-migracyjnego jest ustanowienie wspólnych ram odnoszących się do wszystkich aspektów zarządzania azylem i migracją oraz usprawnienie systemu i uodpornienie go na obciążenie migracyjne (European Commission, 2020).

Tabela 10.1. Propozycje aktów ustawodawczych wchodzących w skład nowego paktu o migracji i azylu

Projekt aktu ustawodawczego	Cel wprowadzenia
Rozporządzenie w sprawie zarządzania migracją i azylem	Ustanowienie nowego mechanizmu solidarności między państwami członkowskimi oraz jasnych zasad dotyczących odpowiedzialności za wnioski o azyl
Rozporządzenie w sprawie kryzysu i siły wyższej	Zadbanie o to, by UE była przygotowana w przyszłości na sytuacji kryzysowe
Rozporządzenie Eurodac	Opracowanie wspólnej bazy danych gromadzącej dokładniejsze i kompletne dane w celu wykrywania nieautoryzowanych ruchów
Rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej	Stworzenie jednolitych przepisów dotyczących identyfikacji obywateli państw trzecich po ich przybyciu
Rozporządzenie w sprawie procedur azylowych	Wprowadzenie skutecznych procedur azylowych, powrotowych i granicznych
Rozporządzenie w sprawie kwalifikowania	Zharmonizowanie standardów ochronnych i praw osób ubiegających się o azyl
Dyrektywa o warunkach przyjmowania	Zapewnienie osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową odpowiedniego poziomu życia i porównywalnych warunków bytowych we wszystkich państwach członkowskich, a jednocześnie ograniczenie wtórnego przemieszczania się
Rozporządzenie ustanawiające unijne ramy przesiedleń	Przyjęcie dwuletniego unijnego planu przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych
Rozporządzenie przekształcające Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu w Agencję UE ds. Azylu	Usprawnienie stosowania polityki azylowej w UE

Źródło: opracowanie własne.

Rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją ma zastąpić przepisy obecnego rozporządzenia dublińskiego (Rozporządzenie, 2013) wskazującego, do którego państwa członkowskiego UE należy rozpatrzenie wniosku azylowego. Procedura ta opiera się na kilku kryteriach, w tym kryterium państwa pierwszego wjazdu. W praktyce oznacza to, że tylko kilka państw członkowskich odpowiada za przetwarzanie większości wniosków. Niedoskonałości systemu dublińskiego¹ były widoczne zwłaszcza podczas kryzysu uchodźczego w latach 2015–2016, kiedy główne obciążenia ponosiły państwa członkowskie pierwszej linii. Aby zapewnić równowagę w systemie, w rozporządzeniu zaproponowano nowy mechanizm solidarnościowy, który łączyłby obowiązkową solidarność z elastycznością co do rodzaju indywidualnego wkładu przysługującą państwom członkowskim. Państwa członkowskie mogłyby wybrać rodzaj wkładu (relokację, wkład finansowy lub inne środki solidarnościowe). Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją zawiera również środki mające przeciwdziałać nadużyciom ze strony osoby ubiegającej się o azyl i zapobiegać przepływowi wtórnym². Zgodnie z nową propozycją osoby ubiegające się o azyl będą zobowiązane do występowania z wnioskiem w państwie członkowskim pierwszego wjazdu lub legalnego pobytu. Przewidziane w rozporządzeniu środki mają także zniechęcić do przepływów wtórnych ze względu na wprowadzenie limitów w zakresie wygaśnięcia odpowiedzialności lub przeniesienia jej na inne państwo członkowskie, a w konsekwencji ograniczenia osobie ubiegającej się o azyl możliwości wybierania państwa członkowskiego, w którym złoży wniosek (Council of the European Union, 2024g).

W proponowanym rozporządzeniu o sytuacjach kryzysowych zostały ujęte odpowiednie przepisy proceduralne w reakcji na sytuacje kryzysowe. Nowy instrument ma obejmować wyjątkowe sytuacje masowego napływu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy wjeżdżają do państwa UE w sposób nieuregulowany. Nowe zasady mają dotyczyć napływu, który miałby taką skalę i taki charakter, że uniemożliwiłby funkcjonowanie systemu azylowego, recepcyjnego lub powrotowego danego państwa członkowskiego. Proponowane rozporządzenie dotyczy też sytuacji spowodowanych siłą wyższą (takich jak pandemia COVID-19) w dziedzinie zarządzania azylem i migracją w UE. W zapisach uwzględniono niezbędne dostosowania do unijnych przepisów o procedurach azylowych i powrotowych (Council of the European Union, 2024b).

W ramach reformy systemu migracyjno-azylowego jest także planowane wzmocnienie rozporządzenia Eurodac w celu ulepszenia unijnej bazy odcisków palców migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl. W bazie Eurodac znajdują się odciski palców wszystkich osób ubiegających się o azyl i migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy zostali zarejestrowani

¹ System dubliński powstał w 1990 roku i był uaktualniany w latach 2003 i 2013.

² Przepływy wtórne występują, gdy migrant przemieszcza się z kraju, do którego przybył początkowo, do innego kraju, aby ubiegać się tam o ochronę.

w państwach członkowskich UE. Baza danych ułatwia wdrażanie rozporządzenia dublińskiego. Proponowana reforma rozporządzenia Eurodac ma na celu ulepszenie systemu przez poszerzenie ilości zbieranych danych (m.in. o wizerunek twarzy) oraz rozszerzenie jego zakresu o dane obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają w UE i nie ubiegają się o azyl. Ponadto propozycja obejmuje ułatwienie dostępu do bazy organom ścigania oraz pomoc w kontrolowaniu i wykrywaniu nieupoważnionego przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej (Council of the European Union, 2024a).

W proponowanym rozporządzeniu o kontroli przesiewowej wskazano procedurę, którą należy stosować wobec osób wjeżdżających do UE, ale niespełniających warunków wjazdu, i występujących o ochronę międzynarodową podczas kontroli granicznej. Procedura przedstawiona w rozporządzeniu może także być stosowana wobec osób, które znalazły się na łądzie w wyniku morskich akcji ratowniczych oraz do osób zatrzymanych na terytorium UE, a wcześniej nieskontrolowanych na granicy zewnętrznej. Zgodnie z założeniami procedury, kontrola powinna obejmować weryfikację tożsamości, pobranie odcisków palców oraz rejestrację w bazie danych Eurodac, a także sprawdzenie stanu zdrowia i zagrożenia dla bezpieczeństwa. Powinna być ona przeprowadzona w ciągu maksymalnie pięciu dni na obszarze w pobliżu granic zewnętrznych. Po przejściu kontroli dana osoba powinna być objęta odpowiednią procedurą – azylową lub powrotową. Propozycja reformy w zakresie kontroli przesiewowej zawiera także utworzenie przez państwa członkowskie niezależnego mechanizmu monitorującego, którego funkcjonowanie ma zapewnić przestrzeganie praw podstawowych oraz zasady non-refoulement³ (Council of the European Union, 2024e).

W propozycji rozporządzenia o procedurze azylowej przedstawiono wspólne zasady, które państwa członkowskie mają stosować wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Proponowane są następujące rozwiązania:

- wprowadzenie obowiązkowych procedur granicznych pozwalających szybko ocenić na granicach zewnętrznych UE, czy wnioski o azyl nie są bezzasadne lub niedopuszczalne,
- uproszczenie procedury (m.in. skrócenie czasu trwania procedury),
- ustalenie standardowych praw osób ubiegających się o azyl (np. prawo do tłumacza czy prawo do reprezentacji prawnej),
- ustanowienie odpowiedniej zdolności recepcyjnej i kadrowej państw członkowskich niezbędnej do rozpatrywania określonej liczby wniosków i egzekwowania decyzji nakazujących powrót (Council of the European Union, 2024c).

Celem wprowadzenia jednolitych przepisów o wnioskach azylowych, które określono w projekcie rozporządzenia w sprawie kwalifikowania, jest z jednej

³ Zasada non-refoulement gwarantuje, że żadna osoba nie może zostać zawrócona do kraju, w którym w którym groziłoby jej prześladowanie (konwencja genewska).

strony zapewnienie, aby państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a z drugiej strony zapewnienie, aby beneficjentów ochrony międzynarodowej obowiązywały te same standardy i prawa we wszystkich państwach członkowskich (Council of the European Union, 2024h).

Nowe unijne zasady dotyczące warunków przyjmowania zostały określone w propozycji dyrektywy o warunkach przyjmowania. Zgodnie z przyjętymi założeniami nowego paktu o migracji i azylu Komisja zaproponowała, by wszystkim osobom ubiegającym się o azyl oferować standardowe warunki przyjęcia. W propozycji przepisów dotyczących warunków przyjmowania uwzględniono:

- wspólną definicję warunków przyjmowania wszystkich osób ubiegających się o azyl,
- prawo do pracy dla osób ubiegających się o azyl nie później niż 9 miesięcy po złożeniu wniosku,
- prawo do edukacji dla małoletnich oraz konieczność wyznaczenia opiekuna dla małoletnich bez opieki.

Drugim celem proponowanej dyrektywy jest ograniczenie wtórnego przemieszczania się osób ubiegających się o azyl. Zgodnie z proponowanymi przepisami:

- warunki przyjmowania powinno oferować tylko państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl,
- możliwość otrzymania dokumentów podróży powinna być ograniczona,
- państwa członkowskie będą miały możliwość zawężenia pobytu wnioskodawcy do określonego obszaru geograficznego (Council of the European Union, 2024f).

W proponowanym rozporządzeniu dotyczącym przesiedleń określono nowe unijne ramy, obejmujące przyjęcie dwuletniego unijnego planu przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych. Nowe, stałe unijne ramy przesiedleń zastąpiłyby obecne programy doraźne. Celem wprowadzenia unijnych ram przesiedleń jest:

- zapewnienie legalnych i bezpiecznych sposobów dostania się do UE, a w perspektywie ograniczenie nielegalnego napływu migrantów,
- stosowanie wspólnych zasady przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych,
- wsparcie w realizacji globalnych inicjatyw z zakresu przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych,
- wsparcie państw, w których przebywa wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami w proponowanym dwuletnim planie przesiedleń należało określić maksymalną ogólną liczbę osób do przyjęcia oraz udział państw członkowskich w tej liczbie (Council of the European Union, 2024d).

Komisja Europejska przedstawiła także projekt mający usprawnić stosowanie polityki azylowej w UE przez przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office, EASO) w Agencję UE ds. Azylu. Funkcjonowanie nowej agencji ma sprzyjać solidarności między państwami członkowskimi. Nowe przepisy zwiększają wsparcie agencji na rzecz współpracy między państwami członkowskimi i państwami spoza UE. Agencja ds. azylu ma poprawić funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego przez zapewnianie państwom członkowskim pomocy operacyjnej i technicznej (EUAA, 2024).

20 grudnia 2023 roku Rada i Parlament Europejski osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie pięciu kluczowych aktów z paktu reformującego unijny system azylu i migracji. Porozumienie obejmuje pięć kluczowych propozycji paktu, które dotyczą zarządzania azylem i migracją, sytuacji kryzysowych i spowodowanych siłą wyższą, bazy odcisków palców, kontroli przesiewowej oraz wspólnej procedury azylowej (Rada UE, 2023).

8 lutego 2024 roku przedstawiciele państw członkowskich UE (w ramach Coreperu) zatwierdzili trzy akty prawne, co do których Rada i Parlament porozumiały się już w 2022 roku, tj. jednolite przepisy o wnioskach azylowych, lepsze warunki przyjmowania, nowe unijne ramy przesiedleń. Coreper zatwierdził także wstępne porozumienie, które prezydencja Rady i Parlament Europejski osiągnęły 20 grudnia 2023 roku w sprawie pięciu kluczowych aktów z paktu reformującego unijny system azylu i migracji. Ponadto zatwierdzono rozporządzenie o granicznej procedurze powrotu, które pozwoli na stosowanie paktu w państwach europejskich o zróżnicowanych przepisach Schengen (Rada UE, 2024).

Spśród proponowanych projektów ustawodawczych zostało przyjęte rozporządzenie przekształcające EASO w pełnoprawną agencję UE. 19 stycznia 2022 roku Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu zastąpiła Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, co było istotnym krokiem w modernizacji unijnych praktyk azylowych i recepcyjnych (Rozporządzenie, 2021). Zgodnie z zapowiedziami całość pakietu ma zostać ostatecznie przyjęta do kwietnia 2024 roku, co wymaga formalnego przyjęcia przez Parlament i Radę.

Podsumowanie

W obliczu współczesnych wyzwań globalnych, które mają znaczny wpływ na skalę migracji, stworzenie skutecznej polityki migracyjnej i azylowej UE jest kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli UE oraz wzmocnienia odporności europejskiej gospodarki. Unia i jej państwa członkowskie stoją obecnie przed zadaniem budowy systemu migracyjno-azylowego, który umożliwi unormowanie przepływów migracyjnych w perspektywie długoterminowej i będzie

w pełni oparty na wartościach europejskich i prawie międzynarodowym. Zaproponowany przez Komisję Europejską nowy pakt o migracji i azylu dał nowy początek działaniom służącym realizacji tego zadania. Propozycje przedstawione we wnioskach ustawodawczych, wchodzących w skład paktu, zawierają zasady dotyczące m.in. rozpatrywania wniosków azylowych, wprowadzenia tymczasowych nadzwyczajnych środków na wypadek sytuacji kryzysowych, ulepszenia unijnej bazy odcisków palców osób ubiegających się o azyl, wprowadzenia kontroli przesiewowej, warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, stworzenia stałych unijnych ram przesiedleń, harmonizacji standardów ochronnych i praw osób ubiegających się o azyl (Cabańska, 2021). Jedną z najważniejszych i szeroko dyskutowanych zmian jest możliwość rezygnacji przez państwa członkowskie z udziału w relokacji osób ubiegających się o azyl i uchodźców w zamian za możliwość zapewnienia wsparcia finansowego innym państwom członkowskim. Warto także zwrócić uwagę na priorytetowe potraktowanie bezpieczeństwa granic w stosunku do dostępu do azylu (Kiriści i in., 2020). Zgodnie z przyjętymi założeniami nowe przepisy mają zwiększyć skuteczność europejskiego systemu azylowego, co ma kluczowe znaczenie w obliczu prognozowanej intensyfikacji ruchów migracyjnych na świecie.

Bibliografia

- Cabańska, J. (2021). The future of European migration and asylum policy. W: B. Jankowska i E. Mińska-Struzik (red.), *Towards the 'new normal' after COVID-19- a post-transition economy perspective*. PUEB Press.
- Cesarz, M. (2023). Kryzys uchodźczy w 2015 i 2022 – podobieństwa i różnice na przykładzie polityki względem uchodźców wojennych w Turcji i Polsce. *Studia Politologiczne*, 68. <https://doi.org/10.33896/SPolit.2023.68.4>
- Council of the European Union. (2024a). *Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 and Directive 2001/55/EC, for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240, (EU) 2019/818 and (EU) 2017/2226*. 2016/0132(COD).
- Council of the European Union. (2024b). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum*. 2020/0277(COD).
- Council of the European Union. (2024c). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*. 2016/0224/A(COD).

- Council of the European Union. (2024d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council*. 2016/0225(COD).
- Council of the European Union. (2024e). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817*. 2020/0278(COD).
- Council of the European Union. (2024f). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*. 2016/0222(COD).
- Council of the European Union. (2024g). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*. 2020/0279(COD).
- Council of the European Union. (2024h). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. 2016/0223(COD).
- EUAA (European Union Agency for Asylum). (2024). *What we do*. <https://euaa.europa.eu>
- European Commission. (2020). *Communication from the commission on a new pact of migration and asylum*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>
- European Commission. (2024). *What is the new pact on migration and asylum of the EU?* https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en?prefLang=pl&etrans=pl
- Eurostat. (2024a). *Asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYAPPCTZA__custom_5958246/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=d2d0efc2-a485-4350-ad15-31955cb67c55
- Eurostat. (2024b). *First permits by reason, length of validity and citizenship*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESFIRST__custom_5917053/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=9d961e67-a618-4485-8353-c0ec8b12808a
- Eurostat. (2024c). *Migration and migrant population statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics
- Frontex. (2024). *Significant rise in irregular border crossings in 2023, highest since 2016*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/significant-rise-in-irregular-border-crossings-in-2023-highest-since-2016-C0gGpm>
- Häkli, J., Kudźmaitė, G. i Kallio, K. P. (2024). Devaluing personhood: The framing of migrants in the EU's new pact on migration and asylum. *Transactions of the Institute of British Geographer*. <https://doi.org/10.1111/tran.12676>

- Kacperska, E., Kacprzak, D., Kmieć, D., Król, A. i Łukasiewicz, K. (2019). *Migracje międzynarodowe w Europie*. Wydawnictwo SGGW.
- Kirişci, K., Erdoğan, M. i Eminoğlu, N. (2020). *The EU's "New pact on migration and asylum" is missing a true foundation*. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/06/the-eus-new-pact-on-migration-and-asylum-is-missing-a-true-foundation/>
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców*. (1951). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190515/O/D19910515.pdf>
- McAuliffe, M. i Triandafyllidou, A. (2022). *World migration report 2022*. International Organization for Migration (IOM).
- Parlament Europejski. (2024). *Azyl i migracja w UE: fakty i liczby*. <https://www.europarl.europa.eu/topics/pl/article/20170629STO78630/azyl-i-migracja-w-ue-fakty-i-liczby>
- Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej. (2024). *Pakt o migracji i azylu*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/#proposals>
- Rada UE (Rada Unii Europejskiej). (2023). *Przełomowe porozumienie Rady i Parlamentu co do reformy systemu azylowo-migracyjnego UE*. Komunikat prasowy 1068/23. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/pdf>
- Rada UE (Rada Unii Europejskiej). (2024). *Reforma w dziedzinie migracji i azylu: przedstawiciele państw UE zatwierdzają porozumienie z Parlamentem*. Komunikat prasowy 104/24. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/02/08/asylum-and-migration-reform-eu-member-states-representatives-green-light-deal-with-european-parliament/pdf>
- Rozporządzenie. (2013). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180/31 z 29.06.2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>
- Rozporządzenie. (2021). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (Dz.Urz. UE L 468/1 z 30.12.2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32021R2303>
- Zaimović, E. (2023). The EU and the mass influx from Ukraine: is there a future for temporary protection? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. <https://doi.org/10.3935/cyelp.19.2023.533>
- Zakharov, I. i Agafoshim, M. (2023). Reform of asylum policy and control of illegal migration: Pan-European and Polish approaches. *International Organisations Research Journal*, 18(3), 92–106. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2023-03-05>

11

Wybrane zmiany na rynku pracy w Unii Europejskiej w latach 2013–2023

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/11>

Selected changes on labour market in the European Union in 2013–2023

Abstract: The purpose of the chapter is to present the functioning of the labour market in selected European Union's countries. The subject of the analysis are selected problems of the functioning of this labour market, which seems to be the most interesting. Therefore, the focus was on issues such as the scope of NEET and precariat, part-time employment, robotisation, wage gap and long-term and youth unemployment. These issues were presented in the research period 2013–2023, and the countries selected for analysis are Poland, Germany, France, the Netherlands, Italy, Greece, Spain, the Czech Republic and Hungary. The criterion for selecting these countries for analysis is to include representatives of the most developed and most populous EU countries, post-communist countries and countries with a worse situation on the labour market. The study used descriptive statistics methods and elements of logical analysis to study cause and effect relationships. The general conclusion from the research indicates the existence of groups of countries in which changes in the labour market are characterized by a similar course and dynamics, in which groups of countries can indicate specific directions for state policy on the labour market.

Keywords: labour market, supply of labour, gender pay gap, unemployment, labour demand.

Sugerowane cytowanie:

Knapieńska, M. (2024). Wybrane zmiany na rynku pracy w Unii Europejskiej w latach 2013–2022. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 146–158). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/11>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Problematyka funkcjonowania rynku pracy w aspekcie krajowymi i międzynarodowym jest interesująca dla badaczy zajmujących się ekonomią pracy, ale także makroekonomistów, polityków czy praktyków gospodarczych. Ludność zamieszkująca Europę, ukształtowana przez etos pracy zajmujący istotne miejsce w filozofii, religii czy dziedzictwie kulturowym, odnajduje w pracy sens swego istnienia, realizuje marzenia i potrzebę rozwoju osobistego, a w bardziej pragmatycznym podejściu za pracę otrzymuje dochody umożliwiające utrzymanie własne i rodziny. Zatem warunki, tendencje i zmiany zachodzące na rynku pracy interesują jednostkę dla jej egzystencji materialnej i pozamaterialnej. Natomiast z punktu widzenia badaczy czy polityków gospodarczych istotne jest pytanie o to, jak funkcjonuje rynek pracy, jakie zmiany można w nim zaobserwować, do czego mogą one doprowadzić w przyszłości, jak przeciwdziałać negatywnym tendencjom. Dlatego też przedmiotem rozważań tego rozdziału jest wskazanie najistotniejszych i aktualnych zmian obserwowanych na rynku pracy w Unii Europejskiej (UE) oraz w wybranych jej krajach. Skupiono się tylko na zmianach dotyczących bieżącej sytuacji, które wydają się najbardziej intrygujące zarówno dla badaczy, jak i praktyków gospodarczych (pracodawców, przedsiębiorców, menedżerów).

11.1. Zakres zjawiska NEET na rynku pracy w UE

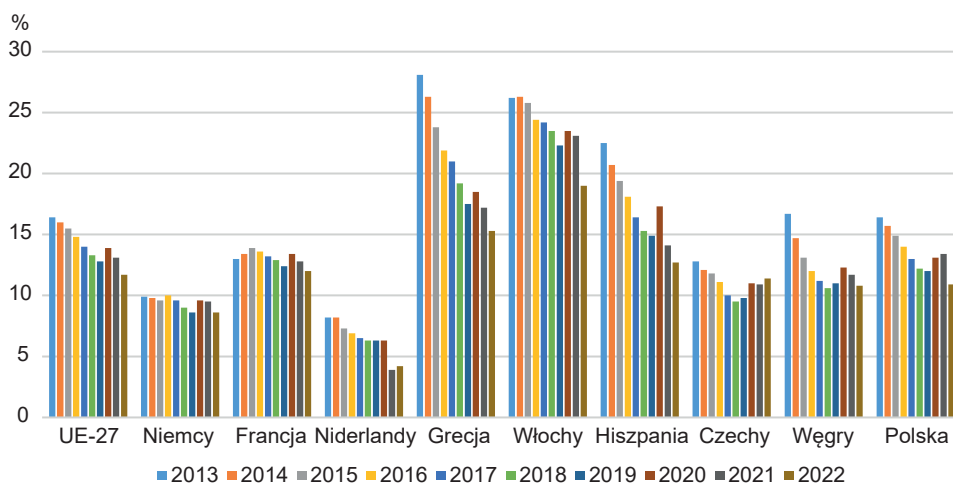
Podaż pracy jest definiowana w literaturze ekonomicznej jako oferta godzin pracy, jaką mają do dyspozycji kandydaci do pracy, czyli ludność w wieku produkcyjnym, która jest zdolna i gotowa do podjęcia pracy. W wielu pozycjach wskazuje się, że podaż pracy ma takie same cechy jak podaż innego towaru czy usługi, co charakteryzuje klasyczne i neoklasyczne rozumienie rynku pracy, jego elementów czy mechanizmu rynkowego na nim działającego. W szczególności obok podaży pracy wyróżnia się pozostałe elementy rynku pracy, takie jak popyt na pracę i płaca. Dodatkowo jest także istotne rozpatrywanie równowagi, czy raczej nierównowagi na rynku pracy zwanej bezrobociem, oraz mechanizmu rynkowego.

Wśród cech podaży pracy charakteryzowanych w analizach tej wielkości wskazuje się na ogół na podział wiekowy ludności aktywnej zawodowo, jej strukturę ze względu na płeć, poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania (np. miasto – wieś, kraj). Ponadto obliczane są wskaźniki, takie jak wskaźnik aktywności zawodowej mierzący odsetek ludności aktywnej zawodowo, czyli pracującej i bezrobotnej łącznie, w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym. Wskaźnik aktywności

zawodowej można także obliczać dla wybranych grup demograficznych, czyli grup wiekowych, płci, a także pod względem poziomu wykształcenia.

W niniejszym opracowaniu w centrum uwagi znajdują się pewne bardziej aktualne i szczegółowe kwestie związane z badaniami podaży pracy osób młodych. Kilkanaście lat temu pojawił się skrót NEET (*not in education, employment or training*) oznaczający młode osoby niewykazujące aktywności w zakresie edukacji, zatrudnienia czy szkoleń dotyczących kształcenia ustawicznego, a zarazem biernie na rynku pracy.

Na rysunku 11.1 zaprezentowano zakres zjawiska NEET w Polsce i analizowanych krajach UE w latach 2013–2022.



Rysunek 11.1. Odsetek NEET w populacji osób w wieku 15–29 lat (w %)

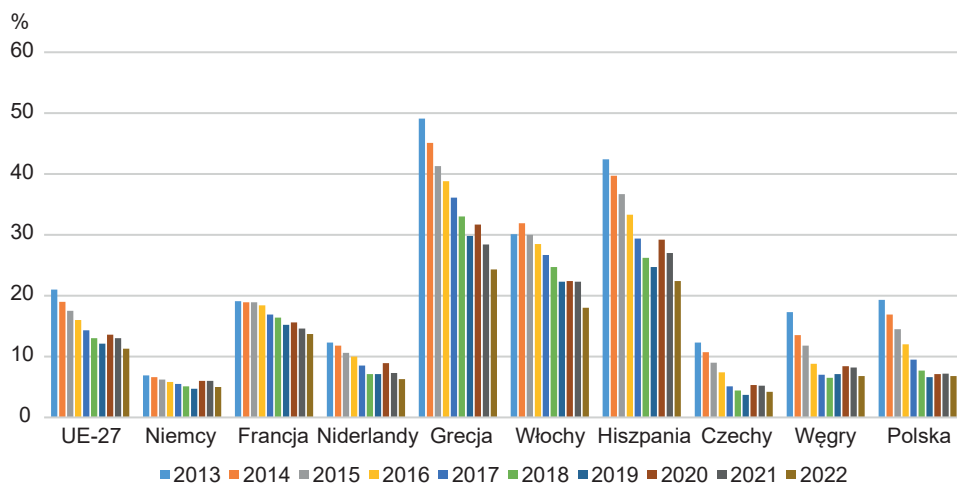
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023a).

Jak wskazują dane na rysunku 11.1, w UE w 2013 roku odsetek NEET w populacji osób młodych wynosił 16,4%, a w roku 2022 spadł do poziomu 11,7%. Widoczny jest także wzrost tego wskaźnika w latach 2020 i 2021, kiedy to na skutek pandemii COVID-19 wiele osób młodych „wypadło” w rynku pracy czy po skończeniu szkoły nie podjęło studiów metodami zdalnymi. Podobne wielkości analizowanego wskaźnika można było zaobserwować także we Francji, w Czechach, na Węgrzech i w Polsce. W badanym okresie niższe niż średnio w UE udziały osób NEET w populacji odnotowano w Niemczech oraz w Niderlandach. Natomiast wyższe wartości stwierdzono w Grecji, we Włoszech i w Hiszpanii, przy czym najwyższy odsetek NEET w populacji osób młodych – 28,1% – zarejestrowano w Grecji w 2013 roku. W większości badanych krajów odnotowano spadek odsetka NEET w badanym okresie, jedynie w latach 2020 i 2021 odnotowano wzrosty tego odsetka. Jednocześnie warto wspomnieć, że monitorowanie odsetka NEET i oferta pomocy skierowana do młodych ludzi była przedmiotem działań

UE już od 2013 roku. Wdrażanie programów *Gwarancje dla młodzieży do 2023 roku* znalazło się w gestii *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, która została uruchomiona w 2013 roku i miała wesprzeć młodych ludzi mieszkających w regionach, gdzie stopa bezrobocia w tej grupie przekroczyła 25%. Dzięki *Inicjatywie* młodzi ludzie mieszkający w tych częściach Europy, gdzie problemy są najbardziej dotkliwe, mogą otrzymać ukierunkowane wsparcie. W ramach inicjatywy finansuje się przyuczanie do zawodu, staże, pośrednictwo pracy i dalsze kształcenie prowadzące do uzyskania kwalifikacji (Komisja Europejska, 2023). Z kolei w latach 2021–2023 państwa członkowskie zaoferowały pomoc młodym ludziom dotkniętym kryzysem związanym z koronawirusem, korzystając z większej puli zasobów w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Są to dodatkowe środki finansowe UE dostępne w ramach inicjatywy *Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytorium Europy REAT-EU* (Parlament Europejski, 2024).

11.2. Bezrobocie osób młodych oraz bezrobocie długotrwałe w UE

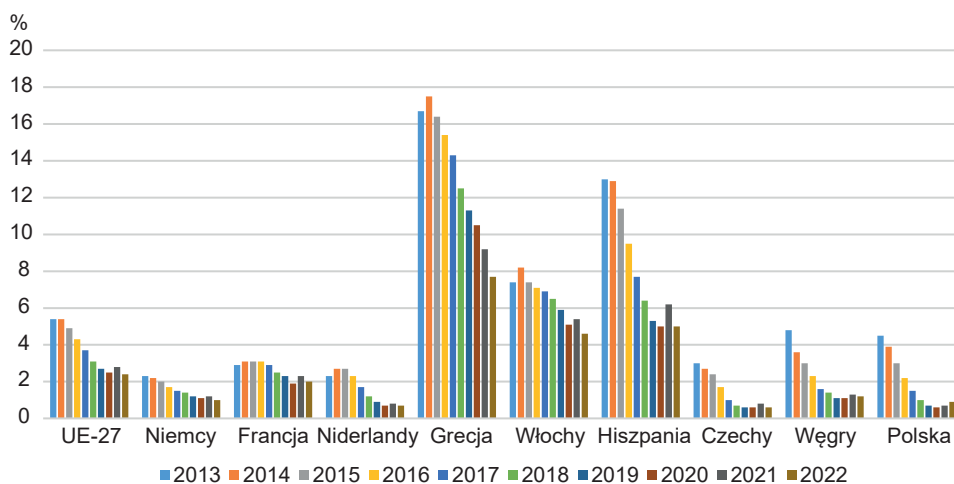
Przedmiotem tego podrozdziału będą zagadnienia związane z charakterem bezrobocia na terenie UE i w badanych krajach. Na rysunku 11.2 przedstawiono stopę bezrobocia osób młodych w wieku 15–29 lat w latach 2013–2022.



Rysunek 11.2. Stopa bezrobocia osób młodych (15–29 lat) (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023b).

Jak wynika z przedstawionych danych, w UE w 2013 roku stopa bezrobocia młodych wynosiła 21%, a do 2022 roku spadła do poziomu 11,3%. Jednocześnie w latach 2020 i 2021 stwierdzono w UE jej wzrost o 1 punkt procentowy, niejako wbrew dłuższemu trendowi spadkowemu tej wielkości (Knapieńska, 2022). Porównywalne wysokości stopy bezrobocia młodych można było zaobserwować także we Francji, w Polsce i na Węgrzech. Znacząco niższe niż średnio w UE stopy bezrobocia młodych odnotowano z kolei w Niemczech, Niderlandach i Czechach. Najgorsza sytuacja w zakresie bezrobocia, w tym także bezrobocia młodych, występowała w krajach południowej Europy, czyli w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech.



Rysunek 11.3. Stopa bezrobocia długotrwałego w populacji osób aktywnych zawodowo w wieku 15–74 lata (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023c).

Istotnym zagadnieniem w badaniach nad bezrobociem jest także problem bezrobocia długotrwałego, którego stopę przedstawiono na rysunku 11.3. Jak wynika z danych, w UE spadła ona z 5,4% w 2013 roku do 2,4% w 2022 roku, pozostawała więc na niższym poziomie w porównaniu ze stopą bezrobocia młodych przedstawioną na rysunku 11.2. W zakresie bezrobocia długotrwałego również można było zaobserwować podobne co średnio w UE jego stopy w Polsce i na Węgrzech, znacznie niższe – w Niemczech, Niderlandach, we Francji i w Czechach. Natomiast znacznie wyższy poziom tego zjawiska dostrzeżono w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech. Można tu zatem zauważyć, że pod względem bezrobocia istnieją dość trwałe grupy krajów, w których odnotowano podobne nasilenie niekorzystnych zjawisk opisujących bezrobocie, czyli bezrobocie wśród osób młodych oraz bezrobocie długotrwałe.

W dokumentach unijnych walkę z bezrobociem długotrwałym opisano we wcześniejszych latach okresu badawczego. Na przykład w 2019 roku opublikowano

raport (European Commission, 2019), w którym wskazano na główne działania, jakie kraje członkowskie powinny wdrożyć, by zmniejszyć zakres występowania bezrobocia długotrwałego. Należały do nich: skoncentrowanie się na działaniach prewencyjnych i diagnostycznych w urzędach pracy w celu szybkiego reagowania na powstający w danym regionie problem, aby zapobiec wydłużeniu się okresu bezrobocia. Ponadto istotne było także podniesienie jakości wsparcia indywidualnego, polegającego na poprawie działań dokładnie adresowanych w urzędach pracy oraz wdrożeniu instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w celu pomocy osobom długotrwale bezrobotnym. Dużą wagę przykładano też do kontynuowania koordynacji działań różnych instytucji i organizacji, które pomagają osobom bezrobotnym, zwiększania zaangażowania pracodawców w organizowanie staży dla bezrobotnych oraz organizowania przedsiębiorczości społecznej czy partnerstw publiczno-prywatnych na rzecz wsparcia bezrobotnych. Ważnym aspektem było także monitorowanie wydawania środków na walkę z bezrobociem długotrwałym w sposób efektywny i celowy (European Commission, 2019, s. 12).

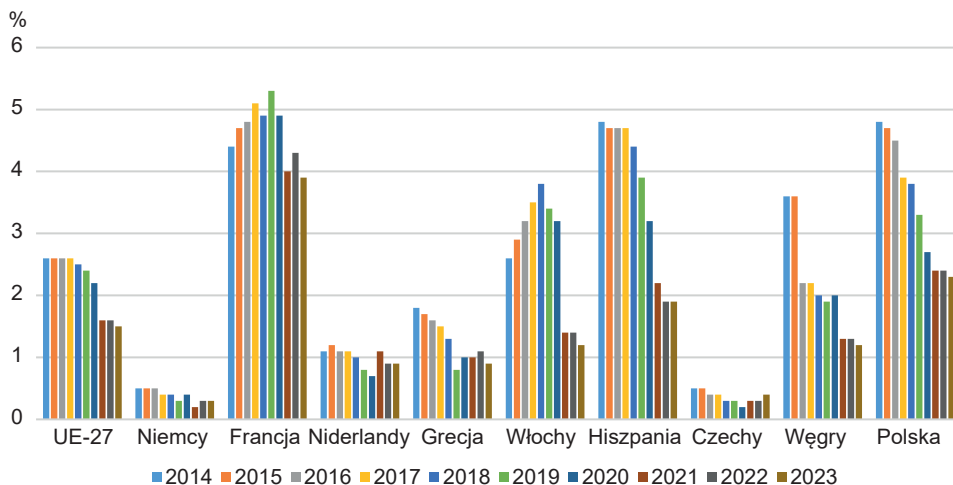
11.3. Główne zjawiska w zatrudnieniu obserwowane w UE

Analizy zatrudnienia w badaniach rynku pracy dotyczą strony popytowej rynku pracy. Zatrudnienie jest bowiem przejawem popytu na pracę, jaki reprezentują i zarazem zaspokajają pracodawcy na rynku pracy. Badania popytu na pracę koncentrują się na ogół na analizach liczby i struktury pracujących, dynamice zmian tych wielkości czy struktur wyodrębnianych ze względu na płeć, wiek, poziom wykształcenia czy sektor gospodarki. W dalszej części podrozdziału przedmiotem zainteresowania będą tylko wybrane kwestie, które można uznać za aktualne i mające decydujący wpływ na funkcjonowanie rynku pracy dziś oraz w przyszłości.

Jedną z takich kwestii jest kształtowanie się zatrudnienia prekaryjnego. Jest ono rozumiane jako zatrudnienie niepewne, krótkotrwałe, często pozbawione wszelkiego zabezpieczenia w postaci ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych, możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych czy korzystania z benefitów oferowanych przez pracodawców dla pracowników związanych z firmą na dłużej.

Na przykład znacznie niższe odsetki kontraktów prekaryjnych zaobserwowano w Niemczech, Czechach i Niderlandach, były to odsetki wynoszące mniej niż 0,5% ogółu zatrudnionych. Z kolei w krajach takich jak Francja, Hiszpania czy Polska odsetek umów krótkoterminowych był już nieco wyższy. Najwyższą wartość tego odsetka – 5,3% – odnotowano we Francji w 2019 roku. W Polsce w 2014 roku kształtował się na poziomie 4,8%, w kolejnych latach obniżał się, aż do 2,3% w 2023 roku. Jeśli chodzi natomiast o sam kierunek zmian, to mimo tendencji ogólnej polegającej na spadku odsetka zatrudnienia prekaryjnego wystąpiły też

epizody wzrostu tej wartości, np. we Francji i we Włoszech w latach 2014–2019, w Grecji w latach 2019–2022, w Niderlandach w 2021 roku, na Węgrzech w 2020 i w Czechach w latach 2021–2023.



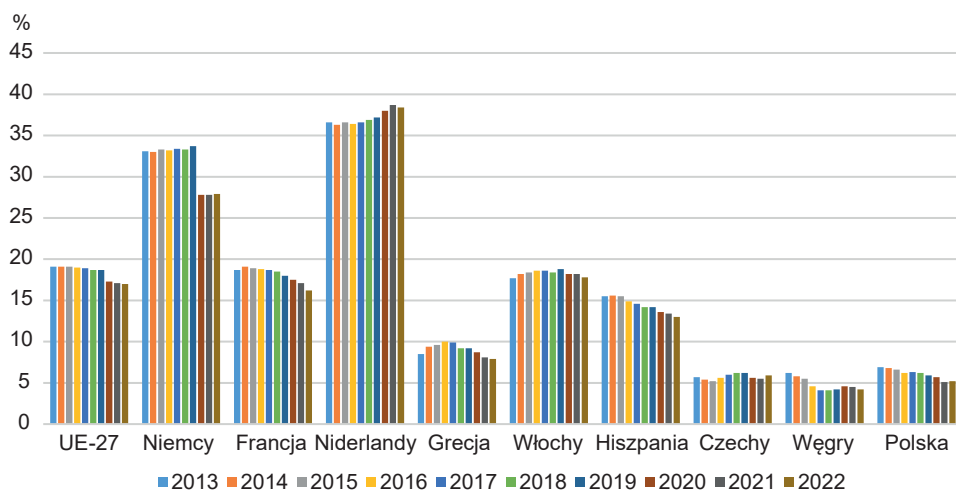
Rysunek 11.4. Zatrudnienie prekaryjne (15–64 lata, % zatrudnionych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2024).

