

Marcin Podgórski

SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEĆ WYZWAŃ GOSPODARKI CYRKULARNEJ

Dylematy zarządzania
wielopoziomowego i międzysektorowego



SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEĆ WYZWAŃ GOSPODARKI CYRKULARNEJ



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Marcin Podgórski

SAMORZĄD TERYTORIALNY WOBEC WYZWAŃ GOSPODARKI CYRKULARNEJ

**Dylematy zarządzania
wielopoziomowego i międzysektorowego**

Marcin Podgórski (ORCID: 0000-0003-2054-194X)
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENCI

Katarzyna Miszczak, Andrzej Gałązka

REDAKTOR INICJUJĄCY

Katarzyna Włodarczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Anna Gaudy-Piątek

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzczak

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne

Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

© Copyright by Marcin Podgórski, Łódź 2026

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2026

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8445-035-2>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.11933.25.0.M

Ark. wyd. 22; ark. druk. 20,375

ISBN 978-83-8445-034-5
e-ISBN 978-83-8445-035-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 635 55 77

Hani i Antkowi

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział I	
Model gospodarki cyrkularnej	13
1.1. Istota i pojęcie gospodarki cyrkularnej	13
1.2. Gospodarka linearna a gospodarka cyrkularna	18
1.3. Modele biznesowe gospodarki cyrkularnej	22
1.4. Mechanizmy realizacji europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej	28
1.5. Metody i wskaźniki monitorowania gospodarki cyrkularnej	49
1.6. Stan gospodarki cyrkularnej	57
Rozdział II	
Determinanty cyrkularnej transformacji gospodarek lokalnych	77
2.1. Teorie rozwoju lokalnego i regionalnego jako kontekst mechanizmów transformacji	77
2.2. Koncepcja helisy i jej zbieżność z gospodarką cyrkularną	91
2.3. Teoria interesów grupowych oraz wielopoziomowego gospodarowania na rzecz cyrkularnej transformacji	97
2.4. Ogólna teoria systemów i jej możliwości wykorzystania przy projektowaniu systemów gospodarki cyrkularnej	101
Rozdział III	
Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec wyzwań gospodarki cyrkularnej	105
3.1. Ramy polityki regionalnej Unii Europejskiej	105
3.2. Podmioty polityki regionalnej i instytucjonalna infrastruktura procesów decyzyjnych	113
3.3. Przekształcenia polityki regionalnej UE wspierające rozwój gospodarki cyrkularnej	130
3.4. Instrumenty polityki spójności wspierające model cyrkularny w Europie	142
Rozdział IV	
Rola samorządów terytorialnych w kształtowaniu polityki regionalnej Unii Europejskiej	159
4.1. Relacje zagraniczne samorządów terytorialnych	159
4.2. Zakres i instytucje paradyplomacji samorządów terytorialnych w obszarze polityki regionalnej	174

8 Spis treści

4.3. Samorząd terytorialny jako podmiot systemu gospodarowania wielopoziomowego w obszarze polityki regionalnej	188
4.4. Grupy interesów i zakres paradyplomacji	195
4.5. Przedstawicielstwa regionalne	205
4.6. Terytorialne grupy interesów	207

Rozdział V

Ocena zaangażowania jednostek samorządów terytorialnych w kształtowanie europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej	223
--	------------

5.1. Skuteczność rzecznictwa interesów jednostek samorządów terytorialnych na arenie międzynarodowej w zakresie gospodarki cyrkularnej	223
5.2. Włączenie elementów Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej do instrumentów strategicznych polityki rozwoju jednostek samorządów terytorialnych	237
5.3. Działania samorządów lokalnych w praktyce wdrażania europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej	241
5.4. Międzynarodowa aktywność jednostek samorządów terytorialnych w zakresie gospodarki cyrkularnej	250

Podsumowanie	259
--------------	-----

Bibliografia	267
--------------	-----

Spis tabel	315
------------	-----

Spis schematów	319
----------------	-----

Spis rycin	321
------------	-----

Spis wykresów	323
---------------	-----

Indeks rzeczowy	325
-----------------	-----

Wstęp

Wobec narastających wyzwań związanych z zasobami naturalnymi, zmianami klimatycznymi oraz presją na środowisko, konieczna staje się transformacja tradycyjnego, linearnego modelu gospodarczego w kierunku gospodarki cyrkularnej. Proces ten wymaga zaangażowania na różnych poziomach gospodarowania, gdzie jednostki samorządu terytorialnego mają jedną z ról do odegrania. Działając na styku polityki lokalnej i europejskiej, mogą one wpływać na efektywność i zakres wdrażanych rozwiązań. Głównym celem niniejszej monografii jest określenie stopnia zaangażowania oraz efektywności wpływu polskich jednostek samorządu terytorialnego na proces transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach europejskiej polityki regionalnej. Analiza umożliwia ocenę aktywności samorządów oraz identyfikację dostępnych zasobów i narzędzi niezbędnych do realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych. Szczególną uwagę poświęcono roli samorządów jako aktywnych uczestników tego procesu, ze szczególnym uwzględnieniem ich formalnych kompetencji w zakresie paradyplomacji oraz praktycznego wdrażania założeń europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej na poziomie lokalnym.

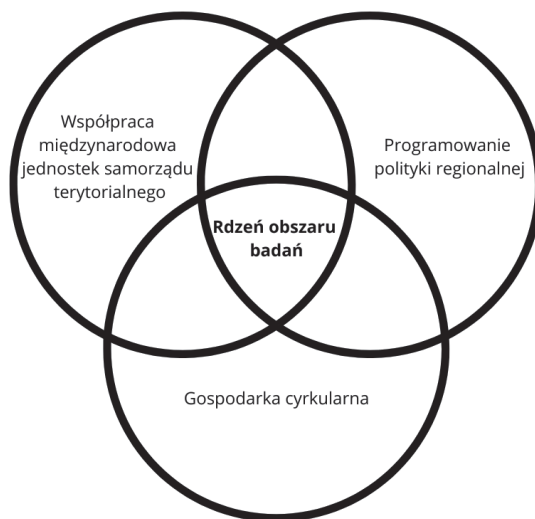
Współpraca samorządów, wspierana przez inicjatywy krajowe i międzynarodowe, wzmacnia ich pozycję w globalnych sieciach wymiany wiedzy i technologii. Badania koncentrują się na mechanizmach paradyplomacji, instrumentach europejskiej polityki regionalnej oraz transferze wiedzy z instytucji takich jak Komisja Europejska i Europejski Komitet Regionów do lokalnych strategii i działań administracji samorządowej. Gospodarka cyrkularna, w odróżnieniu od tradycyjnego modelu linearnego, zakłada systemowe podejście do wykorzystania zasobów, opierające się na wydłużeniu cyklu życia produktów i materiałów poprzez ich naprawę, odnawianie oraz recykling. Model ten sprzyja minimalizacji powstawania odpadów i generuje korzyści społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują uprawnieniami i obowiązkami w zakresie opracowywania oraz wdrażania strategii rozwoju, dostosowując polityki i programy do lokalnych potrzeb i potencjału. Korzystając ze środków inwestycyjnych i narzędzi polityki regionalnej, integrują działania terytorialne, co sprzyja ochronie środowiska oraz poprawie jakości życia mieszkańców. W ramach wielopoziomowego modelu gospodarowania Unii Europejskiej realizują strategie zrównoważonego rozwoju, aktywnie uczestnicząc w mechanizmach rzecznictwa interesów, konsultacjach publicznych i platformach sieciowych.

Metody badawcze zastosowane w monografii łączą podejście teoretyczne z empirycznym. Pracę rozpoczęto od przeglądu literatury z zakresu ekonomii, ekonomii regionalnej wraz z krytyczną analizą tekstów źródłowych. Przeprowadzono analizę aktów prawnych Unii Europejskiej oraz dokumentów strategicznych Polski w celu wyodrębnienia kluczowych założeń Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej oraz kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie paradyplomacji. Studium przypadku pozwoliło na ocenę instrumentów polityki regionalnej w perspektywie finansowej 2021–2027 oraz mechanizmów współpracy międzynarodowej samorządów. Analiza statystyczno-porównawcza umożliwiła konfrontację wyników pomiędzy Polską i państwami Unii Europejskiej, co pozwoliło na uzyskanie pełniejszego obrazu procesu transformacji. Ocena poziomu zaangażowania JST w procesy decyzyjne UE i wdrażanie gospodarki cyrkularnej została przeprowadzona za pomocą wieloaspektowej analizy treści dokumentów: opinii Europejskiego Komitetu Regionów, raportów programów Interreg, średniookresowych dokumentów strategicznych oraz rocznych raportów o stanie JST. Zdolność samorządów lokalnych do przeprowadzenia transformacji cyrkularnej oszacowano przy użyciu analizy statystycznej opartej na indeksie Perkała. Analiza została osadzona w określonym horyzoncie czasowym i odnosi się do stanu regulacji, polityk oraz danych statystycznych wg stanu na styczeń 2024. Należy przy tym podkreślić, że otoczenie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego ulegało w ostatnich latach znaczącym przekształceniom – w szczególności w związku z konsekwencjami pandemii COVID-19, wojną w Ukrainie, kryzysem energetycznym oraz zmianami priorytetów polityki unijnej. Część przedstawionych rozwiązań i instrumentów ma zatem charakter „fotografii” określonego momentu rozwoju systemu wielopoziomowego zarządzania, co wymaga od czytelnika uwzględnienia możliwych modyfikacji ich znaczenia i zakresu w zmieniających się uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i geopolitycznych.

Analizy empiryczne przedstawione w monografii opierają się na celowym doborze jednostek samorządu terytorialnego. Badanie przeprowadzono w polskich gminach i powiatach, których przedstawiciele w latach 2015–2022 uczestniczyli w pracach Europejskiego Komitetu Regionów, oraz wśród jednostek samorządu terytorialnego, które realizowały projekty Interreg Europa o profilu cyrkularnym. Badanie ma zatem na celu identyfikację sposobów postępowania jednostek, które uczestniczą w kształtowaniu Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej, jak również wdrażają jego założenia na szczeblu lokalnym, a nie przedstawienie reprezentatywnej próby wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

W analizie przyjęto podejście interdyscyplinarne, integrujące założenia teorii paradyplomacji, polityki regionalnej oraz zarządzanie rozwojem lokalnym, ukierunkowane nie tylko na podsumowanie dotychczasowych doświadczeń, lecz również na wskazanie możliwości wzmocnienia roli samorządów w kształtowaniu stabilnego i trwałego modelu gospodarki cyrkularnej. Takie usystematyzowanie wątków badawczych umożliwia kompleksowe ujęcie tematu oraz ukierunkowanie analizy na obszary transformacji społeczno-gospodarczej. Schemat 1 przedstawia

wątki badawcze tworzące podstawowy obszar analizy, które stanowią rdzeń badawczy monografii. Książka składa się z pięciu komplementarnych rozdziałów, które prowadzą czytelnika od analizy teoretycznych podstaw transformacji cyrkularnej, poprzez zagadnienia związane z paradyplomacją, aż po omówienie wyników badań empirycznych. Wnioski przedstawione w kolejnych rozdziałach należy interpretować jako diagnozę i analizę praktyk stosowanych w wybranej grupie samorządów. Ilustrują one możliwości, rozwiązania i ograniczenia napotykane przez podmioty wykazujące wysoki poziom zaangażowania, nie stanowią jednak opisu przeciętnego stanu rozwoju całego sektora samorządowego.



Schemat 1. Wątki badawcze monografii
Źródło: opracowanie własne.

Rozdział I

Model gospodarki cyrkularnej

1.1. Istota i pojęcie gospodarki cyrkularnej

Gospodarka cyrkularna (*circular economy*, CE) jest pojęciem szeroko dyskutowanym w literaturze naukowej¹. Nie jest to jedyne systemowe rozwiązanie na wyzwania takie jak: ograniczoność zasobów, zmiany klimatu, utrata różnorodności biologicznej czy nierówności społeczno-ekonomiczne. Gospodarka cyrkularna wymaga m.in. zróżnicowanego i holistycznego podejścia, które obejmuje politykę i działania w sektorach pozyskiwania surowców naturalnych bezpośrednio z przyrody, produkcji, usług i działalność związaną z wiedzą, badaniami naukowymi i innowacją. W celu ustalenia wspólnego rozumienia pojęcia podjęto wysiłki zmierzające do zaproponowania ujednoliconych definicji poprzez normy ISO i dokumenty organizacji międzynarodowych. W języku polskim zarówno „gospodarka cyrkularna”, jak i „gospodarka o obiegu zamkniętym” (GOZ) są używane zamiennie jako tłumaczenia tego terminu. Zaproponowana przez Franka Figge, Andreę Thorpe i Melissę Gutberlet w 2023 r. definicja wskazuje (Figge et al., 2023, s. 2):

The circular economy is a multi-level resource use system that stipulates the complete closure of all resource loops. Recycling and other means that optimise the scale and direction of resource flows, contribute to the circular economy as supporting practices and activities. In its conceptual perfect form, all resource loops will be fully closed. In its realistic imperfect form, some use of virgin resources is inevitable.

¹ Naukowcy oferują różne definicje gospodarki cyrkularnej, Joanna Kulczycka w 2019 r. zidentyfikowała ich ponad dwieście (Kulczycka, 2019), Julian Kirchherr w 2017 r. przeprowadził analizę 114 definicji (Kirchherr et al., 2017).

Gospodarka cyrkularna z perspektywy Komisji Europejskiej to system gospodarczy, w którym możliwe jak najdłużej utrzymuje się wartości produktów, materiałów i innych zasobów w gospodarce, zwiększa ich wydajne wykorzystywanie w produkcji i konsumpcji i tym samym ogranicza oddziaływanie na środowisko wynikające z ich wykorzystywania, a także minimalizuje się powstawanie odpadów i uwalnianie substancji niebezpiecznych na wszystkich etapach ich cyklu życia, w tym poprzez stosowanie hierarchii postępowania z odpadami (EC, 2023m). Gospodarowanie zasobami oparte jest na zasadach zrównoważonego rozwoju, który zakłada maksymalizację efektywności wykorzystania surowców oraz minimalizację negatywnego wpływu na środowisko.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została sformułowana w XVIII w. przez Hansa Carla Edlera von Carlowitz, urzędnika Królestwa Saksonii (Paryczak, 2008) w odniesieniu do gospodarki leśnej. Zrównoważony rozwój zakładał obowiązek uzupełniania zasobów leśnych nowymi drzewami po ich wycięciu. W XIX w. August Wilhelm von Hofmann, prezes Królewskiego Towarzystwa Chemicznego, odniósł się do kwestii minimalizacji odpadów i maksymalizacji wykorzystania surowców w celu zwiększenia rentowności fabryk chemicznych (Pauli, 2010). Model wzrostu gospodarczego oparty wyłącznie na paradygmacie linearnym generował istotne negatywne skutki dla środowiska naturalnego. Już w latach 60. XIX w. w kręgach ekonomistów zaczęła rozwijać się koncepcja zielonej gospodarki, której integralną częścią stał się model zrównoważonego rozwoju oparty na zasadach gospodarki cyrkularnej. W XXI w. model ten jest formułowany jako odpowiedź na tradycyjny, linearny system gospodarczy – oparty na sekwencji produkcji, konsumpcji i utylizacji – który przyczynia się do degradacji środowiska oraz wyczerpywania zasobów naturalnych. Tabela 1 przedstawia zestawienie kluczowych aspektów transformacji w kierunku zielonej gospodarki, która jest niezbędna do sprostania rosnącej presji środowiskowej oraz złożonym wyzwaniom współczesności.

Tabela 1. Kształtowanie się koncepcji zielonej gospodarki

Lata	Nazwa etapu	Opis
1	2	3
1960–1970	Powstanie koncepcji gospodarki cyrkularnej	Ekonomiści Kenneth Boulding i Nicholas Georgescu-Roegen położyli filozoficzne podwaliny pod transformację na bardziej zrównoważone podejście do rozwoju gospodarczego. Pod koniec lat 70. termin „gospodarka cyrkularna” zaczął pojawiać się w literaturze naukowej i raportach.
1989	Zielona Gospodarka	Termin po raz pierwszy użyty w raporcie na zlecenie brytyjskiego rządu. Model rozwoju oparty na założeniu, że ekosystemy dysponują ograniczoną, ale mierzalną zdolnością do regeneracji, co wymaga prowadzenia działalności gospodarczej w sposób respektujący naturalne granice środowiskowe, a nie skoncentrowany tylko na wzroście wskaźników ekonomicznych.

1	2	3
Lata 90. XX w.	Innowacje inspirowane naturą	Janine Benyus w drugiej połowie lat 90. wprowadziła pojęcie biomimikry, które wpłynęło na rozwój pojęcia gospodarki cyrkularnej. Podejście czerpie inspirację z natury i naturalnych ekosystemów, w których nie ma odpadów jako takich.
1999	Gospodarka oparta na usługach	Idea Amory'ego Lovinsa, Huntera Lovinsa i Paula Hawkena zaproponowana w koncepcji naturalnego kapitalizmu, odnosi się do przejścia od gospodarki opartej na towarach do gospodarki opartej na usługach.
2001	Ekologia przemysłowa	Podstawową ideą Reida Lifseta i Thomasa Graedela jest postrzeganie systemów przemysłowych jako wzajemnie powiązanych w podobny sposób jak systemy ekologiczne, w których produkty uboczne z jednego procesu służą jako wkład do innego.
2002	Od kołyski do kołyski	Architekt William McDonough i chemik Michael Braungart spopularyzowali koncepcję filozofii projektowania „Cradle to Cradle”, która sama w sobie jest wersją gospodarki cyrkularnej specyficznej dla przepływów materiałowych.
2004	System błękitnej gospodarki	Gunter Pauli zaproponował Blue Economy – wariant gospodarki cyrkularnej, który wyraża model biznesowy oparty na zeroodpadowych efektywnych systemach gospodarczych.
2008	Konstrukcja społeczeństwa oszczędzającego zasoby	W Chinach wdrożono ustawę o promocji gospodarki cyrkularnej Chińskiej Republiki Ludowej, oznaczającą jeden z pierwszych przypadków sformalizowania polityki gospodarki cyrkularnej i zachęcającą wszystkie sektory społeczeństwa do promowania ochrony zasobów i recyklingu.
2010	Kreacja wartości	Współpraca ponadnarodowa ekonomistów i ekspertów od modeli biznesowych w celu stworzenia pierwszych kompleksowych ram analitycznych dla gospodarki cyrkularnej. Fundacja Ellen MacArthur przyczyniła się do upowszechnienia tej koncepcji i jej trwałego zakorzenienia w debacie publicznej oraz polityce rozwojowej.
2015	Wiodąca rola konsumentów	Komisja Europejska przyjęła Plan działania na rzecz gospodarki cyrkularnej (Circular Economy Action Plan) jako część programu stymulowania transformacji Europy na gospodarkę cyrkularną. KE kładzie nacisk na zapewnienie konsumentom wiarygodnych i przydatnych informacji poprzez wzmocnienie praw konsumentów. Przyjęcie poprzedzone zostało komunikatem Komisji Europejskiej zatytułowanym „W kierunku gospodarki cyrkularnej: Program Zero Odpadów dla Europy” w grudniu 2014 r.
2017	Rozwój w granicach	Prezentowane przez K. Raworth ujęcie modelu obwarzanka (<i>doughnut economics</i>), w którym priorytetami stają się: równowaga ekologiczna i społeczna, sprawiedliwość oraz świadome kształtowanie systemów gospodarczych o charakterze regeneracyjnym i dystrybutywnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Allen et al., 2023; Braungart, McDonough, 2002; Georgescu-Roegen, 1975; Hawken et al., 2023; Lifset, Graedel, 2002; Michalak et al., 2020; Raworth, 2017; Smol et al., 2017.

Jako główne zagadnienia podejmowane w trwającym dyskursie na temat przyszłego kształtu gospodarki cyrkularnej wskazać należy (EMAF, 2013; Figge et al., 2023):

1. Projektowanie produktów i procesów z myślą o zamkniętych obiegach materiałowych, co umożliwia ich powtórne użycie, naprawę, regenerację, a także recykling;
2. Wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, minimalizację zużycia energii oraz zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych;
3. Stawianie na gospodarowanie zasobami w sposób ekologiczny i zrównoważony, zapewniający długotrwałą efektywność i konkurencyjność;
4. Optymalizację przepływów zasobów zarówno pod względem ilości, jak i kierunku. Priorytetem jest, aby ilość zasobów opuszczających dany podmiot odpowiadała ilości zasobów do niego wprowadzanych;
5. Wielopoziomowość oznaczającą powiązania między różnymi szczeblami gospodarki, gdzie działania na niższym poziomie, takie jak recykling i regeneracja, realizowane przez poszczególne firmy, wspierają cyrkularność na poziomie wyższym, np. w klastrach branżowych. Cykularność na wyższym szczeblu jest rezultatem zbiorowego zaangażowania podmiotów działających na poziomach niższych;
6. Osiągnięcie absolutnej perfekcji w gospodarce cyrkularnej może być nieosiągalne, ponieważ istnieją obecnie fizyczne ograniczenia dotyczące użytkowanych surowców.

Zamykanie pętli w procesach produkcyjnych w ramach gospodarki cyrkularnej polega na maksymalizacji wykorzystania zasobów w cyklach produkcyjno-konsumpcyjnych. Model ten charakteryzuje się dynamiką i nieustanną zmiennością, gdzie kluczowe znaczenie ma zdolność przedsiębiorców do adaptacyjnej interpretacji zmiennych warunków, takich jak definicje zrównoważonego rozwoju, integracja niekompatybilnych łańcuchów dostaw oraz funkcjonowanie w otoczeniu niepewności regulacyjnej i niestabilności partnerów. W związku z tym gospodarka cyrkularna wymaga ciągłego eksperymentowania i elastycznej rekonfiguracji struktur na poziomie lokalnym. Podmioty znajdujące się w łańcuchach wartości minimalizują ilość odpadów, zwiększając ilość materiałów traktowanych jako produkty uboczne (Gralak et al., 2022). Przechwytywanie wartości produktów i materiałów następuje w jak największym stopniu poprzez wprowadzanie ich z powrotem do łańcucha dostaw po zakończeniu ich użytkowania. Dążenie to koncentruje się na jak najefektywniejszym wykorzystaniu dostępnych zasobów oraz zapewnieniu możliwie najwyższej wartości generowanej w trakcie całego cyklu użytkowania danego produktu lub usługi. Po zakończeniu fazy użytkowania produktów podejmowane działania służą zamknięciu obiegu surowców. Wyzwaniem jest połączenie wydajności ekonomicznej ze zrównoważonym gospodarowaniem zasobami naturalnymi i minimalizacją presji na środowisko naturalne.

Choć gospodarka cyrkularna postrzegana jest jako realna alternatywa dla obecnego neoliberalnego systemu społeczno-gospodarczego, nie jest jedyną koncepcją

ekonomiczną, która jest rozwijana w ramach zielonej gospodarki (Khmara, Kronenberg, 2018, 2023). Na uwagę zasługuje przykładowo koncepcja postwzrostu (Borusiak, 2023). Gospodarka cyrkularna i postwzrost oferują komplementarne wyobrażenia przyszłego metabolizmu społecznego: oba dążą do zmniejszenia ilości odpadów i zapotrzebowania na surowce. Podczas gdy postwzrost proponuje metabolizm ograniczenia konsumpcji i produkcji, główny nurt gospodarki cyrkularnej postrzega odpady jako szansę na zrównoważony rozwój zamkniętych obiegów produkcyjnych (Bauwens, 2021). Gospodarka cyrkularna koncentruje się na maksymalizacji ponownego wykorzystania, recyklingu zasobów i utrzymaniu wzrostu gospodarczego. Postwzrost koncentruje się na ograniczeniu konsumpcji, produkcji i zminimalizowaniu ilości odpadów. Te dwie koncepcje mogą się wzajemnie uzupełniać, tworząc systemy, które zarówno zmniejszają ogólną konsumpcję (postwzrost), jak i zapewniają, że zużyte zasoby są ponownie wykorzystywane w jak największym stopniu (gospodarka cyrkularna) (Charonis, 2021). Osiągnięcie efektu synergii wymagałoby np. przededefiniowania wartości odpadów w kategoriach społeczno-ekologicznych i faworyzowania lokalnego gospodarowania produktami ubocznymi.

Wzajemne oddziaływanie tych dwóch podejść – jednego, koncentrującego się na przekierowaniu wzrostu poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i drugiego, opowiadającego się za zmniejszeniem skali produkcji i konsumpcji – może kształtować zrównoważoną przyszłość. Oba podejścia wnoszą wkład w dialog na temat zrównoważonego rozwoju i odzwierciedlają różne perspektywy jego osiągnięcia. Optymalna metoda wdrażania gospodarki cyrkularnej zależy od specyficznych kontekstów oraz celów rozwojowych, a jej potencjał uzasadniony jest poniżej wskazanymi przesłankami (Buch-Hansen, Nesterova, 2023; Clube, Tennant, 2023; Figini et al., 2021; Savini, 2023):

1. Model gospodarki cyrkularnej może być łatwiej zaakceptowany i wdrożony przez przedsiębiorstwa, ponieważ nie wymaga ograniczenia działalności gospodarczej, ale raczej jej restrukturyzacji. Wymaga zmian w procesach, aby uczynić je bardziej wydajnymi i mniej marnotrawnymi, co może również prowadzić do oszczędności kosztów;
2. Polityka regionalna promująca gospodarkę cyrkularną koncentruje się na zrównoważonym rozwoju, jednocześnie antycypując opór społeczny i dążąc do jego minimalizacji wśród społeczności podlegających transformacji do nowego modelu gospodarowania;
3. Adaptacja do gospodarki cyrkularnej może stymulować innowacje w zakresie technologii i modeli biznesowych oraz potencjalnie tworzyć nowe miejsca pracy w sektorach takich jak recykling, regeneracja i konserwacja;
4. Koncentracja modelu na efektywnym wykorzystaniu ograniczonych zasobów naturalnych polega na maksymalizacji ich użyteczności oraz oddzieleniu wzrostu gospodarczego od intensywności ich eksploatacji.

Model oparty na efektywnym wykorzystaniu zasobów naturalnych dąży do oddzielenia wzrostu gospodarczego od ich zużycia, maksymalizując czas eksploatacji zasobów oraz wartość uzyskiwaną w trakcie użytkowania.

1.2. Gospodarka linearna a gospodarka cyrkularna

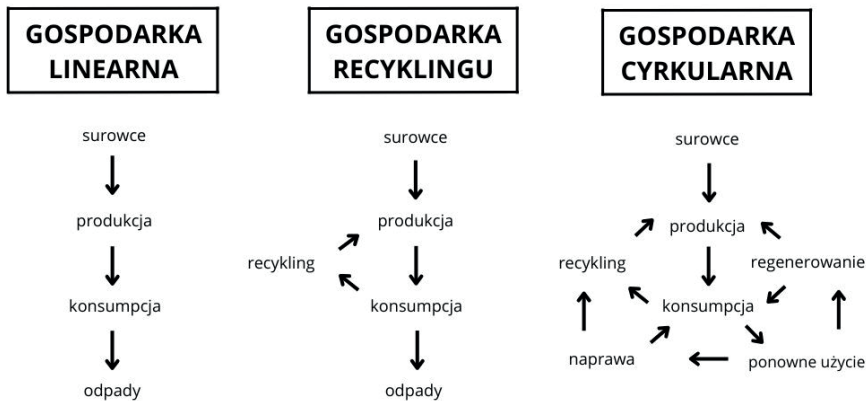
Linearny model gospodarki charakteryzuje się wydobyciem zasobów naturalnych, produkcją, konsumpcją i utylizacją odpadów. Kontynuacja funkcjonowania światowej gospodarki tylko w ramach tego modelu prowadzi do pogłębiania się zidentyfikowanych ograniczeń i wyzwań:

1. Ignoruje ograniczoną dostępność zasobów naturalnych i lekceważy konsekwencje wyczerpywania się zasobów, wytwarzania odpadów i zanieczyszczenia środowiska (Ervin, 2013). W rezultacie znajdujemy się w sytuacji, w której nasze obecne wzorce produkcji i konsumpcji wyczerpują zasoby szybciej niż można je uzupełnić i powodują nieodwracalne szkody dla naszej planety²;
2. Generuje znaczną ilość odpadów, które, niezależnie od tego, czy pochodzą z procesów produkcyjnych, czy z utylizacji poużytkowej, wywierają negatywny wpływ na środowisko po okresie użytkowania (Seifi, 2019)³;
3. Pogłębia nierówności społeczno-ekonomiczne (Muñoz et al., 2022). Społeczności o niskich dochodach często ponoszą ciężar zanieczyszczenia środowiska, m.in. poprzez bliskość składowisk odpadów, oddziaływanie na szkodliwe produkty syntetyczne niekorzystne dla zdrowia i życia czy zamieszkanie na terenach o wysokim poziomie zanieczyszczeń gazowych i pyłowych powietrza;
4. Wzrost uzależniony od rosnącej konsumpcji (Ehrenfeld, Gertler, 1997) sprzyja utrwalaniu kultury konsumpcjonizmu, co z kolei generuje cykle nadprodukcji i nadmiernej konsumpcji, prowadząc do nadmiernego oraz niezrównoważonego zużycia zasobów naturalnych.

Konsekwencje linearnego modelu gospodarczego są alarmujące i wymagają natychmiastowych działań (Roleders et al., 2022). Linearny model gospodarczy nie jest opłacalny w obliczu globalnych wyzwań takich jak zmiany klimatu, wyczerpywanie się zasobów i degradacja środowiska naturalnego (Jørgensen, Pedersen, 2018). Przejście na gospodarkę cyrkularną jest odpowiedzią na rosnącą presję gospodarki na środowisko, zaś model gospodarki oparty wyłącznie na recyklingu okazuje się niewystarczający do skutecznego przeprowadzenia transformacji systemów gospodarczych (schemat 2).

2 Dla przykładu Inicjatywa Dzień Przeciążenia Ziemi (Earth Overshoot Day (NEF, 2023)) określa datę, kiedy zapotrzebowanie ludzkości na zasoby i usługi ekologiczne w danym roku przewyższa zdolność Ziemi do regeneracji tych zasobów w tym samym roku.

3 Gromadzenie odpadów na składowiskach prowadzi do zanieczyszczenia środowiska naturalnego, stanowi koszt ekologiczny. Ponadto utylizacja odpadów w oceanach i zbiornikach wodnych powoduje zanieczyszczenie wód i stanowi zagrożenie dla ekosystemów wodnych.



Schemat 2. Ewolucja gospodarki od tradycyjnego modelu linearnego do gospodarki cyrkularnej
Źródło: EM, 2023.

W linearnym modelu gospodarka osiąga wzrost gospodarczy poprzez przekształcanie zasobów w odpady, natomiast gospodarka recyklingu promuje wzrost gospodarczy poprzez recykling zasobów. Dzięki procesowi recyklingu osiąga się częściowe rozwiązanie sprzeczności i konfliktu między środowiskiem a rozwojem gospodarczym (Webster, 2021). Gospodarka recyklingu to model ekonomiczny, w którym materiały odpadowe są ponownie wprowadzane do gospodarki jako surowce (Liu, 2009). Cykl produkcji, konsumpcji i recyklingu gospodarczego oparty jest na przepływach surowców pomiędzy tymi procesami. W tym typie gospodarowania organizuje się działalność gospodarczą zgodnie z modelem naturalnego systemu ekologicznego i wdrożenia procesu obiegu materiałów „zasoby – produkcja – zasoby odnawialne”. Dążenie to ukierunkowane jest na stworzenie zrównoważonej gospodarki poprzez minimalizację odpadów, zmniejszenie zużycia zasobów i zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko (Collias et al., 2021). W tym systemie społeczno-gospodarczym zarówno procesy produkcyjne, jak i konsumpcyjne, generują ograniczoną ilość odpadów, a dążeniem jest wielokrotne wykorzystanie surowców w procesach produkcyjnych. Rozwinięciem gospodarki recyklingu poprzez utrzymywanie produktów i materiałów w użyciu oraz regeneracji systemów naturalnych jest gospodarka cyrkularna. Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów odbywa się poprzez promowanie ponownego wykorzystania, recyklingu i regeneracji materiałów zamiast ich utylizacji (Kirchherr et al., 2017). Ta zmiana sposobu myślenia wymaga fundamentalnej transformacji w zakresie podejścia do produkcji i konsumpcji. Zamiast wydobywać zasoby, wykorzystywać je, a następnie wyrzucać powstałe odpady, gospodarka cyrkularna podkreśla znaczenie zamykania pętli (*loops*) poprzez projektowanie produktów i systemów, które umożliwiają ponowne wykorzystanie lub recykling materiałów (Agyemang et al., 2019). Działania te zmierzają do utrzymania wartości produktów i surowców w obiegu gospodarczym możliwie najdłużej, przy jednoczesnym ograniczaniu strumienia odpadów.

Gospodarka cyrkularna jako nowa dziedzina opiera się na podejściu interdyscyplinarnym, w którym tę samą rolę odgrywają badania teoretyczne oraz stosowanie praktycznych rozwiązań (Kulczycka, 2019). Działania związane z wdrażaniem tego modelu obejmują zarówno aspekty technologiczne, jak i społeczno-ekonomiczne. W efekcie gospodarka cyrkularna może stać się jednym z elementów w budowie zrównoważonej przyszłości oraz wzmocnienia konkurencyjności na rynkach lokalnych i globalnych poprzez:

- redukcję zużycia surowców naturalnych,
- zmniejszenie ilości odpadów,
- ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska naturalnego,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- zwiększenie innowacyjności,
- rozwój modeli opartych na współdzieleniu.

Rośnie liczba rządów, organizacji i przedsiębiorstw, które dostrzegają korzyści płynące z wdrożenia gospodarki cyrkularnej i angażują się w jej promowanie oraz rozwój nowych form społeczno-gospodarczego rozwoju (Hausner, 2019). Wdrażanie tego modelu wymaga zmian na wielu poziomach, począwszy od regulacji prawnych, poprzez inwestycje w badania i rozwój, aż po wspieranie inicjatyw i przedsięwzięć związanych z gospodarką cyrkularną (Kirchherr et al., 2017). Niektóre z realizowanych działań to np. wprowadzenie regulacji prawnych promujących recykling i odzysk surowców, inwestowanie w infrastrukturę niezbędną do efektywnego gospodarowania odpadami, czy też promowanie i wspieranie przedsiębiorstw stosujących zasady gospodarki cyrkularnej (PARP, 2021). Warto również zwrócić uwagę na rosnącą rolę konsumentów w gospodarce cyrkularnej. Coraz częściej są oni świadomi wpływu swoich wyborów na środowisko i dążą do ograniczenia własnego śladu ekologicznego (Bukowski, 2018).

W literaturze naukowej można znaleźć różne podejścia do implementacji gospodarki cyrkularnej, które obejmują zarówno zmiany na poziomie przedsiębiorstw, jak i na poziomie systemów gospodarczych (Stahel, 2016). W kontekście biznesowym gospodarka cyrkularna może być wprowadzana poprzez zastosowanie modeli biznesowych, które skupiają się na funkcjonalności, a nie własności produktu, takich jak wynajem, leasing czy usługi oparte na wydajności (Geissdoerfer et al., 2017). Przedsiębiorstwa mogą również inwestować w innowacje technologiczne, ulepszenie procesów produkcji, a także angażować się w tworzenie synergii z innymi firmami czy sektorami gospodarki, które mogą współdzielić zasoby i wiedzę. Zostało to szczegółowo omówione w kolejnym podrozdziale. Na poziomie systemów gospodarczych wprowadzenie gospodarki cyrkularnej może wymagać przekształcenia polityki i regulacji, wspierających m.in. internalizację kosztów zewnętrznych oraz stworzenie infrastruktury umożliwiającej odzysk i recykling. Wpływ ma zaangażowanie interesariuszy w stworzenie sprzyjającego środowiska dla rozwoju gospodarki cyrkularnej w ramach modelu potrójnej helisy (Fogarassy, 2017).

Edukacja i świadomość społeczna odgrywają kluczową rolę w procesie transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Priorytety dla rozwiązań cyrkularnych

określa się zgodnie z zasadami n-R, które stanowią kompleksowe podejście oparte na hierarchii działań. Najwyższym priorytetem jest unikanie wytwarzania odpadów, a następnie dążenie do ponownego wykorzystania produktów i surowców (tabela 2).

Tabela 2. Dziesięć zasad postępowania zgodnie z ideą gospodarki cyrkularnej

Kategoria zasad	Priorytet	Zasada	Opis zasady
Inteligentniejsze użytkowanie i wytwarzanie produktów	R0	<i>Refuse</i>	Rezygnacja i uczynienie produktu zbędnym poprzez rezygnację lub zapewnienie tej samej funkcjonalności za pomocą radykalnie innego produktu.
	R1	<i>Rethink</i>	Refleksja (ponowne przemyślenie) i zwiększenie intensywności wykorzystania surowców (np. poprzez udostępnianie produktów lub wprowadzanie na rynek produktów wielofunkcyjnych).
	R2	<i>Reduce</i>	Redukcja i zwiększenie wydajności wytwarzania lub wykorzystania produktów zużywających mniej zasobów naturalnych.
Wydłużenie żywotności produktów i ich części	R3	<i>Reuse</i>	Ponowne użycie przez innego konsumenta wyrzuconego produktu, który jest nadal w dobrym stanie i spełnia swoją pierwotną funkcję.
	R4	<i>Repair</i>	Naprawa i konserwacja wadliwego produktu, aby mógł on być używany zgodnie z jego pierwotną funkcją.
	R5	<i>Refurbish</i>	Przywrócenie starego produktu i unowocześnienie go.
	R6	<i>Remanufacture</i>	Użycie części wyrzuconego produktu w nowym produkcie o tej samej funkcji.
	R7	<i>Repurpose</i>	Wykorzystanie zużytego produktu lub jego części w nowym produkcie o innej funkcji.
Użyteczne zastosowanie surowców	R8	<i>Recycle</i>	Przetwarzanie materiałów i uzyskanie tej samej (wysokiego stopnia) lub niższej (niższego stopnia) jakości.
	R9	<i>Recovery</i>	Spalanie materiału z odzyskiem energii.

Źródło: Cramer, 2017.

Prezentowana zasada 10R opracowana w 2017 r. (Potting et al., 2017) wskazuje, że priorytety oznaczone niższym numerem R cechują się większą efektywnością w osiągnięciu cyrkularności gospodarki (den Hollander et al., 2017; EMAF, 2013;

Sihvonen, Ritola, 2015). Wskazane zasady wykazują uniwersalne zastosowanie, jednak w praktyce gospodarczej i działaniach politycznych nie występują w formie pełnego zestawu. Ich wdrażanie dostosowywane jest do specyficznych wyzwań i barier charakterystycznych dla danego terytorium oraz etapu cyklu gospodarczego związanego z określonymi towarami lub usługami (Morseletto, 2020). Kolejność w rankingu jest ogólną wytyczną i służy jako przydatne narzędzie do analizy potencjalnych strategii przejścia na gospodarkę cyrkularną (EMAF, 2015b). W ramach przyjętych ram określone zostały trzy kategorie oddziaływania, obejmujące (McDowall et al., 2017):

1. Inteligentniejsze wykorzystanie produktu i wytwarzanie odnoszą się do priorytetów zidentyfikowanych jako *refuse*, *rethink* i *reduce* z myślą o eliminacji odpadów i zanieczyszczeń – produkty są projektowane tak, aby ich życie użytkowe było jak najdłuższe, a ewentualne odpady były minimalne lub mogły być ponownie wykorzystane w procesie produkcji;
2. Wydłużenie żywotności produktu i jego części obejmuje priorytety: *reuse*, *repair*, *refurbish*, *remanufacture*, *repurpose*, aby przedłużyć życie produktów i zasobów, zmniejszyć zużycie surowców oraz wykorzystać wartość zawartą w materiałach;
3. Użyteczne zastosowanie materiałów obejmuje priorytety *recycle* i *recovery* i służy dążeniu do odzyskiwania zasobów w sytuacji braku możliwości zastosowania innych priorytetów.

W zależności od rodzaju materiału i zastosowanych procesów, zasady te umożliwiają ponowne wykorzystanie lub przekształcenie odpadów w użyteczne materiały lub energię, minimalizując w ten sposób ilość odpadów i przyczyniając się do bardziej wydajnej i zrównoważonej gospodarki cyrkularnej.

1.3. Modele biznesowe gospodarki cyrkularnej

Transformacja od linearnego modelu gospodarczego do modelu cyrkularnego wymaga koncentracji na konstruowaniu określonych postaw przedsiębiorców. Obserwowane jest rosnące zainteresowanie zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i interesariuszy biorących udział w procesach politycznych Unii Europejskiej (Lewandowski, 2016). Zainteresowanie można przypisać korzyściom finansowym, społecznym i środowiskowym, jakie oferuje gospodarka cyrkularna. Zmiana istotna dla korporacji ma także konsekwencje dla małych i średnich firm. Systematyzowanie wiedzy dotyczącej rozwoju modeli biznesowych w ramach gospodarki cyrkularnej zachęca do transformacji i ułatwia ją. Istniejące modele biznesowe, ukierunkowane na wdrażanie praktyk cyrkularnych, mogą być stosowane w różnych branżach. Służą one opracowywaniu nowych skutecznych metod postępowania.

W rezultacie prowadzone są szeroko zakrojone badania i opracowywane praktyczne wytyczne i narzędzia. Badacze kładą nacisk na potrójne dopasowanie, które odgrywa kluczową rolę w ułatwianiu udanego przejścia do przyjęcia cyrkularnego modelu biznesowego. Potrójne dopasowanie odnosi się do dostosowania wykonalności ekonomicznej, zrównoważenia środowiskowego i społecznej celowości. Metoda ReSOLVE⁴ klasyfikuje ścieżki działania podmiotów w zgodzie z zasadami⁵ gospodarki cyrkularnej (tabela 3). Ramy te służą jako kompleksowe narzędzie do analizy i kategoryzacji modeli biznesowych w oparciu o ich źródła tworzenia wartości i wkład w transformację (Kalmykova et al., 2018).

Tabela 3. Klasyfikacja zestawu działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej zgodnie z modelem ReSOLVE

Ścieżki działania	Opis
Regeneracja	Obejmuje przejście na energię i materiały odnawialne, ochronę zasobów i odbudowę kapitału naturalnego.
Współdzielenie	Maksymalizacja wykorzystania zasobów poprzez współdzielenie dostępu i własności.
Optymalizacja	Zwiększanie wydajności procesów i ograniczanie niepotrzebnych odpadów i zużycia zasobów.
Zapętlenie	Utrzymywanie zasobów w użyciu tak długo, jak to możliwe, poprzez recykling, ponowne wykorzystanie, regenerację i naprawę.
Wirtualizacja	Umożliwienie zastąpienia zasobów fizycznych zasobami wirtualnymi.
Wymiana	Zastępowanie starych materiałów materiałami pochodzenia kopalnego, materiałami odnawialnymi lub wykorzystywanie odpadów jako zasobów.

Źródło: EMAF, 2015b; Iyer-Raniga, 2019.

Wdrażanie działań możliwe jest w sposób komplementarny, poprzez zastosowanie koncepcji efektywnego gospodarowania zasobami pierwotnymi, recyklingowymi i odnawialnymi. Działania te stosowane łącznie przyczyniają się do osiągnięcia długoterminowej konkurencyjności. Skuteczność na określonym terytorium osiągnąca jest poprzez współpracę interesariuszy (EMAF, 2015b).

4 Pojęcie ReSOLVE powstało jako skrót następujących słów: regeneracja (*regenerate*), współdzielenie (*share*), optymalizacja (*optimise*), zapętlenie (*loop*), wirtualizacja (*virtualise*) i wymiana (*exchange*) (EMAF, 2015b).

5 Zasada 1: Zachowanie i wzbogacanie kapitału naturalnego poprzez kontrolę ograniczonych zapasów i równoważenie strumieni zasobów odnawialnych; Zasada 2: Optymalizacja wykorzystania surowców poprzez utrzymywanie produktów, komponentów i materiałów w obiegu, z zachowaniem ich najwyższej użyteczności w cyklach technicznym i biologicznym; Zasada 3: Rozwijanie wydajności systemu poprzez identyfikację i usuwanie negatywnych efektów zewnętrznych (EMAF, 2015b).

Regeneracja obejmuje modele, które koncentrują się na odzyskiwaniu energii z materiałów odpadowych nienadających się do recyklingu i przekształcaniu ich w użyteczne formy, takie jak ciepło, energia elektryczna lub paliwo (Ajayebi et al., 2020). Wdrożenie praktyk regeneracyjnych dodatkowo promuje projektowanie produktów przyjaznych dla środowiska, zmniejszając wytwarzanie odpadów w cyklu gospodarczym. Wykorzystując energię z tych odpadów, zamiast składować je na wysypiskach, firmy mogą skutecznie zmniejszyć swoją zależność od paliw kopalnych, a także zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych.

Regeneracja to także wykorzystanie odnawialnych źródeł w procesach produkcyjnych. Stosując cyrkularne łańcuchy dostaw, firmy mogą zapewnić, że zasoby są pozyskiwane w sposób zrównoważony, bez wyczerpywania rezerw naturalnych. Skupienie się na wydajnych energetycznie budynkach, jako sposobie promowania zrównoważonego rozwoju w ramach działalności biznesowej, wynika z idei rozszerzonej odpowiedzialności biznesu (poprzez minimalizację negatywnego wpływu na środowisko) (Albastroiu Nastase et al., 2021). W efektywnych energetycznie budynkach stosowane są różnorodne rozwiązania optymalizujące koszty poprzez zmniejszenie zużycia energii. Są to systemy izolacji, inteligentnego sterowania oświetleniem oraz wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, takich jak panele słoneczne lub turbiny wiatrowe. Ponadto firmy mogą lokować swoją działalność w ekologicznie zoptymalizowanych przestrzeniach, znanych jako parki ekoprzemysłowe. Ich celem jest maksymalne wykorzystanie zasobów i minimalizacja odpadów poprzez zachęcanie firm do współpracy wzajemnej (Avishek Goel, 2018). Lokalizacje te zazwyczaj zapewniają łatwy dostęp do różnych przyjaznych dla środowiska zasobów, takich jak tereny zielone, naturalne światło i czysta woda. Bliskość pozwala na lepszą współpracę między firmami przy jednoczesnym zminimalizowaniu negatywnego wpływu na otaczające ekosystemy. Ostatnim rodzajem działań w tej ścieżce jest leasing chemiczny. Jest to kolejne skuteczne podejście do zmniejszania szkód środowiskowych powodowanych zużyciem chemikaliów (Alcalde-Calonge et al., 2022).

Kategoria działań **współdzielenia** jest obecnie najbardziej rozpowszechniona i obejmuje również konserwację i naprawę produktu przedłużającą jego użytkowanie. W przypadku tej grupy określanej jako PSS⁶ wyróżnić należy także leasing produktów – klienci posiadają wyłączność na korzystanie z produktu bez posiadania go na własność. PSS może opierać się na dostępności, gdzie określony produkt lub usługa jest udostępniana klientom na określony czas. Inna forma PSS opiera się na wydajności, gdzie przychody są generowane poprzez dostarczanie rozwiązań spełniających określone potrzeby i wymagania. Zachęca to do zwrotu

6 Product-Service Systems (PSS) to model biznesowy, który oferuje połączenie produktów i usług w celu zapewnienia wartości klientom. W modelu PSS firma zachowuje własność fizycznego produktu, a klienci płacą za usługę świadczoną przez produkt, a nie za sam produkt. Firmy są również odpowiedzialne za konserwację, naprawę i ewentualną utylizację lub recykling produktu, co może motywować je do projektowania bardziej trwałych, zrównoważonych i nadających się do recyklingu produktów.

i ponownego wykorzystania używanych produktów po uzgodnionej wartości (Chiappetta Jabbour et al., 2019). Zebrane produkty są odsprzedawane po odnowieniu lub przekształcane w ulepszone wersje poprzez wymianę modułów lub komponentów wyższej jakości.

Model biznesowy Bring Your Own Device pozwala użytkownikom na korzystanie z własnych urządzeń i uzyskanie dostępu do usług. To hybrydowe podejście łączy trwałe produkty z materiałami eksploatacyjnymi, zapewniając optymalną funkcjonalność. Koncepcja stojąca za tym modelem jest zakorzeniona w idei minimalizacji odpadów i zużycia zasobów poprzez wykorzystanie istniejących urządzeń osobistych zamiast dostarczania nowych (Baldassarre et al., 2019). W przypadku koncepcji systemów produktowo-usługowych ważne jest, aby zauważyć, że przywiązanie i zaufanie odgrywają rolę w optymalizacji efektywności ekologicznej w całym cyklu życia produktu (Cullen, 2017). Możliwość skorzystania z tzw. luk między wartością a żywotnością lub przechwytywanie resztkowej wartości w ramach modeli produktowo-usługowych pozwala zarówno na maksymalizację korzyści ekonomicznych, jak i minimalizację generowania odpadów (Bourdin, Torre, 2020). Obejmuje to przedłużanie żywotności istniejących produktów i procesów, tworzenie nowych kombinacji zasobów i komponentów materiałowych, a także oferowanie zdematerializowanych usług jako alternatywy dla produktów fizycznych i produkcji na żądanie (Etzkowitz, 1991).

Kategoria działań określana jako **optymalizacja** operacji stanowi integralny element zarządzania aktywami w organizacjach. W tym kontekście realizowane są działania mające na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz minimalizację marnotrawstwa. Do metod optymalizacyjnych zalicza się m.in. wewnętrzną zbiórkę, ponowne wykorzystanie, odnawianie oraz odsprzedaż używanych produktów (PCH, 2018). Wdrożenie takiego podejścia umożliwia redukcję ilości generowanych odpadów oraz ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko. Produkcja oparta na **żądaniu**, definiowana jako wytwarzanie dóbr wyłącznie w odpowiedzi na konkretny popyt i złożone zamówienie klienta (Mulrow et al., 2017), stanowi jedną z efektywnych metod wykorzystania aktywów (Cicchiello et al., 2023). Działania pozwalają uniknąć nadprodukcji, nadmiernego magazynowania zapasów oraz minimalizują ryzyko konieczności likwidacji nieużywanych produktów.

Kolejną kategorią modeli jest **zapętlenie** związane z regeneracją produktów i odzyskiwaniem zasobów. Pętla produktu odnosi się do procesu ciągłego przechodzenia produktu przez etapy regeneracji, transformacji i przywracania jakości. Zapewnia to, że produkt lub jego komponenty zachowują swoją funkcjonalność i są przywracane do stanu jak nowe. Innym podejściem w tej kategorii jest recykling 2.0 lub zaawansowane techniki recyklingu, które wykraczają poza tradycyjne metody poprzez wydobywanie zasobów z utylizowanych produktów lub produktów ubocznych (Augiseau, Barles, 2017). Ta forma odzyskiwania zasobów maksymalizuje wydobycie wartości ze strumieni odpadów przy jednoczesnym zminimalizowaniu wpływu na środowisko. Upcykling to strategia w ramach

modeli, w której materiały są ponownie wykorzystywane w innowacyjny sposób, co skutkuje wzrostem ich wartości w porównaniu z ich pierwotną formą (Burgess et al., 2021). Zamknięte łańcuchy dostaw (*closed loops*) obejmują wykorzystanie materiałów z zamkniętych pętli materiałowych charakteryzujących się biodegradowalnością lub możliwością pełnego recyklingu.

Wirtualizacja jest kategorią dla modeli biznesowych, których celem jest m.in. minimalizacja zużycia materiałów i energii. Te innowacyjne modele zastępują fizyczne produkty wirtualnymi odpowiednikami, zmniejszając w ten sposób zapotrzebowanie na zasoby i energię zarówno na etapie produkcji, jak i użytkowania (Acquier et al., 2017). Wykorzystując zaawansowane technologie, takie jak wirtualna rzeczywistość czy przetwarzanie w chmurze, firmy mogą tworzyć cyfrowe reprezentacje swoich produktów, które są nie do odróżnienia od fizycznych pod względem funkcjonalności i doświadczenia użytkownika. Wdrożenie zwirtualizowanych modeli oferuje kilka korzyści dla zrównoważonego rozwoju. Po pierwsze, eliminuje wymóg wydobycia surowców i procesów produkcyjnych związanych z tradycyjnym tworzeniem produktów. Po drugie, wirtualizacja umożliwia wydajną dystrybucję za pośrednictwem platform internetowych bez konieczności stosowania konwencjonalnych metod transportu, które przyczyniają się do emisji dwutlenku węgla (Acs, Sanders, 2013). Przyjęcie zwirtualizowanych rozwiązań sprzyja większej dostępności towarów bez ograniczeń geograficznych, ponieważ można do nich łatwo uzyskać dostęp na całym świecie za pośrednictwem platform cyfrowych za pomocą urządzeń łączności internetowej, takich jak komputery lub smartfony. Dodatkowo, wirtualizacja wspiera również koncepcję ekonomii współdzielenia i konsumpcji opartej na współpracy, w ramach której konsumenci mogą tymczasowo korzystać z produktów, nie posiadając ich na własność.

Działania **wymiany** polegają na zastępowaniu tradycyjnych surowców materiałami odnawialnymi i pochodzenia biologicznego oraz wykorzystywaniu odpadów jako zasobów. Proces ten zwiększa efektywność systemów produkcji i konsumpcji poprzez ograniczenie wykorzystania zasobów kopalnych. Surowce *bio-based*, takie jak materiały roślinne czy odpady rolnicze, umożliwiają zmniejszenie wpływu na środowisko. Przykłady obejmują stosowanie naturalnych izolacji w budownictwie oraz bioplastików w produkcji opakowań, które ułatwiają recykling i biodegradację (Van Dam et al., 2005). Włączenie źródeł energii odnawialnej, takich jak energia słoneczna i wiatrowa, pozwala na zasilanie procesów produkcyjnych z mniejszą emisją zanieczyszczeń. W budownictwie promowane są systemy zamkniętego obiegu, które wykorzystują energię odnawialną – panele słoneczne, energię wiatru czy odzysk energii z kanalizacji i odpadów. Istnieje wiele przykładów budynków o niskim zużyciu energii, wspieranych politykami, takimi jak standardy Passivhaus, które promują energooszczędność na etapie projektowania i realizacji. Zastępowanie surowców tradycyjnych materiałami *bio-based* wspiera tworzenie produktów zorientowanych na długi cykl życia, możliwość naprawy oraz ponownego przetworzenia. Przykłady obejmują stosowanie materiałów roślinnych w konstrukcjach budowlanych lub wykorzystanie odpadów rolniczych

do produkcji elementów budowlanych, co poprawia komfort termiczny i zmniejsza ślad środowiskowy. Wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych i materiałowych, takich jak druk 3D czy oświetlenie LED, pozwala na zastąpienie tradycyjnych produktów i usług, zwiększając ich efektywność i trwałość.

Zarządzanie łańcuchem dostaw w obiegu zamkniętym (Closed Loop Supply Chain Management, CLSCM) to model biznesowy zakorzeniony w zasadach gospodarki cyrkularnej (Starostka-Patyk, 2014). Kładzie nacisk na wykorzystanie w produkcji materiałów odnawialnych, nadających się do recyklingu lub biodegradowalnych, aby zminimalizować wytwarzanie odpadów i promować zrównoważony rozwój. Jednym z kluczowych aspektów CLSCM jest skuteczny przepływ materiałów od klientów z powrotem do producentów. Gdy zasoby stają się ograniczone lub szkodliwe dla środowiska, firmy mogą albo zainwestować więcej w te zasoby, albo zbadać alternatywne opcje przy użyciu własnych wyprodukowanych materiałów (Amin et al., 2020). Takie podejście pozwala firmom obniżyć koszty, zachować kontrolę nad jakością surowców i złagodzić wpływ na środowisko. Tabela 4 wskazuje główne korzyści zidentyfikowane w procesie transformacji w przedsiębiorstwie.

Tabela 4. Korzyści wynikające z zastosowania modelu CLSCM w przedsiębiorstwie

Nazwa korzyści	Opis
Wydajność i rentowność	Zamykając pętlę w łańcuchu dostaw i skutecznie gospodarując odpadami, firmy dysponują możliwością włączenia produktu ubocznego, eliminacji odpadów i poprawy ogólnej wydajności procesów wytwórczych. Wdrożenie tego podejścia może prowadzić do zwiększenia rentowności firm poprzez ograniczenie kosztów. Oszczędności pojawiają się w obszarze wydatków powiązanych z surowcami i opakowaniami.
Bezpieczeństwo w łańcuchu dostaw	Zwiększenie kontroli nad całym łańcuchem dostaw, od pozyskiwania materiałów po dostarczanie gotowych produktów. Ten zwiększony poziom bezpieczeństwa pomaga chronić przed zakłóceniami, podrabianymi produktami i nieautoryzowanym dostępem do poufnych informacji lub zasobów.
Dostęp do nowych rynków	Wykorzystanie rosnącego popytu na zrównoważone produkty i usługi prowadzi do zwiększenia lojalności klientów i reputacji marki. Wdrażając systemy o obiegu zamkniętym, które promują ponowne użycie, regenerację i recykling w całym łańcuchu wartości, firmy mogą stworzyć przewagę konkurencyjną.
Wzmocnienie marki	Zwiększenie lojalności klientów wobec marki i promocja zrównoważonego rozwoju środowiska. Wykorzystanie rosnącej świadomości ekologicznej konsumentów poszukujących marek przyjaznych środowisku. Dzięki eko innowacjom i przyjęciu naprawczego podejścia do produkcji i konsumpcji, firmy mogą dostosować swoje wartości do wartości docelowych odbiorców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Coenen et al., 2023.

Przejsie do modeli biznesowych opartych na gospodarce cyrkularnej wymaga od firm podjcia decyzji strategicznych, takich jak stopien centralizacji sieci logistycznej, stopien serwicyzacji produktu i stopien koordynacji uslug logistycznych (Blömeke et al., 2020). Firmy napotykaia trudnosci w przekladaniu strategicznego celu implementacji CLSCM na decyzje operacyjne. Model CLSCM obejmuje elementy interdyscyplinarne, takie jak kwestie prawne, polityki rzadowe, problemy srodowiskowe i wspolpraca (umowy) z partnerami. Wyzwaniem w procesie transformacji sa niepewnosci i dynamiczna zlozonosc wystepujaca w systemie lancucha dostaw oraz wybor odpowiednich opcji odzysku (Beames et al., 2021). Nabywanie uzywanych produktow do ponownego wykorzystania stanowi kolejne wyzwanie, wiaze sie bowiem z certyfikacja i okrehleniem pochodzenia. Wplywa to takze dodatnio na wybor odpowiednich dostawcow, ktorzy moga dostarczyc produkty nadajace sie do recyklingu lub ponownego wykorzystania. Procesy od produkcji do gospodarowania odpadami staja sie bardziej efektywne dziuki technologiom cyfrowym. Zastosowanie technologii *blockchain* moze podniesc wiarygodnosc operacji i stymulowac zmianę (Joshi et al., 2023). Wymaga to przewyciezienia barrier i umozliwienia swobodnego przeplywu danych, budowania zaufania do gospodarki danych i maksymalizacji synergii miedzy agendami gospodarki cyfrowej i cyrkularnej (Berg, Wilts, 2019). Cyfrowe platformy obejmuja narzedzia inteligentnego pozyskiwania, przetwarzania i udostepniania danych. Cyfrowe technologie, takie jak czujniki, urzadzenia podlaczzone do sieci i platformy internetowe, prowadza do optymalizacji procesow i umozliwiaja powstawanie obiegow zamknietych (Blackburn et al., 2023; D.-Q. Ma et al., 2023).

1.4. Mechanizmy realizacji europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej

Transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej angazuje interesariuszy (przedsiębiorstwa, administracja publiczna, sfera nauki, organizacje pozarządowe i konsumenci). Dazenie do zapewnienia lepszej wspolpracy pomiedzy roznymi grupami interesariuszy ma sluzyc zgraniu prowadzonych dzialan oraz zapobieganiu wdrazaniu inicjatyw, ktore mogleby byc ze soba niespojne lub wzajemnie sie wykluczac (EC, 2021b). Skuteczna koordynacja zapewnia dostosowanie polityki regionalnej i praktyk w róznych sektorach i na róznych poziomach hierarchii wladzy, zapobiegajac niespojnosciom i rozbieznosciom, jednoczesnie zwikszajac skuteczność i wydajnosc wdrazanych instrumentow (Świstak, 2018). Czynniki zewnetrzne, takie jak ramy regulacyjne, postep technologiczny, zachowania konsumentow, warunki rynkowe i zmienne spoleczno-ekonomiczne uwzgledniane sa w ujeciu ponadnarodowym (Khajuria et al., 2022).

Proces transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej obejmuje sektory i podmioty różnych branż i rynków. Współzależności zidentyfikowane w różnych sektorach wymagają systemowego podejścia i skutecznego wdrażania uchwalonych i wzajemnie spójnych regulacji (Łuniewski, Łuniewski, 2020). Rolą administracji publicznej jest zapewnienie sprawiedliwych szans dla wszystkich zainteresowanych stron w dostępie do zasobów. Skoordynowane podejście pozwala na efektywne gospodarowanie w międzysektorowym środowisku wykorzystania zasobów, recyklingu, gospodarki odpadami oraz rozwoju krajowych i międzynarodowych modeli gospodarowania. Samorządy lokalne dysponują potencjałem do intensyfikowania procesów transformacyjnych zarówno na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym, poprzez aktywne kształtowanie oraz upowszechnianie wdrażanych rozwiązań (Włazłak, 2021).

Zrozumienie i akceptacja zmiany sposobu myślenia o procesach gospodarczych wśród społeczeństwa, przedsiębiorstw i innych podmiotów są związane z aktywną rolą instytucji krajowych i ponadnarodowych. Transformacja nie zależy wyłącznie od działań podmiotów stanowiących prawo, ale wymaga również współpracy, konsultacji i rzecznictwa interesów ze strony społeczeństwa obywatelskiego (Michalak, Rydz-Żbikowska, 2022). Tworzenie platform, które sprzyjają dialogowi, umożliwia różnym grupom łączenie się i pracę na rzecz wspólnych celów (Iwaszczuk et al., 2022). Podobnie środowisko nauki może udzielić wsparcia w rozwijaniu podejścia teoretycznego i wdrożeniowego (Odzimek, 2018). Relacje z interesariuszami potrójnej helisy kształtują się równomiernie w okresie przejściowym i dostosowują się do funkcjonowania na rynku o zasadach cyrkularnych. Obszarem oddziaływania jest koordynacja między sektorami innowacji i dzielenia się wiedzą. Wymiana innowacyjnych praktyk i wiedzy prowadzi do bardziej efektywnych postępów w całym systemie. Regulacje prawne zachęcają do otwartego podejścia i wdrażania rozwiązań międzysektorowych, które umożliwiają systemowe i zintegrowane podejście (Łacka, 2018). Dodatkowo zapewnienie źródeł finansowania, jak również wdrażanie mechanizmów finansowych, postrzegane jest jako konieczne, aby zwiększyć rentowność inwestycji i zachęcić podmioty prywatne (Burchard-Dziubińska, Burzyńska, 2023).

Normy i wartości społeczne, a także wiedza i preferencje konsumentów kształtują warunki rynkowe. Przejście na model gospodarki cyrkularnej wymaga zmiany funkcjonowania społeczeństwa opartego na konsumpcji na bardziej zrównoważone i przyjazne środowisku (Rutkowska, Popławski, 2017). Stymulowanie zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego określa ramy dla społeczeństwa w opracowywaniu i rozpowszechnianiu strategii także w różnych grupach wiekowych. W początkowym etapie zmian skoncentrowanie działań na organizacjach o ugruntowanej pozycji, które zajmują się wspieraniem sieci, tworzeniem wiedzy oraz komunikacją, a także monitorowaniem postępów, zapewnia ciągłość działań oraz dostęp do zasobów niezbędnych do osiągnięcia efektów średnio- i długoterminowych. Instrumenty takie jak aktywizacja interesariuszy poprzez mechanizmy zachęt są powiązane z promocją kompetencji i wiedzy w podmiotach

wdrażających model gospodarczy oparty na zasadach obiegu zamkniętego (Salvioni, Almici, 2020).

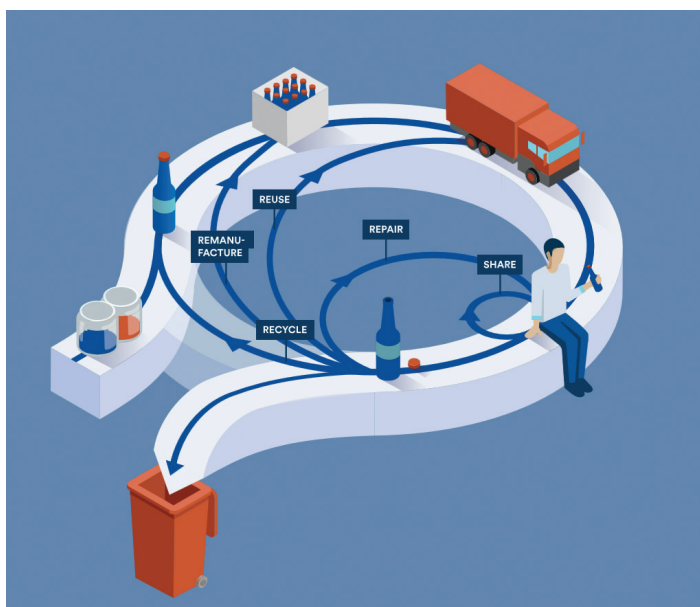
Administracja publiczna, podejmując decyzje na temat kierunku zmian, wdraża działania, takie jak zasady zielonych zamówień publicznych (Witjes, Lozano, 2016). Takie proaktywne podejście ma znaczenie dla przejścia na bardziej zrównoważony model gospodarczy, który promuje efektywne gospodarowanie zasobami i systemy produkcji w obiegu zamkniętym (Frone, Frone, 2023). Poprzez przyjęte instrumenty administracja publiczna może wspierać i zachęcać przedsiębiorstwa do włączania obiegu zamkniętego do swoich działań. Przejście to nie tylko napędza wzrost gospodarczy, ale także kreuje nowe miejsca pracy (Sulich, Sołoducho-Pelc, 2022). Administracja publiczna szczebla krajowego i ponadnarodowego może stymulować lub utrudniać przejście do gospodarki cyrkularnej (Burchard-Dziubińska, 2023). Znaczenie ma wykorzystanie lokalnych i oddolnych inicjatyw, gdyż praktyczna wiedza oraz innowacje najczęściej pojawiają się właśnie na tych poziomach.