Zagadnienie zatrudnienia prekaryjnego ma zróżnicowane konotacje. Z jednej strony można podejść do niego krytycznie, wskazując, że dotyczy osób, które znajdują się na skutek tego w dość niepewnym socjalnie i materialnie położeniu, trudno im myśleć o przyszłości, integrować się ze społeczeństwem, gdy są wykluczeni z podstawowych praw do opieki społecznej, zdrowotnej czy emerytalnej. Z drugiej jednak strony występowanie kontraktów krótkoterminowych jest przejawem uelastyczniania rynku pracy promowanego w UE od lat 90. XX wieku w postaci idei *flexicurity* (elastycznego bezpieczeństwa), w której pojawienie się elastycznych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy stało się szansą na wejście na rynek pracy grup dotychczas biernych zawodowo (kobiet, młodzieży, osób starszych). W niektórych krajach uelastyczenie rynku pracy przybrało formy tzw. umów śmieciowych (m.in. w Polsce), a ich zlikwidowanie stało się symbolem poprawy praw pracowniczych i wyrównywania pozycji wszystkich pracujących w gospodarce.

W kontekście elastycznego zatrudnienia należy także przeanalizować, jak kształtował się zakres występowania zatrudnienia niepełnoetatowego, co zaprezentowano na rysunku 11.5.

Jak wynika z danych na rysunku 11.5, w UE odnotowano nieznaczny spadek odsetka zatrudnienia niepełnoetatowego z 19,1% w 2013 roku do 17% w 2022 roku, podobny spadek stwierdzono także we Francji. W pozostałych krajach sytuacja w zakresie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy kształtowała



Rysunek 11.5. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin (20–74 lata, % ogółu zatrudnionych)

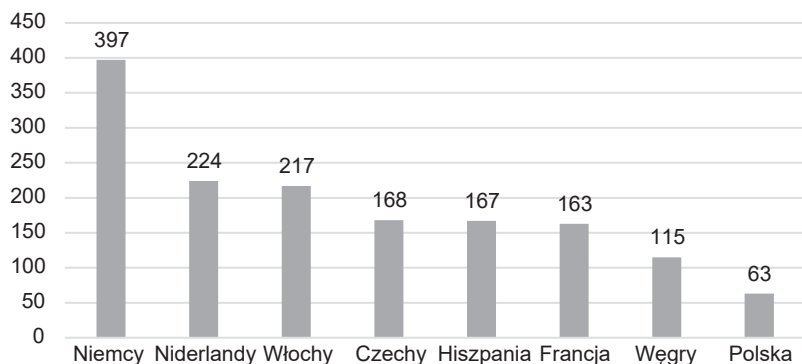
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023e).

się inaczej. Na przykład znacznie wyższy zakres tego zatrudnienia był notowany w Niderlandach (średnio 37,17%), w Niemczech (średnio 31,65%). Nieco poniżej średniej unijnej kształtowały się natomiast badane mierniki we Włoszech (18,29%) i w Hiszpanii (14,45%). Grupę krajów o znacznie niższym poziomie zatrudnienia niepełnoetatowego stanowiły: Czechy (średnio 5,73%), Węgry (4,78%) i Polska (6,09%) oraz Grecja (9,05%).

Można więc stwierdzić, że uelastycznianie rynku pracy, które miałyby się przejawiać upowszechnieniem niepełnoetatowego zatrudnienia, nadal pozostaje dość odległą perspektywą w krajach posttransformacyjnych, a tradycyjnie już w Niderlandach jest powszechnie występującą cechą tamtejszego rynku pracy.

Wśród współczesnych przemian zatrudnienia aktualnym i często badanym wątkiem jest zakres robotyzacji i automatyzacji krajowych rynków pracy. Na rysunku 11.6 zaprezentowano miernik opisujący liczbę robotów przypadających na 10 000 zatrudnionych w gospodarce w 2021 roku. Jak wskazują zamieszczone dane, spośród analizowanych tu krajów najwyższy poziom robotyzacji odnotowano w Niemczech (prawie 400 robotów), następnie w Niderlandach i we Włoszech (nieco ponad 200).

Niższy poziom robotyzacji w UE osiągnęły Czechy, Hiszpania i Francja, w których na 10 000 zatrudnionych przypadało od 168 do 163 robotów. W tej statystyce niechlubne ostatnie miejsce zajęła Polska z 63 robotami na 10 000 pracowników. Dane te wskazują, że pod względem unowocześnienia gospodarki istnieją w badanych krajach dość duże różnice i może to rzutować na zmiany na krajowych rynkach pracy. Tam gdzie robotyzacja postępuje szybciej, również zmiany na rynku pracy będą wcześniej widoczne. Natomiast tam gdzie poziom robotyzacji jest niski

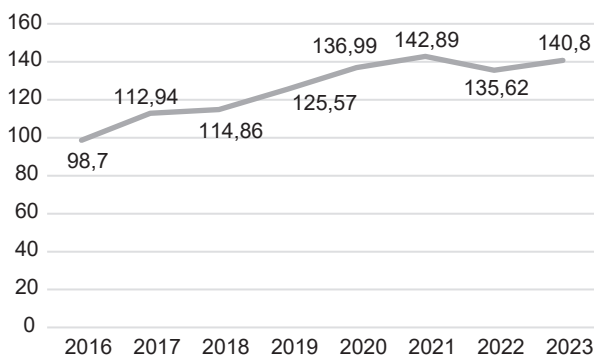


Rysunek 11.6. Liczba robotów przypadających na 10 000 zatrudnionych w gospodarce w 2021 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (WRR, 2022).

i powolny, aspekt ten nieprędko będzie rzutował na kierunki zmian krajowego rynku pracy.

Postępująca robotyzacja nie jest jedyną cechą współczesnych gospodarek, gdyż duże znaczenie i wpływ na rynek pracy ma także zapotrzebowanie na usługi cyfrowe, rozwijanie się ekonomii platform (*gig economy*) czy popyt na usługi wykonywane wyłącznie przez freelancerów i osoby pracujące zdalnie z dalekich zakątków świata (cyfrowi nomadzi). Jakkolwiek ten trend jest dość nowy i trudno na razie o twarde dane, kilka lat temu pojawił się miernik, którym jego autorzy próbują uchwycić przynajmniej pewne aspekty przedstawionych tu zjawisk. Miernikiem tym jest OLI – Online Labour Index, po raz pierwszy obliczony w Oxford University w Wielkiej Brytanii w 2016 roku. Dane są gromadzone i publikowane w czasie rzeczywistym do dnia dzisiejszego, a ich fragment przedstawiono na rysunku 11.7.



Rysunek 11.7. Indeks OLI 2020 dla świata oszacowany w latach 2016–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie (OLI, 2023).

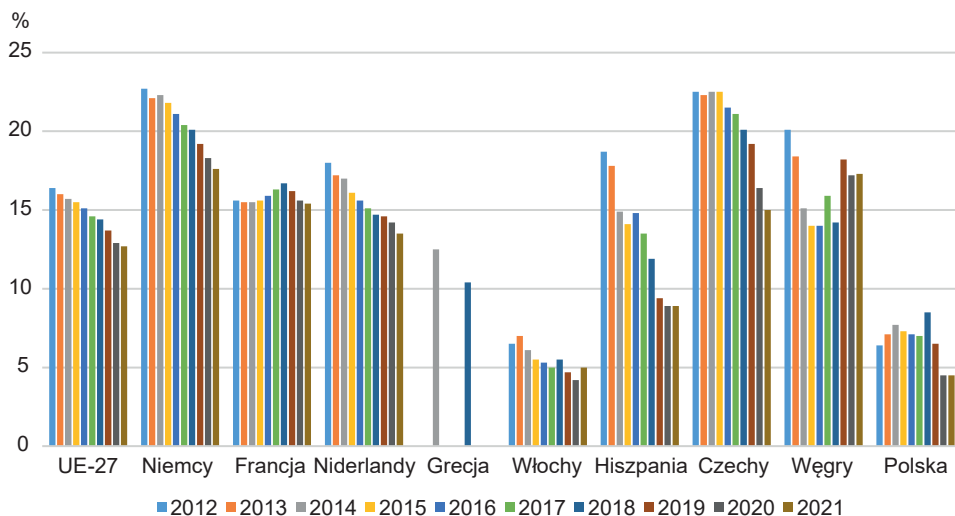
Online Labour Index 2020 mierzy podaż i popyt na niezależną siłę roboczą online w różnych krajach i zawodach, śledząc liczbę projektów i zadań zleczanych na różnych platformach w czasie rzeczywistym. Obserwowany na świecie wzrost wartości tego wskaźnika świadczy o wzrastającej roli pracy zdalnej i rozwijaniu się świadczenia pracy w modelu biznesowym rozumianym jako platforma cyfrowa (Ostoj, 2020), gdzie pojęcie pracodawcy i pracownika, praw i obowiązków tych podmiotów uległo już znacznej redefinicji.

11.4. Kształtowanie się luki płacowej w UE

O jakości rynku pracy, jego zmianach i trendach na nim występujących informuje także kształtowanie się poziomu i relacji płac. Płaca jest tradycyjnie rozumiana jako cena pracy, ustalana na mocy negocjacji między pracodawcą a pracownikiem, którzy biorą pod uwagę inne oferty na rynku, kształtowanie się płac minimalnych, rozmiary podaży pracy, ilość ofert pracy itp. kwestie ekonomiczne. Na temat zróżnicowania płac w UE powstało wiele publikacji opisujących utrzymywanie się tych różnic, mimo występowania swobody przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Bariery w postaci dysproporcji językowych, kulturowych czy po prostu chęć mieszkania we własnym kraju sprawiają, że mobilność zasobów ludzkich w UE jest ograniczona do zaledwie kilku procent populacji.

Warto przyjrzeć się bliżej jeszcze jednemu aspektowi płacowemu, jakim jest kształtowanie się luki płacowej między kobietami i mężczyznami (*gender pay gap*, GPG) w UE w latach 2012–2021. Miernik ten uwzględnia różnicę między przeciętnym wynagrodzeniem godzinowym brutto mężczyzn i przeciętnym wynagrodzeniem godzinowym brutto kobiet w relacji do wynagrodzenia mężczyzn.

Jak wskazują dane na rysunku 11.8, odsetek GPG liczony średnio w UE zmniejszył się w badanym okresie z 16,4% w 2012 roku do 12,7% w 2021 roku. Obniżenie się luki płacowej odnotowano także w Niemczech, Niderlandach, we Włoszech, Hiszpanii, Czechach i Grecji (choć tu dane są niepełne). Z kolei we Francji, na Węgrzech i w Polsce zaobserwowano zróżnicowane tendencje i np. we Francji zróżnicowanie to się utrzymywało, na Węgrzech początkowo spadało, ale od 2019 roku znów było relatywnie wysokie. Dla Polski trudno wskazać jakiś trend, gdyż najwyższą wartość (8,5%) zarejestrowano w 2018 roku, ale w 2021 roku badana wielkość była nieco niższa niż w 2012 roku. Wartości tego miernika są jednak najniższe spośród przedstawionych na rysunku ośmiu krajów, zatem postulat obniżania tego wskaźnika nie jest prawdopodobnie najbardziej palącą kwestią wśród problemów polskiego rynku pracy. Zdecydowanie wyższe wartości, przekraczające nawet 20%, stwierdzono w Niemczech i w Czechach, a oscylujące wokół średniej unijnej odnotowano we Francji, w Niderlandach,



Rysunek 11.8. Luka płacowa w latach 2012–2021 (w %, sektory: przemysł, budownictwo i usługi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023f).

w Hiszpanii i na Węgrzech. W literaturze analizowano także wielkość luki płacowej w grupach wiekowych w latach 2006, 2010 i 2014 i wskazywano, że w Polsce luka płacowa zwiększyła się w największym stopniu w grupach osób najmłodszych (czyli w wieku 18–25 i 26–30 lat) oraz dla pracowników w wieku 40–49 lat, a skala zmian zachodzących w poszczególnych grupach wiekowych była w Polsce większa niż w innych krajach UE (Matuszewska-Janica i Witkowska, 2019, s. 128).

Podsumowanie

Przedstawione powyżej dane i spostrzeżenia prowadzą do kilku ogólniejszych konkluzji. Jeśli chodzi o kształtowanie się analizowanych mierników szacowanych średnio dla całej Unii Europejskiej, w badanym okresie większość tendencji miała charakter pozytywny. Jedynie w przypadku zatrudnienia prekaryjnego zaobserwowano wzrost w niektórych krajach w określonych latach (m.in. we Francji i Włoszech w latach 2014–2019). Taka zmiana z pewnością wiąże się ze wskazywanymi w literaturze przyczynami pojawienia się prekariatu (Kania, 2020; Standing, 2014), takimi jak: globalizacja, spadek znaczenia państw i rządów

w gospodarce, uelastycznianie rynku pracy i zatrudnienia, rozwój *gig economy* (platform cyfrowych) i pracy zdalnej. Te współcześnie obserwowane silne trendy w gospodarce i życiu społecznym w dużym stopniu rzutują także na kształtowanie się sytuacji na rynku pracy.

Ważnym sposobem zapobiegania niekorzystnym tendencjom jest współpraca w ramach integracji europejskiej. W obliczu szybko zachodzących zmian skuteczne wskazywanie kierunków polityki gospodarczej na szczeblu unijnym i krajowym oraz wdrażanie przyjętych założeń zgodnie z solidarnością społeczną, będącą jednym filarów polityki UE, stają się kluczowymi narzędziami rozwoju rynku pracy.

Bibliografia

- European Commission. (2019). *Report from the Commission to the Council. Evaluation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market* (COM(2029) 169 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52019DC0169>
- Eurostat. (2023a). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_neet_a/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023b). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_rt_a_custom_8124571/settings_1/table?lang=en
- Eurostat. (2023c). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/une_ltu_a/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023d). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_qoe_4ax1r1_custom_8131115/default/table?lang=en
- Eurostat. (2023e). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_pt_a/default/table?lang=en
- Kania, E. (2020). *Prekariat i proces prekaryzacji pracy – nowe kierunki zmian społeczno-gospodarczych w świecie*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Knapińska, M. (2022). Structural determinants of changes in unemployment in Poland during the Covid-19 pandemic. *Zeszyty Naukowe Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 2(996), 49–67. <https://doi.org/10.15678/znuek.2022.0996.0203>
- Komisja Europejska. (2023). *Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=1176>
- Matuszewska-Janica, A. i Witkowska, D. (2019). Analiza luki w płacach kobiet i mężczyzn. W: D. Witkowska, K. Kompa i A. Matuszewska-Janica (red.), *Sytuacja kobiet na rynku pracy. Wybrane aspekty* (s. 111–164). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- OLI (Online Labour Index). (2023). <http://onlinelabourobservatory.org/oli-demand/>
- Ostoj, I. (2020). *Praca w czasach cyfrowych platform technologicznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

- Parlament Europejski. (2024). *Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/215/wsparcie-na-rzecz-odbudowy-sluzacej-spojnosci-oraz-terytoriom-europy-react-eu>
- Standing, G. (2014). *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- WRR (World Robotics Report). (2022). https://ifr.org/downloads/press2018/2022_WR_extended_version.pdf

12

Europejska Unia Zdrowotna

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/12>

European Health Union

Abstract: Health is an area in which the European Union has so far had little competence, enshrined in the Treaty on the Functioning of the European Union. For many years, it has provided financial and coordinating support for some of the activities in this area. Most of the activities and solutions were thus carried out at Member State level. However, with the outbreak of the COVID-19 pandemic, interest in public health and its prevention increased. The purpose of this chapter is to identify and characterise the health-related instruments that have been put in place under the current financial perspective 2021–2027 and as the post-pandemic reaction instruments, the application of which can improve both the response to future pandemic or epidemiological threats and access to healthcare for EU citizens. The latter is particularly relevant, given the key issues of quality of life and citizens wellbeing, the potential to improve health and save lives of the EU population. The following analytical methods were used: critical assessment of literature, reports, communications, law, and statistical data as well as participatory observation in forums of policy makers and health policy experts. The main finding is that a new “body”, namely the European Health Union (EHU) was created in reaction to the needs of citizens and businesses operating in the area of health expressed during the pandemic. It was characterised in the course of the paper, including its components related to cancer, mental health and reforms comprising pharmaceutical law and strategy. Instruments supporting each of the EHU components were also identified showing the complexity and diversity of many of them,

Sugerowane cytowanie:

Sugerowane cytowanie: Musiałkowska, I. (2024). Europejska Unia Zdrowotna. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 159–172). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/12>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

as well as bigger involvement of the EU in the area of health compared to the previous years. Avenues for further research were also pointed out in the concluding part of the chapter.

Keywords: European Health Union, health policy, COVID-19, Europe's Beating Cancer Plan.

Wstęp

Zdrowie jest obszarem, w którym Unia Europejska (UE) ma niewielkie kompetencje, wynikające z *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Przez wiele lat wspierała finansowo i koordynacyjnie część zadań w tym zakresie, ale większość z nich podejmowały państwa członkowskie. Jednak wraz z wybuchem pandemii COVID-19 wywołanej wirusem SARS-CoV-2 wzrosło zainteresowanie zdrowiem publicznym i zapobieganiem jego zagrożeniu na poziomie ponadpaństwowym. Jak się okazało, pandemia jako szok zewnętrzny, a tym samym wyzwanie transgraniczne, wymusiła szereg szybkich i skoordynowanych działań zapobiegawczych. Ujawniła też słabość systemów opieki zdrowotnej wielu państw europejskich, nierówności w dostępie do opieki, leków oraz do usług elektronicznych związanych ze zdrowiem (telemedycyna, e-zdrowie). Ponadto znacząco utrudniła wykonywanie badań profilaktycznych, diagnostycznych i zabiegów, co spowodowało nie tylko nadmierną śmiertelność z powodu wirusa SARS-CoV-2, ale też zachorowalność na inne choroby cywilizacyjne (nowotwory, choroby układu krążenia, zaburzenia psychiczne), w wyniku czego skróciła się długość życia, która nie powróciła jeszcze do poziomu sprzed pandemii (OECD, 2022, 2023). Stało się to katalizatorem zmian dotyczących ponadnarodowej współpracy w obszarze zdrowia.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja i charakterystyka instrumentów związanych ze zdrowiem, które zaproponowano jako pokłosie pandemii, ale także odpowiedź na potrzeby obywateli i państw członkowskich. Instrumenty wsparło alokacjami obecnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027, w tym instrumentami postpandemicznymi, których wykorzystanie może usprawnić reagowanie w przyszłości na zagrożenia o charakterze pandemicznym czy epidemiologicznym oraz poprawić dostęp do opieki zdrowotnej dla obywateli UE. Jest on szczególnie istotny ze względu na kluczowe kwestie jakości życia i poprawy stanu zdrowia populacji UE. Rośnie popyt na opiekę zdrowotną. Obecnie w Europie $\frac{3}{4}$ wydatków z budżetów przeznaczonych na zdrowie jest wydawanych na leczenie chorób przewlekłych. Do 2050 roku w UE będzie ok. 500 000 stulatków, a mediana wieku wyniesie 48,2 roku, co wskazuje na konieczność zapewnienia opieki od dzieciństwa do późnych lat życia (Shaw, 2024).

Rozdział rozpoczyna część poświęcona analizie podstaw traktatowych działania UE w obszarze zdrowia. W kolejnych jego częściach scharakteryzowano

legislacyjny proces tworzenia się Europejskiej Unii Zdrowotnej oraz jej głównych elementów składowych: architektury instytucjonalnej, europejskiego planu walki z rakiem, działań w obszarze zdrowia psychicznego oraz zmian w prawie farmaceutycznym. Zastosowano metody analityczne: dokumentów prawnych, raportów i literatury, danych statystycznych oraz obserwacji uczestniczącej w forach decydentów i ekspertów w dziedzinie polityki zdrowotnej.

12.1. Podstawa prawna działań UE w obszarze zdrowia

Zdrowie należy do obszarów zdefiniowanych w artykule 168. *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE, 2004). Zapisy traktatowe pozwalają UE na działania o charakterze pośrednim, natomiast bezpośrednia ochrona zdrowia i życia obywateli jest zadaniem państw członkowskich (Alemanno, 2020; de Ruijter, 2019). W artykule 168. główny cel, czyli zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, przyświeca zarówno przy definiowaniu, jak i realizacji wszystkich polityk i działań UE. Jest to zatem przesłanka do uznania zdrowia za obszar horyzontalny, co daje możliwość programowania instrumentów i zabezpieczenia środków finansowych związanych ze zdrowiem w wielu politykach unijnych, np. w polityce rolnej, polityce spójności, ochronie konsumenta.

Działanie Unii w obszarze zdrowia uzupełnia polityki krajowe. Ukierunkowane jest ono na:

- poprawę zdrowia publicznego,
- zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim,
- usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego (TFUE, 2004).

Obejmuje m.in. zwalczanie epidemii przez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, jak również informację i edukację zdrowotną, a także monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie. Stało się to podstawą podejmowania wspólnych zadań w reakcji na kryzys w obszarze zdrowia publicznego wywołany rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Ponadto UE uzupełnia działania państw członkowskich w celu zmniejszenia szkodliwych dla zdrowia skutków narkomanii o informację i profilaktykę w tym zakresie.

Poza wspieraniem i uzupełnianiem UE zachęca kraje do współpracy, by zwiększyć komplementarność ich usług zdrowotnych w regionach przygranicznych. Działania UE są prowadzone z poszanowaniem obowiązków państw unijnych „w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej” (TFUE, 2004). Państwa członkowskie są odpowiedzialne

za zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną oraz za podział przeznaczonych na nie zasobów.

Państwa członkowskie, współdziałając z Komisją Europejską, koordynują między sobą własne polityki i programy w dziedzinach wymienionych w traktacie. Komisja może podjąć każdą użyteczną inicjatywę wspierającą koordynację podejmowanych aktywności, w szczególności taką, która polega na określeniu wytycznych i wskaźników, organizowaniu wymiany najlepszych praktyk i przygotowaniu elementów niezbędnych dla prowadzenia okresowego nadzoru i oceny.

W aspekcie międzyinstytucjonalnym Komisja informuje o tych działaniach Parlament Europejski. Ponadto zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą współpracować z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, których kompetencje obejmują zdrowie, np. ze Światową Organizacją Zdrowia (World Health Organization, WHO), Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) czy Międzynarodową Agencją Badań nad Rakiem (International Agency for Research on Cancer, IARC).

Parlament Europejski i Rada UE w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, przyczyniają się do (TFUE, 2004, ustęp 4–5):

- 1) zapewnienia ochrony zdrowia oraz przeciwdziałają zagrożeniom bezpieczeństwa zdrowotnego przez:
 - środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi;
 - środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego;
 - środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych;
- 2) ustanowienia:
 - środków zachęcających, zmierzających do ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności zwalczania epidemii transgranicznych;
 - środków dotyczących monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczania, jak również środków, których bezpośrednim celem jest ochrona zdrowia publicznego w związku z tytoniem i nadużywaniem alkoholu.

Natomiast Rada UE, na wniosek Komisji Europejskiej, może przyjąć zalecenia służące osiągnięciu celu, jakim jest ochrona zdrowia obywateli UE. Powyższe przepisy zostały przywołane i zastosowane podczas tworzenia propozycji legislacyjnych dających podwaliny Europejskiej Unii Zdrowotnej. Dalsze działania instytucji unijnych odpowiadały też potrzebom obywateli dotkniętych skutkami

pandemii COVID-19, którzy domagali się zwiększenia kompetencji UE w zakresie zapobiegania zagrożeniom zdrowotnym, nakładów na niwelowanie negatywnych skutków pandemii i koordynacji działań na poziomie ponadpaństwowym (European Parliament, 2020).

12.2. Powstanie i funkcjonowanie Europejskiej Unii Zdrowotnej

W 2020 roku zdecydowano o rozwoju projektu Europejskiej Unii Zdrowotnej. W jej ramach wszystkie państwa członkowskie UE mogą przygotowywać się na potencjalne kryzysy zdrowotne i podejmować wspólne działania w celu zapobieżenia zagrożeniom, pozyskiwać nowe, innowacyjne leki i produkty medyczne oraz reagować na epidemie innych chorób, w tym przede wszystkim chorób nowotworowych. Założono także doskonalenie metod zapobiegania, leczenia i opieki w odniesieniu do chorób najczęściej diagnozowanych w UE, a także będących głównymi przyczynami śmierci. Celami Europejskiej Unii Zdrowotnej stały się (Komisja Europejska, 2024a):

- zapewnienie lepszego poziomu ochrony zdrowia Europejczyków;
- zwiększenie gotowości UE i krajów członkowskich do zapobiegania ewentualnym pandemiom w przyszłości i do reagowania na nie;
- poprawa odporności europejskich systemów opieki zdrowotnej.

Komisja Europejska, by móc wprowadzić w życie założenia Europejskiej Unii Zdrowotnej, przygotowała propozycje czterech aktów prawnych: pierwszy z nich zmienił i dostosował nieprzystającą do nowych warunków decyzję z 2013 roku o poważnych zagrożeniach transgranicznych (Decision, 2013, s. 1–15); drugi dostosowywał działania Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób do zmienionej pandemią sytuacji (European Commission, 2020b). Trzecia propozycja rozszerzyła zakres kompetencji Europejskiej Agencji Leków, a czwarta – unijny mechanizm ochrony ludności (European Commission, 2020a). Dopracowując wspomniane wcześniej propozycje prawne z 2020 roku umożliwiające reagowanie na przyszłe kryzysy, Rada przyjęła w 2022 roku rozporządzenie w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia (Rozporządzenie, 2022), które zakłada gruntowne planowanie gotowości i bardziej zintegrowany system nadzoru nad zagrożeniami, lepsze zdolności w zakresie dokładnej oceny ryzyka i ukierunkowanego reagowania na wykryte zagrożenia, istnienie mechanizmu wspólnych zamówień medycznych w celu przeciwdziałania zidentyfikowanemu zagrożeniu czy możliwość przyjęcia wspólnych środków na poziomie UE w celu przeciwdziałania

przyszłym transgranicznym zagrożeniom zdrowia publicznego. Udoskonalone Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób ma z kolei wystosowywać zalecenia dla państw członkowskich dotyczące gotowości na wypadek zagrożeń dla zdrowia, będzie także prowadzić nową sieć laboratoriów referencyjnych oraz utworzy unijną grupę zadaniową ds. szybkich interwencji w dziedzinie zdrowia w przypadku wykrycia nowego poważnego ogniska epidemicznego. Wzmocniona Europejska Agencja Leków jest przygotowana do działania na wypadek sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego w odniesieniu do produktów leczniczych i wyrobów medycznych. Może obecnie lepiej monitorować i łagodzić niedobory leków i wyrobów medycznych w sytuacjach krytycznych oraz podczas stanów zagrożenia zdrowia.

W 2021 roku powołano też Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (Health Emergency Preparedness and Response Agency, HERA). Do jego zadań należy opracowywanie, produkowanie i kupowanie medycznych środków przeciwdziałania na wypadek kryzysów zdrowotnych oraz w ich trakcie (np. produkcja szczepionek przeciw małpiej ospie). Zapewnia lepszą koordynację bezpieczeństwa zdrowotnego i współpracę państw członkowskich UE z przemysłem farmaceutycznym, czy też wzmocnienie globalnych struktur reagowania kryzysowego w obszarze zdrowia. Urząd podejmuje też współpracę międzynarodową z partnerami z krajów trzecich, by poprawić bezpieczeństwo zdrowotne w skali świata. Działania Urzędu są finansowane z programów: Horyzont Europa, Program UE dla Zdrowia (EU4Health), Hera Invest będącego częścią InvestEU oraz innych środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju na współpracę z krajami trzecimi, NextGeneration EU. Państwa członkowskie korzystają z programów finansowanych z funduszy polityki spójności, np. z REACT-EU, który stanowi popandemiczne uzupełnienie środków funduszy strukturalnych, czy też wspierających wielonarodowe projekty współfinansowane ze środków polityki spójności realizowane w ramach tzw. IP-CEI Health – Important Project of Common European Interest Health (European Commission, 2022; Komisja Europejska, 2023).

W latach 2022 i 2023 OECD i Komisja Europejska opublikowały sprawozdania na temat stanu gotowości do reagowania na zagrożenia w dziedzinie zdrowia od momentu uruchomienia instrumentów postpandemicznych (European Union, 2023). Podkreślono w nich postępy poczynione od początku pandemii COVID-19. Wskazano również nowe wyzwania, takie jak rozwój medycznych środków przeciwdziałania, dalsza ocena zagrożeń, zapewnienie odporności łańcuchów dostaw i zdolności produkcyjnej w UE, koordynacja i współpraca międzynarodowa. W 2023 roku zauważono poprawę ochrony zdrowia obywateli UE w odniesieniu do skutków pandemii COVID-19. Stwierdzono, że największym wyzwaniem stało się zapobieganie chorobom nowotworowym i ich leczenie, zwłaszcza w kontekście nierówności w dostępie do badań przesiewowych i terapii w państwach członkowskich. Drugim obszarem wymagającym wzmocnionych działań jest sfera zdrowia

psychicznego, a w szczególności jego pogorszenie od wybuchu pandemii. Zaakcentowano też konieczność rozwoju europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia (European Health Data Space, EHDS), która umożliwi dostęp do danych transgranicznych i reagowanie na zagrożenia, rozwój badań klinicznych i leczenia, wpisując się jednocześnie w transformację cyfrową (European Commission, 2023a; OECD, 2023).

12.3. Europejski plan walki z rakiem

Jedna czwarta zachorowań na nowotwory na świecie jest diagnozowana w Europie. Dane International Agency for Research on Cancer (IACR) i European Cancer Information System (ECIS) wskazują, że w 2020 roku u 2,7 mln osób w Unii Europejskiej wykryto chorobę nowotworową, a 1,3 mln chorych zmarło z jej powodu (IACR, 2023). Szacuje się, że jeżeli nie zostaną podjęte działania zapobiegawcze, do 2040 roku liczba zachorowań wzrośnie o ok. 20%, czyli do 3,2 mln osób, a liczba zgonów zwiększy się o 24%. Choroba nowotworowa stanie się ich pierwszą przyczyną w Europie. Około 600 tysięcy nowych zachorowań będzie wynikiem starzenia się społeczeństwa (czynnik demograficzny) (Musiałkowska, 2023). Zachorowania na nowotwory w Europie wywołują negatywne skutki gospodarcze. Ich łączny koszt przekracza 100 mld euro rocznie (Komisja Europejska, 2021). Do tej kwoty należy zaliczyć zarówno koszty leczenia i opieki zdrowotnej, jak i utracone przychody z pracy osób chorujących przewlekle i wyłączonych z pracy zawodowej przez leczenie. Pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na opiekę onkologiczną, utrudniając dostęp do profilaktyki, leczenia, diagnozowania oraz leków (Komisja Europejska, 2021). Ponieważ w trakcie pandemii spadła liczba rozpoznań nowotworów, prognozuje się, że nastąpi wzrost stwierdzonych przypadków, który pociągnie za sobą większe koszty leczenia ze względu na wyższy stopień zaawansowania choroby, wymagający zazwyczaj zastosowania bardziej kosztownych terapii.

W ramach planu walki z rakiem założono bardzo szerokie i kompleksowe wsparcie, tzw. inicjatywy przewodnie. Są one odzwierciedleniem ścieżki opieki w przypadku choroby i wiążą się z czterema kluczowymi obszarami działania, w których UE wnosi największą wartość dodaną: 1) profilaktyka, 2) wczesne wykrywanie, 3) diagnostyka i leczenie, 4) jakość życia pacjentów onkologicznych i osób żyjących z rakiem lub wyleczonych. Pozwalają one wspierać zdobywanie nowej wiedzy na temat nowotworów i monitorowanie zachorowalności, wykrywanie czynników epidemiologicznych, rozwój rejestru nierówności w dostępie do opieki onkologicznej, badania przesiewowe, diagnostykę i leczenie, akcje edukacyjne, udzielać wsparcia infrastrukturalnego, w tym w przepływie danych w europejskiej przestrzeni danych,

czy wspomagać funkcjonowanie systemów leczenia nowotworów np. przez sieci onkologiczne. W planie znalazły się (Komisja Europejska, 2024b):

- centrum wiedzy na temat raka,
- diagnostyka i leczenie nowotworów dla wszystkich,
- europejska inicjatywa dotycząca obrazowania raka,
- europejska inicjatywa na rzecz propagowania wiedzy o chorobach nowotworowych,
- wyeliminowanie nowotworów spowodowanych wirusem brodawczaka ludzkiego,
- inicjatywa na rzecz poprawy jakości życia pacjentów onkologicznych,
- unijny program badań przesiewowych w kierunku raka,
- rejestr dotyczący nierówności w przeciwdziałaniu nowotworom,
- unijna sieć krajowych kompleksowych ośrodków onkologicznych,
- inicjatywa na rzecz pomocy dzieciom chorym na nowotwór.

W raportach podkreśla się też dotychczasowe postępy we wczesnym wykrywaniu, stosowaniu skutecznych metod leczenia i leczenia podtrzymującego w Europie, dzięki którym ponad 12 mln osób (w tym około 300 tysięcy dzieci) wyleczono z raka (Komisja Europejska, 2024b). Bardzo duży nacisk kładzie się na profilaktykę chorób nowotworowych (i cywilizacyjnych), ponieważ ok. 40% zachorowań można uniknąć przy stosowaniu odpowiednich zachowań prozdrowotnych, ale również dzięki wsparciu przez UE i państwa członkowskie towarzyszących zdrowiu obszarów, np. polityki ochrony środowiska (OECD, 2023). Wskazuje się, że państwa UE mogą wspólnie dążyć do realizacji następujących celów towarzyszących prewencji (Komisja Europejska, 2024b):

- zadbanie o to, by do 2040 roku tytoniu używało mniej niż 5% ludności (pokolenie wolne od tytoniu);
- ograniczenie szkodliwego spożywania alkoholu zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju ONZ (co najmniej o 10% do 2025 roku) oraz ograniczenie ekspozycji młodych ludzi na reklamy alkoholu;
- ograniczenie zanieczyszczenia środowiska przez dostosowanie unijnych norm jakości powietrza do wytycznych WHO oraz ograniczenie narażenia na substancje rakotwórcze i promieniowanie;
- podnoszenie poziomu wiedzy i kompetencji zdrowotnych w celu promowania zdrowszego stylu życia.

Europejski plan walki z rakiem jest finansowany z wielu programów już istniejących oraz nowych, zarządzanych z poziomu europejskiego, i dysponuje budżetem ok. 4 mld euro. Należą do nich: Horyzont Europa, a w nim Misja Rak (zakładająca koncentrację środków programu na projektach wspierających realizację planu oraz strategii UE w pokonaniu wyzwań związanych z zachorowaniami na nowotwory) i Klaster 1 Zdrowie; Program UE dla zdrowia (EU4Health), Program Cyfrowa

Europa, program Erasmus+, inicjatywy Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii w zakresie zdrowia (EIT Health), wspólnota Euratom (badania w zakresie radiologii) lub uzupełniająco gwarancje programu InvestEU. Plan jest również wspomagany na poziomie krajowym i regionalnym środkami polityki spójności czy środkami pokryzysowego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności NextGenerationEU (Komisja Europejska, 2021; Musiałkowska, 2023).

12.4. Zdrowie psychiczne

Przed pandemią COVID-19 co szósta osoba w UE miała problemy ze zdrowiem psychicznym. Kryzysy ostatnich lat, w tym pandemia, przyczyniły się do pogorszenia dobrostanu psychofizycznego wielu osób, w szczególności młodych i cierpiących już wcześniej na choroby psychiczne. Badanie Eurobarometru (2023) ujawniło, że aż 46% obywateli UE doświadczyło problemów emocjonalnych lub psychospołecznych w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Jedna czwarta obywateli UE (lub członków ich rodzin) miała problemy z dostępem do usług w zakresie zdrowia psychicznego. Aż 89% obywateli UE uznało, że promocja zdrowia psychicznego jest równie ważna jak promocja zdrowia fizycznego. Koszty leczenia chorób i skutków chorób w obszarze zdrowia psychicznego sięgają ok. 600 mld euro rocznie (European Commission, 2023c). Komisja Europejska zapoczątkowała działania mające poprawić stan zdrowia psychicznego przez wprowadzenie 20 inicjatyw przewodnich. Podobnie jak w przypadku planu walki z rakiem działania odniesiono do cyklu zdrowia i opieki nad pacjentem, czyli do odpowiedniej i skutecznej profilaktyki, dostępu do wysokiej jakości i przystępnej cenowo opieki zdrowotnej i leczenia w dziedzinie zdrowia psychicznego, a także – reintegracji społecznej po powrocie do zdrowia. Ze względu na zróżnicowanie czynników wpływających na zdrowie psychiczne inicjatywami objęto różne obszary polityki.

Zadecydowano o budowaniu zdolności w zakresie zdrowia psychicznego w UE. Promowanie dobrego zdrowia psychicznego, profilaktyki i wczesnej interwencji w przypadku problemów będzie się odbywać z wykorzystaniem inicjatywy na rzecz zapobiegania depresji i samobójstwom, inicjatywy „Zdrowi razem” (wzmocnienie komponentu „Zdrowie psychiczne”), platformy dla osób doświadczających problemów ze zdrowiem psychicznym, europejskiego kodeksu zdrowia psychicznego czy dzięki stworzeniu wspólnego systemu badań nad mózgiem. Poprawa równowagi psychicznej dzieci i młodzieży zakłada utworzenie sieci zdrowia psychicznego dzieci i młodzieży, rozpowszechnienie materiałów dotyczących profilaktyki, inicjatywy dla młodzieży. Pomoc najbardziej potrzebującym obejmuje ochronę ofiar przestępstw i utworzenie w ramach walki z nowotworami: platformy dla młodych osób żyjących z rakiem lub z niego wyleczonych. Przeciwdziałanie zagrożeniom

psychospołecznym w miejscu pracy ma następować dzięki inicjatywie na szczeblu UE czy kampaniom prowadzonym w miejscu pracy. Wzmocnienie systemów ochrony zdrowia psychicznego oraz poprawa dostępu do leczenia i opieki wynikać ma z inicjatywy na rzecz większej liczby lepiej wyszkolonych specjalistów w UE, ze wsparcia technicznego reform w zakresie zdrowia psychicznego w kilku sektorach, gromadzenia danych na temat zdrowia psychicznego. Na finansowanie inicjatyw w obszarze zdrowia psychicznego przeznaczono ok. 1,23 mld euro w ramach różnych instrumentów finansowych, takich jak: Horyzont Europa, Program UE dla zdrowia, Kreatywna Europa, operacje UE dotyczące ochrony ludności i pomocy humanitarnej, program Obywatele, Równość, Prawa i Wartości czy EU-OSHA. Skorelowano działania z działaniami Misji Rak i skierowano je do młodych osób chorych oraz wyleczonych z raka. Ponadto w państwach członkowskich jest możliwe wykorzystanie środków funduszy strukturalnych oraz Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności NextGenerationEU. Założono też utworzenie kompleksowej strategii wsparcia zdrowia psychicznego po 2024 roku (European Commission, 2023b).

12.5. Reforma przepisów prawa farmaceutycznego

Działaniom przedstawionym w poprzednich podrozdziałach towarzyszy również planowana reforma prawa i funkcjonowania sektora farmaceutycznego w Europie. Wspólnota jest dużo mniej konkurencyjna, jeśli chodzi o innowacyjność, nakłady na produkcję czy liczbę odkrywanych nowych leków, w porównaniu z USA czy Chinami. Ma natomiast przewagę komparatywne w zakresie dostępu i bliskości centrów badawczo-rozwojowych i firm oraz bliskości geograficznej między podmiotami (CRA, 2022).