Analiza roli efektywnego wykorzystania zasobów wskazuje, że ich intensywne użycie stanowiło kluczowy czynnik napędzający wzrost gospodarczy Europy w ciągu ostatnich dwóch stuleci (EMAF, 2015a). Zgodne jest to z modelem wzrostu Solowa i rolą, jaką odgrywa krańcowa produktywność fizycznych zasobów (Ayres, Warr, 2005). Jednocześnie analiza danych w trzech sektorach (budownictwo, żywność, transport) wskazuje na niepełne wykorzystanie zasobów pierwotnych⁷ w całych łańcuchach wartości. Wynikiem m.in. tych analiz i rosnącej świadomości wzrosło zapotrzebowanie na rozwijanie nowego modelu gospodarki, który będzie dążył do sprostania wyzwaniom związanym z niedoborem zasobów i marnotrawstwem.

Europejski model gospodarki cyrkularnej określony został jako „system, który jak najdłużej zachowuje wartość dodaną w produktach i eliminuje marnotrawstwo” (Blomsma et al., 2023; Bourguignon, 2016; Kovacic et al., 2020; Smol et al., 2020). Rozwój odbywa się wśród głosów krytyki dotyczącej straconej szansy na rzeczywistą skuteczność transformacji (Valenzuela, Böhm, 2017), zmiany wizerunkowej zrównoważonego rozwoju (Hobson, 2021), wieloznaczności podejścia (Corvellec et al., 2022). Pojawiająca się krytyka zachęca do uszczegółowienia i systematyzowania pojęć. Odbywa się to zarówno w publikacjach naukowych wprowadzających systematykę definicji (Kirchherr et al., 2017), nowych planów biznesowych (Geisendorf, Pietrulla, 2018), jak również regulacjach prawnych na szczeblu europejskim (EC, 2020; Komisja Europejska, 2015; PE, 2008), krajowym (RM, 2016a, 2019b), regionalnym (Orola, 2018; Replace, 2022; Vanhamäki et al., 2020; ZWW, 2022), czy też w rozwiązaniach branżowych (Piesik, 2021).

⁷ Według autorów raportu Europa wykorzystuje zasoby w skali 1,5–2-krotnie przekraczającej poziom ich regeneracji; szacunek ten ma charakter orientacyjny i opiera się na porównaniu śladu ekologicznego przypadającego na mieszkańca Europy z globalną biopojemnością przypadającą na mieszkańca (EMAF, 2015a).

W krajach Unii Europejskiej kwestie gospodarowania zasobami i odpadami zaczęto dostrzegać już w latach 80. i 90. (Pearce, Turner, 1990). Pierwszym znaczącym aktem była dyrektywa ramowa UE w zakresie odpadów (PE, 2008). Równocześnie, nawiązując do książki opublikowanej przez K. Bouldinga *The Economics of the Coming Spaceship Earth* (Boulding, 1966), fundacja Ellen MacArthur opracowała definicję, która wskazuje, że „gospodarka cyrkularna to taka, która z założenia ma charakter naprawczy i regeneracyjny i ma na celu utrzymanie produktów, komponentów i materiałów w ich najwyższej użyteczności i wartości przez cały czas, rozróżniając cykle techniczne i biologiczne” (Geisendorf, Pietrulla, 2018, s. 771). Funkcjonującym w europejskiej przestrzeni prawno-gospodarczej jest model oparty na zasadzie 4R obejmujący: regenerowanie, ponowne wykorzystanie, recykling i naprawę (schemat 3).



Schemat 3. Europejski model gospodarki cyrkularnej
Źródło: IE, 2019.

Europejski model gospodarki cyrkularnej (Komisja Europejska, 2015) przyjęty został w 2015 r. przez Komisję Europejską jako plan obejmujący 54 działania, takie jak: gospodarowanie odpadami, recykling, redukcja marnotrawstwa żywności i efektywne wykorzystanie zasobów. Jego celem jest pobudzenie transformacji i wspieranie implementacji gospodarki cyrkularnej. Plan promuje współpracę między krajami członkowskimi, tworząc jednolite podejście. Obejmuje również tworzenie adekwatnych instrumentów politycznych i prawnych przez rządy, przedsiębiorstwa oraz instytucje badawcze i jest impulsem dla rozwoju zrównoważonej gospodarki, stymulując działania na różnych szczeblach w Unii

Europejskiej. W ramach planu opracowano przepisy dotyczące gospodarowania odpadami, wprowadzając ograniczenia na składowanie odpadów oraz wyższych wartości recyklingowych surowców. Ponadto, uwzględniono zasady projektowania ekologicznego, które promują produkty o długiej żywotności i łatwości naprawy czy recyklingu (Korhonen et al., 2018).

Wdrożenie unijnego planu działania dotyczącego gospodarki cyrkularnej z 2015 r. stanowiło kamień milowy w transformacji do nowego modelu. Plan działania na rzecz gospodarki cyrkularnej 2.0, przyjęty w marcu 2020 r., ma na celu przyspieszenie transformacji gospodarczej w kierunku bardziej ambitnej, zrównoważonej i sprawiedliwej społecznie gospodarki w Europie (EC, 2020). Plan obejmuje 35 działań skoncentrowanych wokół pięciu głównych obszarów: zapewnienia stabilnego dostępu do zasobów, wspierania efektywnych i oszczędnych modeli produkcji oraz konsumpcji, wzmacniania innowacyjności przemysłu, rozwoju miast opartych na efektywnym gospodarowaniu zasobami oraz umacniania pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej poprzez pogłębianie współpracy z partnerami globalnymi. Zakres działań przewiduje ograniczanie ilości wytwarzanych odpadów, bardziej racjonalne wykorzystanie surowców, wydłużenie okresu użytkowania produktów oraz promowanie szerszego zastosowania zasobów odnawialnych jako elementów wspierających transformację gospodarczą.

Komisja Europejska uznała gospodarkę cyrkularną za jeden ze swoich głównych priorytetów (Fetting, 2020). Koncentracja ta znajduje odzwierciedlenie w różnych inicjatywach legislacyjnych i nielegislacyjnych. Każda z inicjatyw legislacyjnych trafia do właściwej komisji parlamentarnej, która odpowiada za jej analizę i rozpatrzenie. W ramach procesu legislacyjnego opracowywany jest pakiet przepisów, który stanowi instrument wdrażania przyjętych rozwiązań politycznych. Jednym z kluczowych aktów prawnych w tym zakresie jest dyrektywa dotycząca restrukturyzacji systemów produktowych, zakładająca projektowanie produktów w sposób bardziej trwały, odporny i przyjazny środowiskowo, co sprzyja dłuższemu ich użytkowaniu oraz lepszemu wykorzystaniu zasobów. Dyrektywa ta odnosi się do przyjęcia zasad projektowania w obiegu zamkniętym, takich jak włączenie materiałów pochodzących z recyklingu i ułatwienie naprawy, ponownego użycia i recyklingu produktów. Kolejną inicjatywą jest plan działania Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki cyfrowej wspierający zapewnienie, że transformacja cyfrowa odbywa się w sposób zrównoważony i zgodny z przyjętym modelem. Poprzez promowanie wykorzystania technologii cyfrowych, które przyczyniają się do efektywnego gospodarowania surowcami pierwotnymi i wtórnymi, zakłada się redukcję odpadów i optymalizację łańcuchów dostaw.

W ramach takich inicjatyw jak Europejski plan działania na rzecz biogospodarki (Komisja Europejska, 2022b) Wspólnota dąży do zwiększenia wykorzystania biomasy, rozwijania bioproduktów oraz badań i innowacji w tym obszarze. Wspierane są także inicjatywy tworzenia regionalnych klastrów biogospodarki, które przyczyniają się do zwiększenia dostępności surowców odnawialnych i wspierają rozwój gospodarki cyrkularnej (Ghisellini i in., 2016). Warto również

zwrócić uwagę na rosnącą rolę gospodarki współdzielenia oraz cyfryzacji w gospodarowaniu surowcami (Moreau et al., 2017). Dzięki platformom współdzielenia oraz technologiom informacyjnym możliwe jest lepsze gospodarowanie zasobami, redukcja marnotrawstwa oraz efektywniejsze wykorzystanie surowców (Schwanholz, Leipold, 2020). W Unii Europejskiej inwestuje się w rozwój tych rozwiązań, co przyczynia się do zwiększenia dostępności surowców oraz przyspieszenia transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej.

Europejski model gospodarki cyrkularnej zgodny jest z zasadami rozwoju zrównoważonego zawartymi w Agendzie 2030. Zasady te stanowią podstawę i są jednym z filarów kształtowania i wdrażania gospodarki cyrkularnej na poziomie krajów i samorządów terytorialnych w Unii Europejskiej. Cele Zrównoważonego Rozwoju (The Sustainable Development Goals, SDG), znane również jako Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, to program działań przyjęty przez wszystkie 193 państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych w 2015 r. Istotą jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju w skali globalnej do roku 2030, a w szczególności sprostanie:

1. wyzwaniom, przed którymi stoi dziś świat, w tym zmianom klimatycznym;
2. nierównościom społecznym, ubóstwu, nierówności płci;
3. utracie różnorodności biologicznej;
4. brakowi dostępności do czystej wody i urządzeń sanitarnych.

Uchwalenie agendy stanowiło kamień milowy w globalnych wysiłkach i świadczy o potwierdzeniu zbiorowej potrzeby podejmowania skoordynowanych działań na wszystkich poziomach przestrzennych – lokalnym, krajowym i globalnym (Ratschka, 2021). Siedemnaście powiązanych ze sobą celów obejmuje szeroki zakres obszarów, w tym m.in. zdrowie i dobrobyt, edukację, wodę i warunki sanitarne, energię, zrównoważoną produkcję i konsumpcję, zmiany klimatu, życie na lądzie i w wodzie, pokój, sprawiedliwość i silne instytucje.

Jedną z zasad leżących u podstawy jest idea niepozostawiania nikogo w tyle. Zasada ta podkreśla znaczenie włączenia i zapewnienia, że wszystkie osoby, niezależnie od ich pochodzenia lub okoliczności, posiadają równe szanse na czerpanie korzyści z inicjatyw na rzecz zrównoważonego rozwoju (Gruchelski, Niemczyk, 2016). Zasada ta uznaje, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga uwzględnienia potrzeb i praw wszystkich, w szczególności tych, którzy są marginalizowani lub narażeni na zagrożenia w sposób kompleksowy. Na przykład walka z ubóstwem to nie tylko zwiększanie poziomu dochodów, ale także poprawa dostępu do edukacji, opieki zdrowotnej, czystej wody i urządzeń sanitarnych oraz zmniejszanie nierówności (Kaczmarek, 2021).

Zbiorowy wysiłek rządów, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób fizycznych ma za zadanie stworzenie transformacyjnych zmian (EKES, 2018). Osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga mobilizacji środków finansowych, transferu technologii, budowania potencjału, dzielenia się wiedzą i wspierania inicjatyw zrównoważonego rozwoju we wszystkich krajach, zwłaszcza w krajach rozwijających się (UNESCO, 2015). Konieczne jest,

aby przedsiębiorstwa, zwłaszcza duże i międzynarodowe korporacje, przyjęły zrównoważone praktyki i włączyły zrównoważony rozwój do swoich strategii biznesowych. W ten sposób mogą wspierać realizację założeń zwłaszcza w zakresie odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji (SDG 12) oraz budowania partnerstw na rzecz wdrażania działań rozwojowych (SDG 17). Włączenie informacji o zrównoważonym rozwoju do cyklu raportowania pozwala firmom na bycie odpowiedzialnymi i przejrzystymi w swoich wysiłkach na rzecz zrównoważonego rozwoju. Cele zrównoważonego rozwoju uznają również, że podejmowanie wyzwań środowiskowych, takich jak zmiany klimatu i utrata różnorodności biologicznej, ma znaczenie dla zapewnienia zrównoważonej przyszłości. SDG 13 dotyczy działań na rzecz klimatu a SDG 15 dotyczy życia na lądzie, a więc oba cele koncentrują się w szczególności na tych kwestiach.

Samorządy lokalne odgrywają istotną rolę w realizacji polityki klimatycznej, ponieważ to one odpowiadają za przekładanie ogólnych założeń międzynarodowych i krajowych na konkretne działania wdrażane w przestrzeni lokalnej (Kugiel, 2023). Włączając działania do planów rozwoju i polityk, samorządy lokalne mogą stawić czoła konkretnym wyzwaniom i możliwościom w swoich społecznościach. Ponadto partnerstwa między różnymi interesariuszami są podkreślane w SDG 17. Partnerstwa na rzecz rozwoju opierają się na założeniu, że realizacja długofalowych zmian społeczno-gospodarczych wymaga ścisłej współpracy pomiędzy różnorodnymi podmiotami – sektorem publicznym, prywatnym, organizacjami społecznymi oraz środowiskiem naukowym. Wspólnie interesariusze ci mogą wykorzystać swoją unikalną wiedzę, zasoby i sieci, aby napędzać transformacyjne zmiany w kierunku zrównoważonego rozwoju. Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 i powiązane działania zapewniają kompleksowe ramy dla sprostania pilnym globalnym wyzwaniom naszych czasów.

Strategicznymi priorytetami politycznymi w Unii Europejskiej, które kształtują oraz determinują wdrażanie gospodarki cyrkularnej, jest Europejski Zielony Ład (European Green Deal). Jest to dokument, który zakłada przyspieszenie transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej i neutralnej dla klimatu Europy (EC, 2019c). Przyjęty został w grudniu 2019 r. i zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz osiągnięcie klimatycznej neutralności do 2050 r. Europejski Zielony Ład obejmuje zestaw działań i inicjatyw, w tym m.in.:

1. Zobowiązanie do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.;
2. Zwiększenie udziału energii odnawialnej w całkowitej produkcji energii oraz poprawę efektywności energetycznej w budynkach i przemyśle;
3. Zwiększenie udziału transportu publicznego, rowerów i pieszych, a także zwiększenie liczby samochodów elektrycznych;
4. Osiągnięcie zeroemisyjnego i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, a także zwiększenie ochrony przyrody i bioróżnorodności;
5. Zwiększenie inwestycji w badania i innowacje poprawiające technologie i metody produkcyjne, a także rozwijanie nowych technologii.

Działania te stanowią przedmiot prac legislacyjnych, których harmonogram jest publikowany na stronach Parlamentu Europejskiego. Harmonogram ten stanowi istotne źródło informacji, umożliwiające monitorowanie postępu inicjatyw realizowanych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisji Europejskiej (EP, 2023a). Są to propozycje dotyczące sektorów i obszarów polityk europejskich obejmujących:

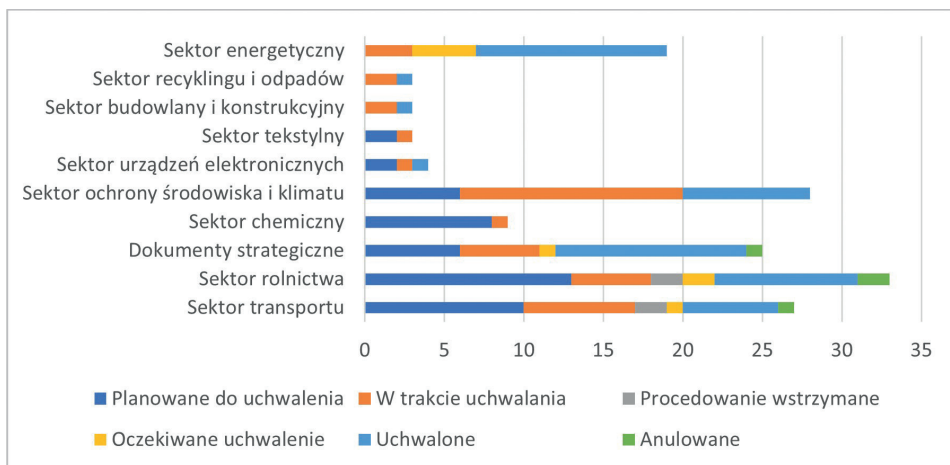
- sektor transportu,
- sektor rolnictwa, leśnictwa i produkcji żywności,
- sektor ochrony klimatu i środowiska naturalnego,
- sektor urządzeń elektronicznych,
- sektor włókienniczy i odzieżowy,
- sektor konstrukcyjny i budowlany,
- sektor odpadów i recyklingu,
- sektor energetyczny,
- dokumenty strategiczne, planistyczne obejmujące politykę innowacyjną, politykę gospodarczą i politykę regionalną będące w kompetencjach Unii Europejskiej.

Postępy w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. podsumowano w sześciu kategoriach gotowości legislacyjnej UE, które określają poziom zaawansowania w osiągnięciu uchwalonego, pełnego pakietu rozporządzeń i dyrektyw:

1. Akty skategoryzowane jako „planowane do uchwalenia” to proponowane przez Komisję Europejską Europejską inicjatywy, które mogą mieć charakter legislacyjny i są zwykle ogłaszane w dokumentach takich jak wytyczne polityczne, coroczne orędzia o stanie Unii, towarzyszące im listy intencyjne lub roczny program prac Komisji. Mogą one również obejmować planowane wnioski ustawodawcze wspomniane w strategiach, komunikatach lub planach działania przyjętych przez Komisję z przewidywaną datą publikacji. Dodatkowo funkcjonują dokumenty o charakterze nielegislacyjnym, takie jak komunikaty Komisji Europejskiej, które mogą sygnalizować planowane inicjatywy prawodawcze lub odgrywać istotną rolę jako wyraz kierunków politycznych i priorytetów instytucji unijnych.
2. Akty sklasyfikowane jako „w trakcie uchwalania” to te, które rozpoczęły procedurę legislacyjną i spełniają trzy konkretne kryteria:
 - Komisja Europejska opublikowała swój wniosek;
 - w Parlamencie Europejskim wyznaczono sprawozdawcę;
 - wniosek został omówiony na co najmniej jednym posiedzeniu Rady.
3. Akty oznaczone jako „wstrzymane” nie wykazały żadnych postępów przez co najmniej dziewięć miesięcy. Może to mieć miejsce w poniższych sytuacjach:
 - Komisja Europejska nie opublikowała żadnego wniosku po upływie dziewięciu miesięcy od ogłoszonej daty publikacji;

- brak działań następczych po dziewięciu miesiącach: Komisja przedłożyła wniosek, ale po dziewięciu miesiącach w PE nie wyznaczono żadnego sprawozdawcy lub Rada nie zwołała posiedzenia;
 - brak postępów w tej sprawie w Radzie lub Parlamencie (rzadko w ETS i Komisji) przez co najmniej dziewięć miesięcy.
4. Dokumenty w sekcji „oczekiwane uchwalenie” to akty, które zbliżają się do zakończenia procedury ustawodawczej. W przypadku spraw podlegających zwykłej procedurze ustawodawczej oznacza to, że negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą (rozmowy trójstronne) zostały zakończone i osiągnięto wstępne porozumienie w sprawie tekstu.
 5. Akty z kategorii „uchwalone” odnoszą się do aktów, które zostały zatwierdzone przez współprawodawców. Akt uznaje się za przyjęty, gdy zostanie podpisany przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady.
 6. Wnioski, które zostały oficjalnie wycofane przez Komisję Europejską, są oznaczone jako „anulowane”, co następuje po opublikowaniu deklaracji wycofania w Dzienniku Urzędowym.

Pakiet legislacyjny obejmuje dziesięć dziedzin ujętych w sektorach oraz grupę dokumentów strategicznych określających kierunki rozwoju w ujęciu horyzontalnym. Zakres tematyczny wynika z Planu Działań na rzecz Gospodarki Cyrkularnej (EC, 2020; Komisja Europejska, 2015) oraz priorytetów politycznych Komisji Europejskiej (EC, 2019a). Liczba aktów prawnych w całym pakiecie legislacyjnym wynosi 151. Dominującą tematyką w przypadku przygotowywanych i uchwalanych aktów prawnych jest sektor ochrony środowiska, rolnictwa i transportu. Wykres 1 prezentuje pełną analizę zakresu tematycznego oraz etapu przygotowania regulacji prawnych.



Wykres 1. Zakres tematyczny aktów prawnych Unii Europejskiej w pakiecie legislacyjnym Europejskiego Zielonego Ładu

Źródło: opracowanie własne na podstawie EP, 2023a.

Europejski Zielony Ład ma za zadanie wyznaczać kluczowe kierunki transformacji gospodarczej, umożliwiając jednocześnie realizację planu inwestycyjnego zakładającego mobilizację środków w wysokości 1 bln EUR do 2030 r. (Słupik, 2020). Spośród sektorów gospodarki to sektor energetyczny charakteryzuje się największą liczbą uchwalonych dokumentów legislacyjnych, co świadczy o najbardziej rozwiniętych ramach prawnych. Wynika to zarówno z priorytetów politycznych, jak i aktualnej sytuacji geopolitycznej Europy, dla której bezpieczeństwo energetyczne stanowi kluczowe wyzwanie. W obliczu rosnących wskaźników zmian klimatycznych konieczne jest podjęcie działań o charakterze proaktywnym (Sobolewski, 2023). Europejski Zielony Ład kładzie silny nacisk na sektor energetyczny i uznaje, że przejście na czyste i odnawialne źródła energii służy osiągnięciu neutralności klimatycznej. UE dąży do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. za pomocą mechanizmu redukcji emisji i inwestycji równoważących skutki emisji gazów cieplarnianych (Pomykała, Raczyński, 2020). Fundamentalna transformacja europejskiego systemu energetycznego, w tym znacznego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii, promowania środków efektywności energetycznej zakłada stopniowe wycofywanie paliw kopalnych (Rogowska, Pajda, 2020). Należące do tego obszaru działania (Zieleniec, 2019) obejmują m.in.:

- promowanie inwestycji w infrastrukturę energii odnawialnej,
- wspieranie rozwoju czystych technologii,
- poprawę efektywności energetycznej w budynkach i systemach transportowych,
- wdrażanie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących ograniczenia emisji z sektora energetycznego.

Ograniczenia emisji i zanieczyszczeń powiązane zostały z gospodarką cyrkularną i wykorzystaniem zasobów (EP, 2018a). Obejmuje to instrumenty efektywnego wykorzystania zasobów, ograniczenia wytwarzania odpadów oraz ułatwienia recyklingu i ponownego wykorzystania materiałów (Nowak, 2021).

Europejski model gospodarki cyrkularnej w polskim systemie prawnym implementowany jest w szczególności:

1. w ustawie o odpadach, która określa środki ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania (Dz.U., 2023b);
2. w ustawie Prawo ochrony środowiska określa zasady ochrony środowiska i korzystania z jego zasobów, zgodnie z wymaganiami zrównoważonego rozwoju (Dz.U., 2022);
3. w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określa zadania oraz obowiązki gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz reguluje warunki prowadzenia działalności związanej z odbiorem odpadów komunalnych (Dz.U., 2020).

Wskazany zakres implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywy UE obejmujące w szczególności: sprawy zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu, sprawy zużycia paliwa i emisji CO₂, sprawy pojazdów wycofanych z eksploatacji, sprawy jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, sprawy odpadów, sprawy promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, sprawy ochrony środowiska, w szczególności gleby, dotyczące oczyszczania ścieków komunalnych, sprawy opakowań i odpadów opakowaniowych, sprawy składowania i spalania odpadów. Wskazany zakres wspólnie z: rozporządzeniami UE dotyczącymi gospodarki odpadami, rezolucjami Europejskiego Zielonego Ładu i Planu działania na rzecz gospodarki cyrkularnej, komunikatami Komisji Europejskiej (dotyczącymi: przetwarzania odpadów w energię, zasobooszczędnej Europy, strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu), stanowią ramy prawne określające funkcjonowanie europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej w Polsce.

Przyjęty model charakteryzuje się dużym rozproszeniem legislacji (Jaworski, Grochowska, 2017; Karpus, 2023; Kulczycka, 2021). Warunkuje to określone zachowanie podmiotów uczestniczących, w szczególności przedsiębiorstw, gmin oraz konsumentów. Tabela 5 prezentuje zakres implementacji poszczególnych elementów zidentyfikowanych w polskim systemie prawnym.

Tabela 5. Elementy polskiego porządku prawnego w odniesieniu do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej zgodnie z Europejskim modelem gospodarki cyrkularnej

Lp.	Zakres implementacji	Wpływ	Ocena intensywności	Podstawa prawna	
				Poziom regulacji	Przepis
1	2	3	4	5	6
1	– System opłat uiszczanych przez obywateli i właścicieli nieruchomości stanowi podstawowe źródło finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi; – Wysokość opłaty za odbiór odpadów komunalnych i przemysłowych;			N	Przedmiot opłaty oraz sposób ustalania jej wysokości są ograniczone do jednej z czterech metod: według liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody, powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo poprzez ustalenie stawki od gospodarstwa domowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, art. 6j ust. 1–2).

1	2	3	4	5	6
	– Sposób wyznaczania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi	R, E	5	L	Opłata za odbiór odpadów komunalnych ustalana jest uchwałą rady gminy i stanowi przychód budżetu gminy (uchwała rady gminy).
				E	– Wymogi dotyczące systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zachęt do wymiany informacji i dobrych praktyk w zakresie recyklingu odpadów (EC, 2020); – zasada „zanieczyszczający płaci” oraz odpowiedzialności za środowisko (UE, 2019).
2	– Definicja pojęcia odpadu na poziomie ustawowym nie-odnosząca się do Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej; – Proces uchwalania krajowych przepisów wykonawczych kwalifikujących produkt uboczny jako surowiec w procesie produkcyjnym; – Klasyfikacja odpadów przez gminę	R, E	4	N	– Definicja, w szczególności odpadów komunalnych; – katalog odpadów i zmiana statusu odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne; – identyfikacja przedmiotu lub substancji jako produktu ubocznego; – utrata statusu odpadu (Dz.U., 2023b).
				R	Marszałek województwa wydaje decyzję o zatwierdzeniu przekwalifikowania odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne lub decyzję o wyrażeniu sprzeciwu (uchwała zarządu województwa).
				E	– Harmonizacja systemów selektywnej zbiórki; – standaryzacja i stosowanie systemów gospodarowania jakością (EC, 2014).

Tab. 5 (cd.)

1	2	3	4	5	6
3	Dostępność informacji zawartych w bazach danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami oraz ich możliwym urynkowaniu, w tym anonimizacji	R, I, E	3	N	Baza danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami [BDO] (Dz.U., 2023b).
				R	Samorząd województwa prowadzi i aktualizuje BDO, w tym rejestr, oraz przetwarza zgromadzone dane i informacje (Dz.U., 2023b).
				E	Funkcjonowanie platform i inicjatyw typu CircLean zarządzanych lub wspieranych przez Komisję Europejską (CL, 2023).
4	– Funkcjonalność systemu weryfikacji wdrażania zasad 10R przez gminy; – Raportowanie obowiązków nałożonych na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; – Instrumenty i środki finansowe wykorzystywane do kontroli wypełniania ustawowych obowiązków przez gminy	R, I, O	4	N	– Obowiązki podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości; – obowiązki podmiotów prowadzących punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (Dz.U., 2020); – warunki korzystania z zasobów środowiska (Dz.U., 2022).
				R	– Warunki sporządzania rocznego sprawozdania z realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi; – warunki sprawozdawczości dotyczące produktów i gospodarki odpadami (Dz.U., 2023b).
				L	Obowiązek sprawozdawczości realizowany przez podmiot zanieczyszczający (Dz.U., 2020).
				E	– Zniesienie statusu odpadu w odniesieniu do niektórych strumieni odpadów w oparciu o monitorowanie stosowania przez państwa członkowskie; – wzmocnienie roli normalizacji; – terminowe stosowanie ograniczeń dotyczących substancji (EC, 2020).

1	2	3	4	5	6
5	Stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych zapewniających przestrzeganie zasady konkurencyjności	R, I	3	N/L	– Podział obszaru gminy na sektory; – organizacja odbioru odpadów na terenie gminy (Dz.U., 2020).
				E	Stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych (EC, 2020).
6	Wykorzystanie punktów naprawy i ponownego użycia sprzętu w punktach selektywnej zbiórki odpadów	E, I, C	3	N/L	Tworzenie i utrzymywanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów nieodpadowych przez gminy (Dz.U., 2020).
Legenda: – Kategoria barier: Ograniczenia regulacyjne [R], Wpływ na proces gospodarczy [E], Postawy klientów [C], Przeszkody organizacyjne [O], Aspekty instytucjonalne [I]. – Intensywność oceny: skala ocen od 1 do 5 punktów (1 – wartość najniższa). – Poziom regulacji: europejska [E], krajowa [N], lokalna [L].					

Źródło: opracowanie własne na podstawie Cramer, 2017, 2020; Dz.U., 2020, 2022, 2023b; EC, 2014, 2020; Frontsh1p, 2022.

Zaprezentowane w tabeli aspekty regulacji związanych z gospodarką cyrkularną określają pięć grup czynników odnoszących się do zagospodarowania surowców wtórnych, ich gromadzenia i przetwarzania. Poziom regulacji obejmuje poziom europejski, krajowy, regionalny i lokalny. Postępowanie z odpadami determinowane jest definicją odpadu⁸ oraz produktu ubocznego, który może zostać za takowy uznany po spełnieniu łącznie pięciu warunków⁹. Regulacje na poziomie krajo-

8 Odpad to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Ustawa definiuje kilka rodzajów odpadów: bioodpady, osady ściekowe, budowlane i rozbiórkowe, komunalne (w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble), medyczne, weterynaryjne, ulegające biodegradacji, żywność (Dz.U., 2023b).

9 Warunki uznania przedmiotu lub substancji powstałych w wyniku procesu produkcyjnego za produkt uboczny: 1. dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne; 2. przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa; 3. przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; 4. przedmiot lub substancja spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania danego przedmiotu lub danej substancji i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie

wym obejmują katalogowanie odpadów i zmianę statusu odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, m.in. w celach monitoringowych w bazie danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami (BDO), którą prowadzi i aktualizuje samorząd województwa. System ten umożliwia kontrolę realizacji zadań w zakresie gospodarki odpadami na poziomie gminy. Określenie podstawowego zadania na terenie gminy jako utrzymanie czystości i porządku nie oznacza zadania polegającego na odrzuceniu odpadów (*refuse*), czyli realizacji priorytetowego modelu gospodarki cyrkularnej.

Implementacja europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej do polskich działań następuje również za pośrednictwem dokumentów strategicznych przyjmowanych na szczeblu krajowym, które określają udogodnienia i szczegóły transformacji (Kulczycka, 2019). Obejmują one zagadnienia, które dotyczą przekształcania zasobów, modeli technicznych, finansowych oraz identyfikują potrzeby rozwoju nowych umiejętności (Pichlak, 2018). Podstawowe dokumenty programowe o charakterze krajowym, które organizują i determinują warunki implementacji gospodarki cyrkularnej, to:

- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020;
- Polityka Ekologiczna Państwa;
- Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym;
- Krajowa Inteligentna Specjalizacja KIS7. Gospodarka o obiegu zamkniętym;
- Krajowy Plan Gospodarki Odpadami;
- Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) uzupełnia termin „rozwój zrównoważony” terminem „rozwój odpowiedzialny”, który oznacza nie tylko „wielkość PKB, ale przede wszystkim jego jakość oraz postrzeganie procesów rozwojowych w kontekście ich znaczenia dla obywateli” (RM, 2017, s. 7). Wskazywana jest rola edukacji, promocji wartości ekologicznych oraz rozwijania kultury współpracy i dzielenia się zasobami. Główne cele Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju obejmują tworzenie warunków do wzrostu dochodów mieszkańców Polski, poprawiając jednocześnie spójność w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym (RM, 2017). Z kontekstu Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju można interpretować, że zrównoważony wzrost gospodarczy (wzrost PKB *per capita*) realizowany jest wspólnie z równością społeczną (poprawa spójności w wymiarze społecznym) i terytorialną (poprawa spójności w wymiarze terytorialnym i środowiskowym). Zrównoważony rozwój społeczny jest związany z oczekiwaniem, że produktywność pracy oraz zatrudnienie zrównają się ze średnią UE lub będą się od niej niewiele różnić, co wpłynie

lub zdrowie ludzi; 5. przedmiot lub substancja spełniają szczegółowe warunki uznania danego przedmiotu lub danej substancji za produkt uboczny, jeżeli zostały one określone w przepisach prawa Unii Europejskiej albo w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 6 (Dz.U., 2023b).

na zrównywanie poziomów wynagrodzeń i dochodów gospodarstw domowych. Zrównoważony rozwój terytorialny obejmuje działania na rzecz zwiększenia produktywności rolnictwa, rozwoju pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz wspierania zrównoważonej urbanizacji, co ma prowadzić do ograniczania dysproporcji gospodarczych między regionami.

Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP2030) stanowi kluczowy element polskiej strategii ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej. Jej głównym celem jest maksymalizacja korzyści płynących ze środowiska zarówno dla osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw (RM, 2019c). PEP2030 zawiera jasne wytyczne oparte na Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, oferując praktyczne rozwiązania dla różnych obszarów działania. Te wytyczne i rozwiązania dążą do minimalizowania zużycia zasobów, promowania zrównoważonego rozwoju i zapewnienia efektywnego gospodarowania zasobami naturalnymi. PEP2030 podzielony jest na trzy cele szczegółowe i dwa cele horyzontalne (RM, 2019c):

1. Cel szczegółowy I: Środowisko i zdrowie. Poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego;
2. Cel szczegółowy II: Środowisko i gospodarka. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska;
3. Cel szczegółowy III: Środowisko i klimat. Łagodzenie i adaptacja do zmian klimatu oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych;
4. Cele horyzontalne:
 - a) Środowisko i edukacja. Rozwój kompetencji ekologicznych (wiedzy, umiejętności i postaw) społeczeństwa;
 - b) Środowisko i administracja. Poprawa efektywności instrumentów ochrony środowiska.

Zgodnie z PEP2030, system gospodarki odpadami ma zostać przekształcony w kierunku modelu cyrkularnego, w którym odpady traktowane są jako wartościowy zasób możliwy do ponownego wykorzystania w cyklach produkcyjnych. Strategia ta promuje rozwój ekoinnowacji oraz wdrażanie najlepszych dostępnych technik ograniczenia emisji z instalacji przemysłowych, w zgodzie z założeniami polityki klimatyczno-energetycznej oraz unijnymi ramami transformacji środowiskowej (RM, 2019c). PEP2030 uznaje kluczową rolę badań i infrastruktury IT w promowaniu gospodarki cyrkularnej. Dokument akcentuje konieczność zwiększenia przejrzystości procedur administracyjnych oraz promuje wdrażanie rozwiązań cyfrowych w celu usprawnienia procesów zarządczych (Niedźwiedz, 2023).

Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym jest dokumentem, który wyznacza priorytety działalności w obszarze transformacji (RM, 2019b). Określa definicję gospodarki cyrkularnej jako model produkcji i konsumpcji, który polega na ponownym użyciu, naprawie lub recyklingu istniejących i posiadanych materiałów oraz produktów, tak długo, jak tylko jest to możliwe. Zidentyfikowano w niej priorytety Polski w zakresie transformacji w kierunku tego modelu, takie jak: innowacyjność, stworzenie europejskiego rynku na surowce wtórne, zapewnienie wysokiej jakości surowców wtórnych,

rozwój sektora usług. Dokument akcentuje rolę przemysłu w polskiej gospodarce oraz nowe możliwości jego rozwoju. Wskazuje na konieczność podjęcia działań dotyczących etapu cyklu życia, który często jest niedoceniany w kontekście jego wkładu w transformację. Dokument obejmuje cztery części:

1. Zrównoważona produkcja przemysłowa zmierzającą do minimalizacji negatywnego wpływu na środowisko naturalne w całym cyklu życia produktu;
2. Zrównoważona konsumpcja, która promuje racjonalne korzystanie z zasobów, w tym poprzez zakup przedmiotów wysokiej jakości, które będą wykorzystywane przed dłuższy okres;
3. Gospodarowanie surowcami odnawialnymi w ramach biogospodarki;
4. Przeorganizowanie sposobów funkcjonowania różnych uczestników rynku w oparciu o ideę gospodarki o obiegu zamkniętym i nowych modeli biznesowych.

W obszarze „Zrównoważona produkcja przemysłowa” zwrócono uwagę na rolę przemysłu oraz możliwości jego rozwoju. Wskazuje na konieczność zwiększenia produktywności zasobowej, czyli zmniejszania ilości surowców zużywanych na jednostkę produkowanych dóbr, a także na założenie zmniejszania negatywnego wpływu na środowisko procesów produkcyjnych, w szczególności w kontekście redukcji emisji gazów cieplarnianych i ilości wytwarzanych odpadów. Podkreśla również, że w Polsce istnieje duży potencjał poprawy w zakresie działań dotyczących odpadów przemysłowych, w szczególności pochodzących z działalności górniczej i wydobywczej, przetwórstwa przemysłowego oraz wytwarzania i zaopatrywania w energię. Wskazuje, że prowadzenie działalności produkcyjnej wytwarzającej coraz mniejszą ilość odpadów, a także zagospodarowanie jak największej ilości odpadów przemysłowych z tej działalności w innych procesach produkcyjnych oraz w innych sektorach gospodarki może w znaczący sposób przyczynić się do zwiększania opłacalności produkcji i zmniejszenia jej negatywnego oddziaływania na środowisko.

W obszarze „Zrównoważona konsumpcja” wskazano na konieczność podjęcia działań dotyczących etapu cyklu życia, który często jest niedoceniany w kontekście jego wkładu w transformację. Wskazuje wpływ konsumpcji na ilość generowanych odpadów i zużycie zasobów pierwotnych. Dokument stawia na pierwszym miejscu wspieranie zrównoważonych postaw konsumenckich – od preferowania trwałych, wysokiej jakości produktów po ograniczanie marnotrawstwa. Podkreślono w nim rolę edukacji w kształtowaniu świadomej konsumpcji oraz konieczność podnoszenia poziomu wiedzy społecznej na temat korzyści płynących z gospodarki o obiegu zamkniętym.

W obszarze „Nowe modele biznesowe” prezentowane są możliwości przeorganizowania sposobów funkcjonowania różnych uczestników rynku w oparciu o ideę gospodarki cyrkularnej. Podkreśla się w nim, że nowe modele biznesowe, takie jak ekonomia współdzielenia, produkty jako usługi czy produkcja na żądanie mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenia ilości generowanych odpadów (tabela 6).

Tabela 6. Proponowane modele biznesowe transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej wg Mapy drogowej gospodarki obiegu zamkniętego w Polsce

Nazwa	Opis
Ekonomia współdzielenia	Współużytkowanie dóbr i usług przez różne podmioty. Przykłady to współdzielenie samochodów, mieszkań czy narzędzi. Dzięki temu zasoby są wykorzystywane efektywniej, co przyczynia się do zmniejszenia ilości generowanych odpadów i zużycia surowców.
Produkty jako usługi	Przedsiębiorstwa oferują swoje produkty jako usługi. Przykładowo, zamiast sprzedawać samochody, producent może oferować usługę mobilności. Dzięki temu przedsiębiorstwa uzyskują większą kontrolę nad cyklem życia swoich produktów.
Produkcja na żądanie	Produkty są wytwarzane tylko wtedy, gdy jest na nie zapotrzebowanie. Dzięki temu można uniknąć nadprodukcji i marnotrawstwa zasobów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie RM, 2019b.

Modele biznesowe przyczyniają się do zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenia ilości generowanych odpadów. Mogą one obejmować rozwój nowych produktów lub usług, jak również wprowadzanie innowacyjnych procesów produkcyjnych. Dokument podkreśla znaczenie innowacji, zarówno procesowe, jak i produktowe, oraz cyfryzacji w tworzeniu nowych modeli biznesowych (WB, 2023). Może to obejmować wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) do optymalizacji procesów biznesowych, poprawy efektywności operacyjnej, a także umożliwienia nowych form interakcji z klientami i partnerami biznesowymi (Mączyńska, Okoń-Horodyńska, 2020).

Wprowadzenie zmian kulturowych jako czynnika transformacji wpływa na podstawy społeczne, zachowania konsumenckie oraz model gospodarowania zasobami (Kulczycka, 2019). W dłuższej perspektywie takie zmiany mogą prowadzić do większego zaangażowania społeczeństwa w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz przyspieszenia transformacji w kierunku gospodarki opartej na zasadach cyrkularności. Realizacja założeń spowoduje włączenie Polski w przeciwdziałanie kryzysowi ekologicznemu i surowcowemu, jednocześnie promując innowacyjność i konkurencyjność (RM, 2019b). Przyjętymi etapami będzie: tworzenie rynku surowców wtórnych, zapewnienie wysokiej jakości surowców pochodzących z recyklingu, rozwój sektora usług związanych z naprawą, zmiana trwałości produktów. W dokumencie zaproponowano również działania obejmujące analizę potencjału poszczególnych branż gospodarki i propozycje zmian legislacyjnych, jak również analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń w zakresie kontroli i sprawozdawczości w ramach rozszerzonej odpowiedzialności producenta.

Krajowa Inteligentna Specjalizacja 7. Gospodarka o obiegu zamkniętym to kierunek rozwoju opracowany w procesie przedsiębiorczego odkrywania

i określony w krajowych strategicznych dokumentach rozwojowych¹⁰ i programach operacyjnych polityki regionalnej. Zapewnia wsparcie dla projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych w okresach finansowych 2014–2020 i 2021–2027 (KIS, 2023). W ramach analizy strategicznych obszarów polskiej gospodarki w latach 2017–2018 utworzono krajową inteligentną specjalizację – Gospodarka o obiegu zamkniętym – Woda, surowce mineralne, odpady. Najważniejszymi segmentami tego obszaru są m.in. rozwój technologii zagospodarowania odpadów niemożliwych do ponownego wykorzystania, zrównoważenie obiegu wody czy minimalizacja emisji do środowiska. Krajowa Inteligentna Specjalizacja koncentruje się na identyfikacji obszarów wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje w badania, rozwój i innowacje, które zwiększają wartość dodaną dla gospodarki i poprawiają konkurencyjność na rynkach światowych. Szczególnym aspektem są inteligentne specjalizacje, które napędzają modernizację poprzez dywersyfikację produktów/usług i wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań społeczno-gospodarczych (Sidorczuk-Pietraszko, 2020). Wysiłki te przyczyniają się również do przejścia na bardziej zrównoważoną gospodarkę z efektywnymi praktykami wykorzystania zasobów (RM, 2021).

Działania na rzecz transformacji obejmują rozwój infrastruktury umożliwiającej recykling i odzysk surowców, promowanie innowacji technologicznych związanych z efektywnym gospodarowaniem zasobami, a także budowanie świadomości społecznej na temat korzyści płynących z praktyk cyrkularnych. Równocześnie monitorowany i ewaluowany jest proces wprowadzania regulacji oraz stopnia realizacji strategii, aby dostosowywać je do zmieniających się potrzeb i wyzwań. Administracja centralna poprzez tę inicjatywę promuje transformację, udzielając wsparcia firmom i instytucjom angażującym się w praktyki cyrkularne oraz edukowanie obywateli na temat zrównoważonego stylu życia. Z kolei sektor prywatny może wprowadzać innowacyjne rozwiązania, starając się jednocześnie minimalizować negatywny wpływ na środowisko. Realizacja inicjatywy KIS jest przykładem połączenia polityki krajowej, jak i unijnej. W kontekście działań prowadzonych przez różnorodne podmioty, warto zauważyć, że rola instytucji rządowych nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na opracowywanie i realizację działań i projektów.

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (RM, 2016b) wskazuje zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a wytwarzaniem odpadów i możliwościami wykorzystania produktów ubocznych zamiast surowców pierwotnych (Karpus et al., 2014). Plan kładzie szczególny nacisk na ograniczanie powstawania odpadów u źródła, co wymaga rozwinięcia odpowiedniej infrastruktury wspierającej minimalizację ich generowania. W tym kontekście niezbędne jest systemowe podejście do projektowania procesów i produktów, które ograniczają ilość odpadów już

10 Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Program Rozwoju Przedsiębiorstw, Krajowy Program Reform, Krajowy Program Badań, Strategia Produktowności (MR, 2020).

na etapie ich powstawania. W określonych przypadkach dopuszcza się zastosowanie metod uzupełniających, takich jak przetwarzanie termiczne czy technologie mechaniczno-biologiczne, które mogą stanowić wsparcie w efektywnym zagospodarowaniu odpadów, szczególnie w sytuacjach, gdy ponowne użycie lub recykling są ograniczone. Przyjęcie wskaźników gospodarki cyrkularnej może zapewnić cenny wgląd w wykorzystanie zasobów i wysiłki na rzecz redukcji odpadów (Banaszkiewicz, 2020). Zapobieganie powstawaniu odpadów polega na podejmowaniu działań przygotowujących zasoby do ponownego wykorzystania poprzez sieci naprawcze, recykling oraz selektywną zbiórkę. Przykładem takiej inicjatywy może być działalność PSZOK (punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych), które sprawiają, że obywatele mają dostęp do miejsc oddawania i segregowania odpadów komunalnych (Wdowin et al., 2021).

Projekty inwestycyjne Krajowego Planu Gospodarki Odpadami powinny obejmować nie tylko rozwiązania technologiczne, ale również działania miękkie, takie jak edukacja (RM, 2016a) jako element służący wprowadzaniu dobrych praktyk segregowania surowców wtórnych. Promowanie badań naukowych w tematach utylizacji i recyklingu odpadów, a także rozwijanie istniejącego systemu zbiórki i transportu odpadów stanowią narzędzie w redukcji zużycia zasobów (Wieczorek, Siekierski, 2021), zgodnie z europejską inicjatywą ponownego użycia poprzez naprawy i recykling (KOM, 2011).

Rozwój nowoczesnych technik i technologii recyklingu oraz odzysku surowców z odpadów, takich jak mechaniczne, chemiczne czy biologiczne technologie przetwarzania, umożliwia uzyskiwanie wysokiej jakości surowców wtórnych i zwiększa efektywność recyklingu. Innowacje w dziedzinie projektowania produktów, które uwzględniają zasady gospodarki cyrkularnej, takie jak modułowość, łatwość demontażu czy wykorzystanie materiałów przyjaznych dla środowiska, przyczyniają się do przedłużenia żywotności produktów oraz ułatwiają ich naprawę, regenerację i recykling (RM, 2016a). Inwestycje w rozwój technologii związanych z odnawialnymi źródłami energii, takimi jak energia słoneczna, wiatrowa czy biomasa, pomagają zmniejszyć zależność od paliw kopalnych oraz związane z nimi emisje gazów cieplarnianych. Nauka oparta na naśladowaniu procesów i struktur występujących w przyrodzie dostarcza inspiracji do opracowywania innowacyjnych rozwiązań, które mogą być wykorzystane w gospodarce cyrkularnej, takich jak nowe materiały, technologie czy systemy gospodarowania. Wspieranie innowacji i rozwoju technologicznego w obszarze gospodarki cyrkularnej może przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, tworzenia nowych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia obywateli (RM, 2019c). Inwestowanie w badania naukowe oraz współpraca pomiędzy sektorem nauki, przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi oraz administracją publiczną wspiera rozwój i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań zgodnych z zasadami gospodarki cyrkularnej. Wprowadzanie programów finansowania badań naukowych oraz inicjatyw wspierających rozwój przedsiębiorczości w sektorze technologii związanych z gospodarką cyrkularną może również przyczynić się do przyspieszenia procesu transformacji.

Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 (KPEiK) to dokument, który przedstawia główne założenia, cele oraz polityki i działania realizujące pięć wymiarów unii energetycznej (RM, 2019a):

1. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego,
2. wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego,
3. zwiększanie efektywności w różnych sektorach,
4. ograniczanie emisji dwutlenku węgla,
5. wdrażanie nowych technologii i praktyk,

które zmniejszają wpływ na środowisko przy jednoczesnym utrzymaniu efektywności biznesowej. Ponadto, integralną częścią jest stymulowanie innowacji badawczych w kierunku zrównoważonych rozwiązań technicznych. Zgodnie z KPEiK, Polska zamierza osiągnąć następujące cele w zakresie klimatu i energii do 2030 r. (RM, 2019a):

1. Redukcja emisji gazów cieplarnianych o 7% w sektorach non-ETS w porównaniu do poziomów z 2005 r.;
2. Udział odnawialnych źródeł energii (OZE) w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie 21–23%;
3. Wzrost efektywności energetycznej o 23% w porównaniu z prognozami PRIMES 2007;
4. Zmniejszenie do 56–60% udziału węgla w produkcji energii elektrycznej;
5. Poprawa efektywności recyklingu odpadów komunalnych do 60% w 2030 r.

Analiza treści wskazuje, że gospodarka cyrkularna jest uwzględniona w obszarze zagospodarowania odpadów powydobywczych oraz ubocznych produktów spalania. Szczególną uwagę zwrócono na wykorzystanie metanu jako surowca energetycznego zamiast traktowania go wyłącznie jako odpadu. Dokument uwzględnia również działania związane z adaptacją do zmian klimatu poprzez zwiększenie efektywności gospodarowania zasobami, szczególnie w zakresie recyklingu odpadów komunalnych. Znaczną rolę przypisano także energii odnawialnej, podkreślając konieczność efektywnego wykorzystania biomasy pochodzącej z odpadów lokalnych oraz znaczenie minimalizacji kosztów środowiskowych związanych z transportem. Istotne znaczenie nadano również synergii pomiędzy nauką, biznesem i sektorem publicznym w celu opracowania innowacyjnych technologii energetycznych, które umożliwią lepsze zagospodarowanie odpadów generowanych w sektorze energetycznym.

1.5. Metody i wskaźniki monitorowania gospodarki cyrkularnej

Dostęp do rzetelnych danych na temat zużycia surowców oraz ilości generowanych odpadów stanowi punkt odniesienia dla dalszych działań i podejmowania racjonalnych i skutecznych decyzji związanych z transformacją (Teneta-Skwiercz, 2018). Wyznaczenie jasnych celów skoncentrowanych na ograniczeniu produkcji odpadów poprzez recykling i ponowne wykorzystanie zasobów wspiera stworzenie bardziej zrównoważonej przyszłości, jednocześnie napędzając wzrost gospodarczy (Adamowicz, 2022). Rola wskaźników cyrkularnych wykorzystywana jest w ekonomicznej ocenie na wszystkich poziomach, tj.: globalnym (Unia Europejska, Organizacja Narodów Zjednoczonych), makro (kraj, subregion), mezo (region, powiat, gmina, sektor gospodarki, eko-park przemysłowy) i mikro (podmiot gospodarczy osoba prywatna) (EASAC, 2016; Kulczycka, 2020). Informacja dotyczy pomiaru i śledzenia postępów w procesie transformacji systemowej. Monitorowanie obejmuje efektywność wykorzystania zasobów, redukcję odpadów, przepływ materiałów i wpływ wydobywania na środowisko. Dane wykorzystywane są w obszarze celów politycznych i wspierają skuteczną komunikację z interesariuszami, takimi jak firmy, samorządy, organizacje pozarządowe i osoby prywatne. Wskaźniki określają zakres zmian dla przedsiębiorstw, a ich ocena pozwala wpływać na postawy i zachowania społeczeństwa (Zielińska, 2019). Działają one również jak przewodnik w trakcie transformacji w branżach i zachęcają do innowacyjnych rozwiązań w zakresie redukcji odpadów. Wraz ze wzrostem zainteresowania gospodarką cyrkularną rośnie liczba wskaźników, zwłaszcza w dziedzinie oceny efektywności wykorzystania zasobów i zrównoważonego rozwoju (Kulczycka, 2020). Źródłami danych do prowadzonych analiz są w szczególności:

- Eurostat, który dostarcza dane dla krajów europejskich w wielu dziedzinach, w tym przepływów materiałowych i efektywności wykorzystania zasobów;
- Sprawozdawczość sektora prywatnego za pośrednictwem EU Forum for Manufacturing, Stowarzyszeń Branżowych dostarcza informacji na temat zachowań społecznych, w tym współdzielenia, recyklingu odpadów komunalnych, wytwarzania odpadów na mieszkańca i opodatkowania środowiska/zasobów;
- Sprawozdawczość podmiotów zasila wskaźniki środowiskowe, takie jak rolnictwo, zanieczyszczenie powietrza, bioróżnorodność, zmiany klimatu, energia, rybołówstwo, grunty i gleby, transport, odpady i woda;
- Organizacje międzynarodowe, np. wskaźniki opracowane przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Globalną Inicjatywę Sprawozdawczą oraz wspólne projekty uczelni, organizacji branżowych;

- Terytorialne studia przypadków, analizy jakościowe w ramach literatury naukowej;
- Instytucje administracji publicznej rządowej i samorządowej, które dostarczają danych związanych z emisją dwutlenku węgla i charakterystyką ekologiczną;
- Krajowe urzędy statystyczne gromadzące dane szczegółowe i publikujące analizy przepływu materiałów.

Obowiązek sprawozdawczości wynika z europejskich standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, tj. dyrektywy w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (tzw. CSRD). Wskaźniki są wykorzystywane do pomiaru skuteczności strategii wdrażania gospodarki cyrkularnej poprzez porównanie ich ze scenariuszem referencyjnym gospodarki linearnej. Zakres pomiaru obejmuje analizę, czy wskaźniki uwzględniają cykle technologiczne – zarówno z wykorzystaniem podejścia opartego na analizie cyklu życia, jak i bez niego – oraz ocenę ich wpływu na aspekty środowiskowe, społeczne i ekonomiczne (Bassi et al., 2021). Wskaźniki monitorujące wdrażanie strategii gospodarki cyrkularnej obejmują efektywność wykorzystania zasobów, poziom redukcji generowanych odpadów, a także zmniejszenie zużycia energii i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (Moraga et al., 2019).

Proces monitorowania obejmuje zarówno przebieg zmian, jak i uzyskiwane efekty. W ramach tego procesu analizuje się zużycie zasobów naturalnych, emisję gazów cieplarnianych oraz ilość i sposób zagospodarowania odpadów (Potting et al., 2017). Monitorowanie procesu transformacji obejmuje dwa zasadnicze wymiary: obserwację dynamiki zachodzących zmian oraz ocenę podejmowanych działań. Pierwszy z tych wymiarów koncentruje się na analizie ewolucji wybranych grup produktów, przykładowo w zakresie ich projektowania czy liczby wyrobów zgodnych z nowym modelem. Drugi wymiar obejmuje ocenę postępów w realizacji polityk publicznych, jak również analizę skutków, jakie zmiany te wywierają na zużycie zasobów naturalnych, presję środowiskową oraz czynniki rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym wzrost gospodarczy oraz rynek pracy (EASAC, 2016).

Sposób obliczania wskaźników może przyjmować formę wskaźników parametrycznych, indeksów oraz współczynników (tabela 7).

Wydajność materiałowa społeczeństwa i potencjał do zmiany mierzony jest za pomocą analizy przepływu materiałów (MFA). Analiza przepływu materiałów jest badaniem, które monitoruje całą sekwencję operacji, w tym wydobywanie lub zbiór materiałów, przetwarzanie chemiczne, produkcję, użytkowanie, recykling i usuwanie odpadów (Bringezu, 2002). Metoda służy jako niezbędny instrument do śledzenia przepływu materiałów, zwykle mierzonych w tonach, w całym łańcuchu dostaw. Obserwowany jest wzrost liczby badań dotyczących pozyskiwania informacji na temat oceny wpływu wykorzystania materiałów zarówno w pojedynczych firmach, jak i całych gospodarkach narodowych (MIWM, 2023). Dzięki mapowaniu krajowych przepływów odpadów możliwe jest monitorowanie łańcuchów wartości i dążenie do zamykania pętli materiałowych.

Tabela 7. Rodzaje wskaźników monitorowania stosowanych w modelu gospodarki cyrkularnej

Nazwa grupy wskaźników	Opis grupy wskaźników	Przykłady wskaźników
Parametryczne	Wskaźniki te przedstawiają dane w sposób umożliwiający ich matematyczną lub statystyczną analizę oraz interpretację. Przyjmują one formy zmiennych indywidualnych (wskaźnik może być pojedynczym punktem danych lub pomiarem, który dostarcza informacji o pewnym aspekcie gospodarki cyrkularnej), funkcje zmiennych (wskaźnik reprezentuje relację między wieloma zmiennymi); wyniki ze złożonych modeli symulacyjnych (wskaźniki uzyskiwane za pomocą zaawansowanych modeli matematycznych lub statystycznych, które uwzględniają różne zmienne i ich relacje).	– Eco-costs Value Ratio (EVR) – Total Restored Products (TRP) – Product-Level Circularity Metric (PLCM)
Indeksy	Konstruowane w oparciu o wielowymiarowe podejście łączące zmienne składające się na jedną wartość, którą można wykorzystać do porównania różnych podmiotów. Stanowią kombinację miar reprezentujących różne aspekty gospodarki cyrkularnej, obejmujące produkty, komponenty, materiały czy energię.	– Sustainable Circular Index (SCI) – Global Resource Indicator
Współczynniki	Ten rodzaj wskaźników wyraża związek jednej wielkości pomiaru z inną. Wskaźniki te są wykorzystywane do zrozumienia proporcji i dokonywania porównań. Dotyczą one w szczególności obszaru recyklingu, ponownego użycia materiałów i obliczane są poprzez dzielenie całkowitej masy/ilości ponownie użytych produktów przez całkowitą masę/ilość wytworzonych produktów.	– Collection Rate (CR) – Recycling Process Efficiency Rate (RR) – End of Life Recycling Rate (EOL-RR) – Recycling Input Rate (RIR) – Old Scrap Ratio (OSR)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Moraga et al., 2019.

Jednym ze wskaźników mierzących ogólną ilość materiałów wykorzystywanych w gospodarce jest krajowe zużycie materiałów na osobę (Domestic Material Consumption per person). Wskaźnik Produktowności zasobów to stosunek Produktu Krajowego Brutto (PKB) do Krajowej Konsumpcji Materialnej (DMC). Wskaźniki uwzględniają zarówno materiały pozyskiwane lokalnie, jak i importowane, a także materiały eksportowane. Dzięki wykorzystaniu ogólnogospodarczych rachunków przepływu materiałów, które śledzą napływ i odpływ materiałów w gospodarkach krajowych, wraz ze zmianami w zapasach materiałów, DMC zapewnia kompleksową ocenę zużycia materiałów na poziomie holistycznym. Dane obejmują następujące elementy składowe (GUS, 2022a):

- biomasa i produkty z biomasy,
- rudy i koncentraty metali, surowe i przetworzone,

- minerały niemetaliczne, surowe i przetworzone,
- kopalne surowce energetyczne / nośniki energii, surowe i przetworzone,
- odpady do ostatecznego przetworzenia i usunięcia,
- odpady inne.

Analiza przepływu materiałów (Material Flow Analysis, MFA) to systematyczna ocena przepływów i zapasów materiałów w określonym systemie w przestrzeni i czasie. Jest to narzędzie wykorzystywane do śledzenia zasobów od wydobycia do utylizacji, zrozumienia wykorzystania zasobów, identyfikacji nieefektywności i opracowania strategii poprawy (Islam, Huda, 2019). Metoda ta jest szczególnie przydatna w kontekście gospodarki cyrkularnej, ponieważ umożliwia monitorowanie przepływów surowców i materiałów, identyfikację wzorców konsumpcji oraz źródeł strat lub marnotrawstwa, co pozwala na skuteczniejszą optymalizację procesów oraz zamykanie obiegów materiałowych. Dzięki analizie przepływów materiałowych możliwe jest wskazanie praktycznych kierunków działań, które zmierzają do lepszego gospodarowania zasobami i ograniczenia wpływu na środowisko. Rozwinięciem metody MFA jest podejście, które obejmuje ocenę wpływu na środowisko, w połączeniu z oceną cyklu życia produktu (Life Cycle Assessment, LCA) (Niero et al., 2017). Hybrydowa metoda MFA-LCA zapewnia bardziej kompleksową i zintegrowaną reprezentację zewnętrznych efektów przepływu i zapasów. Ocenę ekonomiczną instrumentów można również przeprowadzić przy użyciu wyników dla fizycznych przepływów w różnych sektorach gospodarki (Vadoudi, 2022).

Ramy modelowania wpływu, pochodzące z dziedziny LCA, a wykorzystujące dane związane z wcześniejszą częścią łańcucha dostaw, użyte zostały do skonstruowania Wskaźnika Zachowanej Wartości Środowiskowej (Retained Environmental Value, REV). REV jest miarą opartą na wpływie na środowisko procesu produkcyjnego (Haupt, Hellweg, 2019). Określa wielkość surowców zatrzymywaną w produktach i materiałach odzyskanych w wyniku ponownego użycia, regeneracji lub recyklingu. W ujęciu liczbowym, REV na poziomie 0% oznacza, że w produkcji nie jest zatrzymywana żadna wartość środowiskowa netto, a 100% oznacza, że pełna pierwotna wartość środowiskowa jest zawarta w materiale dostępnym do dalszego wykorzystania. Ujemna REV oznacza, że proces zachowania wartości ma większy wpływ na środowisko niż korzyści, co wskazuje, że nie jest on zrównoważony środowiskowo. REV może być mierzony w odniesieniu do dowolnej kategorii wpływu na środowisko, a w przyszłości planowane jest włączenie do niego wymiaru ekonomicznego i społecznego (Stucki et al., 2021).

Wskaźnik wydajności recyklingu (*recycling rate*), choć często stosowany w ocenie stopnia cyrkularności systemów gospodarczych, nie pozwala na pełne uchwycenie złożoności procesów związanych z przechodzeniem na model obiegu zamkniętego. Jego głównym ograniczeniem jest skupienie na końcowej fazie cyklu życia produktu, bez uwzględnienia działań prewencyjnych, projektowania produktów czy wydłużania ich trwałości. Mimo to, z uwagi na szeroką dostępność danych oraz możliwość stosowania na różnych poziomach – od lokalnego

po międzynarodowy – wskaźnik ten pozostaje użytecznym narzędziem wspomagającym analizę i porównywanie systemów gospodarczych w kontekście zarządzania zasobami i odpadami. Jego wartość wzrasta, gdy jest interpretowany w zestawieniu z innymi wskaźnikami opisującymi pełny cykl obiegu materiałów (Haupt et al., 2017). Badanie poziomu recyklingu materiałów rozróżnia dwa systemy, tj. w obiegu zamkniętym i otwartym.

1. System zamkniętej pętli (*closed loop*) w zakresie recyklingu odnosi się do procesu, w którym materiały odpadowe są zbierane, poddawane recyklingowi, a następnie wykorzystywane do produkcji tego samego rodzaju produktu, z którego pochodzą. Nieodłączne właściwości materiału pochodzącego z recyklingu nie różnią się znacząco od właściwości materiału pierwotnego, dzięki czemu materiał pochodzący z recyklingu może zastąpić materiał pierwotny i być wykorzystywany w tego samego rodzaju produktach, co wcześniej. Proces ten tworzy „zamkniętą pętlę”, ponieważ materiały nieustannie przechodzą przez etapy produkcji, użytkowania i recyklingu w sposób zrównoważony (Huysman et al., 2015).
2. System otwartej pętli (*open loop*) w recyklingu odnosi się do procesu, w którym materiały odpadowe są zbierane i wykorzystane do innych rodzajów produktów niż te, z których pochodzą. Właściwości materiałów pochodzących z recyklingu często różnią się od właściwości oryginalnego produktu, co oznacza, że nie zawsze mogą być one używane jako bezpośredni substytut materiałów pierwotnych. Recykling w obiegu otwartym jest często stosowany, gdy proces recyklingu pogarsza jakość materiału lub nie można go w pełni odzyskać. Wykorzystanie tych materiałów w zastosowaniach o mniejszej wartości użytkowej pozwala na przedłużenie ich cyklu życia oraz ogranicza składowanie odpadów na wysypiskach (Kasmi et al., 2023).

Pośrednia stopa recyklingu mierzy wkład w proces recyklingu i nie obejmuje zanieczyszczenia zbieranych surowców wtórnych. Nie zachęca to do poprawy wydajności recyklingu lub redukcji zanieczyszczeń w towarach nadających się do recyklingu. Jest wynikiem braku możliwości uchwycenia ilości materiału, jaki jest faktycznie przechowywany w cyklach materiałowych. Aby lepiej ocenić wkład zintegrowanej gospodarki odpadami w gospodarkę cyrkularną, wskazane jest objęcie nie tylko wskaźnikiem zbiórki lub pośrednią stopą recyklingu, ale także wskaźnikami recyklingu w obiegu zamkniętym i otwartym (Haupt et al., 2017).

Klasyfikacja wskaźników monitorowania stopnia wdrażania gospodarki cyrkularnej określona jest w trzech kategoriach: wskaźniki materialne, wskaźniki ekonomiczne i wskaźniki środowiskowe (Kulczycka, 2020):

1. Wskaźniki materialne obejmują m.in. ilość odpadów komunalnych na mieszkańca, ilość surowców wtórnych wykorzystywanych w produkcji czy też udział surowców wtórnych w łącznym zużyciu surowców. Te wskaźniki pozwalają na ocenę ilości zużywanych surowców i generowanych odpadów oraz ich przetwarzanie i wykorzystanie ponowne.