Komisja Europejska stara się uwzględnić zarówno dobro pacjentów (zgodnie z koncepcją podejścia do pacjenta będącego w centrum opieki zdrowotnej), jak i sektora farmaceutycznego (podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności, por. tabela 12.1).

Założenia reformy są przedmiotem licznych dyskusji stowarzyszeń przedsiębiorstw farmaceutycznych i organizacji pacjenckich, podczas których pada wiele krytycznych uwag odnośnie do proponowanych zmian, np. dotyczących ograniczenia możliwości rozwoju innowacyjnych firm czy mechanizmów kształtowania cen z udziałem pacjentów (CRA, 2022; The Economist, 2023).

Pierwsze oceny działań w zakresie zapobiegania niedoborom leków pozwalają zauważyć, że instytucje powołane do działań w warunkach kryzysów, takie jak Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia oraz Europejska Agencja Leków, wskazały, których najważniejszych antybiotyków może zabraknąć

Tabela 12.1. Korzyści dla pacjentów oraz przedsiębiorstw sektora farmaceutycznego w wyniku reformy prawa farmaceutycznego w UE

Korzyści dla pacjentów	Korzyści dla przedsiębiorstw
<ul style="list-style-type: none"> • lepszy dostęp do skutecznych i niedrogich leków • zapobieganie niedoborom leków i ich zwiększona dostępność • wcześniejsze dopuszczanie do obrotu leków biopodobnych, by obniżyć koszty leczenia • lepsza dostępność leków dla dzieci i leków na choroby rzadkie • lepsze uwzględnianie potrzeb różnych grup pacjentów przy zatwierdzaniu leków • łatwiejszy dostęp do informacji o produkcie • leki bardziej przyjazne dla środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> • promowanie światowej klasy innowacji • zmniejszenie obciążeń administracyjnych i przyspieszenie wydawania pozwoleń na leki innowacyjne • zachęcanie do badań i rozwoju w sektorze farmaceutycznym oraz w opiece zdrowotnej • rozwiązanie problemu oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komisja Europejska, 2024d).

przed sezonem zimowym 2023/24 i kolejnymi. Podejmowane są działania trojkiego rodzaju (Komisja Europejska, 2024d):

- natychmiastowe i krótkoterminowe służące ograniczeniu krytycznych niedoborów;
- środki strukturalne wspierające bezpieczeństwo dostaw w perspektywie długoterminowej;
- partnerstwa międzynarodowe na rzecz dostaw.

24 października 2023 roku uruchomiono też europejski mechanizm dobrowolnej solidarności dotyczący leków, który umożliwia danemu krajowi UE zgłoszenie zapotrzebowania na konkretny lek, a inne kraje UE mogą w odpowiedzi wskazać, jakie leki są u nich dostępne do ponownej dystrybucji. Ponadto zaproponowano utworzenie unijnego wykazu leków o znaczeniu krytycznym oraz Sojuszu na rzecz Leków Krytycznych (skupiającego podmioty z różnych środowisk), określenie przepisów ułatwiających pacjentom dostęp do leków, wymianę dobrych praktyk w zakresie wzajemnego ustalenia cen przez kraje UE oraz wysokości refundacji (kraje o niższym poziomie rozwoju miałyby niższe ceny leków refundowanych przez właściwe organy, a te o wyższym poziomie – wyższe). Ta kwestia jest przedmiotem dyskusji z producentami leków.

Podsumowanie

Zdrowie jest jednym z kluczowych czynników dobrostanu każdej osoby. W trakcie pandemii COVID-19 oraz kryzysu wywołanego wojną czy zmianą klimatu można było dostrzec, jak bardzo są potrzebne skoordynowane działania wielu państw świata. Unia Europejska również zareagowała na wyzwania związane z zagrożeniem

zdrowia i bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli przez zintensyfikowanie współpracy w tym obszarze. Wykorzystano w tym celu podstawy traktatowe pozwalające UE na podejmowanie działań pośrednich i uzupełniających podstawowe działania państw członkowskich, zgodnie z zasadą subsydiarności. Kryzysy transgraniczne muszą być rozwiązywane na innym poziomie niż poziom krajowy. W odpowiedzi na potrzeby i wyzwania zdecydowano o utworzeniu Europejskiej Unii Zdrowotnej (por. także Wouters i in., 2023), która ma przygotować Wspólnotę na lepsze reagowanie na przyszłe kryzysy i zagrożenia (poszerzony wymiar instytucjonalny Unii), a także działać w obszarach priorytetowych, takich jak choroby cywilizacyjne, w szczególności przez zapobieganie chorobom nowotworowym i zaburzeniom zdrowia psychicznego oraz ich leczenie. Wraz z towarzyszącą tym obszarom zmianą i reformą prawa farmaceutycznego stanowią one filary Europejskiej Unii Zdrowotnej. Odpowiedzi na zdiagnozowane problemy (projekty) w ramach każdego z filarów są finansowane ze środków budżetowych, dostępnych w perspektywie finansowej 2021–2027 w ramach różnych programów zarządzanych na szczeblu europejskim i uzupełnione środkami dystrybuowanymi na poziomie krajowym i regionalnym (polityka spójności) oraz nadzwyczajnymi postpandemicznymi środkami Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności NextGenerationEU.

Ponadto, oprócz podjęcia inicjatywy wewnątrz UE, Komisja Europejska przyjęła w 2022 roku strategię dotyczącą zdrowia na świecie, wpisującą się w ramy koncepcji „jednego zdrowia” (*one health*) promowanej przez WHO, a integrującą zdrowie ludzi, zwierząt i ochronę środowiska. Zdrowie stało się też jednym z filarów polityki zewnętrznej UE, zgodnie ze strategią *Global Gateway* (strategią na rzecz inteligentnych, czystych i bezpiecznych połączeń w sektorze cyfrowym, energetycznym i transportowym, a także doskonalenia m.in. systemów opieki zdrowotnej, edukacji i badań naukowych na całym świecie). Celem zewnętrznego wymiaru działalności Europejskiej Unii Zdrowotnej jest zapewnienie lepszego przygotowania na zagrożenia zdrowotne i reagowania na nie (Komisja Europejska, 2024a).

Powołanie do życia Europejskiej Unii Zdrowotnej nie tylko podnosi rangę zdrowia w ramach procesu integracji, ale przede wszystkim otwiera pole do pogłębianych badań każdego z jej aspektów, w tym kwestii zarządzania wieloszczeblowego, badań w zakresie ekonomiki zdrowia, funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej i – dzięki uzyskanym wynikom – oddziaływania na przyszły kształt europejskiej polityki w zakresie zdrowia.

Bibliografia

- Alemanno, A. (2020). Towards a European Health Union: Time to level up. *European Journal of Risk Regulation*, 11(4), 721–725. <https://doi.org/10.1017/err.2020.106>

- CRA (Charles River Associates). (2022). *Factors affecting the location of biopharmaceutical investments and implications for European policy priorities*. <https://efpia.eu/media/676753/cra-efpia-investment-location-final-report.pdf>
- Decision. (2013, 5 listopada). Decision No 1082/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on serious cross-border threats to health and repealing Decision No 2119/98/EC Text with EEA relevance.
- de Ruijter, A. (2019). EU health law & policy: The expansion of EU power in public health and health care. *Oxford Studies in European Law*. Oxford University Press.
- ECIS (European Cancer Information System). (2023). <https://ecis.jrc.ec.europa.eu/>
- Eurobarometr. (2023, 9 października). *Badanie Eurobarometr Flash na temat zdrowia psychicznego*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3032>
- European Commission. (2020a). *Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism* (COM/2020/220 final).
- European Commission. (2020b). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 851/2004 Establishing a European Centre for Disease Prevention and Control* (COM/2020/726 final).
- European Commission. (2021). *Commission decision of 16 September 2021 establishing the Health Emergency Preparedness and Response Authority* (2021/C 393 I/02).
- European Commission. (2023a). *A new approach to mental health*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_23_3051
- European Commission. (2023b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a comprehensive approach to mental health* (COM 2023/298 final).
- European Commission. (2023c). *Reports confirm the European Health Union is better prepared to combat health threats*. https://health.ec.europa.eu/state-health-eu_en
- European Parliament. (2020). *Public opinion in times of Covid-19. A public opinion survey commissioned by the European Parliament first results – 14 July 2020*. www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/public_opinion_in_the_eu_in_time_of_coronavirus_crisis_2/en-covid19-survey2-key-findings.pdf
- European Union. (2023). *State of health in the EU. Synthesis report 2023*. https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-12/state_2023_synthesis-report_en.pdf
- IACR (International Agency for Research on Cancer). (2023). <https://www.iarc.who.int/>
- Komisja Europejska. (2021). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Europejski plan walki z rakiem* (COM/2021/44 final).
- Komisja Europejska. (2024a). *Europejska Unia Zdrowotna. Wspólnie chrońmy nasze zdrowie*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_pl
- Komisja Europejska. (2024b). *Europejski plan walki z rakiem*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union/cancer-plan-europe_pl
- Komisja Europejska. (2024c). *Kompleksowe podejście do zdrowia psychicznego*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union/comprehensive-approach-mental-health_pl

- Komisja Europejska. (2024d). *Reforma unijnego prawodawstwa farmaceutycznego*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-health-union/reform-eu-pharmaceutical-legislation_pl
- Musiałkowska, I. (2023, 19–22 kwietnia). *How Europe supports and funds the fight against cancer*. Wystąpienie na 14th International Conference of Contemporary Oncology.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2022). *Health at a glance 2022: Europe. State of Health in the EU Cycle*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/507433b0-en>
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). (2023). *Health at a glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2371 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz uchyleneia decyzji nr 1082/2013/UE.
- Shaw, M. (2024). *For healthcare to be sustainable, it must work for innovators, healthcare systems and patients*. *Blog EFPIA*. <https://efpia.eu/news-events/the-efpia-view/blog-articles/for-healthcare-to-be-sustainable-it-must-work-for-innovators-healthcare-systems-and-patients/>
- TFUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). (2004). (Dz.U. 2004.90.864/2). <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej-rzym-1957-03-25-17099384>
- The Economist (2023, 7–8 listopada). *8th Annual World Cancer Series Europe*. Konferencja The Economist Impact.
- Wouters, O. J., Forman, R., Anderson, M., Mossialos, E. i McKee, M. (2023). The launch of EU Health Emergency Preparedness and Response Agency (HERA): Improving global pandemic preparedness. *Health Policy*, 133, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2023.104844>

 **Judyta Cabańska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
judyta.cabanska@ue.poznan.pl

 **Magdalena Śliwińska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
magdalena.sliwinska@ue.poznan.pl

13

Zrównoważone i odporne społeczeństwo

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/13>

Sustainable and resilient society

Abstract: Parallel to the environmental aspects, social well-being is central to the concept of sustainable development. Therefore the purpose of this chapter is to explore the social aspects of sustainable development and the importance of building a sustainable and resilient society in the face of today's global challenges. This chapter presents the social aspects of sustainable development. It analyses the UN Sustainable Development Goals, the Sustainable Society Index and the importance of building resilient and sustainable societies. It then explores how N. N. Taleb's concepts of black swans and antifragility can be used to build resilient and sustainable societies. The study was based on an analysis of documents and a review of literature. The study is based on document analysis and literature review. The findings of the study confirm that achieving the UN Sustainable Development Goals requires action at both micro- and macro-levels, as well as international cooperation. Societies have an important role to play in achieving the UN Sustainable Development Goals, and that sustainable and resilient societies, broadly understood in the context of M. Taleb's concept of antifragility, may prove crucial in crisis situations.

Keywords: resilient society, sustainable society, sustainable development, resilience, antifragility, Sustainable Society Index.

Sugerowane cytowanie:

Sugerowane cytowanie: Cabańska, J. i Śliwińska, M. (2024). Zrównoważone i odporne społeczeństwo. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 173–184). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/13>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

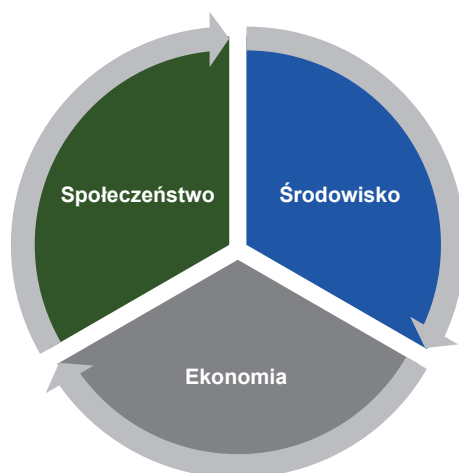
Globalne wyzwania, z którymi zmagają się współczesne społeczeństwa, wymagają szybkich i skutecznych reakcji. Problemy związane z ograniczeniem zasobów, nierównościami społecznymi oraz zmianami klimatycznymi są obecnie przedmiotem debaty publicznej i stały się przyczyną podejmowania działań związanych z budową zrównoważonych i odpornych społeczeństw. Zakres omawianych tematów w kontekście zmian klimatycznych jest coraz bardziej zróżnicowany, co świadczy o złożoności problemu (Hsieh i Yeh, 2024). Skuteczną odpowiedź na współczesne wyzwania może stanowić realizacja celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), które odnoszą się do kwestii ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, z uwzględnieniem perspektywy długookresowej oraz integracji międzypokoleniowej (Gadomska-Lila i Wasilewicz, 2016).

Pojęcie zrównoważonego rozwoju jest często przedstawiane w odniesieniu do zagadnień dotyczących ochrony środowiska, ale w ramach szerszej definicji obejmuje także aspekty społeczne i ekonomiczne (Breffini i Dunphy, 2024). Realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju zaczęła być postrzegana jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego (Teneta-Skwiercz, 2018). Działania w zakresie zrównoważonego rozwoju obejmujące aspekty społeczne stały się impulsem do rozważania kwestii równowagi bytu ludzi i stworzenia koncepcji zrównoważonego społeczeństwa (Gotowska, 2017). W kontekście realizacji celów zrównoważonego rozwoju kluczowe jest bowiem dostosowanie współczesnych społeczeństw do wyzwań globalnych XXI wieku. Jednym z najważniejszych warunków funkcjonowania zrównoważonego społeczeństwa jest jego odporność, która pomaga w przywracaniu równowagi w przypadku występowania zjawisk, które tę równowagę zakłócają. Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja społecznych aspektów celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz znaczenia i sposobów budowy zrównoważonego i odpornego społeczeństwa w obliczu współczesnych wyzwań globalnych.

13.1. Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój został określony w 1987 roku w raporcie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (zwanej też Komisją Brundtland) pt. *Our common future* jako „rozwój odpowiadający obecnym potrzebom bez uszczerbku dla możliwości spełnienia swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia” (United Nations, 1987). W dokumencie tym zwrócono szczególną uwagę na potrzebę powiązania

celów gospodarczych z celami ekologicznymi i społecznymi. Idea zrównoważonego rozwoju zakłada zatem zapewnienie rozwoju gospodarczego przy jednoczesnej ochronie równowagi społecznej i środowiskowej (rysunek 13.1). W analizach dotyczących zrównoważonego rozwoju istotne jest zatem pojęcie triady ładów, które odpowiadają trzem wymienionym aspektom (Pawlonka, 2018).



Rysunek 13.1. Triada zrównoważonego rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ciarko i Paluch-Dybek, 2014).

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, obejmująca wymiar postępu społecznego, wzrostu gospodarczego i poszanowania środowiska, jest obecnie wdrażana na podstawie celów określonych w *Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 roku. Agenda jest kompleksową strategią rozwoju świata do 2030 roku, zawierającą cele i zadania zorientowane na trwałą transformację. Wskazano w niej 17 celów (*sustainable development goals*, SDGs), które odnoszą się do wyzwań cywilizacyjnych w perspektywie do 2030 roku w obszarach: społecznym, środowiskowym i ekonomicznym (tabela 13.1). Wszystkie cele zrównoważonego rozwoju są ze sobą wzajemnie powiązane i ich realizacja w sposób bezpośredni lub pośredni wpływa na osiągnięcie dobrobytu społecznego (Clegg i in., 2024).

Do celów zrównoważonego rozwoju bezpośrednio odnoszących się do kwestii społecznych można zaliczyć: zmniejszanie ubóstwa i głodu (cel 1 i 2), ochronę podstawowej jakości życia i zdrowia ludzkiego (cel 3), zapewnienie możliwości edukacji (cel 4), dążenie do równości płci (cel 5), możliwość podjęcia godnej pracy przez wszystkich ludzi (cel 8), uczynienie miejsc zamieszkania bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu

Tabela 13.1. Cele zrównoważonego rozwoju ONZ

Cel 1	Wypełnić ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie
Cel 2	Wypełnić głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo
Cel 3	Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt
Cel 4	Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie
Cel 5	Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt
Cel 6	Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych przez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi
Cel 7	Zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie
Cel 8	Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywnie zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi
Cel 9	Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność
Cel 10	Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami
Cel 11	Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu
Cel 12	Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji
Cel 13	Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom
Cel 14	Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony
Cel 15	Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustynnienia, powstrzymywanie i odwracanie proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej
Cel 16	Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu
Cel 17	Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ONZ, 2015).

(cel 11), promowanie pokojowych i inkluzywnych społeczeństw wraz z zapewnieniem wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz do skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu (cel 16). Pozostałe cele, choć bezpośrednio nie zawierają aspektów społecznych, pośrednio także odnoszą się do funkcjonowania społeczeństwa w dobrobycie gospodarczym, z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Do poszczególnych celów przypisano zadania pozwalające na ich realizację – łącznie określono 169 zadań (ONZ, 2015). Do każdego z zadań *Agendy* przyporządkowano wskaźniki mierzące postępy ich realizacji – razem 231 wskaźników, za których raportowanie odpowiadają rządy (United Nations, 2017). Globalne ramy wskaźników dla celów zrównoważonego rozwoju zostały opracowane przez Międzyagencyjną Grupę Ekspertów ds. Wskaźników SDG (IAEG-SDG) i uzgodnione na 48. sesji Komisji Statystycznej ONZ, która odbyła się w marcu 2017 roku, a następnie przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne 6 lipca 2017 roku i zawarte w przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Uchwale w sprawie prac Komisji Statystycznej dotyczącej Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju (A/RES/71/313).

Zgodnie z uchwałą, ramy wskaźników będą co roku udoskonalane i kompleksowo poddawane przeglądowi przez Komisję Statystyczną. Globalne ramy wskaźników zostaną uzupełnione wskaźnikami na poziomie regionalnym i krajowym, które będą opracowane przez państwa członkowskie (United Nations, 2023).

Cele zrównoważonego rozwoju podzielono w *Agendzie* na pięć obszarów, w ramach których wyodrębniono główny zakres działań (tabela 13.2). Obszary te określono jako tzw. 5xP: ludzie (*people*), planeta (*planet*), dobrobyt (*prosperity*), pokój (*peace*), partnerstwo (*partnership*). Odnoszą się one do głównego celu wprowadzenia SDGs, tj. uświadomienia ludzkości znaczenia ustalenia wspólnych wytycznych dotyczących eliminacji ubóstwa, ochrony planety i poprawy jakości życia (Marti i Cervelló-Royo, 2023).

Tabela 13.2. Obszary celów zrównoważonego rozwoju

Obszar	Zakres działań
Ludzie	Wyeliminowanie głodu i ubóstwa, zapewnienie równości i godności
Planeta	Ochrona planety przed degradacją przez zrównoważoną konsumpcję i produkcję oraz zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi
Dobrobyt	Zapewnienie możliwości korzystania z dobrodziejstw dostatniego i satysfakcjonującego ich życia w zgodzie naturą
Pokój	Wspieranie funkcjonowania sprawiedliwych, pokojowych i inkluzywnych społeczeństw
Partnerstwo	Globalna współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ONZ, 2015).

Podjęcie działań w tych pięciu kluczowych obszarach jest niezbędne do budowania społeczeństwa zrównoważonego i odpornego na kryzys. W próbach zdefiniowania pojęcia „zrównoważonego społeczeństwa” uwzględnia się wszystkie elementy zrównoważonego rozwoju, podkreślając jakościowe aspekty życia ludzkiego. Zrównoważone społeczeństwo zatem to takie, które zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia, a jednocześnie nie ogranicza możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb oraz w którym każdy człowiek ma możliwość rozwoju w wolności i w harmonii z otoczeniem. W celu określenia stopnia zrównoważonego rozwoju definicja zrównoważonego społeczeństwa jest uzupełniana dodatkowymi elementami. Zgodnie z rozszerzoną definicją „zrównoważone społeczeństwo” to społeczeństwo, w którym każdy człowiek potrafi się rozwijać i zdobywać odpowiednie wykształcenie, żyje w czystym środowisku oraz w zrównoważonym i bezpiecznym otoczeniu, korzysta z zasobów nieodnawialnych w sposób odpowiedzialny, aby przyszłe pokolenia nie zostały z pustymi rękami, oraz przyczynia się do zrównoważonego rozwoju świata (de Kerk i Manuel, 2008). W określaniu społeczeństwa zrównoważonego zwraca się także uwagę na jego inkluzywność oraz dbałość o marginalizowane grupy społeczne, a pracę w takim społeczeństwie traktuje się jako główny sposób poprawy jakości życia (Pawlonka, 2018).

Do określenia stopnia zrównoważonego rozwoju społeczeństwa konieczne jest stałe monitorowanie postępów w trzech wymiarach: ludzkim, środowiskowym i gospodarczym. W tym celu niderlandzka Fundacja Społeczeństwa Zrównoważonego opracowała indeks zrównoważonego społeczeństwa (*sustainable society index*, SSI), który opiera się na definicji Komisji Brundtland i dodatkowo uwzględnia społeczne aspekty życia ludzkiego. Indeks zrównoważonego społeczeństwa obejmuje 21 parametrów, które można podzielić na osiem kategorii i trzy wymiary dobrostanu: ludzki, środowiskowy, ekonomiczny (tabela 13.3) (Saisana i Filippas, 2012). Dane dotyczące SSI są publikowane od 2006 co dwa lata.

Tabela 13.3. Indeks zrównoważonego społeczeństwa

Wymiar	Kategoria	Parametr
Wymiar ludzki	Potrzeby podstawowe	1. Dostęp do żywności
		2. Dostęp do wody pitnej
		3. Bezpieczeństwo sanitarne
	Zdrowie	4. Zdrowe życie
		5. Czyste powietrze
		6. Czysta woda
	Rozwój osobisty i społeczny	7. Edukacja
		8. Równość płci
		9. Dystrybucja dochodów
		10. Dobre zarządzanie
Wymiar środowiskowy	Stan środowiska	11. Jakość powietrza
		12. Bioróżnorodność
	Zasoby naturalne	13. Odnawialne zasoby wodne
		14. Konsumpcja
	Klimat i energia	15. Energia odnawialna
		16. Emisja gazów cieplarnianych
Wymiar ekonomiczny	Transformacja	17. Rolnictwo organiczne
		18. Rzeczywiste oszczędności
	Gospodarka	19. PKB
		20. Zatrudnienie
		21. Dług publiczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Saisana i Filippas, 2012).

Cele zrównoważonego rozwoju stanowią odpowiedź na współczesne wyzwania globalne. Rozwiązanie problemów, takich jak zmiany klimatyczne, ubóstwo, nierówności dochodowe, przy jednoczesnych ograniczeniach zasobów i coraz większych oczekiwaniach nabywców, pracowników oraz konsumentów, wymaga skutecznego działania oraz stałego monitorowania postępów w tym zakresie (Gadomska-Lila i Wasilewicz, 2016). Wynikająca z koncepcji zrównoważonego rozwoju wizja społeczeństwa, w którym rozwój gospodarczy wspiera postęp społeczny i respektuje konieczność ochrony środowiska, staje się coraz bardziej powszechna w debacie publicznej.

13.2. Koncepcje czarnych łabędzi i antykruchości a budowa społeczeństwa odpornego na kryzysy

Rozważania na temat budowy społeczeństwa zrównoważonego wpisują się w szeroką i interdyscyplinarną koncepcję odporności społeczeństwa rozumianą najczęściej jako zdolność do zaadaptowania się do warunków kryzysowych i nieoczekiwanych zdarzeń przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do realizacji swoich podstawowych celów (m.in. Amitage i in., 2012; Benedikter i Fathi, 2017; Pagett, 2018, 2022; Paton i Johnston, 2001). Opublikowany w 2020 roku raport ONZ zawierający wskazówki, jak budować społeczeństwa odporne, definiuje odporność jako zdolność jednostek, gospodarstw domowych, społeczności, miast, instytucji i społeczeństw do zapobiegania, przeciwdziałania, absorpcji, adaptacji, reagowania i odbudowy w sposób pozytywny, wydajny i skuteczny w obliczu szerokiego zakresu zagrożeń, przy jednoczesnym utrzymaniu akceptowalnego poziomu funkcjonowania bez uszczerbku dla długookresowej perspektywy zrównoważonego rozwoju, pokoju i bezpieczeństwa, praw człowieka i dobrobytu dla wszystkich (ONZ, 2020). Niewątpliwie współczesne wyzwania globalne o charakterze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym, ściśle związane z potrzebą przyspieszenia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju, stanowią pewnego rodzaju warunki kryzysowe i wiążą się z koniecznością dostosowywania się do bardziej lub mniej nieoczekiwanych zmian postrzeganych jako zagrożenia. Dlatego w kontekście wyzwań dotyczących zrównoważonego rozwoju, przed którymi stają współczesne społeczeństwa, istotne wydaje się podjęcie rozważań, na ile popularne koncepcje czarnych łabędzi (2007) i antykruchości (2012) Nassima Taleba mogą się okazać przydatne w konstruowaniu narzędzi sprzyjających dostosowaniu społeczeństw do wyzwań globalnych XXI wieku i budowaniu odpornego społeczeństwa. Czarne łabędzie to zdaniem Taleba (2014, s. 25) „nieprzewidywalne i nieregularne zdarzenia o ogromnej skali i potężnych konsekwencjach, nieoczekiwane dla żadnego z obserwatorów, mające jednocześnie największy wpływ na tworzenie historii”. Wprawdzie metafora czarnego łabędzia służy ilustracji tezy, że prognozy się nie sprawdzają, gdyż zawsze pojawi się jakieś zjawisko niemożliwe wcześniej do przewidzenia, jednak Taleb, rozwijając swą koncepcję, nie kwestionuje potrzeby podejścia strategicznego, lecz krytykuje raczej prognozowanie obarczone błędnymi założeniami kształtowanymi pod zbyt silnym wpływem trendów z przeszłości (Mączyńska 2020, s. 90). Taleb nie zaprzecza też potrzebie wypracowywania wielowariantowych scenariuszy i strategii przygotowywania się na tego typu wstrząsy. Obrazowo przedstawia to na przykładzie indyka, który uznał, że skoro codziennie traktowany jest przez właścicieli troskliwie, to znaczy, że zawsze już tak będzie. Dla niego czarnym łabędziem stało się Święto Dziękczynienia. Za rzeczywisty przykład zjawiska

będącego czarnym łabędziem często podaje się w ostatnim okresie pandemii COVID-19, choć można spotkać się z opiniami, że istniały przesłanki, by przewidzieć wybuch tego typu pandemii.

Taleb zauważa, że niektórym rzeczom służą wstrząsy, że mogą się wręcz rozwijać i rozkwitać pod wpływem zmienności, przypadkowości, nieładu, stresu, szeroko rozumianej niepewności. Dlatego wprowadza pojęcie antykruchości jako przeciwieństwo kruchości (Taleb, 2013, s. 21). Nie jest ona jednak dla niego synonimem wytrzymałości, za której symbol można uznać stale odradzającego się z popiołu feniksa. Symbolem antykruchości jest raczej hydra, której w miejsce odciętej głowy nieustannie wyrastają dwie nowe, czyniąc ją niezniszczalną (Mączyńska, 2020, s. 90). Koncepcja ta zasadniczo zmienia podejście do niepewności i nieprzewidywalności, gdyż upatruje w nich szansę na pozytywne zmiany i postęp. Skoro bowiem nie da się czarnych łabędzi przewidzieć, trzeba się na nie przygotować, budując w taki sposób antykruchość, by przewyciężanie kolejnych niespodziewanych kryzysów i różnego rodzaju problemów prowadziło do wzmocnienia społeczeństwa i stałego postępu.

Czy globalne zagrożenia i wyzwania, przed jakimi stoją obecnie społeczeństwa, można uznać za czarne łabędzie? Wydaje się, że nie. Od połowy lat 70. XX wieku podnoszono systematycznie tematy związane z potrzebą zrównoważonego rozwoju (Meadows i in., 1972). Trudno zatem uznać, że obecne problemy stanowią niespodziewany wstrząs o charakterze czarnego łabędzia. Choć ze względu na ignorowanie problemu przez różne gremia ich eskalacja w ostatnich latach może stanowić dla niektórych zaskoczenie. Podobnie zmiany regulacyjne wynikające z konieczności przyspieszenia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju stanowią niejednokrotnie zaskoczenie dla różnych grup społecznych. Nie ma jednak podstaw, by twierdzić, że nie dało się obecnych zjawisk i zmian przewidzieć. Koncepcja antykruchości, która powstała jako antidotum na czarne łabędzie, może stanowić niezwykle istotny fundament dla tworzenia strategii przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom o charakterze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym oraz budowania społeczeństwa odpornego na różnego rodzaju wyzwania i kryzysy. Warunki niepewności i nieprzewidywalności, w jakich przyszło żyć współczesnym społeczeństwom, oraz skutki zagrożeń globalnych wymuszające radykalne działania w kierunku realizacji celów zrównoważonego rozwoju wymagają wielowymiarowego wzmocnienia odporności społeczeństwa, a wizja hydry, której w miejsce uciętej głowy odrastają dwie, może dla wszystkich zaangażowanych w ten proces stanowić jasny przekaz, na czym ta odporność powinna polegać. Trudno ponadto przewidzieć, co przyniesie przyszłość i jakiego rodzaju łabędzie – zielone (katastroficzne zdarzenia ekologiczne) czy błękitne (nieoczekiwane zdarzenia generowane przez technologie cyfrowe i AI) – pojawią się w najbliższych latach (Mączyńska, 2020, s. 91).

13.3. Jak budować społeczeństwo odporne na wyzwania i kryzysy?

W kontekście powyższych rozważań odporność społeczeństwa należałoby rozumieć nie tyle jako zdolność adaptacji do sytuacji kryzysowych i nieoczekiwanych zdarzeń, przy jednoczesnym osiągnięciu założonego celu, ile jako wykorzystywanie pojawiających się wyzwań i problemów, wynikających m.in. z potrzeby zrównoważonego rozwoju jako okazji do przyspieszonego postępu.

Jak to jednak osiągnąć? Temat ten jest przedmiotem ożywionego interdyscyplinarnego dyskursu naukowego, na podstawie którego są tworzone przesłanki dla podejmowania działań o charakterze politycznym. PartnersGlobal zwraca uwagę na następujące czynniki sprzyjające budowie odporności społeczeństwa:

- konieczność rozwijania w ramach społeczeństwa zdolności adaptacyjnych – bycie przygotowanym na nieznaną, przewidywanie przyszłości i elastyczność;
- etos odporności i akceptacja niepewności – posiadanie planów awaryjnych oraz sposobu bycia, myślenia czy zestawu umiejętności potrzebnych do przetrwania i wychodzenia z niepowodzeń;
- podnoszenie świadomości sytuacyjnej i myślenia systemowego – świadomość kompleksowości, wielopoziomowości i dynamiki systemów, w których dana społeczność jest osadzona;
- rozwijanie kompetencji narracyjnych polegających na celowej komunikacji i wzajemnym zrozumieniu sprzyjającym samorefleksji i współpracy;
- umacnianie legitymizacji – radykalnej przejrzystości i zaangażowania budujących zaufanie społeczne dzięki wierności misji w komunikatach i działaniu;
- zwiększenie powiązań zewnętrznych i wewnętrznych umożliwiających synergię konieczną do proaktywnego zarządzania zmianą i komunikacją;
- rozbudzanie przedsiębiorczego nastawienia prowadzącego do przekształcania zagrożeń w szansę.

ONZ (2020) zwraca z kolei uwagę na cztery kluczowe elementy budowy odpornego społeczeństwa:

- 1) zrozumienie kontekstu oraz wielorakich i wzajemnie powiązanych wymiarów ryzyka;
- 2) rozpoznanie, jak systemy (ekonomiczny, społeczny, ekologiczny) są powiązane, co zwiększa świadomość wpływu zjawisk zachodzących w ramach jednego systemu na pozostałe;
- 3) zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron ułatwiające uwzględnienie odmiennych perspektyw i potrzeb;
- 4) zadbanie o obecność potencjału odporności, a więc zdolności absorpcyjnych, adaptacyjnych, antycypacyjnych, prewencyjnych i transformacyjnych oraz zasobów do radzenia sobie, wytrzymywania i odbijania się od wstrząsów.

Wysiłki podejmowane przez ONZ na rzecz budowania odpornych społeczeństw opierają się również na wspólnych zasadach, takich jak:

- niepozostawianie nikogo w tyle i docieranie do osób najbardziej potrzebujących i zagrożonych w sposób uwzględniający płeć;
- zapewnienie równości, niedyskryminacji i podejścia opartego na prawach człowieka;
- odpowiedzialność za dążenie do partnerstw sprzyjających włączeniu społecznemu;
- nieszkodzenie;
- długoterminowe zaangażowanie w elastyczne, ale i strategiczne podejście;
- dążenie do podejścia kontekstowego i dostosowanego do indywidualnych potrzeb;
- wczesne działanie w celu zapobiegania kryzysom lub ich łagodzenia;
- budowanie lokalnego i krajowego potencjału w zakresie odpowiedzialności i przywództwa.

Powyższe zalecenia nie stanowią uniwersalnej recepty na zbudowanie odpornego na wszelkie kryzysy i wyzwania społeczeństwa, są jednak konkretnymi wytycznymi na poziomie politycznym – do sformułowania szczegółowych strategii i podejmowania konkretnych działań, które muszą być dostosowane do specyficznej sytuacji i warunków, w jakich żyją społeczeństwa.

Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału była identyfikacja społecznych aspektów celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz znaczenia i sposobów budowy zrównoważonego i odpornego społeczeństwa w obliczu współczesnych wyzwań globalnych. Zrównoważony rozwój jest wielowymiarową koncepcją, stanowiącą przedmiot rozważań przedstawicieli wielu dziedzin obejmujących kwestie środowiskowe, gospodarcze i społeczne. Cele zrównoważonego rozwoju ONZ, które stanowią odpowiedź na współczesne problemy o zasięgu globalnym, obejmują zatem aspekty ekologiczne, społeczne i ekonomiczne. Realizacja tychże celów jest wyzwaniem dla współczesnych społeczeństw i wymaga działań zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym oraz ścisłej współpracy społeczności międzynarodowej. Globalne problemy osiągnęły bowiem skalę i poziom złożoności, których nie da się rozwiązać na poziomie jednostki czy jednego państwa. W koncepcji zrównoważonego rozwoju kluczowe znaczenie ma dobrobyt społeczny. Zrównoważony rozwój wymaga zabezpieczenia podstawowych potrzeb wszystkich ludzi i zapewnienia im możliwości zaspokojenia aspiracji do lepszego życia. Jednak dobrobyt

społeczny będzie trwały tylko wtedy, gdy standardy na całym świecie uwzględnią długoterminowy zrównoważony rozwój (United Nations, 1987). Realizacja celów zrównoważonego rozwoju służy budowie tzw. zrównoważonego społeczeństwa, a jednocześnie to społeczeństwo, w wymiarze zarówno lokalnym, jak i globalnym, odgrywa kluczową rolę w ich osiągnięciu. Jego zrównoważenie i szeroko rozumiana odporność, którą należy postrzegać m.in. w kontekście koncepcji antykruchości Nassima Nicholas Taleba, mogą się okazać decydujące w sytuacjach kryzysowych. Zrównoważone i odporne społeczeństwa będą zdolne nie tylko do adaptacji do zaistniałych sytuacji oraz przeciwdziałania globalnym problemom o charakterze społecznym i środowiskowym, ale będą także potrafiły wykorzystać pojawiające się wyzwania i kryzysy do przyspieszenia rozwoju i poprawy szeroko rozumianego dobrostanu społecznego.

Bibliografia

- Armitage, D., Béné, C., Charles, A. T., Johnson, D. i Allison, E. H. (2012). The interplay of well-being and resilience in applying a social-ecological perspective. *Ecology and Society*, 17(4), 15. <https://doi.org/10.5751/ES-04940-170415>
- Benedikter, R. i Fathi, K. (2017). What is a resilient society? Toward integrated resilient communities: A view from Germany. *Localities*, 7(2017), 209–222. <https://doi.org/10.15299/local.2017.11.7.209>
- Breffni, L. i Dunphy, N. (2024). Sustaining energetic communities: energy citizenship and participation in an age of upheaval and transition. *Scientific Reports*, 8(1). <https://doi.org/10.1038/s41598-024-53367-8>
- Ciarko, M. i Paluch-Dybek, A. (2014). Ład ekonomiczny, środowiskowy oraz społeczny triadą zrównoważonego rozwoju. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka*, 9, 17–27.
- Clegg, S. R., Cuhna, M. P., López, A., Sirage, E. i Rego, A. (2024). Tackling sustainable development goals through new space. *Project Leadership and Society*, 5. <https://doi.org/10.1016/j.plas.2023.100107>
- Gadomska-Lila, K. i Wasilewicz, J. (2016). Zrównoważony rozwój i społeczna odpowiedzialność z perspektywy biznesowej. *Studia i Prace WNEIZ US*, 46(1), 300–309.
- Gotowska, M. (2017). Od równowagi bytu do zrównoważonego społeczeństwa. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 49(1), 43–54.
- Hsieh, Y.-L. i Yeh, S. C. (2024). The trends of major issues connecting climate change and the sustainable development goals. *Discover Sustainability*, 5, 1/2024.
- Marti, L. i Cervelló-Royo, R. (2023). Disparities in sustainable development goals compliance and their association with country risk. *Sustainable Development*, 31(4).
- Mączyńska, E. (2020). Czy pandemia to czarna łabędź? *Biuletyn PTE*, 3(90), 89–92.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Rendens, J. i Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth. A report for the Club of Rome's Project on the predicament of mankind*. Universe Book.

- ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). (2015, 25 września). *Przekształcamy nasz świat. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne. https://www.un.org/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf
- ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). (2020). *UN common guidance on helping build resilient societies*. <https://reliefweb.int/report/world/un-common-guidance-helping-build-resilient-societies-december-2020>
- Pagett, R. (2022). Can a society be resilient. W: R. C. Brears (red.), *The Palgrave handbook of climate resilient societies*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-42462-6_82
- Pagett, R. M. (2018). *Building global resilience in the aftermath of sustainable development*. Palgrave Macmillan.
- PartnersGlobal. (2020, 25 listopada). *Yes to resiliency! But HOW does civil society become more resilient in these uncertain times?* <https://www.partnersglobal.org/newsroom/yes-to-resiliency-but-how-does-civil-society-become-more-resilient-in-these-uncertain-times>
- Paton, D. i Johnston, D. (2001). Disasters and communities: vulnerability, resilience and preparedness. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 10(4), 270–277.
- Pawlonka, C. (2018). Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju. *Rynek-Społeczeństwo-Kultura*, 4(30), 28–31.
- Saisana, M. i Filippas, D. (2012). *Sustainable Society Index (SSI): Taking societies' pulse along social, environmental and economic issues*. The Joint Research Centre audit on the SSI. Publications Office of the European Union, JRC76108.
- Taleb, N. N. (2013). *Antykruchłość. O rzeczach, którym służą wstrząsy*. Kurhaus Publishing.
- Taleb, N. N. (2014). *Czarny Łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*. Kurhaus Publishing.
- Teneta-Skwiercz, D. (2018). Wskaźniki pomiaru zrównoważonego rozwoju – Polska na tle krajów Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 516, 121–132.
- United Nations. (1987). *Our common future. Report of the World Commission on environment and development*. <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=en&v=pdf>
- United Nations. (2017). *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017*. https://ggim.un.org/documents/a_res_71_313.pdf
- United Nations. (2023). *SDG indicators. Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>
- Van de Kerk, G. i Manuel, A. R. (2008). A comprehensive index for a sustainable society: The SSI – the Sustainable Society Index. *Ecological Economics*, 6(2–3), 228–242.