2. Wskaźniki ekonomiczne związane są m.in. z kosztami przetwarzania odpadów, kosztami surowców czy też wpływem gospodarki cyrkularnej na zatrudnienie i wzrost gospodarczy. Te wskaźniki pozwalają na ocenę wpływu gospodarki cyrkularnej na gospodarkę i jej potencjał do przynoszenia korzyści ekonomicznych;
3. Wskaźniki środowiskowe dotyczą m.in. emisji gazów cieplarnianych, zużycia wody czy też zużycia energii. Te wskaźniki pozwalają na ocenę wpływu gospodarki cyrkularnej na środowisko i jej potencjał do przynoszenia korzyści ekologicznych.

Wskaźniki pełnią także funkcję narzędzia umożliwiającego ocenę skuteczności działań ukierunkowanych na rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym oraz porównywanie wyników osiąganych przez poszczególne kraje i regiony (tabela 8).

Tabela 8. Kategorie wskaźników monitorowania wykorzystywanych w modelu gospodarki cyrkularnej

Nazwa	Opis
Wskaźniki efektywności surowcowej	Ilość surowców zużywanych do wytwarzania produktów i usług. Umożliwia to określenie ilości surowców, które są niezbędne do osiągnięcia danej produkcji, co z kolei umożliwia identyfikację obszarów, gdzie można wprowadzić zasady gospodarki cyrkularnej.
Wskaźniki zużycia surowców	Ilości surowców zużywanych w gospodarce, niezależnie od tego, czy są one wykorzystywane w sposób efektywny, czy nie. Pozwalają one na określenie ogólnej liczby surowców używanych przez gospodarkę oraz zmian w tym obszarze <i>over time</i> .
Wskaźniki zużycia energii	Ilość energii zużywanej w gospodarce do produkcji dóbr i usług. Są one używane do dokonania analizy efektywności energetycznej i zidentyfikowania obszarów, które mogą być poddane zmianom na rzecz większej efektywności energetycznej.
Wskaźniki generowania odpadów	Ilość odpadów wytwarzanych w procesie produkcyjnym i konsumpcyjnym. Te informacje umożliwiają nam zrozumienie rozmiaru problemu generowania odpadów oraz pomagają nam zidentyfikować dziedziny, w których można wprowadzić zmiany ich ilości.
Wskaźniki odzysku surowców	Ilość surowców odzyskiwanych z odpadów i reintegrowana do gospodarki jest możliwa do oceny zdolności działań zmierzających do odzyskania materiałów i identyfikacji obszarów, w których można by dokonać zmian, żeby zwiększyć efektywność procesu odzyskiwania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kulczycka, 2018.

Wartość dodana zaprezentowanych wskaźników monitorowania polega na ich zdolności do dostarczania informacji na temat wykorzystania zasobów i produkcji odpadów w gospodarce, a także na ich potencjale do kierowania poprawą wydajności. Wskaźniki efektywności surowcowej identyfikują obszary, w których można wykorzystać mniej surowców do uzyskania tej samej produkcji, pomagając

w przejściu na gospodarkę cyrkularną. Wskaźniki zużycia surowców zapewniają przegląd całkowitego zużycia surowców w systemie, umożliwiając śledzenie zmian w czasie i identyfikację obszarów nadmiernego zużycia. Wskaźniki zużycia energii pomagają w zrozumieniu wzorców zużycia energii i identyfikacji obszarów, w których można poprawić efektywność energetyczną, przyczyniając się do wysiłków na rzecz bardziej zrównoważonego zużycia energii. Wskaźniki wytwarzania odpadów pomagają w rozpoznaniu skali produkcji odpadów, określając warunki, w których możliwa jest ich redukcja. Wskaźniki odzyskiwania surowców mierzą skuteczność operacji odzyskiwania materiałów z odpadów, wskazując obszary, które można udoskonalić w zakresie reintegracji materiałów z powrotem do gospodarki, zmniejszając w ten sposób zapotrzebowanie na wydobycie nowych surowców.

W maju 2017 r. wprowadzona została przez brytyjską organizację ds. certyfikacji (British Standards Institution, BSI) norma BS 8001, która jest dostępna dla organizacji na całym świecie, niezależnie od ich lokalizacji, wielkości, sektora i typu. BS 8001 to pierwszy praktyczny schemat i przewodnik dla organizacji, które chcą wdrożyć zasady gospodarki cyrkularnej (BSI, 2017). Pomaga on organizacjom przejść na bardziej zrównoważony model działania. Wydany przewodnik jest skierowany do wykonawców i kadry kierowniczej, wspiera organizacje jak zidentyfikować i wykorzystać możliwości związane z efektywnością zasobów, co może prowadzić do zmniejszenia kosztów. Norma została opracowana przy udziale i konsultacjach z różnymi firmami i organizacjami z różnych sektorów i przedsiębiorstw o zróżnicowanej wielkości (BSI, 2023). W obszarze innowacji stymuluje i ułatwia identyfikację nowych możliwości dla produktów, usług i modeli biznesowych (Niero, Rivera, 2018). Poprzez poprawę ich reputacji i zwiększenie zaangażowania interesariuszy tworzy bezpośrednią i pośrednią wartość. Wdrożenie normy BS 8001 nie jest związane z wydaniem certyfikatu i jest dobrowolnym standardem wytycznych, takim jak ISO 26000, a nie standardem wymagań, takim jak ISO 9001 lub ISO 14001. Oznacza to, że nie jest on przeznaczony ani odpowiedni do certyfikacji, tj. nie można uzyskać certyfikatu zgodności (Araña-Landin et al., 2023). Organizacje, wdrażając ten standard, mogą nie udostępniać publicznie informacji na temat jej stosowania. Norma BS 8001 jest uważana za wiarygodną z kilku powodów (Roy et al., 2020):

1. Została opracowana przez ekspertów w dziedzinie gospodarki cyrkularnej, w oparciu o spostrzeżenia i doświadczenia szeregu organizacji, które próbują stać się bardziej cyrkularne;
2. Panel redakcyjny BS 8001 składał się z przedstawicieli renomowanych organizacji, takich jak Ellen MacArthur Foundation, Institute of Environmental Management and Assessment, The Centre for Sustainable Design at the University of Creative Arts, Resource Association i Chartered Institution of Wastes Management;
3. Standard był nadzorowany przez szerszy komitet składający się z około 60 członków, w tym przedstawicieli różnych organizacji rządowych i pozarządowych;

4. Został on przetestowany przez niezależną organizację non-profit Forum for the Future na różnych firmach i organizacjach z różnych sektorów i o różnych wielkości, aby zapewnić jego praktyczne zastosowanie;
5. Jest przewodnikiem przeznaczonym do elastycznego stosowania, zaspokajając potrzeby organizacji na różnych etapach rozumienia gospodarki cyrkularnej, dzięki czemu jest dostępny i praktyczny.

BS 8001 wspiera proces monitorowania i transformacji na poziomie organizacji planujących przejście na bardziej cyrkularny tryb działania (Nesterak, 2020). Standaryzacja odbywa się zgodnie z sześcioma zasadami¹¹. Doświadczenia omówionego brytyjskiego systemu oraz francuskiego podmiotu certyfikującego AFNOR (Muradin, Foltynowicz, 2019), wdrażającego normę XP X 30-901¹², posłużyły za fundament do opracowania i opublikowania w 2024 r. międzynarodowych standardów z rodziny ISO 59000. Pakiet ten dostarcza ujednoliconych ram dla gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) i składa się z sześciu głównych dokumentów (ISO, 2023; Foltynowicz, 2024):

1. ISO 5900414 Gospodarka cyrkularna – Terminologia, zasady i wytyczne dotyczące wdrażania,
2. ISO 5901015 Gospodarka cyrkularna – Wytyczne dotyczące modeli biznesowych i sieci wartości,
3. ISO 5902016 Gospodarka cyrkularna – Arkusz danych cyrkularności produktu,
4. ISO 5901417 Materiały wtórne – Zasady, wymagania dotyczące zrównoważonego rozwoju i identyfikowalności,
5. ISO 5903118 TR19 Gospodarka cyrkularna – Podejścia oparte na wynikach,
6. ISO 5903220 TR Gospodarka cyrkularna – Przegląd wdrożenia modelu biznesowego.

Dzięki wdrożeniu tej normy planowana jest rzeczywista transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej na poziomie gospodarowania przedsiębiorstwami (Chevauché, 2023). Norma przedstawia strukturę wdrażania w praktyce oraz zawiera praktyczne porady dotyczące obszarów interwencji i skutecznych strategii promowania zrównoważonego rozwoju. Dla osiągnięcia pełnej efektywności wskazane są zmiany legislacyjne dokonywane na poziomie krajowym (Arana-Landin et al., 2023).

11 1. Myślenie systemowe: Zrozumienie ogólnosystemowego wpływu Twojej działalności. 2. Innowacja: Ponowne przemyślenie zarządzania zasobami jako soczewki do tworzenia wartości. 3. Zarządzanie: Branie odpowiedzialności za skutki wynikające z podejmowanych decyzji i działań. 4. Współpraca: Zapewnienie korzyści dla całego systemu poprzez współpracę z innymi. 5. Optymalizacja wartości: Utrzymywanie materiałów w ich najwyższej wartości i funkcjonalności. 6. Przezroczystość: Otwartość i szczerowość w kwestii barier i korzyści związanych z obiegiem zamkniętym (BSI, 2017).

12 Norma oparta jest na siedmiu filarach: Filary 1. Zrównoważone pozyskiwanie zasobów; 2. Ekoprojektowanie; 3. Symbioza przemysłowa; 4. gospodarka funkcjonalności; 5. Odpowiedzialna konsumpcja; 6. Wydłużenie okresu użytkowania; 7. Skuteczne zarządzanie materiałami i produktami wycofanymi z eksploatacji (AFNOR, 2018).

Stosowane w niniejszej monografii wskaźniki oraz związane z nimi porównania międzynarodowe i wewnątrz krajowe należy traktować jako narzędzia o charakterze przybliżonym, obarczone istotnymi ograniczeniami „wiarygodności merytorycznej”. Po pierwsze, gospodarki państw i regionów Unii Europejskiej charakteryzują się odmienną strukturą sektorową oraz różnymi ścieżkami specjalizacji. Wysoka materiałochłonność lub energochłonność nie musi być zatem równoznaczna z „przestarzałą” bazą ekonomiczną, lecz może wynikać z koncentracji nowoczesnych, lecz zasobochłonnych branż. Po drugie, część pozornie korzystnych tendencji odzwierciedlanych przez zagregowane wskaźniki może być efektem „wyprowadzania” najbardziej materiałochłonnych i emisyjnych etapów produkcji poza granice UE. Zjawisko to prowadzi do poprawy wskaźników po stronie europejskich gospodarek, niekoniecznie jednak redukuje presję na środowisko w skali globalnej, a jednocześnie może sprzyjać niekorzystnym procesom dezindustrializacji w państwach członkowskich. W związku z tym prezentowane w pracy wskaźniki traktowane są jako punkt wyjścia do analizy strukturalnej i instytucjonalnej, a nie jako samoistna miara „poziomu cyrkularności” czy ogólnej jakości modelu rozwoju badanych terytoriów. Ich interpretacja wymaga każdorazowo odniesienia do specyfiki danego kraju, regionu lub jednostki samorządu terytorialnego oraz do szerszego kontekstu geopolitycznego i gospodarczego.

1.6. Stan gospodarki cyrkularnej

Organizacje ponadnarodowe swoim zakresem działań obejmują zagadnienia zrównoważonego rozwoju, w tym gospodarki cyrkularnej (Kulczycka, 2020). Wskaźniki wykorzystywane przez te instytucje obejmują w szczególności:

- analizę zmian klimatu,
- niszczenie warstwy ozonowej,
- gospodarkę odpadami,
- zużycie zasobów naturalnych (powietrze, ziemia, woda, różnorodność biologiczna),
- zarządzanie środowiskiem.

Tabela 9 prezentuje zbiorcze zestawienie instrumentów monitorowania transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej wskazywane przez organizacje ponadnarodowe.

Tabela 9. Przegląd wskaźników monitorowania w modelu gospodarki cyrkularnej wykorzystywanych na poziomie ponadnarodowym

Nazwa organizacji	Opis narzędzi monitorowania
1	2
Bank Światowy (WB)	Agregacja danych takich jak zużycie materiałów, generowanie odpadów i wskaźniki recyklingu, aby ocenić postęp w kierunku bardziej zrównoważonej, cyrkularnej gospodarki. W kompleksowym raporcie na temat gospodarki cyrkularnej, zatytułowanym <i>Squaring the Circle: Policies from Europe's Circular Economy Transition</i>, Bank Światowy dostarcza ocenę problemu i proponuje rozwiązania polegające na separacji wzrostu od zużycia materiałów. WICER (Water in Circular Economy and Resilience Framework) to narzędzie do analizy włączenia zasad gospodarki cyrkularnej do polityk, strategii, planowania, ustalania priorytetów inwestycyjnych, projektowania i operacji związanych z wodą. Monitoruje konsumpcję oraz oczyszczanie wody. Bank Światowy nie włączył jeszcze bezpośrednio gospodarki cyrkularnej do swojego Wskaźnika Rozwoju Ludzkiego (HDI).
Organizacja Narodów Zjednoczonych ONZ	Zestaw wskaźników, które pomagają monitorować zmiany w obszarach takich jak: zużycie zasobów, emisje CO₂, koszty, efektywność energetyczna, aspekty społeczne, odpowiedzialność społeczna, całkowity łańcuch dostaw, redukcja surowców dziewiczych, redukcja odpadów, ochrona wody, w kontekście realizacji celów zrównoważonego rozwoju (SDG). We współpracy World Resources Institute (WRI) i UN Environment Programme (UNEP) opracowany został Global Circularity Metric, oceniających stopień cyrkularności gospodarki światowej. Wskaźnik wykorzystuje dane dotyczących przepływów materiałowych i energii, zawiera także komponent wpływu na środowisko i społeczeństwo.
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)	Zestaw wskaźników dotyczy takich aspektów jak produkcja i konsumpcja, gospodarowanie odpadami, surowce wtórne, konkurencyjność i innowacje oraz globalna odporność. Inwentarz wskaźników gospodarki cyrkularnej zawiera 474 wskaźniki związane z gospodarką cyrkularną. Wskaźniki te są podzielone na pięć głównych kategorii: środowisko, zarządzanie, gospodarka i biznes, infrastruktura i technologia oraz społeczeństwo. DPSIR (Drivers, Pressures, States, Impacts, Responses) to miara służąca do analizy powiązań między czynnikami społecznymi i środowiskowymi. Narzędzie analityczne służące do oceny gospodarowania zasobami naturalnymi i polityki środowiskowej.
World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)	Zestaw ośmiu wskaźników do oceny postępu w zakresie gospodarki cyrkularnej na poziomie przedsiębiorstwa dotyczy takich aspektów jak udział materiałów wtórnych, intensywność emisji, stopień recyklingu i ponownego wykorzystania oraz wartość dodana z gospodarki cyrkularnej. Circular Transition Indicators (CTI) to uniwersalne i przejrzyste ramy pomiarowe, które pozwalają ocenić stopień cyrkularności biznesu.

1	2
	CTI wspiera przedsiębiorstwa w identyfikowaniu ryzyka i szans oraz pomaga ustalić priorytety, cele, a także monitorować postępy w zakresie gospodarki cyrkularnej.
Międzynarodowa Agencja Energii (IEA)	Ocena zmian w zakresie ponad 50 komponentów systemu energetycznego, które wpływają na transformację energetyczną. Ocena obejmuje wiele wskaźników, takich jak trendy i rozwój związane z emisjami CO ₂ , zużyciem energii, działalnością, wdrażaniem technologii, innowacjami, infrastrukturą wspierającą, polityką, inwestycjami, współpracą międzynarodową i strategiami sektora prywatnego.
Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)	Zestaw autorskich wskaźników dotyczących zmian klimatycznych, które pokazują wpływ działalności gospodarczej na zmiany klimatyczne. MFW również opracował zestaw wskaźników dotyczących zrównoważonego rozwoju energetycznego.
Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)	Zestaw autorskich wskaźników dotyczących gospodarki cyrkularnej, które pokazują wpływ gospodarowania odpadami na zdrowie w kontekście przyszłości opartej na zasadach gospodarki cyrkularnej i zrównoważonego gospodarowania odpadami.
Organizacja ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju G20	Systematyczne gromadzenie i udostępnianie danych dotyczących krajowych inicjatyw w zakresie rozwoju oraz monitorowania wskaźników efektywności zasobów i obiegu materiałów. Zbierane informacje wykorzystywane są do oceny, w jakim stopniu wdrażane rozwiązania w tych obszarach przyczyniają się do realizacji zobowiązań wynikających z wielostronnych porozumień środowiskowych, krajowo określonych wkładów w przeciwdziałanie zmianom klimatu (NDC) oraz Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDG).
Światowe Forum Ekonomiczne (WEF)	Publikacja raportów i analiz o tematyce gospodarki cyrkularnej oraz jej wpływu na biznes i rozwój społeczny. WEF, korzystając z dostępnych danych publicznych, bada, jak firmy mogą zdobyć nowe możliwości i uzyskać przewagę konkurencyjną dzięki rozwiązaniom z zakresu gospodarki cyrkularnej, oraz jak gospodarka cyrkularna przyczynia się do osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ.
Unia Europejska (UE)	Zestaw wskaźników statystycznych zorganizowanych w pięciu sekcjach tematycznych. Obejmuje gromadzenie, analizowanie i interpretowanie danych w obszarach takich jak: produkcja i konsumpcja, gospodarowanie odpadami, wykorzystanie surowców wtórnych, konkurencyjność i innowacje, a także zrównoważony rozwój. W ramach tego procesu mierzy się m.in. ślad materiałowy, produktywność zasobów, ślad konsumpcji, emisje gazów cieplarnianych związanych z działalnością produkcyjną oraz zależność od materiałów pierwotnych. Kluczowym elementem tego działania jest obliczanie wskaźnika wykorzystania materiałów (Circular Material Use) w obiegu zamkniętym, który określa udział materiałów pochodzących z recyklingu w całkowitym zapotrzebowaniu krajowym na surowce, uwzględniając takie kategorie jak biomasa, rudy metali, minerały niemetaliczne i paliwa kopalne.

Tab. 9 (cd.)

1	2
Międzynarodowe Stowarzyszenie Recyklingu (BIR)	Opracowanie i upublicznienie branżowych danych i informacji na temat recyklingu surowców wtórnych na całym świecie, takich jak ilość surowców wtórnych, które są recyklingowane, oraz trendy w przemyśle recyklingu.
Ellen MacArthur Foundation (EMF)	Opracowanie autorskiej metody w ramach Circularity Indicators, wspierającej firmy w pomiarze stopnia cyrkularności swoich produktów, procesów i modeli biznesowych. Wskaźnik Circularity Gap wyraża różnicę między ilością materiałów zużytych a ilością materiałów odzyskanych. Dodatkowo fundacja wspiera inicjatywę The Circular Economy 100 (CE100) wspierającą transformację i monitoring danych w przedsiębiorstwach i organizacjach całego świata. Material Circularity Indicator (MCI) umożliwia firmom ocenę stopnia, w jakim ich produkty i materiały przyczyniają się do rozwoju gospodarki cyrkularnej. Mierzy on skuteczność odzyskiwania zasobów w cyklu życia produktu. Narzędzie to jest cenne przy projektowaniu produktów, raportowaniu wewnętrznym, podejmowaniu decyzji dotyczących zamówień oraz ocenie lub ratingu praktyk zrównoważonego rozwoju firm.
European Circular Economy Stakeholder Platform (ECESP)	Wspieranie współpracy między interesariuszami poprzez wykorzystanie dedykowanej platformy, która integruje narzędzia analityczne i diagnostyczne. W ramach tej platformy udostępniane są m.in. narzędzia oceny, takie jak Circularity Assessment Tool, pozwalające na analizę działalności przedsiębiorstwa lub konkretnego produktu z perspektywy obiegu zamkniętego. Równolegle stosowany jest zestaw wskaźników CIRCelligence, który umożliwia kompleksową ocenę poziomu cyrkularności na każdym etapie łańcucha wartości – od pozyskiwania zasobów, przez procesy produkcji, aż po zarządzanie końcem cyklu życia produktu.
Circle Economy Foundation (CEF)	Narzędzie Circular Economy Indicators Coalition (CEIC), które promuje harmonizację i zwiększone zastosowanie wskaźników cyrkularnych. CEIC skupia się na tworzeniu przeglądu i dostarczaniu dostępu do wskaźników cyrkularności, które pomagają mierzyć postęp i wpływ gospodarki cyrkularnej. Global Circularity Metric zapewnia kompleksową ocenę obiegu zamkniętego w skali globalnej. Publikowany w Circularity Gap Report indeks cyrkularności zawiera szczegółowe dane na temat zużycia surowców, źródeł energii i potrzeb społeczeństwa w odniesieniu do gospodarki cyrkularnej. Europejski Standard Raportowania Zrównoważonego Rozwoju (E5 lub ESRS E5). Narzędzie CSRD ocenia gotowość firmy i samoocenę w obszarze odpowiedzialnego rozwoju.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bernatowicz, 2021; CCFG, 2023; Delgado et al., 2021; EC, 2018b, 2023e; EEA, 2016; IAEA, 2005; OECD, 2020; PACE, 2023; SDES, 2021; UAFEU, 2019; UN, 2022; UNECE, 2023; UNEP, 2023; Vercalsteren et al., 2018; WB, 2021, 2022; WBCSD, 2023; WTO, 2021, 2023.

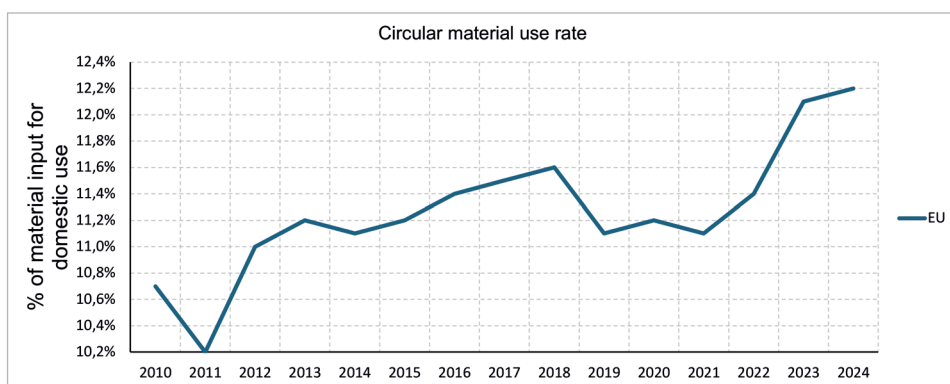
Globalne organizacje zajmujące się liberalizacją handlu i współpracą gospodarczą¹³ oraz podmioty na arenie międzynarodowej¹⁴ postrzegają transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej jako element szerszych procesów związanych ze zrównoważonym rozwojem i integracją gospodarczą. Zestawy stosowanych przez nie wskaźników są wbudowane w ogólne ramy monitorowania oraz oceny zmian gospodarczych i obejmują m.in. miary efektywności wykorzystania zasobów, poziomu recyklingu i ponownego użycia materiałów, redukcji odpadów, a także wskaźniki innowacyjności, konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. W ramach tych ujęć nie wyodrębniono jednak w sposób jednoznaczny i odrębny wskaźników odnoszących się wyłącznie do gospodarki cyrkularnej. Dlatego porównania oparte na zagregowanych miernikach przypisywanych gospodarce cyrkularnej wymagają ostrożnej interpretacji, z uwzględnieniem różnic w strukturze poszczególnych gospodarek, ich profilach specjalizacyjnych oraz potencjalnych skutków przenoszenia najbardziej materiałochłonnych etapów produkcji poza obszar Unii Europejskiej.

Polityka środowiskowa Unii Europejskiej, określona w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dąży do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego przy jednoczesnym uwzględnieniu specyficznych warunkowań terytorialnych (Dz.U., 2004). Kieruje się ona takimi zasadami, jak środki ostrożności i naprawianie szkód w środowisku, z silnym naciskiem na pociąganie zanieczyszczających do odpowiedzialności za ich działania poprzez zmiany w systemach sprawozdawczości (EC, 2023m). Począwszy od 2024 r., w krajach UE Komisja Europejska zobowiązuje przedsiębiorstwa do przyjęcia europejskich standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, które obejmują włączenie zasad gospodarki cyrkularnej do ujawnianych informacji statystycznych (EC, 2023m). Informacje obejmują kwestie środowiskowe, społeczne i praw człowieka oraz ładu korporacyjnego. Wymóg ma zastosowanie do dużych firm oraz notowanych na giełdzie małych i średnich przedsiębiorstw w UE, a także przedsiębiorstw spoza UE prowadzących znaczącą działalność. Wdrażając przełomowe strategie, które wykraczają poza linearny model gospodarczy, Europa może tworzyć nowe źródła bogactwa, jednocześnie chroniąc zasoby naturalne i ograniczając wytwarzanie odpadów (Bote Alonso et al., 2022; EMAF, 2023).

13 Stowarzyszenie Narodów Azji Południowej dla Współpracy Regionalnej (SAARC); Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN); The U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA); BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA – Republika Południowej Afryki); Organizacja Państw Amerykańskich (OAS); Porozumienie o Wspólnej Polityce Handlowej (Common Market for Eastern and Southern Africa – COMESA); Asia-Europe Meeting (ASEM); Organizacja Krajów Ameryki Północnej (Organization of American States – OAS); Porozumienie o Wolnym Handlu Azji i Pacyfiku (Free Trade Area of the Asia-Pacific – FTAAP); Światowa Organizacja Handlu (WTO).

14 Światowe Forum Gospodarki Cyrkularnej (WCEF); The World Circular Economy Forum (WCEF); Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD); Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA); Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD).

Polityka Unii Europejskiej w zakresie gospodarowania odpadami prowadzi do zmniejszenia ich ilości i wykorzystania nieuniknionych odpadów jako zasobów, tam gdzie jest to możliwe (EC, 2023b). Wskaźnik wykorzystania materiałów w gospodarce cyrkularnej jest stosunkiem masy materiałów wtórnych – tj. odzyskanych z odpadów i ponownie wprowadzonych do systemu gospodarczego – do całkowitego zużycia materiałów w danym okresie. Obejmuje on wszystkie główne kategorie surowców: biomasę, rudy metali, minerały niemetaliczne oraz kopalne nośniki energii (Eurostat, 2026). Wyższa wartość wskaźnika wykorzystania materiałów w gospodarce cyrkularnej oznacza, że więcej materiałów wtórnych zastępuje surowce pierwotne, zmniejszając wpływ na środowisko związany z wydobyciem surowców pierwotnych (wykres 2).



Wykres 2. Wskaźnik wykorzystania materiałów w gospodarce w Unii Europejskiej w latach 2010–2024

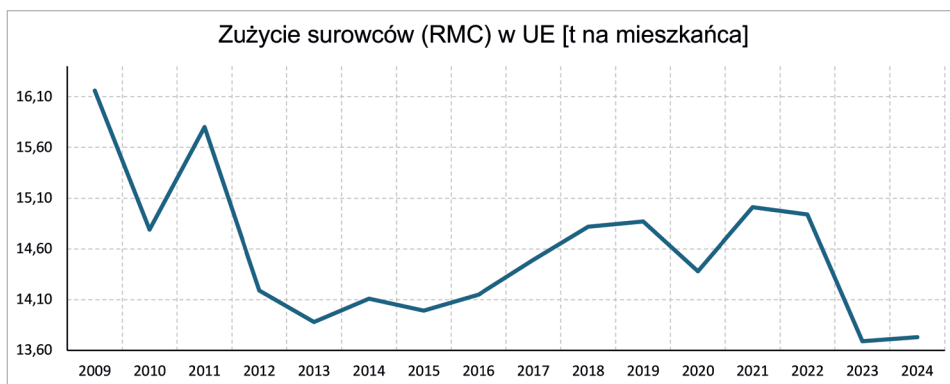
Źródło: Eurostat, 2026.

Podstawowym aktem prawnym regulującym przetwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi w UE jest dyrektywa ramowa w sprawie odpadów. Wprowadza ona „hierarchię postępowania z odpadami”¹⁵, która nadaje priorytet postępowania w zależności od rodzaju odpadów (PE, 2008). Dyrektywa odpadów ustanawia zasady zarządzania odpadami w Unii Europejskiej, w tym zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Dokument ten określa również kryteria, według których odpady mogą utracić swój status i zostać zakwalifikowane jako surowce wtórne. Ponadto dyrektywa wyznacza cele w zakresie ponownego użycia, recyklingu materiałów odpadowych oraz odzysku odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych. Zgodnie z jej postanowieniami, do 2025 r. państwa członkowskie zobowiązane są do osiągnięcia poziomu przygotowania do ponownego

¹⁵ W dyrektywie ustanawia się hierarchię postępowania z odpadami: zapobieganie; przygotowywanie do ponownego użycia; recykling; inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz – unieszkodliwianie (PE, 2008).

użycia i recyklingu odpadów komunalnych wynoszącego co najmniej 55% wagi. W kolejnych latach wskaźnik ten ma wzrosnąć – do 60% do 2030 r. oraz do 65% do 2035 r., co stanowi istotny element unijnej strategii wspierającej gospodarkę o obiegu zamkniętym (KS, 2023).

Ogólnogospodarcze rachunki przepływów materiałowych (Raw Material Consumption, RMC) określają całkowitą ilość przepływu materiałów i surowców w gospodarce do produkcji. Rachunki te uwzględniają wydobycie krajowe, import i eksport, aby zmierzyć całkowitą konsumpcję surowców przez użytkowników końcowych w określonym obszarze geograficznym (Eurostat, 2026). Poprzez połączenie krajowego wydobycia i importu przy jednoczesnym odjęciu eksportu, RMC prezentuje ilość materiałów potrzebnych do zaspokojenia popytu na produkty w danym regionie. Eurostat wykorzystuje dane z rachunków krajowych i ogólnogospodarczych rachunków przepływu materiałów w procesie modelowania śladu materiałowego na poziomie UE (wykres 3).



Wykres 3. Zużycie surowców (RMC) według głównej kategorii materiałów w Unii Europejskiej w latach 2009–2024

Źródło: Eurostat, 2026.

Państwa członkowskie dobrowolnie przekazują do Eurostatu dane dotyczące śladu materiałowego na poziomie krajowym, co umożliwia monitorowanie postępów w zakresie efektywności wykorzystania zasobów. W ramach polityki środowiskowej Unii Europejskiej wdrożono szczegółowe regulacje odnoszące się do wybranych strumieni odpadów, obejmujące m.in. baterie, odpady biodegradowalne, odpady budowlane i rozbiórkowe, pojazdy wycofane z eksploatacji, odpady składowane na wysypiskach, odpady pochodzące z działalności wydobywczej, odpady opakowaniowe oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE¹⁶). Rozwiązania te mają na celu minima-

¹⁶ Zgodnie z Dyrektywą 2012/19/UE określającą szczególne zasady zbierania, odzysku i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego w celu ograniczenia jego negatywnego wpływu na środowisko oraz wspierania gospodarki cyrkularnej.

lizację negatywnego wpływu na środowisko oraz wspieranie rozwoju gospodarki cyrkularnej poprzez promowanie ponownego użycia, recyklingu i odzysku materiałów.

Dyrektywa 94/62/EC Unii Europejskiej (UE, 2018) dotycząca odpadów opakowaniowych ustanawia minimalne wartości recyklingu do osiągnięcia do końca 2030 r. dla następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych¹⁷:

- 55% plastiku,
- 30% drewna,
- 80% metali żelaznych,
- 60% aluminium,
- 75% szkła,
- 85% papieru i tektury.

Monitorowanie postępów w kierunku gospodarki cyrkularnej odbywa się za pomocą ram monitorowania, które zostały opracowane przez Komisję Europejską i Eurostat (Eurostat, 2026). Regulacje te są konsekwencją założeń 8. programu działań w zakresie środowiska – głównego instrumentu polityki środowiskowej Unii Europejskiej do 2030 r., którego ramy strategiczne zostały oparte na celach Europejskiego Zielonego Ładu (UE, 2022). Ramy wykorzystują dostępne dane statystyczne, a także wskazują obszary, w których trwają prace nad opracowaniem nowych wskaźników, np. dotyczących zielonych zamówień publicznych. Komisja Europejska, wspierana przez Europejską Agencję Środowiska i Europejską Agencję Chemikaliów, monitoruje, ocenia i corocznie raportuje postępy na podstawie wybranych wskaźników (Eurostat, 2020). Raporty, publikowane na stronie internetowej Eurostatu, zawierają analizę danych i trendów w czasie, a także porównania między państwami członkowskimi.

Raport o luce cyrkularnej (Circularity Gap Report) zawiera analizę dla całej Unii Europejskiej oraz porównanie z innymi częściami świata, a także zestawienie dla poszczególnych państw europejskich¹⁸. Eurostat Union Circularity Index, znany również jako Circular Material Use Index, oblicza poziom materiałów odzyskanych i zwróconych do gospodarki cyrkularnej. Wskaźnik wykorzystania materiałów wtórnych w gospodarce Unii Europejskiej, będący miarą poziomu recyklingu, wynosi obecnie 11,9%, co oznacza wzrost o 3 punkty procentowe w porównaniu z rokiem 2014. Wskaźnik ten ilustruje stopień, w jakim materiały powtórnie wprowadzane do obiegu zastępują surowce pierwotne w europejskiej gospodarce (GOZ, 2023). Eurostat, jako organ statystyczny Unii Europejskiej, pełni kluczową rolę w zakresie monitorowania i sprawozdawczości dotyczącej

17 Cele wyrażone są w procentach wagowych. Oznacza to, że do końca 2030 r. co najmniej 55% plastikowych odpadów opakowaniowych, 30% drewnianych odpadów opakowaniowych itd. musi zostać poddanych recyklingowi.

18 Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Zjednoczone Królestwo (PACE, 2022).

Sankey diagram illustrating the waste management system in the Netherlands, 2017. The diagram shows the flow of waste from extraction and imports to various treatment and disposal stages.

Legend:

- Biomass (Green)
- Metal ores (Blue)
- Non-metallic minerals (Orange)
- Total waste (Brown)

Key Flows and Values:

- Imports of waste for recycling: 46,171
- Imports excluding imports of waste for recycling: 1,446,454
- Natural resources extracted: 5,148,406
- Direct material inputs: 1,610,121
- Processed material: 7,619,101
- Backfilling: 268,145
- Recycling: 215,145
- Material use: 4,813,274
- Material accumulation: 5,916,682
- Treatment: 1,939,484
- Discharge to water: 11,864
- Discharge to air: 2,214,798
- Total emissions: 3,226,662
- Discharge to land: 533,719
- Disposal - landfill: 428,006
- Disposal - other: 162,711
- Exports of waste for recycling: 46,171
- Exports excluding exports of waste for recycling: 823,624
- Exports of waste for recycling: 823,624

Źródło: Eurostat, 2025.

Ustanowienie skutecznego systemu monitorowania na poziomie krajowym wymaga uwzględnienia danych sektorowych, regionalnych i lokalnych (Kulczycka, 2021). Sposób monitorowania gospodarki cyrkularnej w Polsce opiera się na krajowych narzędziach instytucjonalnych, pozostając na etapie formowania systemowego. Nałożone obowiązki na poszczególne podmioty obejmują w szczególności obowiązek gromadzenia, przetwarzania i analizy danych, co stanowi

istotny element budowy kompleksowego systemu oceny postępów w zakresie wdrażania zasad obiegu zamkniętego (Smol et al., 2019). Proponowane wskaźniki krajowe i regionalne są rezultatem zrealizowanego projektu „oto-GOZ” (Kulczycka, 2020; RM, 2022). Obecne ramy ustawowe kształtują zasady monitoringu zrównoważonego rozwoju. Część wykorzystywanych wskaźników może posłużyć do określania stopnia transformacji zgodnie z przyjętym Europejskim Modelem Gospodarki Cyrkularnej (EC, 2020). Proponowane wskaźniki dla Polski wynikają z tworzonej przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii od 2016 r. strategii transformacji. Dokument ten został przedstawiony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów i przekazany do dodatkowych prac legislacyjnych w ramach projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia mapy drogowej (RM, 2022). Dokument określa strategiczne działania i priorytety, definiując obszary objęte mapą drogową, tj.: zrównoważoną produkcję przemysłową, zrównoważoną konsumpcję, biogospodarkę, nowe modele biznesowe, wraz z zaleceniami dotyczącymi wdrażania i monitorowania inicjatyw w zakresie gospodarki cyrkularnej (RM, 2019b).

Uwzględniając wskaźnik materiałochłonności i produktywności gospodarki na poziomie krajowym, wymagane jest przeprowadzenie analiz dla poszczególnych sektorów gospodarki w ujęciu terytorialnym. Obecnie Polska nie posiada jednolitego systemu monitorowania i oceny postępów w kierunku gospodarki cyrkularnej (Teneta-Skwiercz, 2018). W ramach przyjętych dokumentów na szczeblu krajowym zidentyfikowana została potrzeba i określone zadanie opracowania metodologii oceny transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej, a także jej wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie regionalnym oraz krajowym (RM, 2022).

Zaproponowane środki monitorowania odnoszą się do wskaźników transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej zgodnie z Mapą drogową GOZ. Logiczne powiązania między działaniami, produktami, rezultatami a efektami końcowymi spójne są z celami zrównoważonego rozwoju (PCH, 2023). Znaczenie ma integracja podejścia opartego na cyklu życia surowców z modelami biznesowymi funkcjonującymi na poziomie mikro oraz branżowymi strategiami na poziomie mezo. Metodologia zakłada, że wskaźniki wyznaczają ramy zgodne z kierunkami polityki publicznej. Wskaźniki zostały pogrupowane według ich funkcji: główne (powiązane z głównymi celami CE), pomocnicze (zależne od specyfiki surowców i odpadów) oraz kontekstowe (odnoszące się do gospodarki). Zestaw wskaźników został zawężony do tych, które znajdują odzwierciedlenie w dostępnych danych statystycznych i umożliwiają ocenę konkretnych, mierzalnych efektów procesu transformacji. Proponowane wskaźniki nie uwzględniają np. wskaźnika oddziaływania środowiskowego z wykorzystaniem podejścia LCA, pominięta została jakość surowców i źródeł ich pozyskania, jak również niewystarczająco uwzględniono różnorodność odpadów oraz rosnące zapotrzebowanie na surowce krytyczne. Ponadto nie analizowano wpływu wdrażania nowych modeli biznesowych na konkurencyjność (Kulczycka, 2020). Tabela 10 prezentuje zestaw proponowanych wskaźników monitorowania.

Tabela 10. Propozycja kontekstowych wskaźników monitorowania transformacji gospodarki cyrkularnej w Polsce

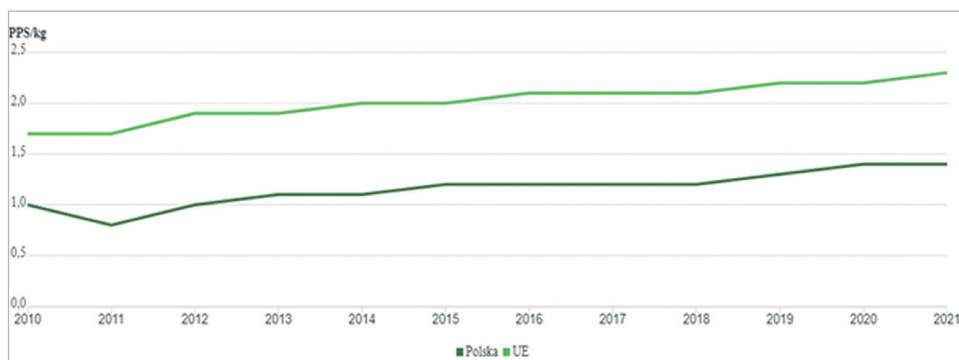
Poziom	Nazwa wskaźnika	Pożądany kierunek zmian
Główny	Produktywność zasobów — stosunek PKB do krajowej konsumpcji materialnej	-
	Udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto przedsiębiorstw (%)	+
	Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB (%)	+
Pomocniczy	Produktywność zasobów wodnych — iloraz PKB i całkowitego rocznego poboru wody (%)	-
	Wielkość wytworzonych odpadów przemysłowych w relacji do PKB (%)	-
	Udział wytworzonych surowców wtórnych w produkcji ogółem (%)	+
	Emisja gazów cieplarnianych z działalności przemysłowej w ekwiwalencie CO ₂ (CO ₂ /rok)	-
	Ilość usług w ramach e-państwa dla przedsiębiorców (szt.)	+
	Liczba posiadanych certyfikatów środowiskowych (szt.)	+
Kontekstowy	Udział nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska w nakładach inwestycyjnych gospodarki (%)	+
	Udział etatów w podmiotach związanych z działalnością GOZ w stosunku do zatrudnienia ogółem (%)	+
	Wartość zamówień publicznych GOZ w zamówieniach publicznych ogółem (%)	+

Źródło: Kulczycka, 2020, s. 42.

Wydany w 2022 r. raport „Polska droga do zrównoważonego rozwoju” określa wskaźniki ekonomiczno-środowiskowe związane ze zużyciem zasobów i produktywnością (GUS, 2022b). Przedstawiona została aktualna ocena kwestii środowiskowych i zrównoważonego rozwoju w Polsce. Podkreślono w nim pilną potrzebę przeciwdziałania zmianom klimatu, zauważając, że globalne temperatury wzrosły już o około 1°C w porównaniu z poziomami sprzed epoki przemysłowej. W raporcie podkreślono również, że roczna alokacja około 3% PKB Polski na ochronę środowiska przekracza średnią UE wynoszącą około 2%. W raporcie wyrażono jednak obawy, czy te inwestycje i wysiłki skutecznie przekształciły Polskę w bardziej zrównoważoną środowiskowo gospodarkę w ciągu ostatniej dekady. Raport zawiera zalecenia złagodzenia wpływu zmian klimatu i ochronę środowiska. Jego

docelowymi odbiorcami są decydenci, naukowcy, studenci, a także opinia publiczna. Ujęte wskaźniki odnoszą się do Celów Zrównoważonego Rozwoju, w szczególności celu nr 12.

Raport z 2022 r. weryfikuje planowane założenia projektu systemu monitorowania, uwzględniając z zaprezentowanych wskaźników (tabela 10) dane liczbowe jedynie dla dwóch wskaźników głównych, tj. Produktywność zasobów – stosunek PKB do krajowej konsumpcji materialnej, oraz Udział energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii brutto przedsiębiorstw (%). Pozostałe propozycje nie są ujęte w sprawozdaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS, 2022b). Pierwszy z przyjętych wskaźników prezentowany jest w ujęciu międzynarodowym. Umożliwia to porównanie i określenie poziomu transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Polska wykazywała niższą produktywność zasobów (wykres 4).

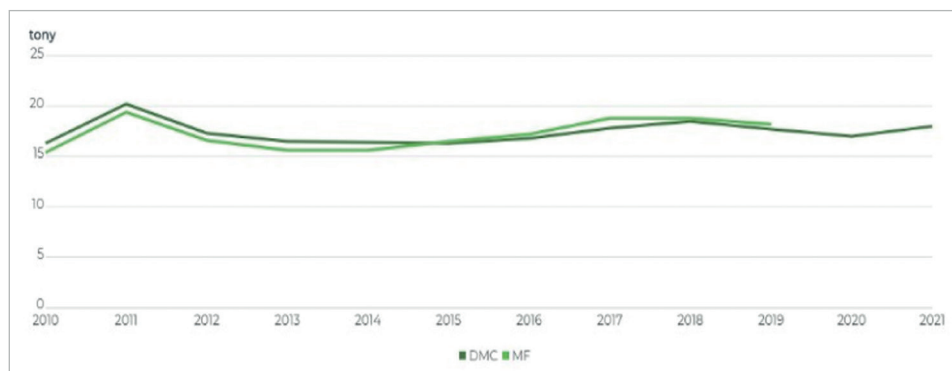


Wykres 4. Produktywności zasobów w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2010–2021

Źródło: GUS, 2022b.

Podane statystyki porównują Produkt Krajowy Brutto do produktywności wykorzystania zasobów Polski z Unią Europejską. W 2021 r. na każdy kilogram zużytych surowców Polska wytworzyła PKB o wartości 1,4 standardu siły nabywczej, czyli mniej niż średnia UE wynosząca 2,3 PPS. Wynik ten plasuje Polskę na 22. miejscu wśród krajów UE pod względem produktywności zasobów. Wśród krajów wspólnoty Holandia wykazuje najwyższą produktywność zasobów w UE (5,7 PPS). Wśród krajów europejskich Bułgaria i Rumunia wykazują najmniejszą produktywność zasobów z PKB wynoszącym zaledwie 0,8 PPS na kilogram zasobów (GUS, 2022b).

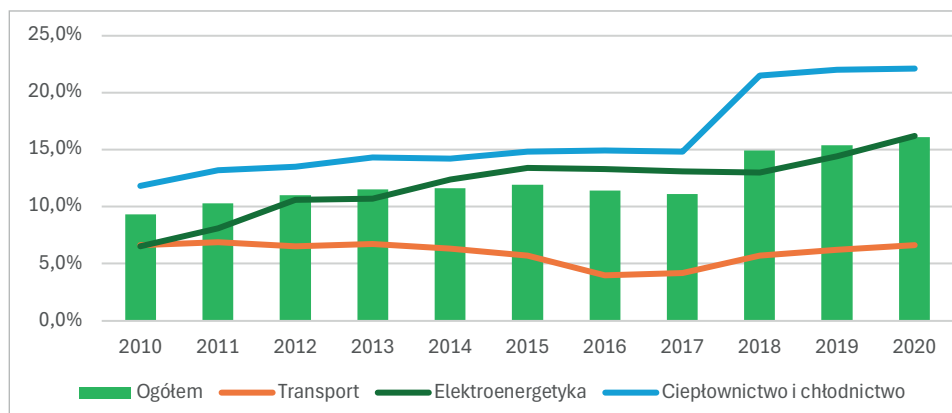
Znaczenie uwzględnienia śladu materiałowego w całym łańcuchu produkcji i dostaw, w tym materiałów wykorzystywanych do produkcji i transportu towarów importowanych, jest dodatkowo zilustrowane przez dwie miary: krajową konsumpcję materialną i ślad materiałowy (wykres 5). W Polsce istnieje ogólne podobieństwo między krajowym zużyciem materiałów a śladem materiałowym (ze średnią roczną DMC wynoszącą około 660 mln ton w ostatnich latach, podobną do MF wynoszącą około 655 mln ton) (GUS, 2022b).



Wykres 5. Krajowa konsumpcja materialna (DMC) i ślad materiałowy (MF) na 1 mieszkańca w Polsce

Źródło: GUS, 2022b.

Drugim wykorzystanym w raporcie wskaźnikiem z listy proponowanych w ramach Mapy Drogowej (RM, 2019b) są dane dotyczące OZE (wykres 6).



Wykres 6. Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym energii brutto wg sektorów w Polsce w latach 2012–2020

Źródło: GUS, 2022b.

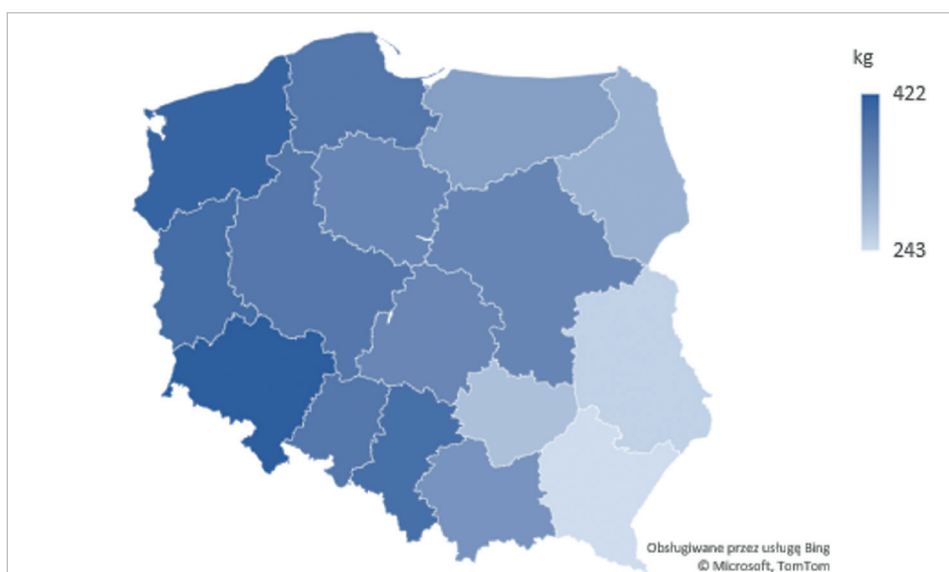
Przedstawione dane ilustrują wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce w latach 2010–2020, chociaż liczby te pozostają niższe niż średnia Unii Europejskiej. W 2020 r. 16% całkowitej energii zużywanej w Polsce pochodziło z odnawialnych źródeł energii, co stanowi znaczący wzrost w porównaniu z 9% w 2010 r. Pomimo tego wzrostu polska gospodarka znajduje się poniżej średniej UE, która w 2020 r. wynosiła 22%, w porównaniu z 12% w roku 2010. W sektorze ciepłownictwa i chłodnictwa Polska wykazała znaczny postęp w wykorzystaniu OZE, a udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł z 12% do 22% w ciągu dekady. Sektor energii elektrycznej również wykazał znaczną

poprawę, podnosząc wykorzystanie OZE z 6% do 16%. Jednak w sektorze transportu nie odnotowano żadnych zmian, a zużycie energii z OZE pozostało na stosunkowo niskim poziomie 7%. Wskazuje to, że wysiłki zmierzające do przejścia na odnawialne źródła energii w tym sektorze okazały się mniej skuteczne (GUS, 2022b). Podczas gdy Polska poczyniła znaczne postępy w integracji OZE w sektorach ogrzewania, chłodzenia i energii elektrycznej, zyski te są równoważone brakiem postępów w sektorze transportu.

Analiza poziomu wdrożenia modelu gospodarki cyrkularnej dokonana na podstawie publicznie dostępnych danych możliwa jest w oparciu o dane statystyczne. W przeszłości polska gospodarka doświadczała stałego wzrostu ilości wytwarzanych odpadów (GUS, 2023), jednak od 2015 r. obserwuje się stopniowy spadek produkcji odpadów. W rezultacie zarówno w roku 2020, jak i w 2021 wytworzono mniej odpadów niż w 2010 r. Ten pozytywny trend można przypisać przede wszystkim zmniejszeniu ilości odpadów przemysłowych. Z drugiej strony, odpady komunalne (wytwarzane przez gospodarstwa domowe, usługi komunalne, handel, małe firmy, biura i instytucje) wykazywały odwrotny wzorec rosnącej ilości wytwarzanych odpadów (BDL, 2023; GUS, 2022b). Odpady przemysłowe stanowią większość całkowitej produkcji odpadów w gospodarce (89% w 2021 r.). Sektor górnictwa i kopalnictwa odpowiada za ponad połowę tej wartości ze względu na działania takie jak poszukiwanie, wydobycie i przetwarzanie rud i minerałów. Dane dotyczące kierunków gospodarowania odpadami komunalnymi, przedstawione w raporcie M-09 (BDL, 2023), zawierają szacunki dotyczące różnych procesów przetwarzania odpadów na poziomie NUTS-2. Selektywnie zbierane odpady są poddawane recyklingowi, kompostowane lub poddawane fermentacji. Frakcje zmieszane składowane są na wysypiskach bądź poddawane obróbce termicznej, która obejmuje spalanie w różnego rodzaju instalacjach. Odpady komunalne stanowią punkt wyjścia dla gospodarki cyrkularnej. Wskaźnik masy odpadów na mieszkańca ocenia skalę konsumpcji, selektywną zbiórkę oraz skuteczność działań edukacyjnych i infrastrukturalnych. Porównanie pomiędzy województwami ujawnia obszary, gdzie infrastruktura odzysku i edukacja prośrodowiskowa wymagają wzmocnienia (rycina 1).

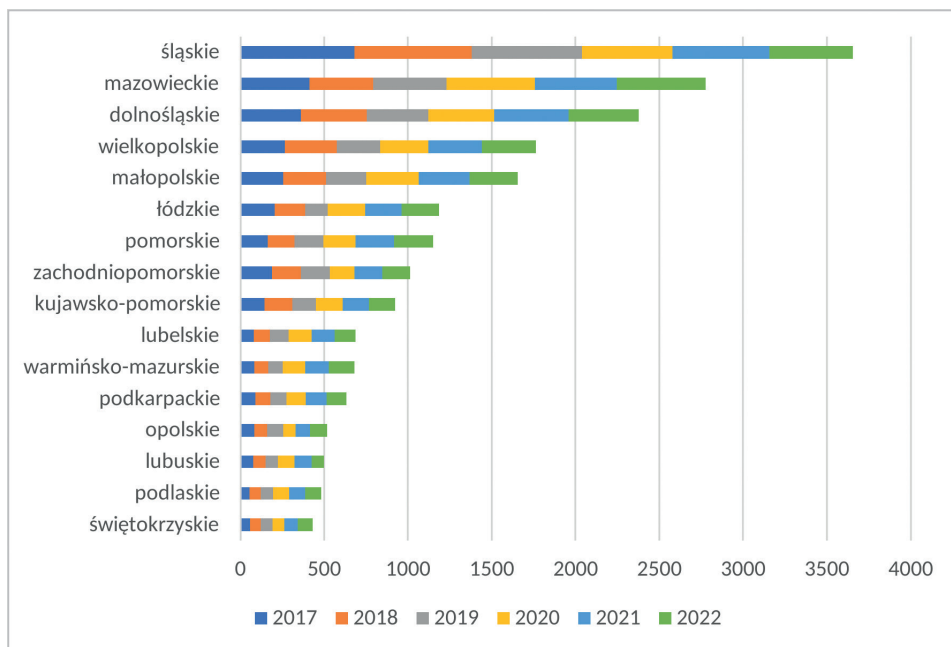
Analizując powyższe dane, wyraźnie widać, że w różnych województwach Polski występuje zróżnicowanie w wytwarzaniu odpadów na osobę. W województwie podkarpackim wytwarza się najmniej odpadów w przeliczeniu na mieszkańca – 243 kg. Województwa lubelskie, świętokrzyskie i podlaskie plasują się tuż za nim ze stosunkowo niskimi wskaźnikami wytwarzania odpadów na mieszkańca, wynoszącymi od 256 kg do 296 kg. Najwyższe wartości wskaźnika osiągnięte zostały w województwie dolnośląskim, które wytwarza najwięcej odpadów w przeliczeniu na mieszkańca – 422 kg, a następnie zachodniopomorskie (412 kg), lubuskie (398 kg) i śląskie (393 kg). Pozostałe województwa reprezentują średni zakres wytwarzania odpadów, z ilościami wahającymi się od 320 kg do 383 kg na mieszkańca. Na zróżnicowanie w tych województwach wpływ ma kilka czynników, w tym gęstość zaludnienia, obecność przemysłu, praktyki gospodarowania odpadami

i zachowania konsumpcyjne (BDL, 2023; GUS, 2022b). Wykres 7 prezentuje ilości odpadów komunalnych, które zostały zebrane w poszczególnych województwach w Polsce w latach 2017–2020 przeznaczone do procesu recyklingu. Strumień odpadów komunalnych powstających w gospodarstwach domowych oraz inne odpady, które ze względu na swój charakter i właściwości są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, podlegają segregacji (Smol et al., 2019). Dane na temat masy zebranych odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu są istotne dla monitorowania postępów w zakresie transformacji i mogą pomóc w identyfikacji obszarów, które wymagają dodatkowych działań zwiększających efektywność procesów sortowania i recyklingu odpadów (MSiK, 2022).



Rycina 1. Całkowita masa wytworzonych odpadów komunalnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca

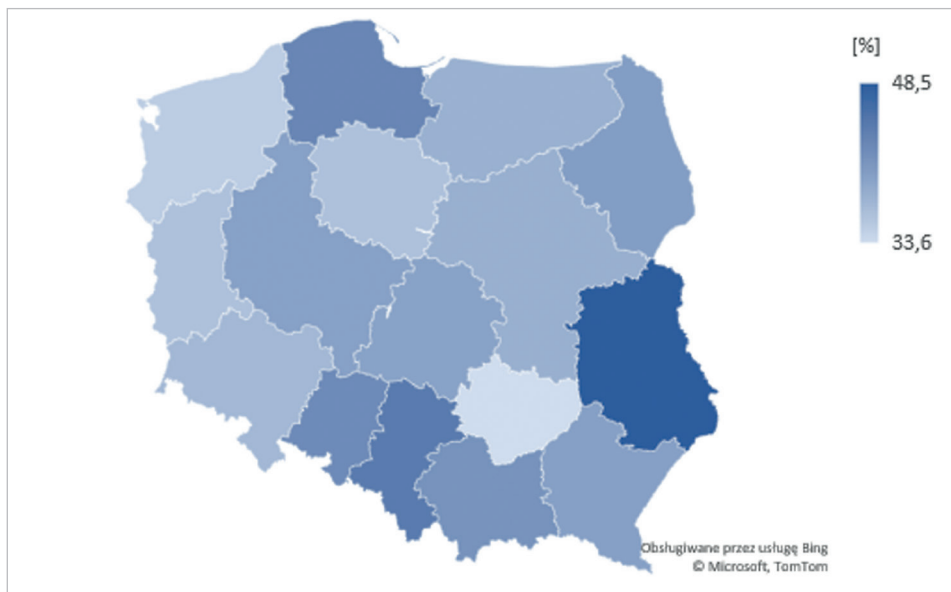
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, 2023.



Wykres 7. Masa zebranych odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu w latach 2017–2020 (tys. ton)

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, 2023.

Masa odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu w polskich województwach w latach 2017–2020 wskazuje najniższą ilość odpadów przeznaczonych do recyklingu w województwie świętokrzyskim (430,2 tys. ton), a następnie w podlaskim (481,4 tys. ton) i lubuskim (497 tys. ton). Najwyższe wartości wystąpiły natomiast w województwach śląskim (3654,7 tys. ton) i mazowieckim (2775,4 tys. ton). Różnice między województwami wynikają z wielkości populacji, poziomu uprzemysłowienia, skuteczności strategii gospodarki odpadami i świadomości ekologicznej mieszkańców. Uzupełniając powyższe zestawienia danymi przedstawiającymi odsetek odpadów zebranych selektywnie w stosunku do ogółu odpadów wytworzonych w poszczególnych województwach, należy wskazać, że w Polsce wskaźnik ten wynosi 39,9%. Analiza wskaźnika selektywnej segregacji odpadów w polskich województwach odnosi się do postępów w transformacji kierunku gospodarki cyrkularnej (Kulczycka, 2020). Rycina 2 obrazuje zróżnicowanie w zakresie selektywnej zbiórki odpadów, które wynika z lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, jakości infrastruktury i poziomu świadomości ekologicznej, wpływających na tempo wdrażania działań.



Rycina 2. Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów w 2022 r.

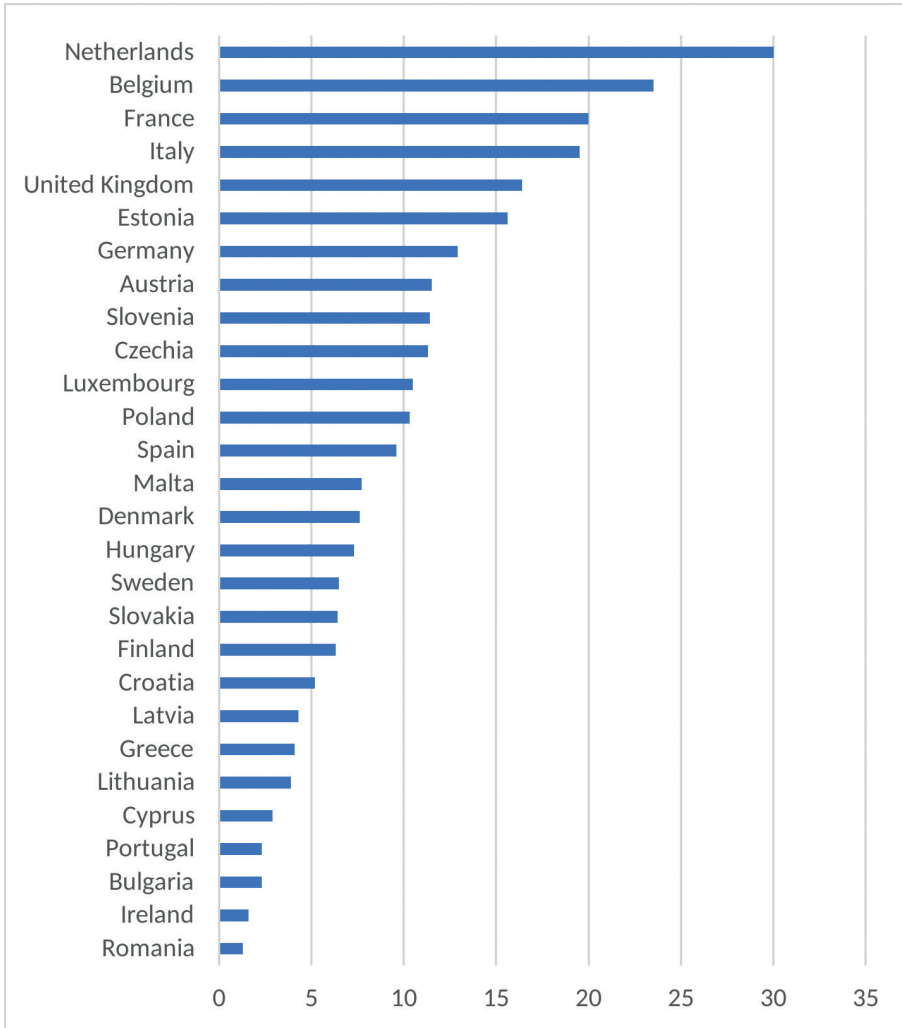
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, 2023.

Analizując dane, wykazać należy, iż w województwie świętokrzyskim występuje najniższy odsetek odpadów sortowanych i zbieranych selektywnie – tylko 33,6%. Województwa takie jak zachodniopomorskie (35,1%), kujawsko-pomorskie (36,2%), lubuskie (36,2%), dolnośląskie (37,2%) i warmińsko-mazurskie (38,0%) wykazują nieco wyższy odsetek selektywnie zebranych odpadów, co sugeruje stosunkowo lepsze procesy sortowania i recyklingu. Dwie piąte wszystkich wytwarzanych odpadów przeznaczonych jest do recyklingu, co świadczy o określonej świadomości i skuteczności funkcjonujących systemów. Małopolskie (41,5%), opolskie (42,4%), pomorskie (43,0%) i śląskie (44,5%) wykazują wyższe wartości procentowe, co sugeruje bardziej intensywny wysiłek w zakresie sortowania i recyklingu odpadów. Województwo lubelskie, z odsetkiem 48,5%, ma najwyższy poziom selektywnie zebranych odpadów spośród wszystkich wytworzonych odpadów.

Raport „Shaping Poland’s Circular Economy” jest raportem opracowanym przez organizacje: Circle Economy, Circular Change i Pomeranian Development Agency, we współpracy z Norwegian Business School i Norwegian Environment Agency (CEF, 2022). Raport prezentuje poziom cyrkularności gospodarki Polski i proponuje strategię przejścia do modelu gospodarki cyrkularnej. Raport ten jest częścią globalnej inicjatywy The Circularity Gap Report, która analizuje stan cyrkularności na świecie i wskazuje możliwości poprawy. Jest oparty na metodologii Circularity Metric, która ocenia, jaka część zasobów wykorzystywanych przez kraj jest pochodzenia wtórnego lub jest ponownie wykorzystywana. To rodzaj raportu analitycznego, który zawiera dane statystyczne, analizy sektorowe,

rekomendacje i studia przypadków. Jest skierowany do decydentów politycznych, przedsiębiorców, naukowców i społeczeństwa obywatelskiego, czyli wszystkich tych, którzy są zainteresowani rozwojem zrównoważonej i odpornej gospodarki. Raport koncentruje się na transformacji Polski w kierunku gospodarki cyrkularnej, która dąży do samowystarczalności i dobrobytu w ramach ekologicznych granic zasobów naszej planety. Tylko 10,2% zasobów używanych przez Polskę było w 2019 r. ponownie wprowadzanych do gospodarki po użyciu. Roczne zużycie materiałów na osobę wynosi 13,8 ton, co przekracza średnią światową (11,9 tony) i jest prawie dwukrotnie wyższe niż poziom uważany za „zrównoważony”. Raport identyfikuje sektory takie jak budownictwo, rolnictwo, transport, produkcja przemysłowa i energia, które wymagają priorytetowych działań nakierowanych na minimalizację zużycia materiałów (CEF, 2022). Przejście na gospodarkę cyrkularną daje Polsce unikalną możliwość zmniejszenia swojego zużycia o 40% i transformacji bez obniżania standardów społecznych. Raport podkreśla, że osiągnięcie założonych rezultatów wymaga współpracy między różnymi sektorami i stwarza nowe możliwości dla małych i średnich przedsiębiorstw do innowacji, wzrostu oraz współpracy z innymi firmami.

Wykres 8 przedstawia dane dotyczące wskaźnika cyrkularności w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2019 r. Analiza ujawnia zróżnicowanie wartości tego wskaźnika między krajami, co wskazuje na odmienny poziom zaawansowania transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym. Najniższą wartość odnotowano w Rumunii (1,3%), natomiast najwyższą w Holandii (30%), co stanowi znaczącą różnicę świadczącą o nierównomiernym wdrażaniu praktyk cyrkularnych w skali europejskiej. Wskaźniki poniżej 3% zarejestrowano również w Irlandii (1,6%), Bułgarii (2,3%) oraz Portugalii (2,3%). Z kolei państwa takie jak Włochy (19,5%), Francja (20,0%), Belgia (23,5%) oraz Wielka Brytania (16,4%) osiągnęły wyraźnie wyższe wartości, plasując się wśród liderów w zakresie wdrażania cyrkularnych modeli gospodarczych. Polska, z wynikiem 10,3%, zajmuje pozycję pośrednią – powyżej krajów o najniższym wskaźniku, lecz wyraźnie poniżej wartości osiąganych przez czołowe państwa członkowskie. Co istotne, poziom cyrkularności dla Polski pozostaje niższy od średniej unijnej, wynoszącej w analizowanym okresie 12%. Wskaźnik cyrkularności stanowi jedno z podstawowych narzędzi oceny postępów transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach polityki klimatyczno-środowiskowej UE. Jego rola polega na syntetycznym ujęciu efektywności wykorzystania zasobów w skali makroekonomicznej oraz porównywaniu stopnia zaawansowania poszczególnych państw w realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu. Jako wskaźnik ilościowy pozwala na identyfikację obszarów wymagających intensyfikacji działań oraz ukierunkowania inwestycji wspierających proces przejścia na bardziej zamknięte cykle produkcji i konsumpcji. Jednocześnie pełni funkcję instrumentu monitorowania i ewaluacji krajowych strategii cyrkularnych, umożliwiając ocenę ich skuteczności w kontekście realizacji unijnych ram politycznych (CEF, 2022).



Wykres 8. Wskaźnik cyrkularności w krajach Unii Europejskiej w 2019 r.

Źródło: Eurostat, 2026.

Rozdział II

Determinanty cyrkularnej transformacji gospodarek lokalnych

2.1. Teorie rozwoju lokalnego i regionalnego jako kontekst mechanizmów transformacji

Globalizacja, współzależność i transgraniczność są trzema powiązаныmi koncepcjami, które kształtują współczesne trendy i zjawiska społeczno-gospodarcze. Globalizacja jest procesem zwiększania wzajemnych powiązań i integracji gospodarek, kultur, technologii i gospodarowania w skali globalnej, oddziałując jednocześnie na poziom lokalny (zespalaając trendy globalne z lokalnymi – glocalizacja) (Bauman, 1997; Klich, 2001; Korenik, 2023). Termin ten obejmuje swoim zakresem swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i informacji ponad granicami narodowymi (Zachara-Szymańska, 2023). Gospodarki krajowe są w coraz większym stopniu współzależne zarówno w zakresie efektów wzrostu, jak i procesów rozwojowych (Czerminska, 2021; Ma et al., 2022; Zak, 2018). Współpraca transgraniczna oznacza zintegrowane działania różnych podmiotów z różnych krajów, podejmowane wspólnie na arenie międzynarodowej w odpowiedzi na wyzwania o globalnym zasięgu (Roos et al., 2020). Koncepcje te przenikają się, kształtując model społeczno-gospodarczego rozwoju określonego obszaru. Rozwój jest dynamicznym postępowaniem, w którym obiekty (systemy) o określonej naturze przechodzą ewolucję od prostszych, mniej rozwiniętych stanów do bardziej skomplikowanych i wysoce udoskonalonych form w odniesieniu do niektórych aspektów (Jewtuchowicz, 2016a; Rynio, 2014).

Rozwój regionalny odnosi się do transformacji społeczno-gospodarczej terytorium, która poprawia konkurencyjność oraz jakość życia mieszkańców (Kozak et al., 2001; Nowakowska, 2018). Elementy te obejmują potencjał gospodarczy, strukturę

gospodarczą, środowisko naturalne, postęp infrastrukturalny i przestrzenny, układ przestrzenny, a także standardy życia mieszkańców (Chojnicki, 1989; Itrich-Drabarek, 2023; Gałązka, 2017; Markowski, 2016). Termin rozwój regionalny odnosi się do zmian w produktywności mierzonej wielkością populacji, zatrudnieniem, dochodem i produkcją wartości dodanej. Obejmuje on również rozwój społeczny, związany z dostępem do opieki zdrowotnej, jakością środowiska oraz tworzeniem miejsc pracy w obszarach odpowiadających potrzebom społeczności lokalnych. W tym ujęciu rozwój regionalny jest tożsamy z rozwojem terytorialnym, obejmując zarówno poziom ponadlokalny, jak i lokalny (Ciok, Dobrowolska-Kaniewska, 2009; Czyż, 2012; Hryniewicz, 2000; Jewtuchowicz, 2004; Markowski, 2016; Nowakowska, 2016; Pietrzyk, 1988; Przygodzki, 2018). Procesy rozwoju regionalnego koordynowane są przez władze publiczne (Gieorgica, Gorzelak, 1992) i innych interesariuszy lokalnych działających w partnerstwie. Zakres interwencji terytorialnej jest elementem strategii społeczno-gospodarczej w postaci polityki regionalnej, której głównym wyzwaniem jest eliminacja dysproporcji obejmujących różnice w środowisku naturalnym, gospodarce i kapitale społecznym (Dziemianowicz, 2012; Gilowska, 1998; Gorzelak, Smętkowski, 2019; Makulska, 2004; Proniewski, 2001; Wasilewski, Chmielewska, 2011; Winiarski, 1976; Wyszowska, Wyszowski, 2001). Polityka regionalna odnosi się do działań podejmowanych przez władze rządowe na rzecz optymalizacji czynników społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Jej celem jest osiągnięcie założeń rozwojowych, zgodnych z planami krajowymi, na określonym terytorium. Nowy terytorialny paradygmat rozwoju regionalnego i lokalnego koncentruje się na podejściu horyzontalnym, opartym na wieloletnich oraz zdecentralizowanych politykach rozwojowych (Balcererek-Kosiarz, 2018; Churski, 2012; Churski et al., 2018; Nowakowska, 2016; Pietrzyk, Jewtuchowicz, 2003; Przygodzki, 2015a; Przygodzki, Feltynowski, 2013). To podejście pozwala wykorzystywać tzw. *place-based policy*, które polega na lepszym wykorzystaniu lokalnych zasobów. Ma to znacznie w obliczu współczesnych wyzwań i kryzysów dotyczących ograniczoności zasobów i zmian klimatycznych. W odpowiedzi na wyzwania znaczenie zyskuje nowe podejście systemowe do kształtowania procesów rozwoju, określane jako gospodarka cyrkularna. Podejście to odbiega od linearnego modelu ekonomicznego, który podąża za schematem „weź–zużyj–wyrzuć” i dąży do stworzenia systemu, w którym zasoby są wykorzystywane bardziej efektywnie, a odpady są minimalizowane (Arruda et al., 2021; Ortega-Gil et al., 2021).

Współczesne teorie rozwoju regionalnego wykorzystują zarówno podejścia oparte na ekonomii neoklasycznej i neokeynesowskiej. Te dwa podejścia oferują odmienne wyjaśnienia przyczyn i warunków rozwoju gospodarczego, które wynikają z ich filozofii. Podejście neoklasyczne skupia się na neoliberalizmie jako nadrzędnym ideologicznym poglądzie, który wspiera swobodny rynek jako najefektywniejszy mechanizm stymulowania wzrostu na poziomie regionalnym. W ramach tego nurtu dostrzeżona została ograniczoność zasobów naturalnych, których zmniejszająca się wielkość wraz z obciążeniem środowiska

powoduje ograniczenie rozwoju gospodarczego (Janik et al., 2009). Podejście neokenesowskie wskazuje interwencjonizm państwa jako narzędzie regulacji rynku, szczególnie w kontekście niedoskonałości rynkowych. Nurt zrównoważonego rozwoju pojawił się jako konsekwencja koncepcji wzrostu uwarunkowanego ekologicznie, identyfikującego środowiskowe bariery rozwoju (Genstwa, 2022; Herodowicz, 2020).

Przyjęta definicja rozwoju opartego na mechanizmach terytorialnych pozwala na identyfikację, w jaki sposób rozwój regionalny i lokalny może być wyjaśniany za pomocą tych samych grup teorii (Korenik, Zakrzewska-Półtorak, 2011). Terytorialny paradygmat rozwoju regionalnego podkreśla znaczenie precyzyjnego określenia czynników konkurencyjności, co ma umożliwić realizację wielosektorowych przedsięwzięć ukierunkowanych terytorialnie (Churski, 2018). W tej perspektywie definicji mechanizmy rozwoju terytorialnego na poziomie regionalnym i lokalnym oraz rolę jednostek samorządu terytorialnego wyjaśnić można za pomocą teorii rozwoju lokalnego oraz teorii wzrostu endogenicznego (Sobczyk, 2010; Florczak, 2009; Jewtuchowicz, 2013, 2016b; Parysek, 2001, 2015; Pietrzyk, 1997). Teorie te podkreślają znaczenie czynników i warunków specyficznych dla danego terytorium, które napędzają ekspansję gospodarczą i rozwój na danym obszarze. Koncentrując się na unikalnych cechach, możliwy jest rozwój poprzez wykorzystywanie własnych zasobów, a nie bazujący na czynnikach zewnętrznych (Jańczuk, 2013; Tuziak, 2022).

Wyjaśnienie ram funkcjonowania gospodarki cyrkularnej należy odnaleźć w katalogu teorii (tabela 11), z których dominującą jest teoria zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Uzasadniając podstawowy charakter teorii rozwoju lokalnego, endogenicznego i zrównoważonego dla kreowania gospodarki cyrkularnej na poziomie regionalnym, wskazać można następujące argumenty:

1. Gospodarka cyrkularna wymaga lokalnego kontekstu, podejmowane inicjatywy często są dostosowane do konkretnych potrzeb, możliwości, zasobów i wyzwań danego obszaru. Teorie rozwoju lokalnego zapewniają zatem korzystne ramy dla odkrycia i zrozumienia roli, wpływu i potencjalnych strategii władz lokalnych w kształtowaniu i napędzaniu transformacji w kierunku modelu gospodarki cyrkularnej;
2. Gospodarka cyrkularna z definicji obejmuje wykorzystanie lokalnych zasobów w jak największym stopniu, minimalizację odpadów i znalezienie lokalnych rozwiązań w zakresie ponownego wykorzystania i recyklingu. Jest to zgodne z teorią rozwoju endogenicznego, w której rozwój jest napędzany przy użyciu lokalnych zasobów i możliwości. Wykorzystanie tej teorii pomaga uchwycić nieodłączny potencjał lokalnych zasobów i działań napędzających procesy gospodarki cyrkularnej;
3. Gospodarka cyrkularna jest zakorzeniona w zrównoważonym rozwoju, dążąc do minimalizacji odpadów, zmniejszenia zużycia zasobów i wpływu na środowisko. Zasady te są zgodne z teorią zrównoważonego rozwoju. Zrozumienie, w jaki sposób gospodarka cyrkularna przyczynia się

do zrównoważonego rozwoju i go zapewnia, jest częścią zrozumienia jej roli na poziomie władz lokalnych.

Tabela 11. Wybrane elementy teorii rozwoju regionalnego uzasadniające cyrkularną transformację gospodarki

Teorie rozwoju lokalnego	Teoria wzrostu endogenicznego	Teoria rozwoju zrównoważonego
1	2	3
Teorie rozwoju lokalnego odnoszą się do zestawu koncepcji, które wyjaśniają, w jaki sposób można osiągnąć wzrost gospodarczy i rozwój na poziomie lokalnym lub regionalnym. Teorie te kładą nacisk na różne czynniki, w tym przedsiębiorczość, aktywa endogeniczne, innowacje, rozwój infrastruktury i kapitał społeczny.	Wzrost jest przede wszystkim wynikiem czynników wewnętrznych, a nie wpływów zewnętrznych. Teoria endogenicznego wzrostu zakłada, że inwestycje w kapitał ludzki, innowacje i wiedza przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Podkreśla, że elementy te są endogeniczne dla samego systemu gospodarczego, ponieważ są wytwarzane w gospodarce, a ich wpływ na wzrost gospodarczy jest uwzględniony w samym modelu, a nie traktowany jako czynniki zewnętrzne.	Rozwój uwzględnia aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Zgodnie z tym podejściem długotrwały rozwój regionalny może być osiągnięty tylko poprzez równoczesne uwzględnienie tych trzech aspektów. Zrównoważony rozwój regionalny promuje inwestycje w kapitał ludzki, infrastrukturę, ochronę środowiska i rozwój społeczności lokalnych. W ten sposób regiony mogą osiągnąć wzrost gospodarczy, jednocześnie dbając o dobrobyt społeczny i zachowanie zasobów naturalnych.
Teoria biegunów wzrostu	Teoria ośrodków centralnych	Teoria bazy ekonomicznej
Zgodnie z tym podejściem rozwój regionalny jest napędzany przez wybrane „bieguny wzrostu” lub „centra wzrostu”, takie jak duże miasta lub regiony przemysłowe. Te bieguny generują postęp, w tym innowacje, który następnie rozprzestrzenia się na inne obszary, wywierając na ich rozwój wpływ zarówno stymulujący, jak i hamujący.	Terytorium jest rozumiane jako kompleksowy system składający się z różnych wzajemnie oddziałujących obszarów. Centralnym elementem tej teorii jest mechanizm mnożnikowy bazy ekonomicznej, który wpływa na rozwój i polega na współdziałaniu trzech kluczowych czynników: sektora egzogenicznego, ludności oraz sektora endogenicznego. Rozwój regionów peryferyjnych jest zależny od centrum. Konkurencyjne interakcje między terytoriami motywują do innowacji	Wzrost analizowany jest pod względem dwóch składników gospodarki. Po pierwsze, czynniki egzogeniczne wpływają na rozwój terytorium. Tworzą one podstawy gospodarcze oraz stanowią ekonomiczną bazę rozwoju miasta. Po drugie, czynniki endogeniczne w mieście uzupełniają determinanty wzrostu poprzez koncentrację na obsłudze wewnętrznych potrzeb. Są to wtórne siły napędowe rozwoju terytorium miejskiego i dotyczą zarówno sfery społecznej,

1	2	3
	i poprawy poziomu produkcyjności.	jak i kulturalnej czy technologiczno-gospodarczej.
Teoria ścieżek rozwojowych	Teoria regionu uczącego się	Teoria konwergencji
Historyczne procesy i decyzje wpływają na kształtowanie współczesnych wzorców rozwoju regionalnego. W podejściu tym przeszłe inwestycje, infrastruktura, instytucje, a także kultura i tradycje wpływają na to, jakie możliwości rozwoju są dostępne dla danego regionu w przyszłości. Teoria rozwoju opartego na ścieżkach rozwojowych podkreśla znaczenie historycznego kontekstu oraz konieczność analizowania długoterminowych procesów, które wpływają na rozwój regionalny.	Rozwój jest procesem dynamicznym, zależnym od ciągłego uczenia się i adaptacji regionów do zmieniającego się otoczenia. Administracja publiczna podejmuje działania wspierające rozwój nauki i podnoszenie kompetencji kadry pracowniczej, oddziałując na czynniki o charakterze stymulującym, które wzmacniają dynamikę postępu intelektualnego i sprzyjają jego kontynuacji.	Zgodnie z tą teorią regiony mniej rozwinięte dysponują wyższym potencjałem wzrostu, co prowadzi do ich stopniowej konwergencji z regionami bogatszymi i w dłuższej perspektywie przyczynia się do zmniejszania dysproporcji rozwojowych. Zróżnicowane gospodarki i społeczeństwa będą z czasem naturalnie ewoluować w kierunku jednej struktury lub systemu, często określanego jako „idealny stan równowagi”.
Teoria lokalizacji	Teoria różnicowania przestrzennego	Teoria nowej geografii ekonomicznej
Zgodnie z tą teorią poszczególne sektory gospodarki wykazują tendencję do skupiania się w określonych lokalizacjach, co prowadzi do wykształcania się specjalizacji przestrzennych i zróżnicowanego profilu funkcjonalnego regionów. W kontekście rozwoju lokalnego teoria pozwala zrozumieć jak różne sektory gospodarki wpływają na rozwój lokalny i kształtowanie się układów przestrzennych.	Tempo rozwoju terytorium jest zróżnicowane, co wynika z nierównego dostępu do zasobów takich jak kapitał, siła robocza czy technologia. W ujęciu tym regiony lepiej wyposażone w infrastrukturę, zasoby ludzkie i nowoczesne rozwiązania technologiczne wykazują wyższy potencjał rozwojowy oraz cechują się szybszą dynamiką wzrostu gospodarczego.	Teoria koncentruje się na roli aglomeracji, czyli skupiska przedsiębiorstw, ludności i zasobów w regionie. Aglomeracja prowadzi do wzajemnych korzyści, takich jak dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej, innowacji i technologii, co przyczynia się do szybszego rozwoju regionalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Chavance, 2002; Dębowski, 2013; Domański, 2021; Gałązka, 2017; Grzeszczak, 1999; Gwosdz et al., 2020; J. T. Hryniewicz, 2010; Korenik, 2012; Korenik, Zakrzewska-Półtorak, 2011.

Teorie rozwoju lokalnego są rezultatem zaangażowania aktorów lokalnych, takich jak władze publiczne, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i obywatele, tworzących oddolnie dynamikę rozwoju. Współpraca między tymi aktorami prowadzi do tworzenia kapitału społecznego, który staje się fundamentem zmiany na poziomie lokalnym (Brol, 2009). Kapitał społeczny obejmuje sieci wzajemnych relacji, zaufanie społeczne i normy współpracy, które określają zdolność społeczności do wspólnego podejmowania działań na rzecz rozwoju. Postęp odbywa się w oparciu o zasoby endogeniczne oraz atuty kształtowane w środowisku społeczno-kulturowym (Pietrzyk, 2006). Czynniki te, określane jako instytucje nieformalne, obejmują relacje gospodarcze, sposoby i reguły postępowania wynikające z wiedzy, kultury, historii i tradycji (Hardt, 2005; North, 2014). Źródłem postępu jest oparcie tych czynników na zaufaniu między interesariuszami. Może to kształtować środowisko umożliwiające powstawanie i wdrażanie innowacji z ograniczeniem zewnętrznych bodźców inwestycyjnych czy technologicznych (Gorzela, 1995).

Koncepcje wyjaśniające dynamikę i mechanizmy zmian na poziomie lokalnym uwzględniają wymiary: społeczno-kulturowy, ekologiczny i gospodarczy (Sztando, 2000, 2017; Śniegowska, 1992). Wymiary te odnoszą się do poziomów i sposobów adaptacji modeli rozwoju w systemach przestrzennych ujmowanych w koncepcji *governance*¹. Rozwój na poziomie lokalnym odbywa się równolegle z rozwojem na poziomie regionalnym. Zmiany zachodzą w określonych powyżej wymiarach, lecz w odmiennym ujęciu przestrzennym. Rozwój gospodarczy państwa stanowi wypadkową rozwoju jego składowych terytoriów (Pietrzyk, 2006). W Polsce rozwój lokalny jest utożsamiany z gminą i powiatem, a regionalny z województwem. Procesy rozwoju lokalnego pozostają ściśle powiązane z mechanizmami zachodzącymi na poziomie regionalnym, krajowym i globalnym, co oznacza, że skuteczność działań lokalnych w dużej mierze zależy od spójności i koordynacji polityki prowadzonych na wyższych szczeblach gospodarowania (Kuchmacz, 2014).

W ostatnich dekadach coraz więcej uwagi poświęca się instrumentalizacji wsparcia w procesach rozwojowych. Termin ten odnosi się do wykorzystania dopasowanych do konkretnych potrzeb i celów rozwojowych gminy schematów wsparcia określanych instrumentami. Rolę taką pełnią np. lokalne strategie rozwoju, plany gospodarki niskoemisyjnej, plany zagospodarowania przestrzennego. Skuteczność instrumentów zależy od czynników takich jak charakter lokalnej gospodarki, dostępność zasobów, umiejętność gospodarowania nimi oraz poziom współpracy pomiędzy aktorami lokalnymi. Funkcjonująca w ten sposób koncepcja „lokalizmu” po raz pierwszy pojawiła się w literaturze w pierwszej połowie XIX w., ale dopiero w latach 70. i 80. XX w. doświadczyła znaczącego rozwoju (Skica, 2020).

1 Pojęcie *governance* w świetle polityki regionalnej wyjaśnia rozwój sfery inicjatyw wynikających z potencjału endogenicznego i odróżnia stosujące je samorządy od podejścia opartego na mechanizmach dotyczących rozwoju opartego na czynnikach egzogenicznych (określanych jako „oficjalna pomoc rozwojowa”, Official Development Assistance, ODA (Borzel, Risse, 2016; Raszkowski, Bartniczak, 2018)).

Ten wzrost popularności można przypisać wyzwaniom, przed jakimi stanęła cywilizacja przemysłowa w tym okresie, tj. zmiany klimatyczne, globalizacja.

„Lokalizm” oznacza zmianę środków i kierunku określania lokalnych wyzwań i środków zaradczych, w odróżnieniu od przyjmowania globalnego lub scentralizowanego podejścia (Jałowiecki, 1989). Obawa o degradację środowiska wynikająca z szybkiej industrializacji, rosnące nierówności społeczne oraz rozczarowanie zdolnością dużych instytucji do skutecznego zaspokajania potrzeb należą do kolejnych czynników wzmacniających podejście lokalne. Wdrożenie i realizacja działań na poziomie lokalnym zachodzi za pośrednictwem instrumentów, które odpowiednio skonstruowane umożliwiają także odpowiedź na globalne wyzwania i optymalne wykorzystanie istniejącego potencjału. Dzieje się tak w przypadku gospodarki cyrkularnej w postaci zmian polegających na m.in. skracaniu łańcucha dostaw, stosowaniu druku 3D, eliminacji zużycia surowców naturalnych, wykorzystania surowców wtórnych (recykling), ponownym wykorzystaniu produktów ubocznych w lokalnych łańcuchach wartości.

Gospodarka cyrkularna zastępuje koncepcję „końca życia” koncepcją odnowy, zmierza w kierunku wykorzystania energii odnawialnej, eliminuje stosowanie toksycznych chemikaliów, które utrudniają ponowne wykorzystanie surowców. Dąży do eliminacji odpadów poprzez stosowanie zrównoważonego projektowania materiałów, produktów, systemów, a w konsekwencji modeli biznesowych opartych na analizie cyklu życia (LCA) (EMAF, 2013). Tabela 12 systematyzuje zakres zastosowania instrumentów rozwoju lokalnego stosowanych w polityce regionalnej w Polsce zgodnie z zasadami gospodarki cyrkularnej.

Tabela 12. Wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego w transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej

Lp.	Instrument	Opis
1	2	3
1	Instrumenty promujące zrównoważony rozwój	Działania wspierające efektywne wykorzystanie zasobów, ochrona lokalnego środowiska, np. Program ochrony środowiska, Plan gospodarki niskoemisyjnej.
2	Strategiczne plany rozwoju lokalnego	Ustalanie celów, priorytetów rozwoju na poziomie lokalnym, z uwzględnieniem unikalnych cech i zasobów danego obszaru, np.: Strategia rozwoju lokalnego.
3	Mapa drogowa dla sektorów gospodarki	Koncentracja na specyficznych sektorach posiadających potencjał do wzrostu i innowacji, np.: Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej, Plan działania na rzecz gospodarki cyrkularnej.
4	Instrumenty promujące innowacje	Wspieranie rozwoju technologicznego, badawczego i innowacyjnego w lokalnym środowisku, np. Regionalna Strategia Innowacji.

Tab. 12 (cd.)

1	2	3
5	Programy wsparcia dla lokalnej przedsiębiorczości	Tworzenie środowiska przyjaznego dla lokalnych przedsiębiorców, w tym środków finansowych czy zasobów potrzebnych do rozwoju firmy, sieci wsparcia, np. Regionalny Program Operacyjny.
6	Programy przekwalifikowania zawodowego i szkolenia	Dostosowanie umiejętności pracowników do zmieniających się potrzeb lokalnego rynku pracy. Łączenie lokalnych instytucji edukacyjnych z przedsiębiorstwami na rzecz zapewnienia programów edukacyjnych, np. Programy aktywizacji zawodowej.
7	Programy na rzecz mobilności zawodowej	Pomoc pracownikom w przeprowadzce lub zmianie ścieżek kariery w odpowiedzi na zmieniające się warunki gospodarcze, np. Program mobilności zawodowej EURES, Bank Usług Rozwojowych.
8	Inwestycje w odnawialne źródła energii	Inwestycje w panele fotowoltaiczne, farmy wiatrowe, bioenergię lub inne formy odnawialnej energii dla lokalnego wykorzystania, np. Program Czyste Powietrze.
9	Programy restrukturyzacji nieruchomości zdegradowanych	Przekształcanie nieużytków, terenów zdegradowanych czy opuszczonych budynków w przestrzeń społeczne, wzmacnianie kapitału społecznego, np. Lokalne Plany Rewitalizacji.
10	Projekty wspierające gospodarkę dzielenia się	Rozwój przestrzeni, które można wynająć w zależności od potrzeb i umożliwianie osobom pracującym zdalnie lub freelancerom współdzielenia przestrzeni biurowej, rozwój bibliotek, Plan działań na rzecz gospodarki cyrkularnej.
11	Programy segregacji odpadów	Segregacja odpadów umożliwia ich dalsze przetwarzanie i odzyskanie surowców, które mogą być ponownie wykorzystane, np. Regulaminy segregacji odpadów w gminach, Program edukacji ekologicznej WFOŚiGW.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Parysek, 2015.

Teoria rozwoju endogenicznego wyjaśnia zmiany zachodzące w lokalnych systemach opartych na relacjach terytorialnych (Chądzyński et al., 2007; Nowakowska, 2017a, 2017b, 2018; Przygodzki, 2015b, 2019; M. Sokołowicz, 2013b; M.E. Sokołowicz, 2015). Rozwój endogeniczny odnosi się do teorii wzrostu gospodarczego, która kładzie nacisk na wewnętrzne czynniki ekonomiczne (Aghion, Howitt, 1998). Zgodnie z teorią rozwoju endogenicznego skuteczność i trwałość zmian wynika z wykorzystania lokalnych zasobów do napędzania rozwoju gospodarczego i społecznego (Korenik, 1999). Strategia gospodarcza jest kształtowana w kierunku wspierania wzrostu i postępu na określonym terytorium, z uwzględnieniem podejścia oddolnego oraz wykształconych regionalnych inteligentnych specjalizacji (Dziemianowicz, Peszat, 2016; Szostak, 2015). Nowy paradygmat rozwoju

regionalnego uznaje znaczenie promowania rozwoju gospodarczego i społecznego poprzez aktywne zaangażowanie władz publicznych w działania obejmujące (Ray, 1999):

1. Zasoby lokalne, które odgrywają kluczową rolę w rozwoju endogenicznym. Poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów na danym obszarze może nastąpić kumulacja potencjału lokalnej gospodarki i promowanie zrównoważonego wzrostu;
2. Społeczność lokalną, poprzez aktywne zaangażowanie i udział społeczności lokalnej w procesy systemowej zmiany.

Koncepcja endogeniczna zakorzeniona jest w zasadach lokalnej własności i zbiorowej sprawczości. W paradygmacie rozwoju endogenicznego zawarte są różne koncepcje, takie jak rozwój lokalny, rozwój oddolny, rozwój samodzielny czy rozwój oparty na nieodłącznej zmianie (Psyk-Piotrowska, 2011). Społeczność określa własne cele i sprawuje kontrolę nad swoimi zasobami, może też określić w jaki sposób je alokuje. Zarówno wartości materialne, jak i niematerialne są elementami procesu rozwoju (tabela 13).

Tabela 13. Wartości materialne i niematerialne w endogenicznym podejściu do rozwoju

Wartości materialne	Wartości niematerialne
– przestrzeń fizyczna	– wiedza i edukacja
– infrastruktura techniczna	– umiejętności
– zasoby naturalne	– sieci społeczne
– technologia w procesach produkcyjnych	– dziedzictwo kulturowe
	– kapitał społeczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Warczak, 2015.

Podkreślając znaczenie lokalnej własności i wolności wyboru alokacji zasobów, teorie wzrostu endogenicznego wzmacniają pozycję jednostki na danym terytorium w dążeniu do postępu gospodarczego. W teorii rozwoju endogenicznego inwestycje w kapitał ludzki (edukację, szkolenia) i technologię (badania i rozwój, innowacje) wpływają w długim okresie najbardziej korzystnie na tworzenie i utrzymanie wzrostu gospodarczego (Jabłoński, 2008). Źródło wzrostu pochodzi z „wnętrza” gospodarki, a nie z zewnętrznych czynników (Florczak, 2009). Od różnia to podejście od tradycyjnej teorii wzrostu neoklasycznego, która zakłada, że długoterminowy wzrost zależy od zewnętrznych czynników o charakterze makroekonomicznym. Jednostki lokalne uwzględniają je w swoich analizach jako „zmienne egzogeniczne”. Rozwój endogeniczny wskazuje na wewnętrznie napędzaną dynamikę rozwoju gospodarczego, z wiedzą i umiejętnościami pracowników uznawanymi za znaczące dla stymulacji i utrzymania wzrostu (Tomaszewski, Świadek, 2011).

Niematerialne elementy w znacznym stopniu przyczyniają się do kształtowania innowacyjnego środowiska poprzez zachęcanie do współpracy, rozpowszechnianie wiedzy, kultywowanie nowych pomysłów i internalizację najlepszych praktyk. Determinantą sukcesu jest zrozumienie, w jaki sposób zasoby fizyczne współdziałają z niematerialnymi, aby stworzyć ekosystem sprzyjający zrównoważonemu rozwojowi (Augustyn, 2020; Krukowska et al., 2016). Na gruncie tego teoretycznego podejścia wyjaśniane jest efektywne wykorzystanie lokalnego potencjału. Integracja zarówno aktywów materialnych, jak i niematerialnych jest niezbędna do skutecznej realizacji strategii rozwoju. Poprzez rozwój endogeniczny wykorzystana jest lokalna wiedza i umiejętności jednostek w społeczności. Promowana jest innowacyjność i kreatywność, które opierają się na istniejących zasobach i mocnych stronach (Sekuła, 2002). Wiedza jest endogenicznie generowana i dystrybuowana na danym obszarze. Tabela 14 prezentuje implikacje czynników endogenicznych na gospodarkę cyrkularną.

Tabela 14. Wpływ teorii rozwoju endogenicznego na transformację do gospodarki cyrkularnej – przykłady oddziaływania czynników rozwoju

Lp.	Rodzaj czynnika	Opis wpływu czynnika
1	2	3
1	Innowacyjność	Zamykanie cykli produkcji i konsumpcji możliwe jest dzięki innowacjom takim jak nowe technologie recyklingu czy biodegradowalne materiały.
2	Kapitał ludzki	Wykształcenie i szkolenia wspierają proces transformacji gospodarki konwencjonalnej w cyrkularną, np. poprzez rozwijanie i otwartość na wdrażanie innowacji i nowych modeli biznesowych.
3	Regulacje wewnętrzne	Przyjęcie regulacji zachęcających do zamykania cykli materiałowych oraz inwestowania w technologie przyjazne dla środowiska.
4	Zrównoważone procesy produkcyjne	Skracanie łańcuchów dostaw, wewnętrzne zamykanie obiegów surowców, wykorzystanie surowców wtórnych w procesach produkcyjnych odpowiada na rosnące potrzeby społeczne, jednocześnie minimalizując negatywny wpływ działalności na środowisko naturalne.
5	Efektywna infrastruktura informatyczna	Infrastruktura stanowi podstawę dla wdrażania i skalowania efektywnych rozwiązań, takich jak platformy wymiany, sprzedażowe narzędzia <i>online</i> .
6	Przestrzeń i zasoby naturalne	Walory naturalne, w szczególności odpowiednio zagospodarowywane zasoby odnawialne, ograniczają negatywną presję na środowisko.

1	2	3
7	Techniczne zasoby badawczo-rozwojowe	Zaplecze techniczne ośrodków badawczych umożliwiające tworzenie zrównoważonych innowacji technicznych i nowatorskich technologii.
8	Współpraca, kooperacja i zaufanie społeczne	Dzielenie się wiedzą i umiejętnościami oraz koordynacja działań w kierunku wspólnego użytkowania zasobów pracy, naturalnych, kapitału społecznego i ludzkiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Warczak, 2015.

W badaniach teoretycznych i empirycznych, publikowanych przez ONZ (UN, 2023a), OECD (OECD, 2021) oraz APEC (APEC, 2020), rośnie zainteresowanie rolą wiedzy w kontekście społeczno-ekonomicznego rozwoju krajów wysoko rozwiniętych. Odkrycia dokonane w tych badaniach sugerują istnienie trwałego rozwoju gospodarczego w krajach, które podążają ścieżką **rozwoju zrównoważonego**. W tych badaniach wyodrębniono czynniki, które odgrywają rolę w procesie innowacyjnym i generowaniu rozwoju gospodarczego oraz potwierdzają wcześniejsze rozważania teoretyczne (Florczak, 2009).

Zrównoważony rozwój to sposób rozwoju, który ma za zadanie spełniać potrzeby obecnej generacji, nie narażając jednocześnie możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Po raz pierwszy pojęcie to zostało użyte przez H. C. von Carlowitza na początku XVIII w. i odnosiło się do gospodarowania lasem w taki sposób, aby ilość wyciętych drzew nie przekraczała liczby posadzonych (Piętak, 2016). Idee ewoluowały, obejmując coraz szersze obszary aktywności, takie jak gospodarka, środowisko i kwestie społeczne, koncentrując się na poszukiwaniu równowagi pomiędzy wymaganiami ekologicznymi, społecznymi i ekonomicznymi. Pojęcie zrównoważonego rozwoju w XX w. zostało rozwinięte jako odpowiedź na palące kwestie zanieczyszczenia i degradacji środowiska (Burchard-Dziubińska et al., 2014; Drzazga, 2019, 2023; Rzeńca, 2016; Rzeńca et al., 2017). Presja ekonomiczna wywierana na środowisko doprowadziła do jego znacznej degradacji, jednocześnie utrudniając dostęp do zasobów kluczowych dla postępu gospodarczego i powodując konieczność poszukiwania alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb rosnącej populacji Ziemi.

Fundamentem pod przepisy dotyczące gospodarowania środowiskiem naturalnym jest Deklaracja Sztokholmska (UN, 1972). Uchwalone w 1972 r. porozumienie w trakcie międzynarodowej konferencji wpłynęło na politykę ochrony środowiska szczebla krajowego. W deklaracji uznano potrzebę rewizji modeli wzrostu gospodarczego w kierunku wzorców uwzględniających skutki działalności przemysłowej człowieka na środowisko naturalne. Deklaracja posłużyła jako punkt odniesienia i fundament dla umów międzynarodowych i instrumentów prawnych dotyczących zrównoważonego ładu gospodarczego, pomimo faktu iż nie była dokumentem wiążącym dla krajowych systemów prawnych.

Kraje zjednoczyły się pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, aby kompleksowo zająć się wyzwaniami wykraczającymi poza granice państw. W 1983 r. ONZ powołała Światową Komisję Środowiska i Rozwoju. Kluczowy raport komisji zatytułowano „Nasza wspólna przyszłość” i znany jest jako Raport Brundtland (ONZ, 1987b). W ramach tego dokumentu określono zrównoważony rozwój jako podstawową zasadę prowadzącą do osiągnięcia społecznej harmonii zrównoważonego postępu (Mazur-Wierzbicka, 2006). Na podstawie dyskusji wokół tej publikacji sformułowano międzynarodowe wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju podczas Szczytu Ziemi, który odbył się w Rio de Janeiro w 1992 r. Wytyczne te, znane jako Agenda 21 (ONZ, 1992), podkreślały znaczenie rozwoju endogenicznego w osiąganiu zrównoważonego wzrostu. W konsekwencji dokument ten wskazywał, iż zrównoważone i godne życie na Ziemi można osiągnąć jedynie poprzez demokratyczne działania i gospodarki rynkowe działające w ramach globalnych społeczno-ekologicznych ram regulacyjnych. Zasady zrównoważonego rozwoju powinny kierować działaniami gospodarczymi przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego zaopatrzenia w dobra materialne. Do globalnego kryzysu w latach 2009–2010 idea ta była szeroko wspierana przez ekonomistów wskazujących rosnącą konieczność regulacji w tym obszarze. Indywidualne preferencje konsumentów zostały rozwijane w zakresie ekologicznej odpowiedzialności i ochrony dobrostanu środowiska jako potrzeb zdrowego społeczeństwa (Rogall, 2000). Wiąże się to z porzuceniem suwerenności konsumentów w zakresie dóbr materialnych i zamiast tego opowiadaniem się za społeczno-ekologicznymi barierami ochronnymi wdrażanymi za pomocą instrumentów politycznych i prawnych (Bukowski, 2016).

W tradycyjnej ekonomii pojęcie dóbr prywatnych ma fundamentalne znaczenie, jednak w kontekście ekonomii zrównoważonego rozwoju istotne są różne rodzaje dóbr, w tym dobra zbiorowe i informacyjne. W ekonomii zrównoważonego rozwoju czynniki takie jak praca, kapitał, informacja i technologia odgrywają równorzędną rolę w procesie produkcji obok czynników związanych z zasobami naturalnymi (Rogall, 2010). Tabela 15 prezentuje podstawowe różnice między tradycyjną ekonomią a ekonomią zrównoważonego rozwoju.

Tabela 15. Podstawowe czynniki osiągania globalnego dobrobytu w tradycyjnej ekonomii i ekonomii zrównoważonego rozwoju

Obszary różnic	Ekonomia klasyczna	Ekonomia zrównoważonego rozwoju
1	2	3
Środki zaspokajające potrzeby ludzkie	Dobra prywatne	Dobra prywatne, dobra kolektywne, dobra publiczne
1	2	3
Główne czynniki produkcji	Praca, kapitał, informacja i technologia	Zasoby naturalne, praca, kapitał, informacja, technologia

1	2	3
Koncepcja jednostki	<i>Homo oeconomicus</i>	<i>Homo cooperativus</i>
Oddziaływanie na środowisko	Słabe zrównoważenie procesów gospodarczych ze środowiskiem (antropocentryzm mocny, bezwzględny)	Silne zrównoważenie procesów gospodarczych ze środowiskiem (antropocentryzm słaby, względny)
Środki prowadzące do globalnego dobrobytu	Wolny handel, akceptacja obecnie funkcjonujących instytucji struktur światowego handlu	Uczciwy system światowej gospodarki ze społeczno-ekologicznymi standardami minimum i opłatami za korzystanie z globalnych dóbr środowiskowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ganowicz-Bączyk, 2013; Midor, 2012.

Klasyczna teoria ekonomii przedstawia człowieka jako *homo oeconomicus* – jednostkę, która działa wyłącznie w oparciu o racjonalny interes własny. Ekonomia zrównoważonego rozwoju przyjmuje perspektywę i wprowadza alternatywny pogląd na ludzką naturę znany jako *homo cooperativus* – podkreślający współpracę między jednostkami. Innym czynnikiem odróżniającym te dwa podejścia jest rozumienie zrównoważonego rozwoju zasobów. Tradycyjna ekonomia zakłada słaby zrównoważony rozwój, sugerując, że zasoby naturalne można zastąpić lub efektywnie wykorzystać (silny antropocentryzm). W przeciwieństwie do tego podejścia, w zasadzie silnego zrównoważonego rozwoju przyjętej przez ekonomistów heterodoksyjnych, ochrona zasobów naturalnych ma pierwszeństwo przed optymalizacją ich wykorzystania (słaby antropocentryzm). Osiągnięcie równowagi między stabilnością ekologiczną a postępem społeczno-gospodarczym pozostaje w centrum dyskusji. Stwierdza się, że ekonomia klasyczna uważa wolny handel za podstawowy środek przyczyniający się do globalnego dobrobytu i akceptuje funkcjonujące instytucje oraz struktury światowego handlu. W kontekście zrównoważonego rozwoju istnieje krytyka wobec wolnego handlu pozbawionego globalnych ram porządkowych. W kontrastującej perspektywie, podejście oparte na zrównoważonym rozwoju postuluje stworzenie uczciwego systemu światowej gospodarki uwzględniającego społeczno-ekologiczne standardy minimum oraz opłaty za korzystanie z globalnych dóbr środowiskowych. Taki model wymaga m.in. reform międzynarodowych instytucji zajmujących się regulacją światowego handlu (Borys, 2009).

Rosnące znaczenie zrównoważonego rozwoju i kwestii środowiskowych wymaga uwzględnienia ich w rozwoju lokalnym (Reckien et al., 2015). Globalizacja spowodowała wzrost konkurencji, a jako rozwiązanie pojawiło się m.in. podejście

potrójnej linii granicznej², wprowadzając pojęcie zrównoważonej przedsiębiorczości do praktyki gospodarczej (Goh et al., 2020; Ye et al., 2020). Podmioty gospodujące przyjęły szerszą perspektywę. Nie koncentrują się już wyłącznie na zyskach ekonomicznych, a są zachęcane do uwzględniania swoich działań w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)³. Posiadanie namacalnych miar i zdefiniowanie priorytetów znajduje odzwierciedlenie w tym, co podmioty są zdolne monitorować i oceniać w aspekcie środowiskowym. Ustanowienie wzajemnych powiązań między postępem gospodarczym i społecznym, przy jednoczesnej ochronie środowiska, wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego dostępu do zasobów, przy jednoczesnym promowaniu wysokiego standardu życia w nieskażonym ekosystemie (Grzela, 2018). Zrównoważony rozwój ma na celu „zbudowanie zrównoważonej przyszłości, w której nie będzie nierówności społeczno-ekonomicznych, a potrzeby narodów zaspokajane będą w harmonii z możliwościami naszej planety” (SDG, 2023). Osiąganie rozwoju odbywa się przy jednoczesnym priorytetowym traktowaniu dobrobytu społecznego, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i jakości środowiska jako dóbr wspólnych. Obejmuje on trzy wymiary: zrównoważony rozwój środowiskowy, zrównoważony rozwój gospodarczy i zrównoważony rozwój społeczny. Zrównoważony rozwój środowiska odnosi się do odpowiedzialnego korzystania z zasobów naturalnych w sposób, który minimalizuje degradację środowiska. Zrównoważony rozwój gospodarczy dąży do osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarczego bez powodowania szkód dla środowiska. Zrównoważony rozwój społeczny wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwości społecznej poprzez zapewnienie równego dostępu do zasobów i możliwości dla wszystkich osób.

Określenie i przestrzeganie jednolitych zasad wspiera proces transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej i umożliwia pokonanie barier przy przygotowaniu kompleksowych rozwiązań. Bazują one na poszanowaniu bezpieczeństwa i komfortu użytkowania produktów przez cały cykl ich życia oraz odpowiedzialności, sprawiedliwości, ostrożności, umiarze i oszczędności w procesach decyzyjnych (tabela 16).

Współczesne wyzwania lokalnych społeczności i możliwość wykorzystania nowego cyrkularnego podejścia, uwzględniającego zarówno wzrost gospodarczy, jak i cele zrównoważonego rozwoju, kreują potrzebę nowego podejścia. Dotychczasowe, m.in. neoklasyczne teorie ekonomiczne przedstawiają społeczeństwo, w którym jednostki działają jako racjonalne istoty, podejmując decyzje w oparciu

2 Potrójna linia graniczna (Triple Bottom Line) to koncepcja zrównoważonego rozwoju opisana przez Johna Elkingtona w 1994 r. Jest ona oparta na zasadach rachunkowości i zakłada równość działań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych firm. Zgodnie z ideą strategii biznesowe dotyczące aspektów środowiskowych i społecznych powinny być raportowane tak samo jak działalność gospodarcza (CSRC, 2023).

3 Społeczna odpowiedzialność biznesu (Corporate Social Responsibility, CSR) to podejście biznesowe, w ramach którego przedsiębiorstwa proaktywnie włączają do swoich działań kwestie społeczne, środowiskowe, a także relacje z różnymi grupami interesariuszy (Ward, 2004).

o dążenie do maksymalizacji użyteczności, przy założeniu, że jednostki te posiadają pełną wiedzę i dążą także do maksymalizacji poziomu satysfakcji. Podejścia tego typu uwzględniają wpływ produkcji i działalności człowieka na środowisko w ograniczony sposób. Zakłada się również nieskończony dostęp do zasobów naturalnych. Dzisiejszy poziom wiedzy i świadomości daje poczucie konieczności zmiany takiego podejścia (Blanchard et al., 2010).

Tabela 16. Zasady transformacji gospodarek lokalnych opierających swoją politykę na zrównoważonym rozwoju w kierunku gospodarki cyrkularnej

Lp.	Zasada	Opis zasad
1	Bezpieczeństwa	Respektowanie bezpieczeństwa i komfortu użytkowania produktów na wszystkich etapach ich życia.
2	Komfortu	Odejście od utożsamiania jakości życia z poziomem konsumpcji, wprowadzenie systemów uwzględniających ograniczoność zasobów naturalnych.
3	Odpowiedzialności	Dążenie do utrzymania stałego zaopatrzenia w dobra materialne przy ograniczeniu eksploatacji zasobów naturalnych. Opanowanie umiejętności rozpoznawania jakości funkcjonowania człowieka w sferze środowiska naturalnego.
4	Sprawiedliwości	Opanowanie umiejętności prognozowania i wartościowania pracy oraz skutków jej wykonywania dla otoczenia.
5	Ostrożności	Ustanowienie informacji dotyczących ochrony środowiska jako jednej z kluczowych miar rozwoju.
6	Umiaru	Odrzucenie idei ciągłego wzrostu gospodarczego i dążenie do zrównoważonej przebudowy gospodarki, uwzględniającej granice wydolności środowiska.
7	Oszczędności	Stworzenie podstaw ekonomiczno-społecznych użytecznego gospodarowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Charef et al., 2021; Hina et al., 2022; Kumar et al., 2021.

2.2. Koncepcja helisy i jej zbieżność z gospodarką cyrkularną

Zmieniająca się perspektywa gospodarowania zasobami w obiegu zamkniętym odzwierciedla większą świadomość podmiotów gospodarczych, które dostrzegają korzyści w zmienionym podejściu. Przedsiębiorstwa coraz częściej zdają sobie

sprawę, że przyjęcie zasad gospodarki cyrkularnej może prowadzić do oszczędności kosztów, zmniejszenia zależności od zasobów i poprawy reputacji marki. Przewaga konkurencyjna uzyskiwana jest m.in. poprzez współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, co tworzy warunki umożliwiające efektywniejszą alokację zasobów (Kuźma, 2020; Ratajczak, 1994; Sokołowicz, 2013a). Otoczenie rynkowe oparte na strukturze instytucjonalnej odzwierciedla współzależności między interesariuszami zgodnie ze wzajemnie obowiązującymi regułami (Gołdów-Legieć, 2003). Obejmują one różne struktury organizacyjne i prawne, które wypełniają funkcje publiczne, jednocześnie wspierając rozwój przedsiębiorczości. Sieciowy system gospodarowania strategicznego umożliwia współpracę między podmiotami publicznymi i prywatnymi (Perechuda, 2006). W efekcie sieciowy paradygmat rozwoju wzmacnia powiązania w procesach produkcyjnych, finansowych i wdrażania innowacji. Reorientacja działań w kierunku zasobooszczędności umożliwia koncentrację aktywności na wzmacnianiu powiązań. Procesowi towarzyszy rosnąca rola wiedzy, dzięki której możliwe jest tworzenie innowacji i nowatorskich rozwiązań (Wykrętowicz, 2003).

Podmioty działające na określonym obszarze dzięki wykorzystaniu współzależności wyjaśnionych m.in. za pomocą modelu potrójnej helisy dążą do tworzenia długoterminowej wartości (Zhou, Etkowitz, 2021). Model potrójnej helisy zakłada, że siłą napędową rozwoju gospodarczego na etapie postindustrialnym jest produkcja i rozpowszechnianie społecznie zorganizowanej wiedzy. Instytucje generujące wiedzę w coraz większym stopniu odgrywają rolę w sieciach relacji pomiędzy kluczowymi aktorami: naukowcami, przedsiębiorcami i władzami publicznymi (Barrie et al., 2017; Puślecki, 2017; Szajt, 2016; Vaivode, 2015). Odpowiednie określenie priorytetów przynosi korzyści społeczne, zapewnia równowagę ekologiczną i podnosi poziom kapitału terytorialnego (Cai, Etkowitz, 2020). Podejście to jest zgodne z koncepcją zrównoważonego rozwoju, która uznaje współzależność między wzrostem gospodarczym, dobrobytem społecznym i ochroną środowiska. Włączając zasady zrównoważonego rozwoju do lokalnych strategii rozwoju lokalnego, podmioty dążą do osiągnięcia harmonijnego postępu, który jest opłacalny ekonomicznie, a jednocześnie promuje sprawiedliwość społeczną i ochronę zasobów naturalnych. Podejście to uznaje, że jednowymiarowe skupienie się na czysto ekonomicznych zyskach może prowadzić do negatywnych efektów zewnętrznych, takich jak nierówności lub wyczerpywanie się zasobów naturalnych. Podmioty działające na określonym obszarze w ramach modelu potrójnej helisy dążą do tworzenia długoterminowej wartości, która nie tylko przynosi korzyści ich społecznościom, ale także zapewnia równowagę ekologiczną. Biorąc pod uwagę wszystkie trzy wymiary – ekonomiczny, społeczny i środowiskowy – instrumenty rozwoju lokalnego dążą do osiągnięcia równowagi między rentownością, dobrobytem społecznym i ochroną zasobów naturalnych (Bolger, Doyon, 2019).

Skuteczna promocja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju regionalnego wymaga od wszystkich interesariuszy podejścia opartego na współpracy między

organami publicznymi, środowiskiem akademickim i przedsiębiorcami. Takie podejście pozwala na łączenie zasobów i wiedzy specjalistycznej z różnych sektorów oraz ustalanie wspólnych celów. Inicjatywy koncentrujące się na rozwoju zrównoważonym priorytetowo traktują praktyki przyjazne dla środowiska. Uwzględniając krótkoterminowe i długoterminowe efekty ekonomiczne oraz wpływ społeczny i środowiskowy przy realizacji polityk lub projektów, możliwe jest zapewnienie odpowiedzialnego wzrostu. Integracja wzmacnia długoterminowe oddziaływanie funkcjonujących instrumentów (Kwaśniewski, 2021; OECD, 2019). Interesariusze potrójnej helisy są osadzeni w szerszym kontekście społeczeństwa i środowiska (Colander et al., 2004). Tworzenie wartości i innowacji odbywa się poprzez podejmowanie wyzwań rozwojowych (tabela 17). Ta zmiana paradygmatu uznaje potrzebę wyjścia przez interesariuszy poza tradycyjne praktyki biznesowe (Etzkowitz, Leydesdorff, 1995).

Tabela 17. Wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego w relacji do współczesnych trendów ekonomicznych

	Współczesne trendy ekonomiczne		
	Globalizacja	Współzależność	Transgraniczność
Globalne wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego	Przejście od linearnego modelu gospodarczego do cyrkularnych ram gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem utrzymania dobrobytu ekonomicznego obywateli podczas tej transformacji.	Rozwiązanie problemu istniejącej asymetrii informacji i kształtowania europejskiej polityki rozwoju i ułatwienia szybszych procesów konwergencji gospodarczej.	Zidentyfikowanie sprawiedliwych narzędzi w ramach lokalnych polityk rozwoju, które skutecznie uwzględniają wymiar środowiskowy, gospodarczy i społeczny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: EC, 2023h; UN, 2023b.

Badanie roli i wzajemnej zależności tych różnych elementów jest rozważane w kontekście teorii i modeli dotyczących wpływu na rozwój gospodarki cyrkularnej zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i międzynarodowym.

Model potrójnej helisy według koncepcji Loeta Leydesdorffa i Henry'ego Etzkowitza jest jednym z teoretycznych podejść do rozwoju lokalnego, dążącym do integracji przepływu informacji i interakcji między interesariuszami – środowiskiem akademickim, przemysłem i administracją publiczną – a także opierającym się na interakcjach między nimi (Bednarzewska, 2016). W zaktualizowanym ujęciu trójkąta Sabato (Sábato, Botana, 1968), model Triple Helix (Etzkowitz, Leydesdorff, 1995) integruje naukę, technologię i rozwój gospodarczy między interesariuszami. Helisa, w której wiedza przepływa między przemysłem a podmiotami naukowymi, wspierana jest aktywnie przez administrację publiczną poprzez adekwatną dla określonego terytorium politykę rozwoju. Koncentracja działań opiera się

na dynamicznych relacjach wspierających innowacje i rozwoju terytorium (Almeida et al., 2022). Administracja publiczna zapewnia wspierające polityki i regulacje, podczas gdy przemysł wprowadza innowacje i konkurencyjność poprzez działania przedsiębiorcze. Tymczasem środowisko akademickie przyczynia się do tworzenia wiedzy poprzez działalność badawczą. Uwzględniając dynamikę społeczną, a także postęp technologiczny, osiągnięte jest bardziej kompleksowe zrozumienie procesów rozwoju regionalnego (Leydesdorff, Etzkowitz, 1998). Grupy interesariuszy są ze sobą powiązane i wzajemnie od siebie zależne, a każdy z nich odgrywa zgodną z misją rolę w procesie kreowania innowacji (tabela 18).

Tabela 18. Rola sektora akademickiego, biznesowego i administracji publicznej w rozwoju lokalnym zorientowanym na transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej

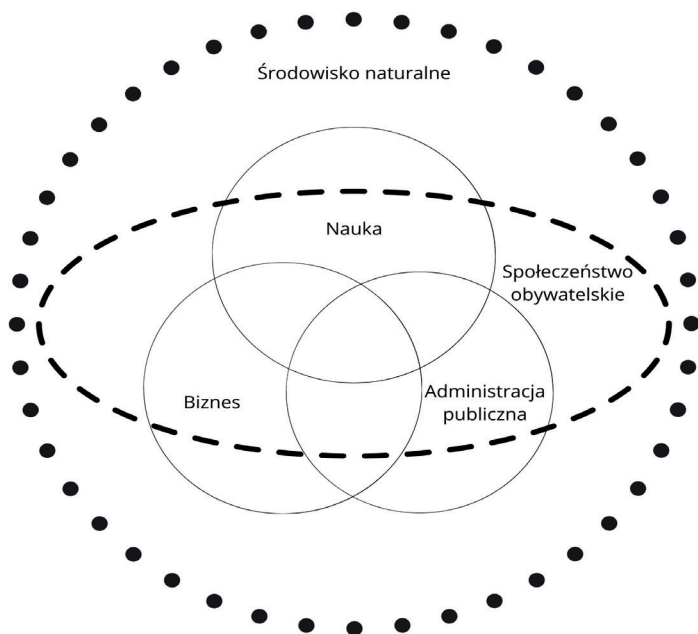
Sektor akademicki	Sektor biznesowy	Sektor administracji publicznej
Reprezentowany przez uniwersytety i instytucje badawcze jest odpowiedzialny za generowanie nowej wiedzy poprzez badania naukowe i edukację. Tworzenie tej wiedzy jest niezbędne do napędzania innowacji i postępu technologicznego w społeczeństwie i gospodarce.	Reprezentowany przez przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe, odgrywa rolę w komercjalizacji wiedzy naukowej. Współpracując ze środowiskiem akademickim, firmy wykorzystują w sposób praktyczny odkrycia naukowe i tworzą produkty i usługi, które spełniają wymagania rynku.	Reprezentowany przez decydentów i organy regulacyjne, zapewnia wsparcie i infrastrukturę ułatwiającą współpracę między środowiskiem akademickim a przemysłem. Instrumenty polityki regionalnej zachęcają do działań badawczo-rozwojowych, promują transfer technologii i tworzą sprzyjające środowisko rozwoju gospodarczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kazakova et al., 2019.

W kontekście globalnych wyzwań środowiskowych konieczne stało się włączenie czwartej helisy, aby uchwycić dynamiczną interakcję między organizacjami i strukturami instytucjonalnymi zaangażowanymi w procesy innowacyjne. Ten rozszerzony model opiera się na wysiłkach aktorów potrójnej helisy poprzez nawiązywanie partnerstw z podmiotami reprezentującymi media, społeczeństwo i indywidualnych użytkowników. Badania (Carayannis, Monteiro, 2017; Oscar et al., 2012) wskazują, że interesariusze ci oddziałują na procesy rozwojowe poprzez kształtowanie społecznego imaginariusza, wpływając tym samym na postawy obywateli oraz sposób postrzegania celów i kierunków zmian. Uwzględnienie społeczeństwa obywatelskiego jako czwartej helisy w analizach uznaje wpływ tych podmiotów w kształtowaniu rozwoju i nowoczesnym myśleniu o gospodarce (Bryl, 2013). Dodatkowe zaangażowanie tych podmiotów przyczynia się do zwiększenia partycypacji społecznej oraz wpływu na decyzje. Ten szerszy model, znany jako Quadruple Helix, tworzy ramę bardziej inkluzywnego i zrównoważonego podejścia do rozwoju. Uznaje znaczenie włączenia perspektywy kapitału społecznego

w proces rozwoju i wdrażania innowacji (Leydesdorff et al., 2014). W stale ewoluującym społeczeństwie możliwe jest uwzględnienie większej różnorodności perspektyw i interesów szerszej grupy interesariuszy. Idea ta jest zgodna z filozofią gospodarki cyrkularnej, w której dąży się do budowania partnerstw optymalizujących łańcuchy wartości procesów gospodarczych (Austin, Rahman, 2022; Machnik-Słomka, Bojar, 2014).

Istnieje również przekonujący argument za włączeniem piątego czynnika do modelu potrójnej helisy, tj. aspektów środowiska naturalnego. Integracja ta służyć ma wzmocnieniu włączenia elementów zrównoważonego rozwoju i praktyk przyjaznych środowisku naturalnemu w procesy wspierania wiedzy i działań zachowujących harmonię z naturą. Włączenie kwestii środowiskowych do modelu potrójnej helisy wiąże się z ukierunkowaną współpracą między: środowiskiem akademickim, przedsiębiorstwami, administracją publiczną, mediami i społeczeństwem, aby zapewnić, że innowacje i rozwój są realizowane w sposób, który jest zarówno produktywny ekonomicznie, jak i zrównoważony środowiskowo. Włączenie podejścia Quintuple Helix do modelu Triple Helix rozszerza zakres interakcji (Leydesdorff, 2012). W ten sposób model uznaje, że zrównoważony rozwój i zarządzanie środowiskiem są integralnymi elementami innowacji. Włączenie piątej helisy, reprezentującej środowisko naturalne, oznacza, że innowacje nie mogą być oddzielone od kontekstu środowiska naturalnego, w którym są kształtowane (schemat 5).



Schemat 5. Model potrójnej helisy w rozszerzonym ujęciu o społeczeństwo obywatelskie i środowisko naturalne

Źródło: Carayannis, Campbell, 2022, s. 72.

Model Quintuple Helix wyjaśnia relacje pomiędzy interesariuszami na rzecz tworzenia i produkcji, innowacji oraz rozwoju wiedzy (Kazancoglu et al., 2021). Integracja środowiska naturalnego jako piątego elementu helisy w ulepszonym modelu oznacza wzmocnienie roli transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej i podkreśla wzajemne powiązania między działalnością człowieka a środowiskiem naturalnym (Carayannis et al., 2012). Włączenie środowiska naturalnego jako elementu modelu potwierdza, że zrównoważonego rozwoju nie można osiągnąć bez uwzględnienia wpływu na naturalne ekosystemy i potrzeby gospodarowania środowiskiem. Ewolucję modelu helisy tłumaczą także poniższe tendencje rozwojowe (Anttonen et al., 2018):

1. W przypadku przedsiębiorstw następuje zmiana postrzegania surowców i cyklu życia produktów. Dochodzi do rozwijania nowych przedsięwzięć z produktów ubocznych oraz uwydatnianie są możliwości biznesowe w skali globalnych trendów;
2. W administracji publicznej rozwijane są kierunki dotyczące polityki innowacji związanej z wydłużeniem zachowania wartości w cyklu życia produktu. Na znaczeniu zyskuje odnowa przemysłowa, rozwój gospodarczy, inwestycje i tworzenie nowych „lepszyc” miejsc pracy. Tworzone są polityki gospodarcze promujące efektywność energetyczną i ekoinnowacje;
3. W świecie nauki główny nacisk kładzie się na rozwój innowacyjnych procesów produkcyjnych, kwestie środowiskowe, gospodarkę odpadami, wytworzenie wiedzy opartej na nowych modelach biznesowych i innowacjach przełomowych.

Podstawowa przestrzeń konsensusu, wspólna dla wszystkich interesariuszy dotyczy minimalizacji odpadów i przekształcania ich w nowe zasoby i produkty. Ta wspólna płaszczyzna ma aktualnie ograniczone możliwości wdrażania. Obejmuje przede wszystkim recykling i strategię przekształcania odpadów w zasoby, podczas gdy horyzontalne tematy, takie jak ograniczenie konsumpcji lub ponowne wykorzystanie, nie są tak często podejmowane (Gaspar et al., 2018). Model Triple Helix, który podkreśla interakcje między interesariuszami, może przyczynić się do postępu w transformacji do gospodarki cyrkularnej poprzez wspieranie innowacji systemowych i pogłębioną współpracę (Windén, de Carvalho, 2015). Każda grupa interesariuszy odgrywa elastyczną i ewoluującą rolę w stymulowaniu zmian (Gralak, 2021). Dla holistycznego rozwoju gospodarki cyrkularnej znaczenie ma dostosowanie różnych koncepcji, umożliwiając w ten sposób zmiany systemowe wykraczające poza poszczególne grupy interesu, takie jak zmiany zachowań konsumentów i norm społecznych.

2.3. Teoria interesów grupowych oraz wielopoziomowego gospodarowania na rzecz cyrkularnej transformacji

Uczestnictwo podmiotów w działaniach na arenie międzynarodowej wyjaśniane jest na podstawie teorii interesów grupowych (Machelski, Rubisz, 2003). Ramy teoretyczne koncentrują się na zrozumieniu, w jaki sposób różne grupy należące do sektora społecznego, gospodarczego i publicznego realizują własne interesy i współdziałają ze sobą na rzecz wspólnego celu (Ćwiklińska, 2007). Teorie interesów grupowych podkreślają rolę działań zbiorowych i siły przetargowej w kształtowaniu wyników politycznych i gospodarczych zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Analizując sposób, w jaki różne grupy interesu wywierają wpływ poprzez działania lobbujące, budowanie koalicji lub bezpośrednie negocjacje z decydentami, można uzyskać wgląd w dynamikę europejskich procesów decyzyjnych.

Ekonomiczna teoria grup interesu rozwinęła się znacząco w ciągu ostatnich kilku dekad. Zmieniła się ona w kierunku włączenia działalności grup interesu do formalnej analizy polityki państwa. Pomaga skorygować nierównowagę, która nadmiernie koncentrowała się jedynie na interakcji między decydentami a wyborcami (Windén, 1999). Współcześnie powszechnie przyjmuje się, że grupy interesu wywierają istotny wpływ na procesy kształtowania polityki publicznej, wykorzystując zarówno zasoby finansowe, jak i dostęp do specjalistycznej wiedzy w celu oddziaływania na rozwiązania regulacyjne, często z pominięciem standardowych mechanizmów demokratycznej kontroli. Wyjaśnienie tych zjawisk w ramach tej teorii rozwinęło się wraz z ukształtowaniem się indywidualizmu metodologicznego, stanowiącego jedno z podstawowych założeń teorii wyboru publicznego (Wilkin, 2012). Wymagał on od badaczy uwzględniania indywidualnych motywów leżących u podstaw polityki państwa. Choć zrozumienie wpływu grup społecznych na proces podejmowania decyzji politycznych rośnie, to wciąż istnieje niepełne wytłumaczenie oddziaływania na procesy wyboru politycznego. Brak jest też określonego znaczenia, jak grupy interesów wpływają na zachowanie jednostek pomimo rosnącej liczby formalnych modeli grup interesu. Modele te uznają strategiczną naturę podejmowanych zagadnień, analizują poziom i rodzaj aktywności grup interesu oraz mechanizmy, za pomocą których aktywność ta wpływa na decyzje polityczne i gospodarcze.

W ramach Unii Europejskiej obserwowany jest proces decentralizacji decyzyjnej w krajach członkowskich. Część kompetencji państw narodowych zostaje przekazana zarówno na rzecz instytucji europejskich, jak i społeczności lokalnych oraz regionów. Decentralizacja jest odpowiedzią na zmieniające się warunki gospodarcze i polityczne oraz rosnącą potrzebę elastyczności i efektywności w podejmowaniu decyzji. Poprzez przeniesienie części uprawnień na poziom

regionalny i lokalny następuje zwiększenie autonomii tych jednostek administracyjnych. Umocnienie samorządności wpływa bezpośrednio na kształt polityki gospodarczej. Proces ten odzwierciedla coraz większe znaczenie współpracy między różnymi szczeblami administracji publicznej jako elementu unijnego systemu politycznego (Eising, 2008).

Wzrasta mobilizacja kapitału terytorialnego, a społeczności otrzymują większy zakres kompetencji w szerokim aspekcie spraw na poziomie lokalnym (Putnam, 1993). Swobody obywatelskie wzmacniane są przez wolność słowa oraz możliwość tworzenia i przystępowania do politycznych ugrupowań i stowarzyszeń. Demokratyczne wartości takie jak wolność jednostki, równość szans i sprawiedliwość kształtują postawy obywateli (Berlińska, 2003). W kontekście wzrastającego zainteresowania znaczenia nabierają indywidualne interesy i ich reprezentacja. Kształtowanie konsensu wśród osób o różnorodnych potrzebach indywidualnych bądź grupowych jest wyzwaniem. Sieci społecznościowe są popularnym miejscem, w którym odbywa się wymiana informacji. Kształtowane są stanowiska, testowane rozwiązania i wywierany jest wpływ na podejmowane decyzje. Grupy interesu, od pojedynczych obywateli po duże koalicje organizacji o wspólnych interesach, odgrywają fundamentalną rolę w kształtowaniu procesu politycznego (Hryniewicz, Jałowiecki, 1997). W literaturze przedmiotu wskazuje się na różnorodne podejścia do grup interesów w Unii Europejskiej, z których należy wskazać (Balyer, Tabancalı, 2019; Greenwood, 1997):

1. Podejście podmiotowe, które skupia się na grupach pracowniczych i pracodawcach;
2. Podejście przedmiotowe, które koncentruje się na dążeniach sektora przemysłowego i usługowego;
3. Podejście oparte na zasięgu działania grupy interesu, które wyróżnia interesy narodowe i ponadnarodowe.