14

Zrównoważone zachowania konsumentów – wybrane zagadnienia

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/14>

Sustainable consumer behavior – selected aspects

Abstract: The purpose of the chapter is to present consumers' activities and behaviors that should be implemented to achieve sustainable and responsible consumption. The chapter is prepared basing on current literature, reports and companies organisational documents. Sustainable consumption assumes optimal and conscious use of available resources to achieve development, while minimising the harmful impact on the environment and ensuring satisfaction for both the current and future generations. The key element in ensuring sustainable consumption is conscious and responsible consumer, as a representative of the household, that should be aware and comply with Zero Waste rules, that are in line with Sustainable Development Goals. Initiatives such as foodsharing, community kitchens, using mobile applications to reduce the surplus food, freeganism or following plant-based diets might be crucial in achieving sustainable food consumption and, among others, reduction of food waste. There is a big need to increase the awareness of consumers in terms of sustainable behaviors and their access to information through, e.g., social campaigns.

Keywords: sustainable consumption, sustainable consumer behavior, Sustainable Development Goals, Zero Waste concept, reduction of food waste, deconsumption, plant-based alternatives.

Sugerowane cytowanie:

Sielicka-Różyńska, M. (2024). Zrównoważone zachowania konsumentów – wybrane zagadnienia. W: J. Całańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 185–193). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/14>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Koncepcja zrównoważonej konsumpcji w wielu aspektach opiera się na dorobku nauk ekonomicznych. W teorii konsumenta przyjmuje się, że jest on podmiotem racjonalnym, a jego działania skierowane są na „maksymalizację użyteczności (satysfakcji) czerpanej ze spożycia koszyka dóbr (...) oraz z czasu wolnego” (Milewski, 2000, s. 134). Koncepcja zrównoważonej konsumpcji uwzględnia także pojęcie ograniczoności (rzadkości) zasobów i nakierowuje na wypracowanie zrównoważonego podejścia do wykorzystania zasobów. Jest ona spójna w wielu aspektach z dążeniami do wdrożenia zasad zielonej gospodarki (*green economy*), czyli gospodarki służącej poprawie dobrobytu człowieka, równości społecznej, a jednocześnie zmniejszającej ryzyko dla środowiska naturalnego i niedoborów ekologicznych (Ryszawska, 2013). Zgodnie z założeniami zielonej gospodarki Komisja Europejska postuluje zwiększanie wydajności produkcji przy równoczesnym zużyciu mniejszej ilości surowców, zmniejszeniu kosztów i ograniczeniu wpływu wywieranego na środowisko naturalne (European Commission, 2023).

Koncepcja zrównoważonej konsumpcji czerpie też inspiracje z jednego z najnowszych trendów ekonomii, jakim jest ekonomia współdzielenia się (*sharing economy, collaborative consumption*), czyli wspólnej konsumpcji. *Sharing economy* obejmuje obszary, takie jak: wymiana (*bartering*), współdzielenie (*sharing*), pożyczanie (*lending*), wynajmowanie (*renting*) zamiast posiadania na własność. Ekonomia ta wyrosła na gruncie możliwości oferowanych przez rozwój nowych technologii, w tym internetowych platform wymiany usług (Goryńska-Goldmann i Mytko, 2021).

Zrównoważona konsumpcja zakłada optymalne i świadome wykorzystanie dostępnych zasobów do uzyskania rozwoju, przy jednoczesnym zminimalizowaniu szkodliwego wpływu na środowisko i zapewnieniu satysfakcji zarówno aktualnemu, jak i przyszłemu pokoleniu. Najważniejszym elementem zapewnienia zrównoważonej konsumpcji jest świadomy i odpowiedzialny konsument jako przedstawiciel gospodarstwa domowego, zdający sobie sprawę z powodów określonych zachowań i ich zgodności z wzorcami zrównoważonej konsumpcji. Rozdział prezentuje wybrane działania i zachowania konsumentów, których wdrożenie jest niezbędne dla osiągnięcia zrównoważonej konsumpcji.

14.1. Koncepcja zero waste

Zachowania konsumentów prowadzące do zrównoważonej konsumpcji powinny uwzględniać wytyczne koncepcji *zero waste*, która została po raz pierwszy

zdefiniowana w 2004 roku przez Zero Waste International Alliance. Obecnie stosowana definicja określa, że *zero waste*

jest celem, który jest etyczny, ekonomiczny, skuteczny i wizjonerski, aby prowadzić ludzi ku zmianie stylu życia i praktyk, które naśladują naturalne cykle odnawiania się, gdzie wszelki materiał, którego się pozbyto, jest zaprojektowany tak, by być zasobem do wykorzystania przez innych. *Zero waste* oznaczana projektowanie i zarządzanie produktami oraz procesami, aby systematycznie eliminować szkodliwość odpadów i materiałów oraz zmniejszać ich objętość, przetwarzać i odzyskiwać wszystkie zasoby, nie spalać ich ani nie zakopywać (Zero Waste International Alliance, 2023).

W Polsce Zero Waste International Alliance reprezentowane jest Polskie Stowarzyszenie Zero Waste, które podejmuje działania w celu zmiany świadomości społecznej dotyczącej zasobów, promuje bezodpadowy styl życia oraz zachęca do zmiany wzorców produkcji i konsumpcji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, organizując akcje takie jak „Z własnym kubkiem” czy „Torby bumerangi” (Polskie Stowarzyszenie Zero Waste, 2023). Koncepcja *zero waste* opiera się na kilku zasadach (pięć R), które uwzględniając kolejność ważności, obejmują:

- 1) odmawiaj (*refuse*),
- 2) ograniczaj (*reduce*),
- 3) używaj ponownie (*reuse*),
- 4) recyklinguj (*recycle*),
- 5) kompostuj (*rot*).

Wdrażanie powyższych reguł znajduje swoje odzwierciedlenie w wynikach prezentowanych w raporcie *European consumer payment report 2021*, zawierających deklaracje ponad 50% europejskich konsumentów oświadczających, że kupują mniej niż przed pandemią COVID-19, by żyć prościej i ograniczyć nieład, przy czym w Polsce taką postawę wyraża 62% badanych. Trzy czwarte badanych twierdzi, że coraz częściej naprawia i przetwarza stare rzeczy zamiast kupować nowe (Intrum, 2021). Zgodnie z koncepcją *zero waste* nacisk powinien być położony na zasobooszczędność i unikanie wytwarzania odpadów.

Koncepcja *zero waste* wpisuje się w cele zrównoważonego rozwoju (*sustainable development goals*, SDGs) stanowiące priorytetowe kierunki współpracy międzynarodowej w sferze polityki rozwojowej Narodów Zjednoczonych (UNIC, 2023). W ramach celu 12: „Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji” znajdujemy zadanie 12.2: „Do 2030 roku zapewnić zrównoważone zarządzanie i efektywne zużycie zasobów naturalnych” oraz zadanie 12.5: „Do 2030 roku istotnie obniżyć poziom generowania odpadów przez prewencję, redukcję, recykling i ponowne użycie”. Obydwa zadania mają punkty wspólne z zasadami *zero waste*. Najnowszy raport z realizacji SDGs (United Nations, 2022) wskazuje na istotny problem zagospodarowania elektroodpadów, których ilość wzrasta z uwagi na

zwiększone użytkowanie, krótki cykl życia produktów i niewielką liczbę napraw. Jedynie co czwarty elektroodpad jest przetworzony prawidłowo, tzn. zapewnia unieszkodliwienie powstałych w wyniku demontażu niebezpiecznych substancji oraz brak negatywnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi.

14.2. Zrównoważone zachowania konsumentów na rynku żywności – przykłady działań i podejmowanych inicjatyw

W zakresie celu 12 zadanie 12.3 bezpośrednio odnosi się do konieczności ustalenia i wprowadzenia zrównoważonych zachowań konsumentów na rynku żywności: „Do 2030 roku zmniejszyć o połowę globalną ilość marnowanej żywności *per capita* w sprzedaży detalicznej i konsumpcji” (UNIC, 2023). W 2021 roku oszacowano, że 58,4 mln ton świeżej masy żywności zostało zmarnowanych w Unii Europejskiej (UE), przy czym 54% odpadów żywnościowych pochodziło z gospodarstw domowych. Przeciętny Europejczyk generuje w swoim gospodarstwie domowym 70 kg odpadów żywnościowych rocznie (Eurostat, 2023). W przeliczeniu na mieszkańca najwięcej żywności zostało zmarnowanej w gospodarstwach domowych w Portugalii (124 kg), następnie we Włoszech (107 kg), a najmniej w Hiszpanii i Słowenii, odpowiednio 30 i 36 kg na mieszkańca. W Polsce przeciętna ilość marnowanej żywności jest niższa od średniej w UE (61 kg na mieszkańca), jednak Polska znajduje się na czwartym miejscu, biorąc pod uwagę sumaryczną ilość żywności marnowanej w gospodarstwach domowych (2,3 mln ton świeżej masy) (tabela 14.1).

Aby osiągnąć ambitne ogólne cele w zakresie niemarnowania żywności, należy podjąć działania ukierunkowane na gospodarstwa domowe, które przyniosą znaczne korzyści środowiskowe, gospodarcze i społeczne. Choć na gospodarstwa domowe istotny wpływ mają działania innych sektorów oraz czynniki zewnętrzne, konsumenci są świadomi swojej roli w ograniczaniu marnowania żywności (Eurobarometr, 2015; Samotyja i Sielicka-Różyńska, 2021).

EU Platform on Food Losses and Food Waste (2019) wydała w grudniu 2019 roku rekomendacje działań mających na celu obniżenie ilości marnowanej żywności. Zalecenia dotyczące konsumentów sugerują zmianę zachowań jednostek i społeczności. Każdy konsument przez podejmowanie decyzji w życiu codziennym oraz określone wzorce konsumpcji może w istotny sposób wpłynąć na ilość marnowanej żywności. Niezwykle ważne są organizacje konsumenckie, których rolą powinno być podnoszenie świadomości konsumentów i wspieranie zmiany ich zachowań przez dostarczanie zaleceń i praktycznych wskazówek, jak ograniczyć marnowanie żywności w domu. W raporcie zasugerowano działania w następujących obszarach:

Tabela 14.1. Żywność marnowana w gospodarstwach domowych UE na tle całkowitej ilości marnowanej żywności

Kraj	Całkowita ilość marnowanej żywności (ton świeżej masy)	Żywność marnowana w gospodarstwach domowych (ton świeżej masy)	Żywność marnowana w gospodarstwach domowych (kg na mieszkańca)
Austria	1 201 165	741 472	83
Belgia	3 034 977	811 895	70
Bułgaria	711 844	362 041	53
Chorwacja	280 008	212 396	54
Cypr	354 021	63 338	71
Czechy	972 445	742 749	69
Dania	1 344 550	507 000	87
Estonia	170 501	84 975	64
Finlandia	693 662	346 927	63
Francja	8 764 000	4 083 000	60
Grecja	2 048 189	930 323	87
Hiszpania	4 260 845	1 434 726	30
Holandia	2 586 744	847 654	48
Irlandia	753 081	220 816	44
Litwa	390 645	241 570	86
Luksemburg	83 622	46 727	73
Łotwa	245 442	136 950	73
Malta	79 589	47 235	92
Niemcy	10 922 321	6 496 282	78
Polska	4 281 212	2 300 626	61
Portugalia	1 874 832	1 285 442	124
Rumunia	b.d.	b.d.	b.d.
Słowacja	537 486	362 091	66
Słowenia	143 254	75 368	36
Szwecja	900 000	619 000	59
Węgry	883 486	634 598	65
Włochy	8 291 265	6 338 620	107

b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, 2023).

- 1) dom: planowanie posiłków/porcji, wykorzystywanie resztek żywności, korzystanie z mniejszego talerza, widelca i łyżki, zamrażanie porcji posiłków, prawidłowe przechowywanie żywności, stosowanie zasady FIFO (*first in, first out*), odróżnianie na opakowaniu daty minimalnej trwałości oznaczonej sformułowaniem „najlepiej spożyć przed/przed końcem...” (odnoszącej się do jakości produktu) od terminu przydatności do spożycia oznaczonego sformułowaniem „należy spożyć do...” (odnoszącego się do bezpieczeństwa żywności), dzielenie się żywnością z przyjaciółmi, współpracownikami lub sąsiadami;

- 2) sklepy: przygotowanie listy zakupów, kupowanie produktów niezbędnych, w odpowiednich ilościach, kupowanie żywności luzem, wybieranie niedoskonałych owoców i warzyw (*suboptimal products*);
- 3) praca/szkoła/uczelnia: racjonalne zachowania w stołówkach, nadzorowanie stanu lodówki biurowej, dzielenie się wskazówkami dotyczącymi ograniczenia marnowania żywności ze swoimi współpracownikami;
- 4) kawiarnia/restauracja/hotel: wybieranie mniejszych talerzy w bufetach, zabieranie niezjedzonych produktów – korzystanie z tzw. *doggy bag*.

Wspomniana we wstępie pracy ekonomia współdzielenia może się przyczynić do obniżenia ilości marnowanej żywności i wspierać zrównoważoną konsumpcję. Idea *foodsharingu*, zapoczątkowana przez aktywistę Raphaela Fellmera, jest wyrazem niezgody na ogromne marnotrawstwo jedzenia (Morrow, 2019). Stworzony przez niego ruch nieodpłatnego dzielenia się jedzeniem na terenie Niemiec, od 2016 roku działa w Polsce głównie w ramach społecznego ruchu o nazwie Jadłodzielnia (Foodsharing Polska, 2023). Działania społeczności Foodsharing Polska polegają na udostępnianiu przestrzeni, w której każdy może się podzielić lub poczęstować jedzeniem. Badania prowadzone przez Wiśniewską i Czernyszewicz (2023) wśród 469 studentów wykazały ich pozytywne nastawienie do idei *foodsharingu* i punktów udostępniania żywności. Większość zadeklarowała, że chętnie oddałaby nadwyżki jedzenia do punktów nieodpłatnej wymiany żywności, co można prawdopodobnie wiązać z cechami altruistycznymi (Wang i in., 2020) oraz chęcią przeciwdziałania marnotrawstwu.

Innym rozwiązaniem prowadzącym do zrównoważonej konsumpcji są kuchnie społeczne (*community kitchens*), które mogą funkcjonować na różne sposoby, np. jako kuchnie charytatywne (*soup kitchens*), kuchnie zbiorowe, miejsca szkolenia zawodowego oraz inkubatory małej przedsiębiorczości. Kuchnia społeczna to miejsce, w którym można przyrządzić posiłki dla siebie, dla rodziny, ale także przygotować większe ilości jedzenia i dzielić się nim z innymi, co pomaga zmniejszyć ilość marnowanego jedzenia. Tego typu kuchnie sprzyjają budowaniu relacji społecznych, eliminowaniu nierówności dochodowych oraz zapewniają dostęp do żywności najuboższym (Iacovou i in., 2013; Davies i Evans, 2019).

Kolejną możliwością zagospodarowania nadwyżek żywności wytworzonych przez restauracje, kawiarnie, piekarnie, sieci handlowe i lokalne sklepy są aplikacje Too Good to Go i Foodsi, które pozwalają konsumentom nabyć produkty w obniżonej cenie i jednocześnie przyczynić się do ograniczenia marnowania jedzenia. Aplikacje działają na zasadzie *managed marketplace*, czyli platformy internetowej obsługującej kupujących i sprzedających, ułatwiającej dokonanie transakcji między jednostkami. Kupujący wybierają spośród ofert lokali dostępnych w aplikacji i rezerwują paczkę niespodziankę, którą następnie odbierają tego samego lub kolejnego dnia przed zamknięciem lokalu.

Zyskującym na znaczeniu przejawem zrównoważonej konsumpcji jest freegizm, który pozostaje w opozycji do konsumpcjonizmu polegającego na ciągłym

nabywaniu, konsumowaniu, użytkowaniu i pozbywaniu się odpadów, by następnego dnia rozpocząć proces od nowa. Freeganizm jako subkultura zmiany i kontestacji społecznej neguje obecny system gospodarczy, w którym zysk stawiany jest ponad względy etyczne i w którym konsument wciąż kreuje nowe potrzeby, zastępując stary produkt nowym, bardziej nowoczesnym. Freeganie to ludzie, którzy podjęli świadomy i dobrowolny wybór nowego stylu życia. Kierują się zasadami, które w zakresie konsumpcji żywności mogą przejawiać się m.in. odzyskiwaniem odpadów (w tym żywności), minimalizacją ilości produkowanych odpadów, poszukiwaniem żywności w śmietnikach, pozyskiwaniem nadmiarowej i niepotrzebnej żywności (od sprzedawców na targowiskach, od restauratorów, dużych sieci handlowych), korzystaniem z produktów nieestetycznych, uszkodzonych lub lekko przeterminowanych, zanim zostaną one wyrzucone przez handlowców czy uprawianiem warzyw i owoców na własny użytek (Bąk, 2014; Czernyszewicz i in., 2022).

Chęć prowadzenia zdrowego stylu życia, wzrastająca świadomość konsumentka oraz ruchy ekologiczne prowadzą często do dekonsumpcji (antykonsumeryzmu), czyli zmian w zachowaniach konsumentów spowodowanych racjonalizacją konsumpcji. Zjawisko to obejmuje transformację preferencji odnoszących się do produktu, od materialnych do emocjonalnych, symplifikację codziennych zachowań konsumpcyjnych, zgodnie z zasadą „mniej znaczy więcej” (Jasiulewicz, 2015; Szul, 2012).

Szczególnie istotne z punktu widzenia zapewnienia zrównoważonej konsumpcji wydaje się zjawisko dekonsumpcji produktów pochodzenia zwierzęcego. Rezygnacja z produktów odzwierzęcych jest często związana z poszukiwaniem zamienników, których oferta nieustannie się poszerza (UNEP, 2023). Na rynku pojawiają się nowatorskie wyroby na bazie białek roślinnych (soi, grochu, ale także pszenicy, ziemniaka, fasoli, ciecierzycy), które są tak zaprojektowane, by imitować profil sensoryczny produktów pochodzenia zwierzęcego. Kolejną opcją jest mięso hodowane komórkowo (*cell-based meat*, *cultivated meat*), wytworzone z komórek mięśniowych i tłuszczowych zwierząt, namnażane w bioreaktorach. Obecnie mięso hodowane komórkowo nie jest dopuszczone do sprzedaży i spożycia w UE, natomiast w pierwszej połowie 2023 roku w Stanach Zjednoczonych firmy Upside Foods i Good Meat pozytywnie przeszły weryfikacje etykiety oraz procesu produkcji kurczaka hodowanego komórkowo. Innym kierunkiem jest stosowanie mikroorganizmów do produkcji określonych substancji, takich jak białka, enzymy, witaminy, które mogą się stać składnikami roślinnych zamienników. Ponadto prowadzone są badania nad hodowlą mikroorganizmów, takich jak drożdże, grzyby czy mikroalgi, które są bogatym źródłem białka i mogą być głównym składnikiem nowych wegańskich produktów. Przykładem jest firma Aqua Cultured Food, która wyprodukowała wegańskie zamienniki owoców morza, m.in. kalmary z mykoprotein, oraz firma Bosque Foods, która dostrzegła potencjał grzybni dla rozwoju substytutów kurczaka i wieprzowiny (Good Food Institute, 2023).

Podsumowanie

Zmiany, które dokonują się w zakresie postaw i zachowań konsumentów w kierunku zrównoważonej konsumpcji, są niezbędne w celu osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. By skutecznie kreować zrównoważone zachowania, konieczne jest podniesienie świadomości konsumentów oraz dostępu do informacji, m.in. przez kampanie społeczne. W dłuższej perspektywie inicjatywy powinny bardziej się skupiać na wpływaniu na normy społeczne w celu wywołania zmiany zachowania, a nie tylko na informowaniu i zwiększaniu świadomości kupujących. Warto, aby proponowane rozwiązania uwzględniały różne motywacje konsumentów, takie jak chęć oszczędzania pieniędzy, troska o środowisko, etyczne aspekty wyboru produktów. Synergia z innymi obszarami interwencji może pomóc we wzmocnieniu kluczowych komunikatów i zapewnić konsumentom kompleksowe zrozumienie założeń zrównoważonej konsumpcji.

Bibliografia

- Bąk, T. (2014). Freeganizm jako subkultura i zjawisko nowych wartości w zglobalizowanym świecie. *Edukacja Humanistyczna*, 1(30).
- Czernyszewicz, E., Komor, A., Białokurski, S., Wróblewska, W., Pawlak, J. i Goliszek, A. (2022). *Trendy konsumpcyjne na rynku żywności – wybrane zagadnienia*. Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”.
- Davies, A. i Evans, D. (2019). Urban food sharing: Emerging geographies of production, consumption and exchange. *Geoforum*, 99. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.11.015>
- EU Platform on Food Losses and Food Waste. (2019). *Recommendations for action in food waste prevention*. https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-05/fs_eu-actions_action_platform_key-rcmnd_en.pdf
- Eurobarometer. (2015). *Food waste and date marking*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2095>
- European Commission. (2023). *Energy, climate change, environment*. https://environment.ec.europa.eu/index_en
- Eurostat. (2023). *Food waste and food waste prevention – estimates*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Food_waste_and_food_waste_prevention_-_estimates
- Foodsharing Polska. (2023). *Jak działamy*. <https://www.foodsharing.pl/#dzialania>
- Good Food Institute. (2023). *2022 State of the industry report: Fermentation: Meat, seafood, eggs and dairy*. <https://gfi.org/wp-content/uploads/2023/01/2022-Fermentation-State-of-the-Industry-Report-1.pdf>

- Goryńska-Goldmann, E. i Mytko, W. (2021). *Zrównoważona konsumpcja żywności. Wybrane działania wspierające jej rozwój*. Difin.
- Iacovou, M., Pattieson, D. C., Truby, H. i Palermo, C. (2013). Social health and nutrition impacts of community kitchens: a systematic review. *Public Health Nutrition*, 16(3), 535–543. <https://doi.org/10.1017/S1368980012002753>
- Intrum. (2021). *European consumer payment report 2021*. <https://www.intrum.pl/partner-biznesowy/raporty-i-analizy/raporty/european-consumer-payment-report-2021/>
- Jasiulewicz, A. (2015). Konsumpcjonizm i dekonsumpcja jako współczesne trendy rynkowe. Zachowania polskich konsumentów. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(37), 417–425. <https://doi.org/10.17306/jard.2015.44>
- Milewski, R. (2000). *Podstawy ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morrow, O. (2019). Sharing food and risk in Berlin’s urban food commons. *Geoforum*, 99, 202–212. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.09.003>
- Polskie Stowarzyszenie Zero Waste. (2023). <https://zero-waste.pl/z-wlasnym-kubkiem/>, <https://zero-waste.pl/torby-bumerangi/>
- Ryszawska, B. (2013). *Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i pomiar jej wdrażania w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Samotcja, U. i Sielicka-Różyńska, M. (2021). How date type, freshness labelling and food category influence consumer rejection. *International Journal of Consumer Studies*, 45, 441–455. <https://doi.org/10.1111/ijcs.12634>
- Szul, E. (2012). Dekonsumpcja – moda czy sposób na kryzys. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 24, 316–328.
- UNEP (United Nations Environment Programme). (2023). *Frontiers 2023. What’s cooking? An assessment of the potential impacts of selected novel alternatives to conventional animal products*. <https://www.unep.org/resources/whats-cooking-assessment-potential-impacts-selected-novel-alternatives-conventional>
- UNIC Warsaw. (2023). *Cele zrównoważonego rozwoju*. <https://www.un.org.pl/>
- United Nations. (2022). *The sustainable development goals report 2022*. United Nations Publications.
- Wang, C., Huang, J., Liao, J. i Wan, X. (2020). Food sharing with choice: influence on social evaluation. *Frontiers in Psychology*, 11(2070). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.02070>
- Wiśniewska, M. i Czernyszewicz, E. (2023). Survey of young consumer’s attitudes using food sharing attitudes and behaviors model. *British Food Journal*, 125(1), 242–261. <https://doi.org/10.1108/BFJ-09-2021-1025>
- Zero Waste International Alliance. (2023). *Zero waste definition*. <https://zwia.org/zero-waste-definition/>



WYZWANIA HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO



15

Ekspansja usług dostarczanych cyfrowo w globalnym handlu

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/15>

Expansion of digitally deliverable services in the global trade

Abstract: The chapter presents the concept, essence and types of digitally deliverable services (DDS), the category extracted from the broader group – digital trade – which, in addition to DDS, includes goods and services ordered electronically but delivered in a traditional manner (cross-border e-commerce) and trade in digital content embodied in a tangible product. As the name suggests, DDS can be delivered electronically (like ICT services, sales and marketing services, financial services, professional services, and education and training services). In the trade of these services, geographical distance and other determinants shaping trade flows in goods and traditional services have become less and less important. Based on the review of reports and data provided by UNCTAD, WTO and OECD, the author uses stylised facts to illustrate the phenomenon and discuss its determinants and consequences across different types of economies. The analysis reveals that at both – the macro- and micro-levels, on the supply and demand side of DDS, a variety of challenges and barriers can be identified. Their multifaceted, careful examination becomes necessary to understand the phenomenon and propose appropriate solutions for both those creating and offering digital services, consumers, and policymakers responsible for regulations leading to the full exploitation of the growth potential of the digital transformation of the service sector.

Keywords: digitally deliverable services, digitalisation, cross-border trade in commercial services, exports.

Sugerowane cytowanie:

Mińska-Struzik, E. (2024). Ekspansja usług dostarczanych cyfrowo w globalnym handlu. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 197–206). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/15>



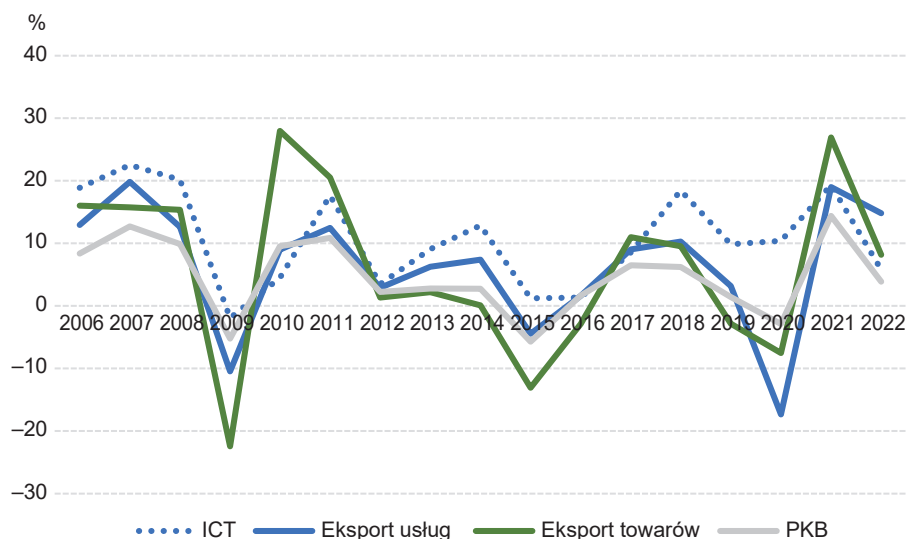
Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Eksport dóbr i usług w całym okresie powojennym stanowił siłę napędową gospodarki światowej. Średnioroczne tempo jego wzrostu przez kilka dekad ponaddwukrotnie przekraczało tempo wzrostu światowego PKB. Sytuacja zaczęła się zmieniać w minionej dekadzie, gdy światowy handel wytracił swój impet. W ostatnich latach dynamika zarówno PKB, jak i eksportu jest zbliżona do siebie i niska, co spowodowało nawet ukucie nowego terminu ‘slowbalizacja’ odzwierciedlającego stan, w jakim znajduje się obecnie globalny rynek. Wydarzenia bieżącej dekady, w tym pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, dodatkowo wpłynęły na obraz światowego handlu, jego wartość, wolumen, kierunki oraz strukturę. Jedyną składową światowego eksportu, która w szczególny sposób wyróżnia się na tle pozostałych, są usługi dostarczane cyfrowo (*digitally deliverable services*, DDS).

Międzynarodowy handel usługami dostarczany drogą cyfrową lub usługami, które mogą być świadczone za pośrednictwem sieci technologii informacyjno-komunikacyjnych, obejmuje m.in. usługi telekomunikacyjne, komputerowe i informacyjne (ICT), usługi sprzedaży i marketingu, usługi finansowe, usługi profesjonalne oraz usługi edukacyjne i szkoleniowe (OECD, 2023). Tradycyjnie handel usługami z racji konieczności bezpośredniego zaangażowania się sprzedawcy, odbiorcy lub obu stron transakcji, wymuszającego przemieszczanie się ludzi między granicami, był trudniejszy niż handel towarami, jednak postępująca digitalizacja w sektorze usług umożliwia szybki i relatywnie tani transfer, dla którego odległość geograficzna między usługodawcą a usługobiorcą istotnie traci na znaczeniu. Technologie cyfrowe i wszechobecność Internetu ułatwiają nie tylko kupowanie i sprzedawanie, ale też umożliwiają samo świadczenie wielu usług online i tym samym ponad granicami państw.

Na rysunku 15.1 przedstawiono tempo wzrostu światowego eksportu w podziale na dobra i usługi. Linia przerywaną z kategorii usług wyodrębniono usługi komputerowe i informacyjne, które stanowią trzon DDS i mogą dawać pewne przybliżenie dynamiki dla całej podgrupy usług dostarczanych cyfrowo. Nietrudno zauważyć, że odznaczają się one niezwykle wysokim tempem wzrostu. W 2020 roku ten strumień światowego handlu jako jedyny utrzymał pozytywną i zarazem wysoką dynamikę. Wybuch pandemii COVID-19 nie tylko nie utrudnił cyfrowego handlu, ale wręcz go stymulował. Warto zatem przyjrzeć mu się bliżej. W kolejnych podrozdziałach zostanie przeanalizowana specyfika i uwarunkowania handlu usługami dostarczany cyfrowo oraz szanse i wyzwania związane z ekspansją DDS tak na poziomie świata, jak i w przekroju gospodarek o różnych poziomach rozwoju gospodarczego i technologicznego.



Rysunek 15.1. Dynamika światowego eksportu dóbr i usług w zestawieniu z tempem wzrostu światowego PKB

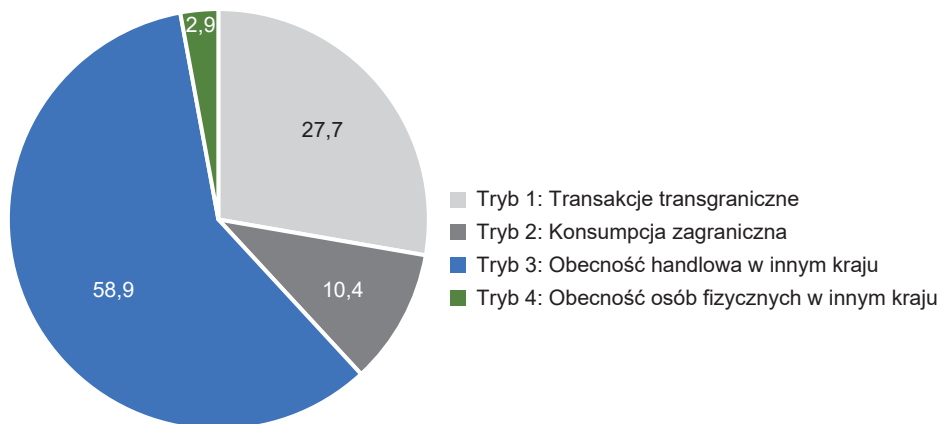
Źródło: opracowanie własne na podstawie (World Bank, 2024; WTO, 2024).

15.1. Specyfika i uwarunkowania handlu usługami dostarczonymi cyfrowo

Charakteryzując usługi dostarczane cyfrowo, należy na wstępie poczynić pewne zastrzeżenie. Błędem jest utożsamianie ich z całym handlem cyfrowym. To ostatnie pojęcie jest bowiem szersze, a DDS stanowią istotną, ale jednak tylko jedną podkategorię handlu cyfrowego. Na rysunku 2 przedstawiono schemat ułatwiający uchwycenie specyfiki obu pojęć. O handlu cyfrowym może być mowa wówczas, gdy albo zamówienie, albo dostawa odbywają się drogą cyfrową. Usługi dostarczane cyfrowo to taki strumień handlu, w którym, zgodnie z nazwą, dostawa zawsze odbywa się cyfrowo, a zamówienie może (i najczęściej ma) taki charakter, choć możliwe jest również zamówienie usług cyfrowych w sposób bezpośredni.

Co oczywiste, w odniesieniu do towarów dostawa musi się odbyć w sposób tradycyjny, jest jednak pewna ich grupa, która wykracza poza tradycyjne rozumienie dobra fizycznego. Od DDS odróżnić należy strumień handlu nazywany ‘handlem zawartością cyfrową’, który bywa intuicyjnie, choć błędnie traktowany jako usługa (IMF i in., 2023). Najlepszym przykładem może być druk 3D. Sam akt drukowania

jest z natury fizyczny i nie różni się od drukowania dwuwymiarowego, podobnie jak od innych procesów produkcyjnych, w których maszyny przekładają cyfrowy projekt na przedmiot materialny (mowa tu np. o wykorzystaniu sterowanych komputerowo maszyn służących do automatyzacji produkcji części z drewna, metalu, plastiku czy szkła). Usługa drukowania jest zatem dostarczana fizycznie, a nie cyfrowo, zaś powstałe obiekty są towarami fizycznymi.



Rysunek 15.2. Międzynarodowy handel usługami z uwzględnieniem trybu dostawy (szacunek na podstawie danych za rok 2017)

Źródło: (UNCTAD, 2022, s. 9).

Bardzo ważną rolę w procesie ekspansji DDS odgrywa rozwój platform cyfrowych. Ich pośrednictwo, podobnie jak w przypadku towarów, ułatwia zawieranie i finalizowanie wielu drobnych transakcji, jak na przykład usługi streamingowe, dostęp do muzyki, filmów i gier online, ale także usługi wspierające biznes, a w tym ubezpieczeniowe, finansowe czy call center. Zaawansowane technologie prowadzą jednak do rozwoju zupełnie nowych „przemysłów informacyjnych”, oferujących usługi w zakresie analityki *big data*, bezpieczeństwa cyfrowego czy przetwarzania w chmurze. Należy również wspomnieć o tradycyjnych usługach, jak usługi edukacyjne czy niektóre medyczne, których świadczenie do niedawna odbywało się wyłącznie w wyniku bezpośredniego kontaktu usługodawcy i usługobiorcy, a wraz z rozwojem technologii cyfrowych stają się w pewnej części dostępne w sposób zdalny. Dzięki możliwości świadczenia usług na odległość do obrotu międzynarodowego trafiły również takie tradycyjne usługi, które wcześniej nie były przedmiotem eksportu, jak np. wynajem nieruchomości. Rozwój platform cyfrowych i technik komunikacyjnych sprawia bowiem, że podmiotem

świadczącym taką usługę nie musi być koniecznie przedsiębiorstwo krajowe. Samo świadczenie ma jednak oczywiście charakter lokalny. Warto zauważyć, że również towary zawierają coraz więcej integralnie wkomponowanych w nie usług. Im bardziej skomplikowane technicznie urządzenie, tym bardziej znacząca część jego wartości przypada na projektowanie, badania i rozwój lub marketing. Przynajmniej niektóre z tych usług mogą być świadczone na odległość, choć ostatecznie są zawarte w produkcie.

Na rysunku 15.2 zaprezentowano klasyfikację usług będących przedmiotem handlu międzynarodowego sporządzoną według kryterium trybu dostawy. Tryb pierwszy odnosi się do transakcji transgranicznych zbliżonych do klasycznego handlu towarami, w ramach których usługi przepływają z jednego rynku na drugi. Przykładem usług dostarczanych w takim trybie są usługi logistyczne. Tryb drugi dotyczy sytuacji, w których mamy do czynienia przemieszczaniem się usługobiorcy przez granicę w celu nabycia usługi, co dotyczy usług turystycznych, uczestnictwa w targach, wystawach czy unikatowych koncertach. Tryb trzeci, określanymi jako obecność handlowa w innym kraju, występuje wówczas, gdy podmiot świadczący usługi otwiera filię na rynku zagranicznym, by móc skierować swoją ofertę bezpośrednio do zagranicznych odbiorców. Przykładem tego są banki, towarzystwa ubezpieczeniowe czy hotele. I wreszcie tryb czwarty odnosi się do usług, których świadczenie wymaga przemieszczenia się osoby oferującej usługi za granicę, co może dotyczyć na przykład lekarzy o unikatowych kompetencjach.

Postępująca cyfryzacja sprawia, że usługi stają się coraz bardziej podatne na świadczenie w taki sam sposób, w jaki są sprzedawane towary, czyli w pierwszym trybie. Konsumpcja zagraniczna, tradycyjnie wymagająca migracji usługobiorcy, w coraz szerszej skali może się odbywać bez przekraczania granicy. Przykładem mogą być kursy, szkolenia czy nawet całe studia, które można odbywać online w zagranicznej placówce edukacyjnej, bez konieczności wyjścia się domu, a tym bardziej opuszczania kraju. Wspomniane wcześniej platformy cyfrowe (jak Amazon czy Booking) umożliwiają przedsiębiorstwom świadczenie usług na rynku zagranicznym, eliminując konieczność otwierania zagranicznej filii handlowej. Z kolei rozwój telemedycyny sprawia, że świadczenie usług medycznych w pewnych sytuacjach może się odbywać zdalnie, bez konieczności przemieszczania się lekarzy między granicami. Dlatego przewiduje się, że odsetek transakcji zrealizowanych w trybie pierwszym będzie rósł w stosunku do pozostałych trybów, w miarę jak postępować będzie rozwój usług cyfrowych. Na rysunku 15.2 przedstawiono szacunki UNCTAD na poziomie świata jako całości z wykorzystaniem danych za rok 2017. Najnowsze szacunki Eurostatu dla Unii Europejskiej (UE) (na podstawie danych za rok 2020) wskazują, że w trybie pierwszym świadczonych jest już 32% usług kierowanych przez europejskie podmioty na rynki trzecie poza UE. Postęp w zakresie digitalizacji usług rodzi sporo szans, ale także obaw. Jedne i drugie zostaną rozważone w następnej części rozdziału.

15.2. Szanse i wyzwania związane z ekspansją usług dostarczanych cyfrowo

Ponieważ różne usługi są zawarte lub wbudowane w prawie wszystkie działania w łańcuchu wartości (Heuser i Mattoo, 2017), cyfrowa transformacja usług jest postrzegana jako szansa na zwiększenie produktywności przedsiębiorstw i całych gospodarek, podniesienie ich innowacyjności, a także wygenerowanie szeregu korzyści społecznych, wykraczających swoim oddziaływaniem daleko poza trzeci sektor. Choć możliwe do osiągnięcia przez każdy podmiot gospodarczy, branżę czy wreszcie całą gospodarkę, korzyści płynące z cyfrowej transformacji usług nie są jednak równo rozłożone. Na przestrzeni ostatnich 16 lat łączna wartość usług świadczonych cyfrowo w skali świata wzrosła ponadtrzykrotnie z poziomu 1,2 bln dolarów w 2005 roku do 3,8 bln dolarów w 2021 roku. W konsekwencji udział DDS w światowym handlu usługami odnotował wyżkę z 45% do 54% (WTO, 2022). Szczególnie dynamiczne przyrosty odnotowano w latach 2020–2021. O ile pandemia COVID-19, a wraz z nią zamknięcie granic i przerwane łańcuchy dostaw, przyczyniły się do ograniczenia handlu towarami, o tyle w zakresie DDS widoczna była ekspansja i przyrosty eksportu na poziomie 15% rocznie. Głównymi aktorami pozostają jednak kraje wysoko rozwinięte, odpowiedzialne za 84% światowego eksportu DDS, podczas gdy kraje o średnich dochodach generują raptem 16% światowego eksportu omawianych usług, czyli ponad pięć razy mniej. Według danych UNCTAD w latach 2015–2019 udział krajów o średnim poziomie dochodów w światowym eksporcie DDS spadł o 2 punkty procentowe (UNCTAD, 2022). W grupie 20 największych eksporterów DDS na świecie znajdują się wyłącznie dwie gospodarki zaliczane do krajów o średnim poziomie dochodów, tj. Chiny (z udziałem ok. 4%) oraz Indie (z udziałem ok. 4,5%). Pozostałych 18 liderów odpowiada łącznie za ponad $\frac{3}{4}$ globalnego eksportu DDS, co odzwierciedla bardzo skoncentrowaną geograficznie strukturę podaży omawianego typu usług nawet wśród samych krajów o wysokich dochodach (tabela 15.1). Oczywiście jest, że gospodarki z rozwiniętą infrastrukturą informatyczną i telekomunikacyjną (ICT) i generalnie wyższym poziomem tzw. cyfrowej gotowości (*digital readiness*) są zdecydowanie lepiej przygotowane do wychwytywania okazji i eksploatawania korzyści płynących z digitalizacji usług (UNCTAD, 2021). Jednocześnie jednak, wraz z wyżej zarysowanymi tendencjami, pogłębieniu ulegają nierówności rozwojowe, czyniąc grupę beneficjentów transformacji cyfrowej jeszcze bardziej uprzywilejowaną.

Tymczasem to właśnie cyfrowa transformacja w sektorze usług ma szczególne znaczenie dla osiągania celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w obszarze edukacji. Nie do przecenienia są korzyści z edukacji online dla osoby, która uczy się we własnym tempie, bez ograniczeń geograficznych, uzyskując dostęp do usługi takiej samej jakości jak mieszkańcy dużych miast w krajach wysoko

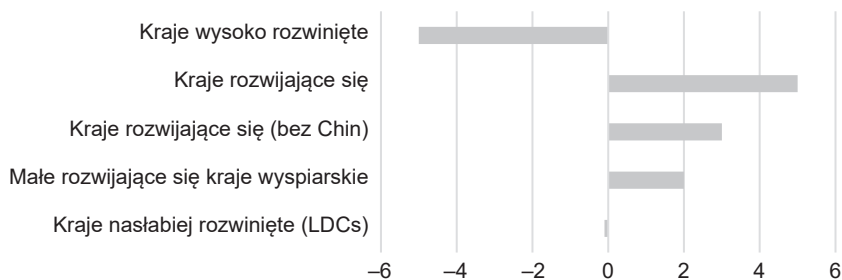
Tabela 15.1. Eksport DDS według miejsca przeznaczenia w przekroju regionów (2019–2021, w %)

	Europa		Azja		Ameryka Północna		Kraje WNP		Bliski Wschód		Ameryka Środkowa i Południowa		Afryka	
	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021	2019	2021
Europa	63,5	62,3	13,1	13,8	14,3	15,4	1,9	1,8	3,1	3,2	2,3	1,8	1,9	1,7
Azja	30,8	29,0	39,2	43,2	19,7	18,4	1,1	1,0	4,3	4,1	2,6	2,2	2,4	2,1
Ameryka Północna	54,3	50,0	20,1	22,4	15,8	18,2	0,9	0,8	2,0	2,1	5,4	5,1	1,5	1,4
Kraje WNP	56,8	55,0	15,2	15,4	11,5	13,0	8,4	8,8	4,0	4,3	2,5	2,0	1,5	1,4
Bliski Wschód	43,3	42,9	22,0	22,8	18,8	18,7	1,7	1,7	9,2	9,6	2,4	2,1	2,6	2,3
Ameryka Środkowa i Południowa	35,5	31,0	15,0	17,4	34,5	37,5	1,7	1,3	3,2	3,2	8,2	8,0	1,9	1,5
Afryka	52,4	52,4	20,3	22,0	14,8	14,0	1,0	0,9	5,2	5,3	2,4	2,1	3,9	3,3

Źródło: (WTO, 2023, s. 25).

rozwiniętych. Pod wpływem transformacji cyfrowej oferty usług edukacyjnych zasadniczo zmieniają swój sposób funkcjonowania. Uczelnie i jednostki badawcze coraz częściej współpracują z wykorzystaniem cyfrowych platform, pozyskując tak studentów, jak i badaczy spoza kraju (UNCTAD, 2022). Mniejsze podmioty oferujące internetowe szkolenia czy kursy również zmieniają modele biznesowe, coraz częściej odchodząc od pobierania opłat od usługobiorców na rzecz płatności od reklamodawców, zależnych od liczby kliknięć i subskrybentów (np. kanału na YouTube). Podobne przykłady można mnożyć, jednak już tych kilka wymienionych powyżej wskazuje na olbrzymi potencjał demokratyzacji różnego typu usług edukacyjnych, jaki niesie ze sobą transformacja cyfrowa. Z tej możliwości mogą korzystać jednak wyłącznie takie osoby i społeczności, których umiejętności cyfrowe oraz językowe są wystarczająco rozwinięte i które posiadają dostęp do infrastruktury umożliwiającej korzystanie z edukacji na odległość. Jak widać na rysunku 15.3, w latach 2010–22 kraje rozwijające się kosztem krajów wysoko rozwiniętych zwiększyły swój udział w globalnym handlu usługami dostarczonymi cyfrowo, jednak przyrost ten w dużej mierze generowany jest przez Chiny. Natomiast krajom najsłabiej rozwiniętym nie udało się w żadnej mierze poprawić swojej pozycji, co raz jeszcze potwierdza korelację między dotychczasowym poziomem rozwoju infrastruktury, kompetencji i ogólną dojrzałością cyfrową a partycypacją gospodarki w światowym rynku DDS.

Podobna konstatacja dotyczy rynku pracy. „Cyfrowa praca”, czyli usługi wykonywane lokalnie, ale dostarczane cyfrowo na dowolną odległość, to ogromna szansa na aktywizację zawodową niewykorzystanej dotąd siły roboczej, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i imigrantów (Lehdonvirta i in., 2019; Rani i Furrer, 2021). Niektórzy badacze mówią wręcz o telemigracji, czyli świadczeniu pracy na rzecz



Rysunek 15.3. Zmiana udziału w światowym eksporcie DDS wybranych grup krajów w latach 2010–2022 (w %)

Źródło: (WTO, 2023).

zagranicznych podmiotów bez konieczności fizycznego opuszczania kraju pochodzenia. Rozwiązanie to traktowane jest jako szansa rozwojowa dla gospodarek o niższych dochodach, a zarazem narzędzie powstrzymania emigracji z tych krajów (Baldwin, 2019). Jednak brak dostępu do internetu – w krajach najsłabiej rozwiniętych tylko jedna osoba na pięć posiada dostęp do sieci, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych wskaźnik ten jest czterokrotnie wyższy (UNCTAD, 2021) – w połączeniu ze słabo wykształconymi kompetencjami technicznymi i komunikacyjnymi, bardzo mocno ogranicza możliwość skorzystania z szansy, jaką niesie świadczenie usług na odległość. Co więcej, samo przezwyciężenie wymienionych barier nie gwarantuje jeszcze wejścia na ścieżkę szybkiego wzrostu, gdyż rynkowi pracy grozi tzw. choroba Baumola. Dynamiczny rozwój DDS może prowadzić do relatywnego wzrostu kosztów świadczenia tradycyjnych usług, co z kolei przyczynia się do stagnacji w trzecim sektorze i, szerzej, w całej gospodarce. Innym wyzwaniem pozostaje niepewna forma zatrudnienia i, co za tym idzie, niski poziom ochrony prawnej telemigrantów, będących pracownikami cyfrowych platform. Zbieg systemów prawnych w wypadku świadczenia usług na rzecz zagranicznego zleceniodawcy, a także ogromna presja na redukcję kosztów prowadzi do sytuacji, w której telemigranci nierzadko zawierają kontrakty naruszające podstawowe prawa pracownicze, np. niezabezpieczające opieki w czasie choroby czy płatnych urlopów.

Kwestia właściwej ochrony prawnej dotyczy także konsumenta na rynku usług i treści cyfrowych. Regulaminy sprzedaży, procedury zwrotu towarów z elementami cyfrowymi, konsekwencje niedotrzymania umów zawartych na odległość, jak również zapobieganie oszustwom internetowym, cyberprzestępczości i naruszaniu prywatności to tylko wybrane aspekty wymagające dostosowań do specyfiki rynku cyfrowego. Należy przy tym podkreślić, że skoro świadczenie DDS ma charakter transgraniczny, ściślejsza współpraca międzynarodowa w celu opracowania spójnych regulacji w zakresie bezpieczeństwa i prywatności cyfrowej oraz wdrożenia ram zarządzania ryzykiem z tym związanym jest kluczowa. O ile kraje wysoko rozwinięte (w tym UE implementująca obecnie tzw. dyrektywę cyfrową) mają

w omawianym zakresie coraz większe doświadczenie, o tyle w krajach słabiej rozwiniętych takich doświadczeń wciąż brakuje.

Ważną cechą usługi cyfrowej, tak dla przedsiębiorstwa ją świadczącego, jak i dla konsumenta, jest możliwość personalizacji, tj. dostosowania do potrzeb konkretnego nabywcy. W tym celu jest konieczne precyzyjne rozpoznanie potrzeb, zwyczajów zakupowych i preferencji indywidualnych konsumentów, co stanowi wyzwanie zarówno z technicznego i biznesowego, jak i regulacyjnego punktu widzenia. Jako przykład można podać usługę polegającą na wirtualnej „przymiarce” elementu odzieży, obuwia czy okularów. Z perspektywy konsumenta taka możliwość znacznie usprawnia proces decyzyjny i przyspiesza zawarcie transakcji, jednak użycie kamery i udostępnienie za jej pośrednictwem wizerunku, a w dalszej kolejności podanie danych adresowych oraz realizacja płatności online rodzi szereg pytań co do gromadzenia, przechowywania i zakresu wykorzystania danych. Jeszcze dalej idące dylematy budzi pozyskiwanie informacji o zwyczajach konsumentów za pośrednictwem cyfrowych aplikacji wgrzywanych do produktów codziennego użytku (zegarków czy telefonów). Poważnym wyzwaniem dla regulatorów staje się poszukiwanie równowagi między potrzebą gromadzenia danych w celu tworzenia innowacji oraz zwiększania produktywności (po stronie przedsiębiorstwa) i użyteczności (po stronie konsumentów) a należytą ochroną prywatności. Źle zaprojektowane regulacje mogą się okazać równie szkodliwe jak ich brak.

Podsumowanie

Dynamicznie postępująca digitalizacja sprawia, że udział usług w światowym handlu wzrasta. Tradycyjnymi usługami (jak choćby usługa fryzjerska czy remontowa) nie jest łatwo handlować, w tym w szczególności na dalekie odległości, gdyż ich świadczenie wymaga bezpośredniego kontaktu między usługodawcą a usługobiorcą. Usługi cyfrowe mogą być świadczone bez względu na dystans geograficzny między stronami transakcji, gdyż ich dostawa odbywa się elektronicznie. Takie ułatwienia rodzą szanse rozwojowe dla przedsiębiorstw i całych gospodarek, bardzo pożądane biorąc pod uwagę stagnację ponadgranicznego handlu towarami. Jak jednak wykazano, zarówno na poziomie makro, jak i na poziomie mikro, tak po stronie podaży, jak i po stronie popytu na usługi świadczone cyfrowo dają się zidentyfikować różnorodne wyzwania i bariery, których wieloaspektowe staranne zbadanie staje się konieczne dla zrozumienia zjawiska i zaproponowania stosownych rozwiązań zarówno podmiotom tworzącym i oferującym usługi cyfrowe, konsumentom, jak i decydom odpowiedzialnym za regulacje umożliwiające pełne wykorzystanie pro wzrostowego potencjału transformacji cyfrowej w sektorze usług.

Bibliografia

- Baldwin, R. (2019). *The globothics upheaval. Globalization, robotics and the future of work*. W&N.
- Heuser, C. i Mattoo, A. (2017). *Services trade and global value chains*. Policy Research Working Papers, 8126. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/27629>
- IMF, OECD, UNCTAD i WTO (International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations Conference on Trade and Development, World Trade Organization). (2023). *Handbook on measuring digital trade, second edition*. <https://doi.org/10.1787/ac99e6d3-en>
- Lehdonvirta, V., Kässi, O., Hjorth, I., Barnard, H. i Graham, M. (2019). The global platform economy: A new offshoring institution enabling emerging-economy microproviders. *Journal of Management*, 45(2), 567–599.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2023). *Going digital toolkit*. <https://goingdigital.oecd.org/>
- Rani, U. i Furrer, M. (2021). Digital labour platforms and new forms of flexible work in developing countries: Algorithmic management of work and workers. *Competition & Change*, 25(2), 212–236. <https://doi.org/10.1177/1024529420905187>
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2021). *Digital economy report 2021*. <https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2021>
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2022). *Digitalisation of services: What does it imply to trade and development?* <https://unctad.org/publication/digitalization-services-what-does-it-imply-trade-and-development>
- United Nations. (2021). *Emerging science, frontier technologies, and the SDGs: perspectives from the UN*. <https://www.un.org/en/academic-impact/call-inputs-emerging-science-frontier-technologies-and-sdgs>
- World Bank. (2024, marzec). *World Bank open data*. <https://data.worldbank.org/>
- WTO (World Trade Organization). (2022). *World Trade Statistical Review 2022*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2022_e.htm
- WTO (World Trade Organization). (2023). *World Trade Statistical Review 2023*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2023_e.htm
- WTO (World Trade Organization). (2024, marzec). *WTO data – Information on trade and trade policy measures*. <https://data.wto.org/en>



16

Reforma systemu celnego Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/16>

The reform of the EU customs system

Abstract: In May 2023 the European Commission presented the legislative package of the reforms of the EU customs code. The Commission's proposal, responding to current challenges in the global trading system, has been the most ambitious reform in the EU customs union's history since its beginning. The general purpose of the chapter is to identify the main changes to the EU's customs code resulting from the reforming package. The analysis is based on the texts of legislative proposals prepared by the European Commission that yet must be adopted within the EU's legislative process. The conducted analysis reveals that the reforming package includes new instruments and solutions that would transform the Union Customs Code to a more digital, integrated and efficient system. The presented proposals include among others the creation of the EU Customs Data Hub and the EU Customs Authority that will create the institutional and operational framework of the renewed EU's customs system. The proposed legislation provides also for new regulations referring to e-commerce, including the new status of 'deemed importer' and modified treatment of goods ordered online from outside the European Union. The UCC reform is also part of a strategic shift within the EU's Common Commercial Policy towards a more open, sustainable, and assertive trade policy.

Keywords: Union Customs Code, UCC reform, EU Customs Data Hub, EU Customs Authority, deemed importer.

Sugerowane cytowanie:

Mazur, G. (2024). Reforma systemu celnego Unii Europejskiej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 207–219). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/16>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Jednym z istotnych aspektów europejskiego projektu integracyjnego jest unia celna, a w szerszym ujęciu wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej (UE), którą już ponad pół wieku temu zaczęły kształtować państwa EWG. Dzisiejszą unię celną stworzoną przez 27 państw można uznać za jedno z największych i najważniejszych osiągnięć procesu integracji europejskiej. Istotą unii celnej, obok wspólnych stawek celnych wobec państw trzecich, a w szerszym ujęciu jednolitych zasad handlowych wobec partnerów zewnętrznych, jest także unijny kodeks celny (UKC). Reguluje on w kompleksowy sposób ustawodawstwo celne dla całej Unii i zapewnia stosowanie wspólnych reguł i procedur w tym zakresie we wszystkich państwach Wspólnoty.

Zmieniający się dynamicznie globalny system handlowy wymusza nieustanne dostosowania nie tylko w zakresie polityki handlowej, jej instrumentów czy kształtu umów handlowych z państwami trzecimi, ale także w zakresie procedur celnych. Zarówno skala międzynarodowej wymiany handlowej, jak i zmiany strukturalne zachodzące w tym obszarze, w tym dynamiczny rozwój handlu elektronicznego w wymiarze globalnym, sprawiają, że procedury i zasady stosowane w obrocie handlowym przez UE wymagają szybkich i głębokich dostosowań. W maju 2023 roku Komisja Europejska (KE) przedstawiła pakiet kompleksowych zmian legislacyjnych w zakresie UKC. Przyjęcie i wprowadzenie przedstawionych propozycji jest rozpisane na wiele lat, a zakres przedstawionych zmian pozwala stwierdzić, że będzie to największa reforma systemu celnego UE od jego powstania w 1968 roku.

Celem rozdziału jest przybliżenie najważniejszych nowych rozwiązań w ramach systemu celnego UE zaproponowanych przez Komisję Europejską. Mimo że sam proces legislacyjny potrwa kilka lat, a wdrożenie wszystkich propozycji zawartych w pakiecie reform przewidywane jest do 2038 roku, już teraz można nakreślić główne kierunki planowanych zmian. Mają one dostosować system celny UE do aktualnych i przyszłych wyzwań globalnego handlu oraz pomóc rozwijać konkurencyjność europejskich gospodarek i przedsiębiorstw.

16.1. Unijny kodeks celny wobec wyzwań międzynarodowego systemu handlowego

Wypracowanie jednolitego kodeksu celnego dla całej Wspólnoty było procesem długotrwałym. Choć pierwsze próby w tym zakresie były podejmowane od początku funkcjonowania unii celnej, dopiero w latach 90. przyjęto kompleksowe

rozwiązania. Wspólnotowy kodeks celny został ustalony Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 roku, uzupełnionym przez Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 roku. Jego przyjęcie pozwoliło na uzupełnienie, uproszczenie i skonsolidowanie w ramach jednego instrumentu prawnego wspólnotowego ustawodawstwa celnego (Kuś, 2004, Witkowski, 2008). Umożliwiło to zintegrowanie procedur celnych i przepisów, m.in. w zakresie ogólnych przepisów wykonawczych, szczególnego przeznaczenia celnego, operacji uprzywilejowanych czy długu celnego i niektórych środków kontrolnych (Mazur, 2017).

Wspólnotowy kodeks celny ulegał w kolejnych latach zmianom, które miały dostosować go do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, odpowiadając na pojawiające się w praktyce jego funkcjonowania problemy oraz zmiany zachodzące w prawie wspólnotowym i międzynarodowym. Ostatnie lata wymusiły szereg zmian w samej praktyce procedur celnych, m.in. związanych z cyfryzacją i przejściem na formę elektroniczną dokumentacji i procedur. Ostatni kompleksowy pakiet legislacyjny w tym zakresie wszedł w życie w maju 2016 roku. Przyjęte wówczas zmiany rozszerzyły katalog procedur uproszczonych oraz przewidywały dostosowanie i rozwój odpowiednich systemów teleinformatycznych związanych z obsługą celną (Mazur, 2017).

Kolejne lata przyniosły dalsze dynamiczne zmiany w międzynarodowym systemie handlowym, stawiając przed unijnym systemem celnym wiele wyzwań i wskazując na konieczność dalszych strukturalnych dostosowań. Mimo istotnych zakłóceń w handlu międzynarodowym spowodowanych pandemią koronawirusa i wojną w Ukrainie, znacząco wzrosła wartość globalnego handlu towarami i usługami. W 2022 roku wyniósł on rekordowe 31,1 bln dolarów, z czego na wymianę towarową przypadło 24,2 bln dolarów (WTO, 2023).

Unia Europejska jako jeden z najważniejszych podmiotów światowego handlu odgrywa istotną rolę w tej wymianie. Wartość towarów importowanych do UE z państw trzecich w 2022 roku wyniosła 3006,7 mld euro i była wyższa aż o ponad $\frac{3}{4}$ w stosunku do wartości importu w 2016 roku, kiedy zaczął obowiązywać nowy UKC. W tym samym okresie wartość unijnego eksportu wyniosła 2572,1 mld euro i wzrosła analogicznie blisko o połowę (Eurostat/Comext, 2024). Tak potężne strumienie handlu wymagają odpowiednio działającego systemu obsługi celnej. W 2022 roku obsłużono blisko 1110 milionów standardowych zgłoszeń celnych (łącznie dla eksportu, importu i tranzytu, nie wliczając uproszczonych zgłoszeń dla handlu elektronicznego, co daje średnio 35 deklaracji składanych w ciągu sekundy). Ich obsługą zajmuje się 1870 izb celnych we wszystkich krajach UE, w których jest zatrudnionych ponad 82,4 tys. osób (dane z 2022 roku). Skala handlu jest więc istotnym wyzwaniem organizacyjnym. Należy także zwrócić uwagę, że mimo relatywnie niskiego poziomu taryf celnych w handlu międzynarodowym (w imporcie do UE średnio w przeliczeniu na jedną deklarację to ok. 1% deklarowanej wartości) wartość wpływów z ceł od towarów importowanych do UE wyniosła w 2022 roku

33,6 mld euro, z czego 25,2 mld euro zasiliło budżet UE (25,2% dochodów budżetu UE w 2022 roku) (TAXUD, 2024).

Wzrost wolumenu handlu jako wyzwanie dla systemu celnego UE w szczególnym stopniu dotyczy handlu elektronicznego (*e-commerce*). Dynamiczny rozwój platform sprzedażowych w ostatnich latach spowodował lawinowy wzrost przywozu do UE małych przesyłek z towarami o niskiej wartości. Ich obsługa staje się rosnącym obciążeniem dla administracji celnej. Handel ten przynosi przy tym nieporównywalnie mniejsze i nieproporcjonalne do liczby odnotowanych deklaracji wpływy z tytułu ceł. W 2022 roku złożono 546,8 mln tego typu deklaracji, co stanowiło blisko 33,7% wszystkich deklaracji (łącznie z wyżej wymienionymi standardowymi postępowaniami) spływających do systemu we wszystkich państwach UE. Choć towary importowane w ramach tej procedury odpowiadały za 1/3 wszystkich deklaracji, wartość importu w tej grupie stanowiła jedynie 0,3% wartości całkowitego unijnego importu z państw trzecich (TAXUD, 2024).

Komisja Europejska wprowadziła w 2021 roku nowe regulacje w zakresie zakupu/importu do UE towarów o niskiej wartości (poniżej 150 euro). Nowe przepisy zniosły wcześniejsze zwolnienia z VAT, podtrzymując jednocześnie zwolnienie z opłat celnych dla zakwalifikowanych do tej grupy towarów (European Commission, 2023c). Przyjęcie takich rozwiązań było podyktowane szerszą reformą w zakresie naliczania podatku VAT i zrównaniem warunków konkurencji, które wcześniejsze przepisy zniekształcały. Objęcie w 2021 roku tej grupy towarów obowiązkiem naliczania VAT powiązane było z wprowadzeniem uproszczonego zgłoszenia celnego (*Import-One-Stop Shop*, IOSS). Nowe regulacje spowodowały zwiększenie wpływów z VAT w państwach członkowskich UE, szacowane na poziomie ok. 1,9 mld euro w ciągu pierwszych 6 miesięcy obowiązywania przepisów (European Commission, 2022).

Dynamicznie rosnąca skala obrotów handlu elektronicznego stanowi rosnące obciążenie dla obsługi celnej UE. Dodatkowym problemem jest także mniejszy nadzór nad jakością towarów importowanych w ramach uproszczonego zgłoszenia. Szacunkowe badania na wybranej grupie produktów zakupionych na popularnych platformach e-handlu wykazały, że 2/3 towarów sprowadzonych do UE nie spełniało unijnych wymogów bezpieczeństwa (BEUC, 2021). Istotnym problemem związanym z obecnie funkcjonującym systemem jest także masowe zaniżanie wartości importowanych do UE towarów, co pozwala na wprowadzenie na unijny obszar celny towarów w ramach uproszczonej procedury i skorzystanie z przysługującego zwolnienia celnego. Już w 2016 roku szacowano, że ok. 65% tego typu towarów wchodzi do obszaru celnego UE z zaniżoną wartością (Basalisco i in., 2016). Nadużycia w tym obszarze obejmują także rozdzielanie przesyłek w taki sposób, aby mieściły się poniżej progu. W 2019 roku Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazał, że elektroniczne systemy odprawy celnej stosowane w państwach członkowskich nie były w stanie zapobiec ww. nadużyciom, a KE nie prowadziła działań kontrolnych i monitorujących w wystarczającym zakresie (ETO, 2019).

Rosnące wyzwania dla procedur celnych i spójnego oraz efektywnego stosowania unijnego kodeksu celnego wynikają także ze złożoności i liczby wymogów, jakie muszą spełniać towary przywożone do UE. Komisja Europejska szacuje, że importowane towary muszą być zgodne z ponad 370 aktami prawnymi, m.in. w obszarze norm środowiskowych, bezpieczeństwa i zdrowia, kwestii społecznych czy cyfrowych. Skuteczne egzekwowanie takiej liczby wymogów jest dużym wyzwaniem dla służb celnych w państwach UE. Złożoności zadań związanych z egzekwowaniem powyższych norm towarzyszy także brak odpowiedniego systemu zbierania informacji na temat przepływów towarów i tym samym brak pełnego centralnego nadzoru nad łańcuchami dostaw oraz miejscem UE w tych przepływach. Kompleksowy obraz sytuacji, jaki mógłby wyplýwać z takiego systemu, służyłby m.in. podejmowaniu właściwych działań w ramach polityk sektorowych UE. Konieczność wypracowania nowych rozwiązań w tym zakresie uwydatniła się w szczególności w czasie ostatnich kryzysów i zakłóceń w globalnych przepływach handlu związanych z pandemią czy wojną w Ukrainie (Mazur, 2024). Wydarzenia te oraz towarzyszące im wyzwania w odniesieniu do globalnego systemu handlowego uświadomiły, jak ważne jest sprawne działanie unijnych służb i procedur celnych, które są istotnym strategicznym instrumentem UE w wymiarach gospodarczym i geopolitycznym (European Commission, 2023a).

16.2. Reforma kodeksu celnego UE – propozycje zmian

W odpowiedzi na wiele wyzwań związanych z handlem międzynarodowym, w maju 2023 roku KE przedstawiła pakiet zmian w obszarze unii celnej. Zakres i skala przedstawionych propozycji legislacyjnych pozwoliły na określenie ich jako najbardziej kompleksowej reformy systemu celnego UE w historii. Reforma ta została zainicjowana przedstawieniem propozycji trzech aktów legislacyjnych, które następnie zostały poddane procedurze ustawodawczej, tj.:

- 1) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i organu celnego Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 (COM 2023/258 final);
- 2) Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2658/87 w odniesieniu do wprowadzenia uproszczonego traktowania taryfowego sprzedaży na odległość towarów oraz rozporządzenie (WE) nr 1186/2009 w odniesieniu do zniesienia progu zwolnienia z należności celnych (COM 2023/259 final);
- 3) Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT odnoszących się do podatników

ułatwiających sprzedaż na odległość towarów importowanych oraz stosowania procedury szczególnej dla sprzedaży na odległość towarów importowanych z terytoriów trzecich lub państw trzecich, a także w odniesieniu do uregulowań szczególnych dotyczących deklarowania i zapłaty VAT z tytułu importu (COM 2023/262 final).

Przedstawione w tych propozycjach rozwiązania, których pełne wprowadzenie zajmie nawet kilkanaście lat, mają zapewnić elastyczność i uproszczenie procedur celnych dla zaufanych podmiotów handlowych przy jednoczesnym wyposażeniu służb celnych UE w narzędzia pozwalające chronić interesy europejskich konsumentów, przedsiębiorców i całej gospodarki. Przemiany te mają się opierać na transformacji w kierunku spójnego środowiska cyfrowego, które w szybki i kompleksowy sposób będzie zbierało informacje związane z obrotem celnym w UE. Zgodnie z zaprezentowaną przez Komisję reformą, wspomniane zmiany zostały ujęte w trzech głównych filarach, tj. (TAXUD, 2023):

- 1) Nowe partnerstwo z biznesem;
- 2) Inteligentniejsze podejście do kontroli celnych;
- 3) Nowoczesne podejście do e-handlu.

16.2.1. Nowe partnerstwo z biznesem

Jednym z najważniejszych założeń przedstawionej reformy ma być usprawnienie procesów celnych i zmniejszenie związanych z nimi obciążeń administracyjnych. Ma to fundamentalne znaczenie dla dynamicznego wzrostu wolumenu handlu elektronicznego oraz rosnącej złożoności i zawichości ograniczeń i wymogów dotyczących importowanych towarów. W odpowiedzi zapowiedziano utworzenie nowego unijnego centrum danych celnych (EU Customs Data Hub). Ma ono zastąpić dotychczas funkcjonujące systemy informatyczne służb celnych (w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich UE ich liczba jest szacowana na ponad 300) i stworzyć jedno kompleksowe i centralne dla wszystkich środowisko cyfrowe do obsługi procedur celnych. Propozycja ta odpowiada na jedną z najważniejszych przesłanek przedstawionej reformy, tj. ułatwienie komunikacji między przedsiębiorstwami i unijnymi organami celnymi. Nowe centrum danych będzie zbierało wszelkie informacje celne, jak również inne dane niezbędne dla potrzeb dozoru celnego. Umożliwi to przedsiębiorstwom dostarczanie w ramach jednego systemu wszystkich istotnych informacji związanych z dokonywanym obrotem handlowym. Jako jednolite centralne miejsce gromadzenia danych nowe centrum dostarczy unijnym służbom celnym pełen obraz przepływów handlowych UE. Pozwoli to na odpowiednią ocenę sytuacji i ryzyk oraz podejmowanie przez UE decyzji na poziomie strategicznym. Przyjęty harmonogram zakłada, że unijne centrum danych celnych zacznie działać w pierwszej kolejności dla handlu elektronicznego

(od 2028 roku), a następnie będzie dostępne dla pozostałych importerów, na zasadzie dobrowolności, od 2032 roku. Korzystanie z nowego centrum danych będzie obowiązkowe dla wszystkich począwszy od 2038 roku (European Commission, 2023d). Pełne wdrożenie systemu zajmie więc aż 15 lat od momentu zaprezentowania założeń reformy przez KE. Podkreślana jest przy tym konieczność ścisłego przestrzegania harmonogramu, a nawet podjęcia ewentualnych wysiłków na rzecz skrócenia przedstawionych terminów (VBB, 2023).

Rozwiązaniem, które ma ułatwić obrót celny, jest także utworzenie statusu tzw. zaufanego przedsiębiorcy (*trust and check*). Zgodnie z propozycjami eksporterzy i importerzy, którzy zapewnią odpowiednią przejrzystość i wykażą się wiarygodnością (m.in. brak konfliktów z prawem w przeszłości, wysoki poziom kontroli nad swoją działalnością i łańcuchem dostaw oraz wypłacalność), będą mogli skorzystać z uproszczeń w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i ograniczenia do minimum procedur celnych. Propozycja ta jest rozwinięciem istniejącego już statusu AEO¹, który ma także obowiązywać w przyszłości. W nowym rozwiązaniu zaproponowano uprzywilejowany obrót towarowy bez formalnych interakcji z unijnymi służbami celnymi, które miałyby przeprowadzać kontrolę tylko w razie potrzeby. Warunkiem, który dałby służbom pełen obraz łańcuchów dostaw takich przedsiębiorców, będzie zapewnienie przez uprzywilejowane podmioty danych dotyczących przemieszczania przesyłek i ich zgodności z unijnymi wymogami. Wymaga to od przedsiębiorstw odpowiednich systemów elektronicznego przekazywania informacji do unijnego centrum danych celnych. Zapewniony w czasie rzeczywistym dostęp do tych danych dla służb celnych, pozwoli na monitorowanie wiarygodności uprzywilejowanych przedsiębiorstw, które z kolei otrzymają szereg dodatkowych uprawnień, m.in. samodzielne zwolnienie towarów z odprawy, okresowe uiszczanie należności celnych (w miejsce zgłoszeń celnych dla pojedynczych przesyłek), samodzielne monitorowanie zgodności swoich towarów z przepisami czy odprawienie towarów za pośrednictwem służb danego kraju UE, w którym siedzibę ma przedsiębiorca, niezależnie od miejsca wprowadzenia towaru na obszar celny UE (European Commission, 2023a, 2023d).

¹ Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (*authorised economic operator, AEO*) jako instytucja prawa celnego została ustanowiona na podstawie rekomendacji Światowej Organizacji Celniej przedstawionych po zamachach w Nowym Jorku 11 września 2001 roku. Celem było zwiększenie bezpieczeństwa w międzynarodowych obrotach handlowych. Zaczęła obowiązywać w systemie celnym UE od 1 stycznia 2008 roku. Status taki może zostać przyznany przedsiębiorstwu, które posiada swoją siedzibę na terytorium UE i spełnia określone kryteria (m.in. brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, wysoki poziom kontroli operacji i przepływu towarów czy wypłacalność finansowa). Przedsiębiorcy posiadający status AEO mogą skorzystać z uproszczonych procedur celnych (np. rzadsze kontrole fizyczne i kontrole dokumentów, ewentualne kontrole są przeprowadzane w sposób priorytetowy i mogą się odbyć w innym miejscu niż urząd celny) (Mazur, 2017).

Choć zaproponowane rozwiązania mają ułatwić obrót handlowy dla wybranych przedsiębiorstw, pojawiają się także pewne głosy krytyczne ze strony środowisk biznesowych w odniesieniu do przedstawionych propozycji. Jedną z podnoszonych kwestii jest wąskie określenie podmiotów, które będą się mogły ubiegać o przyznanie powyższego statusu. Przedstawiona propozycja daje taką możliwość jedynie importerom i eksporterom, co definiuje docelową grupę beneficjentów w sposób węższy niż obecnie obowiązujące rozwiązanie AEO (w tym przypadku ze statusu tego mogą skorzystać podmioty gospodarcze zarejestrowane w unijnym obszarze celnym i uczestniczące w obrocie towarowym i procedurach celnych w różnych jego aspektach, jak np. firmy logistyczne czy magazynowe) (AmCham, 2023). Obawy związane z nowym statusem zaufanego przedsiębiorcy dotyczą także możliwości spełnienia rygorystycznych wymogów procesu autoryzacji przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które mogą im nie sprostać ze względu na własne ograniczenia finansowe czy infrastrukturalne (Woźniak, 2024).

16.2.2. Inteligentniejsze podejście do kontroli celnych

Jednym z istotnych rozwiązań zaproponowanych w ramach reformy jest utworzenie Urzędu UE ds. Celnych (EU Customs Authority), który ma zacząć funkcjonować od początku 2028 roku. Kompetencje tego urzędu będą stopniowo rozszerzane zgodnie z postępowaniem w rozwoju unijnego systemu danych celnych. Powołanie tej instytucji jest podyktowane koniecznością lepszej koordynacji i wsparcia krajowych organów celnych oraz zapewnienia jednolitej kontroli granic UE dla towarów z zewnątrz. W tym kontekście nowy urząd, przez scentralizowane gromadzenie dotychczas rozproszonych na poziomach państw członkowskich wiedzy i kompetencji, powinien zapewnić lepsze monitorowanie łańcuchów dostaw oraz zarządzanie ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi. W tym celu do zadań nowego urzędu należeć będzie m.in. przygotowywanie zaleceń kontrolnych dla krajowych organów celnych oraz opracowanie protokołów i procedur dotyczących sytuacji kryzysowych. Działania te mają służyć budowaniu integralności procedur celnych w całej UE. Nowy urząd będzie także głównym punktem kontaktowym w zakresie ceł dla organów innych niż organy celne (np. organów nadzoru rynku czy organów ścigania). Przedstawiając pakiet reform, Komisja Europejska podkreśliła, że instytucja ta może także otrzymać dodatkowe kompetencje w przyszłości, które dzisiaj nie zostały jeszcze określone i bezpośrednio jej przypisane, takie jak przygotowanie i obsługa unijnego centrum danych celnych czy realizacja przyszłych programów w dziedzinie ceł finansowanych z budżetu UE (European Commission, 2023a).

Nowy urząd oraz unijny system danych celnych, tworząc razem ramy instytucjonalne i systemowe dla obsługi celnej w UE, wpisują się w szerszy kontekst reformy, która ma usprawnić zarządzanie zarówno samymi procesami i procedurami

na poziomie operacyjnym, jak i całą polityką celną UE w wymiarze horyzontalnym. Centralizacja gromadzenia danych związanych z obrotem towarowym UE z krajami trzecimi w założeniach ma pozwolić unijnym organom na kompleksową analizę globalnych łańcuchów dostaw i procesów produkcyjnych, w których uczestniczą europejskie podmioty. Nowy system ma zapewnić dostęp do kompleksowych danych w czasie rzeczywistym, co powinno pozwolić służbom celnym na podejmowanie natychmiastowych działań w sytuacjach kryzysowych. Ma to niebagatelne znaczenie po doświadczeniach związanych z zakłóceniami w handlu spowodowanymi m.in. pandemią czy wojną w Ukrainie. Zarządzanie takimi sytuacjami ma być wspierane rozwiązaniami technologicznymi z wykorzystaniem sztucznej inteligencji, która w założeniach powinna sygnalizować potencjalne zagrożenia i problemy jeszcze przed ich rzeczywistym wystąpieniem, zanim towary rozpoczną swoją podróż i zostaną wprowadzone na obszar celny UE. Kompleksowy system zbierania i analizowania danych powinny pozwolić także na uwzględnianie i wdrażanie w całej polityce handlowej i celnej UE szeregu przepisów odnoszących się do innych aspektów związanych z handlem, jak ochrona środowiska naturalnego czy kwestie społeczne (np. praca przymusowa dzieci). Nowy system powinien skoordynować w tym zakresie zarówno działania między służbami celnymi poszczególnych krajów UE, jak i z innymi podmiotami nadzoru rynku czy organami ścigania (TAXUD, 2023).

16.2.3. Nowoczesne podejście do handlu elektronicznego

Istotnym zagadnieniem, na które musiała odpowiedzieć przedstawiona przez KE reforma, jest dynamiczny wzrost handlu elektronicznego i towarzyszące temu wyzwania lawinowego wzrostu deklaracji celnych oraz nadużycia celno-podatkowe. W tym kontekście KE zaproponowała nowe rozwiązania, które z jednej strony mają uprościć procedury związane z handlem elektronicznym i odciążać organy celne UE z rosnącej presji administracyjnej, z drugiej zaś powinny zabezpieczyć unijne interesy celno-podatkowe, jak również poprawić pozycję konkurencyjną firm funkcjonujących na jednolitym rynku.