Teorie grup interesu oferują wgląd w wyjaśnienie sposobów reprezentowania racji w systemach politycznych. Grupy interesów są zróżnicowane pod względem celów, zasobów, strategii i zakresu wpływu, co prowadzi do konkurencji, ale również współpracy między nimi (koopetycja). Działania podejmowane przez te grupy wpływają na kształtowanie polityk publicznych, planowanie przestrzenne, inwestycje, a także na konkurencyjność i innowacyjność regionów. Tabela 19 prezentuje koncepcje teoretyczne funkcjonowania grup interesów.

Odmienne perspektywy wyjaśniają postrzeganie reprezentacji interesów, odnosząc się do sposobów, w jakich grupy mogą wpływać i kształtować decyzje. W teorii interesów grupowych administracja publiczna odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu interesami różnych grup w kształtowaniu polityki regionalnej. Aby usprawnić ten proces, tworzone są ramy prawne, które zapewniają efektywność procesów kształtowania kompromisowych regulacji. W obliczu przesuniętego punktu ciężkości z zawodności rynku w kierunku otwartości państwa na dialog z różnymi grupami interesu, podejmowane decyzje stanowią kompromis w zakresie celów oraz sposobów ich osiągnięcia (Ząbkowicz, 2013). Współdecydowanie

na rzecz osiągnięcia jednolitych rozwiązań regulacyjnych jest aktualnie podstawą stanowienia prawa w Unii Europejskiej. Decyzje podejmowane są w ramach procesów komitologicznych, rzecznictwa interesów oraz trilogów prowadzonych pomiędzy Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej (Bitonti, Harris, 2017).

Tabela 19. Zasadnicze koncepcje teorii grup interesu

Teoria pluralistyczna	Teoria elitarystyczna	Teoria neopluralistyczna
System polityczny jest otwarty dla wszystkich i pozwala grupom interesu odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu polityki publicznej. Wiele różnych grup i interesów konkuruje o uwagę i wpływy, zapewniając, że żadna pojedyncza grupa nie może dominować, a wszystkie powinny tworzyć równowagę sił.	Władza jest skoncentrowana w rękach kilku grup lub elit. Te dominujące grupy są w stanie skuteczniej wywierać wpływ i reprezentować swoje interesy w polityce publicznej.	Łączenie w sobie elementów pluralizmu i elitaryzmu. Uznaje ona, że podczas gdy wiele interesów jest w stanie konkurować, niektóre grupy, szczególnie dobrze wyposażone i dobrze zorganizowane, zazwyczaj posiadają większą władzę i wpływy.
Teoria korporacjonizmu	Teoria ruchów społecznych	Sieci grup interesu
Określone grupy interesu ściśle współpracują z rządem w procesach kształtowania polityki. Grupy te reprezentują główne sektory społeczeństwa i uczestniczą w formułowaniu polityki w ustrukturyzowany, oficjalnie uznany sposób.	Nieformalne ruchy społeczne mogą służyć jako skuteczne metody reprezentacji interesów, zwłaszcza gdy kanały instytucjonalne nie reagują na pewne interesy.	Współpraca i wzajemne powiązania między grupami interesu oraz między grupami a instytucjami politycznymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Graniszewski, 2013; Machelski, Rubisz, 2003; Olson, 1982.

W proces stanowienia prawa włączone są grupy interesów prywatne i publiczne, wśród których wskazać należy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz Europejski Komitet Regionów (EKR). Posiadają, jako organy doradcze, prawo konsultacyjne odnośnie prawodawstwa UE (Nergelius, 2002). Zostały powołane jako organy służące zaangażowaniu podmiotów publicznych i prywatnych w proces kształtowania prawa Unii Europejskiej, poprzez umożliwienie im wyrażenia stanowisk i udziału w konsultacjach przed przyjęciem ostatecznych rozwiązań legislacyjnych. Komitety składają się z członków reprezentujących przedstawicieli samorządu terytorialnego, pracodawców i pracowników. Skuteczność reprezentowania interesów zależy od zdolności członków do komunikacji z lokalnymi interesariuszami, umiejętności reprezentowania i komunikacji

międzyludzkiej. Efektem są zawierane kompromisy na arenie międzynarodowej i wpływ na rodzaj realizowanej polityki gospodarczej. Wśród czynników określających zdolność do osiągnięcia spójnego stanowiska wskazać należy (Czarnecki et al., 2021; Riedel, Czarnecki, 2020; Ząbkowicz, 2013):

1. Koncentrację wiedzy, osiągnięcie konsensusu;
2. Określenie związków między grupami interesu a europejskimi organami decyzyjnymi;
3. Koncentrację na studiach przypadków i konkretnych obserwacjach, poszukiwanie szerszych kontekstów;
4. Umiejętność osiągania wszechstronnego zrozumienia i wypracowania kompromisów;
5. Zdolność do szczegółowej analizy dotyczącej wpływu polityki UE na rozwój.

Obok aspektu umiejętności negocjacji istotą sukcesu jest budowanie dobrych relacji z instytucjami unijnymi oraz uczestniczącymi aktorami społecznymi. Akceptacja metod i merytoryki przez decydentów przyczynia się do uwzględnienia formułowanych, przez przedstawicieli grup interesu, opinii w uchwalanych aktach prawnych (Zawojka, 2011).

Teoria ekonomii odnosi się do fenomenu interesów grupowych na kilka sposobów. Pierwszym jest podejście grupy interesów, które mogą stanowić jeden z mechanizmów koordynacji aktywności gospodarczej, odróżniający ekonomię polityczną od nurtu neoklasycznego. Kształtowanie ładu gospodarczego odbywa się np. przez lobbing i wpływanie na regulacje prawne (Bruszt, 2008). Przejawy aktywności grup interesów, takie jak samorządy gospodarcze i zawodowe, są częścią praktyki ekonomicznej przedsiębiorstw. W skrajnych przypadkach (np. kartele) zakres ten określany jest jako monopolistyczna deformacja konkurencji przez grupy interesów. W przypadku sprawowania władzy rola tych relacji zachowuje „względna” legitymizację wpływu różnych grup na struktury państwowe i ponadnarodowe. Przenosi to punkt ciężkości z zawodności rynku na podatność państwa na grupy nacisku i na systemy wielopoziomowego gospodarowania (Enderlein et al., 2010). Analiza potencjału wpływania grup interesów na gospodarkę jest często podejmowana w ramach nowoczesnej ekonomii politycznej oraz teorii wyboru publicznego.

Wielopoziomowe zarządzanie (*multi-level governance*, MLG) oznacza zróżnicowany zestaw ustaleń dotyczących koordynacji i negocjacji między formalnie niezależnymi, ale funkcjonalnie współzależnymi podmiotami, które definiują swoje wzajemne relacje. Poziomy połączone przez MLG są rozumiane jako poziomy terytorialne (ponadnarodowe, narodowe, subnarodowe, regionalne, lokalne) sprawujące władzę na określonej przestrzeni (Lackowska, 2009). Można je również postrzegać jako poziomy jurysdykcyjne związane z określonymi funkcjami i składnikami. Zamiast tradycyjnych dwupoziomowych relacji państwo – samorząd, bądź państwo – struktury ponadnarodowe powstają sieci polityczne. Sieci te obejmują podmioty, które uczestniczą w relacjach funkcjonalnych. Grupy interesu oraz jednostki samorządu terytorialnego wchodzą w bezpośrednie relacje z podmiotami ponadnarodowymi, uczestnicząc w procesach konsultacyjnych,

negocjacyjnych i wdrożeniowych na poziomie międzynarodowym. Obejmują one interakcję podmiotów politycznych na różnych poziomach. Różne rodzaje podmiotów łączą różne poziomy administracji publicznej i wypełniają utworzone w ten sposób sieci polityczne. Kwestionując zdolność administracji centralnej do utrzymywania samodzielnie kontroli nad procesem decyzyjnym, obserwowany jest zmieniający się charakter roli rządów krajów członkowskich w Europie (Enderlein et al., 2010).

Wielopoziomowe zarządzanie uwidacznia różnice z konwencjonalnym spojrzeniem na nowoczesne państwo europejskie (Ruszkowski, Wojnicz, 2013). Następuje przeniesienie części kompetencji z poziomu państwa centralnego zarówno na szczebel jednostek subnarodowych, jak i do instytucji ponadnarodowych. Skutkiem rekonfiguracji relacji centrum–peryferie zacierane są tradycyjne relacje między państwem a społeczeństwem (Scharpf, 2014). Wiąże się to z aktywnym uczestnictwem i wkładem różnych grup społecznych i grup interesu w proces decyzyjny, prowadząc do zmian strukturalnych w procesach tworzenia polityki i wzorcach mobilizacji politycznej społeczeństwa (Geels, 2020). Tradycyjna perspektywa postrzega politykę krajową i międzynarodową jako odrębne sfery. Transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej wymaga współpracy między sektorem publicznym i prywatnym. Podmioty publiczne zapewniają wytyczne regulacyjne i wsparcie w ramach polityki regionalnej, podczas gdy podmioty prywatne uzyskują wsparcie na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań. Komunikacja między tymi sektorami odbywa się przez grupy interesu, które zapewniają, że instrumenty są dopasowane do potrzeb osiągnięcia zakładanego celu. Koordynacja potrzeb z możliwościami stymuluje rozwój odpowiednich rozwiązań wdrażanych lokalnie. W zarządzaniu wielopoziomowym ponadnarodowy poziom decyzyjny ma możliwość bezpośredniego uwzględniania postulatów pochodzących z poziomu lokalnego i regionalnego. Zaciera to tradycyjną linię oddzielającą krajową i międzynarodową przestrzeń polityczną, kształtując powiązania i współzależności.

2.4. Ogólna teoria systemów i jej możliwości wykorzystania przy projektowaniu systemów gospodarki cyrkularnej

Odwołując się do ogólnej teorii systemów, która wskazuje, że różne elementy systemu gospodarczego oddziałują na siebie nawzajem, formułowany jest postulat zintegrowanego podejścia do definiowania i wdrażania modelu gospodarki cyrkularnej (Poliński, 2020). Wiąże się to z koniecznością uwzględnienia nie tylko poszczególnych produktów lub procesów, ale także ich wzajemnych powiązań

w ramach większych systemów społeczno-gospodarczych. Przyjęcie gospodarki cyrkularnej jako obowiązującego standardu wymaga kompleksowych ram politycznych, które rozwijają współpracę między branżami poprzez zaangażowanie interesariuszy, w tym przedsiębiorstw, rządów, konsumentów i społeczeństwa obywatelskiego.

Ogólna teoria systemów ma charakter interdyscyplinarny i dostarcza narzędzi oraz metodologii do projektowania oraz analizy systemów (Sękowski, 1988). Jest ona szczególnie przydatna w przypadku modelowania złożonych systemów, które są trudne do pełnego zrozumienia bez odpowiedniego wsparcia strukturalnego, tak jak w przypadku modelu gospodarki cyrkularnej (Huamao, Fengqi, 2007). Jednym z głównych celów, na gruncie teorii systemów, jest badanie relacji między elementami oraz identyfikowanie wzorców funkcjonujących wewnątrz tych relacji. Rozważane są aspekty fizyczne i abstrakcyjne systemu, uwzględniające jego strukturę hierarchiczną oraz dynamiczną naturę (Gołębiewski, 2019). Dzięki użyciu podejścia opartego na ogólnej teorii systemów możliwe staje się kompleksowe modelowanie zachodzących procesów politycznych poprzez (Krawiec, 2010):

1. Optymalizację wydajności systemu w oparciu o dekompozycję poszczególnych elementów i analizę ich interakcji;
2. Prezentację na najwyższym poziomie abstrakcji, która pozwala na lepsze zrozumienie istniejących relacji;
3. Bezstronne modelowanie, które ułatwia komunikację, zrozumienie i rozwój systemu.

Teoria systemów, kształtowana od XX w. przez biologa L. von Bertalanffy'ego, (Bertalanffy, 1967) umożliwia analizę wpływu czynników na procesy rozwojowe i transformacyjne. Jej intelektualne korzenie sięgają jednak znacznie głębiej, czego zwiastunem jest Arystotelesowska intuicja o całości przewyższającej sumę jej części – myśl antycypująca późniejsze rozumienie systemów jako bytów nieredukowalnych do swoich elementów składowych (Sękowski, 1988). Podstawowym założeniem teorii systemów jest uniwersalność modeli, zasad i praw, które znajdują zastosowanie w odniesieniu do ogólnych relacji oraz ich specyficznych przejawów. Niezależnie od konkretnych form, komponentów czy natury powiązań między elementami systemu ta teoretyczna perspektywa podkreśla potrzebę spójnego rozumienia, w jaki sposób części składowe oddziałują ze sobą w ramach większej całości. Uznając, że wszystkie elementy systemu są ze sobą powiązane i współzależne, niezależnie od ich indywidualnych cech lub funkcji, teoria systemów podkreśla holistyczny charakter złożonych zjawisk (Wilby, 2006).

Rozszerzenie tych idei o równość w modelach w różnych podsystemach prowadzi do rozpoznawania wzorców wykraczających poza statyczne migawki; pozwala zrozumieć dynamiczne zmiany w czasie – co ma znaczenie przy badaniu złożonych organizacji lub ekosystemów (Wilcox et al., 2019). Ogólna teoria systemów jest kompleksową strukturą, która stara się wypełnić lukę między wyspecjalizowanymi dyscyplinami i zapewnić jednolite zrozumienie systemów w różnych dziedzinach.

Teoria ta wyjaśnia, że systemy składają się z wzajemnie połączonych elementów. Każdy element ma zdolność wpływania i bycia pod wpływem innych. Te wzajemne powiązania stanowią sedno teorii i podkreślają znaczenie badania systemów jako całości, a nie skupiania się na fragmentach. Teoria ta podkreśla również pojęcie otwartości w systemach, które odnosi się do zdolności systemów do interakcji z otoczeniem. Oprócz uznania wzajemnych powiązań i otwartości systemów, teoria ta podkreśla rolę podsystemów w realizacji funkcji systemu. Podsystemy te powstają w oparciu o czynniki materialne i niematerialne, takie jak wspólne interesy, zaufanie czy regulacje prawne.

Tabela 20. Zasadnicze koncepcje ogólnej teorii systemów

Komunikacja wielopoziomowa	Wzajemne powiązania i współzależność	Otwartość systemu
Przepływ informacji pomiędzy częściami systemu, umożliwiający ich koordynację. Komunikacja działa jak spoiwo systemu – zapewnia, że poziomy współpracują jako jedna całość. Dobre przepływy informacji sprzyjają lepszej koordynacji działań cyrkularnych w całym łańcuchu wartości.	Elementy systemu pozostają ze sobą w relacjach i wzajemnej zależności – zmiana w jednym wpływa na inne. System to sieć powiązań między częściami, a nie izolowane komponenty. Zrozumienie relacji między elementami systemu pozwala usprawnić przepływy materiałów i informacji w całym obiegu.	Cechą systemu otwartego jest wymiana energii, materii lub informacji z otoczeniem. System otwarty pobiera zasoby z otoczenia i oddaje do niego swoje produkty, odpady bądź informacje. Uwzględnienie otwartości pozwala projektować rozwiązania spójne z ograniczeniami i potrzebami otoczenia.
Zamknięte pętle (sprzężenia zwrotne)	Hierarchiczność	Holizm i całość
Mechanizm, w którym efekt działania systemu powraca do niego jako sygnał wejściowy. Sprzężenie zwrotne może wzmacniać trend (pozytywne) lub stabilizować system (negatywne). Takie sprzężenia pozwalają ograniczyć zużycie pierwotnych zasobów i minimalizować odpady.	System, który składa się z mniejszych podsystemów (elementów podrzędnych/ poziomów) i zwykle sam wchodzi w skład większego systemu nadrzędnego. Koncepcja hierarchii pomaga zrozumieć te powiązane warstwy i projektować rozwiązania spójne na wszystkich poziomach.	System postrzegany jako całość, a nie tylko suma części. Całość może wykazywać cechy i zachowania nieobecne na poziomie poszczególnych elementów. Analiza przepływów materiałów i energii w kontekście całego systemu, a nie tylko pojedynczych etapów cyklu życia produktu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kast, Rosenzweig, 1972; Iacovidou et al., 2021; Krawiec, 2010; Miranda, 2014.

Ogólna teoria systemów pojawiła się jako odpowiedź na ograniczenia holizmu i atomizmu (Yang, Cormican, 2021). Wyjaśnia ona i przeciwstawia się redukcjonistycznemu podejściu, które zdominowało dyskurs naukowy, szczególnie w dziedzinie krajów uprzemysłowionych. Podejście redukcjonistyczne, oparte na liniowych

związkach przyczynowo-skutkowych i izolowanym badaniu poszczególnych części, nie jest w stanie uchwycić złożoności i wzajemnych powiązań nieodłącznie związanych ze zjawiskami naturalnymi i społecznymi (Lubański, 1978). Tabela 20 przedstawia wybrane koncepcje ogólnej teorii systemów, wychodząc z założenia, że złożone byty – od abstrakcyjnych konstruktów teoretycznych po konkretne tkanki biologiczne – funkcjonują jako systemy. Dzięki swoim uniwersalnym koncepcjom, teoria ta może dostarczyć wyjaśnień dla zasad i dynamiki gospodarki cyrkularnej.

Holistyczne spojrzenie systemowe uwzględnia cały cykl życia produktu oraz wszelkie powiązania, aby zapewnić, że usprawnienia w jednym obszarze nie generują problemów w innych. System gospodarki cyrkularnej obejmuje różnorodne poziomy, od mikro (produkt, przedsiębiorstwo), poprzez mezo (parki przemysłowe, regiony), aż po makro (państwo, gospodarka globalna). Opiera się on na pętlach zwrotnych, kluczowych dla „zamykania obiegu”, gdzie np. odpady stają się surowcami. Jako system otwarty nie funkcjonuje w izolacji, lecz pozostaje w ciągłej interakcji z otoczeniem, wymagając zasilania (np. energią odnawialną) i oddziałując na środowisko. Fundamentalna dla tego modelu jest współpraca i powiązania między wieloma aktorami, ilustrowana przez symbiozę przemysłową, a także efektywna komunikacja między podsystemami (producentami, konsumentami, recyklerami), niezbędna np. do skutecznego recyklingu poprzez wymianę danych. Gospodarka cyrkularna i ogólna teoria systemów zbiegają się w perspektywie koncentracji na wzajemnie połączonych i współzależnych podsystemach, takich jak procesy produkcji czy łańcuchy dostaw i dystrybucji, akcentując ich wzajemne zależności. W ujęciu teorii systemów rzeczywistość stanowi zbiór powiązanych elementów, których wspólne funkcjonowanie generuje właściwości wykraczające poza sumę cech poszczególnych części, z silnym naciskiem na relacje i współzależności. Dogłębne zrozumienie tych interakcji oraz pętli sprzężenia zwrotnego w łańcuchach wartości i w szerszym kontekście społecznym jest fundamentalne dla analizy i porównania zróżnicowanych strategii, umożliwiając pełne pojmowanie złożoności i jej wielowymiarowych implikacji w sferze społecznej, ekonomicznej i środowiskowej.

Rozdział III

Polityka regionalna Unii Europejskiej wobec wyzwań gospodarki cyrkularnej

3.1. Ramy polityki regionalnej Unii Europejskiej

Elementem strategii społeczno-gospodarczej kraju jest polityka regionalna, której głównym wyzwaniem jest eliminacja dysproporcji obejmujących różnice w środowisku naturalnym, gospodarce i wielkościach społecznych (Gilowska, 1998; Gorzelak, Smętkowski, 2019; Makulska, 2004; Proniewski, 2001; Wasilewski, Chmielewska, 2011; Winiarski, 1976; Wyszowska, Wyszowski, 2001). Polityka regionalna odnosi się do celowych działań podejmowanych przez władze rządowe na rzecz optymalizacji czynników społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Jej celem jest osiągnięcie założeń rozwojowych, zgodnych z planami krajowymi, na określonym terytorium. Jako część polityki gospodarczej, polityka regionalna stymuluje rozwój gospodarczy i społeczny w regionach poprzez działania władz publicznych (Woś, 2005). Działania te obejmują zapewnienie wsparcia finansowego dla inwestycji, promowanie innowacji i przedsiębiorczości, poprawę infrastruktury i wspieranie współpracy między różnymi zainteresowanymi stronami.

Polityka regionalna rozumiana jest jako zbiór strategicznych działań podejmowanych z inicjatywy rządu we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz innymi instytucjami lokalnymi w kierunku wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej, wyrównywania szans rozwojowych oraz budowania spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym (Hajduga, 2014). W tym kontekście promuje się terytorialną konkurencyjność poprzez wspieranie specjalizacji oraz dywersyfikacji działalności

gospodarczej (Grosse, 2009). Pojawienie się nowoczesnej polityki regionalnej można przypisać okresowi od lat 20. do 30. XX w. Władze, dążąc do ukształtowania nowego porządku społeczno-gospodarczego inspirowanego teorią Keynesa, angażowały środki publiczne w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, mających przeciwdziałać bezrobociu oraz stymulować niedostateczny popyt konsumpcyjny. Zasadą leżącą u podstaw tej strategii w wymiarze przestrzennym było stymulowanie popytu w słabiej rozwiniętych obszarach i wsparcie transformacji społeczno-gospodarczej.

W Unii Europejskiej od początku lat 50. istotne jest dążenie do wzmacniania spójności terytorialnej, tak aby żaden obszar nie był pomijany, a wszystkie miały dostęp do instrumentów rozwojowych (Smętkowski, 2013). Polityka regionalna, odpowiadając na zróżnicowania terytorialne i wspierając wzrost gospodarczy, przyczynia się do budowania bardziej zrównoważonej i spójnej Wspólnoty, zgodnie z celem integracji europejskiej ukierunkowanej na sprawiedliwy rozwój gospodarczy. To przesłanie znalazło swoje odzwierciedlenie w art. 177 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej (WE, 1957): „Polityka Wspólnoty w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju, stanowiąc uzupełnienie polityk realizowanych przez Państwa Członkowskie, sprzyja trwałemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej uprzywilejowanym spośród nich, oraz harmonijnemu i stopniowemu włączaniu krajów rozwijających się do gospodarki światowej”. Dokument założycielski Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podkreślał potrzebę rozwoju całej gospodarki poprzez promowanie harmonijnego rozwoju. Pierwszy okres funkcjonowania wspólnot wykazał, że mechanizmy rynkowe nie tylko zawodzą w zapewnieniu równego rozwoju regionalnego, lecz wręcz przyczyniają się do pogłębiania istniejących nierówności (Adamiec, 2017). W rezultacie pojawiły się inicjatywy dostrzegające potrzebę podjęcia bardziej kompleksowych działań. Problemy gospodarcze będące efektem kryzysu lat 70. doprowadziły do utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹. W tym okresie funkcjonowały już instrumenty pomocowe wspierające transformacje sektorowe:

1. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji², wspierający rozwój obszarów wiejskich oraz promujący inwestycje związane z modernizacją rolnictwa;

1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) utworzony w 1975 r. jest jednym z głównych instrumentów finansowych europejskiej polityki spójności. Służy on złagodzeniu dysproporcji w rozwoju europejskich regionów i podniesieniu poziomu życia w regionach znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji (Kołodziejski, 2023).

2 Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EFOGR-SO) był od 1964 r. jednym z instrumentów finansowych Unii Europejskiej stworzonym w celu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Finansował on szereg projektów związanych z modernizacją rolnictwa, rozbudową infrastruktury wiejskiej i poprawą standardów życia mieszkańców obszarów wiejskich. EFOGR-SO został zastąpiony przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który stanowi obecnie główny instrument wsparcia dla polityki rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej (Nègre, 2022).

2. Europejski Fundusz Społeczny³, którego priorytetem jest działanie na rzecz poprawy sytuacji osób zagrożonych ubóstwem i bezrobociem poprzez finansowanie projektów edukacyjnych, szkoleniowych lub aktywizujących zawodowo;
3. Europejski Fundusz Morski i Rybacki⁴ służący rozwojowi zrównoważonego rybołówstwa, akwakultury oraz ochrony i odnowy ekosystemów morskich;
4. Pożyczki i gwarancje udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny⁵ udzielający pożyczek i gwarancji na realizację inwestycji o małej, średniej i dużej skali.

W kolejnych latach rozwoju polityki regionalnej utworzony został Fundusz Spójności⁶, który finansuje inwestycje infrastrukturalne w sektorach transportu i środowiska naturalnego, promując konwergencję gospodarczą za pomocą ukierunkowanych inwestycji. Najnowszym instrumentem finansowym jest Fundusz Sprawiedliwej Transformacji⁷ funkcjonujący w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Skierowany jest on do regionów uzależnionych od paliw kopalnych oraz produkcji przemysłowej o wysokiej emisji gazów cieplarnianych.

3 Europejski Fundusz Społeczny (EFS) został ustanowiony w 1957 r. w ramach Traktatu Rzymskiego, aby poprawić możliwości zatrudnienia pracowników i wspierać zwiększony ruch pracowników w obrębie UE. EFS jest narzędziem do osiągnięcia celów takich jak: zwiększenie zatrudnienia, pobudzanie edukacji, poprawa sytuacji osób najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne oraz walka z ubóstwem (Harasimowicz, 2022).

4 Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRiA). W 1993 r. utworzono odrębny instrument finansowy zwany Finansowym Instrumentem Orientacji Rybołówstwa (FIOR), który działał pod tą nazwą do roku 2006. Następnie, w latach 2007–2013, był znany jako Europejski Fundusz Rybacki. W kolejnym okresie, od roku 2014 do 2020, funkcjonował jako Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Fundusz służy finansowaniu inicjatyw polityki rybołówstwa. Jest narzędziem wsparcia dla społeczności rybackich, pomagając im zrównoważyć ekonomiczne korzyści z rybołówstwa i akwakultury z potrzebą zachowania zdrowego środowiska morskiego w kontekście globalnych zmian klimatycznych i rosnącej presji na zasoby morskie (Świstak, 2018).

5 Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), założony w 1958 r., finansuje inwestycje długoterminowe, które przyczyniają się do celów politycznych Unii Europejskiej. EBI jest największym na świecie wielostronnym pożyczkodawcą i instytucją finansującą projekty. Jego głównym celem jest wspieranie zrównoważonego wzrostu i tworzenia miejsc pracy poprzez przyciąganie inwestycji prywatnych oraz udostępnianie finansowania, które inaczej byłoby trudne do uzyskania z prywatnych źródeł (Proczek, 2005).

6 Fundusz Spójności to jeden z instrumentów finansowych Unii Europejskiej, mający na celu zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych między krajami członkowskimi. Został stworzony w 1994 r. i jest dostępny dla krajów, których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE (EC, 2023j).

7 Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), utworzony w 2021 r., służący zapewnieniu wsparcia obszarom borykającym się z poważnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi wynikającymi z transformacji w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r. (Gouardères, 2023).

Rozszerzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i program budowy jednolitego rynku europejskiego stanowiły impuls do zmian traktatowych oraz wprowadzenia do art. 130A Jednolitego Aktu Europejskiego postanowień wyznaczających zamiar podejmowania przez Wspólnotę działań, których celem było wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej oraz zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, tworząc tym samym traktatowe podstawy wspólnej polityki regionalnej (Jewtuchowicz, 2016b). Zmiana ta wspierała transformację części państw członkowskich, zapobiegając ich społeczno-gospodarczej marginalizacji. Działania ukierunkowane na redukcję nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych w ramach Wspólnoty są wspierane środkami pomocowymi, a ich istotą jest wyrównanie poziomu życia oraz stworzenie porównywalnych warunków rozwoju dla wszystkich obywateli (Tkaczyński et al., 2008).

Rozwój społeczno-gospodarczy to trwały proces pozwalający na zaspokajanie potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza obecnym i przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb i dąży do konwergencji społecznej (Jewtuchowicz, 2004; Klasik et al., 2013; Konecka-Szydłowska et al., 2019; Korolewska, 2017; Nowakowska, 2017b; Pietrzyk, 2006). Ideą jest zbliżanie elementów składowych poszczególnych gospodarek krajowych oraz innych lokalnych struktur gospodarki krajowej pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (Churski et al., 2018; Parysek, 2015). Dyskusja na temat mechanizmów wpływających na ten rozwój związana jest z terminem „spójności społeczno-ekonomicznej”. Nie zawsze był on formułowany *explicite*; pojawiał się natomiast w ramach nieliniowej wizji rozwoju oraz w odniesieniu do natury i przyczyn bogactwa narodów, kształtowanych przez wolny rynek i konkurencję, które postrzegano jako mechanizmy wzrostu gospodarczego i społecznego (Woźniak, 2007).

Strategiczne programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego pojawiło się w Unii Europejskiej w związku z reformą i pierwszym pakietem Delorsa (Grupa, Koziół, 2014). W jej wyniku budżet Wspólnoty i poszczególne polityki zaczęły być programowane w wieloletnim horyzoncie czasowym. Drugą najważniejszą polityką Wspólnoty, ze względu na skalę środków, stała się polityka spójności, której działania podejmowane są w wymiarze ekonomicznym, społecznym i terytorialnym (Szlachta, 2004). Pierwszym wieloletnim okresem były lata 1989–1993, po nim nastąpiły kolejne, pięcio- i siedmioletnie. Wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego oraz zwiększająca się alokacja środków umożliwiły (Czykier-Wierzba, 2016; Grosse, 2009):

- podjęcie strategicznych działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności i potencjału jednostek terytorialnych,
- określanie obszarów interwencji zgodnie z zasadą inicjowania długofalowego rozwoju,
- skuteczne i efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych,
- konstruowanie priorytetów inwestycyjnych i kierunków działań różnych podmiotów,
- skoordynowane wysiłki wszystkich zaangażowanych,

pozwalając osiągnąć rezultaty w sposób bardziej efektywny niż działania jednoroczne i mniej skoordynowane strategicznie.

Planowanie w perspektywach finansowych, jako proces programowania, określa priorytety polityki regionalnej i alokację środków finansowych w ramach Budżetu Unii Europejskiej. Obejmuje ono w okresach kilkuletnich (Bartoszewicz, 2012):

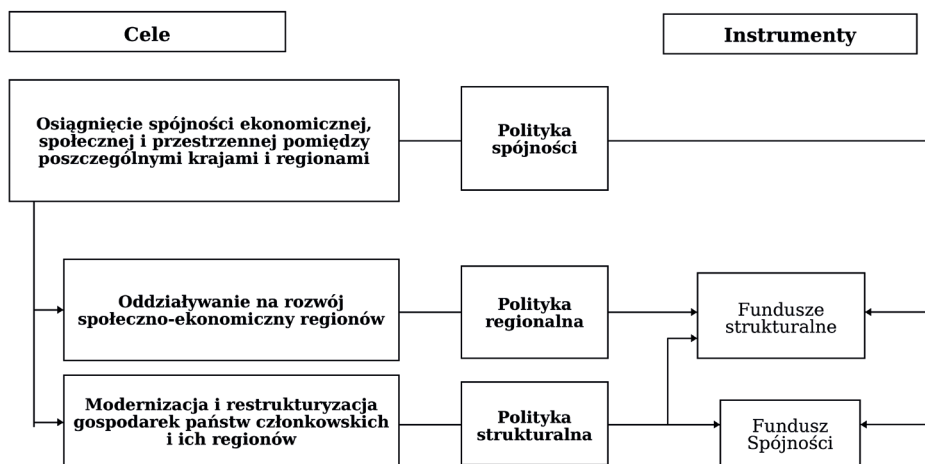
- ustalenie zasad wykorzystania środków finansowych,
- monitorowanie realizacji dofinansowywanych projektów,
- ewaluację osiągniętych wyników,
- uniknięcie nieefektywnego i chaotycznego wydawania funduszy,
- zapewnienie spójnego działania różnych uczestników procesu.

Spójność terytorialna opiera się na zasadach solidarności, pomocniczości oraz zrównoważonego rozwoju, a fundusze strukturalne Unii Europejskiej wspierają proces wyrównywania poziomów rozwoju gospodarczego pomiędzy państwami członkowskimi. Uchwalone ramy strategiczne polityki regionalnej⁸ są dostosowywane do nadrzędnych dokumentów Unii Europejskiej, takich jak strategia „Europa 2020”, która wyznaczyła kierunek rozwoju oparty na inteligentnym wzroście, zrównoważonym rozwoju oraz integracji społecznej. Obecnie ich aktualizacja uwzględnia również nowe inicjatywy, w tym Europejski Zielony Ład, Plany działań na rzecz gospodarki cyrkularnej oraz wnioski wynikające z Semestru Europejskiego, które nadają ramom polityki spójności kompleksowy i wielowymiarowy charakter. Podejmując zagadnienie wieloletniego programowania i zasad finansowania z funduszy strukturalnych, istotne jest zrozumienie wzajemnych powiązań pomiędzy polityką regionalną, polityką strukturalną i polityką spójności. Schemat 6 przedstawia te relacje, ukazując, w jaki sposób poszczególne polityki warunkują się wzajemnie, uzupełniają oraz znajdują odzwierciedlenie w dokumentach określających zasady ich wdrażania.

Priorytety i kierunki rozwoju, które będą realizowane w okresie programowania wraz z planem finansowym, określone są w Wieloletnich Ramach Finansowych (WRF). Negocjacje dotyczące ustalenia kolejnych WRF angażują organy europejskie, instytucje unijne oraz interesariuszy państw członkowskich na przestrzeni kilku lat. W kolejnym etapie w procesie uzgadniania celów i konkretnych obszarów interwencji konstruowane są instrumenty krajowe. Ze względu na istniejące duże rozbieżności w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami proces programowania uwzględnia interesy krajów lepiej rozwiniętych i tych wymagających wsparcia. W ostatnich okresach programowania występuje rosnące zainteresowanie reformami i debatą na temat niezbędnych zmian finansowych w Unii Europejskiej, jednakże istnieje przekonanie o małym prawdopodobieństwie radykalnej transformacji systemu (Sapała, 2021). Badacze zajmujący się budżetem

8 Ramy strategiczne są dokumentem systematyzującym współpracę między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a najważniejszymi zainteresowanymi podmiotami w celu realizacji wspólnej wizji (Tkaczyński, Świsłak, 2013).

UE oraz jego historią odwołują się do koncepcji *path dependence* jako wyjaśnienia dla powolnych zmian w strukturach finansowania Unii. Mimo wielokrotnej krytyki procesu negocjacji wieloletnich ram finansowych, obecny scenariusz pozostaje podobny cyklicznie co siedem lat, powodując ewolucyjne zmiany i reformy (RUE, 2016).



Schemat 6. Powiązania pomiędzy polityką spójności, polityką regionalną i polityką strukturalną Unii Europejskiej⁹

Źródło: Murzyn, 2010.

Proces przygotowania WRF po 2020 r. rozpoczął się w rok po uruchomieniu WRF na lata 2014–2020 i opierał się na dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej. Parlament Europejski (PE) odgrywał bardzo aktywną rolę w dyskusji, wskazując swoje oczekiwania w reformie finansów UE i określaniu priorytetów. PE przedstawił postulat, że po 2020 r. powinny być środki zarówno na tzw. tradycyjne polityki UE, takie jak spójność i rolnictwo, jak i na nowe, strategiczne priorytety w takich obszarach jak polityka migracyjna, bezpieczeństwo, ochrona klimatu, badania i innowacje, a także wsparcie dla młodych (EC, 2016). Zgodnie z potrzebami, priorytetami i zobowiązaniami UE, określony został maksymalny pułap wydatków, który powinien wynosić 1,3% dochodu narodowego brutto Unii (bez Wielkiej Brytanii). W nowych WRF udział wydatków na tzw. nowe priorytety

9 Pojęcie „polityka strukturalna” określone zostało w Traktatach Rzymskich i odnosi się do stosowania instrumentów oddziałujących na elementy w gospodarce i relacje między nimi. Kolejnym wyrażeniem jest „polityka regionalna”, uzasadniona faktem, że przesłanki interwencji ze strony UE są oparte na regionach i znaczna część funduszy Unii jest wykorzystywana na szczeblu regionalnym. Ostatnim terminem, najnowszym z nich, jest „polityka spójności” – ukierunkowana na redukcję dysproporcji rozwoju terytorialnego oraz społeczno-gospodarczego. Warto podkreślić, że te trzy terminy są stosowane wymiennie (Szlachta, 2010).

wzrósł do 29,9% (z 22,8% w 2014–2020) i zbliżył się do wydatków na wspólną politykę rolną i morską (31,9%) oraz na politykę spójności (30,7%) (EP, 2018b). Kompromis został osiągnięty w negocjacjach prowadzonych za pomocą procedury¹⁰ i umożliwił określenie nowych priorytetów polityki regionalnej po roku 2021 (EC, 2021a).

W WRF ustanowiono, na lata 2021–2027, maksymalny pułap wydatków na poziomie 1,074 bln EUR (wszystkie kwoty w cenach z 2018 r.). Nowy budżet obejmuje siedem głównych obszarów, które wskazano poniżej (RUE, 2020):

- jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa: 132,8 mld EUR,
- spójność, odporność i wartości: 377,8 mld EUR,
- zasoby naturalne i środowisko: 356,4 mld EUR,
- migracja i zarządzanie granicami: 22,7 mld EUR,
- bezpieczeństwo i obrona: 13,2 mld EUR,
- sąsiedztwo i świat: 98,4 mld EUR,
- europejska administracja publiczna: 73,1 mld EUR.

Strategie polityczne i akty prawne Unii Europejskiej są opracowywane w celu zapewnienia korzyści obywatelom, firmom oraz innym podmiotom działającym na terenie UE. Przyjęte metody dotyczące lepszego stanowienia prawa gwarantują, że polityka UE jest oparta na solidnych danych i najlepszych dostępnych rozwiązaniach, które proponowane są przez podmioty funkcjonujące na terenie UE i uczestniczące w negocjacjach pakietu legislacyjnego (Czachór, Ruszkowski, 2021). Pakiet spójności na lata 2021–2027 jest zgodny z ustaloną polityką inwestycji długoterminowych, podkreślając znaczenie zaspokojenia potrzeb strukturalnych i inwestycyjnych. Pakiet obejmuje przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i inwestycyjnych o łącznej kwocie ponad 330 mld EUR (w cenach stałych z 2018 r.). W pakiecie znajduje się 5 rozporządzeń regulujących politykę regionalną w całym wieloletnim okresie:

1. Rozporządzenie ramowe,
2. Rozporządzenie ws. Europejskiego funduszu rozwoju regionalnego (EFRR) i funduszu spójności (FS),
3. Rozporządzenie ws. Europejskiego funduszu społecznego plus (EFS+),
4. Rozporządzenie ws. Interreg,
5. Rozporządzenie ws. Funduszu na rzecz sprawiedliwej Transformacji (FST).

W ramach tych mechanizmów około 30% dostępnych środków finansowych kierowanych jest na działania wspierające dekarbonizację różnych sektorów gospodarki. Aby zapewnić skuteczność w osiąganiu celów klimatycznych, każdemu rodzajowi działalności inwestycyjnej przypisuje się określony współczynnik klimatyczny i środowiskowy. Dla projektów wspieranych przez te fundusze określono zasadę „nie czyn poważnych szkód”¹¹, która odzwierciedla europejskie prio-

10 Art. 295 TFUE dotyczący porozumień międzyinstytucjonalnych i trilogów (Dz.U., 2004).

11 Zasadę „nie czyn poważnych szkód” – Do No Significant Harm (DNSH) należy interpretować jako działanie, które zapobiega „poważnym szkodom” dla sześciu celów środowiskowych tj.: łagodzenia zmian klimatu, adaptacji do zmian klimatu, zrównoważonego wykorzystywania

rytety środowiskowe. Tabela 21 prezentuje zestawienie informacji dotyczących zakresu interwencji finansowej funduszy strukturalnych.

Tabela 21. Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej w ramach wieloletniej perspektywy finansowej 2021–2027 w Polsce

Fundusz	Kwota [mld EUR]	Opis
1	2	3
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	200	Fundusz ma na celu rozszerzenie wsparcia na poszczególne regiony i obszary, jednocześnie kładąc większy nacisk na miasta i promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Fundusz dąży również do zwiększenia konkurencyjności i stymulowania wzrostu zatrudnienia w średnich przedsiębiorstwach. W ramach funduszy realizowany będzie program Interreg, na który przeznaczona została kwota ponad 8 mld EUR na projekty transgraniczne wspierające rozwój potencjału społeczno-gospodarczego.
Fundusz Spójności	42,5	Dla państw członkowskich, których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 90% średniej UE, Unia Europejska zapewnia wsparcie transeuropejskich sieci transportowych, a także korzystnych dla środowiska projektów energetycznych i transportowych. Ta pomoc finansowa promuje zrównoważony rozwój poprzez poprawę łączności w krajach i między nimi, zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i zwiększenie efektywności energetycznej. Środki te pomagają wspierać wzrost gospodarczy w słabiej rozwiniętych regionach, jednocześnie stawiając czoła wyzwaniom środowiskowym. Inwestując w wydajne systemy transportowe i czystą energię, UE dąży do stworzenia bardziej zintegrowanej i przyjaznej dla środowiska Europy.
Europejski Fundusz Społeczny Plus	88	Europejski Fundusz Społeczny wspiera tworzenie możliwości zatrudnienia, edukacji, programów szkoleniowych i integracji społecznej w Unii Europejskiej. Jego głównym celem jest wspieranie zatrudnienia poprzez finansowanie inicjatyw, które zwiększają rozwój umiejętności i poprawiają dostęp do rynku pracy. Jednym z obszarów, w których finansowanie z EFS ma znaczący wpływ, jest rozwiązywanie problemów związanych z bezrobociem w państwach członkowskich. Postęp edukacyjny jest jednym z priorytetowych celów wspieranych przez ten fundusz.

i ochrony zasobów wodnych i morskich, gospodarki o obiegu zamkniętym, zapobiegania zanieczyszczeniu i jego kontroli, odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów (EC, 2021d).

1	2	3
		W ramach zaangażowania UE w uczenie się przez całe życie, inwestycje EFS zachęcają do uczestnictwa w formalnych środowiskach edukacyjnych, a także w scenariuszach pozaformalnych poprzez innowacyjne podejścia. Wraz z planem strategicznym opracowanym przy użyciu spostrzeżeń wygenerowanych dzięki mechanizmom monitorowania, fundusze te umożliwiły skuteczne uwzględnienie czynników geoklimatycznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie RUE, 2021.

Zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, Komisja Europejska w lutym 2025 rozpoczęła konsultacje publiczne dotyczące propozycji na lata 2028–2035. Aktualne dyskusje na temat Przyszłości Europy stanowią dogodną okazję do zaprezentowania konkretnych zmian w systemie źródeł dochodów budżetu Unii Europejskiej oraz reformy mechanizmu podejmowania decyzji odnośnie wieloletnich ram finansowych (Ondarza, Ålander, 2021). Nadal istnieje potrzeba dokonania zmian zarówno systemu źródeł dochodów budżetu Unii Europejskiej, jak i reformy mechanizmu podejmowania decyzji odnośnie wieloletnich ram finansowych (Sapała, 2021).

3.2. Podmioty polityki regionalnej i instytucjonalna infrastruktura procesów decyzyjnych

W Polsce od 1992 r. obserwowane jest dynamiczne podejście do programowania rozwoju. Ponad 30 lat doświadczeń zbiega się z bardzo różnymi okresami pod względem przemian społeczno-gospodarczych i politycznych (tabela 22).

Obecny kształt systemu gospodarowania strategicznego w Polsce określają instrumenty polityki regionalnej. Dokumenty strategiczne są narzędziami pomocniczymi programującymi rozwój na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym i służą do:

- zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju,
- spójności społeczno-gospodarczej,
- spójności regionalnej i przestrzennej,
- podnoszenia konkurencyjności gospodarki,
- tworzenia nowych miejsc pracy.

Tabela 22. Etapy programowania rozwoju regionalnego w Polsce w okresie 1992–2021

Okres	Lata	Okres	Charakterystyka
1	1992–1998	Fascynacji ideami zrównoważonego rozwoju i lokalności	– Dominuje przygotowanie dokumentów w skali gminnej dotyczących ekorozwoju i rozwoju społecznego. Skupienie się na diagnozach i wizji rozwoju oraz lokalnych uwarunkowaniach endogenicznych. – Przygotowywanie studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego wraz z planami miejscowymi. – Jednostkowe pojawienie się dokumentów dla euroregionów czy województw.
2	1999–2004	Formalizacji programowania i przygotowań do członkostwa w UE	– Programowanie rozwoju staje się podstawą prowadzenia polityki regionalnej. – Strategie wojewódzkie są pierwszymi kompleksowymi dokumentami opracowanymi dla nowych województw. – Przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej i korzystanie z pomocy przedakcesyjnej. – Strategie lokalne w tym czasie często powstają jako „dodatki do wniosków finansowych”, zamiast być dokumentami zawierającymi realistyczne wizje rozwoju i cele do osiągnięcia.
3	2004–2006	Funkcjonowania w UE, obejmujący programy sektorowe i Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	– Wykorzystanie środków funduszy strukturalnych na projekty prorozwojowe, ale już zaprogramowane. – Obowiązek opracowania przez gminy priorytetów rozwojowych w strategiach lub Planach Rozwoju Lokalnego.
4	2007–2027	Wdrażania polityki spójności UE z wykorzystaniem Regionalnych Programów Operacyjnych oraz programów krajowych	– Przygotowane dokumenty planistyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy i województwa. – Opracowane dokumenty związane z realizacją polityki ekologicznej (w regionie i gminie): program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami. – Przygotowane opracowania specjalistyczne dotyczące dziedzin: innowacyjność, OZE, ekorozwój.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jaworska, 2016; Legutko, 2013.

Artykuł 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wymienia rodzaje strategii rozwoju, które programują działania rozwojowe (Kubicka-Żach, 2021). Są nimi (Dz.U., 2006):

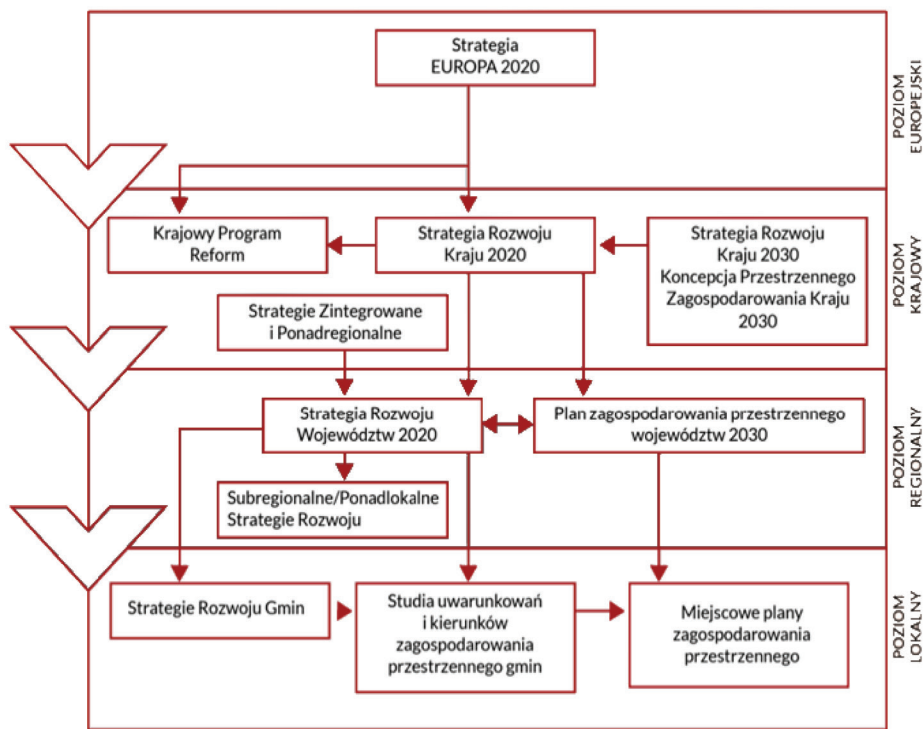
1. Średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym,

gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowany przez strategie rozwoju, o których mowa w pkt 3 i 4, oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;

2. Strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów, rozwoju przestrzennego;
3. Strategia rozwoju województwa – dokument, o którym mowa w art. 11 *zakres strategii rozwoju województwa* ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 oraz z 2023 r. poz. 572);
4. Strategia rozwoju gminy – dokument, o którym mowa w art. 10e *strategia rozwoju gminy* ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572);
5. Strategia rozwoju ponadlokalnego – dokument, o którym mowa w art. 10g *strategia rozwoju ponadlokalnego* ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i w art. 12a *strategia rozwoju związku metropolitalnego* ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2022 r. poz. 2578).

Planowanie rozwoju w Polsce bazuje na opracowywaniu dokumentów o różnym stopniu szczegółowości i zakresie działalności (Brol, 2008; Dziemianowicz, 2012). Plany porządkują działania polityczne w odpowiednie ramy wzrostu i konkurencyjności. W Polsce do roku 2025 funkcjonuje podwójny model strategii planowania rozwoju, co oznacza obecność zarówno planowania społeczno-gospodarczego, jak i przestrzennego (Korenik, Słodczyk, 2005; Nowakowska, 2016; Przygodzki, 2016)¹². W rezultacie na poziomie lokalnym tworzone są oddzielne plany społeczno-gospodarcze oraz przestrzenne. Niemniej jednak, ważne jest, aby te dwa rodzaje planów były ze sobą spójne i uzupełniały się wzajemnie (schemat 7). Zatem osiągnięcie spójności wymaga koordynacji interesariuszy danego terytorium w zakresie planowania strategicznego i przestrzennego oraz koordynacji między procesami na szczeblu krajowym i europejskim (Kamiński, 2021; Markowski, 2016). Reprezentowanie interesów na szczeblu europejskim odpowiednio wzmacnia osiąganie spójności interesów lokalnych społeczności w procesie programowania polityk.

¹² Zgodnie ze zmianami dokonanyymi w lipcu 2023 r. w zakresie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw od 1 stycznia 2026 r. jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są realizować zintegrowany model planowania polityki rozwoju. Obowiązek dotyczy uchwalenia planu ogólnego oraz strategii rozwoju gminy (Dz.U., 2023a).



Schemat 7. Ogólny i uproszczony system strategicznego planowania rozwoju w Polsce w latach 2011–2020¹³

Źródło: Przygodzki, 2016.

W Polsce w 1998 r. wprowadzono strategiczne programowanie rozwoju na poziomie regionalnym (tzn. na poziomie województw) (Gorzelak, Jałowiecki, 2001; Klasik, 2000; Żuber, 2000), które są równocześnie obszarami typu NUTS-2 (Norma dla jednostek statystycznych) Unii Europejskiej. To stało się możliwe po reformie administracyjnej w 1998 r. i akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r. Rozwój na poziomie województw umożliwił zastosowanie strategicznego podejścia nie tylko na poziomie centralnym, ale także na poziomie regionalnym. Poszczególne strategie rozwoju województw różnią się ze względu na stosowaną metodologię i zakres rzeczowy. Różnice wynikają z wielkości, położenia geograficznego, poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, struktur społeczno-gospodarczych, dotychczasowych trajektorii rozwojowych oraz głównych potencjałów i barier rozwojowych poszczególnych województw. Mimo że nie ma uniwersalnych wytycznych dotyczących programowania rozwoju na poziomie wojewódzkim,

¹³ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 została zlikwidowana na mocy przyjętej w 2020 r. nowelizacji Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (MFIPR, 2020).

władze samorządowe adekwatnie do diagnozowanych potrzeb określają politykę rozwojową (Kusideł et al., 2017; Sztando, 2010). Przygotowanie skutecznej strategii rozwoju województwa wymaga zrozumienia specyfiki regionu – wyzwań, potencjalnych możliwości rozwojowych i obszarów, które wymagają interwencji, w tym potrzeb społeczności lokalnych.

Strategie rozwoju województw pełnią funkcję w zarządzaniu i wdrażaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (Ambroziak, Szypulewska-Porczyńska, 2020; MRR, 2017; Murzyn, 2018a; Szafran, 2020; Szlachta, 2014). Są one elementem procesu programowania, jak również są wykorzystywane do określania priorytetów i działań. Umożliwia to wykorzystanie funduszy europejskich w sposób najbardziej efektywny w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Wdrażanie procedur uwzględniających różnych partnerów społecznych i gospodarczych jest elementem tej polityki. Wpływa to na poprawę jakości administracji publicznej zaangażowanej w realizację polityki rozwojowej zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym (Noworól, 2014). Efektywne wdrożenie strategii rozwojowych wymaga skoordynowanego gospodarowania na różnych poziomach administracji (Greta, Tomczak-Woźniak, 2013). Polityka ta umożliwiła stworzenie współczesnego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim, opartego na aktualnych dokumentach strategicznych opracowanych w ujęciu terytorialnym.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, podstawowym dokumentem wyznaczającym kierunki polityki gospodarczej oraz zasady jej realizacji pozostaje strategia o charakterze średniookresowym. Obecnie jest nią Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (RM, 2017). Strategia ta obejmuje działania wspierające obszary słabo rozwinięte, tracące dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze lub zagrożone trwałą marginalizacją. W ramach dokumentu wprowadzane są obszary strategicznej interwencji, które wymagają szczególnego wsparcia ze względu na niski poziom rozwoju gospodarczego i społecznego (Sztanderski, 2017). Wyzwaniem jest identyfikacja potencjału rozwojowego identyfikowanych obszarów oraz wypracowanie odpowiednich działań na rzecz ich rewitalizacji i poprawy sytuacji gospodarczej. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju obejmuje również strategiczne obszary innowacji, odnoszące się do terenów o znaczącym potencjale rozwojowym w aspekcie organizacyjnym i technologicznym.

W okresach programowania europejskiej polityki regionalnej, w których uczestniczyła Polska od 2004 r., dokumentami określającymi plan były: Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Umowa Partnerstwa na lata 2021–2027. Tabela 23 prezentuje cele średniookresowych dokumentów strategicznych w odniesieniu do czynników rozwoju lokalnego.

Tabela 23. Cele średniookresowych planów gospodarczych w Polsce w latach 2004–2027 w odniesieniu do czynników rozwoju lokalnego

Czynniki rozwoju lokalnego	Cele średniookresowych polskich planów gospodarczych w kolejnych okresach programowania UE			
	2004–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
1	2	3	4	5
Potrzeby społeczności lokalnych	–	–	Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych oraz sprawności administracji publicznej	–
Zasoby i walory środowiska przyrodniczego	–	–	Promocja działań dostosowawczych do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku zmiany klimatu	Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa
Inwestowanie infrastrukturalne	Włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej	Wyrównywanie szans rozwojowych poszczególnych regionów	Promowanie zrównoważonego transportu oraz infrastruktury sieciowej	Lepiej połączona Europa – mobilność i regionalne połączenia teleinformatyczne
Poziom nauki, techniki i kultury	Zwiększanie poziomu wykształcenia	–	Edukacja, szkolenia oraz kształcenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie	–
Nowoczesne technologie wytwarzania	–	–	Intensyfikacja badań, rozwoju technologicznego i innowacji	Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza
Teren i korzyści miejsca	–	Efektywne wykorzystywanie endogenicznego potencjału województw oraz racjonalna gospodarka przestrzenią i zasobami środowiska	–	Europa bliżej obywateli – zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych

1	2	3	4	5
Istniejący potencjał gospodarczy	Intensyfikacja procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej	–	Poprawa wykorzystania, jakości i dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)	–
Aktywność zawodowa mieszkańców i poziom ich dochodów	Wspomaganie udziału w procesach rozwojowych wszystkich regionów i grup społecznych	–	Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji	Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych
Lokalny rynek pracy	Zwiększanie poziomu zatrudnienia	–	Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej	–
Poziom i rodzaj przedsiębiorczości	Wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB	Wzrost konkurencyjności, elastyczności i innowacyjności	Zwiększenie konkurencyjności MŚP	–
Stosunki międzynarodowe i współpraca bilateralna	Rozwój międzynarodowej współpracy regionów (przygranicznej i międzyregionalnej)	Rozwój międzynarodowej współpracy regionów (przygranicznej i międzyregionalnej)	Rozwój międzynarodowej współpracy regionów (przygranicznej i międzyregionalnej)	Rozwój międzynarodowej współpracy regionów (przygranicznej i międzyregionalnej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFiPR, 2022c; MliR, 2014a; MRR, 2007; Parysek, 2001; RM, 2003.

Strategie sektorowe (dziedzinowe) określają kierunki rozwoju w konkretnych obszarach działalności. Strategie sektorowe stanowią element planowania polityki regionalnej poprzez ich specjalizowane podejście do różnych dziedzin i sektorów gospodarki (Dymek, 2020). Poprzez precyzyjne ukierunkowanie rozwoju na konkretne obszary, strategie te umożliwiają skoncentrowanie wysiłków i zasobów

na najważniejszych aspektach danej branży czy segmentu rynku. Aktualnie obowiązujące w Polsce strategie sektorowe to (KRM, 2023):

1. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030),
2. Polityka Ekologiczna Państwa 2030 (PEP2030),
3. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040),
4. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (SOR2030),
5. Strategia Produktowności 2030 (SP2030),
6. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 (SRKL2030),
7. Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2030 (SRKS2030),
8. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa (SZRW RiR 2030),
9. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. (SRT2030),
10. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa.

Strategia rozwoju gminy¹⁴, **plan rewitalizacji**, **plan rozwoju lokalnego** to dokumenty niebiorące obligatoryjnie udziału w planowaniu strategicznym na poziomie krajowym czy regionalnym, ale skupiające się na rozwoju gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Strategia rozwoju gminy to dokument programowy, który koncentruje się na rozwoju konkretnej gminy i jej społeczności (Błasiak, 2018; Brol, 2008, 2009; Pietrzyk, 1997; Szlaska, 2007; Sztando, 2010). Określenie priorytetów, celów oraz działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju gminy to dokument opracowywany przez samorząd gminy we współpracy z mieszkańcami oraz interesariuszami, takimi jak lokalne organizacje społeczne, przedsiębiorcy i eksperci (Warczak, 2015). Jest to narzędzie, które umożliwia gminom skoncentrowanie się na ich unikalnych potrzebach i możliwościach rozwojowych. Stanowi podstawę do wdrożenia konkretnych działań i projektów rozwoju społeczno-gospodarczego w gminie. Strategia rozwoju gminy jest elementem gospodarowania rozwojem jednostki samorządu (Dz.U., 1990; Dz.U., 2006).

Strategia rozwoju ponadlokalnego może być wykorzystana do wspierania strategicznego planowania rozwoju na poziomie ponadlokalnym. Koordynacja działań zaplanowanych w tego typu dokumentach stosowana jest w Polsce od okresu programowania 2014–2020 do integracji i realizacji projektów. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)¹⁵ czy Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS)¹⁶ są przykładami dokumentów programowych realizowanych w ramach strategii rozwoju ponadlokalnego (Noworól, 2018b; Rynio, 2011; Siejka, 2014; Wajda, 2018). Dokumenty te koordynują działania różnych podmiotów na poziomie

14 Jak wcześniej wspomniano, strategia rozwoju gminy będzie dokumentem obligatoryjnym od 1 stycznia 2026 r.

15 Zintegrowane Inwestycje Terytorialne są narzędziem, które umożliwia spójną implementację strategii terytorialnych. Projekty realizowane w ramach ZIT będą skoncentrowane na promowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1146, 2014).

16 Podstawą do stosowania instrumentu RLKS w Polsce są zapisy Umowy Partnerstwa – głównego dokumentu strategicznego na poziomie krajowym określającego kierunki interwencji trzech polityk unijnych w Polsce – Polityki Spójności, WPR oraz WPRyby (MiIR, 2014b).

ponadlokalnym, stwarzając dodatkowy impuls do współpracy i realizacji zadań wspólnych dla danego obszaru. Skuteczne wykorzystanie możliwości związanych z pozyskaniem przez samorządy wsparcia finansowego z funduszy unijnych wymaga spełnienia kilku warunków. Oprócz posiadania odpowiedniego kapitału ludzkiego i finansowego, konieczne jest również zapewnienie zgodności planowanych inwestycji ze standardami wyznaczonymi przez programowanie Unii Europejskiej (Noworól, 2018a). Dla zachowania zgodności z polityką strukturalną Unii Europejskiej, określającą główne zasady i kierunki działania, jednostki samorządu terytorialnego powinny posiadać spójny system dokumentów programowych, który umożliwia skuteczne planowanie i realizację działań rozwojowych na poziomie lokalnym. Dokumenty te są nie tylko elementami niezbędnymi do efektywnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, ale spełniają wymogi formalne w procesie ubiegania się o środki unijne (Gralak, 2016). Z perspektywy integracji gospodarowania i planowania odgrywają rolę realizacji zadań w rozwijających się obszarach funkcjonalnych¹⁷. Skuteczne zarządzanie tymi obszarami stanowi wyzwanie głównie ze względu na niewystarczającą strukturę administracyjną dla dynamicznego układu społeczno-przestrzennego i powiązań między ośrodkami miejskimi a ich najbliższym otoczeniem (Bierzyńska-Sudoł, 2018). W praktyce kontrola dużych obszarów funkcyjnych miast jest jednym z głównych oraz trudniejszych wyzwań polityki publicznej i lokalnych organów gospodarowania terytorialnego nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach europejskich. Ważny proces integrowania gospodarowania terytorium ma za zadanie zapewnić zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez koordynację różnych dziedzin polityki, takich jak gospodarka, transport, planowanie przestrzenne, infrastruktura czy też polityka społeczna (Zawora, Kowalska, 2021). Stanowi to także impuls do współpracy i poszukiwania efektywniejszych rozwiązań, które możliwe są dzięki wykorzystaniu efektu synergii i skali. Połączenie różnych instrumentów finansowych oraz działanie oddolne na określonym terytorium spójne jest z nowym paradygmatem polityki regionalnej (Gruchman, 1992; Nowakowska, 2011, 2018; Sługocki, 2018).

Zarówno centralne instytucje administracji publicznej, jak i lokalne samorządy mogą stać się inicjatorami i promotorami koordynacji działań podmiotów publicznych oraz partnerstwa międzysektorowego. Lokalne samorządy tworzą zintegrowane strategie rozwoju i podejmują własne inicjatywy wspierające rozwój społeczności oraz odpowiedzi na wyzwania przedstawiane przez interesariuszy (Nurzyńska, 2013, 2014). To działanie wynika zarówno z indywidualnych potrzeb, jak również braku precyzyjnej interwencji zaplanowanej na poziomie regionalnym czy krajowym. Lokalna skuteczność metody planowania i realizacji opiera się na zasadzie subsydiarności, która umożliwia oddolny charakter procesu decyzyjnego. Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego jest elementem

17 Obszar funkcjonalny, zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju (Żuber, 2012).

funkcjonowania systemu administracji publicznej. Chociaż w ustawodawstwie poszczególnych państw współdziałanie międzyterytorialne ma charakter fakultatywny, praktyka dowodzi, że ugruntowało się ono jako niezbędna i powszechnie akceptowana norma, odzwierciedlająca elastyczność administracji publicznej oraz jej zdolność do adaptacji do dynamicznych przemian społeczno-gospodarczych (Kaczmarek, 2017).

Instrumentami i determinantami realizacji polityki regionalnej na poziomie każdego kraju członkowskiego UE są instrumenty finansowe i budżet UE, w tym przede wszystkim: EFER, Europejski Fundusz Społeczny Plus oraz Fundusz Spójności (tabela 21). Budżet Unii Europejskiej to narzędzie umożliwiające realizację europejskich polityk. Zgodnie z zasadą pomocniczości¹⁸ budżet współfinansuje w zakresie polityki regionalnej działania, których beneficjenci nie mogą zrealizować samodzielnie bez wsparcia środków unijnych lub cele mogą zostać osiągnięte w pełniejszym zakresie. Traktaty o UE oraz o funkcjonowaniu UE wskazują powiązanie pomiędzy środkami finansowymi, kompetencjami i celami określonymi w ramach polityk europejskich:

1. Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk, art. 311 (Dz.U., 2004);
2. Unia dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach, art. 3 (Dz.U., 2016).

Tabela 24. Główne cechy wartości dodanej wydatków określające zasady funkcjonowania budżetu UE

Katalizator działań	Ukierunkowanie działań	Realizm działań
Czynnikiem wyróżniającym wydatki UE jest ich „europejski” wymiar i zdolność do działania jako katalizator zarówno dla inwestorów publicznych, jak i prywatnych. Nacisk kładziony jest na osiągnięcie celów UE, a nie na przyjęcie jedynie „zeuropeizowanych” wersji celów krajowych.	Unikanie duplikacji z wydatkami krajowymi, ale też nieingerowanie we wszystkie dziedziny tworzenia polityki tak, jakby wydatki UE były „czarodziejską różdżką” rozwiązującą wszystkie problemy. Polityki powinny być oceniane pod kątem wszelkiego rodzaju kosztów, które pociągają za sobą (np. te przypadające na państwa członkowskie i beneficjentów) w porównaniu do celów.	Wdrożenie usprawnionych systemów realizacji i ustanowienie jasnej odpowiedzialności za pośrednictwem jednego „właściciela”. Istotne jest, aby wydatki w ramach budżetu UE pozostały realistyczne i skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia pożądaných rezultatów.

Źródło: Cipriani, 2011.