Istotna zmiana dotyczy objęcia obowiązkiem celnym towarów o niskiej wartości, stąd w propozycji KE znalazło się zniesienie dotychczas obowiązującego zwolnienia celnego w odniesieniu do towarów o wartości nieprzekraczającej 150 euro. Jednocześnie przedstawiona reforma zakłada fundamentalną zmianę w zakresie odpowiedzialności za dopilnowanie wszystkich obowiązków celnych oraz odprowadzenie należności celno-skarbowych związanych z przywozem do UE, która będzie teraz spoczywać na platformie sprzedażowej lub sprzedawcy, a nie jak dotychczas na przewoźniku czy konsumentcie, który dany towar zakupił. W przedstawionych propozycjach legislacyjnych w odniesieniu do wspomnianych platform sprzedaży internetowej wprowadzono pojęcie tzw. „uznanego importera” (*deemed*

importer). Zgodnie z nowymi zasadami to właśnie na tym podmiocie będzie ciążył obowiązek uiszczenia długu celnego już w momencie przyjęcia płatności za sprzedaż. Takie podejście ma wyeliminować nadużycia związane z unikaniem płatności celno-skarbowych. Z kolei dla samego klienta nowe rozwiązanie pozwoli na poznanie całkowitego kosztu zakupu i przywozu towaru do UE już w momencie jego kupna (Deloitte, 2024; European Commission, 2023b). Nadanie internetowym platformom sprzedażowym oficjalnego statusu importera do UE powinno także zapewnić, że sprzedawane towary spełniają normy i regulacje dotyczące bezpieczeństwa czy ochrony środowiska wymagane w imporcie do UE.

Zniesienie progu dla zwolnienia celnego i wprowadzenie pojęcia „uznanego importera” będzie się wiązać z ułatwieniami w obliczaniu należności celnych. Uproszczony system zakłada możliwość obliczania cła opartą na pięciu różnych koszykach towarowych (*bucketing system*), z których każdy ma inną stawkę celną. Rozwiązanie takie jest wzorowane na podobnym systemie obowiązującym od 2012 roku w Kanadzie. We wniosku KE zaproponowała utworzenie pięciu koszyków o następujących stawkach celnych *ad valorem*: 0% (np. książki, materiały drukowane, dzieła sztuki), 5% (np. zabawki, instrumenty muzyczne, sztucze metalowe), 8% (np. wyroby z jedwabiu i bawełny, produkty ceramiczne, artykuły fotograficzne), 12% (np. artykuły skórzane, torby podróżne) i 17% (np. obuwie, wyroby ze szkła) (European Commission, 2023c). Przyjęcie takiego rozwiązania z jednej strony ma służyć uproszczeniu procedur i ograniczeniu obciążeń administracyjnych związanych z należnościami celnymi, z drugiej zaś uszczelnić system i zlikwidować nieprawidłowości związane z naliczaniem należności celnych. Nowe regulacje powinny zwiększyć wpływy z tytułu ceł o ponad 1 mld euro rocznie.

Zaproponowane przez KE rozwiązania zmieniają warunki importu towarów o niskiej wartości, w założeniu wprowadzając bardziej przejrzyste i równe warunki konkurencji w obszarze handlu elektronicznego. Powinny one także zapewnić większe bezpieczeństwo i jakość importowanych towarów. W tym kontekście pojawiają się jednak wątpliwości ze strony zainteresowanych podmiotów w zakresie odpowiedzialności za kontrolę/wypełnianie określonych wymogów skarbowych czy jakościowych przez tzw. zaufanych importerów. Zakres ten z pewnością będzie obszarem dalszych rozmów i negocjacji (Ecommerce Europe, 2024). Wątpliwości budzi także, czy zaproponowany system koszykowy przy obliczaniu należności celnych w ramach uproszczonej procedury, rzeczywiście będzie niósł ze sobą uproszczenia we wszystkich przypadkach. W tym kontekście jest podnoszona kwestia kwalifikowania towarów (identyfikowane na podstawie działów systemu zharmonizowanego, SH) do określonych koszyków, jak również możliwe większe obciążenia celne dla wybranych towarów przy zastosowaniu tego systemu. Jak wskazała sama KE, stawki celne mające zastosowanie do poszczególnych produktów mogą być nieco wyższe niż poziom stawek wynikający z pełnego kodu towaru. Wiele spośród importowanych towarów

nie mieści się także w zaproponowanych koszykach/działach SH i w związku z tym nie będą mogły być one importowane w ramach uproszczonej procedury. Dodatkowo uproszczony system będzie miał zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do transakcji B2C, co wyłącza z niego zakupy towarów o niskiej wartości dokonywane przez unijne małe i średnie przedsiębiorstwa (transakcje B2B). Nowe rozwiązania stwarzają także ryzyko dodatkowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw w UE, a zaproponowane przez KE terminy jawią się jako zbyt krótkie. Zniesienie zwolnień celnych na towary o niskiej wartości może także spotkać się z podobnymi działaniami odwetowymi ze strony państw trzecich i docelowo zaszkodzić eksporterom z UE oferującym swoje towary na platformach sprzedażowych (Bal, 2024; Ecommerce Europe, 2023; European Commission, 2023c).

Podsumowanie

W marcu 2024 roku Parlament Europejski zdecydowaną większością głosów (486 za, 19 przeciw) przyjął, po pierwszym czytaniu, stanowisko w sprawie pakietu zmian zaproponowanych przez KE w 2023 roku, przekazując teksty poszczególnych rozwiązań do dalszych prac (European Parliament, 2024). Stosunek głosów wskazuje na silne poparcie dla przedstawionego kierunku zmian, choć z pewnością należy oczekiwać dalszej debaty zarówno na poziomie politycznym, jak i technicznym, a ostateczny kształt zaproponowanych rozwiązań będzie znany dopiero po zakończeniu procesu legislacyjnego.

Zmiany w zakresie systemu celnego UE mają go dostosować do wyzwań współczesnego handlu, jego rosnącej skali, złożoności oraz cyfryzacji transakcji i procedur celnych. Przedstawione propozycje wpisują się także w szerokie ramy i przemiany całej strategii unijnej polityki handlowej. Zgodnie z przyjętą w 2021 roku strategią wspólna polityka handlowa UE powinna być otwarta, zrównoważona i asertywna. Nowe propozycje w ramach systemu celnego mają służyć ochronie konkurencji i interesów podmiotów gospodarczych oraz konsumentów w UE. Zapowiedziany rozwój cyfrowego systemu obsługi celnej i jego ujednoczenie powinny zapewnić kompleksowy dostęp do informacji w czasie rzeczywistym o przepływach handlowych UE, co jest szczególnie istotne w kontekście sytuacji kryzysowych, złożoności globalnych łańcuchów wartości i tempa przemian w globalnym handlu. Z kolei uregulowania dotyczące handlu elektronicznego mają przeciwdziałać nadużyciom związanym z ich dynamicznym rozwojem, poprawić konkurencyjność europejskich firm oraz bezpieczeństwo konsumentów, akcentując nowe asertywne podejście UE do kształtowania zewnętrznych relacji handlowych.

Bibliografia

- AmCham (American Chamber of Commerce to the European Union). (2023). *EU Customs Reform – our position*. https://amchameu.eu/system/files/position_papers/eu_customs_reform.pdf
- Bal, A. (2024, 17 stycznia). Beyond borders: EU customs reform and e-commerce platforms. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/aleksandrabal/2024/01/17/beyond-borders-eu-customs-reform-and-e-commerce-platforms/>
- Basalisco, B., Wahl, J. i Okholm, H. (2016). *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment*. Copenhagen Economists. https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/348/1462798608/e-commerce-imports-into-europe_vat-and-customs-treatment.pdf
- BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs). (2021). *Is it safe to shop on online marketplaces?* https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf
- Deloitte. (2024). Planowana reforma unijnego kodeksu celnego coraz bliżej. *Ekspres Celny*, 3.
- Ecommerce Europe. (2023). *Ecommerce Europe's feedback on the UCC Revision proposal. Position paper*. <https://ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2023/09/Ecommerce-Europes-feedback-on-the-Union-Customs-Code-Revision-proposal.pdf>
- Ecommerce Europe. (2024). *Ecommerce Europe organized an event on the Union Customs Code revision*. <https://ecommerce-europe.eu/news-item/ecommerce-europe-organised-an-event-on-the-union-customs-code-revision/>
- ETO (Europejski Trybunał Obrachunkowy). (2019). *Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie*. Sprawozdanie specjalne nr 12.
- European Commission. (2022). *Commission staff working document. Impact assessment report (SWD(2022) 393 final)*.
- European Commission. (2023a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Customs reform: Taking the Customs Union to the next level (COM/2023/257 final)*.
- European Commission. (2023b). *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules relating to taxable persons who facilitate distance sales of imported goods and the application of the special scheme for distance sales of goods imported from third territories or third countries and special arrangements for declaration and payment of import VAT (COM(2023) 262 final)*.
- European Commission. (2023c). *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC) No 2658/87 as regards the introduction of a simplified tariff treatment for the distance sales of goods and Regulation (EC) No 1186/2009 as regards the elimination of the customs duty relief threshold (COM(2023) 259 final)*.
- European Commission. (2023d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013 (COM(2023) 258 final)*.

- European Parliament. (2024). *First vote on the biggest EU customs reform since 1968*. Press Releases 22.02.2024.
- Eurostat/Comext. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/>
- Kuś, A. (2004). *Wspólnotowy kodeks celny. Wspólnotowy system zwolnień celnych. Polskie prawo celne. Wprowadzenie*. Oficyna Wydawnicza Branta.
- Mazur, G. (2017). *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*. Difin.
- Mazur, G. (2024). *The European Union's Common Commercial Policy in times of turmoil*. W: B. Jankowska i E. Mińska-Struzik (red.), *Is there any 'new normal'? Economics of the turmoil* (s. 89–98). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- TAXUD (Directorate General Taxation and Customs Union). (2023). *EU Customs Reform: A data-driven vision for a simpler, smarter and safer Customs Union*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2643
- TAXUD (Directorate General Taxation and Customs Union). (2024). *EU Customs Union – unique in the world*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en
- VBB (Van Bael & Bellis). (2023). *Initial thoughts on the EU customs reform proposal*. https://www.vbb.com/media/Insights_Articles/21-6-2023_EU_Customs_reform_proposal.pdf
- Witkowski, P. (2008). *Instytucje wspólnotowego prawa celnego w międzynarodowym obrocie towarowym*. Wydawnictwo WSSMiKS w Chełmie.
- Woźniak, H. (2024, 12 lutego). Reforma Unijnego Kodeksu Celnego. *Rzeczpospolita Logistyka*. <https://logistyka.rp.pl/regulacje-ue/art39821601-reforma-unijnego-kodeksu-celnego>
- WTO (World Trade Organization). (2023). *World statistical review 2023*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2023_e.htm

17

Kraje rozwijające się wobec wyzwań globalnych

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/17>

Developing countries facing global challenges

Abstract: The purpose of the chapter is to reflect on global challenges from the perspective of developing countries, what is significant in order to prevent developmental disproportions from deepening. The following global challenges were identified and described: poverty and hunger, developmental inequalities, degradation of the environment and global security. Descriptive and comparative analysis methods were used in order to prepare the chapter, supplemented by presentation of research results, obtained mainly on the basis of selected descriptive statistics methods. The statistical database of the World Bank, United Nations Development Programme, Food and Agriculture Organisation and International Monetary Fund were used. Marginalisation of the developing countries and the challenges they are facing may bring tragic, and what is more global repercussions and, consequently, lead to a new division of the world, escalation of hatred, wars of Western civilisations with the followers of the extreme ideologies, rising inequalities and large uncontrolled migrations, among others. We are witnessing the destruction of ecosystems, global warming, cross continental terrorism, the problems of poverty and hunger – these are just a few of the consequences of ignorance of the problems of developing countries. The interconnections of the modern world economy leave no doubt that actions to solve them should be supported by the global community and their solutions cannot be solved without global involvement.

Keywords: developing countries, global challenges, poverty, hunger, environmental challenge, global security.

Sugerowane cytowanie:

Nawrot, K. A. (2024). Kraje rozwijające się wobec wyzwań globalnych. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 220–231). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/17>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Kwestia dysproporcji rozwojowych współczesnej gospodarki światowej urasta do problemu rangi globalnej, a jego rozwiązanie staje się coraz bardziej istotne, nie tylko dla krajów rozwijających się, ale również – i to w nie mniejszym stopniu – dla państw wysoko rozwiniętych. Oczekiwania, że przepaść między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się będzie się zmniejszać, okazały się błędne, a teorie wzrostu i rozwoju zakładające niwelowanie dysproporcji rozwojowych nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce. Przeróżające jest to, że dysproporcje w rozwoju świata stały się powszechnie akceptowaną częścią naszej rzeczywistości¹. Jednocześnie wraz z postępującymi procesami globalizacji, rewolucją informacyjną i możliwościami wizualizacji rośnie świadomość istniejących nierówności w społeczeństwach krajów rozwijających się. Lekceważenie i postępująca marginalizacja krajów najbiedniejszych mogą przynieść tragiczne, co więcej globalne reperkusje, a w konsekwencji doprowadzić do nowego podziału świata, eskalacji nienawiści, pogłębiania się nierówności rozwojowej czy wielkich niekontrolowanych migracji. Jesteśmy świadkami niszczenia ekosystemów, globalnego ocieplenia, ogólnoswiatowego terroryzmu, problemu wyżywienia ludzkości i bezpieczeństwa międzynarodowego – to tylko niektóre konsekwencje ignorancji problemów krajów rozwijających się. Aby nie dopuścić do pogłębiania się dysproporcji rozwojowych, należy podjąć refleksję nad wyzwaniami globalnymi z perspektywy krajów rozwijających się, co jest przedmiotem niniejszego rozdziału. Przedstawiono w nim problem ubóstwa i wyżywienia ludzkości, kwestię nierówności rozwojowych, degradacji środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Rozmiary niniejszej publikacji nie pozwalają na ujęcie całościowe, co nie było też celem autorki. Istotą rozważań stało się opisanie wybranych obszarów wyzwań globalnych z perspektywy krajów rozwijających się oraz podkreślenie ich wagi. Kluczowe jest bowiem uświadomienie społeczeństwu istnienia globalnych wyzwań i stymulowanie dyskusji o możliwych rozwiązaniach. Nie chodzi o to, aby zidentyfikować wszystkie potencjalne problemy, ale żeby wybrać te obszary, które z punktu widzenia krajów rozwijających się wydają się najistotniejsze. Powiązania współczesnej gospodarki światowej nie pozostawiają też wątpliwości, że działania na rzecz ich rozwiązania powinny być wspierane przez społeczność globalną i nie da się ich rozstrzygnąć bez globalnego zaangażowania.

¹ W literaturze przedmiotu powyższe kwestie stały się przedmiotem wielu rozważań m.in.: Acemoglu i Robinson, 2012; Deszczyński, 2001; Fiedor i Kociszewski, 2010; Kleer, 1974; Lindauer i Pritchett, 2002; Milewski, 2004; Nawrot, 2014, 2021; Nurkse, 1962; Piketty, 2015; Rodrik, 2002; Rosenstein-Rodan, 1943; Rostow, 1971; Rynarzewski, Nawrot, Zajączkowski i Cieślak, 2017; Smith, 1954; Thorbecke, 2007.

17.1. Problemy ubóstwa i wyżywienia ludzkości

Problemy ubóstwa i wyżywienia w większości dotyczą mieszkańców krajów rozwijających się, odnoszą się jednak do całej społeczności międzynarodowej, a analizy szans i zagrożeń rozwoju ludzkości wskazują, że są najważniejsze do rozwiązania i stanowią najistotniejsze wyzwania globalne. W szczególności w ostatnich dekadach stały się one przedmiotem wielu badań i dyskusji, co można przypisywać *Deklaracji milenijnej* (ONZ, 2000) i jej upowszechnianiu. W literaturze przedmiotu można więc znaleźć liczne opracowania traktujące o problemach szeroko rozumianego ubóstwa we współczesnej gospodarce światowej i możliwościach ich przeciwdziałania (Anan i in., 2010; Deaton, 2013; Deszczyński, 2022; Edin i Shaefer, 2015; Lin, 2012; Nawrot, 2014; Rynarzewski i in., 2017; Sachs, 2006; Weiss, 2005).

Ubóstwo jest kategorią subiektywną, a jego pomiar sprowadza się do wyboru wskaźników ukazujących deprawację życia ludzkiego w zidentyfikowanych wymiarach. Ubóstwo oznacza więc brak zaspokajania w wystarczającej mierze podstawowych potrzeb życiowych. Za najczęściej stosowaną miarę ubóstwa można uznać tzw. linie ubóstwa stosowane przez Bank Światowy, a pozwalające określić odsetek ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa. Wyróżnia się 1-dolarową², 2-dolarową³ oraz narodową linię ubóstwa. W przypadku społeczeństwa żyjącego poniżej 1-dolarowej linii ubóstwa mówi się o skrajnym ubóstwie oznaczającym, że jednostka ludzka nie jest w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb niezbędnych do przetrwania. Ubóstwo umiarkowane oznacza dochody poniżej 2 dolarów dziennie a powyżej dolara pozwalające na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Na początku trzeciego tysiąclecia naszej ery charakteryzującego się ogromnym, a nawet często trudno wyobrażalnym zaawansowaniem technologicznym oraz przechodzeniem ludzkości do cywilizacji informacyjnej okazuje się, że wciąż około 20% ludzkości żyje w skrajnej nędzy, w warunkach nieróżniących się od tych sprzed kilku wieków. Z sięgającej ponad 8 mld ludzkiej populacji około miliarda utrzymywało się za mniej niż 1,25 dolara dziennie. Według oceny Banku Światowego udział ludności żyjącej w skrajnym ubóstwie zmniejszył się jednak z 52% w 1981 roku do 43% w 1990 roku, a następnie do 20% w roku 2010, co oznaczało wydostanie 693 mln ludzi ze skrajnej nędzy od początku lat 90. XX wieku (Collins&The World Bank, 2013, s. 28; WDI, 2013, s. 31). W 2019 roku szacowano, że blisko 10% ludności żyło poniżej 2-dolarowej linii ubóstwa (WDI, 2024). Na przestrzeni trzech ostatnich dekad w skali świata ubóstwo jednak istotnie się zmniejszyło.

² Przyjęta powszechnie nazwa 1-dolarowej linii ubóstwa oznacza dochody poniżej 1,25 USD dziennie.

³ Przyjęta powszechnie nazwa 2-dolarowej linii ubóstwa oznacza dochody poniżej 2,15 USD dziennie.

Problem ubóstwa dotyczy większości państw Afryki Subsaharyjskiej oraz Azji Południowej. Liczba najuboższych jest największa w Azji, co jest wynikiem wielkości populacji. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na znaczny udział ubogich w krajach o wysokich dochodach, będący wynikiem wzrastającej nierówności rozwojowej.

Problem wyżywienia nierozzerwalnie wiąże się z kwestią ubóstwa oraz stanowi jego nieuniknione następstwo. Wyżywienie ludzkości uzyskało status problemu globalnego w pierwszej połowie lat 70. XX wieku, co było wynikiem tzw. kryzysu żywnościowego, jak określono pierwszy w okresie powojennym absolutny spadek produkcji rolniczej w świecie (Haliżak i Kuźniar, 2000, s. 271).

Organizacja do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (The Food and Agriculture Organisation, FAO) publikująca cykliczne raporty *The state of food insecurity in the world* ocenia, że na początku trzeciej dekady XXI wieku około 10% mieszkańców kuli ziemskiej odżywia się niewystarczająco, w tym znaczna część dotknięta jest chronicznym głodem. Corocznie z głodu umiera około 30 mln ludzi. Problem żywnościowy na ogół dotyczy krajów najmniej rozwiniętych, gdzie około 20% społeczeństwa jest niedożywiona (FAO i in., 2012, 2023). Należy ponadto zwrócić uwagę, że w coraz większym stopniu mamy do czynienia z niedożywieniem, a nawet głodem w krajach wysoko rozwiniętych, czy też będących w okresie transformacji (Edin i Saefer, 2015).

Zarówno w skali świata, jak i w grupie krajów rozwijających się odnotowano spadek niedożywienia o około 13% w ostatnich trzech dekadach. O ile jednak liczba osób niedożywionych spadła z 1 mld w latach 1990–1992 do 868 mln w latach 2010–2012, o tyle w krajach o najniższych dochodach wzrosła aż o 27,1%, a w krajach Afryki Subsaharyjskiej o 37,8%. Szacunki wskazują, że w największym stopniu problem dotyczy właśnie Afryki, gdzie niemal jedna czwarta ludności (22% w latach 2020–2022) pozostaje niedożywiona. Należy podkreślić, że wskaźnik ten nie zmniejszył się w ostatniej dekadzie. Natomiast mimo znacznego spadku ubóstwa w Azji (o 23,9%) najwięcej niedożywionych ludzi zamieszkuje właśnie ten kontynent, w szczególności Azję Południową (15,9% w latach 2020–2022). Imponujące zmiany można było zaobserwować w Tajlandii i Wietnamie (spadek niedożywionych między latami 90. XX wieku a drugą dekadą XXI wieku odpowiednio o 79,8% i 75,1%), Indonezji (43,8%), Kambodży (37,8%) oraz w Chinach (37,6%). Zarówno w Azji Północno-Wschodniej, Południowo-Wschodniej, jak i Azji Centralnej nastąpiły pozytywne zmiany w kwestii wyżywienia społeczeństwa, a redukcja liczby niedożywionych wyniosła odpowiednio 35,9%, 51,2% i 38,3%. Z niedożywieniem w Azji w największym stopniu borykają się Indie, gdzie żyje ponad 200 mln ludzi niedożywionych (FAO i in., 2012; 2023).

Nastąpiło natomiast znaczne pogorszenie sytuacji w krajach Afryki Subsaharyjskiej. Wśród krajów o największej ilościowo skali problemu znalazła się Etiopia, Tanzania, Sudan, Nigeria oraz Kenia. W krajach tych niedożywienie sięga od 8% do

40% społeczeństwa. Wzrost liczby niedożywionych przekraczający 100% w latach 1990–2012 odnotowano w Burundi, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Madagaskarze, w Ugandzie, Tanzanii i Zambii. O ile w skali światowej poziom ubóstwa w niektórych krajach afrykańskich wydaje się stosunkowo niewielki, o tyle w ujęciu procentowym niejednokrotnie sięga 30% społeczeństwa, a niekiedy przekracza nawet 60% (FAO i in., 2012, 2023).

Warto dodać, że spadek ubóstwa w skali światowej został zahamowany, począwszy od kryzysu światowego systemu finansowego w 2008 roku, a w krajach wysoko rozwiniętych odnotowano wzrost niedożywienia o 1 mln mieszkańców (FAO i in., 2012, 2023).

Według szacunków FAO minimalne dzienne zapotrzebowanie dorosłego człowieka na energię wynosi od 1720 do 1960 kilokalorii, a niedostarczenie takiej ilości grozi niedożywieniem. Ma to szczególne znaczenie dla dzieci poniżej piątego roku życia, gdy kształtują się funkcje życiowe, a brak wartościowego pożywienia może prowadzić do niedorozwoju fizycznego i intelektualnego, powodować podatność na choroby i zmiany genetyczne, czego dalszą konsekwencją jest obniżenie poziomu edukacji i jakości kapitału ludzkiego oraz rozwoju danego kraju.

Wielu naukowców przyjmuje, że istotą problemu żywnościowego jest biologiczny rozwój ludzkości. Jednak mimo że od 1950 roku światowa populacja wzrosła aż o 90%, co znacznie zwiększyło zapotrzebowanie na żywność, ceny produktów żywnościowych spadły o 75%. Wynikało to z intensyfikacji handlu międzynarodowego oraz większej produktywności rolnictwa. W rezultacie w latach 1961–1998 wzrosło zaopatrzenie w żywność o 25% w skali światowej, w tym o 38% w krajach rozwijających się (Morris, 2001, s. 22).

Okazuje się zatem, że przeciętny mieszkaniec Ziemi nigdy wcześniej nie był lepiej odżywiony. Jednocześnie zwraca uwagę nierównomierny podział zasobów żywnościowych. Z jednej strony pojawia się dylemat zagospodarowania nadwyżek żywnościowych, a z drugiej ich uzyskania. W wielu krajach wysoko rozwiniętych narasta zjawisko otyłości, nawet wśród małych dzieci, podczas gdy gros krajów najbiedniejszych boryka się niedożywieniem sięgającym niekiedy połowy społeczeństwa. Obserwujemy więc zmianę profilu schorzeń ludzkości w skali globalnej. FAO szacuje, że obecnie liczba dorosłych cierpiących na nadwagę (1,4 mld) przekroczyła liczbę niedożywionych. W największym stopniu otyłością dotknięta jest Ameryka Północna, Afryka Północna i Południowa oraz wyspy Pacyfiku i Bliski Wschód, gdzie według szacunków WHO ponad 30% społeczeństwa cierpi na nadwagę (FAO i in., 2012, s. 25–26).

Mimo spadku dynamiki wzrostu populacji niedożywienie w krajach rozwijających się wiąże się z niedostatecznym wyprzedzeniem dynamiki wzrostu ludności przez dynamikę produkcji rolnej, a nie z niską dynamiką produkcji żywności. Szansy można upatrywać w rozwoju rolnictwa, szczególnie w zwiększeniu jego efektywności. Wskazuje się też, że jednym z rozwiązań mogłoby być przeznaczenie wydatków zbrojeniowych na ten cel, co wydaje się jednak wątpliwe. Konieczne

są działania kompleksowe zarówno doraźne, jak i o charakterze długookresowym. Pomoc doraźna, często charytatywna, ma istotne znaczenie, jednak nie stanowi rozwiązania w długim okresie. Niezbędne jest wejście krajów rozwijających się na ścieżkę samoczynnego wzrostu i rozwoju oraz przełożenie wzrostu gospodarczego na sferę społeczną. Dużą rolę w tym procesie odgrywa państwo, szczególnie w kontekście odpowiedniej dystrybucji dochodu, w tym wydatków na edukację, służbę zdrowia oraz walkę z głodem i niedożywieniem.

17.2. Nierówności rozwojowe

Kraje rozwijające się wyróżniają się znacznymi nierównościami rozwojowymi, na co wskazuje wiele wyników badań. Obserwując poziom dysproporcji w podziale dochodu według współczynnika Giniego w ujęciu regionalnym, widać, że największe nierówności występują w krajach Ameryki Południowej i Środkowej oraz w krajach Afryki Subsaharyjskiej – około 0,50 i więcej. Dane dotyczące dystrybucji dochodów wskazują, że w najbiedniejszych krajach Afryki Subsaharyjskiej poziom nierówności jest szczególnie wysoki. Nie oznacza to, że w krajach o średnich czy wysokich dochodach nierówności się zmniejszają. Wysokie dysproporcje w podziale dochodu można zaobserwować niezależnie od poziomu dochodu narodowego, rozwoju społecznego czy zróżnicowania w poziomie ubóstwa.

W ostatnich latach nie odnotowano wyraźnego wzrostu nierówności w większości krajów rozwijających się, co jest wynikiem awansu rozwojowego wielu z nich oraz rosnącej klasy średniej. Pomiar zmian indeksu Giniego od początku lat 90. XX wieku do trzeciej dekady XXI wieku wskazuje natomiast na wzrost nierówności dochodowych w większości krajów rozwiniętych i rynków wschodzących. Wyjaśniany jest głównie przez wzrost przychodów najbogatszej i średniozamożnej części społeczeństwa. W grupie o największym wzroście nierówności, a więc w przedziale od 5% do 26%, znalazła się m.in. Republika Południowej Afryki obok Chin, Rosji i Indonezji (IMF, 2015, s. 11).

Analizując wartości IHDI (Inequality adjusted Human Development Index) obrazujące utratę w rozwoju mierzoną HDI (Human Development Index) wynikającą z istniejącej nierówności, widać, że w skali świata wynosi ona 23,3%. Największe straty wynikające z nierówności ponoszą kraje Afryki Subsaharyjskiej (35%) oraz Azji Południowej (29%). W Ameryce Łacińskiej i Azji Wschodniej wskaźniki te wynoszą odpowiednio 25,7% i 21,3% (UNDP, 2013, s. 155).

Dysproporcje w podziale dochodu w krajach rozwijających się są też znaczne między obszarami miejskimi i wiejskimi. Nasila się migracja do miast, co z jednej strony rodzi nadzieję na poprawę sytuacji i ma prowadzić do redukcji ubóstwa, z drugiej zaś przyczynia się do powiększania dzielnic nędzy.

Dysproporcje rozwojowe nie dotyczą wyłącznie różnic w podziale dochodu, choć w praktyce badawczej są przede wszystkim odnoszone do tego wymiaru. Należy podkreślić, że nierówności dotyczą zarówno nierówności majątkowych, jak i nierówności możliwości. W ramach nierówności majątkowych najczęściej analizowane są właśnie nierówności dochodowe, które dotyczą dochodów uzyskiwanych z pracy oraz dochodów z kapitału. W odniesieniu do nierówności majątkowych należy wyróżnić nierówności z tytułu posiadanych dóbr majątkowych, w szczególności nieruchomości, kruszców oraz dóbr luksusowych. W kontekście krajów rozwijających się rośnie znaczenie nierówności możliwości w szczególności w dostępie do informacji, wiedzy i edukacji, a także wykwalifikowanej opieki medycznej, które są znacznie wyższe niż w krajach wysoko rozwiniętych. Warto również wskazać na różnice w dostępie do pracy, możliwości socjalnych i konsumpcyjnych, płacy minimalnej, warunków środowiskowych i możliwości ze względu na płeć, kolor skóry, przynależność etniczną bądź religijną.

17.3. Degradacja środowiska naturalnego

Przełom w badaniu problemów ekologicznych datuje się na lata 60. i 70. XX wieku. Wiązało się to z opublikowaniem raportu sekretarza generalnego ONZ z 1969 roku oraz z konferencją sztokholmską (1972), na której powołano pierwszą o zasięgu światowym instytucję promującą „proekologiczną” współpracę międzynarodową – Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (United Nation Ecological Program, UNEP) (Haliżak i Kuźniar, 2000, s. 276). Pojawiły się pytania o granice wzrostu gospodarczego oraz o możliwości zapewnienia jednoczesnego rozwoju cywilizacyjnego i biologicznego. Podniesienie standardu życia w krajach wysoko rozwiniętych, okupione niekorzystnymi zmianami w środowisku naturalnym, nie byłoby bowiem możliwe przy jednoczesnej eksploatacji środowiska i zasobów naturalnych przez wszystkie kraje świata. W związku z tym zwrócono uwagę na dysproporcje w rozwoju krajów rozwiniętych i rozwijających się. Podkreślano, że gdyby kraje rozwijające się miały osiągnąć standard krajów wysoko rozwiniętych, musiałyby dziesięciokrotnie zwiększyć zużycie surowców energetycznych, co doprowadziłoby do wzrostu zanieczyszczenia środowiska naturalnego, a w konsekwencji do pojawienia się kryzysów społecznych i gospodarczych. Znamienne są różnice między krajami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się w emisji CO₂ czy w wykorzystywaniu energii oraz prognozy zarówno emisji CO₂, jak i wykorzystania energii na kolejne dziesięciolecia (Nawrot, 2014, s. 168).

W związku z istniejącymi zmianami w środowisku naturalnym, w szczególności ze zwiększającą się emisją CO₂, przewiduje się, że do 2100 roku temperatura Ziemi może wzrosnąć nawet o więcej niż 2°C w porównaniu z epoką przedindustrialną, co

miałoby katastrofalne skutki wynikające z globalnego ocieplenia. Wskazuje się na topnienie lodów arktycznych, podwyższanie poziomu wody w morzach i oceanach, coraz częstsze anomalie pogodowe i katastrofy naturalne, takie jak susza, cyklony, huragany, ulewne deszcze czy fale upałów. Nie wyklucza się, że do końca wieku zniknie pokrywa śniegu i lodu z bieguna północnego.

Zagrożenia ekologiczne nie uznają granic, w związku z tym nie ograniczają się do kraju czy regionu, który je generuje. Ukazuje to skalę zależności między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się oraz podkreśla konieczność współpracy w celu zapewnienia ochrony środowiska naturalnego. Ma to znaczenie dla zmniejszenia skali ubóstwa, rozwoju rolnictwa, poprawy jakości żywienia oraz jakości i zaopatrzenia świata w wodę, co stanowi warunek dalszego rozwoju cywilizacyjnego.

Dla większości krajów rozwijających się ekorozwój jest jednak nieznanym obszarem polityki państwa, a jakościowym aspektem środowiska przypisuje się niewielkie znaczenie. Wynika to z kilku wiążących się ze sobą aspektów. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wzrost uprzemysłowienia jako główną strategię rozwojową tych krajów, która pociąga za sobą zwiększające się wykorzystanie surowców naturalnych i jednocześnie zmniejszenie istniejących zasobów. Po wtóre, kraje te ze względu na małe możliwości finansowe oraz częsty brak świadomości ekologicznej w społeczeństwie i wśród elit rządzących przyczyniają się do degradacji środowiska przez niskie standardy ochrony środowiska naturalnego, a w konsekwencji zwiększoną emisję gazów cieplarnianych, stosowanie przestarzałych technologii bardziej szkodliwych dla środowiska czy brak dostępu do najnowszych rozwiązań ograniczających jego dewastację. Mniejsze możliwości finansowe mają również odzwierciedlenie w ograniczonych środkach na badania i rozwój w wymiarze środowiskowym.

Inne następstwa działalności gospodarczej to zanieczyszczenie wód, w tym źródeł wody pitnej, mórz, oceanów, rzek i pozostałych zbiorników wodnych, kwaśne deszcze, dziura ozonowa, ocieplenie klimatu, zmiany i degradacja różnorodności biologicznej, zmniejszanie się obszarów leśnych, niszczenie raf koralowych czy skażenie powietrza. Należy też wskazać na zintensyfikowane występowanie katastrof naturalnych spowodowane aktywnością człowieka.

W obszarach gospodarki zasobami naturalnymi, zmian klimatycznych oraz różnorodności biologicznej następuje nakładanie się problemów. Petryfikacja degradacji środowiska naturalnego jest dodatkowo wzmocniana przez rosnącą współzależność gospodarki światowej. Nieuniknione będzie nasilanie się poszczególnych zjawisk w wyniku przyrostu demograficznego. Wreszcie trudno przewidywalne są dzisiaj przyszłe konsekwencje zmian w wymiarze środowiskowym zarówno dla człowieka, jak i całego globu.

Szansy niewątpliwie można upatrywać w postępie technologicznym pozwalającym na racjonalne gospodarowanie surowcami naturalnymi, w tym wykorzystanie odnawialnych bądź alternatywnych źródeł energii. Niezbędne będzie zwiększenie świadomości społeczeństwa, w szczególności w krajach rozwijających się,

oraz wspólne działania państw na rzecz badań i rozwoju, a także wypracowanie rozwiązań pozwalających na minimalizację bariery środowiskowej. Konieczne są skoordynowane działania wszystkich podmiotów współczesnej gospodarki światowej, w tym państw, korporacji transnarodowych, instytucji międzynarodowych i transnarodowych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

17.4. Bezpieczeństwo międzynarodowe

Pogłębiające się dysproporcje rozwojowe między krajami rozwijającymi się oraz wysoko rozwiniętymi stanowią istotne źródło zagrożeń dla stabilności całego systemu gospodarki światowej. Dotyczy to wszystkich ze wskazanych obszarów wyzwań globalnych, jako że wzajemnie się one przenikają i na siebie oddziałują. Należy tu wskazać zarówno na zagrożenia konfliktami zbrojnymi, jak i na niekonwencjonalne zagrożenia dla bezpieczeństwa światowego, takie jak globalne pandemie czy ogólnoswiatowe kryzysy finansowe i gospodarcze.

W trzeciej dekadzie XXI wieku mamy do czynienia z około dwudziestoma konfliktami zbrojnymi. Jesteśmy świadkami powrotu wojen do Europy oraz geopolitycznej zmiany układu sił w całej gospodarce światowej, określanej mianem nowej zimnej wojny. Niewykluczone są też wojny surowcowe i energetyczne. Zmagamy się na powrót z głodem, ubóstwem i rosnącymi nierównościami w wielu częściach globu. Pandemia COVID-19 uświadomiła nam także silne powiązania współczesnej gospodarki światowej oraz duże prawdopodobieństwo kolejnych pandemii, które mogą dotknąć większość mieszkańców globu. Pojawienie się sztucznej inteligencji na niewyobrażalną dotąd skalę oraz kształtowanie się społeczeństwa sieci, które stwarzając możliwości współpracy, może zarazem generować poważne zagrożenia to kolejne obszary nowych wyzwań dla mieszkańców ziemi.

Należy się odnieść również do kwestii masowych migracji, które ukazały istniejące antagonizmy między różnymi grupami etnicznymi i religijnymi, stwarzając poważne problemy polityczne, społeczne i kulturowo-cywilizacyjne. Coraz większe zróżnicowanie etniczne poszczególnych krajów i regionów świata wraz z łatwością komunikacyjną oraz rozwojem internetu ułatwiły rozwój terroryzmu międzynarodowego. Negatywne skutki wzrostu zagrożenia terroryzmem i zmniejszenia bezpieczeństwa narodowego wskutek napływu nielegalnych migrantów unaocznily konieczność zwiększenia poziomu bezpieczeństwa narodowego, co prowadzi do wzrostu kosztów obrony narodowej.

Etap przejścia cywilizacyjnego w kierunku cywilizacji informacyjnej, w którym obecnie znajduje się społeczeństwo globalne, i towarzyszący temu rosnący dostęp do informacji w coraz większym stopniu wpływają na możliwości wizualizacji i świadomości, w tym najbiedniejszych warstw społecznych. W tym kontekście

trzeba zasygnalizować, że świadomość narastających nierówności rozwojowych wśród milionów ludzi bezpośrednio dotkniętych tym problemem może mieć katastrofalne skutki i doprowadzić do kryzysu nie tyle gospodarczego, ile społecznego. W obliczu współzależności rynków niezbędne będzie wypracowanie efektywnych systemów zarządzania ryzykiem w skali globalnej, aby niwelować zagrożenia o charakterze gospodarczym, politycznym i społecznym w celu budowy stabilności i bezpieczeństwa dla społeczeństwa współczesnej gospodarki światowej.

Podsumowanie

Wraz z obserwowanym wzrostem potencjału gospodarczego grupy krajów rozwijających się jawi się konieczność ich większego zaangażowania i odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe i wyzwania o charakterze globalnym. Coraz większa współzależność gospodarek połączona z rosnącym znaczeniem krajów rozwijających się wymagają nowych wzorców współdziałania krajów zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych. Tworzy to nowe możliwości oraz wyzwania dla wszystkich podmiotów współczesnego systemu gospodarki światowej. Nieodzowne stają się działania w kontekście budowy sprawnego systemu zarządzania globalnego oraz kompatybilności współpracy regionalnej i globalnej. Wypracowanie efektywnego ładu instytucjonalnego jest imperatywem w obliczu współzależności rynków nie tylko w wymiarze produkcyjnym, handlowym czy przepływów kapitałowych, ale również wspólnego przeciwdziałania zagrożeniom globalnym. Sprostanie zachodzącym zmianom, pojawiającym się wyzwaniom oraz wyeliminowanie zagrożeń będzie wymagało wielostronnego zaangażowania zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i coraz bardziej znaczących krajów rozwijających się, kooperacji z organizacjami i instytucjami w wymiarze narodowym, regionalnym i globalnym oraz umiejętnego zarządzania współpracą między nimi, a wreszcie ugruntowania wolnego rynku w sieci nierynkowych powiązań instytucjonalnych o takim charakterze.