¹⁸ Zasada pomocniczości ma na celu określenie odpowiedniego poziomu interwencji w dziedzinach kompetencji dzielonych między UE a krajami UE. Dotyczy to działań na szczeblu europejskim, krajowym lub regionalnym. W każdym z przypadków UE może interweniować tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż kraje UE odpowiednio na szczeblu krajowym lub lokalnym (Dz.U., 2016, art. 5).

Dla zapewnienia skutecznego gospodarowania oraz realizacji kluczowych priorytetów, budżet Unii Europejskiej jest konstruowany zgodnie z głównymi kierunkami politycznymi wyznaczonymi przez instytucje unijne. Służą temu efektywne mechanizmy koordynacji, które umożliwiają właściwe ukierunkowanie dostępnych środków finansowych na realizację inicjatyw przynoszących optymalne rezultaty. Dzięki temu możliwe jest osiągnięcie zamierzonych efektów politycznych oraz gospodarczych na poziomie wspólnotowym (SPKEwP, 2023). Zintegrowane podejście nie tylko ułatwia płynną koordynację, ale także maksymalizuje efektywność finansową przy jednoczesnym ścisłym przestrzeganiu ustalonych wytycznych zgodnie z przyjętymi zasadami (tabela 24).

Alokacja środków z polityki spójności Unii Europejskiej poprzez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w kolejnych okresach programowania od 2004 do 2027 r. jest zmieniającym się elementem polityki krajowej (tabela 25). Ramy finansowe różnią się dla każdego okresu programowania, odzwierciedlając zmieniające się priorytety i cele Unii Europejskiej. Na alokację środków wpływają specyficzne potrzeby i wyzwania każdego z państw członkowskich (Fedorowicz, 2023), zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (Solilová et al., 2017). Poprzez integrację działań politycznych, gospodarczych i społecznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu równowagi ekologicznej i trwałości procesów przyrodniczych, możliwe jest kształtowanie spójnego modelu rozwoju odpowiadającego współczesnym wyzwaniom cywilizacyjnym.

Tabela 25. Wielkość środków z polityki spójności Unii Europejskiej alokowana w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności w kolejnych okresach programowania w latach 2004–2027 w Polsce

Okres programowania	Całkowita wielkość środków [mld EUR]	Struktura środków finansowych w funduszach europejskich					
		EFRR [%]	FST [%]	EFSA+ [%]	EFOiGR [%]	EFMA [%]	FS [%]
2004–2006	11,4	40,9	–	15,4	9,3	1,6	32,8
2007–2013	67,3	52,0	–	15,0	–	–	33,0
2014–2020	82,5	47,3	–	15,3	10,1	–	27,3
2021–2027	75,9	62,4	5,1	17,0	–	0,7	14,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFIPR, 2022c; MliR, 2014a; MRR, 2007; RM, 2003.

Alokacje na Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego pozostają niezmiennie znaczące w wydatkach. Te dwa fundusze stanowią zasadnicze filary polityki regionalnej UE we wspieraniu konwergencji między regionami przy jednoczesnym stymulowaniu konkurencyjności zarówno na poziomie krajowym, jak również lokalnym. Począwszy od perspektywy 2007–2013 konieczne było przeznaczenie środków na osiągnięcie celów środowiskowych

zgodnie z zasadą *earmarking*¹⁹ (Murzyn, 2018a). W latach 2021–2027 alokacje środków na cele ekologiczne, zgodnie ze zobowiązaniem UE do zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, zostały rozszerzone na nowe obszary, w tym na gospodarkę cyrkularną. Ten wzrost finansowania odzwierciedla rosnące znaczenie ochrony środowiska w procesach produkcyjnych i nawykach konsumpcyjnych w osiąganiu długoterminowych celów społecznych i gospodarczych (Gorzelać, Smętkowski, 2019). Tabela 26 prezentuje obszary inwestycji polityki regionalnej UE oraz wielkość alokacji w Polsce.

Tabela 26. Architektura programów w ramach perspektywy finansowej na lata 2021–2027 w Polsce

Nazwa programu	Opis obszaru inwestycyjnego	Kwota [mld PLN]
1	2	3
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	– bezpieczeństwo energetyczne, – rozwój odnawialnych źródeł energii, – ochrona środowiska, – bezpieczny i ekologiczny transport, – ochrona zdrowia, – rozwój kultury, – ochrona dziedzictwa kulturowego	113,4
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	– wsparcie przedsiębiorców, B+R, wdrożeń nowych rozwiązań, – środowisko przyjazne innowacjom, transfer i komercjalizacja technologii, – zazielenienie przedsiębiorstw, wsparcie w osiąganiu celów Europejskiego Zielonego Ładu	37,1
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	– poprawa sytuacji osób na zmieniającym się rynku pracy, – rozwój edukacji i usług zdrowotnych, – wsparcie w opiece nad dziećmi i osobami ze szczególnymi potrzebami	18,8
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	– ultraszybki Internet szerokopasmowy, – rozwój e-usług, – cyberbezpieczeństwo, – kompetencje cyfrowe społeczeństwa	9,2
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	– rozwój biznesu, – doskonalenie transportu,	12,3

¹⁹ Zgodnie z art. 9 rozporządzenia 1083/2006, w ramach zasady *earmarking* w ramach programów operacyjnych rezerwowany jest ustalony procent przyznanego współfinansowania z funduszy. Wskazane środki finansowe ukierunkowuje się na priorytety Unii Europejskiej obejmujące promowanie konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, w tym osiąganie celów wyznaczonych w pakiecie Wzrost i zatrudnienie (RUE, 2006).

1	2	3
	– sieci energetyczne, – ochrona środowiska, – turystyka	
Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową	– wsparcie najuboższych i najbardziej potrzebujących	2,4
Fundusze Europejskie dla Rybactwa	– polityka rybołówstwa, – polityka morską, – zrównoważone rybołówstwo, – ochrona żywych zasobów morza, – bezpieczeństwo żywnościowe, – rozwój zrównoważonej niebieskiej gospodarki, – bezpieczeństwo oraz czystość mórz i oceanów	2,3
Fundusze Europejskie na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo	– Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), – Fundusz Zintegrowanego Gospodarowania Granicami (IZGW), – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW)	1,3
Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	– wzmacnianie potencjału beneficjentów Funduszy Europejskich, – przedsięwzięcia koordynacyjne	2,5
16 programów regionalnych	– przedsiębiorczość, – dostęp do edukacji, – poprawa ochrony zdrowia, – wsparcie kultury, – infrastruktura społeczna, – ochrona środowiska, – technologie cyfrowe, – energetyka, – transport	155,4
Programy Interreg (Europejskiej Współpracy Terytorialnej)	– wymiana kulturowa, – współpraca naukowa, – rozwój współpracy biznesowej i samorządowej	2,2

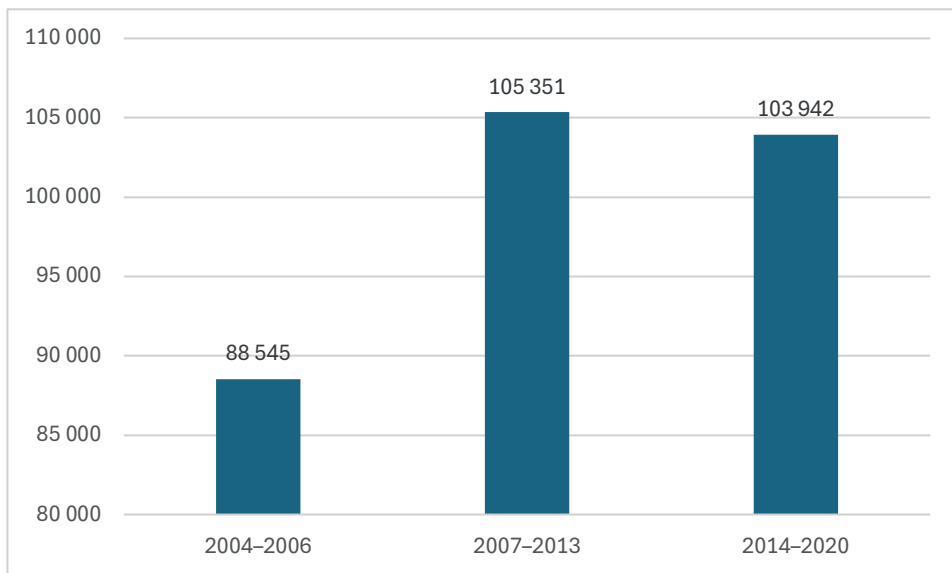
Źródło: opracowanie własne na podstawie EC, 2023i; MFiPR, 2022a.

Analiza zgodności między priorytetami politycznymi Unii Europejskiej a strukturą alokacji jej budżetu stanowi istotne narzędzie poznawcze, umożliwiające lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania samej UE oraz kierunku zachodzących zmian instytucjonalnych i programowych. Pozwala ona również wskazać te obszary polityki, które w procesie programowania zyskują relatywnie większe znaczenie. Badanie umożliwia ocenę, w jakim stopniu konkretne polityki publiczne są odzwierciedleniem nadrzędnych celów integracyjnych i jak dostosowują się do nich na różnych etapach rozwoju wspólnoty. Pomaga to wyjaśnić strategiczne wybory dokonywane przy określaniu, gdzie alokować fundusze w sektorach, takich jak polityka zagraniczna, inicjatywy badawcze, sieci transeuropejskie,

wyzwania środowiskowe na dużą skalę i kwestie bezpieczeństwa – wszystkie uznane za podstawowe obszary ponadnarodowych regulacji w UE.

Wydatki budżetowe ewoluują wraz z rozwojem polityki UE. W całym tym procesie istotną rolę odgrywają grupy interesu, niezależne agencje, opinia publiczna, media i społeczności międzynarodowe (Murzyn, 2018b). Cała procedura rozwija się poprzez szereg odrębnych wydarzeń, które są stale ewaluowane i dostosowywane, aby zapewnić kompleksowe zrozumienie potrzeb. Ocena w jaki sposób priorytety polityczne Unii Europejskiej są odzwierciedlone w budżecie to odpowiedź na pytanie dotyczące zasad i powiązania z pytaniami o charakter Unii Europejskiej i jej ewolucje. Rozwój wydatków budżetowych następuje razem z rozwojem polityk Unii Europejskiej (Keating, 2004).

W ramach funduszy strukturalnych od roku 2004 do lipca 2023 r. zrealizowano liczbę 298 838 projektów. Wykres 9 przedstawia liczbę współfinansowanych przez Fundusze Europejskie projektów na przestrzeni trzech perspektyw finansowych (2004–2013, 2014–2020, 2021–2027). W ciągu tego okresu fundusze strukturalne przyczyniły się m.in. do tworzenia miejsc pracy, wzrostu gospodarczego, rozwoju infrastruktury oraz poprawy jakości życia. Wartość tych projektów osiągnęła sumę wynoszącą ponad 1,203 bln PLN. Z całkowitej wartości projektów dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wyniosło ponad 712 mld PLN.

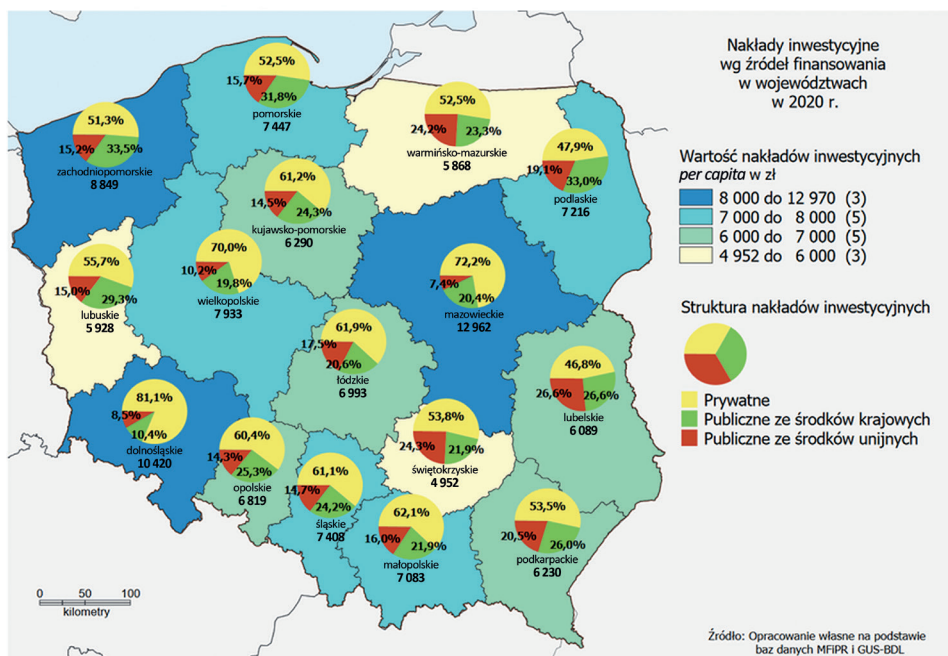


Wykres 9. Liczba projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich w perspektywach 2004–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020 w Polsce

Źródło: MFIPR, 2023b.

Wkład finansowy oraz liczba zrealizowanych projektów pokazują skalę funduszy strukturalnych jako narzędzia wspierania rozwoju regionalnego i zrównoważonego wzrostu w ramach polskich instrumentów finansowych. Rycina 3

przedstawia udział nakładów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych. Efekty polityki spójności skoncentrowane są na procesie wzmacniania integracji i rozwijania terytoriów. W 2020 r. instytucje rządowe i samorządowe przeznaczyły 104,4 mld PLN brutto na inwestycje w środki trwałe. Około 40,5% tych inwestycji było współfinansowanych ze środków unijnych, co stanowi wzrost o około 1,7 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim. Z kolei całkowite wydatki na inwestycje publiczne wyniosły w tym okresie 112,0 mld PLN, co wskazuje, że inwestycje ze środków unijnych stanowiły ponad 37,8%. Należy jednak podkreślić, że od momentu przystąpienia Polski do UE obserwuje się stałą tendencję wzrostową udziału inwestycji finansowanych ze środków unijnych w inwestycjach publicznych ogółem (KOT, 2022; MFIPR, 2022b). Do 2013 r. ich udział osiągnął imponujący poziom 42,7%. Pokazuje to nie tylko zdolność Polski do uzyskania dostępu do znacznych środków finansowych z programów Unii Europejskiej, ale także podkreśla jej zaangażowanie w wykorzystanie tych zasobów do rozwoju społeczno-gospodarczego i zwiększenia spójności regionalnej. Nakłady inwestycyjne brutto na środki trwałe w 2020 r. rosły w tempie wyższym niż byłoby to obserwowane bez inwestycji współfinansowanych ze środków UE (rycina 3).



Różnica między Polską a pozostałymi krajami UE-27 pod względem PKB na mieszkańca zmniejszyła się o 24,2 punktu procentowego w latach 2004–2020, co przypisywane jest efektom skutecznego wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce (Antosiewicz et al., 2019). Szacuje się, że około 8,4% średniego rocznego tempa wzrostu gospodarczego Polski w tym okresie można bezpośrednio powiązać z projektami współfinansowanymi ze środków Unii Europejskiej (Antosiewicz et al., 2019; GUS, 2023). Uzyskane wyniki wskazują, że fundusze unijne odegrały istotną rolę we wspieraniu procesu konwergencji społecznej i gospodarczej Polski względem pozostałych państw członkowskich. Środki finansowe przekazywane w ramach programów ukierunkowanych na przeciwdziałanie bezrobociu, wspieranie osób z niepełnosprawnościami, ograniczanie wykluczenia społecznego oraz rozwój kompetencji edukacyjnych wśród przedsiębiorców i pracowników przyczyniły się do wyraźnego przyspieszenia dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Prezentacja obszarów oddziaływania i efektów osiągniętych w latach 2004–2020 w perspektywie interwencji planowanych w okresie 2021–2027 (tabela 27) pozwala na kompleksowe zwizualizowanie dotychczasowych postępów. Zapewnia to wgląd w realizację strategii w kolejnym okresie programowania 2021–2027. Wyzwaniem dla całego systemu wdrażania funduszy strukturalnych jest wykorzystanie dotychczasowych osiągnięć przy jednoczesnym stawieniu czoła powstającym nowym wyzwaniom, takim jak transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej.

Tabela 27. Rezultaty interwencji polityki spójności w latach 2004–2020 w perspektywie planowanych rezultatów okresu programowania 2021–2027 w Polsce

Obszar interwencji	Opis rezultatów
1	2
Postęp naukowy i innowacje	– Wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność w kontekście zglobalizowanego świata; – Intensyfikacja badań powiązana z przeznaczaniem większych zasobów na prowadzenie nowatorskich badań w różnych dziedzinach; – Zwiększony poziom produktywności i efektywność działalności przedsiębiorstw na jednolitym europejskim rynku; – Wsparcie środowiska przedsiębiorczości sprzyjającego innowacjom jako obszar promowania kreatywności w organizacjach; – Udział sektora przedsiębiorstw w projektach badawczo-rozwojowych oraz promocja współpracy między instytucjami akademickimi, podmiotami przemysłowymi i agencjami rządowymi, zgodnie z modelem potrójnej helisy
Technologia informacyjno-komunikacyjna	– Poprawa rozwoju niezawodnej infrastruktury dla systemów informatycznych; – Wyeliminowanie barier w zakresie dostępności do usług opartych na rozwiązaniach cyfrowych; – Podniesienie jakości ICT poprzez inwestycje w działania badawczo-rozwojowe;

1	2
	– Rozszerzenie dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych poprzez przezwyciężenie wyzwań związanych z lukami w łączności; – Niwelowanie cyfrowych podziałów, tak aby każdy miał równe szanse na uczestnictwo w naszym coraz bardziej napędzanym technologicznie społeczeństwie
Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw	– Wzrost innowacji technologicznych skierowanych na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego; – Badania eksperymentalne i działania rozwojowe na rzecz tworzenia miejsc pracy i nowej wartości w przestrzeni społeczno-gospodarczej; – Rozwój współpracy administracji publicznej, a także powiązania między krajami stymulujące skorzystanie z zagranicznych inwestycji w badania i rozwój; – Promocja postępu w ramach Gospodarki Opartej na Wiedzy; – Integracja gospodarcza odgrywająca zasadniczą rolę w ułatwianiu dyfuzji technologii ponad granicami – zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej
Gospodarka niskoemisyjna	– Transformacja obejmująca wszystkie sektory gospodarki dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju; – Wdrażanie strategii i polityk, które zmniejszają emisję gazów cieplarnianych, zwiększają efektywność energetyczną i promują wykorzystanie zasobów odnawialnych na poziomie lokalnym; – Inwestycje w inicjatywy badawczo-rozwojowe koncentrujące się na czystych technologiach; – Rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych umożliwiających rozwój systemów monitorowania do pomiaru śladu węglowego; – Promocja zmian zachowań wśród przedsiębiorstw i osób fizycznych na rzecz powszechnego przyjęcia zrównoważonych praktyk we wszystkich sektorach gospodarki
Przystosowywanie się do zmian klimatu i łagodzenie ich skutków	– Zarządzanie ryzykiem i podejmowanie wyzwań związanych ze zmianami klimatu; – Wdrażanie środków dostosowujących do przewidywanych skutków zmian klimatu, w tym dostosowanie infrastruktury i systemów zapewnienia odporności na zmieniające się warunki klimatyczne; – Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i zminimalizowanie ich negatywnego wpływu na środowisko; – Przyjęcie polityk mitygacyjnych, które priorytetowo traktują długoterminowe cele zrównoważonego rozwoju, przy jednoczesnym uwzględnieniu kwestii sprawiedliwości społecznej; – Rozwój innowacyjnych technologii wytwarzania czystej energii i zrównoważonych praktyk gospodarowania zasobami
Zrównoważony transport	– Rozwiązania dotyczące niedoborów przepustowości w krytycznych elementach infrastruktury sieciowej; – Zwiększenie liczby środków transportu, które negatywnie wpływają na środowisko, zmniejszając zatory komunikacyjne; – Rozwój transportu publicznego, wdrażanie inicjatyw wspólnych przejazdów i inwestowanie w pojazdy elektryczne; – Poprawa przepustowości, wydajności i niezawodności istniejącej sieci infrastruktury; – Optymalizacja systemów gospodarowania ruchem przy użyciu zaawansowanych technologii, w tym inteligentnych systemów transportowych;

Tab. 27 (cd.)

1	2
	– Integracja planowania przestrzennego z planowaniem transportu, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad zrównoważonego rozwoju środowiska
Trwałe i wysokiej jakości zatrudnienie	– Wsparcie mobilności siły roboczej; – Rozwój dostępu do zróżnicowanych perspektyw zatrudnienia w różnych regionach i branżach; – Realizacja programów rozwoju umiejętności, platformy wymiany informacji na temat dostępnych miejsc pracy i możliwości szkoleniowych w innych obszarach lub sektorach; – Uelastycznienie rynku pracy i budowanie odpornej gospodarki, w tym transnarodowy przepływ pracowników; – Tworzenie nowych ról zawodowych i zwiększona integracja społeczna
Integracja społeczna	– Promowanie oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji; – Likwidacja barier w równym dostępie do zasobów, możliwości i usług; – Tworzenie wspierającego środowiska, które odnosi się zarówno do przyczyn strukturalnych, jak i natychmiastowego wsparcia dla osób stojących przed wyzwaniami społeczno-ekonomicznymi; – Udział w europejskich inicjatywach promujących rozwój społeczny poprzez dzielenie się najlepszymi praktykami w różnych krajach
Edukacja i kształcenie zawodowe	– Programy obejmujące nabywanie umiejętności i uczenia się przez całe życie; – Rozwój umiejętności i wiedzy przez całe życie umożliwiający dostosowanie się do zmieniających się wymagań rynku pracy; – Przeciwdziałanie dyskryminacji różnych grup społecznych i wspieranie inkluzywności; – Polityki zorientowane na integrację umożliwiającą skuteczniejszą integrację różnorodnych osób w zespołach roboczych i zwiększanie wydajności

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFiPR, 2022a.

3.3. Przekształcenia polityki regionalnej UE wspierające rozwój gospodarki cyrkularnej

Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska i koncepcja zrównoważonego rozwoju po raz pierwszy pojawiła się w dyskusjach podczas Międzynarodowej Konferencji Ekspertów UNESCO w 1968 r. (UNESCO, 1968). Zwrotnym momentem był rok 1972 w trakcie Pierwszej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka, która odbyła się w Sztokholmie, gdzie przyjęto Deklarację Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka, a ochrona środowiska stała się obowiązkiem państw. Kolejny raport został opublikowany w 1987 r. pod tytułem „Nasza wspólna przyszłość”, który powstał podczas sesji Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ (ONZ,

1987a). W odpowiedzi na to wezwanie, Unia Europejska przyjęła w 2001 r. strategię dotyczącą zrównoważonego rozwoju. Weryfikacja tej strategii miała miejsce w 2006 r., co umożliwiło realizację długoterminowej wizji zrównoważonego rozwoju, która obejmuje wzajemnie wspierający się wzrost gospodarczy, spójność społeczną i ochronę środowiska.

Publikacja kolejnych raportów i wpływowych prac, takich jak „Granice wzrostu”, „Ludzkość w punkcie zwrotnym”, „The Barefoot Revolution”, „The First Global Revolution”, „Crossing Boundaries: Global Collapse or Secure Future?” odegrała znaczącą rolę w zmianie perspektyw dotyczących wzajemnych powiązań między ludźmi (społeczeństwem) a środowiskiem naturalnym (Wodzikowski, 2019). Publikacje te podniosły świadomość na temat złożonej relacji, która wykracza poza naturę i technologię, obejmując także aspekty społeczne, filozoficzne czy etyczne (Fisk, 2010). Obok postępów poczynionych dzięki badaniom naukowym nad ekologią, organizacje pozarządowe, zielone partie i ruchy społeczne aktywnie przyczyniają się do zmiany paradygmatu. Ich wspólne wysiłki wzmocniły przekonanie, że troska o środowisko nie ogranicza się wyłącznie do kwestii ekologicznych, ale obejmuje również szersze elementy społeczno-kulturowe. Podkreślając te wielowymiarowe aspekty interakcji człowieka z naturą, rośnie świadomość tego, jak dobrobyt społeczny ściśle wiąże się z ochroną środowiska (Deters, 2019). Publikacje wydane przez Klub Rzymski, w szczególności raporty, podkreślały, że ze względu na niekontrolowaną ekspansję populacji, szybką industrializację, wyczerpywanie się zasobów naturalnych i rosnące zanieczyszczenie środowiska, ludzkość stanie w obliczu limitu wzrostu za około 100 lat.

Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. wprowadził koncepcję zrównoważonego rozwoju do polityki – w tym na poziomie regionalnym i lokalnym (KNZ, 1992). W 2002 r. w Johannesburgu podczas Szczytu Ziemi priorytetowe zadania obejmowały: zapewnienie wody i warunków sanitarnych, energii, zdrowia, rolnictwa i różnorodności biologicznej (KNZ, 2002). Podczas kolejnego szczytu w Rio de Janeiro zaprezentowano zależności Milenijnych Celów Rozwoju²⁰, a także potrzebę uwzględnienia i zintegrowania trzech podstawowych filarów (społecznego, gospodarczego i środowiskowego). Doświadczenie zdobyte podczas wdrażania rozwoju do procesów programowania w ciągu ostatnich dwudziestu lat pozwala na podsumowanie i identyfikację optymalnego modelu, który jest zgodny ze współczesnymi wyzwaniami społeczno-gospodarczymi i głównymi priorytetami Unii Europejskiej (Bachinger et al., 2020).

To rosnące uznanie dla zrównoważonego rozwoju doprowadziło do globalnych wysiłków na rzecz osiągnięcia sprawiedliwego postępu gospodarczego,

20 1. Zlikwidowanie skrajnego ubóstwa i głodu, 2. Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, 3. Wspieranie zrównoważenia w prawach mężczyzn i kobiet oraz wzmocnienie pozycji kobiet, 4. Zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci, 5. Poprawa stanu zdrowia kobiet ciężarnych i położnic, 6. Zwalczanie AIDS, malarii i innych chorób, 7. Zapewnienie stanu równowagi ekologicznej środowiska, 8. Rozwijanie i wzmacnianie światowego partnerstwa w sprawach rozwoju (KNZ, 2012).

społecznego i środowiskowego. Przyjęcie Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dodatkowo podkreśla to zobowiązanie do przejścia na zrównoważone praktyki zakorzenione w prawach człowieka i równości we wszystkich sektorach (ONZ, 2015). W proces realizacji tych założeń włączani są kluczowi interesariusze, przy jednoczesnym respektowaniu zasad określonych w ramach SDG, co umożliwia spójne i inkluzywne podejście do wdrażanych działań (Gruchelski, Niemczyk, 2016). Wspólna wizja wymaga od rządów i korporacji włączenia praktyk zrównoważonego rozwoju do planów strategicznych kierowanych jasną wizją polityczną, która priorytetowo traktuje długoterminowy dobrobyt społeczny wraz z ochroną zasobów naturalnych. Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 składa się z 17 powiązanych ze sobą celów (tabela 28).

Tabela 28. Cele zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych

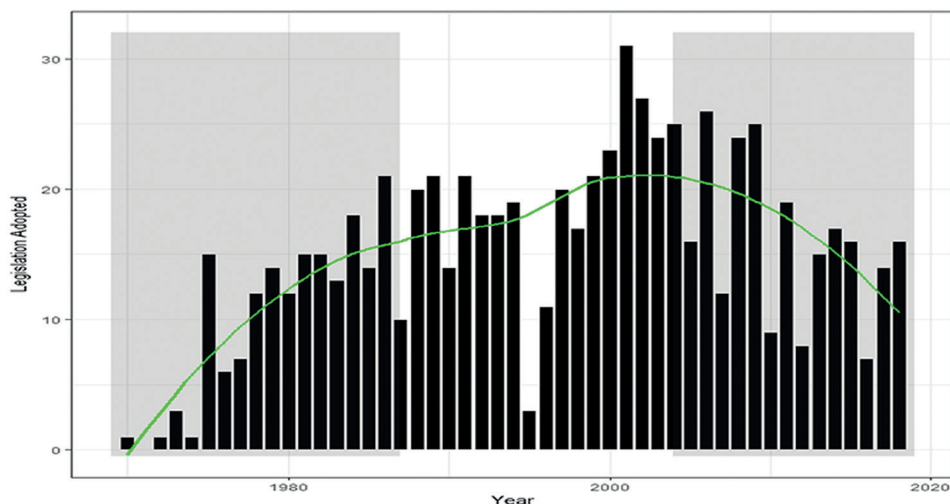
Cel nr	Nazwa celu
1	2
1	Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
2	Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo.
3	Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt.
4	Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie.
5	Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt.
6	Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi.
7	Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie.
8	Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi.
9	Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność.
10	Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami.
11	Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.
12	Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji.
13	Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.
14	Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony.

1	2
15	Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.
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.
17	Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Źródło: SDG, 2023.

Samorządy lokalne włączając cele zrównoważonego rozwoju do swoich planów rozwoju i polityk mogą stawić czoła konkretnym wyzwaniom w swoich społeczno-ściach, włączając się w ogólnoswiatową strategię. Partnerstwa uznają, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga współpracy między różnymi podmiotami (Adamowicz, Zwolińska-Ligaj, 2022; Dagilienė et al., 2021). Należą do nich rządy, przedsiębiorstwa, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i osoby fizyczne. Jednostki samorządu terytorialnego i lokalni liderzy dysponują potencjałem, aby dokonać postępów w osiąganiu zrównoważonego rozwoju, wykorzystując wiedzę, zasoby i współdziałanie. Zależy to jest od stopnia zaangażowania i koordynacji na arenie subpaństwowej, ale także ponadpaństwowej.

Polityka środowiskowa UE wykorzystwała globalną perspektywę, proponując rozwiązania wspierające zmiany jakościowe w gospodarce i społeczeństwie. Kierunek ten zaowocował bardziej rygorystycznymi niż w innych miejscach na świecie standardami, oraz zwiększoną adaptacją przepisów do globalnych zamierzeń (Dunford, Qi, 2020). UE jako organizacja koordynująca działania krajów członkowskich posiada jedno z najbardziej progresywnych polityk środowiskowych. Surowość prawa, zakres zagadnień, które obejmuje, to podstawowe aspekty jakościowe unijnego prawa ochrony środowiska (Braun, 2014). Zakres ilościowy obejmujący prawo ochrony środowiska w Unii Europejskiej można przedstawić za pomocą jej działalności legislacyjnej (Burns et al., 2019). W latach 1970–2013 Rada UE przyjęła ponad 600 aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska, co odpowiada ponad jednemu aktowi prawnemu miesięcznie. Intensywność działalności legislacyjnej UE charakteryzowała się zróżnicowaną zmiennością w trzech wyróżnionych poniżej okresach (wykres 10).



Wykres 10. Liczba dyrektyw, rozporządzeń i decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Parlament Europejski w dziedzinie środowiska w okresie 1970–2018

Źródło: Deters, 2019.

Trzy okresy tworzenia polityki ochrony środowiska w Unii Europejskiej to (Deters, 2019):

1. Faza powstawania. Faza ta rozpoczęła się około 1973 r. wraz z pierwszym Programem Działań na rzecz Środowiska. Inicjatywa legislacyjna pochodziła od krajów członkowskich, a uchwalane akty prawne były efektem negocjacji bilateralnych i międzyrządowych. Liczba aktów legislacyjnych w tej fazie wyniosła 173 akty prawne, około 0,82 aktu miesięcznie;
2. Faza ekspansji i konsolidacji. Faza ta rozpoczęła się w 1987 r. wraz z Jednolitym Aktem Europejskim. Inicjatywa legislacyjna pochodząca od krajów członkowskich była zastępowana przez propozycje aktów prawnych przedstawianych przez organy Europejskie. Metoda wspólnotowa umożliwiała większą efektywność przygotowania propozycji aktów prawnych będących rezultatem kompromisów merytorycznych i dążenia do osiągnięcia konsensusu w trakcie prac komitetów przygotowawczych i grup roboczych. W trakcie tej fazy dominowała idea wspólnotowa odkładająca na bok świadomość narodową. W tym okresie dorobek legislacyjny wzrósł do 330 aktów, co równało się około 1,63 aktu miesięcznie, wskazując na wzrost aktywności legislacyjnej;
3. Faza elastyczności. Faza ta rozpoczęła się w 2004 r. wraz z rozszerzeniem o kraje środkowej i wschodniej Europy. Zwiększona liczba członków oraz wydłużony okres negocjacji spowodował zwiększoną rolę Komisji Europejskiej, która przejęła inicjatywę legislacyjną. Wyniki legislacyjne w tej ostatniej fazie to 232 akty prawne w ciągu 14 lat, czyli około 1,32 aktu prawnego miesięcznie, co wskazuje na spowolnienie tempa legislacji. W tej fazie

polityka stała się również mniej ambitna, pozostawiając więcej miejsca na elastyczność i wyjątki.

Proces konsolidacji „zielonego dorobku prawnego” odnosi się do wzmocnienia, rozszerzenia i zapewnienia spójnego stosowania zbioru przepisów dotyczących ochrony środowiska w Unii Europejskiej, które nastąpiło po 1993 r. Regulacje te, zwane łącznie „zielonym dorobkiem”, obejmują różne kwestie środowiskowe, w tym jakość powietrza i wody, gospodarkę odpadami, ochronę przyrody i inne (Krämer, 2012). Proces miał znaczenie podczas rozszerzenia UE, ponieważ oznaczał, że nowe państwa członkowskie były zobowiązane do przestrzegania istniejących przepisów środowiskowych. Kraje przystępujące wykazywały się ponadprzeciętną transpozycją istniejącego zielonego dorobku prawnego do ich ustawodawstwa krajowego, a liczba powiązanych aktów prawnych wzrosła w tym czasie znacząco (Andonova, Van Deveer, 2012). Nowe państwa członkowskie początkowo postrzegały politykę środowiskową jako „rozszerzenie kryteriów przystąpienia”. Wskazuje się jednak, że państwa te zaczęły umacniać swoją pozycję w procesie decyzyjnym, wykazując rosnący wpływ na politykę środowiskową UE. Pod tym względem „konsolidacja zielonego dorobku prawnego” jest ciągłym procesem, który zapewnia zgodność i ewolucję z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i ich egzekwowanie.

Unijne prawo ochrony środowiska odzwierciedla surowość w stosunku do wymagań państw członkowskich o wysokim i niskim poziomie regulacji. Oznacza to, że polityka środowiskowa UE nie tylko osiągnęła konsensus między państwami członkowskimi o różnych celach środowiskowych, ale często przekraczała najniższy wspólny mianownik, dążąc do wyższych poziomów ochrony środowiska (Siuta, 2005). Należy zauważyć, że pomimo różnorodności wśród państw członkowskich, UE była w stanie zapewnić skuteczny rozwój (Młynarski, 2019), przekraczając minimalne oczekiwania i wymagania niektórych państw członkowskich.

Włączenie treści środowiskowych w art. 191–193 Jednolitego Aktu Europejskiego oznaczało znaczący rozwój regulacji środowiskowych w Unii Europejskiej. Artykuły te przyznały UE wyraźne uprawnienia do uchwalania przepisów koncentrujących się wyłącznie na kwestiach środowiskowych, bez wpływu celów gospodarczych. Zmiana ta została dodatkowo potwierdzona przez wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE, w których uznano, że ochrona środowiska jest nieodłącznym elementem. W szczególności art. 114 TFUE umożliwia postęp w tworzeniu prawa ochrony środowiska (Dz.U., 2004). Zapewniając ramy prawne dla harmonizacji przepisów związanych z kwestiami wspólnego rynku, artykuł ten umożliwił i przyspieszył postępy ukierunkowane w szczególności na ochronę naszego środowiska. Podkreśla on, w jaki sposób wysiłki integracyjne mogą być zgodne ze względami ekologicznymi przy jednoczesnym zrównoważeniu aspektów społecznych i gospodarczych. Artykuł 191 TFUE podkreśla, że przy formułowaniu polityk środowiskowych należy zwrócić należytą uwagę zarówno na rozwój społeczno-gospodarczy Europy jako całości, jak i na zrównoważony rozwój. Stanowi on podstawę dla aktualnej polityki w pakiecie Europejski Zielony Ład.

Pakiet energetyczno-klimatyczny znany jako 3×20 odnosił się do trzech głównych celów (RUE, 2007).

1. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% (przy założeniu roku bazowego 1990). Cel ten stanowił odpowiedź na pilną potrzebę łagodzenia zmian klimatycznych i zwalczania ich negatywnych skutków;
2. Podniesienie udziału odnawialnych źródeł energii do poziomu 20% całkowitego zużycia energii w Unii Europejskiej stanowiło istotny krok w kierunku dywersyfikacji europejskiego mixu energetycznego oraz ograniczenia uzależnienia od paliw kopalnych, poprzez rozwój czystych i bardziej przyjaznych środowisku źródeł energii;
3. Zwiększenie efektywności energetycznej z celem osiągnięcia ogólnej poprawy poziomów efektywności o 20%. Środki w zakresie efektywności energetycznej prowadzą do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i służą optymalizacji wykorzystania zasobów.

Komisja Europejska podjęła w 2007 r. działania legislacyjne koncentrujące się na kwestiach klimatycznych i energetycznych. W ramach programu prac jednym z głównych priorytetów był przegląd istniejącego prawodawstwa UE związanego ze zmianami klimatu i polityką energetyczną (RUE, 2007). Podjęte zostały inicjatywy legislacyjne wzmacniające wysiłki na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Jednym z aspektów proponowanych zmian jest poprawa skuteczności i wydajności tego mechanizmu rynkowego w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych. Wdrażając takie środki regulacyjne w ramach mechanizmów rynkowych, takich jak reformy ETS i korekty cen emisji dwutlenku węgla na granicach, decydenci dążą do osiągnięcia łagodzenia skutków zmian klimatu, a także redukcji ogólnej emisji gazów cieplarnianych (Nowak, 2021).

W trakcie przeglądu strategii w 2009 r. Komisja Europejska zauważyła utrwalone nie zrównoważone trendy i wskazała na konieczność zintensyfikowania wysiłków na rzecz ich wyeliminowania (EC, 2023n). Komisja uznała również postępy poczynione przez UE w promowaniu zasad zrównoważonego rozwoju w obszarach polityki (w tym w polityce handlowej i rozwojowej) i podkreśliła jej wiodącą rolę w rozwiązywaniu problemów związanych ze zmianami klimatycznymi i rozwijaniu gospodarki niskoemisyjnej. Zrównoważony rozwój stał się oficjalnie jednym z długoterminowych celów Unii Europejskiej, zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U., 2016).

Unia Europejska, jak podkreślają przedstawiciele rządów krajów, odgrywa w dziedzinie międzynarodowych działań na rzecz ochrony klimatu rolę wiodącą (RUE, 2007). Podczas szczytu w Lizbonie w 2000 r.²¹ przyjęto strategię transformacji w kierunku podniesienia poziomu konkurencyjności w skali globalnej.

21 Na spotkaniu na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. szefowie rządów państw Unii Europejskiej uzgodnili nowy cel strategiczny: osiągnięcie do 2010 r. pozycji najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. W tym okresie Parlament Europejski zatwierdził szereg ustaw dotyczących gospodarki, głównie zmierzających do otwarcia rynków dla różnych towarów i usług (EP, 2004).

Strategia ta kładła nacisk na promowanie innowacji i postępu technologicznego jako ważnych czynników zrównoważonego wzrostu. Szczyt w Göteborgu, który odbył się w 2001 r.²², uzupełnił tę strategię o elementy związane z długoterminowym rozwojem społecznym i gospodarczym, które nadały priorytet zrównoważonemu rozwojowi środowiska. Strategia Europa 2020 (EC, 2010), która została przyjęta w marcu 2010 i obowiązywała do końca 2020 r., wskazywała pięć celów rozwojowych UE:

1. Zwiększenie zatrudnienia;
2. Promowanie badań i innowacji;
3. Zmiany klimatu i energia: strategia podkreśla konieczność skoncentrowania wysiłków na sprawach klimatu i energii;
4. Edukacja: strategia obejmuje temat poprawy i rozbudowy systemów edukacji;
5. Walka z ubóstwem: strategia podkreśla konieczność skupienia się na zmniejszeniu ubóstwa.

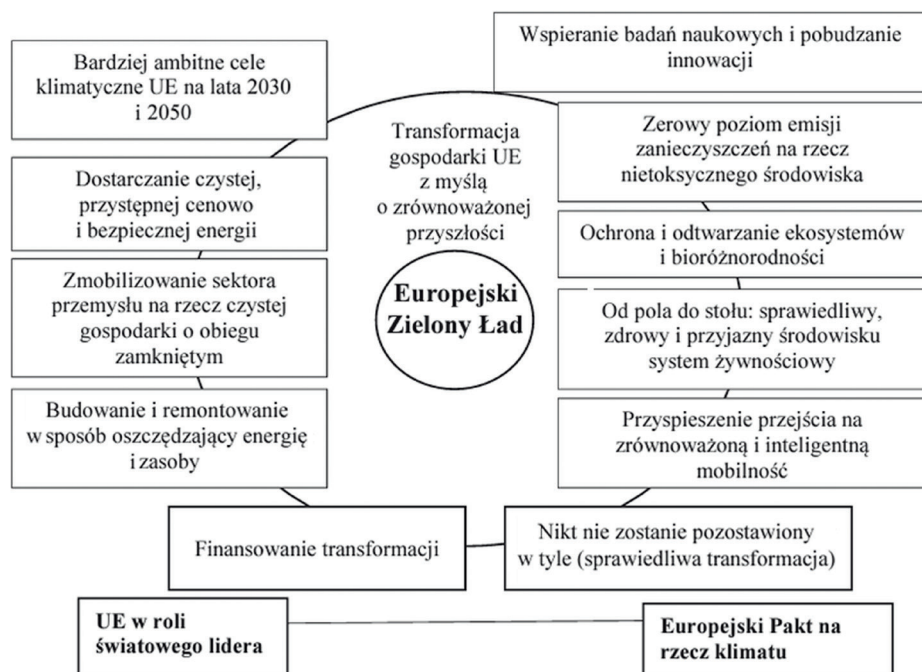
Dokument ten wyznaczył kierunki działań sprzyjających wzrostowi inteligentnemu, inkluzywnemu i opartemu na racjonalnym wykorzystaniu zasobów, tworząc podstawy dla poprawy efektywności gospodarczej. Zawiera on również zalecenia dotyczące wdrażania poszczególnych rozwiązań na poziomie krajowym, z uwzględnieniem specyfiki kontekstu społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego poszczególnych państw członkowskich. Strategia ta zakładała, że dzięki wspólnym działaniom państw członkowskich nastąpi przyspieszenie w kierunku przezwyciężenia kryzysu gospodarczego przy jednoczesnym uczynieniu gospodarki UE inteligentną o większej spójności społecznej (Staniłko, 2020). Łącząc zasoby i wiedzę specjalistyczną z różnych sektorów, partnerstwa przyczyniają się do skuteczniejszych strategii wdrażania i promują znaczące zaangażowanie wszystkich podmiotów (Sikora, 2021).

Zaproponowane zmiany okazały się początkiem gruntownej transformacji gospodarek krajów członkowskich. Działania UE ewoluują w kierunku wykreowania optymalnego modelu i wdrożenia gospodarki cyrkularnej. W 2019 r., na podstawie wcześniejszych dokumentów, takich jak: Strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju, Strategia Lizbońska, Deklaracja z Göteborga, Komisja Europejska zaprezentowała dokument będący priorytetami politycznymi pod nazwą Europejski Zielony Ład. Stanowi on plan działania osiągnięcia postępu gospodarczego, przy jednoczesnym zapewnieniu neutralności klimatycznej (EC, 2019b). U podstaw tej wizji leży koncepcja osiągnięcia zerowej emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. traktowanej jako kierunek transformacji, a nie dosłowny cel do osiągnięcia (Słupik, 2020). Poprzez napędzanie tej zielonej transformacji za pomocą mechanizmów gospodarowania zakorzenionych w integracji i zasadach zrównoważonego rozwoju, UE stara się nie tylko chronić środowisko naturalne, ale także

22 Na spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się w Göteborgu 15 i 16 czerwca 2001 r., ustalono dalsze polityczne kierunki działania Unii Europejskiej. Rada Europejska przyjęła strategię trwałego rozwoju i dodała kontekst ochrony środowiska do strategii lizbońskiej, ukierunkowanej na zatrudnienie, reformy gospodarcze i spójność społeczną (RUE, 2001).

stymulować innowacje, zrównoważone inwestycje, tworzenie miejsc pracy i ogólny dobrobyt społeczny. Ten ambitny plan wymaga nie tylko znacznych zasobów finansowych, ale także bezprecedensowego przeprojektowania systemu społeczno-gospodarczego w Unii Europejskiej (Musiał, Szumiec, 2021).

Wdrożenie takiej inicjatywy wymaga znacznych inwestycji w zielone technologie i infrastrukturę. Wymaga również realizacji polityk i przepisów promujących praktyki efektywnego gospodarowania zasobami, ochronę różnorodności biologicznej i zrównoważone rolnictwo (Ortega-Gil et al., 2021). Efektem będą również zmiany społeczne, ponieważ przejście na gospodarkę niskoemisyjną wymaga zmiany wzorców konsumpcji i stylu życia. Zwiększenie świadomości społecznej na temat środków łagodzących zmiany klimatu może stymulować zmianę zachowań w kierunku bardziej świadomych ekologicznie wyborów (schemat 8).



Schemat 8. Zróżnicowanie obszarów koordynacji polityki Europejskiego Zielonego Ładu

Źródło: EC, 2019b.

Europejski Zielony Ład wiąże się z międzynarodowymi konsekwencjami politycznymi i instytucjonalnymi, które mogą mieć znaczący wpływ na radykalne zmiany w zakresie ochrony środowiska. Odejście Europy od paliw kopalnych może mieć negatywne konsekwencje dla krajów eksportujących te surowce do UE, gdyż często stanowią one ważne źródło ich dochodów (Sójka, 2022).

Rola interwencji środowiskowej w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej jest rozumiana jako integralny element działań na rzecz zrównoważonego

rozwoju. Obejmuje ona środki łagodzenia degradacji środowiska, promowanie odnawialnych źródeł energii, wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i ochrony różnorodności biologicznej oraz zapewnienie ogólnej ochrony i zachowania ekosystemów określone za pomocą trzech głównych celów formułujących europejską politykę ochrony środowiska do roku 2050 (EC, 2023d):

1. Ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE;
2. Przekształcenie gospodarki unijnej w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
3. Ochrona Europejczyków przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu.

Aby skutecznie sprostać tym złożonym wyzwaniom w ramach polityki regionalnej, konieczne jest przyjęcie holistycznego podejścia, które uwzględnia zarówno cele krótkoterminowe, jak i długoterminowe cele zrównoważonego rozwoju (EP, 2023c).

Tabela 29. Szanse i wyzwania gospodarki cyrkularnej w ramach planowanej polityki regionalnej okresu 2021–2027 w Polsce

Szanse	Wyzwania
1	2
1. Powiązanie z koncepcją zrównoważonego rozwoju gospodarczego, poprzez minimalizację zużycia zasobów i emisji gazów cieplarnianych i utraty różnorodności biologicznej. 2. Wzrost innowacyjności sektorów. 3. Utrzymywanie wartości w produktach tak długo, jak to możliwe. 4. Oddzielenie pojęć „wzrostu” i „postępu” od zużycia materiałów i degradacji środowiska. 5. Serwicyzacja i oddzielenie od produkcji stwarza firmom możliwości zmiany ich modeli, zwiększenia trwałości produktów i przeprojektowania ofert. 6. Promocja projektowania produktów w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, naprawę lub odnowienie przed recyklingiem.	1. Transformacja na gospodarkę opartą na usługach wymaga fundamentalnej zmiany zachowań konsumentów, ze zwiększonym naciskiem na korzystanie z produktów, a nie na ich posiadanie. 2. Pomimo inicjatyw takich jak Europejski Zielony Ład, krajo-braz legislacyjny musi być bardziej solidny (spójny, jednoznaczny, uzupełniony systemem aktów operacyjnych). 3. Przekształcenie gospodarki opartej na sprzedaży produktów w gospodarkę skoncentrowaną na wydajności lub korzystaniu z usług. 4. Pomimo postępu technologicznego w obszarze recyklingu, sam ten proces nie gwarantuje pełnej zrównoważoności gospodarki. Wymaga on nadal znacznego zużycia energii i surowców, a z ekonomicznego punktu widzenia nie jest opłacalny we wszystkich frakcjach odpadów. 5. Przejście na gospodarkę opartą na usługach musi zapewnić, że nie pogłębi ona różnic gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich. 6. UE jest uzależniona od importowanych surowców. Transformacja wymaga strategicznych inwestycji w sektorach takich jak energia odnawialna, rolnictwo i zakłady recyklingu, aby zastąpić importowane dostawy. 7. Ustanowienie standardowych metod śledzenia i raportowania postępów w kierunku gospodarki cyrkularnej. 8. Ułatwienie i zachęcanie do rozwoju nowych technologii, które umożliwiają recykling, ponowne wykorzystanie i redukcję odpadów.

Tab. 29 (cd.)

1	2
7. Ekoprojektowanie stylizujące i optymalizujące wykorzystanie zasobów i minimalizację zależności od coraz rzadszych surowców.	9. MŚP stanowią trzon europejskiej gospodarki, posiadają jednak ograniczenia zasobów i brak wiedzy specjalistycznej. 10. Wspieranie dogłębnego zrozumienia koncepcji gospodarki cyrkularnej w społeczeństwie wśród przedsiębiorstw i decydentów. Obejmuje to wiedzę na temat korzyści i praktycznych kroków niezbędnych do jej wdrożenia. 11. Koordynacja i współpraca między różnymi sektorami i państwami członkowskimi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EC, 2023b.

Ewolucja europejskiej polityki regionalnej od zrównoważonego rozwoju do gospodarki cyrkularnej jest ważnym tematem we współczesnym dyskursie naukowym (Calisto Friant et al., 2021; Colasante et al., 2022; Dziuba et al., 2022; EMAF, 2015a; Kirchherr et al., 2018; Kovacic et al., 2020; Salvatori, 2019; Smol et al., 2020). Jednym z czynników stojących za tą zmianą jest chęć sprostania wyzwaniom środowiskowym, takim jak zmiany klimatyczne, utrata różnorodności biologicznej i zanieczyszczenie środowiska. Biorąc pod uwagę zasady zrównoważonego rozwoju, można dostrzec szanse dla środowiska w przypadku udanej transformacji. Tabela 29 systematyzuje czynniki, które wpływają na długoterminową odporność gospodarki oraz równoczesne zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Świadome decyzje decydentów zwiększają szansę na skuteczne osiągnięcie założonych celów strategicznych. Wdrażanie modelu cyrkularnego sprzyja innowacjom oraz kreowaniu nowych miejsc pracy.

Zgodnie z proponowanymi przez Komisję Europejską planami dotyczącymi przyszłej polityki spójności i jej odnowionego programu badań i innowacji, wprowadzono dodatkową inicjatywę znaną jako „Stairway to Excellence”. Program ten wspiera europejskie regiony w odpowiednim przygotowaniu się na przyszłość poprzez działania, które otrzymają wsparcie finansowe z funduszy UE przydzielonych w okresie 2021–2027. Inicjatywa „Stairway to Excellence” jest odpowiedzią na potrzebę europejskich regionów, aby zwiększyć ich zdolności innowacyjne i zapewnić, że są dobrze przygotowane na nadchodzące wyzwania (EC, 2018a). Od 2021 r. proces ten jest wzmacniany poprzez ukierunkowane inwestycje w projekty innowacyjne na poziomie regionalnym, finansowane z wykorzystaniem unijnych instrumentów wsparcia, takich jak program „Horyzont Europa” oraz mechanizmów przewidzianych w ramach polityki spójności.

Ramy polityki miejskiej zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich zostały określone w Nowej Karcie Lipskiej (MFIPR, 2021), która zawiera wytyczne dotyczące skutecznego rozwoju obszarów miejskich. Jednym z aspektów podkreślonych w tym dokumencie jest znaczenie zasobów finansowych, w tym funduszy, instrumentów finansowych i programów UE, które wspierają polityki wdrażane w imieniu europejskich miast (Salamon, 2021). Podkreśla on potrzebę

zapewnienia silnego wymiaru miejskiego w ramach polityki spójności i instrumentów programowania przyjętych przez Unię Europejską na lata 2021–2027. Termin „miasto cyrkularne” odnosi się do terenów miejskich, które funkcjonują w oparciu o zasady gospodarki cyrkularnej (Lakatos et al., 2021). Koncepcja ta koncentruje się na integracji i wsparciu prezentowanych celów i narzędzi (tabela 30).

Tabela 30. Cele i narzędzia polityki zrównoważonego rozwoju na terenach miejskich związanej z transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej

Cele transformacji terenów miejskich	Narzędzia udostępniane w ramach polityki spójności
– Efektywne gospodarowanie zasobami; – Inteligentne technologie zwiększające poziom wydajności zasobów; – Zrównoważony rozwój i integracja praktyk z różnymi aspektami życia miejskiego; – Stopniowy postęp na podstawie planowania strategicznego i etapowej realizacji; – Współpraca między różnymi podmiotami; – Priorytetowe traktowanie rozwoju praktyk i technologii.	– Zamykanie pętli zasobów; – Recykulacja i innowacje techniczne; – Opracowanie polityk i ram prawnych; – Angażowanie interesariuszy; – Dostosowanie infrastruktury i układu Infrastrukturalnego; – Włączenie cyfryzacji; – Eksperymentowanie i powielanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Lakatos et al., 2021; MFIPR, 2022c.

Właściwości te mają charakter ogólny i mogą podlegać modyfikacjom w zależności od specyficznych uwarunkowań oraz przyjętego modelu działania w ramach poszczególnych struktur miejskich. Wsparcie finansowe planowane jest zarówno w formie konkursów konkurencyjnych, jak i w ramach obszarów funkcjonalnych. Transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej wymaga interwencji politycznych, które wykraczają poza wymogi sektorowe i obejmują skupienie się na czynnikach lokalnych. Zwiększająca się rola modelu gospodarki cyrkularnej wynika z powiązania celów i narzędzi zrównoważonego rozwoju i polityki spójności (Arsova et al., 2022). Polityki promują współpracę między regionami poprzez transfer wiedzy i technologii oraz rozwijanie wiedzy lokalnej, co stwarza zachęty do innowacji w istniejących branżach (Vanhamäki et al., 2021). Aby zrealizować priorytety określone w planie działania UE, dotyczące gospodarki cyrkularnej (EC, 2020), wspierane są regionalne strategie rozwoju uwzględniające lokalne czynniki instytucjonalne (Henrysson, Nuur, 2021):

1. Bliskość fizycznych przepływów i aktywów takich jak regionalne łańcuchy dostaw i połączenia z większymi rynkami;
2. Dojrzałość i różnorodność sieci rynkowych wiążąca się z rozwojem i dywersyfikacją rynków towarów i usług w kontekście regionalnym;
3. Nieodłączne wartości i wzorce współpracy zbiorowych norm, postaw i zachowań, tj. lokalne zwyczaje, tradycje i ramy instytucjonalne dyktujące sposób, w jaki organizacje współpracują ze sobą.

Czynniki instytucjonalne odgrywają zarówno stymulującą, jak i opóźniającą rolę w procesie transformacji. Wyzwaniem jest przezwyciężenie istniejących systemów i struktur oraz uwolnienie od istniejących ram politycznych, które mogą skutkować efektem „blokady”. Ustalone wzorce działania stają się trudne do zmiany ze względu na ograniczenia instytucjonalne, legislacyjne lub kulturowe. Oddziaływanie instrumentów wsparcia programowane jest w różnych skalach – indywidualnej, organizacyjnej, regionalnej, krajowej i europejskiej (Vanhamäki et al., 2020). Zamiana ustalonych zachowań i norm została zamierzona jako stopniowy proces. Obejmuje to postawy wobec konsumpcji i odpadów, a także współpracę i współdziałanie między zainteresowanymi.

3.4. Instrumenty polityki spójności wspierające model cyrkularny w Europie

Polityka spójności na lata 2021–2027 kształtuje trajektorię rozwoju Unii Europejskiej, stanowiąc jedną trzecią długoterminowego budżetu UE. Przyznana na politykę spójności kwota, wynosząca łącznie 378 mld EUR z funduszy UE, ma ogromny potencjał, ponieważ szacuje się, że przyniesie około 545 mld EUR z inwestycji, uwzględniając współfinansowanie krajowe zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego (EC, 2023c). Ten istotny napływ środków finansowych nie tylko podkreśla znaczenie, ale także demonstruje silne zaangażowanie we wspieranie wzrostu gospodarczego i rozwoju w państwach członkowskich poprzez ukierunkowane inicjatywy finansowe. To strategiczne podejście przyjęte przez Unię Europejską odzwierciedla jej zaangażowanie w ułatwianie postępu społeczno-gospodarczego zarówno na poziomie regionalnym, jak i ponadnarodowym. Poprzez kierowanie znacznych zasobów do tych programów finansowania, istnieje możliwość wprowadzenia zmian w różnych dziedzinach, takich jak rozwój infrastruktury, badania i innowacje, poprawa edukacji, gospodarka cyrkularna. W latach 2021–2027 w ramach polityki spójności przydzielane środki finansowe i podejmowane działania ukierunkowane są na osiągnięcie pięciu celów:

1. Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja gospodarcza (1. cel);
2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa (2. cel);
3. Lepiej połączona Europa – mobilność i regionalne połączenia teleinformatyczne (3. cel);
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych (4. cel);
5. Europa bliżej obywateli – zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych (5. cel).

Uwzględniając powyższe cele polityczne, sformułowane zostały cele szczegółowe, które są śledzone za pomocą określonej liczby wskaźników. Zastosowanie wskaźników ułatwia ocenę skuteczności i przejrzystości w procesach kształtowania polityki regionalnej. Wdrożenie ram monitorowania odgrywa również rolę w identyfikowaniu luk lub wyzwań, które mogą pojawić się podczas procesu wdrażania. Regularnie mierząc wyniki w odniesieniu do ustalonych wskaźników, decydenci mogą ocenić skuteczność i efektywność swoich inicjatyw. Podejście oparte na danych umożliwia podejmowanie decyzji w oparciu o dowody, zapewniając dokładne informacje, na których można oprzeć przyszłe działania (Rokicki, 2011). Uwzględniając zarówno nadrzędne cele polityki, jak i szczegółowe cele, tworzony jest obraz nie tylko na poziomie ogólnym, ale także w odniesieniu do poszczególnych obszarów interwencji (tabela 31).

Tabela 31. Cele polityki spójności UE w okresie 2021–2027 i liczba wskaźników monitorowania zastosowanych w umowie partnerstwa w Polsce

Cel polityki	Cel szczegółowy (nazwy skrócone)	Wskaźnik produktu	Wskaźnik rezultatu	Liczba ogółem
1	2	3	4	5
CP1 Bardziej inteligentna Europa	RSO 1.1 Badania i innowacje	10	9	19
	RSO 1.2 Cyfryzacja społeczeństwa	2	3	5
	RSO 1.3 Konkurencyjność MŚP	2	4	6
	RSO 1.4 Umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji	2	2	4
	RSO 1.5 Łączność cyfrowa	2	2	4
CP2 Bardziej przyjazna dla środowiska Europa	RSO 2.1 Efektywność energetyczna	5	3	8
	RSO 2.2 Energia odnawialna	2	2	4
	RSO 2.3 Inteligentne systemy energetyczne	3	2	5
	RSO 2.4 Przystosowanie się do zmian klimatu	8	4	12
	RSO 2.5 Zrównoważona woda	3	3	6
	RSO 2.6 Gospodarka o obiegu zamkniętym	3	3	6
	RSO 2.7 Ochrona przyrody i różnorodności biologicznej	4	3	7
	RSO 2.8 Zrównoważona mobilność miejska	6	3	9
CP3 Połączona Europa	RSO 3.1 Zrównoważona TEN-T	7	6	22
	RSO 3.2 Zrównoważony transport	9		

Tab. 31 (cd.)

1	2	3	4	5
CP4 Społeczna Europa	RSO 4.1 Infrastruktura rynku pracy	1	1	2
	RSO 4.2 Infrastruktura kształcenia i szkoleń	2	2	4
	RSO 4.3 Integracja społeczności marginalizowanych	2	1	3
	RSO 4.4 Integracja obywateli państw trzecich	1	1	2
	RSO 4.5 Dostęp do opieki zdrowotnej	2	3	5
	RSO 4.6 Kultura i zrównoważona turystyka	1	1	2
CP5 Europa bliższa obywatelom	RSO 5.1 Zintegrowany rozwój na obszarach miejskich	6	–	6
	RSO 5.2 Zintegrowany rozwój na innych obszarach			
Współpraca	Wspólne wskaźniki Interreg	13	7	20
Sprawiedliwa transformacja	JSO1.1 Sprawiedliwa transformacja*	1	1	2
	Ogółem	97	66	163

* W załączniku III do rozporządzenia w sprawie FST wymieniono odpowiednie wspólne wskaźniki, które są głównie podzbiorami wspólnych wskaźników EFRR i EFS. Niniejsza tabela przedstawia oddzielnie dwa specyficzne wskaźniki FST z rozporządzenia w sprawie FST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EC, 2021c.

W Polsce za wdrażanie Funduszy Europejskich od 2019 r. odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Jego zadaniem jest nadzorowanie i administrowanie Umową Partnerską – dokumentem, który określa alokację środków z Funduszy Europejskich. Polska podjęła kroki zapewniające zgodność z przepisami prawa i procedurami w zakresie alokacji. Instytucją audytową, która nadzoruje system gospodarowania i kontroli, jest Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej. Generalny Inspektorat ściśle współpracuje z interesariuszami, takimi jak Ministerstwo Finansów i urzędy kontroli skarbowej we wszystkich 16 województwach. Takie wspólne podejście zapewnia kompleksowy nadzór zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Głównym zadaniem tej instytucji jest przeprowadzanie audytów dotyczących zgodności funkcjonowania i certyfikacji systemu wykorzystania funduszy UE (MFIPR, 2022a).

Dla zagwarantowania przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu środkami pochodzącymi z Funduszy Europejskich niezbędne jest właściwe udokumentowanie wszystkich wydatków. Proces certyfikacji zakłada szczegółową weryfikację dokumentacji finansowej w celu potwierdzenia jej rzetelności, autentyczności

oraz zgodności z obowiązującymi regulacjami prawnymi. W sytuacjach, w których wykryte zostaną nieprawidłowości lub rozbieżności w alokacji Funduszy Europejskich, konieczne staje się, aby odpowiedzialne strony zwróciły otrzymane finansowanie. Aby zwiększyć efektywność wdrażania i ułatwić monitorowanie, a także działania audytowe wykorzystywany jest zintegrowany system informacyjny. Służy on jako centralne repozytorium zawierające informacje dotyczące różnych programów i projektów, które dodatkowo usprawnia cały cykl realizacji projektu od jego rozpoczęcia do zakończenia, ułatwiając procesy certyfikacji za pomocą środków cyfrowych (MFIPR, 2022a).

Przydział i wykorzystanie Funduszy Europejskich regulują przepisy Unii Europejskiej²³, a także ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w latach 2014–2020. Biorąc pod uwagę, że różne instytucje są odpowiedzialne za wdrażanie konkretnych programów, konieczne jest ustanowienie ujednoliconego podejścia. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wydaje wytyczne obejmujące różne obszary. Dokumenty te, znane jako wytyczne horyzontalne, zapewniają spójność we wszystkich instytucjach zaangażowanych we wdrażanie programów²⁴.

-
- 23 1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (zwane „rozporządzeniem ogólnym”); 2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1059 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (zwane „rozporządzeniem ws. EWT (Interreg)”); 3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (zwane „rozporządzeniem ws. EFRR i Funduszu Spójności”); 4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (zwane „rozporządzeniem ws. EFS+”); 5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (zwane „rozporządzeniem ws. FST”).
- 24 Obowiązujące wytyczne na dzień 1 sierpnia 2023 r. Wytyczne dotyczące sposobu korygowania nieprawidłowych wydatków; warunków księgowania wydatków oraz przygotowania prognoz wniosków o płatność do Komisji Europejskiej w ramach programów polityki spójności; szczegółowego opisu priorytetów (SZOP) krajowych i regionalnych programów; komitetów monitorujących; ewaluacji polityki spójności; wyboru projektów; monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów; kontroli realizacji programów polityki spójności; realizacji zasady partnerstwa; kwalifikowalności wydatków; korzystania z usług ekspertów w programach; realizacji zasad równościowych w ramach funduszy unijnych; warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej; wykorzystania środków pomocy technicznej; korzystania z usług ekspertów w programach Interreg; zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym hybrydowych; realizacji projektów z udziałem

Każdy program operacyjny współpracuje z komitetem monitorującym, któremu powierzono obowiązki zgodnie z rozdziałem 5 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. (Dz.U., 2022). Zadania te obejmują ocenę postępów w realizacji programu, dogłębną analizę wszelkich potencjalnych wyzwań, które mogą utrudniać osiągnięcie zamierzeń, oraz aktywną współpracę przy zatwierdzaniu modyfikacji. Komitet monitorujący przygotowuje i zatwierdza kryteria oceny i wyboru projektów ściśle powiązanych z odpowiednimi programami. Skład jest starannie określony i obejmuje przedstawicieli różnych podmiotów, takich jak władze rządowe, administracja lokalna oraz partnerzy społeczno-gospodarczy. Taki skład zapewnia integracyjne podejście do procesów decyzyjnych poprzez uwzględnienie perspektyw interesariuszy zaangażowanych w rozwój regionalny i umożliwia reprezentację zgodnie z nowym paradygmatem rozwoju terytorialnego (MFIPR, 2022a; Tkaczyński, Świstak, 2013).