Bibliografia

- Acemoglu, D. i Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Anan, S., Segal, P. i Stiglitz, J. E. (2010). *Debates on the measurement of global poverty*. Oxford University Press.

- Collins & The World Bank. (2009). *Atlas of Global Development. A visual guide to the world's greatest challenges*. Second Edition. Collins & The World Bank.
- Deszczyński, P. (2001). *Kraje rozwijające się w koncepcjach ekonomicznych SPD. Doktryna i praktyka*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Deszczyński, P. (red.) (2022). *Poznańska Szkoła Ekonomii Rozwoju. W poszukiwaniu dróg wyjścia z niedorozwoju gospodarczego*. Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Wydawnictwo Miejskie Poznań.
- Edin, K. J. i Shaefer, H. L. (2015). *\$2.00 a day. Living on almost nothing in America*, Houghton Mifflin Harcourt.
- FAO, WFP i IFAD (Food and Agriculture Organization, World Food Programme, International Fund for Agricultural Development). (2012). *The state of food insecurity in the world 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*. <https://www.fao.org/4/i3027e/i3027e.pdf>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP i WHO (Food and Agriculture Organization, International Fund for Agricultural Development, United Nations Children's Fund, World Food Programme, World Health Organization). (2023). *The state of food security and nutrition in the world 2023. Urbanization, agri-food systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>
- Fiedor, B. i Kociszewski, K. (red.) (2010). *Ekonomia rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Halizak, E. i Kuźniar, R. (2000). *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- IMF (International Monetary Fund). (2015). World economic outlook. Adjusting to lower commodity prices. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2015-Adjusting-to-Lower-Commodity-Prices-43229>
- Kleer, J. (1974). *Drogi wyjścia z zacołania*. Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Lin J.Y. (2012). *New structural economics. A framework for rethinking development and policy*. The World Bank.
- Lindauer, D. i Pritchett, L. (2002). What's the big idea? The third generation of policies for economic growth. *Economia*, 3(1), 1–39.
- Milewski, J. J. (2004). Dlaczego Europa? Źródła przyspieszenia wzrostu gospodarczego Europy – przegląd literatury. W: M. Koźmiński (red.). *Cywilizacja europejska, wykłady i eseje*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Collegium Civitas Press.
- Morris, J. (red.) (2001). *Sustainable development. Promoting progress or perpetuating poverty?* Profile Books.
- Nawrot, K. A. (2014). *Kraje rozwijające się we współczesnej gospodarce światowej. Przyczynki do ekonomii rozwoju*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Nawrot, K. A. (2021). *Współpraca i integracja gospodarcza Azji Wschodniej. Studium teoretyczno-empiryczne*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Nurkse, R. (1962). *Problemy tworzenia kapitału w krajach gospodarczo słabo rozwiniętych*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- ONZ (Organizacja Narodów Zjednoczonych). (2000). *Deklaracja milenijna Narodów Zjednoczonych. Rezolucja przyjęta na 55 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych*.

- Piketty, T. (2015). *The economics of inequality*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2002). *Let a thousand growth models bloom*. Project Syndicate, 25th of April.
- Rosenstein-Rodan, P. M. (1943). Problems of industrialization of eastern and south-eastern Europe. *Economic Journal*, 66.
- Rostow, W. W. (1971). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.
- Rynarzewski, T., Nawrot, K. A., Zajączkowski, K. i Cieślak, E. (2017). *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sachs, J. (2006). *Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Smith, A. (1954). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Thorbecke, E. (2007). The evolution of the development doctrine, 1950–2000. W: G. Marvotas i A. Sharrocks (red.), *Advancing development. Core themes in global economics*. Pallgrave Macmillan.
- UNDP (United Nations Development Programme). (2013). *Human development report 2013: The rise of the south. Human progress in a diverse world*. Oxford University Press.
- WDI (World Development Indicators). (2013). *World Development Indicators Database*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- WDI (World Development Indicators). (2024). *World Development Indicators Database*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Weiss, J. (2005). *Poverty targeting in Asia*. Edward Elgar.

18

Fair Trade, czyli Sprawiedliwy Handel – w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/18>

Fair Trade – towards sustainable market economy

Abstract: The aim of this chapter is to explain the role of Fair Trade movement and market in transition towards a sustainable market economy. To achieve this goal, first the idea, definitions and aims of Fair Trade are analysed. Second, on that basis the role of Fair Trade in achieving the Sustainable Development Goals is explored. Third, it is analysed in which way the Fair Trade certification schemes introduce on the market values important for sustainable development. And fourth, is explained how the sustainable business models of Fair Trade enterprises being the members of World Fair Trade Organization may contribute to sustainable transition. It is concluded that Fair Trade initiative plays an important role in transition towards sustainable market economy, introducing such values as responsibility, altruism and solidarity directly into the market in various ways. On the one hand, Fair Trade organisations undertake social actions aimed at making the society, i.e. consumers and politicians, aware of global challenges and the possibility of counteracting them both through responsible consumer decisions and the creation of certain top-down regulations conducive to the realization of SDGs. On the other hand, the very existence of this market influences the awareness of all market participants, thanks to advertisements for Fair Trade products, showing what socially responsible production is all about, and what kind of problems are counteracted by sustainable business models like Fair Trade enterprises, or the use of Fair Trade product certifications.

Sugerowane cytowanie:

Śliwińska, M. (2024). Fair Trade, czyli Sprawiedliwy Handel – w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 232–242). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/18>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Keywords: Fair Trade, sustainable transition, sustainability, sustainable development, responsible production, responsible consumption.

Wstęp

W ostatnich dziesięcioleciach jesteśmy świadkami narastających wyzwań globalnych o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, stwarzających poważne zagrożenia dla naszej cywilizacji. Pomimo ogromnego postępu gospodarczego i technologicznego oraz licznych wysiłków rządów krajowych i organizacji międzynarodowych około 10% światowej populacji głoduje, ponad 25% doświadcza niedożywienia strukturalnego, a blisko ok. 30% jest pozbawiona bezpieczeństwa żywnościowego (Caparrós, 2020; FAO, 2022). Oznacza to m.in. fatalne warunki życia i pracy, brak odpowiedniej opieki zdrowotnej, marginalizację lub różne formy współczesnego niewolnictwa (Bales, 2004; Bales i Cornell, 2008; LeBaron, 2020; Siddharth, 2017). Nierówności dochodowe rosną nie tylko między krajami globalnego Południa i Północy, ale także w krajach rozwiniętych (Chancel i in., 2022; Milanovic, 2016; Pikkety, 2014; WEF, 2023). Jednocześnie środowisko naturalne jest degradowane i zanieczyszczane, zasoby niezbędne do życia i rozwoju wyczerpują się, a zmiany klimatu postępują w alarmującym tempie. Dlatego istnieje szeroki konsensus na temat konieczności transformacji funkcjonowania rynków w kierunku odpowiadającym potrzebie zrównoważonego rozwoju. Inicjatywa Sprawiedliwego Handlu może odegrać ważną rolę w tym procesie, gdyż przyczynia się do realizacji wielu celów zrównoważonego rozwoju (CZR) ustanowionych przez ONZ dzięki wprowadzeniu na rynek takich wartości jak solidarność, odpowiedzialność czy altruizm. Ponadto rynek Sprawiedliwego Handlu stanowi przykład rynku zrównoważonego (Śliwińska, 2022a, 2022b). Z powyższych względów celem niniejszego rozdziału jest ukazanie roli, jaką Sprawiedliwy Handel może odegrać w budowie zrównoważonej gospodarki rynkowej.

18.1. Sprawiedliwy Handel – idea, definicje, cele

Sprawiedliwy Handel to polski odpowiednik pojęcia *Fair Trade*¹. Oznacza ono

¹ Ze względu na to, że najbardziej popularne oznakowania Sprawiedliwego Handlu zawierają najczęściej w swojej nazwie oba słowa, „fair” i „trade”, również w Polsce pojęcie Fair Trade jest na tyle popularne, iż stosuje się je wymiennie z jego polskim odpowiednikiem – Sprawiedliwy Handel. Przy czym „Fair Trade” pisane oddzielnie odnosi się do ruchu społecznego i rynku Sprawiedliwego

oddolną inicjatywę społeczno-gospodarczą o charakterze międzynarodowym, którego głównym celem jest walka ze skrajnym ubóstwem poprzez włączanie najuboższych i zmarginalizowanych producentów, w szczególności z globalnego Południa, do systemu handlu międzynarodowego tak, by odnosili oni z tego większe niż dotychczas korzyści – by zapłata za produkty pokrywała koszty działalności i pozwalała zaspokoić podstawowe życiowe potrzeby producentów i pracowników (Śliwińska, 2022b).

Określenie Sprawiedliwego Handlu mianem inicjatywy pozwala na postrzeganie go jednocześnie jako ruchu społecznego oraz rynku, który przez ten ruch został stworzony. Organizacje i przedsiębiorstwa Sprawiedliwego Handlu zrzeszone w ramach kilku globalnych sieci zdefiniowały *Fair Trade* jako

(...) partnerstwo w handlu, opierające się na dialogu, przejrzystości i szacunku, w którym dąży się do większej równości w handlu międzynarodowym. Przyczynia się do zrównoważonego rozwoju przez oferowanie lepszych warunków handlowych dla marginalizowanych producentów i pracowników, szczególnie na Południu. Organizacje Fair Trade (wspierane przez konsumentów), aktywnie angażują się w podnoszenie świadomości i kampanie na rzecz zmian zasad i praktyki konwencjonalnego handlu międzynarodowego (Międzynarodowa Karta Sprawiedliwego Handlu, 2018, s. 11).

Cele Sprawiedliwego Handlu dobrze odzwierciedla tytuł wspomnianej wyżej Międzynarodowej Karty Sprawiedliwego Handlu z 2018 roku: „Jak globalny ruch na rzecz Sprawiedliwego Handlu dąży do osiągnięcia sprawiedliwości, równości i zrównoważonego rozwoju ludzi i planety”. Jej sygnatariusze podkreślają rolę tworzenia warunków dla Sprawiedliwego Handlu, dążenia do inkluzywnego wzrostu gospodarczego, zapewnienia godziwych warunków pracy i wspierania wysiłków na rzecz lepszych zarobków i płac, wzmocnienia pozycji kobiet, ochrony praw dzieci i inwestowania w następne pokolenia, dbałości o różnorodność biologiczną i środowisko naturalne, wpływu na politykę publiczną czy angażowania obywateli w budowanie sprawiedliwego świata. Inicjatywa ta skupia się na aspektach ekonomicznych i społecznych zrównoważonego rozwoju, jednak z zaznaczeniem, że dobrobyt ludzi zależy w dużym stopniu od środowiska, w jakim żyją. Dlatego w swych celach i działaniach uwzględnia w coraz większym stopniu również aspekty środowiskowe.

W praktyce realizacja celów Sprawiedliwego Handlu przebiega w dwóch nurtach. Nurt „tradycyjny” opiera się na działaniach organizacji i przedsiębiorstw Sprawiedliwego Handlu skupionych wokół Światowej Organizacji Sprawiedliwego Handlu (World Fair Trade Organization, WFTO), których celem istnienia i misją jest realizacja celów Fair Trade, i które całą swą działalność podporządkowują tej idei i 10 zasadom Sprawiedliwego Handlu (punkt 4, tabela 3). Z kolei nurt „wolnorynkowy” (Dalvai, 2012) opiera się na certyfikatach produktowych, które potwierdzają, że stosowane przy ich wytwarzaniu surowce (np. kakao, kawa, cukier)

Handlu, natomiast „Fairtrade” pisane łącznie jako jeden wyraz – odnosi się do najbardziej znanego systemu certyfikacji produktowej Sprawiedliwego Handlu (oznakowanie FAIRTRADE).

spełniają określone przez organizacje Fair Trade kryteria ujęte w ekonomiczne, społeczne i środowiskowe standardy certyfikacyjne (punkt 3).

Oba nurty przenikają się jednak wzajemnie dzięki istnieniu takich organizacji, które z jednej strony podporządkowały całą swoją działalność idei Sprawiedliwego Handlu i są na przykład członkami WFTO, a z drugiej – poddają certyfikacji Fair Trade wszystkie lub część oferowanych przez siebie produktów.

18.2. Rola Sprawiedliwego Handlu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju

Zdaniem Ehrlicha (2018, s. 21) Sprawiedliwy Handel wyraża obawy dotyczące wpływu handlu na środowisko, standardy pracy i prawa człowieka za granicą w połączeniu z chęcią podjęcia działań w celu złagodzenia tych skutków. Jednocześnie na różne sposoby realizuje cele zrównoważonego rozwoju, co stało się przedmiotem wielu analiz (Hudson i in., 2013; Linton, 2012;). W szczególności podkreśla się jego wpływ na realizację celów: 1, 2, 5, 10, 12, 13, i 17 (FTAO, s. 7; Ribeiro-Duthie i in., 2020; Sadekin i in., 2021; Tallontire i Anderson, 2020, s. 1–7), co szczegółowo ukazuje tabela 18.1. Podkreślić jednak należy, że ze względu na dużą współzależność poszczególnych CZR przedstawione poniżej rozgraniczenie jest pewnym uproszczeniem, a pośrednie skutki funkcjonowania inicjatywy Fair Trade dotyczą większości celów zrównoważonego rozwoju.

Tabela 18.1. Sprawiedliwy Handel a cele zrównoważonego rozwoju

Poszczególne cele zrównoważonego rozwoju	Cele i zasady działania Sprawiedliwego Handlu
1. Koniec z ubóstwem	Głównym celem Sprawiedliwego Handlu jest walka ze skrajnym ubóstwem w państwach globalnego Południa i zabezpieczenie praw i środków do życia zmarginalizowanych producentów i pracowników
2. Zero głodu	Warunki handlowe oferowane przez kupujących w ramach Sprawiedliwego Handlu umożliwiają producentom i pracownikom utrzymanie stałego źródła utrzymania
5. Równość płci	Kobiety otrzymują takie samo wynagrodzenie jak mężczyźni za taką samą pracę i w pełni uczestniczą w decyzjach dotyczących wykorzystania korzyści płynących z produkcji i z relacji w ramach Sprawiedliwego Handlu
8. Wzrost gospodarczy i godna praca	Sprawiedliwy Handel opiera się na pisemnych umowach, które zapewniają przestrzeganie godnych warunków pracy, określają wzajemnie uzgodnioną cenę i warunki płatności oraz odpowiedni czas realizacji
10. Mniej nierówności	Sprawiedliwy Handel dąży do większej sprawiedliwości w handlu międzynarodowym, rozumianej jako bardziej sprawiedliwy podział zysków w ramach całego łańcucha dostaw. Łączy tym samym cele wszystkich tych z globalnej Północy, którzy dążą do większego zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości, z potrzebami wszystkich tych z globalnego Południa, którzy najbardziej potrzebują tych zmian

Tabela 18.1 – cd.

Poszczególne cele zrównoważonego rozwoju	Cele i zasady działania Sprawiedliwego Handlu
12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja	Sprawiedliwy Handel pomaga konsumentom dokonywać wyborów zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, dzięki czemu producenci otrzymują bardziej uczciwe ceny, co zwiększa ich zdolność do wdrażania wzorców zrównoważonej produkcji
13. Działania w dziedzinie klimatu	Sprawiedliwy Handel promuje zrównoważone praktyki rolnicze i daje małym producentom narzędzia do radzenia sobie ze zmianami klimatycznymi
17. Partnerstwa na rzecz celów	Sprawiedliwy Handel to partnerstwo handlowe na rzecz zmian i zrównoważonego rozwoju poprzez handel, które angażuje obywateli, rządy, konsumentów i producentów, a także przedsiębiorstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie (FTAO, 2019).

18.3. Certyfikaty Fair Trade narzędziem wprowadzania na rynek wartości związanych ze zrównoważonym rozwojem

Ze względu na współistnienie wspomnianych wyżej dwóch nurtów Sprawiedliwego Handlu, istnieją dwa zasadnicze sposoby określania, czy produkt spełnia kryteria Fair Trade i czy w związku z tym można go uznać za produkt Sprawiedliwego Handlu. W ramach nurtu „wolnorynkowego” istnieją różne systemy certyfikacyjne Sprawiedliwego Handlu (tabela 18.2). Gdy produkt czy surowiec przejdzie pomyślnie proces certyfikacji, przedsiębiorstwo ma prawo na jego opakowaniu lub opakowaniu produktu, który z niego powstał, umieścić odpowiednie oznakowanie Fair Trade. Pozwala to konsumentom dowiedzieć się, które towary na półkach supermarketów spełniają kryteria Sprawiedliwego Handlu. Jednocześnie systemy certyfikacji Sprawiedliwego Handlu umożliwiają firmom rozszerzenie ich konwencjonalnego asortymentu o jeden lub więcej produktów Sprawiedliwego Handlu bez znaczącej zmiany ich modelu biznesowego.

Poszczególne systemy certyfikacyjne różnią się jednak między sobą np. zakresem geograficznym czy typem organizacji, które obejmują. Na przykład Fairtrade International i SPP certyfikują tylko produkty pochodzące z państw globalnego Południa, natomiast Fair for Life, Fair Trade USA, Naturland Fair obejmują również produkty z państw globalnej Północy, uznając, że ubodzy i zmarginalizowani producenci znajdują się na całym świecie, a nie tylko w najuboższych państwach. Uwagę zwraca również to, że niektóre systemy certyfikacyjne, np. Naturland Fair, łączą wymogi Sprawiedliwego Handlu z wymogami produkcji ekologicznej. Inną istotną różnicę stanowi podejście podmiotowe, tzn. czy certyfikacją mogą być objęci tylko drobni producenci rolni, czy również inne podmioty, np. duże plantacje kawy korzystające z pracy najemnej, jak czyni to np. Fair Trade USA (Commerce Équitable i in., 2019, s. 47–59, 98).

Tabela 18.2. Najbardziej znane oznakowania Sprawiedliwego Handlu

Nazwa	Oznakowanie
ATES – Association for Fair and Sustainable Tourism	
Fair for Life	
Fairtrade International	
Fair Trade USA	
Naturland Fair	
SPP – Small Producers' Symbol	

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Commerce Équitable i in., 2019).

Najbardziej znanym i rozpowszechnionym na świecie oznakowaniem Sprawiedliwego Handlu jest znak FAIRTRADE, którego właścicielem jest Fairtrade International, międzynarodowa organizacja, która ustala normy, jakie muszą spełniać produkty korzystające z takiego oznakowania. Standardy te są szczegółowo sformułowane dla różnych grup docelowych i obejmują wszystkie trzy kryteria: ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Kryteria ekonomiczne obejmują:

- cenę minimalną Fairtrade, której celem jest umożliwienie pokrycia kosztów zrównoważonej produkcji, długoterminowego planowania rozwoju oraz stanowiącej zabezpieczenie dla producentów na wypadek spadków cen na rynkach;
- premię Fairtrade, nazywaną często premią rozwojową, która stanowi dodatkowe fundusze (oprócz ceny skupu upraw) wypłacane producentom (kwota zależna od wielkości sprzedaży), przeznaczone na finansowanie wybranych przez nich projektów rozwojowych w obszarach biznesowych i społecznych;
- wymóg długoterminowych relacji biznesowych;
- przedpłaty na życzenie producentów, gdy wymaga tego ich szczególna sytuacja.

Kryteria społeczne obejmują m.in.:

- zakaz korzystania z pracy przymusowej czy pracy dzieci;
- w przypadku drobnych producentów wymóg:
 - demokratycznej samoorganizacji (zazwyczaj w formie spółdzielni),
 - wspólnego podejmowania decyzji (np. w sprawie rozdysponowania premii Fairtrade),
 - przejrzystości,
 - zakaz dyskryminacji (np. konieczność równouprawnienia płci);
- w przypadku plantacji zatrudniających pracowników:
 - zakaz wszelkich form dyskryminacji w procesie zatrudniania, wypłatę wynagrodzenia co najmniej równego krajowej lub regionalnej płacy minimalnej,
 - prawo do zrzeszania się pracowników i rokowań zbiorowych,
 - bezpieczeństwo i higienę pracy,
 - udział pracowników w zarządzaniu uzyskaną premią Fairtrade.

Kryteria środowiskowe obejmują:

- przyjazne dla środowiska metody produkcji,
- odpowiedzialne zarządzanie wodą i odpadami,
- zachowanie bioróżnorodności i żyzności gleby,
- ograniczenie stosowania pestycydów i agrochemikaliów,
- zakaz stosowania szeregu niebezpiecznych chemikaliów i organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO),

- zachęcanie do rolnictwa ekologicznego, w tym poprzez oferowanie wyższych cen minimalnych Fairtrade za certyfikowane uprawy ekologiczne (Fairtrade International, 2024; Fairtrade Polska, 2024).

18.4. Zrównoważone modele biznesu na przykładzie przedsiębiorstw Sprawiedliwego Handlu

Sprawiedliwy Handel przyczynia się do transformacji w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej również dzięki funkcjonowaniu przedsiębiorstw Fair Trade zrzeszonych w ramach WFTO i stanowiących doskonały przykład zrównoważonych modeli biznesu. Podporządkowują one bowiem idei Sprawiedliwego Handlu wszystkie aspekty swojej działalności, dzięki czemu każdy, a nie tylko niektóre ze sprzedawanych przez nie produktów jest zgodny z zasadami Fair Trade ustanowionymi przez tę organizację (WFTO, 2024a).

WFTO sformułowało 10 takich zasad:

- 1) **Szansa dla wykluczonych producentów** – tworzenie możliwości rozwoju dla producentów w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej;
- 2) **Przejrzystość i odpowiedzialność** zarządzania i stosunków handlowych;
- 3) **Sprawiedliwość w handlu – praktyki Sprawiedliwego Handlu**, np. troska o dobro społeczne, ekonomiczne i ekologiczne drobnych producentów; przedpłaty, długoterminowe stosunki handlowe;
- 4) **Godziwa zapłata – zapłata sprawiedliwej ceny**, tzn. uzgodnionej poprzez dialog i współuczestnictwo i pokrywającej koszty produkcji odpowiedzialnej społecznie i środowiskowo;
- 5) **Zakaz pracy dzieci i wszelkich form nowoczesnego niewolnictwa**, np. pracy przymusowej;
- 6) **Zakaz wszelkiej dyskryminacji** – równość płci i wolność działalności zawodowej;
- 7) **Zapewnienie godnych warunków pracy**, m.in. zdrowe i bezpieczne środowisko pracy, odpowiednie godziny pracy;
- 8) **Budowanie potencjału drobnych wytwórców** – podnoszenie kwalifikacji i rozwój samodzielności producentów;
- 9) **Promowanie Sprawiedliwego Handlu** przez m.in. udzielanie klientom informacji o ruchu, produktach i warunkach produkcji;
- 10) **Działania na rzecz klimatu i ochrona środowiska naturalnego** – promowanie i wspieranie przyjaznych dla środowiska metod produkcji (PSSH, 2024; Śliwińska, 2024, s. 15–16; WFTO, 2024a).

Przedsiębiorstwa te można określić mianem *born sustainables* (Śliwińska, 2022a, s. 41, 61–65), gdyż powstały one właśnie po to, by realizować cele Sprawiedliwego Handlu. Podnoszą one poprzeczkę dla realizacji celu społecznego przez rynek również dlatego, że niejednokrotnie robią dla najuboższych i zmarginalizowanych producentów znacznie więcej, niż jest to wymagane przez certyfikaty produktowe. Przykładem takich przedsiębiorstw są: Cafe' direct and Divine (UK), Equal Exchange (USA), GEPA (Niemcy), Fairtrade Original (NL) czy CTM Al-tromercato (Włochy).

Członkowie WFTO są oceniani i poddawani audytom w ramach Systemu Gwarancji (GS) WFTO, który stanowi międzynarodowy system certyfikacji modeli biznesowych stawiających na pierwszym miejscu interesy pracowników, rolników i rzemieślników. Pomyślnie przejście procesu weryfikacji GS uprawnia organizację do stosowania na swoich produktach oznakowania Guaranteed Fair Trade, która informuje nabywców i konsumentów, że organizacja przestrzega standardów Sprawiedliwego Handlu i podporządkowuje wszystkie wymiary swojej działalności tej idei (WFTO, 2024b).

Podsumowanie

Sprawiedliwy Handel, rozumiany zarówno jako ruch społeczny, jak i rynek produktów Fair Trade, odgrywa istotną rolę w transformacji gospodarki w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej, gdyż wprowadza na rynek takie wartości jak odpowiedzialność, altruizm i solidarność. Z jednej strony organizacje Sprawiedliwego Handlu podejmują wiele akcji społecznych ukierunkowanych na uświadamianie społeczeństwa, a więc konsumentów i polityków, na temat wyzwań globalnych i możliwości przeciwdziałania im zarówno dzięki odpowiedzialnym decyzjom konsumenckim, jak i tworzeniu pewnych ogólnych regulacji sprzyjających realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony, samo istnienie tego rynku wpływa na podnoszenie świadomości wszystkich uczestników rynku, dzięki chociażby reklamom produktów Fair Trade, które ukazują, na czym polega społecznie odpowiedzialna produkcja i jakim problemom próbuje się przeciwdziałać za pomocą zrównoważonych modeli biznesu, takich jak np. przedsiębiorstwa Sprawiedliwego Handlu (punkt 4) czy stosowanie certyfikatów produktowych Sprawiedliwego Handlu (punkt 3).

Rozproszony i hybrydowy charakter rynku Fair Trade powoduje wiele efektów *spillover* (Śliwińska, 2024) sprzyjających rozprzestrzenianiu się idei zrównoważonego rozwoju, szczególnie aspektów związanych z celami Sprawiedliwego Handlu, w całej gospodarce. Działania oddolne i podnoszenie świadomości konsumentów, którzy w coraz większym stopniu zaczynają oczekiwać zrównoważonych metod

produkcji, są bardzo istotne, zwłaszcza że mimo tworzenia coraz większej liczby regulacji odgórnych obejmujących kryteria zrównoważonego rozwoju, nie da się uregulować wszystkich jego aspektów, a przestrzeganie dotychczasowych norm i tworzenie nowych zależy od poziomu świadomości społecznej.

Bibliografia

- Bales, K. (2004). *Disposable people: new slavery in the global economy* (Revised ed.). University of California Press.
- Bales, K. i Cornell, B. (2008). *Slavery today*. Groundwood Books.
- Caparrós, M. (2020). *Hunger: The oldest problem*. Melville House Publishing.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. (2022). *World inequality report 2022*. World Inequality Lab. <https://wir2022.wid.world>
- Commerce Équitable France, FWP, FairNESS, Forum Fairer Handel, Arnold, N., Bennett, E., Blendin, M., Brochard, M., Carimentrand, A., Coulibaly, M., De Ferran, F., Durochat, E., Gautrey, G., Geffner, D., Leysse, C., Lorenz, J., Maisonhaute, J., Pulsen, O., Ripoll, J., ... i Stoll, J. (2020). *International guide to fair trade labels*. Edition 2020. <https://fairworldproject.org/wp-content/uploads/2019/12/international-Guide-to-Fair-Trade-Labels-2020-Edition.pdf>
- Dalvai, R. (2012). *The metamorphosis of fair trade*. Fair World Project. https://fairworldproject.org/wp-content/uploads/2012/09/FWP_Fall_publication_2012__Page_08-09.pdf
- Ehrlich, S. D. (2018). *The politics of fair trade. Moving beyond free trade & protection*. Oxford University Press.
- Fairtrade International. (2024). *Aims of the Fairtrade standards*. <https://www.fairtrade.net/standard/aims>
- Fairtrade Polska. (2024). *Główne zalety Fairtrade*. <https://www.fairtrade.org.pl/fairtrade/glowne-zalety-fairtrade/#acc2>
- FAO (UN Food and Agricultural Organization). (2022). *The state of food security and nutrition in the world 2022*. <https://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/en>
- FTAO (Fair Trade Advocacy Office). (2019). *Localising the Sustainable Development Goals (SDGs) through Fair Trade – toolkit*. <https://fairtrade-advocacy.org/wp-content/uploads/2020/03/Localising-SDGs-Fair-Trade-toolkit-FTAO.pdf>
- Hudson, I., Hudson, M. i Fridell, M. (2013). *Fair trade, sustainability and social change*. Palgrave Macmillan.
- LeBaron, G. (2020). *Combatting modern slavery. Why labour governance is failing and what we can do about it*. Wiley & Sons.
- Linton, A. (2012). *Fair trade from the ground up: new markets for social justice*. University of Washington.
- Międzynarodowa Karta Sprawiedliwego Handlu. (2018). <https://www.sprawiedliwyhandel.pl/wp-content/uploads/2018/09/PL-FT-CHARTER-screen.pdf>

- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*, Harvard University Press.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- PSSH (Polskie Stowarzyszenie Sprawiedliwego Handlu). (2024). *10 zasad Sprawiedliwego Handlu*. <https://www.sprawiedliwyhandel.pl/zasady-fair-trade-10-zasad-sprawiedliwego-handlu-wfto/>
- Ribeiro-Duthie, A. C., Gale, F. i Murphy-Gregory, H. (2020). *The innovation of the fair trade movement to foster sustainability aims*. Proceedings of the World Symposium on Sustainability. https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/download/9223/5124/23102
- Sadekin, M. N., Aktar, M. A. i Alam M. M. (2021). Contribution of Fair Trade in sustainable development. W: W. Leal Filho i in. (red.), *Reduced inequalities: Encyclopedia of the UN sustainable development goals*. Springer.
- Siddharth, K. (2017). *Modern slavery: A global perspective*. Columbia University Press.
- Śliwińska, M. (2022a). Towards sustainable markets and sustainable business models – New trends in building competitive position. W: R. Śliwiński i Ł. Puślecki (red.), *Competition, strategy, and innovation. The impact of trends in business and the consumer world* (s. 35–72). Routledge.
- Śliwińska, M. (2022b). Fair Trade and the new postcovid reality of the third decade of the 21st century. *Ekonomista*, 2022(3), 326–348.
- Śliwińska, M. (2024). *Fair Trade and sustainable development. Dispersed hybrid markets*. Routledge.
- Tallontire, A. i Anderson, M. (2020). Guest editorial: Special issue on Fair Trade and the sustainable development goals. *Food Chain*, 9(1), 1–7.
- WEF (World Economic Forum). (2023). *Global risks report 2023*, <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023>
- WFTO (World Fair Trade Organization). (2024a). *Our 10 Fair Trade principles*. <https://wfto.com/our-fair-trade-system/our-10-principles-of-fair-trade>
- WFTO (World Fair Trade Organization). (2024b). *Our guarantee system*. <https://wfto.com/our-fair-trade-system#our-guarantee-system>

 **Judyta Cabańska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
judyta.cabanska@ue.poznan.pl

 **Dorota Czyżewska-Misztal**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
dorota.czyzewska-misztal@ue.poznan.pl

 **Grzegorz Mazur**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Europeistyki
grzegorz.mazur@ue.poznan.pl

19

Kompas dla Zmiany Systemowej jako koncepcja wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu w państwach członkowskich Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/19>

A System Change Compass as a way to implement the European Green Deal in the EU Member States

Abstract: The multi-dimensional European Green Deal strategy implemented in the European Union requires a systemic approach to achieve optimal results. One of the concepts offering a systemic approach to the implementation of the Sustainable Development Goals is the Compass for Systemic Change, which was developed in cooperation between Systemiq and the Club of Rome and published in 2020. The aim of the chapter is to discuss the concept of the Compass for Systemic Change by presenting its assumptions, the recommendations for actions contained therein and the assessment of the possibility of implementing a systemic perspective into activities undertaken in the European Union. Text analysis is applied in the chapter as a research method. The idea of the System Change Compass is to combine numerous and diverse activities to achieve climate neutrality by 2050, so as to take care of the future of our planet in the best possible way. This will not be possible without increased efforts from all stakeholders, taking into account the complexity of the entire process and the challenges that need to be faced.

Keywords: a System Change Compass, sustainable development, European Green Deal.

Sugerowane cytowanie:

Cabańska, J., Czyżewska-Misztal, D. i Mazur, G. (2024). Kompas dla Zmiany Systemowej jako koncepcja wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 243–253). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/19>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Wieloaspektowa strategia Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ) wdrażana w Unii Europejskiej (UE) wymaga systemowego podejścia w celu uzyskania optymalnych rezultatów. Chodzi o powiązanie licznych i różnorodnych działań dla osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku, tak by zadbać w jak najlepszy sposób o przyszłość naszej planety. Nie będzie to możliwe bez wzmożonych wysiłków ze strony wszystkich interesariuszy ze względu na złożoność całego procesu oraz wyzwania, którym należy stawić czoła. Jedną z koncepcji oferujących systemowe podejście do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju jest Kompas dla Zmiany Systemowej, który został wypracowany jako efekt współpracy Systemiq oraz Klubu Rzymskiego i opublikowany w 2020 roku. Celem rozdziału jest przedstawienie koncepcji Kompas dla Zmiany Systemowej oraz oceny możliwości jego implementacji w krajach członkowskich UE. Rozdział składa się z trzech części. W pierwszej nakreślono aktualny stan gospodarki światowej stanowiący punkt wyjścia dla Kompas dla Zmiany Systemowej oraz wskazano pożądane kierunki zmian. W drugiej zaprezentowano założenia Kompas, a w trzeciej – rekomendacje działań. Rozdział zamyka krótka ocena możliwości wdrożenia perspektywy systemowej do działań podejmowanych w Unii Europejskiej.

19.1. Stan obecny – gdzie jesteśmy i dokąd zmierzamy?

Nie ulega wątpliwości, że postęp cywilizacyjny i historia rozwoju gospodarczego ostatnich dekad wiązały się z rosnącym wpływem na środowisko naturalne, który osiągnął bezprecedensowe tempo i skalę. Dekady uprzemysłowienia, zwiększanie produkcji rolnej oraz rozwój transportu złożyły się na systematyczny wzrost emisji gazów cieplarnianych, które spowodowały zmiany klimatyczne w skali całej planety. Po chwilowym obniżeniu emisji w okresie pandemii koronawirusa jej światowy poziom powrócił na ścieżkę wzrostu i osiągnął w 2022 roku kolejny niechlubny rekord w wysokości 53,8 gigaton ekwiwalentu dwutlenku węgla (Crippa i in., 2023) (wzrost o 2,3% w stosunku do okresu przed pandemią, czyli roku 2019). Za $\frac{2}{3}$ tej emisji odpowiada spalanie paliw kopalnych i szeroko zdefiniowane procesy przemysłowe (UNEP, 2023).

W ślad za tym świat doświadcza przemian klimatycznych i kolejnych rekordów ciepła. Średnia temperatura powierzchni Ziemi w latach 2011–2020 była wyższa o ok. 1,1°C od średniej temperatury w latach 1850–1900, a jej wzrost przez ostatnie 50 lat był bezprecedensowy w całej naszej erze (IPCC, 2022). Z najnowszych

projekcji wynika, że średnia temperatura na Ziemi może wzrosnąć aż o 3,2°C, czyli dwukrotnie więcej niż w ustaleniach zawartych w *Porozumieniu paryskim* (1,5°C). Urzeczywistnienie celu z *Porozumienia* i zejście z trajektorii 3,2°C wymagałoby osiągnięcia maksymalnego pułapu emisji gazów cieplarnianych jeszcze przed 2025 rokiem (OSEPI i in., 2022).

Tak dynamiczne i głębokie zmiany klimatyczne spowodowane działalnością człowieka, obserwowane coraz częściej w intensywnych zjawiskach pogodowych, niosą ze sobą nieodwracalne straty i zniszczenia dla środowiska przyrodniczego i działalności człowieka. Ocieplenie klimatu zaburza funkcjonowanie wielu ekosystemów oraz zagraża właściwemu bytowaniu człowieka, w tym jego osiedlom, obszarom uprawnym i stworzonej infrastrukturze. Zmiany klimatyczne powodują coraz dokuczliwsze i dłuższe fale upałów, zwiększone i gwałtowne opady oraz susze i pożary. Występują nagłe zmiany warunków hydrologicznych w wielu regionach świata, co wpływa m.in. na produkcję rolną i skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego i dostępu do wody pitnej, a także podważa możliwość realizacji wielu celów zrównoważonego rozwoju. Zmiany klimatyczne przyczyniają się do nowych kryzysów humanitarnych wywoływanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Wzrost temperatur stanowi także w wielu przypadkach bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego (m.in. rozprzestrzenianie się określonych chorób tropikalnych do nowych regionów świata). Istotne jest przy tym, że koszty ponoszone w związku ze zmianami klimatycznymi nie są rozłożone równomiernie i w większym stopniu uderzają w kraje i społeczności, które dysponują mniejszymi możliwościami dostosowania i przeciwdziałania tym zjawiskom (państwa słabiej rozwinięte, małe gospodarstwa rolne, osoby o niskich dochodach) (IPCC, 2022).

Wspomniane koszty są w dużym stopniu ponoszone przez kraje i społeczności, które w niewielkim stopniu odpowiadają za zmiany klimatyczne. U podstaw kryzysu i zagrożeń, o których mowa wyżej, leży nadmierne oddziaływanie człowieka na środowisko i zużywanie zasobów, w czym swoją historyczną rolę odegrały gospodarki wysoko rozwinięte. Oszacowano, że w latach 1977–2017 państwa o wysokich dochodach odpowiadały za blisko $\frac{3}{4}$ całkowitej konsumpcji zasobów na świecie, w czym prym wiodły Stany Zjednoczone (27%) oraz wysoko rozwinięte kraje UE (25%). Należy więc oczekiwać, że to właśnie te państwa w pierwszej kolejności będą podejmowały działania na rzecz zmniejszenia zużycia zasobów naturalnych. W tym kontekście systemy gospodarcze w tych krajach muszą być poddane transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju i konsumpcji (Hickel i in., 2022).

Odpowiedzią na powyższe wyzwania i konieczność dokonania transformacji systemu społeczno-gospodarczego było przyjęcie przez UE w 2020 roku Europejskiego Zielonego Ładu. Głównym założeniem tej strategii jest osiągnięcie przez UE do 2050 roku neutralności klimatycznej (zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto). Zgodnie z tym gospodarka UE w ciągu najbliższych trzech dekad ma się stać nowoczesna, konkurencyjna i zasobooszczędna, a wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Strategia ta służy także

ochronie kapitału naturalnego UE, jego zachowaniu i poprawie oraz ochronie zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem (European Commission, 2019). W ramach przyjętej strategii zapowiedziano szereg działań, które mają służyć przebudowie całego systemu gospodarczego, w tym (Deloitte, 2021):

- wyznaczenie ambitnych celów dotyczących ograniczania emisji gazów cieplarnianych (50–55% już w 2030 roku i neutralność klimatyczna w 2050 roku);
- dostarczanie czystej, taniej i bezpiecznej energii;
- budowę i renowację budynków w sposób oszczędzający energię i zasoby;
- zmobilizowanie przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym;
- wspieranie badań naukowych i pobudzanie innowacji;
- sprawiedliwy, zdrowy i przyjazny środowisku system żywnościowy;
- przejście na zrównoważoną i inteligentną mobilność;
- redukcję toksycznych zanieczyszczeń;
- wspieranie zmian w regionach najbardziej uzależnionych od paliw kopalnych;
- ochronę i odbudowę ekosystemów i bioróżnorodności.

Europejski Zielony Ład jest więc agendą klimatyczną obejmującą działania modernizacyjne i transformacyjne praktycznie we wszystkich dziedzinach gospodarki: przemyśle, rolnictwie, transporcie czy budownictwie. Działania te mają być wspierane przez sektor nauki i w pełni wdrażane z poszanowaniem dla odbudowy jakości środowiska naturalnego. Realizacja tego ambitnego zadania ma stawiać UE w światowej awangardzie przemian w kierunku gospodarki zrównoważonej, neutralnej klimatycznie, ale także konkurencyjnej i sprawiedliwej społecznie.

Wielowymiarowa i kompleksowa strategia transformacji systemu gospodarczego nie jest zadaniem łatwym. W dyskusji na temat jego założeń i realizacji EZŁ wskazuje się na koszty związane z koniecznymi nakładami czy ograniczeniami wynikającymi z przyjętych celów. Wiele emocji i krytyki budzi sposób i tempo, w którym wyznaczone cele powinny być osiągnięte (Systemiq i Club of Rome, 2020). Krytyce poddawana jest także możliwość wdrażania tak ambitnej strategii w kontekście kosztów odbudowy gospodarki i społeczeństwa po doświadczeniu pandemii czy wciąż trwającej wojny w Ukrainie. Z drugiej strony takie uwarunkowania jeszcze bardziej podkreślają konieczność podjęcia działań na rzecz fundamentalnej przebudowy systemu społeczno-gospodarczego, a niektóre z wydarzeń mogą służyć przyspieszeniu realizacji założeń EZŁ (np. ograniczenie zużycia paliw kopalnych czy zwiększenie znaczenia gospodarki obiegu zamkniętego i uniezależnienie UE od importu surowców z krajów trzecich). Niezwykle istotne w tym aspekcie jest kompleksowe podejście do dokonywanej transformacji. Wiele ze współczesnych kryzysów jest ze sobą powiązanych i ich rozwiązanie wymaga aktywności w wielu wymiarach, w tym także w działaniach zewnętrznych UE, a powodzenie europejskiej transformacji jest nierozzerwalnie związane z transformacją na poziomie globalnym (OSEPI i in., 2022).

19.2. Założenia Kompas dla Zmiany Systemowej

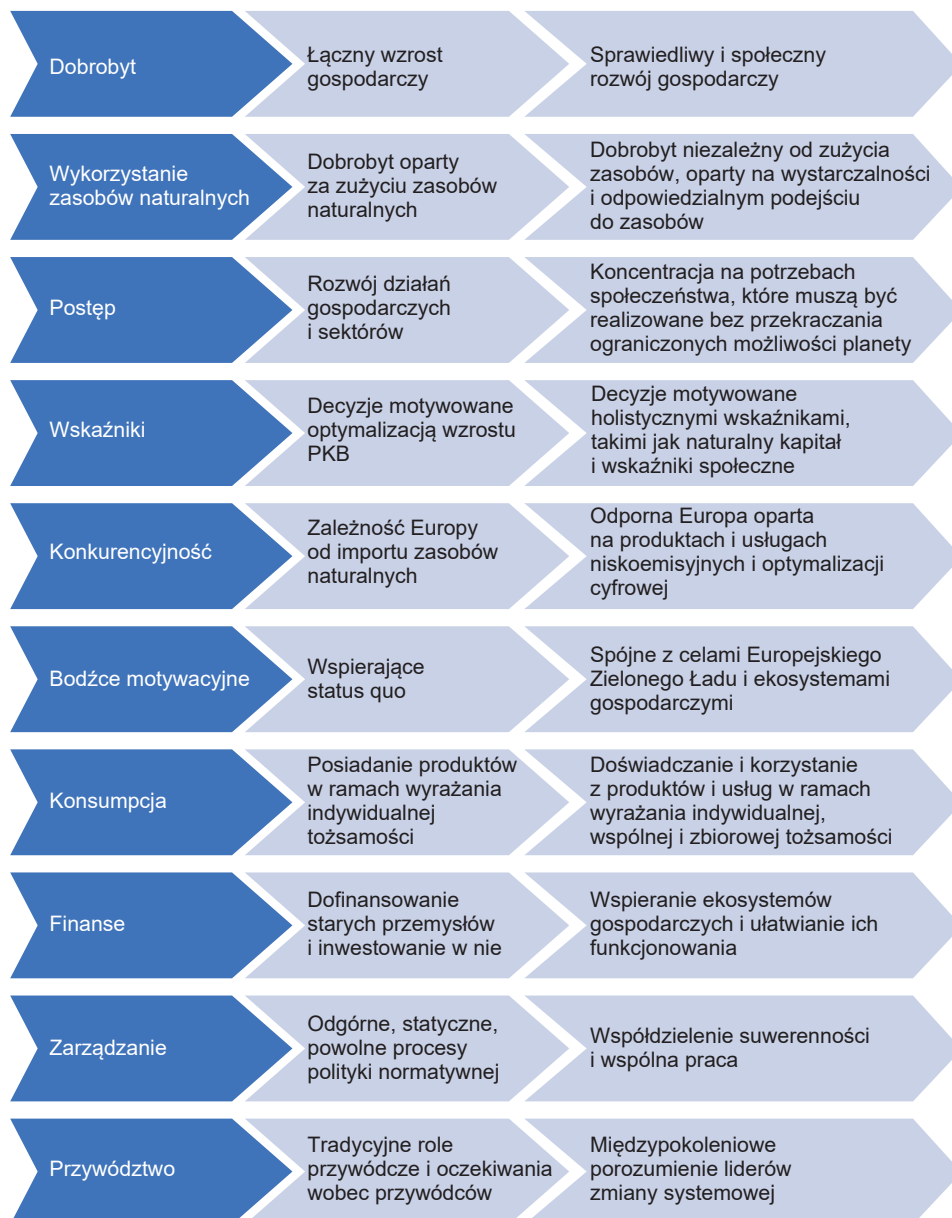
Kompas dla Zmiany Systemowej obejmuje europejski system gospodarczy jako całość oraz poszczególne jego elementy, które realizują potrzeby społeczne. Takie podejście odpowiadające na potrzebę stworzenia niezbędnych fundamentów ekologicznych i społecznych we wszystkich obszarach polityki, dla budowania bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej gospodarki sprzyjającej integracji społecznej według twórców tej koncepcji jest warunkiem wprowadzenia w życie założeń Europejskiego Zielonego Ładu na poziomie systemowym po pandemii COVID-19 i jednocześnie rozwiązuje kryzysy związane z zanieczyszczeniem środowiska, ochroną klimatu czy bioróżnorodnością. Brak podejścia systemowego w realizacji złożonej transformacji ekologicznej może doprowadzić do rozpadu dużego projektu, jakim jest EZŁ, na mniejsze konkurencyjne rozwiązania, które nie przyniosą spodziewanej zmiany na poziomie gospodarki i społeczeństwa. Obecnie istnieje bowiem konsensus co do parametrów docelowych, jakie mają być osiągnięte w ramach EZŁ, natomiast brakuje wspólnych ustaleń dotyczących drogi prowadzącej do ich osiągnięcia.

Kompas dla Zmiany Systemowej został stworzony w celu likwidacji trzech najistotniejszych barier dla wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu, takich jak:

- brak wspólnych celów polityki na poziomie systemowym;
- brak kierunków systemowych dla każdego ekosystemu gospodarczego, który zaspokaja potrzeby społeczne;
- brak wspólnego obrazu celu i wytycznych dla przemysłu w Europie oraz dla czempionów.

Kompas dla Zmiany Systemowej wykorzystuje model DPSIR (*driving forces, pressures, state, impact, response*) opracowany przez holenderski Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska we współpracy z Europejską Agencją Ochrony Środowiska (European Environment Agency, EEA). Model DPSIR określa relacje między różnymi sektorami działalności człowieka a środowiskiem jako łańcuch powiązań przyczynowo-skutkowych oraz definiuje zależności między nimi. Siły napędowe (*driving forces*) to obszary życia społeczno-gospodarczego, które mogą wywierać wpływ na środowisko. Presja (*pressures*) określa poziom oddziaływania człowieka na środowisko. Przez stan (*state*) rozumie się z kolei stan środowiska naturalnego w kontekście działalności ludzkiej. Wpływ (*impact*) odnosi się do końcowego efektu długoterminowego oddziaływania człowieka na funkcjonowanie ekosystemów i konsekwencji dla ich zdolności regeneracji, a odpowiedź (*response*) dotyczy podjęcia działań skutkujących ograniczeniem negatywnych skutków działalności człowieka na środowisko (GOZ w praktyce, 2023). Model DPSIR został zastosowany w Kompasie dla Zmiany Systemowej w celu ułatwienia wdrożenia celów EZŁ po

pandemii COVID-19. Kompas określa dziesięć zasad wynikających z sił napędowych i presji związanych z bieżącymi wyzwaniami społecznymi i ekologicznymi, które na poziomie systemu nadrzędnego przekładają się 30 kierunków politycznych



Rysunek 19.1. Dziesięć zasad Kompas dla Zmiany Systemowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Systemiq i Club of Rome, 2020).

dla ułatwienia procesu podejmowania decyzji w zgodzie z ograniczeniami naszej planety. Ponadto w Kompasie zostało wskazanych osiem kluczowych ekosystemów gospodarczych, które będą sercem produkcyjnym Europy i długotrwałymi następcami aktualnej bazy przemysłowej.

Kompas dla Zmiany Systemowej podaje nowe definicje dziesięciu warunków brzegowych, określanych jako zasady Kompas (rysunek 19.1). Nie ma między nimi hierarchii, wszystkie są jednakowo ważne. Chodzi o nowe zdefiniowanie takich pojęć jak: dobrobyt, wykorzystanie zasobów naturalnych, postęp, wskaźniki, konkurencyjność, bodźce motywacyjne, konsumpcja, finanse, zarządzanie, przywództwo. W przypadku każdego z nich w Kompasie zdefiniowano tradycyjne, aktualne ujęcie danego pojęcia (środkowa kolumna na rysunku 19.1) oraz jego nową definicję (trzecia kolumna na rysunku 19.1).

19.3. Rekomendacje Kompas dla Zmiany Systemowej

W ramach dziesięciu zasad Kompas dla Zmiany Systemowej wyodrębniono 30 kierunków polityki na poziomie systemowym, stanowiących wytyczne dla decydentów odpowiedzialnych za wprowadzenie EZŁ. Kierunki te umożliwiają decydentom kształtowanie działań gospodarczych w sposób zapewniający nieprzekraczanie ograniczeń naszej planety. Nie mają charakteru narzuconego, a jedynie wskazują drogę, jaką powinien przebiegać rozwój gospodarczy, aby zbudować trzon przemysłowy zrównoważonej i odpornej gospodarki w XXI wieku (tabela 1).

W ramach wytycznych dotyczących rozwoju przemysłowego określono osiem kluczowych ekosystemów gospodarczych, które będą trzonem produkcyjnym Europy. Aby osiągnąć założenia Europejskiego Zielonego Ładu, gospodarka powinna spełniać potrzeby społeczeństwa, takie jak wyżywienie, mieszkalnictwo, mobilność i codzienne potrzeby funkcjonalne zaspokajane przez towary konsumenckie. W celu ich spełnienia wskazano ekosystemy, z których cztery pierwsze koncentrują się na bezpośrednim zaspokojeniu konkretnej potrzeby społecznej (zdrowa żywność, obszary zabudowane, intermodalna mobilność i ekosystemy towarów konsumenckich). Cztery dodatkowe ekosystemy gospodarcze mają natomiast wspomagać pierwsze cztery w spełnianiu potrzeb społecznych. Są to: energia, natura, materiały obiegowe oraz ekosystemy informacji i przetwarzania. Ekosystemy gospodarcze są ze sobą powiązane i współzależne. Dzięki zorganizowaniu gospodarki zgodnie z wytycznymi tych ekosystemów gospodarczych decydenci mogą zauważyć powiązania między tymi systemami i określić kompromisy w celu zarówno spełnienia potrzeb społecznych, jak i respektowania ograniczeń planety. Dla każdego ekosystemu gospodarczego wskazano zestaw od trzech do pięciu kierunków na

Tabela 19.1. 30 kierunków politycznych na poziomie systemowym dla decydentów prawodawczych w ramach Kompas dla Zmiany Systemowej

Zasada	Kierunki na poziomie systemowym
Sprawiedliwy i społeczny rozwój gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> • Transformacja gospodarcza prowadząca do równości i sprawiedliwości społecznej przez zagwarantowanie uniwersalnych usług podstawowych i minimalnych poziomów dochodu • Stworzenie warunków sprzyjających społecznej akceptacji transformacji • Zamiana podatków dochodowych na podatki oparte na zasobach
Dobrobyt niezależny od zużycia zasobów naturalnych	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie naukowo opracowanych celów dotyczących uniezależnienia się od zużycia zasobów, zgodnie z zasadami wystarczalności • Ocena propozycji zawartych w polityce pod kątem ich skutków energooszczędnej dekarbonizacji • Uspójnienie obecnych systemów prawnych i finansowych z obiegowymi i bezwęglowymi zasadami; wsparcie infrastruktury i badań wspierających osiągnięcie bezwęglowej transformacji obiegowej
Koncentracja na potrzebach społeczeństwa, które muszą być realizowane bez przekraczania ograniczonych możliwości planety	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie, że potrzeby społeczeństwa są zaspokajane w bezpiecznej przestrzeni operacyjnej z poszanowaniem ograniczeń planety • Odejście od zarządzania krótkoterminowego na rzecz długoterminowego podejścia strategicznego • Reorganizacja europejskich instytucji, rządów i innych organów władzy oraz promowanie dialogu przemysłowego
Decyzje motywowane holistycznymi wskaźnikami, takimi jak naturalny kapitał i wskaźniki społeczne	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie nowego wskaźnika dobrobytu obejmującego potrzeby społeczne i środowiskowe (zamiast PKB) • Wprowadzenie systemu rozliczania kapitału naturalnego • Standaryzacja sprawozdawczości spółek i inwestorów
Odporna Europa oparta na produktach i usługach niskoemisyjnych i optymalizacji cyfrowej	<ul style="list-style-type: none"> • Zbudowanie konkurencyjności UE opartej na zasobach; wykorzystanie cyfryzacji i planowania przestrzennego do optymalizacji konkurencyjności • Wsparcie rozwoju i wdrożenia nowych modeli cyfrowych • Wspieranie rozwiązań, które wzmocnią odporność i strategiczną autonomię europejskiej gospodarki oraz zapewnią nowe miejsca pracy
Bodźce motywacyjne spójne z celami Europejskiego Zielonego Ładu i ekosystemami gospodarczymi	<ul style="list-style-type: none"> • Przestrzeganie zasad polityki we wszystkich ekosystemach gospodarczych • Ograniczenie szkodliwych i naruszających równowagę ekologiczną dotacji wspierających wydobywanie i wykorzystanie zasobów naturalnych • Priorytetyzacja inwestycji ukierunkowanych na odnowienie przyrody
Doświadczenie i korzystanie z produktów i usług w ramach wyrażania indywidualnej, wspólnej i zbiorowej tożsamości	<ul style="list-style-type: none"> • Edukacja i informowanie konsumentów • Zbadanie możliwości oferowanych przez mniej nastawione na posiadanie młodsze pokolenie i przedstawienie konsumentom alternatywnych opcji zaspokajania ich potrzeb • Wsparcie transformacji zarządzania, systemów prawnych i finansowych umożliwiających funkcjonowanie modeli biznesowych opartych na własności producenta
Wspieranie ekosystemów gospodarczych i ułatwianie ich funkcjonowania	<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie rachunkowości finansowej obejmującej wskaźniki wpływu portfeli inwestycyjnych na klimat • Ukierunkowanie wszystkich inwestycji publicznych na przeprowadzenie zmiany systemowej • Wsparcie i ograniczenie ryzyka prywatnych inwestycji
Współdzielenie suwerenności i wspólna praca	<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie inkluzywnych systemów zarządzania przy zapewnieniu, że wszyscy stosowni decydenci mają prawo głosu • Zbadanie ustanowienia międzynarodowej konwencji zarządzania zasobami • Kierowanie wdrożeniem bardziej innowacyjnych, przemyślanych formatów ustanawiania polityki

Tabela 19.1 – cd.

Zasada	Kierunki na poziomie systemowym
Międzypokoleniowe porozumienie liderów zmiany systemowej	<ul style="list-style-type: none"> • Większe zaangażowanie na rzecz tworzenia polityki opartej na nauce • Przekazanie uprawnień i wsparcia liderom zmiany systemowej na wszystkich poziomach • Uwzględnienie w polityce praw przyszłych pokoleń

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Systemiq i Club of Rome, 2020).

poziomie systemowym, które będą stanowić wytyczne dla decydentów przy podziale środków na rzecz odbudowy po kryzysie COVID-19.

W obrębie każdego ekosystemu gospodarczego określono także 50 kierunków wspomagających, tworzących wizję priorytetów dla przemysłu, w której istotną rolę odegrają przyszłościowe systemy ekonomiczne i współzależne od siebie branże wspomagające, zwane czempionami. Kierunki wspomagające odzwierciedlają konkretne możliwości, w które można inwestować, aby tworzyć miejsca pracy i budować bardziej zrównoważoną przyszłość przez wykorzystanie środków na rzecz odbudowy po kryzysie COVID-19. Czempioni mogliby się stać siłą napędową wzrostu gospodarki w XXI wieku i zapewnić funkcjonowanie ekologicznej, odpornej i sprawiedliwej gospodarki po pandemii. Mogą oni także przyczynić się do spełniania podstawowych potrzeb społecznych oraz realizacji celów środowiskowych zawartych w EZŁ. W ramach kierunków wspomagających nie zaleca się systemowego łączenia podmiotów w krajowe i ponadnarodowe monopole, podkreślając, że są to ekosystemy gospodarcze, w odniesieniu do których Europa powinna dążyć do zbudowania międzynarodowej przewagi konkurencyjnej w celu wsparcia nowych modeli biznesowych. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w raporcie środki stymulujące odbudowę po pandemii COVID-19 należy inwestować w czempionów, aby stworzyć przyszły trzon gospodarczy i odporność europejskiej gospodarki w harmonii z ograniczeniami klimatycznymi (Systemiq i Club of Rome, 2020).

Podsumowanie

Kompas dla Zmiany Systemowej to kompleksowy projekt angażujący licznych interesariuszy: społeczeństwo, przedsiębiorstwa, rządy państw członkowskich UE. Zakłada zmianę myślenia o implementacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu, pokazując złożoność i współzależność zachodzących procesów oraz konieczność współdziałania w realizacji ambitnych celów środowiskowo-klimatycznych. Jest także szczegółowym planem działań do podjęcia na różnych poziomach: od lokalnego do międzynarodowego. Oceniając możliwość wdrożenia tego projektu, należy z jednej strony wskazać jego wielopoziomowość jako cechę zdecydowanie

pozytywną, precyzyjnie nakreślającą zmiany, które należy przeprowadzić w celu implementacji założeń EZŁ. Z drugiej jednak strony wspomniana złożoność może rodzić obawy, że pojawią się trudności z wprowadzeniem w życie tych zapisów. Mogą się one wiązać m.in. z podziałem odpowiedzialności za wdrożenie poszczególnych części strategii czy też z odpowiedzialnością za niezrealizowane działania. Wreszcie taka wielopoziomowa strategia wymaga koordynacji działań różnych interesariuszy oraz mierzenia wskaźników postępu założonych celów. Bez pomiarów postępów w implementacji celów trudno będzie miarodajnie ocenić, czy są one faktycznie czynione, czy też pozostają na poziomie deklaratywnym lub życzeniowym. Na koniec istotne wydaje się podkreślenie, że Kompas dla Zmiany Systemowej pokazuje, że jedynie systemowe podejście do zmian da ludzkości szansę na zapobieżenie dalszej degradacji środowiska naturalnego czy utracie bioróżnorodności. Unijny Europejski Zielony Ład jest strategią, z której realizacją UE nie powinna już dłużej zwlekać. Kompas dla Zmiany Systemowej daje konkretne wytyczne, jak zapisy EZŁ krok po kroku wprowadzić w życie. Pozostaje zatem rozpoczęcie systemowej realizacji założeń i programów zaproponowanych w Kompasie i regularne szacowanie czynionych postępów na poziomie UE jako całości oraz poszczególnych państw członkowskich.

Bibliografia

- Crippa, M., Guizzardi, D., Pagani, F., Banja, M., Muntean, M., Schaaf, E., Becker, W., Monforti-Ferrario, F., Quadrelli, R., Risquez Martin, A., Taghavi-Moharamli, P., Köykkä, J., Grassi, G., Rossi, S., Brandao De Melo, J., Oom, D., Branco, A., San-Miguel, J. i Vignati, E. (2023). *GHG emissions of all world countries*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/953322>
- Deloitte. (2021). Europejski Zielony Ład – neutralność klimatyczna Europy do 2050 r. *Strefa Ulg i Dotacji*, 17.
- European Commission (2019). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal* (COM(2019) 640 final).
- GOZ w praktyce. (2023). *Model DPSIR*. <https://gozwpraktyce.pl/sloownik/model-dpsir/>
- Hickel, J., O'Neill, D. W., Fanning, A. L. i Zoomkawala, H. (2022). National responsibility for ecological breakdown: a fair-shares assessment of resource use, 1970–2017. *The Lancet Planetary Health* 6(4): 342–349. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(22\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(22)00044-4)
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of working group ii to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>

- OSEPI (Open Society European Policy Institute), Systemiq i Club of Rome. (2022). *International system change compass. The global implications of achieving the European Green Deal*. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/international-system-change-compass>
- Systemiq i Club of Rome. (2020). *A system change compass – implementing the European Green Deal in a time of recovery*. https://www.systemiq.earth/wp-content/uploads/2020/11/System-Change-Compass-full-report_final.pdf
- UNEP (United Nations Environment Program). (2023). *Emissions Gap Report 2023: Broken record – Temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/43922>

Zakończenie

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/20>

Powszechność dyskusji naukowych i popularnonaukowych w obszarze zrównoważonego rozwoju świadczy o dużym znaczeniu przypisywanemu temu zagadnieniu oraz o świadomości, że dążenie do zachowania planety w stanie niepogorszonym dla przyszłych pokoleń to działanie konieczne, które należy podjąć bezzwłocznie. W monografii poruszono różnorodne wątki związane z tym zagadnieniem, pogrupowane w trzy bloki tematyczne, które wzajemnie się przeplatają i uzupełniają: wyzwania cyfrowe i środowiskowe, wyzwania społeczne oraz wyzwania handlu międzynarodowego.

Wyzwania stojące przed Europą w związku z podwójną transformacją, w tym zrozumienie interakcji i relacji między transformacją ekologiczną i cyfrową, mają najistotniejsze znaczenie dla osiągnięcia ambitnych celów tych przemian. Wymaga to koordynacji polityki na poziomie europejskim i krajowym w zakresie zapewnienia instrumentów umożliwiających wykorzystanie transformacji cyfrowej do realizacji celów zielonej transformacji. Wiąże się ponadto z zaangażowaniem społeczności lokalnych, przedsiębiorstw oraz innych interesariuszy w zbiorową realizację tego jakże ważnego, a zarazem skomplikowanego projektu (rozdział 1).

Sugerowane cytowanie:

Cabańska, J., Czyżewska-Misztal D. i Mazur G. (2024). Zakończenie. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Misztal i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 255–258). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/20>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Ważną rolę odgrywa tu prawodawstwo Unii Europejskiej (UE) dotyczące rynku cyfrowego (rozdział 2), jak i coraz szersze zastosowanie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji, które mogą być zaimplementowane także na poziomie polityki regionalnej i miejskiej (rozdział 3). Nie mniej istotne dla skuteczności transformacji ekologicznej w kontekście UE są działania podejmowane w kwestii transformacji energetycznej, której przeprowadzenie będzie warunkowało możliwość osiągnięcia celów założonych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu (rozdział 4).

Wielowymiarowość wyzwań o charakterze cyfrowym i ekologicznym ma swoje przełożenie także na interakcje człowieka ze środowiskiem, w tym przedsięwzięcia podejmowane przez społeczność globalną na rzecz przywrócenia równowagi ekosystemom ziemskim i ograniczenia antropogenicznego wpływu na środowisko (rozdział 5). Aby proces odbudowywania równowagi mógł przebiegać pomyślnie, podejmuje się na coraz większą skalę próby optymalizacji działalności gospodarczej w zgodzie z modelem gospodarki o obiegu zamkniętym (rozdział 6). Kluczowe znaczenie w tym zakresie przypisuje się także zintegrowanemu gospodarowaniu zasobami wodnymi (rozdział 7).

Wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorstw jest niezbędne do równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego. Aby promować powszechny i harmonijny rozwój, UE pogłębia swoją spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Wyrównywanie dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym regionów jest jednym z podstawowych celów polityki spójności UE (rozdział 8). Od samego początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej) występowały duże różnice terytorialne i demograficzne, które mogły się stać przeszkodami na drodze ku integracji i rozwojowi w Europie.

Dla wielu europejskich państw jest obecnie charakterystyczny proces starzenia się społeczeństw, który może przynieść wiele konsekwencji, obserwowanych zarówno w skali makro (poprzez oddziaływanie na sytuację na rynku pracy oraz system zabezpieczenia społecznego), jak i mikro (dla indywidualnych osób oraz gospodarstw domowych, np. przez reorganizację struktury dochodów i wydatków, zapotrzebowanie na usługi zdrowotne) (rozdział 9). W obliczu zmian demograficznych w Europie, a także rosnącej skali przepływów migracyjnych, konieczne jest wypracowanie skutecznej europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej, obejmującej zarządzanie migracją oraz wspólne zasady azylowe. W odpowiedzi na tę potrzebę Komisja Europejska (KE) zaproponowała nowy pakt obejmujący zestaw przepisów, których wprowadzenie ma na celu stworzenie bardziej sprawiedliwego, skutecznego i zrównoważonego systemu migracji i azylu w UE (rozdział 10). Przy dobrze zarządzanym systemie migracje mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego, pobudzenia inwestycji, a w konsekwencji pozytywnego kształtowania sytuacji na rynku pracy. Obserwowanie zmian na rynku pracy jest decydujące dla wskazywania kierunków polityki gospodarczej

i społecznej na szczeblu unijnym i krajowym oraz wdrażania przyjętych założeń zgodnie z solidarnością społeczną, będącą jednym filarów polityki UE (rozdział 11). W ramach polityki społecznej obok kwestii zatrudnienia równie ważne są działania w obszarze ochrony zdrowia. Podczas pandemii COVID-19 państwa UE zareagowały na zagrożenie zdrowia obywateli pogłębieniem współpracy i utworzeniem Europejskiej Unii Zdrowotnej, która ma przygotować UE do lepszego reagowania na przyszłe kryzysy i zagrożenia (rozdział 12). Budowa zrównoważonego i odpornego społeczeństwa ma kluczowe znaczenie w obliczu współczesnych wyzwań globalnych. Skuteczną odpowiedź na te wyzwania stanowi realizacja celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), które odnoszą się do problemów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, z uwzględnieniem perspektywy długookresowej oraz integracji międzypokoleniowej (rozdział 13). Istotną rolę w dążeniu do tych celów odgrywa społeczeństwo jako całość, a także indywidualnie każda jednostka przez zachowania konsumenckie (rozdział 14).

Złożoność i wielowymiarowość wyzwań społeczno-gospodarczych, przed którymi stoją państwa i ich społeczeństwa na całym świecie, wymaga wielu działań o charakterze ponadnarodowym. Omawiane w poszczególnych rozdziałach aspekty dotyczące zrównoważonego rozwoju, choć często wdrażane na poziomie przedsiębiorstwa, regionu czy państwa, dla swojej skuteczności w szerokim wymiarze wymagają koordynacji i działań wychodzących poza granice poszczególnych krajów. Intensywność i charakter powiązań we współczesnej gospodarce światowej sprawiają, że wiele wyzwań ma wymiar globalny i tak też muszą być adresowane i realizowane programy na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Zmieniający się charakter poszczególnych gospodarek kreuje nową rzeczywistość w odniesieniu do globalnych powiązań gospodarczych i handlowych. Postępujący rozwój technologiczny i towarzysząca mu digitalizacja sprawiają, że wzrasta udział usług w światowym handlu. Dynamicznie rozwijające się usługi cyfrowe, dla których odległość geograficzna między usługodawcą a usługobiorcą nie ma znaczenia, tworzą nowe możliwości dla przedsiębiorstw i gospodarek na całym świecie. Wykorzystanie tego pro wzrostowego potencjału transformacji cyfrowej w sektorze usług wymagać jednak będzie nowych rozwiązań odpowiadających na pojawiające się wyzwania i bariery (rozdział 15). Dostosowania do nowej sytuacji w handlu międzynarodowym dotyczą także handlu towarowego. Ostatnie lata to okres dynamicznych zmian w tym zakresie, włącznie z rozwojem tzw. handlu elektronicznego, rodzącym wiele nowych zadań dla państw i społeczeństw na całym świecie. W tym kontekście UE przygotowuje się do największej reformy swojego systemu celnego w historii. Zaproponowane przez KE rozwiązania mają dostosować system celny do wyzwań współczesnego handlu, jego rosnącej skali, złożoności oraz cyfryzacji. Nowe propozycje w ramach systemu celnego mają służyć ochronie konkurencji i interesów podmiotów gospodarczych oraz konsumentów w UE, a rozwój cyfrowego systemu obsługi celnej powinien zapewnić

kompleksowy dostęp do informacji, efektywność działania i walkę z nadużyciami (rozdział 16).

Rozwój handlu i powiązań gospodarczych na poziomie globalnym ma wymiar nie tylko ilościowy, ale w coraz większym stopniu powinien uwzględniać kwestie dotyczące zrównoważonego rozwoju. Istotnym i ciekawym przykładem w tym zakresie jest rozwój idei Sprawiedliwego Handlu, który przez wprowadzanie na rynek wartości takich, jak odpowiedzialność, altruizm i solidarność odgrywa ważną rolę w transformacji gospodarki w kierunku zrównoważonej gospodarki rynkowej (rozdział 18). Promowane w ramach tej idei przestrzeganie odpowiednich norm ma szczególne znaczenie dla producentów i eksporterów z krajów rozwijających się, co powinno służyć zarówno tym państwom, jak i wychodzeniu z ubóstwa ich społeczności.

Wyzwania, przed jakimi stoi światowa gospodarka i społeczność w związku ze zmianami klimatycznymi, są szczególnym zadaniem dla państw Globalnego Południa. Mimo że z historycznego punktu widzenia są one w mniejszym stopniu odpowiedzialne za zachodzące zmiany klimatyczne, ponoszą relatywnie większe koszty dostosowań do nowej rzeczywistości. Niezwykle ważne jest, aby brały one aktywny udział w przebudowie modelu gospodarczego w skali globalnej. Rosnące znaczenie krajów rozwijających się w światowej gospodarce wymaga, aby były aktywnym uczestnikiem procesu rozwiązywania problemów globalnych. Narzuca to konieczność wypracowania nowych wzorców współdziałania krajów rozwijających się i rozwiniętych, wielostronnego zaangażowania obu grup państw oraz ich kooperacji z organizacjami i instytucjami w wymiarze narodowym, regionalnym i globalnym (rozdział 17). W tym kontekście należy podkreślić (do czego skłaniają wnioski płynące z wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu i służącego temu Kompas dla Zmiany Systemowej), że jedynie systemowe podejście do zmian da ludzkości szansę zapobieżenia dalszej degradacji środowiska naturalnego i efektywnego dostosowywania się do postępujących zmian klimatycznych. Złożoność i współzależność zachodzących procesów wymagają szerokiego i wielopoziomowego współdziałania przy realizacji ambitnych celów środowiskowo-klimatycznych (rozdział 19).

Spis tabel

2.1. Wybrane akty prawne przyjęte przez UE w obszarze rynku cyfrowego	37
3.1. Obszary zastosowania sztucznej inteligencji w ujęciu terytorialnym	48
5.1. Zagrożenia środowiskowe spowodowane działalnością człowieka	72
5.2. Antropogeniczne przyczyny i skutki zmian klimatu	74
6.1. Zestawienie modeli biznesowych GOZ	88
7.1. Zestawienie obowiązujących planów gospodarowania wodami	97
7.2. Zestawienie obowiązujących planów zarządzania ryzykiem powodziowym	97
8.1. PKB <i>per capita</i> według parytetu siły nabywczej (PPS) w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2021 (UE27=100)	116
8.2. Stopa zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata w regionach (województwach) Polski w latach 2010–2022 (UE27=100)	117
8.3. Konwergencja realna wskaźników celu 10 dla regionów UE w latach 2010–2021(2)	118
9.1. Wskaźnik struktury starości, mediana wieku i indeks starości w UE i poszczególnych państwach w wybranych latach XXI wieku	127
10.1. Propozycje aktów ustawodawczych wchodzących w skład nowego paktu o migracji i azylu	138
12.1. Korzyści dla pacjentów oraz przedsiębiorstw sektora farmaceutycznego w wyniku reformy prawa farmaceutycznego w UE	169
13.1. Cele zrównoważonego rozwoju ONZ	176
13.2. Obszary celów zrównoważonego rozwoju	177
13.3. Indeks zrównoważonego społeczeństwa	178

14.1. Żywność marnowana w gospodarstwach domowych UE na tle całkowitej ilości marnowanej żywności	189
15.1. Eksport DDS według miejsca przeznaczenia w przekroju regionów (2019–2021, w %)	203
18.1. Sprawiedliwy Handel a cele zrównoważonego rozwoju	235
18.2. Najbardziej znane oznakowania Sprawiedliwego Handlu	237
19.1. 30 kierunków politycznych na poziomie systemowym dla decydentów prawodawczych w ramach Kompas dla Zmiany Systemowej	250

Spis rysunków, wykresów i map

Rysunek 4.1. Trylemat energetyczny i jego obszary problemowe	56
Rysunek 6.1. Model kołowy GOZ	87
Rysunek 9.1. Struktura ludności UE według płci i wieku w latach 2001 i 2021 (według stanu administracyjnego z roku 2022)	126
Rysunek 9.2. Dynamika zmian wskaźnika struktury starości, mediany wieku i indeksu starości w UE i poszczególnych państwach w roku 2022 w porównaniu z rokiem 2001	128
Rysunek 10.1. Przepływy migracyjne z/do UE w latach 2013–2021 (w mln)	136
Rysunek 11.1. Odsetek NEET w populacji osób w wieku 15–29 lat (w %)	148
Rysunek 11.2. Stopa bezrobocia osób młodych (15–29 lat) (w %)	149
Rysunek 11.3. Stopa bezrobocia długotrwałego w populacji osób aktywnych zawodowo w wieku 15–74 lata (w %)	150
Rysunek 11.4. Zatrudnienie prekaryjne (15–64 lata, % zatrudnionych)	152
Rysunek 11.5. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin (20–74 lata, % ogółu zatrudnionych)	153
Rysunek 11.6. Liczba robotów przypadających na 10 000 zatrudnionych w gospodarce w 2021 roku	154
Rysunek 11.7. Indeks OLI 2020 dla świata oszacowany w latach 2016–2023	154
Rysunek 11.8. Luka płacowa w latach 2012–2021 (w %, sektory: przemysł, budownictwo i usługi)	156
Rysunek 13.1. Triada zrównoważonego rozwoju	175
Rysunek 15.1. Dynamika światowego eksportu dóbr i usług w zestawieniu z tempem wzrostu światowego PKB	199

Rysunek 15.2. Międzynarodowy handel usługami z uwzględnieniem trybu dostawy (szacunek na podstawie danych za rok 2017)	200
Rysunek 15.3. Zmiana udziału w światowym eksporcie DDS wybranych grup krajów w latach 2010–2022 (w %)	204
Rysunek 19.1. Dziesięć zasad Kompas dla Zmiany Systemowej	248
Wykres 4.1. Struktura konsumpcji pierwotnych źródeł energii dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 (w PJ)	59
Wykres 4.2. Skumulowana wielkość produkcji energii elektrycznej dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 (w TWh)	61
Wykres 4.3. Struktura finalnej konsumpcji energii dla 27 krajów UE w latach 1990–2021 z podziałem na sektory (w PJ)	63
Wykres 8.1. Indeks SDG, GDP <i>per capita</i> oraz stopa zatrudnienia dla Polski w latach 2010–2022	114
Wykres 8.2. Zróżnicowanie dochodów mierzone współczynnikiem Giniego dla Polski według miejsca zamieszkania w latach 2010–2022	114
Wykres 8.3. Współczynniki zmienności dla wskaźników indeksu SDG, PKB <i>per capita</i> oraz stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata dla krajów UE w latach 2010–2022	116
Wykres 8.4. Współczynniki zmienności dla wskaźników: GDP <i>per capita</i> oraz stopy zatrudnienia dla regionów UE (NUTS2) w latach 2010–2021(2022)	118
Mapa 8.1. Wzrost PKB na mieszkańca w latach 2001–2019	111
Mapa 8.2. Współczynnik Giniego w 2022 roku w UE	115

Dynamiczne i głębokie zmiany w środowisku naturalnym naszej planety wymuszają przededefiniowanie dotychczasowych modeli konsumpcji i produkcji. W tym kontekście koncepcja zrównoważonego rozwoju staje się jedną z najważniejszych determinant kształtujących procesy gospodarcze oraz decyzje konsumentów, przedsiębiorstw i państw, a działania w tym zakresie muszą być podejmowane na poziomie globalnym.

Szczególne miejsce w tym obszarze zajmuje Unia Europejska, która postawiła sobie za cel osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku. Jest to zarówno wyzwanie, jak i szansa dla europejskiej gospodarki. To ambitne założenie ma zostać osiągnięte przez połączenie działań podejmowanych jednocześnie w obszarze transformacji cyfrowej i środowiskowej.

Przedstawiona monografia stanowi próbę odpowiedzi na pytania, w jaki sposób stawić czoła najważniejszym przeobrażeniom związanym z transformacją cyfrowo-środowiskową oraz przemianami społecznymi i globalnymi.

// Publikacja przyczyni się do lepszego rozumienia wyzwań, przed którymi staje współczesny człowiek, rządzący oraz podmioty społeczno-gospodarcze (...) Jest to przemyślany zbiór rozdziałów, które, przyporządkowane do trzech części (cyfrowo-środowiskowej, społecznej i globalnej w aspekcie handlu międzynarodowego), komponują się w jeden spójny tom realizujący jasno określone cele. W polskiej literaturze trudno znaleźć tak kompleksowe ujęcie zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem w aspekcie gospodarki światowej (...) monografia ta wypełnia lukę badawczą z racji stosunkowo pełnego potraktowania niezwykle złożonych i dynamicznych procesów rozwijających się we współczesnej gospodarce światowej.

Z recenzji wydawniczej dr. hab. Pawła Pasierbiaka

ISBN 978-83-8211-244-3



9 788382 112443