Ewaluacja jest systematyczną procedurą wykorzystywaną do oceny wpływu programów i projektów, które otrzymują finansowanie z Funduszy Europejskich. Głównym zadaniem ewaluacji jest ocena jakości i skuteczności realizowanych inicjatyw. Tradycyjnie proces ten prowadzony jest w oparciu o badania zlecane przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie funduszy. Jego zasadniczym przeznaczeniem jest doskonalenie procesu realizacji – zarówno poprzez bieżące dostosowanie działań wdrożeniowych w trakcie trwania programu, jak i poprzez ocenę rezultatów oraz efektywności konkretnych projektów po ich zakończeniu. (MFIPR, 2023a).

Odpowiedzialność za rozdzielanie i kontrolowanie funduszy jest rozłożona na wiele różnych instytucji. Ta złożoność strukturalna wynika z czynników zarówno wewnątrz kraju, jak i poza nim. Na szczeblu krajowym odpowiedzialne są organy rządowe, takie jak ministerstwa – w Polsce Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dla programów krajowych i współpracy terytorialnej oraz Zarządy Województw dla programów regionalnych. Kompetencje w tym zakresie zostały określone w rozdziale VIII ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. i przedstawione syntetycznie w tabeli 32.

W zakresie programów współpracy międzynarodowej Polska pełni rolę Instytucji Zarządzającej dla różnych programów transgranicznych. Należą do nich programy Południowy Bałtyk, Polska–Słowacja, Polska–Saksonia i Polska–Ukraina. Ponadto uczestniczymy również w programach zarządzanych przez partnerów zagranicznych. Programy transgraniczne to Litwa–Polska oraz Meklemburgia–Pomorze Przednie/Brandenburgia–Polska. Z drugiej strony istnieją programy transnarodowe, takie jak Europa Środkowa i Region Morza Bałtyckiego i Europa (JTSEU, 2023).

środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach; informacji i promocji Funduszy Europejskich, Wytyczne dla Krajowego Kontrolera w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (MFIPR, 2022a).

Tabela 32. Zadania instytucji systemu wdrażania programów współfinansowanych z funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 w Polsce

Instytucja Zarządzająca	Instytucja Pośrednicząca oraz Instytucja Wdrażająca
– przygotowywanie propozycji kryteriów wyboru projektów, – wybór projektów do dofinansowania, – zawieranie z wnioskodawcami umów o dofinansowanie projektu lub podejmowanie decyzji o dofinansowaniu projektu, – zlecanie płatności oraz zlecanie wypłaty na rzecz beneficjentów, – zapewnianie aktualności i poprawności danych służących do monitorowania realizacji programu, – wykonywanie zadań dotyczących strategii audytu, – prowadzenie kontroli realizacji programu, – nakładanie korekt finansowych, – odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, – ewaluacja programu, – monitorowanie postępów realizacji programu, – zapewnianie informacji o programie i jego promocja, – publikowanie na stronie internetowej danych zbiorczych dotyczących programu przekazywanych do Komisji Europejskiej, – wspieranie prac Komitetu Monitorującego.	Realizuje zadania w ramach programu zgodnie z katalogiem określonym dla Instytucji Zarządzającej z wyjątkiem określonym w art. 75 rozporządzenia ogólnego: – decyzje o zwrocie środków na programy, projekty lub zadania oraz decyzje o zapłacie odsetek, zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; – decyzje o umorzeniu, odroczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty zadłużeń związanych z wydatkami na programy, projekty czy zadania.

Źródło: Dz.U., 2022b.

W kontekście gospodarowania zadaniami, możliwe jest przeniesienie ich do Instytucji Pośredniczących, które specjalizują się w dziedzinach finansowanych przez program finansowania UE. Przykładowo, w przypadku Programu Infrastruktura i Środowisko, w obszarze ochrony środowiska i gospodarki cyrkularnej, jako Instytucję Pośredniczącą wskazano Ministerstwo Środowiska. Po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą, obowiązki związane z bezpośrednią alokacją wsparcia lub nadzorem nad realizacją projektu zostały przeniesione na Instytucje Wdrażające. Do Instytucji Wdrażających mogą należeć jednostki podległe ministerstwom lub agencjom właściwym w sprawach rozwoju przedsiębiorczości oraz transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej; w polskim systemie funkcję tę pełni Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁵.

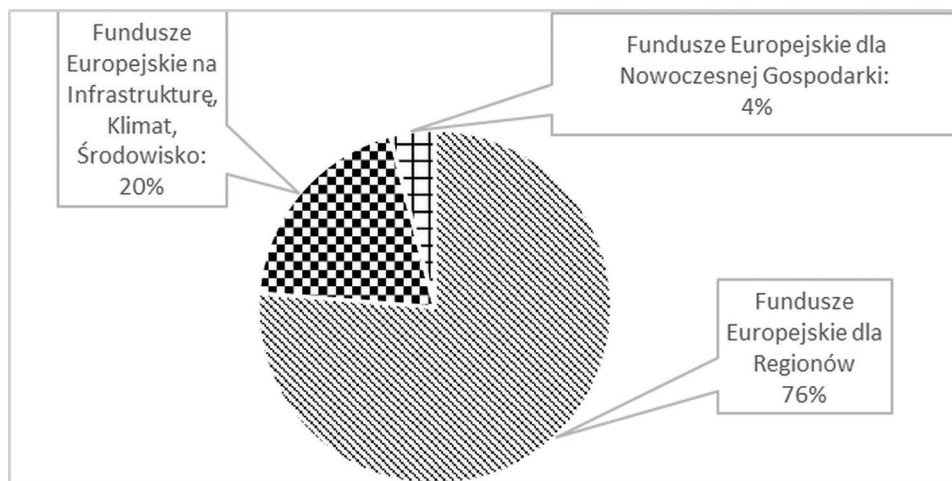
²⁵ Pełni funkcję Instytucji Wdrażającej dla priorytetów: Priorytet I Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z Funduszu Spójności, Priorytet II Wsparcie sektorów energetyka i środowisko z EFRR (MFIPR, 2022a).

W przypadku programów regionalnych funkcje te pełnią jednostki budżetowe Samorządów Województw (Harasimowicz, 2022).

Poprzez włączenie zielonych celów do projektów rozwoju regionalnego za pośrednictwem spójnych polityk, istnieje potencjał pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy przy jednoczesnym zwiększeniu dbałości o środowisko. Ponadto państwa członkowskie powinny zagwarantować, że wszystkie środki inwestycyjne i reformy określone w ich krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności są zgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód”, która została zdefiniowana w art. 9 ust. 4 rozporządzenia ogólnego (UE, 2021). Zgodność z tą zasadą podkreśla wyraźne zobowiązanie do minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko związanego z tymi inicjatywami. Ponadto interwencja funduszy europejskich ma przyczyniać się do osiągnięcia celów sformułowanych zgodnie z art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych dotyczących zrównoważonego rozwoju. W ramach EFRR znaczna część jego zasobów finansowych – około 30% – została przeznaczona na wsparcie i ułatwienie osiągnięcia celów klimatycznych. Jest to zgodne z jedną z motywacji określonych w motywie 6 rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności. Podobnie, w zakresie operacji Funduszu Spójności, jeszcze wyższy odsetek (około 37%) z całkowitej puli środków finansowych został przeznaczony na wspieranie celów związanych z klimatem. Podkreśla to zwiększony nacisk na podejmowanie wyzwań związanych ze zmianą klimatu poprzez strategiczne inwestycje. Zgodnie z przepisami dotyczącymi Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności należy podjąć działania zmierzające do osiągnięcia celu, jakim jest przeznaczenie 7,5% rocznych wydatków zgodnie z wieloletnimi ramami finansowymi na inicjatywy związane z ochroną różnorodności biologicznej w 2024 r. Ponadto należy dołożyć starań, aby przeznaczyć 10% środków WRF rocznie zarówno w 2026, jak i 2027 r., również na wyżej wymienione cele (Bartocha et al., 2022).

Kierunki wsparcia funduszy europejskich odnoszą się do Europejskiego Zielonego Ładu i są wyraźnie określone w rozporządzeniach wykonawczych. Uwzględnienie kwestii środowiskowych w tym prawodawstwie, takich jak promowanie gospodarki cyrkularnej, redukcja emisji gazów cieplarnianych i wspieranie wysiłków na rzecz ochrony bioróżnorodności biologicznej, ilustruje wyraźne zobowiązanie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju ekologicznego w całej Europie. Dodatkowo określono kody interwencji finansowych, które „pogrupowane są według celów polityki, ale ich zastosowanie nie jest ograniczone do tych celów. Każdy zakres interwencji może być zastosowany w ramach dowolnego celu polityki. W szczególności w odniesieniu do celu polityki 5 w uzupełnieniu kodów dotyczących wymiarów wymienionych w ramach celu polityki 5 można wybrać wszystkie kody dla wymiarów w ramach celów polityki 1–4” (UE, 2021). Tak określony schemat finansowania w ramach całej polityki spójności w Polsce pozwala na określenie wielkość interwencji przeznaczonej na transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej.

Instytucje Zarządzające wszystkich 16 regionalnych programów operacyjnych oraz dwóch programów zarządzanych centralnie²⁶ uwzględniają w działaniach środki na finansowanie transformacji. W przypadku programu operacyjnego Polska Wschodnia oraz Fundusze Europejskie dla Rybactwa transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej wskazana jest jako konieczna, ale bez wyznaczonej linii budżetowej. Łączna kwota alokowana na działania w latach 2021–2027 wynosi 813,2 mln EUR w proporcjach zaprezentowanych na wykresie 11.



Wykres 11. Struktura środków skierowanych na budowanie gospodarki cyrkularnej z Funduszy Europejskich według kierunków alokacji w Polsce w latach 2021–2027

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFIPR, 2022a.

Biorąc pod uwagę całkowitą wartość programów, udział planowanych wydatków w ramach kodów interwencji dotyczących gospodarki cyrkularnej wynosi odpowiednio dla programu:

1. Fundusze Europejskie dla Regionów – 1,86%,
2. Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko – 0,66%,
3. Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki – 0,41%.

Największa alokacja na cele szczegółowe dotyczące gospodarki cyrkularnej, wynosząca 2,9 mld PLN, została alokowana w programach regionalnych. Tabela 33 prezentuje kody interwencji w ramach których alokowane zostały środki związane z celami szczegółowymi wspierającymi transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej.

²⁶ Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko oraz Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (MFIPR, 2022a).

Tabela 33. Alokacja środków funduszy europejskich wg kodów interwencji w ramach pierwszego i drugiego celu politycznego polityki spójności w okresie 2021–2027 w Polsce

Kody interwencji	Wartość [PLN]
047. Energia odnawialna: wiatrowa	2 658 434
052. Inne rodzaje energii odnawialnej (w tym energia geotermalna)	3 987 653
080. Inne działania służące redukcji emisji gazów cieplarnianych np. wychwytywanie gazu pochodzącego ze składowisk odpadów	4 658 500
050. Energia odnawialna: biomasa	5 316 872
046. Wsparcie dla podmiotów, które świadczą usługi przyczyniające się do gospodarki niskoemisyjnej	9 223 830
172. Finansowanie krzyżowe	10 031 143
0.48. Energia odnawialna: słoneczna	10 633 739
068. Przetwarzanie odpadów resztkowych	14 907 200
040. Projekty w zakresie efektywności energetycznej i projekty demonstracyjne w MŚP	46 585 000
076. Wsparcie ekologicznych procesów produkcyjnych	69 877 500
072. Wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu	164 218 237
070. Gospodarowanie odpadami przemysłowymi i handlowymi	211 081 363
073. Rewaloryzacja obszarów przemysłowych i rekultywacja skażonych gruntów	212 893 450
071. Promowanie wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu jako surowców	214 859 789
069. Zapobieganie powstawaniu odpadów przemysłowych, minimalizacja, segregacja, ponowne użycie, recykling	217 318 499
030. Procesy badawcze i innowacyjne w gospodarce o obiegu zamkniętym	313 536 858
075. Wsparcie ekologicznych procesów produkcji w MSP	557 606 420
067. Gospodarowanie odpadami z gospodarstw domowych	1 688 482 791
Suma	3 757 877 278

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFIPR, 2022a.

Analizując przedstawione wartości, zaobserwować można dominującą wartość dotyczącą zagospodarowania odpadów z gospodarstw domowych wynosząca 1,7 mld PLN. Zgodne jest to z prowadzoną przez samorządy i rząd polityką dotyczącą zagospodarowania odpadów u konsumentów²⁷.

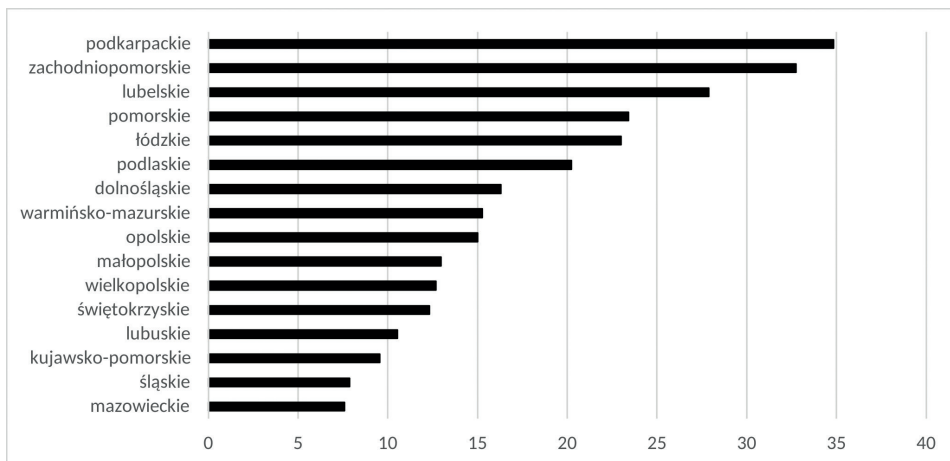
Instytucje Zarządzające alokowały 1,9 mld PLN na interwencje związane z działaniami przedsiębiorstw. Niezbędne jest zwiększenie inwestycji w badania i innowacje w dziedzinie produktów ubocznych. Obejmuje to promowanie nowych rozwiązań technologicznych w zakresie gospodarki odpadami, takich jak wykorzystanie materiałów pochodzących z recyklingu oraz wdrażanie innowacyjnych modeli organizacyjnych, które koncentrują się na naprawie, ponownym użyciu i regeneracji. Ponadto wsparcie skierowane jest do małych i średnich przedsiębiorstw w postaci dofinansowania działań na rzecz przyjaznych dla środowiska procesów produkcyjnych. Wsparcie programów koncentruje się na pobudzaniu rozwoju zielonych technologii w sektorze MŚP, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną. Równocześnie promuje się strategie ograniczania i zagospodarowywania odpadów przemysłowych poprzez wdrażanie praktyk opartych na segregacji, ponownym wykorzystaniu oraz recyklingu. Realizacja tych działań wymaga nie tylko wdrożenia innowacyjnych technologii, lecz również przekształcenia codziennych procedur operacyjnych z uwzględnieniem podejścia, w którym odpady postrzegane są jako potencjalne zasoby, pod warunkiem ich właściwego przetworzenia. Rewitalizacja obszarów przemysłowych wraz z metodami rekultywacji skażonych gleb również należy do przewidzianych do realizacji interwencji. Dzięki tym wysiłkom planowane jest kompleksowe odejście od linearnych modeli gospodarowania, co doprowadzi do transformacji i cyrkularnych modeli produkcji w różnych gałęziach przemysłu i usług.

Na podstawie dostępnych danych można zauważyć wielkość alokowanych środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na interwencję związaną z transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej w poszczególnych województwach (wykres 12). Aktywność instytucji odpowiedzialnych za realizację regionalnych programów operacyjnych, ukierunkowana na wspieranie transformacji modelu gospodarczego, odzwierciedla zróżnicowany poziom priorytetyzacji tych działań w poszczególnych regionach. Zróżnicowanie to wynika zarówno z odmiennych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, jak i lokalnych strategii rozwoju oraz stopnia gotowości do wdrażania innowacyjnych rozwiązań.

Średnio 17,6 PLN na jednego mieszkańca w okresie 2021–2027 r. przeznaczono zostanie w ramach regionalnych programów na transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej z funduszy europejskich. W województwie

27 Wynika to z ustawy o porządku w gminach, która określa obowiązki samorządów do prowadzenia polityki zagospodarowania odpadów na terenie jednostek samorządowych oraz z polityki rządu, która określana jest w polskim prawodawstwie, zarówno w kontekście ustawy o BDO, jak i uzgadniania przygotowywanych przez samorządy Wojewódzkich Planów Zagospodarowania Odpadami.

podkarpackim statystycznie beneficjentom zostało udostępnione 4,5-krotnie więcej środków w przeliczeniu na mieszkańca niż w województwie mazowieckim czy śląskim, gdzie wartości są najniższe.



Wykres 12. Wartość alokowanych środków EFRR w ramach regionalnych programów operacyjnych na interwencję związaną z transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w okresie 2021–2027

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFiPR, 2022a.

Spośród wszystkich regionalnych programów operacyjnych jedynie w woj. dolnośląskim nie zostały alokowane środki finansowe w ramach celu szczegółowego szóstego *Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej (EFRR)* w celu politycznym 2. Cel ten jest dominującym instrumentem finansowym wykorzystywanym przez Instytucje Zarządzające do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Tabela 34 prezentuje wszystkie cele szczegółowe, które zostały wskazane przez Instytucje Zarządzające programami operacyjnymi zarówno posiadające alokację finansową, jak i bez tej alokacji, a odnoszące się do tematyki transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. W przygotowanej strategii realizacji programu wskazano treści odnoszące się do realizacji projektów zgodnie z zasadami gospodarki cyrkularnej, jednak celowi temu nie przypisano odrębnych, dedykowanych środków finansowych.

Tabela 34. Cele szczegółowe uwzględnione w programach Funduszy Europejskich dla Regionów w działaniach na rzecz transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w Polsce

Cele szczegółowe z alokowanymi środkami finansowymi w ramach Funduszy Europejskich dla Regionów
RSO1.1. Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii (EFRR).
RSO1.3. Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne (EFRR).
RSO1.4. Rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.
RSO2.6. Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej (EFRR).
JSO8.1. Umożliwienie regionom i ludności łagodzenia wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do roku 2050 w oparciu o porozumienie paryskie (FST).
Cele szczegółowe bez alokowanych środków finansowych w ramach Funduszy Europejskich dla Regionów
RSO2.1. Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych (EFRR).
RSO2.2. Wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju (EFRR).
RSO2.4. Wspieranie przystosowania się do zmiany klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego (EFRR).
RSO2.5. Wspieranie dostępu do wody oraz zrównoważonej gospodarki wodnej (EFRR).
RSO2.7. Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczeń (EFRR).
RSO2.8. Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej (EFRR).
RSO3.2. Rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawa dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej (EFRR).
RSO4.1. Poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy – w szczególności osób młodych, zwłaszcza poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży – dla osób długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób biernych zawodowo, a także poprzez promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej (EFS+).
RSO4.2. Poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury, w tym poprzez wspieranie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz <i>online</i> (EFRR).

Tab. 34 (cd.)

RSO4.3. Wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne (EFRR).
RSO4.4. Wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględnia zagrożenia dla zdrowia (EFS+).
RSO4.5. Zapewnianie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej (EFRR).
RSO4.6. Wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami (EFS+).
RSO5.1. Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich (EFRR).

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFiPR, 2022a.

Wybrane przez Instytucje Zarządzające cele szczegółowe wymagają skutecznych strategii realizacji. W ramach przyjętych programów określone są katalogi typów projektów, których realizacja przyczyni się do skutecznej realizacji strategii. Aby promować i przyspieszyć przejście na niskoemisyjną gospodarkę cyrkularną, wzmacniana jest świadomość, udzielane są wskazówki i porady mieszkańcom, przedsiębiorcom i władzom lokalnym. Można to osiągnąć poprzez skuteczne kanały komunikacji, które rozpowszechniają informacje o działaniach wspierających koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym. Dodatkowo, podnoszenie wiedzy na temat efektywności energetycznej, a także zachęcanie do korzystania z odnawialnych źródeł energii jest częścią tych wysiłków.

Realizacja projektów obejmuje rozwój niezbędnej infrastruktury zapewniającej efektywne gospodarowanie odpadami w regionie. Obejmuje to różne aspekty, takie jak stworzenie infrastruktury do selektywnej zbiórki i przetwarzania różnych rodzajów odpadów, w tym szkła, metalu, plastiku, papieru, odpadów biodegradowalnych i innych. Ponadto wiąże się to z tworzeniem i obsługą obiektów takich jak centra recyklingu, sortownie, kompostownie, a także jednostki utylizacji odpadów niebezpiecznych. Rezultatem jest usprawnienie systemu gospodarki stałymi odpadami komunalnymi poprzez zmniejszenie ogólnej produkcji, przy jednoczesnym zachęcaniu do ponownego wykorzystania i maksymalizacji odzysku poprzez recykling. W związku z tym znaczące inwestycje są ukierunkowane na rozbudowę

i modernizację systemów gospodarki odpadami komunalnymi, szczególnie w obszarach, w których nie istnieje jeszcze technologia termicznego przekształcania z możliwością odzysku energii. Tabela 35 prezentuje zestawienie wszystkich wskazanych przez Instytucje Zarządzające efektów realizacji projektów w perspektywie 2021–2027.

Tabela 35. Planowane rezultaty interwencji funduszy strukturalnych w latach 2021–2027 w ramach transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w Polsce

Kod wskaźnika	Nazwa wskaźnika produktu	Miara	Wartość
1	2	3	4
PLR0006	Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie w zakresie transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju	liczba przedsiębiorstw	41
PLR0060	Liczba wspartych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK)	szt.	164
PLR0067	Masa unieszkodliwionych odpadów niebezpiecznych	tony	3 280
PLRR019	Liczba osób objętych selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych	liczba osób	524 757
RC0003	Przedsiębiorstwa objęte wsparciem z instrumentów finansowych	liczba przedsiębiorstw	145
RC0034	Dodatkowe zdolności w zakresie recyklingu odpadów	tony/rok	489 581
RCO001	Przedsiębiorstwa objęte wsparciem (w tym: mikro, małe, średnie, duże)	liczba przedsiębiorstw	298
RCO002	Przedsiębiorstwa objęte wsparciem w formie dotacji	liczba przedsiębiorstw	750 185
RCO003	Przedsiębiorstwa objęte wsparciem z instrumentów finansowych	liczba przedsiębiorstw	580
RCO022	Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej (w tym: energii elektrycznej, energii cieplnej)	MW	89
RCO036	Liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE	szt.	2 812
RCO074	Ludność objęta projektami w ramach strategii zintegrowanego rozwoju terytorialnego	liczba osób	2 559 968
RCO075	Wspierane strategie zintegrowanego rozwoju terytorialnego	wkłady do strategii	14

Tab. 35 (cd.)

1	2	3	4
RCO107	Inwestycje w obiekty do selektywnego zbierania odpadów	euro	127 519 649
RCR 48	Odpady wykorzystywane jako surowce	tony/r	141 193
RCR02	Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne (w tym: dotacje, instrumenty finansowe)	euro	39 906 058
RCR047	Odpady poddane recyklingowi	tony/r	488 044
RCR103	Odpady zbierane selektywnie	tony/r	183 658
RCR31	Wytworzona energia odnawialna ogółem (w tym: energia elektryczna, energia cieplna)	MWh/rok	144 512

Źródło: opracowanie własne na podstawie MFiPR, 2022a.

Lista potencjalnych beneficjentów, którzy kwalifikują się do otrzymania finansowania, obejmuje podmioty posiadające możliwość wnioskowania w ramach ogłaszanych konkursów. Kwalifikowalność podmiotów jest jedną z podstawowych cech ubiegania się o środki pomocowe. Wsparcie finansowe dla wniosków zgodnych z celami i priorytetami Funduszy Europejskich dla regionów odbywa się w systemie informatycznym. Ta możliwość pozwala beneficjentom ubiegać się o pomoc finansową i realizację projektów. Dostępność przyznanych funduszy w ramach programów umożliwia kwalifikującym się podmiotom dostęp do zasobów potrzebnych do realizacji projektu. Katalog beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie obejmuje w szczególności poniższe kategorie (MFiPR, 2022a):

1. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, porozumienia i stowarzyszenia,
2. jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
3. spółki prawa handlowego, w których większość udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki,
4. podmioty działające w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne,
5. jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną działające w sferze ochrony środowiska,
6. kościoły i związki wyznaniowe oraz osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych,
7. mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa,
8. podmioty ekonomii społecznej.

Synergia między strategiami UE na obu poziomach (krajowym i regionalnym) ma znaczenie dla skutecznego wdrażania. Cele te są zgodne z polityką UE w zakresie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez obieg zamknięty i przejście

na odnawialne źródła energii. Przestrzegając tych ambitnych celów, nakreślonych w ramach wspomnianych powyżej, Polska zamierza skutecznie stawić czoła istniejącym wyzwaniom środowiskowym, jednocześnie wspierając zrównoważony wzrost gospodarczy.

Podmioty polityki regionalnej i infrastruktura instytucjonalna procesów decyzyjnych kształtują i wzmacniają wdrażanie strategii rozwoju regionalnego. Podmioty te są odpowiedzialne za formułowanie polityk, które odpowiadają na różne wyzwania gospodarcze, społeczne i środowiskowe, przed którymi stoją regiony. Określając priorytety i cele, podmioty te kierują alokacją zasobów na konkretne programy i inicjatywy wspierające rozwój regionalny. Ponadto ułatwiają współpracę między różnymi interesariuszami, takimi jak agencje rządowe, władze lokalne, przedsiębiorstwa, środowiska akademickie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić skuteczne wdrażanie polityk regionalnych.

Infrastruktura instytucjonalna wspierająca procesy decyzyjne jest równie ważna dla zapewnienia przejrzystości i odpowiedzialności w kształtowaniu polityki regionalnej. Obejmuje to ustanowienie jasnych ról i obowiązków między odpowiednimi instytucjami lub organami zaangażowanymi w proces decyzyjny w regionie. Dzięki solidnym mechanizmom gospodarowania, takim jak konsultacje publiczne lub ćwiczenia angażujące interesariuszy, takie jak metody budżetowania partycypacyjnego lub wielopoziomowe struktury gospodarowania obejmujące wiele szczebli rządowych (np. krajowy – regionalny – lokalny), decyzje mogą być podejmowane wspólnie z wkładem wszystkich odpowiednich stron.

Rozdział IV

Rola samorządów terytorialnych w kształtowaniu polityki regionalnej Unii Europejskiej

4.1. Relacje zagraniczne samorządów terytorialnych

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) coraz intensywniej integrują się z innymi regionami oraz społecznościami na arenie międzynarodowej. Procesy globalizacyjne sprzyjają płynnej wymianie wiedzy i doświadczeń, co z kolei pozwala na bardziej efektywne i skuteczne dostosowywanie lokalnych działań do uniwersalnych trendów. Termin „glokalizacja” akcentuje konieczność adaptacji rozwiązań o charakterze globalnym do specyficznych warunków oraz potrzeb na poziomie lokalnym, jednocześnie uwzględniając lokalne uwarunkowania w kontekście wpływów światowych. Po pierwsze, wykorzystanie globalnych tendencji służy poprawie jakości życia mieszkańców. Po drugie, pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na budowanie silnych relacji z innymi podmiotami, zarówno lokalnymi, jak i międzynarodowymi. Po trzecie, pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na zwiększanie swojej konkurencyjności i atrakcyjności dla inwestorów. Przykładami glokalizacji może być:

- Realizacja programu recyklingu, który wykorzystuje technologie opracowane w innych krajach;
- Współpraca z organizacjami międzynarodowymi i promowanie zrównoważonego rozwoju;
- Tworzenie programów edukacyjnych, które uwzględniają globalne wyzwania, takie jak zmiana klimatu.

Rosnące znaczenie samorządów w UE odzwierciedla przyjęta w 2017 r. przez Komisję Europejską Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Dokument ten wezwał do silniejszego partnerstwa między UE a samorządami, opartego na wzajemnym zaufaniu i szacunku. Samorządy odgrywają coraz ważniejszą rolę w UE, zarówno w zakresie kształtowania polityki, jak i świadczenia usług obywatelom. UE jest zobowiązana do wspierania samorządów w ich wysiłkach na rzecz sprostanienia wyzwaniom przyszłości. Rosnące znaczenie samorządów odzwierciedla się również w rosnącym udziale i znaczeniu Europejskiego Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym. Jest on organem doradczym reprezentującym samorządy lokalne i regionalne w UE. EKR daje samorządom możliwość wyrażania swoich obaw, opinii i propozycji w procesie legislacyjnym UE. Polityka regionalna jest realizowana poprzez fundusze i programy, które wspierają projekty na rzecz zatrudnienia i wzrostu w regionach spełniających kryteria otrzymania wsparcia¹. Regulacje dotyczące funduszy strukturalnych i funduszu spójności są przyjmowane na okres siedmiu lat. Wynikającymi z nich zagadnieniami wspierającymi transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej są następujące obszary (Fetting, 2020):

- rozwój technologii i innowacji,
- transformacja w sektorach gospodarki,
- edukacja i świadomość społeczna.

Końcowym etapem opracowywania programów operacyjnych na poziomie państwa członkowskiego jest precyzyjne zdefiniowanie obszarów interwencji oraz warunków ich realizacji. W tym procesie jednostki samorządu terytorialnego aktywnie uczestniczą poprzez delegowanie swoich ekspertów do roboczych zespołów przy Instytucjach Zarządzających – zarówno na szczeblu wojewódzkim, jak i ministerialnym. Konsultacje publiczne oraz prace Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu stanowią kluczowe kanały dialogu, umożliwiające przekazywanie uwag i rekomendacji w toku przygotowań. Zasada partnerstwa, przyjęta w ramach polityki spójności UE, nakłada na Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne równorzędną odpowiedzialność za efektywne wdrażanie funduszy strukturalnych. Realizacja tej zasady wymaga angażowania szerokiego spektrum interesariuszy – przedstawicieli środowisk społecznych, gospodarczych oraz organizacji pozarządowych – na wszystkich etapach programowania i wdrażania, co w konsekwencji podnosi skuteczność i efektywność wykorzystania środków unijnych. Transformacja ku gospodarce cyrkularnej, z uwzględnieniem instrumentów polityki regionalnej, wymaga ścisłej współpracy pomiędzy interesariuszami lokalnymi, krajowymi i ponadnarodowymi. Proces ten obejmuje m.in.:

- udział w konsultacjach publicznych organizowanych przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej lub państwo członkowskie;

1 W latach 2021–2027 kryterium decydującym o przyznaniu dofinansowania jest względna zaemożność regionów. Regiony słabiej rozwinięte o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE, regiony w okresie przejściowym o PKB na mieszkańca między 75% a 100% średniej UE oraz regiony lepiej rozwinięte o PKB na mieszkańca powyżej średniej UE.

- składanie wniosków do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego;
- udział w pracach organów opiniotwórczo-doradczych powołanych przez Instytucje Zarządzające:
 - Komitet Monitorujący programy operacyjne, który monitoruje realizację programów operacyjnych,
 - Komisję oceny projektów, która ocenia projekty aplikujące o dofinansowanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- udział w przygotowaniu opinii Europejskiego Komitetu Regionów.

Kolejnym aspektem jest dostępność do informacji i wiedzy na temat dobrych praktyk z zakresu gospodarki cyrkularnej. Umożliwia to poznanie rozwiązań, które mogą być zastosowane w ich własnych lokalnych społecznościach. Realizacja projektów we współpracy przyspiesza synergii rozwiązań podnoszących poziom kapitału terytorialnego, uwzględniając takie cechy jak:

- dostępność zasobów finansowych i organizacyjnych;
- poziom świadomości i kompetencji samorządowców w zakresie gospodarki cyrkularnej;
- współpraca z innymi podmiotami, takimi jak przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe czy uczelnie.

Organizowanie działań zwiększających wpływ na proces legislacyjny we współpracy z innymi samorządami odbywa się poprzez sieci i platformy, które umożliwiają wymianę informacji i doświadczeń oraz rzecznictwo interesów. W szczególności samorządy poprzez współpracę z innymi podmiotami, takimi jak przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe czy instytucje naukowe zwiększają skuteczność wpływu na proces legislacyjny na poziomie lokalnym. Wyzwaniem pozostaje monitoring tych procesów oraz ocena ich skuteczności, a w przyszłości także efektywności.

Prowadzenie polskiej polityki zagranicznej należy do kompetencji administracji rządowej. Minister właściwy do spraw zagranicznych koordynuje współpracę zagraniczną jednostek samorządu terytorialnego, sprawując tym samym kontrolę nad realizacją zadań z zakresu polityki zagranicznej powierzonej władzom samorządowym (SRP, 2016). W perspektywie polskiej konstytucji ostrożnie należy stosować określenia dotyczące współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego (Modzelewski, 2021). Nie posiadają one samodzielnej podmiotowości, a swoje działania prowadzą na podstawie zgody uzyskanej od rządu polskiego. W takiej sytuacji stosowane są określenia w postaci paradyplomacji lub współpracy zagranicznej. Zgodnie z prawem międzynarodowym samorządy mają prawo zrzeszać się, w tym przystępować do ponadnarodowych stowarzyszeń społeczności, a także współpracować ze wspólnotami innych państw. Zasady regulowane są w ramach dokumentów powstałych pod auspicjami Rady Europy (Perkowski, 2016):

1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U., 1985). Karta ta ma charakter ogólny i w części odnosi się bezpośrednio do współpracy międzynarodowej

samorządów. Przestrzeganie jej zapisów znacząco promuje współpracę międzynarodową polskich regionów, zapewniając im prawne i przewidywalne podstawy oraz, co najważniejsze, jednolite (przynajmniej w Europie) standardy;

2. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami lub Władzami Terytorialnymi (Konwencja Madrycka Rady Europy) (Dz.U., 1980). Konwencja ta przyczynia się do wspierania współpracy transgranicznej, przyczyniając się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz wzmacniając poczucie wspólnoty łączącej narody Europy.

Legitymizuje to społeczności lokalne do odgrywania roli w rozwijaniu i wzmacnianiu współczesnej współpracy na arenie międzynarodowej, przyczyniając się do postępu i poczucia wspólnoty między narodami europejskimi. Działając jako interesariusze w krajobrazie dyplomatycznym, umożliwiają silniejsze więzi międzyterytorialne² i ułatwiają rozwój społeczno-gospodarczy. Ponadto w ramach Wspólnot Europejskich działania regulowane są postanowieniami traktatowymi, które umożliwiają m.in. reprezentowanie interesów, zrzeszanie się oraz uczestnictwo w projektach międzynarodowych. Pozycja określonego terytorium w społeczności międzynarodowej pozostaje związana z zakresem jego praw i obowiązków na arenie międzynarodowej, uwarunkowanym takimi czynnikami jak uznanie przez inne państwa, członkostwo w organizacjach międzynarodowych, przestrzeganie traktatów międzynarodowych oraz zdolność oddziaływania na sprawy międzynarodowe. W szczególności determinowane jest to pozycją ustrojącą terytorium samorządowego kraju, w którym są one afiliowane (tabela 36).

Tabela 36. Klasyfikacja typów państw scentralizowanych i zdecentralizowanych w kontekście możliwości współpracy samorządów na arenie międzynarodowej

Nazwa	Charakterystyka	Opis	Przykład
1	2	3	4
Państwo unitarne	scentralizowane	Rząd centralny sprawuje władzę nadrzędną, a wszelkie władze niższego szczebla lub władze lokalne mogą korzystać wyłącznie z uprawnień dozwolonych przez rząd centralny.	Francja, Japonia
Państwo federalne	zdecentralizowane	Suwerenne państwa podzielone na samorządne regiony lub stany, z których każdy ma własną konstytucję i rząd. Rząd centralny i rządy regionalne dzielą się uprawnieniami.	Stany Zjednoczone, Niemcy

² Określenie międzyterytorialne obejmuje swoim zakresem regiony, ale także inne jednostki i wspólnoty terytorialne współpracujące na arenie międzynarodowej.

1	2	3	4
Konfederacja	zdecentralizowana	Związek suwerennych państw, które w odniesieniu do niektórych funkcji wyrażają zgodę na rząd centralny; rząd centralny nie może wpływać na państwa członkowskie bez ich zgody.	Konfederacja Szwajcarska
Państwo zdecentralizowane	zdecentralizowane	Państwo unitarne, w którym rząd centralny przekazał pewne uprawnienia ustawodawcze parlamentom lub zgromadzeniom niższego szczebla. Nadrzędna suwerenność nadal pozostaje w gestii rządu centralnego.	Wielka Brytania, Hiszpania
Państwo złożone	zarówno scentralizowane, jak i zdecentralizowane	Decentralizacja, w której różne rodzaje jednostek regionalnych współistnieją w tym samym państwie, w tym społeczności, regiony lub grupy językowe.	Belgia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Perkowski, 2016.

Poziom autonomii i podział ról w zarządzaniu decydują o tym, czy państwo jest uważane za scentralizowane, zdecentralizowane czy jest mieszanką obu. Kategoryzacja może zmieniać się w czasie ze względu na zmiany polityczne, ustawodawstwo lub inne czynniki. Rodzaj relacji i charakterystyka zależności między rządem centralnym a władzami określonego terytorium są czynnikami determinującymi kształtowanie aktywności podmiotów z tego terytorium na arenie międzynarodowej. Regiony o większej autonomii i zdecentralizowanych strukturach gospodarowania, aby zabiegać o swoje interesy i wpływać na decyzje polityczne, wykorzystują aktywnie narzędzia rzecznictwa interesów. Dysponują kompetencjami do poruszania się po złożonym krajobrazie kształtowania polityki na szczeblu unijnym i wykorzystywania swojej wiedzy i sieci kontaktów do skutecznego angażowania decydentów (Kurczewska, 2011).

Na gruncie polskiego prawa stosunki zagraniczne jednostek reguluje ustawa³ wskazana w art. 172 Konstytucji RP (Dz.U., 1997). W zakresie proceduralnym realizowane jest to poprzez przygotowanie stosownej uchwały przez organ stanowiący w jednostce samorządu terytorialnego dotyczącej członkostwa w stowarzyszeniu bezwzględnie większością ustalonego składu. Ponadto, aby decyzja o uczestnictwie stała się skuteczna, minister właściwy do spraw zagranicznych musi udzielić zezwolenia. Zezwolenie to uzyskuje się w drodze administracyjnej, jak określono w art. 4 – albo poprzez wydanie zgody, albo poprzez jej odrzucenie. Dodatkowo odwołanie z Konstytucji zostało zrealizowane przez akty prawne

³ Regulująca prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U., 2000).

dotyczące organizacji jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw). Szczególna delegacja w zakresie działań na arenie międzynarodowej dotyczy jedynie samorządu województwa, który obligatoryjnie uchwała priorytety współpracy zagranicznej (Dz.U., 1998)⁴.

Podmioty lokalne i regionalne, posiadając wpływ na sprawy globalne, przyczyniają się do dynamiki stosunków międzynarodowych. Angażują się poprzez różne formy reprezentacji, w tym uczestnictwo w procesach kształtowania polityki, przedstawianie stanowisk i zaleceń decydom, lobbowanie urzędników państwowych i prawodawców, uczestnictwo w spotkaniach i konsultacjach z zainteresowanymi stronami, tworzenie sojuszy z innymi grupami interesu lub organizacjami, które stawiają sobie podobne cele. Aktywność można przyporządkować do trzech głównych form reprezentacji (Kurczewska, 2011):

1. Prowadzenie działań i kampanii bezpośrednich m.in. poprzez zakładanie przedstawicielstw w innym kraju;
2. Udział w pracach organizacji zrzeszających i reprezentujących interesy;
3. Uczestnictwo w pracach organizacji ponadnarodowych.

Pozwala to na określenie roli, jaką podmioty subnarodowe odgrywają w sprawach globalnych (Brańka, 2011). Trzy czynniki opisują zdolność i aktywność samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej. Są to: status międzynarodowy, potencjał międzynarodowy i umiędzynarodowienie (tabela 37).

Tabela 37. Czynniki określające status i obecność przedstawicieli terytorialnych na arenie międzynarodowej

Nazwa	Opis	Przykłady
1	2	3
Potencjał międzynarodowy	Rzeczywiste zasoby geograficzne, ekonomiczne, demograficzno-społeczne oraz technologiczne odgrywają rolę w kontekście gotowości i możliwości powstawania międzynarodowych relacji pomiędzy podmiotami operującymi na danym obszarze.	– Zasoby o charakterze materialnym, tj.: liczba i struktura etniczna ludności, dostępność terytorium, zdolności produkcyjne przemysłu, liczba przedsiębiorstw zagranicznych, – Zasoby o charakterze organizacyjno-funkcjonalny, jak wykształcenie i struktura zawodowa społeczeństwa, organizacja i wydajność pracy, innowacyjność gospodarek, – Zasoby o charakterze kulturowym, edukacyjnym, sportowym, infrastrukturalnym, w szczególności transportowym.

4 W przypadku gmin i powiatów rodzaj prowadzonej polityki zagranicznej jest objęty działaniami rządu.

1	2	3
Umiędzynarodowienie	To wieloaspektowy proces, który obejmuje pojawienie się lub rozwój cech związanych z obecnością podmiotów z określonego terytorium w sprawach globalnych. Obejmuje różne wymiary, w tym aspekty polityczne, gospodarcze, kulturowe i społeczne. Oznacza integrację z szerszymi kontekstami regionalnymi i globalnymi przez podmioty subnarodowe.	– Udział w konferencjach międzynarodowych, – Podpisywanie umów międzynarodowych, – Tworzenie sieci międzynarodowych i promowanie swoich interesów na arenie międzynarodowej, – Wymiana i współpraca gospodarcza, – Wymiana artystyczna, – Organizacja misji i targów wyjazdowych.
Status międzynarodowy	Stan określający pozycję terytorium w społeczności międzynarodowej będący pochodną czynników endo- i egzogenicznych. Wiąże się z pewnymi prawami, obowiązkami, zdolnościami na arenie międzynarodowej.	– Położenie geograficzne, – Rozwój historyczny, – Członkostwo w organizacjach międzynarodowych, – Przestrzeganie traktatów międzynarodowych, – Zdolność do wywierania wpływu w sprawach międzynarodowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wolniak, 2018.

Internacjonalizacja jest szeroko prezentowaną koncepcją w dziedzinie ekonomii, szczególnie w odniesieniu do działalności przedsiębiorstw. Odnosi się do zaangażowania organizacji w różnorodne działania poza jej granicami krajowymi⁵. Dzięki temu procesowi następuje rozszerzenie działalności na rynki zagraniczne poprzez oferowanie produktów i usług na arenie międzynarodowej. Decyzje o eksporcie/importie podejmowane są na poziomie pojedynczych przedsiębiorstw, jednakże ich skutki są odczuwalne w szerszej skali gospodarki narodowej. Nierównomierne tempo internacjonalizacji między podmiotami gospodarczymi prowadzi do powstawania luki konkurencyjnej⁶. Obecność luki konkurencyjnej ma negatywny wpływ na jednostki lokalne, ponieważ ogranicza ich zdolność do przyciągania inwestycji, generowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy (Gorynia, 2002). W konsekwencji podmioty napotykają przeszkody w skutecznym

5 Pojęcie internacjonalizacji jest definiowane na wiele sposobów, ponieważ obejmuje różne znaczenia. R. Wolniak przedstawił podsumowanie najważniejszych i najbardziej zróżnicowanych definicji tego pojęcia (Wolniak, 2018).

6 Koncepcja luki konkurencyjnej jest związana z gospodarką rynkową i reprezentuje rozbieżność między wzrostem działalności operacyjnej a charakterystyką popytu w danym środowisku. W kontekście obszaru (takiego jak miasto, region lub kraj) odnosi się do rozbieżności między potencjałem konkurencyjnym terytorium a jego faktycznym wykorzystaniem. Obejmuje to m.in. takie aspekty jak infrastruktura, poziom edukacji, dostępność technologii, jakość usług publicznych (Gorynia, 2001).

konkurowaniu na rynkach międzynarodowych, co dodatkowo hamuje ich ogólny postęp gospodarczy (Kisiel, Wojarska, 2014). Wzmacnianie konkurencyjności gospodarki następuje poprzez wzmacnianie obecności na arenie międzynarodowej w wymiarach wskazanych w tabeli 38.

Tabela 38. Wymiary determinant związane z zaangażowaniem podmiotu w działalność na arenie międzynarodowej

Wymiar			
Ekonomiczny	Socjokulturowy	Polityczny i prawny	Międzyorganizacyjny
Odnosi się do rozszerzania działalności biznesowej, takiej jak sprzedaż, zaopatrzenie, inwestycje i produkcja, w różnych krajach.	Obejmuje zrozumienie i dostosowanie się do norm kulturowych, języka, zachowań i oczekiwań rynków zagranicznych.	Obejmuje zrozumienie i przestrzeganie zagranicznych przepisów, regulacji i środowisk politycznych.	Odnosi się do partnerstw z zagranicznymi firmami i instytucjami, które mogą ułatwić wejście i działanie na rynkach międzynarodowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kuraś, 2022; Lee, Choi, 2017; McDonough et al., 2001; Rymarczyk, 2006.

Międzynarodowe przedsięwzięcia biznesowe coraz częściej wyłaniają się jako rezultat inwestowania w wiedzę, rozwój kompetencji oraz infrastrukturę wspierającą innowacje. Procesy te – obejmujące zarówno indywidualne zaangażowanie w edukację, jak i instytucjonalne działania na rzecz tworzenia otoczenia sprzyjającego innowacyjności – stanowią fundament zdolności firm i społeczności lokalnych do aktywnego uczestnictwa w globalnych sieciach gospodarczych. Zrozumienie megatrendów⁷ oraz systematyczne doskonalenie zasobów wiedzy umożliwiają nie tylko adaptację do zmian, lecz przede wszystkim budowanie przewagi konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych. Inwestycje w infrastrukturę technologiczną – będące nieodzownym elementem gospodarki opartej na wiedzy (Stożek, 2015) – tworzą środowiska, w których innowacyjne pomysły mogą być skutecznie rozwijane i skalowane. Umieędzynarodowienie wzmacnia te procesy, oferując firmom i instytucjom dostęp do wiedzy, zasobów oraz możliwości strategicznego partnerstwa.

Należy zauważyć, że terminy takie jak „internacjonalizacja” i „umieędzynarodowienie” mogą mieć różne interpretacje znaczeniowe w zależności od kontekstu, w którym są stosowane. Stosowanie reguł ich użycia pomaga zapewnić skuteczną komunikację między zainteresowanymi stronami zarówno lokalnie, jak i globalnie

⁷ Zgodnie z definicją OECD przywołaną przez W. Dziemianowicza, J. Golińskiego, J. Szlachtę megatrendy to zakrojone na szeroką skalę zmiany gospodarcze, społeczne, polityczne, przestrzenne środowiskowe lub technologiczne, które kształtują się powoli, ale gdy już się zakorzeniają, wywierają głęboki i trwały wpływ na wiele, jeśli nie większość ludzkich działań, procesów i sposobów postrzegania (Dziemianowicz et al., 2022).

(Brańka, 2010). Zrozumienie niuansów między tymi terminami w ramach koncepcyjnych znaczeń wzbogaca skuteczność decyzji strategicznych i osiągania przewagi konkurencyjnej na arenie międzynarodowej, a co za tym idzie – podnoszenia międzynarodowego statusu. Internacjonalizacja jest powszechnie uznawana za wielokierunkowe działanie, w ramach którego organizacje poszerzają swoją działalność np. poprzez eksport towarów i usług (Gorynia, Jankowska, 2007). Jednocześnie, umiędzynarodowienie jest dążeniem do podnoszenia jakości usług oraz produktów w celu dostosowania się do globalnych trendów i konkurencji, niekoniecznie dążąc do ekspansji na rynki zagraniczne (Wolniak, 2018). Poprzez uwzględnienie czynników gospodarczych, podmioty mogą dostosować swoje działania do zmiennych warunków społecznych oraz preferencji klienta. Umożliwia to rozszerzanie rynkowej obecności oraz zdobywanie nowych segmentów międzykulturowej puli odbiorców produktów i usług (Szmigiel-Rawska, 2009).

Analizując stosunki zagraniczne przez pryzmat współpracy, możliwe staje się postrzeganie innych podmiotów w sprawach globalnych jako wartościowych partnerów, którzy współpracują i potencjalnie rozwijają przyjazne relacje. Zamiast postrzegać trudne kwestie i konflikty wyłącznie jako przeszkody do pokonania, są one widziane jako możliwości lub wyzwania do wspólnego rozwiązania. Ciężar relacji przesuwają się w kierunku zagwarantowania osiągnięcia celów przez wszystkich zaangażowanych partnerów. Każda ze stron uznaje swój potencjał wzajemnych korzyści. Podejście to podkreśla znaczenie uznania wspólnych korzyści i wspólnej pracy nad ich osiągnięciem (Zięba et al., 2015). Koncentrując się na współpracy i wspólnym interesie, a nie na rywalizacji czy konflikcie, zaangażowanie dyplomatyczne może ułatwić dialog i wzmocnić budowanie wspólnoty ponad podziałami etnicznymi i regionalnymi. Taka perspektywa nie tylko pozwala na skuteczniejsze rozwiązywanie złożonych kwestii, ale także promuje poczucie wzajemnych powiązań, jak również współzależności w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Definiując potęgę międzynarodową jako hipotetyczną zdolność uczestnika stosunków międzynarodowych do użycia swoich materialnych i pozamaterialnych zasobów, w celu wykonania własnej woli, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych uczestników (Kleinowski, 2010), zasadne jest uwzględnienie jednostki samorządu terytorialnego w budowaniu pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Tworzy to wzajemne interakcje między instytucjami i organizacjami, które są niezbędne do napędzania rozwoju. Relacje wspomagają współpracę, koncentrując się na osiągnięciu wspólnego dobra, a nie indywidualnych interesów. Aby osiągnąć rozwój społeczno-gospodarczy, wspierane jest aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych stron. Sprzyja to spójności społecznej i zapewnia harmonijną strukturę społeczną, która promuje postęp (Sadowski, 2014).

Internacjonalizacja i globalizacja są napędzane przez różne czynniki, takie jak liberalizacja towarów, usług i elementów produkcji, działania globalnych organizacji i korporacji transnarodowych, rozwój nowych technologii i wpływ polityki rządowej (Dunning, 1988). Kluczowymi graczami są gospodarcze związki państw, takie jak Unia Europejska, NAFTA i ASEAN, które znacząco kształtują globalny

handel. Inne ważne aspekty to fuzje oraz przejęcia, standaryzacja potrzeb konsumentów, pojawienie się gospodarek opartych na wiedzy i wartościach niematerialnych, ochrona własności intelektualnej, globalne sieci, międzynarodowe media i inwestycje zagraniczne. Rozwój wschodzących gospodarek, zwłaszcza Chin i Indii, również odgrywa kluczową rolę (Macias, 2009). Ta dynamika oddziałuje zarówno na strategie lokalne, jak i globalne, umożliwiając podmiotom dostosowanie się do zmieniających się trendów oraz oczekiwań konsumentów na rynkach międzynarodowych. W relacji wzajemnej internacjonalizacja bywa postrzegana jako jeden z kluczowych procesów napędzających i wzmacniających szersze zjawisko globalizacji. Kiedy firma rozszerza działalność na skalę międzynarodową, przyczynia się do globalnych wzajemnych powiązań, które charakteryzują globalizację. Jednak coraz bardziej zglobalizowany świat z mniejszymi barierami handlowymi, łatwiejszym przepływem kapitału i rozprzestrzenianiem się technologii również ułatwia firmom proces internacjonalizacji. Oba te zjawiska wzajemnie na siebie oddziałują i wzmacniają się. Globalizacja jest szerszym, bardziej holistycznym procesem społeczno-gospodarczym, który oznacza rosnącą wzajemną łączność i współzależność. Z punktu widzenia terytorium znaczenie ma to, w jaki sposób technologie, pomysły, informacje, gospodarki, kultury i systemy polityczne stają się zintegrowane ponad granicami (Chądzyński et al., 2007; Tassej, 2008).

Współpraca pomiędzy państwami (na szczeblu rządów centralnych), która była typowa w przeszłości, została uzupełniona przez nowe rodzaje działań między społecznościami lokalnymi i regionalnymi na arenie międzynarodowej. Działania wykraczają poza klasyczne formy, tj. partnerstwo między gminami, miastami i regionami i umożliwiają zaangażowanie wszystkich podmiotów na poziomie ponadnarodowym i globalnym. Inicjatywy skupiają się na budowaniu więzi w obszarach określonych tematycznie, takich jak handel, kultura czy ochrona środowiska. Rozszerzone relacje tego rodzaju skutkują wzrostem integracji horyzontalnej – czyli ściślejszą interakcją i synergią między różnymi obszarami zaangażowanymi w wytwarzanie nowej wartości, z wykorzystaniem instrumentów paradyplomacji. Prowadzi to do zwiększonej koordynacji między różnymi podmiotami, przyczyniając się do ogólnego wzrostu i rozwoju. Tabela 39 prezentuje zbiorczy przegląd różnych form tej współpracy. Rośnie znaczenie tych działań w procesie kształtowania terytorium (Nowakowska, 2018).

Tabela 39. Formy współpracy samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej

Współpraca transgraniczna	Miasta bliźniacze lub miasta siostrzane	Fundusze pomocowe	Udział organizacji międzyrządowych
1	2	3	4
Obejmuje miasta, gminy i regiony z różnych państw, które współdziałają przy realizacji wspólnych inicjatyw wynikających z bliskości geograficznej. Przykładami takich form współpracy są Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).	Wspieranie przyjaźni i zrozumienia między różnymi wspólnotami narodowymi normowanymi długoterminowymi umowami o współpracy promującymi więzi kulturowe i handlowe.	Wykorzystanie zagranicznych funduszy pomocowych w realizacji projektów infrastrukturalnych, promujących innowacje i zwiększenie produktywności, rozwój wiedzy i kompetencji, środki Banku Światowego, Funduszy Europejskich.	Uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych skupiających się na kwestiach samorządowych, takich jak Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR).
Partnerstwa regionalne	Międzynarodowe sieci	Sojusze	Wymiany i projekty współpracy
Obejmują kilka samorządów lokalnych w danym regionie, które wdrażają wspólną strategię rozwoju lub zajmują się wspólnymi kwestiami, takimi jak zrównoważony rozwój środowiska lub spójność społeczna.	Formalne lub nieformalne sieci lub stowarzyszenia, które ułatwiają wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk między miastami na całym świecie, tj. AER, ICMA, ERRIN UCLG.	Ponadnarodowe sojusze/konferencje, takie jak Globalne Porozumienie Burmistrzów na rzecz Klimatu i Energii, które wspierają wysiłki lokalne w zagadnieniach wyznaczanych przez megatrendy.	Partnerstwa te, często między miastami siostrzanymi, promują międzykulturowe zrozumienie i mogą obejmować programy w dziedzinie sztuki, sportu, edukacji i działalności społecznej.
Wspólne inicjatywy rozwoju gospodarczego	Koordinacja działań w sytuacjach kryzysowych i bezpieczeństwa	Umowy dwustronne i wielostronne	Dzielenie się najlepszymi praktykami
Współpraca podnosząca konkurencyjność, np. tworzenie transgranicznych stref ekonomicznych, lub współpraca przy wspólnych promocjach turystycznych.	Współpraca w zakresie reagowania kryzysowego, gotowości na wypadek katastrof lub bezpieczeństwa publicznego.	Formalne porozumienia zawierane w celu rozwiązywania wspólnie rozpoznanych problemów lub wyzwań.	Seminaria, warsztaty lub platformy internetowe wymiany wiedzy na temat polityk, strategii i inicjatyw, które odniosły sukces w różnych samorządach.

Tab. 39 (cd.)

1	2	3	4
Wspólne rzecznictwo interesów (advocacy)	Współpraca tematyczna	Demokracja i prawa człowieka	Współpraca w ramach instytucji europejskich
Łączenie się w celu promowania wspólnego stanowiska w sprawie międzynarodowych polityk lub przepisów na arenie międzynarodowej wobec organów ponadnarodowych.	Dzielenie się przez gminy spostrzeżeniami i wiedzą na temat planowania i rozwoju obszarów miejskich, takich jak transport publiczny, tereny zielone i projekty mieszkaniowe, edukacja, opieka zdrowotna, osiąganie celów klimatycznych ONZ.	Współpraca przy kampaniach lub projektach promujących demokrację, praworządność, prawa człowieka i zaangażowanie obywatelskie wśród swoich obywateli poprzez organizację wydarzeń, takich jak Międzynarodowy Dzień Praw Człowieka, Światowy Dzień Demokracji.	Uczestnictwo w pracach Europejskiego Komitetu Regionów poprzez przygotowywanie opinii. Udział w obradach Komisji i Parlamentu Europejskiego w zakresie głosu doradczego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Perkowski, 2008, 2012.

Przykładami działalności są trwałe partnerstwa między miastami i regionami, współpraca w dziedzinie rozwoju gospodarczego, uczestnictwo w sieciach miejskich, wspólne programy edukacyjne oraz inicjatywy kulturalne. Międzynarodowa aktywność społeczności terytorialnych ma historię sięgającą czasów starożytnych (Klin et al., 2012) – wskazać można najbardziej znaczące przykłady:

1. Liga Peloponeska, która została założona w drugiej połowie VI w. p.n.e. pod przywództwem Spartan. Liga ta służyła jako sojusz wojskowy, skupiający wiele miast-państw położonych na Półwyspie Peloponeskim;
2. Ateńska Liga Morska (V w. p.n.e.). Liga ta zjednoczyła miasta jońskie, które były zagrożone agresją perską pod przywództwem Aten, w celu zapewnienia zbiorowego bezpieczeństwa przed zagrożeniami zewnętrznymi;
3. Ekspansja współpracy międzynarodowej w czasach średniowiecza odbywała się poprzez umowy handlowe znane już w XII w. Umowy te, określane jako „die Hanse” w języku niemieckim, co oznacza stowarzyszenie, zostały ustanowione przez zorganizowane społeczności lokalne w ramach autonomicznych systemów samorządu miejskiego.

Społeczności terytorialne od wczesnych okresów historycznych aktywnie uczestniczyły w tworzeniu sojuszy oraz organizacji stowarzyszeniowych, wyznaczając pierwotne formy współpracy oparte na różnorodnych podejściach instytucjonalnych. Działania te umożliwiały osiąganie wspólnych zamierzeń oraz wzmacniały współpracę pomiędzy różnymi podmiotami politycznymi na poziomie międzynarodowym. Efektem tego zaangażowania był często efekt synergii – czyli rezultaty przewyższające te, które mogłyby zostać osiągnięte przez poszczególne jednostki

działające samodzielnie i w oderwaniu od wspólnych struktur (Rossignolo, 2009). Początkowo funkcjonowały jako stowarzyszenia i organizacje skupione wyłącznie na interesach gospodarczych. Miasta portowe wspierały się wzajemnie w ochronie i rozwijaniu handlu, oferując swoim członkom przywileje, takie jak możliwość prowadzenia magazynów, zawierania korzystnych umów celnych oraz uproszczone zasady wymiany. Takie rozwiązania sprzyjały tworzeniu sprawnie działającej sieci handlowej. Inicjatywy te stanowiły jedną z pierwszych form europejskiej współpracy gospodarczej o charakterze pokojowym, niezwiązanej z interwencją militarną (Maruszczak, 2005).

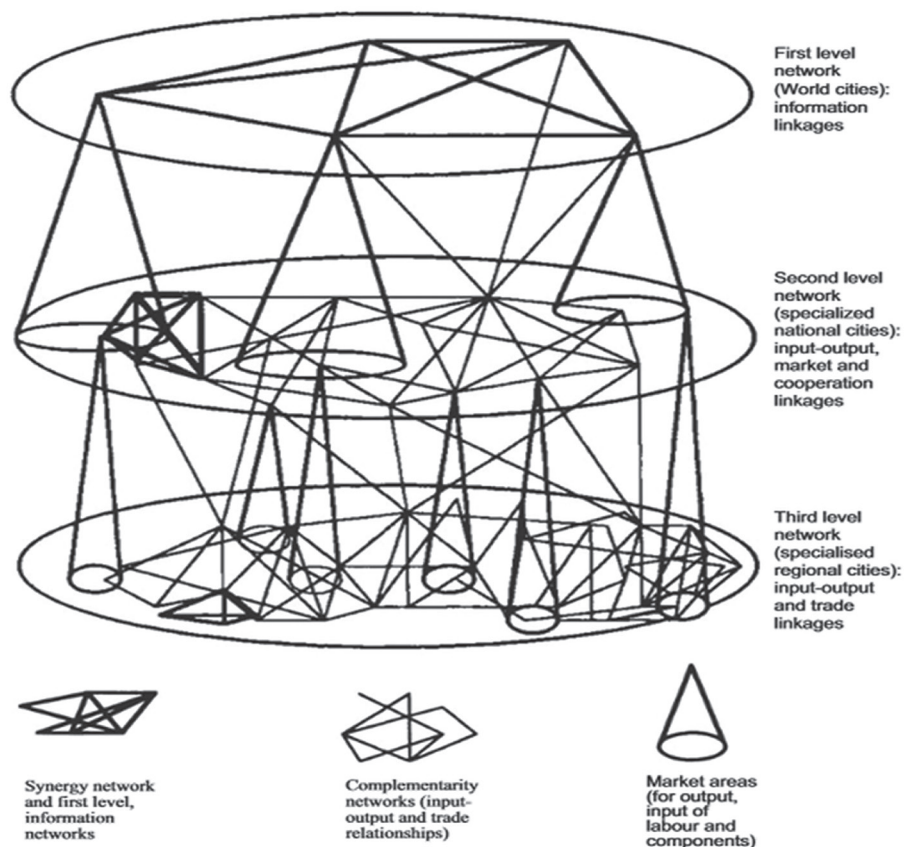
Współczesne samorządy terytorialne powinny być postrzegane z szerszej perspektywy historycznej. Stanowią one integralny aspekt państw narodowych, społeczeństw masowych i demokratycznych systemów rządów prawa, które ewoluowały w trakcie XX-wiecznej historii. To właśnie w tej epoce nastąpiły głębokie zmiany geopolityczne po poważnych konfliktach, takich jak I i II wojna światowa. Te zmiany geopolityczne doprowadziły do redefinicji jednostek politycznych i przesunięcia w kierunku decentralizacji oraz uznania regionalnej autonomii (Dumała, 2013). Miasta i gminy były aktywnie zaangażowane w promowanie pokoju i pojednania na kontynencie europejskim od samego początku projektu europejskiego (Kukliński, Woźniak, 2012). Dla przykładu, burmistrzowie miast położonych wzdłuż granicy francusko-niemieckiej zaangażowali się w partnerstwo miast, ponieważ traktowali to jako sposób na wspieranie wymiany kulturalnej i budowanie relacji między społecznościami z obu stron⁸.

Samorządy są zaangażowane w osiąganie celów polityki Unii Europejskiej, takich jak spójność terytorialna czy integracja gospodarcza, zwłaszcza poprzez uczestnictwo w programach Funduszy Europejskich, w tym promujących współpracę międzyregionalną i transgraniczną (Interreg). Obszary tematyczne, takie jak edukacja, kultura czy badania naukowe, stanowią kolejne pola współpracy, często pobudzane przez programy finansowane przez UE (JTSEU, 2023; Nowińska-Łażniewska, Nowak, 2007). W ujęciu strukturalnym samorządy uczestniczą w różnorodnych sieciach i komitetach działających na poziomie Unii Europejskiej, zyskując przestrzeń do prowadzenia dialogu, wymiany doświadczeń oraz upowszechniania sprawdzonych rozwiązań w zakresie gospodarowania i rozwoju lokalnego. Samorządy terytorialne stają się częścią globalnego systemu współpracy międzynarodowej o hierarchicznym charakterze. Funkcje, poziomy dochodów i siła na arenie międzynarodowej są określane np. przez odpowiednie rankingi. Każde terytorium jest nierozdzielnie związane ze swoją pozycją w tej hierarchii (schemat 9).

Przedstawione powyżej ramy historyczno-teoretyczne stanowią podstawę do opracowania podejść politycznych, które koncentrują się na współpracy. Strategie te opierają się na podziale obowiązków i zwiększaniu przewagi konkurencyjnej. Na arenie międzynarodowej znaczenie ma włączenie się jednostek terytorialnych

8 Pierwszą umowę partnerską podpisały władze niemieckiego Ludwigsburga i francuskiego Montbéliard (Łucyk, 2019).

w globalny system gospodarczy (Florczak, Lisowska, 2014). Eksploracja tych koncepcji przyczynia się do teoretycznego zrozumienia funkcjonowania samorządów w modelu gospodarki cyrkularnej, szczególnie w odniesieniu do ich transformacji (Schwab, 2020). Wsparcie innowacji i osiągnięcie skutecznego gospodarowania zasobami wiązać się powinno z definiowaniem zintegrowanych ram. Ramy te powinny obejmować strategię, platformy rozwoju współpracy między zainteresowanymi stronami, inicjatywy budowania sieci wymiany wiedzy między różnymi sektorami i etapami w łańcuchach wartości.



Schemat 9. Hierarchia sieciowa miast na arenie międzynarodowej

Źródło: Camagni, 2017, s. 195.

Jedną ze znaczących platform tworzy Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR). Jest to organizacja reprezentująca samorządy lokalne i regionalne w całej Europie⁹. Zrzesza 60 stowarzyszeń członkowskich z 40 krajów należących do Rady Eu-

⁹ Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) jest najszerszym europejskim stowarzyszeniem samorządów lokalnych i regionalnych, które zrzesza milion demokratycznie wybranych polityków europejskich (CCRE, 2023).

ropy i obejmuje wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Łącznie CEMR reprezentuje około 150 000 gmin i regionów. Cele CEMR obejmują promowanie i zwiększanie roli i znaczenia samorządów lokalnych i regionalnych w Europie. Poprzez swoje działania CEMR stara się wpływać na prawodawstwo europejskie w imieniu gmin i regionów, na różnych frontach polityki, takich jak ochrona środowiska, równość i decentralizacja. Zapewniając platformę wymiany wiedzy, współpracy przy wspólnych projektach i dzielenia się najlepszymi praktykami, CEMR wzmacnia potencjał samorządów lokalnych i regionalnych na całym kontynencie.

Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) jest europejską sekcją United Cities and Local Governments (UCLG), globalnej sieci miast oraz samorządów i stowarzyszeń lokalnych, regionalnych oraz metropolitalnych¹⁰. Założona w Paryżu w 2004 r., UCLG reprezentuje, jak również zabezpiecza interesy samorządów lokalnych na arenie światowej, niezależnie od wielkości społeczności, którym służą. Główne obszary działalności UCLG koncentrują się wokół budowania potencjału, promowania samorządności lokalnej, wspierania międzynarodowej współpracy między miastami i ich stowarzyszeniami oraz zwiększania roli samorządów lokalnych w polityce globalnej. Sieć United Cities and Local Governments (UCLG) reprezentuje około 240 000 samorządów terytorialnych, skupionych w ponad 175 stowarzyszeniach krajowych w ponad 140 krajach. Ta rozległa reprezentacja umożliwia UCLG bycie wpływowym głosem na scenie globalnej, promowanie interesów i perspektyw lokalnych przed instytucjami międzynarodowymi oraz wspieranie poczucia wspólnej tożsamości i wzajemnego wsparcia wśród samorządów lokalnych i regionalnych na całym świecie.

W Polsce funkcjonuje 6 ogólnopolskich organizacji samorządowych: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Województw RP, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP. Współpraca z organami państwa oraz innymi organizacjami międzynarodowymi ujęta jest jako działanie statutowe w trzech spośród nich (Czarnecki et al., 2017). W zakresie jednostek samorządu terytorialnego rozwój współpracy międzynarodowej przez ponad połowę podmiotów wskazywany jest jako korzyść z członkostwa w UE (Wenerski, 2013).

¹⁰ Światowy sojusz miast, samorządów regionalnych i metropolitalnych, a także ich stowarzyszeń UCLG ma na celu wspieranie, ochronę i zwiększanie wpływu samorządów lokalnych i regionalnych, aby zapewnić, że żadna osoba ani lokalizacja nie pozostanie w niekorzystnej sytuacji (UCLG, 2023).

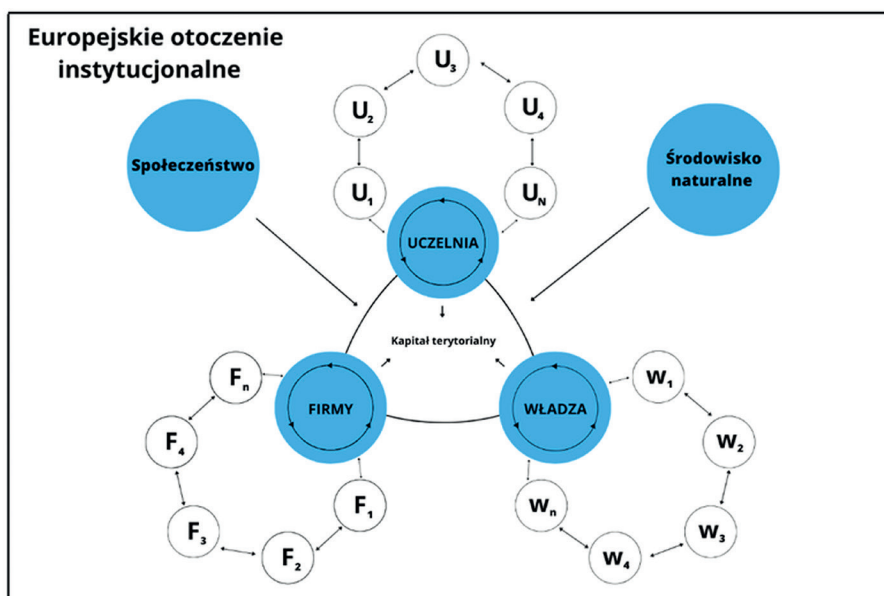
4.2. Zakres i instytucje paradyplomacji samorządów terytorialnych w obszarze polityki regionalnej

Sieciowy model polityki, który jest przypisywany instytucjom takim jak Unia Europejska, wymaga obecności różnych grup interesu w procesie decyzyjnym. W kontekście struktury decyzyjnej w UE, legitymacja do podejmowania decyzji politycznych rozproszona jest pomiędzy różne podmioty publiczne i prywatne, które dążą do zdobycia wpływu na te procesy decyzyjne (Graniszewski, 2013). Grupy interesu odgrywają rolę jako pośrednicy między tymi reprezentowanymi podmiotami a organami odpowiedzialnymi za pracę legislacyjną i administracyjną. Dzięki temu są bezpośrednio zaangażowane w proces formowania polityki europejskiej poprzez dzielenie się informacjami między decydentami a przedstawicielami interesów lokalnych i regionalnych (Sulek, 2006):

- Decydenci otrzymują od grup interesu informacje oraz wsparcie, które pomagają im podejmować świadome decyzje dotyczące treści finalnych postanowień;
- Przedstawiciele interesów pozyskują wpływ na kształtowanie i ustalanie konkretnej zawartości postanowień;
- Przedstawiciele interesów, uczestnicząc w procesach kształtowania decyzji, pozyskują wiedzę na temat aktualnych kierunków rozwoju i możliwość implementacji w gronie swoich terytorialnych interesariuszy.

Bezpośrednie zaangażowanie grup interesu we współtworzenie polityk ma swoje korzenie w idei europeizacji. Odnosi się do rozwoju aktywności reprezentantów na szczeblu supranarodowym jako rezultatu integracji europejskiej (ESPAS, 2017). Aby skutecznie kształtować politykę europejską, konieczne jest wspieranie komunikacji i współpracy między różnymi grupami interesu i instytucjami UE. Takie inkluzywne podejście wzmacnia pozycję interesariuszy na wszystkich poziomach, zapewniając, że ich obawy i spostrzeżenia są uznawane i uwzględniane w formułowaniu polityki. Współpraca międzynarodowa i korzystanie z instytucji europejskich daje grupom interesu możliwość wpływania na stanowiska polityczne i oferowania zaleceń dotyczących rozwoju kapitału terytorialnego w gospodarce cyrkularnej. Schemat 10 ilustruje model współpracy interesariuszy w ramach potrójnej helisy, ukazując system powiązań pomiędzy kluczowymi grupami interesów zaangażowanymi w rozwój terytorialny. W centrum modelu znajdują się trzy podstawowe podmioty: uczelnie, firmy oraz władza publiczna, których współdziałanie generuje kapitał terytorialny – zasób wiedzy, relacji i kompetencji warunkujący lokalną i regionalną zdolność do innowacji i rozwoju. Całość zakorzeniona jest w szerszym kontekście wpływów ze strony społeczeństwa oraz środowiska naturalnego, które nadają kierunek działaniom i definiują ramy odpowiedzialności społecznej oraz ekologicznej.

Każdy z głównych węzłów – uczelnia, firmy, władza – funkcjonuje w szerszym systemie powiązań z podmiotami pochodzącymi z innych krajów (oznaczonymi jako U_1-U_n , F_1-F_n , W_1-W_n), reprezentującymi tożsame instytucje, organizacje lub grupy interesów, które uczestniczą w wymianie wiedzy, informacji i zasobów na arenie europejskiej. Ta wielokierunkowa wymiana stanowi istotny mechanizm dyfuzji innowacji oraz koordynacji działań rozwojowych. Sukces wdrażanych polityk zależy od zdolności do tworzenia sieci współpracy pomiędzy aktorami, reprezentującymi często odmienne interesy, ale będącymi w stanie określić wspólne cele. Dopiero integracja perspektyw nauki, biznesu, administracji, społeczeństwa i środowiska pozwala budować trwale kapitał terytorialny w kontekście europejskiego otoczenia instytucjonalnego.



Schemat 10. Kształtowanie kapitału terytorialnego wykorzystujące współpracę międzynarodową

Źródło: opracowanie własne.

W zarządzaniu ponadnarodowym grupy interesu zyskują wpływ ze względu na ograniczoną rolę partii politycznych w dostosowywaniu się do wyjątkowej dynamiki areny ponadnarodowej (Ruszkowski, 2015). W odróżnieniu od krajowych systemów politycznych, które opierają się na tradycyjnych mechanizmach, takich jak wybory i podziały na opozycję i koalicję, mechanizmy te nie są tak widoczne i ukształtowane w systemie globalnym. W rezultacie grupy interesu wykorzystywały tę lukę, aktywnie uczestnicząc w kształtowaniu procesów politycznych ponad granicami. Wzrost znaczenia grup interesu można przypisać różnym czynnikom, takim jak globalizacja i zwiększone wzajemne powiązania między

narodami. W tym kontekście tradycyjna polityka partyjna często ma trudności ze skutecznym reprezentowaniem różnorodnych interesów w ponadnarodowych strukturach gospodarowania (Klimowicz, Paczeński, 2014). Należy jednak zauważyć, że choć wielopoziomowe zarządzanie zwiększa wpływ w procesach decyzyjnych na szczeblu międzynarodowym, to toczy się również debata na temat jego wpływu na zasady demokracji. Krytycy twierdzą, że nadmierny wpływ różnych podmiotów może podważać wartości demokratyczne większości poprzez zniekształcanie wyników polityki publicznej w oparciu wyłącznie o wąskie interesy, a nie szersze względy dobrobytu społecznego (Eising, 2008; Topaloglou, Ioannidis, 2022). Zrozumienie rosnącego znaczenia grup interesu w zarządzaniu ponadnarodowym wymaga uznania zarówno ich roli w reprezentowaniu różnych perspektyw, jak i potencjalnych wyzwań związanych z osiągnięciem decyzji politycznych.

Autonomia Unii Europejskiej odnosi się do koncepcji, zgodnie z którą UE działa w ramach własnego niezależnego systemu prawnego. Ten system prawny jest odrębny od prawa krajowego państw członkowskich i może tworzyć, interpretować i wdrażać przepisy na poziomie UE (Witkowska, 2013). Autonomia ta pozwala funkcjonować jako niezależny podmiot, z możliwością uchwalania polityk, które są wiążące dla wszystkich jej państw członkowskich, zapewniając jednolitość i spójność przepisów ustawowych i wykonawczych w całej Unii. Jest to podstawowa zasada, która służy jako gwarancja stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich, omijając rozbieżności wynikające z przepisów krajowych. Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej jest złożonym i wieloaspektowym systemem ze ściśle określonymi kompetencjami (tabela 40).

Tabela 40. Instytucje Unii Europejskiej biorące udział w procesie podejmowania decyzji (art. 294 TFUE)

Nazwa	Opis	Główne kompetencje
Rada Unii Europejskiej	reprezentuje rządy państw członkowskich	Platforma dla rządów krajowych do współpracy w sprawach zgodnych z interesem krajowym, determinująca warunki i kierunki decyzji w Unii Europejskiej.
Parlament Europejski	organ przedstawicielski obywateli UE	Wyrażanie obaw i interesów jednostek w państwach członkowskich. Dzięki wybranym przedstawicielom obywatele UE mogą uczestniczyć w procesach demokratycznych na szczeblu ponadnarodowym.
Komisja Europejska	realizuje interesy podmiotów i obywateli na terenie UE	Ochrona i promowanie ogólnych interesów UE. Działając niezależnie zarówno od reprezentacji parlamentarnej, jak i wpływów rządów krajowych, ten organ wykonawczy został upoważniony do inicjowania propozycji legislacyjnych, które stanowią kompromisowe rozwiązanie przynoszące korzyści wszystkim państwom członkowskim w równym stopniu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie UPUE, 2023b.

Instytucje te odgrywają rolę w reprezentowaniu interesariuszy i kształtowaniu polityk, wpływając na proces polityczny, w którym uczestniczy także liczna liczba agencji (Greta, Otto, 2016). Unia Europejska jest unikalną strukturą rządzenia, która łączy międzyrządowy proces decyzyjny z inicjatywami politycznymi ze strony ponadnarodowych organów wykonawczych. Ten złożony system zapewnia ramy dla zrozumienia dynamiki kształtowania polityki w Europie. Komponenty ponadnarodowe i krajowe współpracują w ramach integracji europejskiej, osiągając porozumienia. Usprawnia to proces decyzyjny, zapewniając silniejsze podstawy współpracy (Hix, Høyland, 2022).

Tabela 41. Tematy posiedzeń Rady Unii Europejskiej wg kompetencji Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej

COREPER I	COREPER II
rolnictwo i rybołówstwo (tylko sprawy finansowe lub kwestie techniczne związane z ustawodawstwem weterynaryjnym, fitosanitarnym czy żywnościowym)	sprawy gospodarcze i finansowe
konkurencyjność	sprawy zagraniczne
edukacja, młodzież, kultura i sport	sprawy ogólne
zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów	wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne
środowisko	–
transport, telekomunikacja i energia	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie Kirpsza- 2014; RUE, 2023c.

Posiedzenia Rady Unii Europejskiej służą jako platforma, na której ministrowie są upoważnieni do podejmowania zobowiązań w imieniu swoich rządów, w szczególności w odniesieniu do decyzji podjętych podczas tych spotkań. Spotkania te koncentrują się przede wszystkim na omawianiu aktów prawnych i koordynowaniu polityki UE i przygotowywane są przez Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej. Jest to organ składający się ze stałych przedstawicieli (COREPER I) oraz ich zastępców (COREPER II) z każdego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie wyznaczają stałych przedstawicieli, którzy pełnią funkcję skutecznych ambasadorów reprezentujących stanowisko ich rządów na posiedzeniach, które odbywają się co tydzień. COREPER wykonuje prace przygotowawcze dla Rady, dokonując przeglądu całego jej porządku obrad. Nie dysponuje samodzielną władzą decyzyjną w strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej, a wypracowane porozumienia mogą zostać poddane rewizji lub zakwestionowane przez Radę Europejską, która posiada nadrzędne kompetencje w zakresie podejmowania ostatecznych decyzji. Prace

podzielone są pomiędzy dwie części, aby usprawnić pracę tego organu i skoordynować z ponad 150 wysoko wyspecjalizowanymi grupami roboczymi i komitetami. Tematy posiedzeń zawarte są w tabeli 41. Pracami Rady Unii Europejskiej kieruje kraj aktualnie sprawujący prezydencję w Unii Europejskiej¹¹.

Parlament Europejski pełni funkcję reprezentowania obywateli Unii Europejskiej, będąc demokratycznym forum, na którym wybrani przedstawiciele wyrażają interesy jednostek zgodnie z interesem partyjnym i krajowym. Koncepcja ta jest zapisana w art. 10 Traktatu o Unii Europejskiej, który kładzie nacisk na demokrację w kontekście europejskim, co oznacza, że:

1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska;
2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim;
3. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami;
4. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela;
5. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Poprzez wybranych przedstawicieli, obywatele UE otrzymują pośrednią możliwość angażowania się w procesy decyzyjne. Należy zauważyć, że demokratyczna reprezentacja w Parlamencie Europejskim jest zgodna z szerszymi wysiłkami na rzecz wspierania wielopoziomowego sprawowania rządów w całym procesie integracji w Europie (Coen, Richardson, 2009). Takie ramy uznają różne skale władzy, łącząc grupy krajowe z podmiotami europejskimi poza tradycyjnym podejściem skoncentrowanym na państwie. Parlament prowadzi prace legislacyjne i angażuje się w działalność polityczną poprzez funkcjonowanie 20 komisji i trzech podkomisji¹². Komisje dokonują analizy wniosków ustawodawczych, pro-

11 Rola prezydencji w Radzie Unii Europejskiej wiąże się z przyjęciem przez państwo członkowskie odpowiedzialności za prowadzenie posiedzeń przez sześć miesięcy. Prezydencja jest sprawowana rotacyjnie przez państwa członkowskie, przy czym kolejne prezydencje ściśle współpracują w grupach składających się z trzech państw. System ten został ustanowiony w ramach traktatu lizbońskiego w 2009 r. Każda grupa ustala długoterminowe cele i wspólnie opracowuje program, który nakreśla kluczowe kwestie, którymi rada ma się zająć w okresie 18 miesięcy. W oparciu o ten program każdy kraj formułuje następnie swój szczegółowy plan na sześciomiesięczną kadencję. Oprócz kierowania prawodawstwem UE i zapewniania spójności, ciągłości i współpracy między państwami członkowskimi, prezydencja odgrywa neutralną rolę mediatora reprezentującego Radę w kontaktach z innymi instytucjami UE, takimi jak Parlament i Komisja (RUE, 2023a).

12 AFET – Komisja Spraw Zagranicznych, DEVE – Komisja Rozwoju, INTA – Komisja Handlu Międzynarodowego, BUDG – Komisja Budżetowa, CONT – Komisja Kontroli Budżetowej, ECON – Komisja Gospodarcza i Monetarna, EMPL – Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, ENVI

ponują poprawki, przygotowując sprawozdania całości przedstawiane pod obrady w pełnym składzie. Na tym etapie istnieje możliwość współpracy między lokalnymi przedstawicielami, którzy odgrywają integralną rolę we wpływniu na proces decyzyjny w Europejskim Komitecie Regionów (Domorenok, 2009). Zakres tematyczny komisji Parlamentu Europejskiego pokrywa się z zakresem tematycznym komisji Komitetu Regionów. Oba organy dysponują wyznaczonym zakresem kompetencji i odpowiedzialności w ramach przypisanych im obszarów działalności (tabela 42). Komisje wypracowują wnioski legislacyjne poprzez analizę potencjalnego oddziaływania, prowadzenie dochodzeń i kształtowanie polityk, które są zgodne z ich mandatami tematycznymi na oddzielnych posiedzeniach pomiędzy którymi odbywają się międzyinstytucjonalne konsultacje.

Tabela 42. Zakres prac komisji Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Regionów

Skrócona nazwa komisji PE	Skrócona nazwa Komisji EKR	Pełna nazwa	Zakres działań komisji	Wybrane inicjatywy
1	2	3	4	5
ECON	ECON	Komisja Polityki Gospodarczej	Polityka gospodarcza i przemysłowa, pomoc publiczna, zamówienia publiczne, polityka wobec MŚP i przedsiębiorczość, zarządzanie gospodarcze i europejski semestr, cele zrównoważonego rozwoju, rynek wewnętrzny i jednolity rynek cyfrowy, handel międzynarodowy i taryfy celne (w tym kwestie związane z WTO) oraz finanse lokalne/regionalne.	– Konkurs „europejski region przedsiębiorczości” (ERP); – Sieć regionalnych centrów ds. oceny wdrożenia polityki UE (REGHUB), będąca platformą, która umożliwia podmiotom lokalnym i regionalnym udział w konsultacjach i zbieraniu doświadczeń na temat wdrażania polityki UE; – Platforma na rzecz sieci szerokopasmowych; – Koordynacja kontaktów z grupą europejskiego banku inwestycyjnego (EBI).

– Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, ITRE – Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, IMCO – Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, TRAN – Komisja Transportu i Turystyk, REGI – Komisja Rozwoju Regionalnego, AGRI – Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, PECH – Komisja Rybołówstwa, CULT – Komisja Kultury i Edukacji, JURI – Komisja Prawna, LIBE – Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, AFCE – Komisja Spraw Konstytucyjnych, FEMM – Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia, PETI – Komisja Petycji, SEDE – Podkomisja Bezpieczeństwa i Obrony, FISC – Podkomisja do Spraw Podatkowych, DROI – Podkomisja Praw Człowieka (UPUE, 2023b).

Tab. 42 (cd.)

1	2	3	4	5
REGI, DEVE	COTER	Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE	Polityka spójności, wieloletnie ramy finansowe i budżet UE, a także polityka transportowa, rozwój terytorialny, współpraca transgraniczna, planowanie przestrzenne i kwestie miejskie.	– Zarządzanie wspólnymi działaniami EKR-u i OECD w takich obszarach, jak jakość inwestycji publicznych, decentralizacja czy rozwój regionalny, miejski i terytorialny; – Ocena oddziaływania terytorialnego działań realizowanych w EKR-ze; – Prowadzenie oficjalnego unijnego rejestru EUWT; – Zarządzanie platformą EUWT skupiającą politycznych i technicznych przedstawicieli wszystkich już istniejących i dopiero tworzonych EUWT.
LIBE	CIVEX	Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych	Kwestie konstytucyjne, dotyczące demokracji, decentralizacji, pomocniczości, sprawiedliwości oraz przyszłości Europy, migracji i integracji porządku prawnego z prawami podstawowymi człowieka, rozszerzeniem UE, polityką sąsiedztwa, współpracą rozwojową.	– Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, F4F – platforma ds. dostosowania się do wymogów przyszłości; – Miasta i regiony na rzecz integracji migrantów; – Nagroda im. Pawła Adamowicza; – Współpraca z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej; – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy/grupa wysokiego szczebla EKR-u; – Grupa Kontaktowa KR – Zjednoczone Królestwo; – Wspólne komitety konsultacyjne z Serbią, Czarnogórą i Macedonią Północną; grupy robocze ds. Bałkanów Zachodnich, Turcji i Ukrainy; – Forum miast i regionów na rzecz partnerstw międzynarodowych; – Współpraca partnerska; – Podział kompetencji i wskaźnik decentralizacji.

1	2	3	4	5
AGRI, PECH	NAT	Komisja Zasobów Naturalnych	Rozwój obszarów wiejskich, zdrowie, rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, ochrona ludności i konsumentów, turystyka.	– Agenda wiejska dla Europy; – Koordynacja wspólnej polityki rolnej, funduszy ESI, instrumentu na rzecz odbudowy i zwiększania odporności i innych stosownych unijnych programów finansowania; – Europejski Zielony Ład i zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność w Europie; – Europejska unia zdrowotna; – Kampanie szczepień, badania przesiewowe w kierunku raka, gotowość i reagowanie, odporność systemów opieki zdrowotnej, informowanie i edukacja na temat zdrowia; – Współpraca z platformą RegHub i platformą ds. dostosowania się do wymogów przyszłości.
EMPL	SEDEC	Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury	Zatrudnienie, polityka społeczna, edukacja, szkolenia (w tym uczenie się przez całe życie), sport i kultura. SEDEC jest również odpowiedzialna za równość, gospodarkę społeczną i sprawy młodzieży, a także badania, innowacje i sztuczną inteligencję.	– Platforma Wymiany Wiedzy (KEP); – Inicjatywa Europejskiej Przestrzeni Badawczej związana z realizacją projektu „Nauka spotyka regiony”; – Współpraca ze Wspólnotowym Centrum Badawczym (JRC) w zakresie partnerstw na rzecz innowacji regionalnych; – Program na rzecz umiejętności i Europejski filar praw socjalnych; – Wspólne działania EKR-u i Europejskiego Sojuszu na rzecz Praktyk Zawodowych (EAfA).

Tab. 42 (cd.)

1	2	3	4	5
ENVI	ENVE	Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii	Europejski Zielony Ład, środowisko, różnorodność biologiczna, gospodarka cyrkularna, zerowy poziom zanieczyszczeń, zmiana klimatu, polityka energetyczna, polityka kosmiczna.	– Grupa robocza „Zielony Ład w terenie”; – Krajowi ambasadorzy Porozumienia Burmistrzów; – Ambasadorzy Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu; – Platforma zainteresowanych stron na rzecz eliminacji zanieczyszczeń; – Koordynacja współpracy władz lokalnych i regionalnych z konferencją ONZ w obszarze zmian klimatu i różnorodności biologicznej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECOR, 2023a.

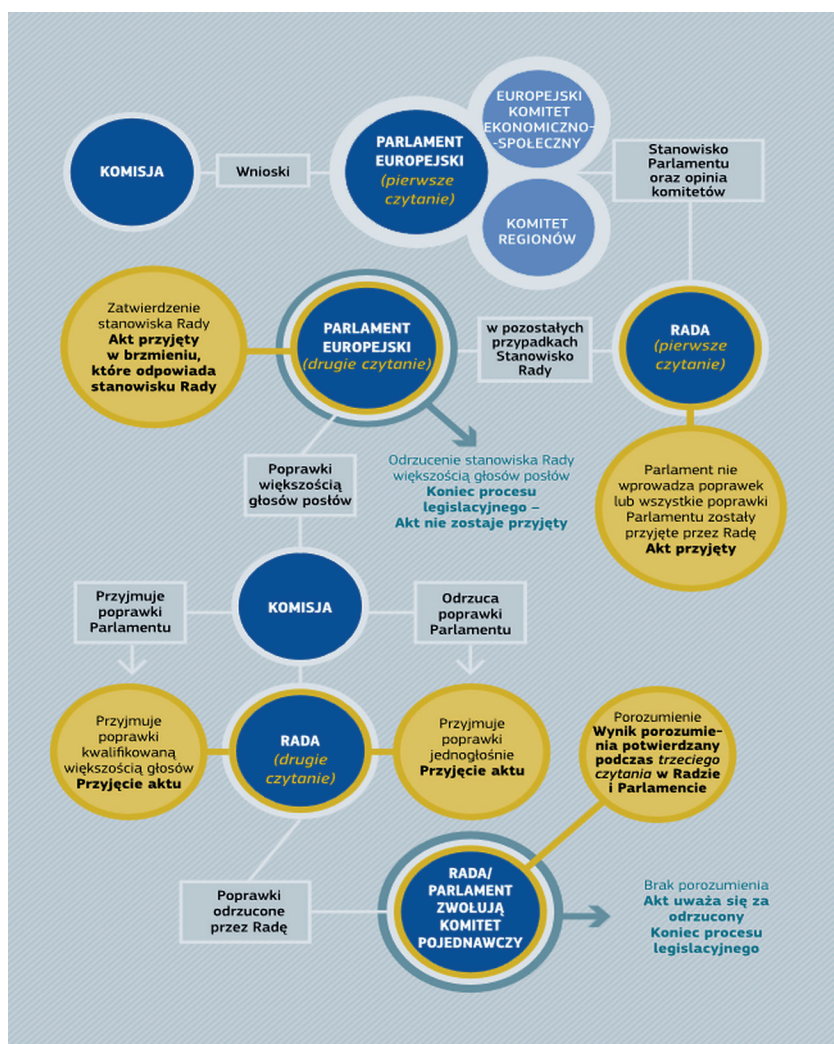
Spójność tematyczna między komisjami Parlamentu Europejskiego a ich odpowiednikami w Komitecie Regionów pokazuje wysiłki na rzecz koordynacji i spójności w ramach struktur gospodarowania UE. Pozwala to na skuteczną współpracę między różnymi poziomami procesów decyzyjnych, zapewniając, że perspektywy regionalne są brane pod uwagę przy formułowaniu polityk na szczeblu UE (Kirsza, 2018). Ustanawiając takie dostosowanie, decydenci polityczni dążą do wzmocnienia demokratycznej reprezentacji poprzez uwzględnienie interesów różnych regionów w dyskusjach legislacyjnych. Podejście to promuje konieczność zaangażowania w procedury decyzyjne poprzez uwzględnienie punktów widzenia lokalnych podmiotów, które rozumieją konkretne wyzwania stojące przed poziomem regionalnym.

Powszechną procedurą decyzyjną w UE jest zwykła procedura ustawodawcza¹³. Proces ten obejmuje kilka etapów i angażuje różne zainteresowane strony w kształtowanie prawodawstwa na szczeblu europejskim (schemat 11):

1. Służy osiągnięciu wspólnego stanowiska między Radą Unii Europejskiej a Parlamentem Europejskim;
2. Dotyczy m.in. spraw gospodarczych i walutowych, polityki imigracyjnej, polityki energetycznej, spraw rolnictwa, kwestii rybołówstwa, polityki spójności, polityki transportowej i inicjatyw w zakresie ochrony środowiska.

13 W celu zapewnienia legalności i skuteczności przyjęcia nowego państwa do UE lub podpisania umowy stowarzyszeniowej stosowana jest procedura zgody, w której Parlament może jedynie przyjąć albo odrzucić projekt rady. Akty o charakterze nieustawodawczym podlegają uproszczonym procedurom, które pozwalają na ich szybsze przyjęcie, zazwyczaj dotyczą spraw administracyjnych, a nie istotnych zmian w polityce. Akty delegowane i wykonawcze podlegają odrębnej specjalnej procedurze (art. 289 ust. 2 TFUE), w której decyzję podejmuje jeden z organów przy zgodzie lub konsultacji drugiego (RUE, 2023b).

Dzięki tej procedurze oba organy wykonują swoje uprawnienia do kształtowania prawodawstwa, które ma wpływ na te obszary. Proces decyzyjny charakteryzuje się równowagą sił i wpływów między Radą a Parlamentem, ponieważ angażują się w negocjacje, wspólnie proponują poprawki i osiągają kompromisy. Ponadto ten równy udział zapewnia, że oba organy miały możliwość wniesienia swojej wiedzy specjalistycznej, perspektyw i preferencji w procesie podejmowania decyzji. W trakcie realizacji tej procedury trzy główne instytucje harmonijnie współpracują, dążąc do osiągnięcia wzajemnego porozumienia w sprawie proponowanych przepisów (Piechowicz, 2013).



Schemat 11. Procedura przyjmowania aktów ustawodawczych: zwykła procedura ustawodawcza (art. 294 TFUE)
Źródło: Borchardt, 2016.

W otoczeniu tego procesu odbywa się współpraca zdecentralizowana, która odnosi się do partnerstw i zależności, które wykraczają poza tradycyjną politykę zagraniczną państwa i są realizowane przez władze regionalne lub lokalne, społeczności i organizacje *non-profit*. Angażują się bezpośrednio w stosunki zagraniczne, podejmując aktywności dotyczące kwestii aktualnych na szczeblu lokalnym, takich jak ochrona środowiska, zdrowie publiczne i integracja społeczna oraz zrównoważony rozwój. Funkcjonowanie komplementarnie z władzami krajowymi umożliwia bardziej zróżnicowane i potencjalnie bardziej zniuansowane dostosowanie instrumentów do konkretnych lokalnych warunków i potrzeb (Dumała, 2013). Takie podejście wspiera wymianę i uczenie się między przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych. Zwiększona solidarność i współpraca umożliwiają efektywniejszą realizację zadań i sprostanie wyzwaniom.

Zdecentralizowana współpraca odnosi się do podejścia, w którym władze lokalne i regionalne współdziałają z innymi podmiotami niepaństwowymi z różnych krajów nad wspólnymi projektami i rozwiązaniami. Podmioty działające poza tradycyjnie znanymi strukturami gospodarowania i dyplomacji państwowej funkcjonują w ramach terminu „paradyplomacja”. Po raz pierwszy został użyty przez Rohana Butlera w 1961 r. i zyskał szersze zastosowanie na początku lat 90. XX w. Termin ten został wypromowany przez naukowców takich jak Ivo Duchacek i Panayotis Soldatos, którzy analizowali ewoluujący globalny krajobraz poza tradycyjnymi podmiotami rządowymi (Raś, 2016). Paradyplomacja odnosi się do działań, w których podmioty takie jak jednostki samorządu terytorialnego angażują się bezpośrednio w politykę międzynarodową, funkcjonując na poziomach rozmytych (Ksenicz, 2021). W paradyplomacji podmioty podejmują działania na granicach klasycznych środków podejmowania decyzji i relacji między różnymi szczeblami władzy, takimi jak władze: centralne, regionalne i lokalne (Łuszczuk, 2013). Klasyczna dyplomacja¹⁴, często kojarzona z systemem westfalskim, zazwyczaj obserwuje trójpoziomą strukturę hierarchiczną, jak to zaprezentowano na schemacie 12.

Klasyczne poziomy dyplomacji, oparte na centralnej pozycji państw narodowych, są obecnie rozszerzane i przekształcane ze względu na czynniki takie jak globalizacja, integracja regionalna i wzrost liczby podmiotów niepaństwowych, co prowadzi do zdecentralizowanych działań, takich jak paradyplomacja lub dyplomacja miejska (Intentilia, Surya Putra, 2021).

14 Dyplomacja jest mediacją między odosobnionymi osobami, grupami lub społecznościami. Obejmuje również ułatwianie komunikacji między ludźmi z różnych państw w ramach systemu międzynarodowego (Surmacz, 2015b).

Dyplomacja		
Pierwszego poziomu	Drugiego szczebla	Trzeciego poziomu
Prowadzona przez głowy państw lub rządów. Na tym poziomie najwyżsi rangą urzędnicy angażują się bezpośrednio w procesy dyplomatyczne, często dotyczące najbardziej krytycznych lub wrażliwych kwestii. Mogą to być szczyty prezydenckie, negocjacje strategiczne lub konferencje międzynarodowe, na których podejmowane są ostateczne decyzje.	Obejmuje ministrów lub sekretarzy stanu, którzy zajmują się stosunkami zagranicznymi w imieniu swoich narodów. Są oni odpowiedzialni za rozwój polityki i negocjacje zgodnie z kierunkami wyznaczonymi przez dyplomację pierwszego szczebla.	Prowadzony przez profesjonalnych dyplomatów, takich jak ambasadorzy, konsulowie lub personel dyplomatyczny. Wykonują oni codzienne zadania polegające na utrzymaniu stosunków dyplomatycznych, uczestniczeniu w rutynowych negocjacjach, zbieraniu informacji, pielęgnowaniu relacji i koordynowaniu wizyt państwowych.
		
Intensywność udziału		
Ograniczona możliwość	Częściowa możliwość	Aktywna możliwość
Uczestnictwo w oficjalnych delegacjach dyplomatycznych, misjach gospodarczych, prezentacjach państwowych na wydarzeniach o najwyższej randze.	Uczestnictwo w pracach przygotowawczych, gremiach konsultacyjnych. Przygotowanie najlepszych praktyk i analiz jakościowych i ilościowych, uczestnictwo w delegacjach dyplomatycznych, konferencjach i spotkaniach bilateralnych.	Współpraca na placówkach dyplomatycznych, wspólne wydarzenia promocyjne, konsultacje, wizyty studyjne i eksperckie przedstawicieli. Prowadzona osobiście przez prezydentów miast, wójtów, burmistrzów, marszałków lub przez przedstawicieli w placówkach regionalnych, oraz w ramach sieci tematycznych.
Paradyplomacja		

Schemat 12. Opis hierarchicznej dyplomacji i powiązanie z paradyplomacją**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Ryniejska-Kiełdanowicz, 2019.

W decentralizacji uprawnienia są przenoszone z władz centralnych na władze regionalne lub lokalne, co może czasami prowadzić do zatarcia granic dotyczących tego, który poziom rządu jest odpowiedzialny za określone funkcje lub obowiązki (Grosse, 2001). Podobnie w paradyplomacji, rządy spoza centrum uczestniczą w stosunkach międzynarodowych, tradycyjnie będących domeną rządu centralnego, zacierając w ten sposób poziomy (lub linie) władzy dyplomatycznej. Wyznacznikami systemu wspólnotowego są (Grosse, 2012; Riedel, 2008):

1. Proces polityczny obejmujący kwestionowanie monopolu państwa poprzez włączenie różnych podmiotów społecznych, politycznych i administracyjnych, które odgrywają rolę w kierowaniu, kontrolowaniu lub zarządzaniu społeczeństwem. Takie włączające podejście pozwala na uwzględnienie szerszego zakresu perspektyw i głosów w procesach decyzyjnych;
2. Relacje między podmiotami publicznymi i niepublicznymi funkcjonujące w sposób policentryczny i niehierarchiczny. Takie podejście pozwala na bardziej kompleksowe zrozumienie sposobu, w jaki różne podmioty wchodzi w interakcje w ramach złożonych systemów gospodarowania;
3. Główny nacisk położony na środki regulacyjne, a nie redystrybucyjne. Koncentracja odnosi się do tworzenia i utrzymywania sprawiedliwych i przejrzystych warunków dla wszystkich zainteresowanych stron, a nie do redystrybucji i wykorzystania instrumentów, co pozostaje domeną regionalnych i narodowych podmiotów.

Na kształtowanie międzynarodowych ustaleń wpływa przede wszystkim polityka krajowa, a nie odwrotnie (Alabrudzińska, Czechowska, 2016). Na poziomie ponadnarodowym w negocjacjach skuteczność wynika z umiejętności stosowania procedur i znajomości reguł oraz, w znacznie większym stopniu, z determinacji politycznej wśród wpływowych aktorów, którzy kierują się lokalnymi interesami. Podkreśla to znaczenie lobbingu i wpływu na politykę publiczną we współczesnej Europie. Władza ponadnarodowa w UE posiada charakter regulacyjny i proceduralny, państwa członkowskie dysponują prawem głosu stanowienia. Ponadto rozbudowane ramy zasad i procedur określają jasne wytyczne dotyczące wdrażania i egzekwowania przepisów. W rezultacie struktura ta promuje harmonizację i koordynację między państwami członkowskimi, zapewniając jednocześnie możliwości uczestnictwa różnym zainteresowanym stronom, takim jak grupy interesu (Ruszkowski, 2010).

W kontekście tych rozważań istotne staje się pojęcie skuteczności polityki regionalnej, które należy rozumieć jako zdolność do osiągnięcia celów i w konsekwencji generowania efektów rozwojowych. Skuteczność ta zależy od odpowiedniego doboru dostępnych narzędzi reprezentowania interesów (Greenwood, 2019), a poziom dopasowania narzędzi uzależniony jest przede wszystkim od:

1. adekwatności stosowanych narzędzi w stosunku do potrzeb,
2. sprawności instytucji uczestniczących w procesach decyzyjnych,
3. rozmiaru wyzwań przed którymi stają systemy społeczno-gospodarcze,
4. zdolności i możliwości wdrożeniowych podmiotów polityki regionalnej,
5. zdolności absorpcyjnych potencjalnych beneficjentów,
6. uwarunkowań zewnętrznych.

We wszystkich programach operacyjnych funduszy europejskich określone zostają priorytety i działania wraz z systemem gospodarowania. Grupy interesariuszy lokalnych i regionalnych złożone z członków administracji, świata nauki i biznesu mogą angażować się w programowanie i zarządzanie programami operacyjnymi. Aby skutecznie wdrażać politykę spójności w Unii Europejskiej

wykorzystywana jest wielopoziomowa struktura gospodarowania (Hübner, 2009). Podejście to obejmuje włączenie organów zarządzających na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wiąże się to z uznaniem i zrozumieniem dynamicznych interakcji zachodzących między tymi różnymi poziomami władzy. Przyjmując wielopoziomowe podejście do gospodarowania, możemy zapewnić kompleksowe i skuteczne wdrażanie polityki spójności w UE, jednocześnie osiągając pożądane rezultaty. Ramy wielopoziomowego gospodarowania określają integrację regionalną jako część szerszego zjawiska, w którym władza jest wyrażana w różnych jurysdykcjach na różnych skalach (Ociepka, 2012).

Perspektywa ta sugeruje również, że grupy interesu częściej koncentrują się na reprezentacji na szczeblu centralnym w systemach o większym rozproszeniu władzy politycznej, co prowadzi do zróżnicowanego krajobrazu zaangażowania stowarzyszeń (Geiger, 2012). Należy jednak zauważyć, że reakcje opinii publicznej na integrację europejską są kształtowane przez instytucje krajowe i trajektorie historyczne, pomimo ściślejszego powiązania w ramach europejskiego systemu wielopoziomowego gospodarowania (Bitonti, Harris, 2017). Uwzględniając powyższe ustalenia, można przyjąć, że wdrażanie polityki spójności w UE opiera się na podejściu zintegrowanym i sprofesjonalizowanym. Odpowiedzialność za realizację programów po stronie państw członkowskich pozostaje przy tym przedmiotem rozliczalności wobec Komisji Europejskiej. Ukształtowane w tym zakresie regulacje są spójne z zasadami polityki regionalnej. Należą do nich w szczególności zasady dodatkowości, koncentracji środków, komplementarności, koordynacji, kompatybilności, spójności, monitorowania oraz partnerstwa (Wysokińska, 2018).

Działania zgodnie z zasadą pomocniczości zapewniają, iż Unia Europejska nie stanie się instytucją ingerującą w każdy aspekt życia społeczności, które ją zamieszkują (Mik, 2015, s. 5). Realizacja tej zasady w praktyce wpływa na redystrybucję suwerenności pomiędzy różne szczeble decyzyjne, w taki sposób, aby powierzony zakres obowiązków wykonywany był najbardziej efektywnie. W art. 5 Traktatu Unii Europejskiej określono, że zgodnie z tą zasadą Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. W dziedzinach, które należą do kompetencji UE, realizacja zadań ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania umożliwia lepsze ich osiągnięcie. Z powyższego przepisu wynika więc (Grzelak, Łacny, 2011; Rzotkiewicz, 2016):

- zakres przedmiotowy zastosowania zasady pomocniczości (sprawy nieobjęte kompetencją wyłączną Unii) oraz że
- instytucje Unii Europejskiej uzyskują uprawnienia do podejmowania działań w wyznaczonych obszarach po przejściu przewidzianych procedur formalnych (wyższa skuteczność).

Stosowanie zasady pomocniczości wytwarza wśród wszystkich członków UE zobowiązanie do współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy na rzecz zwiększenia skuteczności podejmowanych interwencji. Jest to instytucjonalna

determinanta do współpracy i koordynacji działań pomiędzy różnymi poziomami władzy.

Integracja europejska jest pod silnym wpływem konfliktów wewnętrznych w krajach Unii Europejskiej, a konflikty te mogą kształtować przebieg integracji. Demokracja jest nie tylko powiązana z racjonalnym interesem gospodarczym, ale także z wewnętrznym konfliktem politycznym (Hooghe, Marks, 2009):

1. Teoretyzowane są preferencje publiczne i partyjne dotyczące integracji europejskiej;
2. Badane są warunki, w których preferencje te stają się znaczące, zwłaszcza gdy integracja europejska staje się głośną debatą;
3. Upolitycznienie ma w konsekwencji wpływ na charakter integracji europejskiej;
4. Debaty na temat Europy, niegdyś zarezerwowane dla elit, zostały w dużej mierze sformułowane przez przeciwników integracji europejskiej, odnosząc się do kwestii tożsamości i dystrybucji.

To upolitycznienie i jego implikacje zmieniły nie tylko proces podejmowania decyzji, ale także ich treść, tworząc przestrzeń dla organizacji reprezentujących interesy w procesie decyzyjnym.

4.3. Samorząd terytorialny jako podmiot systemu gospodarowania wielopoziomowego w obszarze polityki regionalnej

W Unii Europejskiej relacje terytorialne przechodzą transformacyjne zmiany, które można uogólnić w następujący sposób (Hooghe, Marks, 1996):

- państwa narodowe tracą bezpośrednią kontrolę nad rosnącą liczbą polityk;
- pojawiły się nowe możliwości mobilizacji regionalnej oparte na kapitale terytorialnym i relacjach funkcjonalnych,
- innowacyjne ponadnarodowe interakcje rozwinęły się między podmiotami na różnych szczeblach władzy.

Wielopoziomowe zarządzanie wyłania się z konwergencji dwóch sił – integracji europejskiej i terytorializacji (endogenizacji) procesów rozwoju – które odsuwają podejmowanie decyzji od państw narodowych. **Wielopoziomowe zarządzanie** wzmaga komunikację pomiędzy interesariuszami, dzięki czemu obywatele i podmioty otrzymują więcej możliwości wpływania na swoją sytuację. Komunikacja między podmiotami sama w sobie nie kształtuje treści dokumentów, ale jest zachętą do prowadzenia dialogu i zwiększonego poczucia wpływu na decyzje, które – umownie – zapadają w Brukseli (Mik, 2015). Koncepcja gospodarowania,

*governance*¹⁵ w naukach politycznych i teorii administracji publicznej odnosi się do struktury i funkcjonowania władzy na różnych poziomach administracji. Obejmuje interakcje między różnymi poziomami rządów, w tym na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a nawet globalnym. Odzwierciedla ideę, że decyzje, polityki i zasady są formułowane i wdrażane w drodze negocjacji między rządami na różnych poziomach i innymi zainteresowanymi stronami. Koncepcja ta pojawiła się w odpowiedzi na trendy decentralizacji, regionalizacji i internacjonalizacji w kształtowaniu polityki, dążąc w ten sposób do sprostania skomplikowanym i współzależnym wyzwaniom politycznym. Charakteryzuje się wspólnym podejmowaniem decyzji i nakładającymi się kompetencjami na różnych poziomach i wśród różnych podmiotów, a nie wyraźną hierarchią władzy.

Wielopoziomowe podejście do gospodarowania uznaje integrację jako część szerszego zjawiska, w którym władza jest rozłożona na jurysdykcje na różnych poziomach. Nacisk kładzie się przede wszystkim na środki regulacyjne, podkreślając ich znaczenie w stosunku do środków redystrybucyjnych. Proces podejmowania decyzji umożliwia uczestnictwo wszystkich interesariuszy polityki regionalnej poprzez komunikację i wpływ wywierany przez organizacje na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym, w ramach systemu reprezentacji interesów. Proces ten przebiega zgodnie ze strategiami mobilizacji właściwymi dla danych obszarów decyzyjnych oraz z uwzględnieniem określonych punktów dostępu dla uczestników procesu legislacyjnego (EC, 2023l).

Rejestr transparentności utworzony został przy instytucjach Unii Europejskiej, aby legitymizować podmioty i osoby fizyczne, które mogą uczestniczyć w konsultacjach, rzecznictwie interesów i lobbingu (UE, 2023). Debata na temat ostatecznych form aktów prawnych oraz poszukiwanie konsensusu odbywają się w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu¹⁶. Unikalność tej formy w światowym systemie lobbingu można przypisać kilku czynnikom (tabela 43).

15 Koncepcja *governance*, odnosząca się do sposobu sprawowania rządów w sektorze publicznym, wykazuje istotne podobieństwa do teorii reżimów wywodzącej się z nauki o stosunkach międzynarodowych. Obejmuje ona sposób zarządzania organizacjami publicznymi i jest definiowana jako wzorce współpracy między jurysdykcjami prowadzonymi przez wyznaczonych urzędników w określonych dziedzinach polityki. Na arenie międzynarodowej zarządzanie publiczne obejmuje zasady, procesy i zachowania, które wpływają na sposób sprawowania władzy. Dobre zarządzanie obejmuje takie zasady, jak otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. Zostało to z powodzeniem zastosowane na poziomie instytucjonalnym, np. w Unii Europejskiej, i ujęte w Białej Księdze Governance w 2001 r. Zasady te można dostosować do poziomu władz terytorialnych i podejmowane są próby wdrożenia go również na poziomie państwowym (Rudolf, 2010).

16 Unia Europejska jest wyjątkowa w światowym systemie lobbingu. Ustanowiła swoją obecność w Brukseli, Luksemburgu i Strasburgu, aby ułatwić ich tworzenie i działanie na wielu poziomach. Pozwala to różnorodnym grupom interesu na skuteczne angażowanie się w działania unijnych decydentów. Perspektywa wielopoziomowego sprawowania rządów uznaje, że to rozproszenie władzy politycznej stwarza możliwości dla różnych organizacji interesu do aktywnego uczestnictwa w krajobrazie stowarzyszeniowym, który nie występuje w systemie lobbingu USA, Japonii, innych krajów czy organizacji (Schendelen, 2012).

Tabela 43. Czynniki charakteryzujące system lobbingu w Unii Europejskiej

Nazwa	Opis	Oddziaływanie
Wiele ośrodków władz	W przeciwieństwie do większości systemów rządowych, UE ma wiele ośrodków władzy (Bruksela, Luksemburg i Strasburg), które są rozmieszczone w różnych lokalizacjach geograficznych.	Zmniejsza to koncentrację władzy i oferuje wiele punktów dostępu dla grup interesu.
Wielopoziomowe zarządzanie	Struktura UE opiera się na wielopoziomowym systemie gospodarowania, który rozprasza władzę na różne poziomy (europejski, krajowy, regionalny i lokalny).	Istnienie wielu miejsc dla działań lobbingowych.
Zróżnicowana reprezentacja interesów	Zróżnicowane członkostwo w UE i kompetencje prawne w obszarach polityki ułatwiają zaangażowanie różnorodnych grup interesu o różnym pochodzeniu i celach politycznych.	Zwiększenie pluralizmu i reprezentacji.
Zachęcanie do zaangażowania	Komisja Europejska aktywnie zachęca grupy interesu do uczestnictwa poprzez procesy decyzyjne, procedury konsultacyjne i możliwości współpracy.	Technokratyzacja procesu decyzyjnego.
Element ponadnarodowy	W odróżnieniu od krajowych systemów, KE zapewnia dodatkową warstwę, na której można przekazywać interesy – poziom ponadnarodowy.	Funkcjonowanie unikalnego wymiaru reprezentacji interesów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Michalowitz, 2007.

To połączenie skutkuje żywym i pluralistycznym systemem grup interesu, oferującym różne kanały i strategie wywierania wpływu oraz umożliwiającym szerokie zaangażowanie w procesy kształtowania polityki. Rosnące zaangażowanie podmiotów niepaństwowych w sprawy dyplomatyczne, zwłaszcza w państwach federalnych o zmieniającej się dynamice centralizacji i decentralizacji, dało początek koncepcji „paradyplomacji” (omówionej w punkcie 4.2).

W 2012 r. europejscy przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych określili warunki, które są konieczne do utworzenia i rozwijania rzeczywistego gospodarowania wielopoziomowego w Europie (ECOR, 2012b):

- Umacniania fundamentu i zasad leżących u podstaw tego typu gospodarowania w instytucjonalnych i politycznych ramach na szczeblu europejskim i krajowym;
- Wprowadzania wielopoziomowego sprawowania rządów za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów i instrumentów;
- Spełnienia warunku niezależności finansowej poszczególnych szczebli władz, a zwłaszcza lokalnych i regionalnych, oraz wyrównania zasobów dzięki lepszemu rozkładowi środków publicznych.

Osiągnięcie tego stanu wymaga uwzględnienia w przepisach i regulacjach dotyczących obszarów o silnym oddziaływaniu terytorialnym oraz wprowadzenia zasady wielopoziomowego i wielostronnego partnerstwa do standardów działania. Adresatami tych działań jest ponadnarodowa elita funkcjonalna, która składa się z osób pracujących na wyższych szczeblach w instytucjach oraz pracownicy agencji i dyrekcji generalnych. Jednocześnie przenikanie się określonych działań pomiędzy różnymi interesariuszami oraz transparentność procesów umożliwia włączenie się podmiotów i obywateli w proces stanowienia prawa. Tabela 44 wskazuje główne grupy elit europejskich¹⁷ podejmujące współdziałania na rzecz stanowienia prawa.

Tabela 44. Podstawowe grupy elit europejskich decydujące w zakresie stanowienia prawa w przestrzeni UE

Nazwa	Opis
1	2
Europejskie elity polityczne	Zróżnicowana grupa osób, które wywierają wpływ na decyzje polityczne na szczeblu europejskim. W skład tej grupy wchodzi osoby zajmujące wysokie stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Rada Unii Europejskiej, a także osoby wywierające wpływ na politykę europejską poprzez swoje stanowiska w korporacjach, think tankach, fundacjach czy innych organizacjach. Charakterystyczne dla Europejskich Elit Politycznych jest to, że nie są one jednolite – różnią się między krajami i sektorami, a ich postawy wobec integracji europejskiej mogą być zróżnicowane. Te różnice wpływają na dynamikę procesów decyzyjnych na szczeblu Unii Europejskiej.
Narodowe elity funkcjonalne	Grupa ta składa się z osób, które zajmują pozycje władzy i wpływów w państwach członkowskich UE. Wpływają one na politykę krajową i kształtują stanowiska państw narodowych w odniesieniu do polityki UE. Grupa obejmuje urzędników państwowych najwyższego szczebla, polityków, liderów biznesu, a nawet wpływowe osoby z sektora akademickiego i kulturalnego.
Elity niższego szczebla	Urzędnicy z państw członkowskich uczestniczący w pracach komitetów komitologii Unii Europejskiej*. Powierzono im zadanie wdrażania i ciągłego ulepszania polityk i przepisów. Spoczywa na nich odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego wdrażania założeń ogólnych i stymulowanie ciągłych ulepszeń przepisów. Komitety te obejmują grupy robocze, które koncentrują się na gospodarce cyrkularnej i kwestiach związanych z ekoinnowacjami.

¹⁷ Elity europejskie są to kluczowe osoby mające wpływ na Unię Europejską. Obejmują wysokich rangą urzędników w głównych organach UE, takich jak Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski (Ruszkowski, 2010).

Tab. 44 (cd.)

1	2
Ponadnarodowe elity funkcjonalne	Grupa ta działa powyżej poziomu poszczególnych państw członkowskich i ma znaczący wpływ na politykę UE. Tworzą ją: – Elita administracyjna. Urzędnicy państwowi wyższego szczebla, administratorzy i pracownicy Komisji Europejskiej i innych instytucji UE; – Elita ekspercka. Specjaliści, którzy udzielają porad eksperckich na różne tematy, głównie poprzez zaangażowanie w rady doradcze lub jako konsultanci w swoich dziedzinach wiedzy (takich jak prawo, ekonomia, środowisko itp.).
Kasta urzędników ponadnarodowych	Grupa ta obejmuje pracowników organów biurowatycznych UE, takich jak administratorzy, urzędnicy i technokraci, którzy pracują w instytucjach UE, zapewniając jej funkcjonowanie. Odgrywają oni rolę w kształtowaniu, wdrażaniu i egzekwowaniu polityki UE.

* Komitologia to termin określający zestaw procedur, za pomocą których kraje UE kontrolują sposób, w jaki Komisja Europejska wdraża prawodawstwo (EC, 2023k).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Haller, 2008.

Interesariusze reprezentujący dane terytorium, włączeni w procesy decyzyjne Unii Europejskiej zgodnie z zasadą pomocniczości, dysponują realnym wpływem na kształtowanie kapitału terytorialnego, przyczyniając się do rozwoju potencjału lokalnego w ramach szerszych struktur unijnych. Dzięki takiemu mechanizmowi suwerenność uzyskuje nowy wymiar oparty na podejmowaniu decyzji w oparciu o wiedzę ekspercką pochodzącą ze wszystkich szczebli władzy i sektorów gospodarki. Wyrazicielami idei są eksperci oraz delegaci określonych szczebli władzy przy wsparciu ekspertów, których wiedza przyczynia się do poszerzania informacji na określony temat oraz wpływa na dokonywane zmiany w systemie normatywnym (Eriksen, Fossum, 2005). Całość systemu podlega stałej ewolucji. Następuje to w wyniku przemieszczania się informacji pomiędzy miejscami, w których realizowane jest działanie (na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym) a środowiskiem systemu politycznego instytucji europejskich.

Aktywność przedstawicieli poszczególnych grup interesariuszy w pracach komitetów oraz sieci decyzyjnej UE umożliwia reprezentację interesów indywidualnych podmiotów, jak również obywateli. Umożliwia pośrednie formowanie ostatecznego kształtu regulacji prawnych. Optymalna forma przyjmowanych dokumentów jest wynikiem osiągniętego kompromisu interesów i uwzględnienia różnych poziomów systemu politycznego Unii Europejskiej, takich jak szczebel ponadnarodowy, transnarodowy, narodowy, regionalny i lokalny (tabela 45).

Tabela 45. Poziomy systemu politycznego Unii Europejskiej

Poziom	Opis
Ponadnarodowy	Decyzje podejmowane są przez instytucje, które znajdują się ponad państwem narodowym. Decyzje dotyczące konkretnych obszarów polityki są uzgadniane wspólnie przez państwa członkowskie. Komisja Europejska inicjuje wnioski legislacyjne, ale decyzje są ostatecznie podejmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Europejską.
Transnarodowy	Obejmuje podmioty i działania, które nie są ograniczone granicami państwowymi i mogą obejmować międzynarodowe korporacje lub organizacje pozarządowe. Grupy te często angażują się w lobbing i rzecznictwo, aby wpływać na politykę na poziomie UE.
Krajowy	Obejmuje działania polityczne podejmowane w poszczególnych krajach należących do UE. Każde państwo członkowskie UE zachowuje suwerenność i jest odpowiedzialne za wdrażanie przepisów UE w swoim krajowym systemie prawnym. Rządy krajowe wpływają na politykę UE za pośrednictwem Rady Europejskiej i Rady UE.
Regionalny	Decyzje i polityki podejmowane na tym poziomie odnoszą się do konkretnych regionów w obrębie krajów. Regiony zyskały na znaczeniu w UE dzięki koncepcji „Europy Regionów”. Wywierają wpływ na politykę, szczególnie w obszarach takich jak edukacja, opieka zdrowotna i kultura, a ich znaczenie uzależnione jest m.in. od rodzaju ustroju państwa. W kontekście UE regiony dla obszarów takich jak Katalonia w Hiszpanii lub Bawaria w Niemczech dysponują znaczną autonomią.
Lokalny	Poziom ten obejmuje decyzje podejmowane przez lokalne rady miejskie lub samorządy gminne. Mogą one mieć bezpośredni wpływ na codzienne funkcjonowanie społeczności, od lokalnych sieci transportowych, przez szkoły, po przepisy dotyczące bezpieczeństwa publicznego. Te prawdopodobnie najbliższe obywatelom jednostki administracyjne wdrażają politykę regionalną, krajową i ogólnounijną. Samorządy lokalne odgrywają rolę w świadczeniu usług publicznych i rozwoju gospodarczym. Mogą one również bezpośrednio ubiegać się o fundusze UE na projekty, które przyczyniają się do rozwoju lokalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ruszkowski, 2019.

Ten kategoryczny podział określa usytuowanie uczestników procesu decyzyjnego, porządkując ich za pomocą cech oraz kompetencji ustanowionych w umowach międzynarodowych i krajowych ustrojach prawnych. Wielopoziomowy system gospodarowania w ujęciu klasycznym odnosi się do takiego sprawowania rządów, w wyniku którego autonomiczne wybory podejmowane są przez podmioty publiczne i prywatne (Szczerski, 2008). W dynamicznych systemach decyzyjnych, jak europejski, stabilność osiągana jest w danym momencie, a stanowiska uzgadniane są do czasu osiągnięcia konsensusu. Zasadą jest: „nic nie jest postanowione do momentu, kiedy wszystko nie jest postanowione”. Schemat 13 prezentuje

wielopoziomowe zarządzanie, współpracę i wymianę informacji w ramach poziomów konwencjonalnych i poziomów charakteryzujących się „granicami rozmytymi” (wzajemnie przenikających się przedmiotowo i podmiotowo).

Poziomy konwencjonalne			Poziomy rozmyte		
Transnarodowy	Ponadnarodowy		Lokalno-regionalno- -krajowo-ponadnarodowy		
	Krajowy	Krajowo- -regionalny		Lokalno-krajowy	Regionalno- -ponadnarodowy
	Regionalny				
	Lokalny				

Schemat 13. Wielopoziomowe zarządzanie w UE

Źródło: opracowanie własne.

Poziomy rozmyte w kontekście decentralizacji i paradyplomacji odnoszą się do niejednoznacznych granic i uprawnień między różnymi szczeblami władzy. Decentralizacja często skutkuje przeniesieniem władzy i obowiązków z władz centralnych na regionalne lub lokalne. Samorządy terytorialne dostrzegają konieczność ścisłego włączenia władz lokalnych i regionalnych w opracowywanie i wdrażanie strategii wspólnotowych. Władze te są bowiem odpowiedzialne za wdrażanie prawie 70% prawodawstwa wspólnotowego, w związku z czym odgrywają rolę w realizacji europejskiego planu naprawy gospodarczej (ECOR, 2009).

Bezpośrednie powiązania w klasycznych stosunkach międzynarodowych uzupełniane są przez podmioty funkcjonujące w ramach paradyplomacji opartej na tzw. poziomach rozmytych. Zastosowanie teorii zbiorów rozmytych do zbadania procesu decyzyjnego w kontekście regionalno-ponadnarodowym i lokalno-ponadnarodowym w Unii Europejskiej może dostarczyć cennych informacji na temat złożoności takich wielopoziomowych systemów gospodarowania. Uzupełniają one klasyczny model wielopoziomowego gospodarowania, na którym określone gracze wykonują ustalone działania poprzez swoją obecność na danym poziomie (Ruszkowski, 2010). Rozwinięty system reprezentowania interesów w UE ukazuje jednak, iż podmioty potrafią funkcjonować także poza swoimi kategorycznymi poziomami. Dokonując swoich aktywności na styku pomiędzy tymi poziomami, wykorzystują zalety z każdego poziomu.

1. Kontekst regionalno-ponadnarodowy: państwa członkowskie mogą mieć różny stopień dostosowania do polityk ponadnarodowych (obejmujących całą UE). Państwo członkowskie może być w większości, ale nie całkowicie

zgodne z określoną polityką, a przedstawiciele regionalni bezpośrednio ingerują w proces decyzyjny;

2. Kontekst lokalno-narodowy: Jeśli chodzi o relacje lokalne i ponadnarodowe, lokalne struktury gospodarowania wchodzą w interakcje z szerszymi, ponadnarodowymi sieciami i podmiotami. Stopień zaangażowania może się różnić w zależności od podmiotów ze względu na takie czynniki, jak dostępność zasobów, położenie geograficzne, kontekst polityki.

Zastosowanie teorii zbiorów rozmytych oferuje zatem sposób radzenia sobie z nieprecyzyjnym charakterem kategoryzacji powszechnie występujących w wielopoziomowej strukturze gospodarowania UE. Pozwala to na zniuansowany obraz członkostwa w kategoriach decyzyjnych, wykraczający poza konwencjonalne definicje binarne.

Stąd system wielopoziomowego gospodarowania w UE koordynowany jest także w szerokim wymiarze za pomocą paradyplomacji. Działania zwykle postrzegane jako należące do rządu centralnego, takie jak dyplomacja międzynarodowa, realizowane są w tym przypadku przez szersze grono interesariuszy reprezentujących zarówno interesy poziomu ogólnokrajowego, jak i regionalne i lokalne. W rezultacie granica między obowiązkami krajowymi i międzynarodowymi może stać się rozmyta lub nakładać się na siebie (Ruszkowski, Wojnicz, 2013). To „rozmycie” może zarówno oferować możliwości, jak i stwarzać wyzwania, zwłaszcza w zakresie koordynacji, alokacji władzy, odpowiedzialności i jasności jurysdykcji w ramach wielopoziomowej struktury. Dlatego też „rozmyte poziomy” wskazują na złożony i wzajemnie powiązany system rządów, w którym uprawnienia i obowiązki nie są ściśle ograniczone tradycyjnymi granicami, ale są dzielone, nakładają się na siebie lub wchodzą w interakcje na różne sposoby na różnych poziomach struktury politycznej.

4.4. Grupy interesów i zakres paradyplomacji

W ramach Unii Europejskiej reprezentacja interesów oznacza mechanizm, poprzez który różne grupy i organizacje artykułują swoje stanowiska oraz zgłaszają potrzeby i wyzwania przed instytucjami unijnymi, dążąc do wywarcia wpływu na procesy decyzyjne w sposób sprzyjający ich priorytetom i oczekiwaniom. Grupy te, często określane jako grupy interesu¹⁸, reprezentują szeroki wachlarz organizacji, w tym przedsiębiorstwa, związki zawodowe, organizacje środowiskowe,

¹⁸ Grupa interesu to „system przekonań odzwierciedlający jednostkową lub grupową świadomość sytuacji, która zapewniłaby możliwie pełne zaspokojenie ich potrzeb” (Olechnicki, Załęski, 1997).

społeczeństwo obywatelskie i inne. Istnieją różne rodzaje grup interesu w zależności od ich działalności (Urbanik, 2021). Obejmują one ekonomiczne grupy interesu reprezentujące firmy i organizacje biznesowe, grupy interesu publicznego opowiadające się za prawami konsumentów, dobrobytem rodziny i środowiskiem. Istnieją również grupy promocyjne, takie jak ruchy społeczne promujące przekonania religijne, poglądy gospodarcze, ideologie polityczne, think tanki itp. Oprócz tego istnieją profesjonalne i komercyjne grupy interesu, a także grupy terytorialne, które promują interesy miast, krajów, regionów i organizacji międzynarodowych (Dumała, 2020).

Grupy interesu mogą dostarczać cennej wiedzy i opinii instytucjom UE, angażować się w działania zapośredniczenia interesów, tworzyć koalicje, wywierać presję polityczną i podnosić świadomość na temat konkretnych kwestii (Kalinowski, 2005). W kontekście Unii Europejskiej grupy interesu, choć oceniane są jako instytucje „dostępu bez wpływu” (Eising, 2008), to odgrywają następujące role:

1. Reprezentacja interesów swoich członków przed instytucjami UE;
2. Dążenie do kształtowania polityki UE w kierunkach korzystnych dla reprezentowanych przez nie interesów. Osiągają to poprzez różne strategie i taktyki lobbingsowe, które mogą obejmować bezpośrednią komunikację z decydentami, kampanie publiczne lub budowanie koalicji z innymi grupami;
3. Zapewnianie wiedzy eksperckiej i doświadczeń dla instytucji UE. Dostarczają szczegółowych informacji technicznych lub sektorowych, wnosząc znaczący wkład w proces legislacyjny i kształtowania polityki;
4. Mobilizacja zasobów i interesariuszy wokół konkretnych kwestii. Mogą one akcentować tematy poprzez organizowanie wydarzeń;
5. Rozwijanie procesu demokratycznego poprzez ułatwianie uczestnictwa obywateli. Pozwalają jednostkom i członkom na zbiorowe wyrażanie swoich opinii, wzmacniając w ten sposób demokratyczną legitymację procesu politycznego.

Złożone zawilości i dobrze zdefiniowana struktura procesu decyzyjnego w ramach biurokracji UE, uzupełnione skutecznym wdrożeniem „dialogu społecznego”, skutecznie stworzyły dostępne ścieżki do angażowania się w działania decydentów UE (Kalinowski, 2016). Ich wkład jest szczególnie cenny, gdy opracowywane są złożone regulacje techniczne lub gdy polityka ma bezpośredni wpływ na interesy reprezentowanych podmiotów (Kuczma, 2007). Ten proces reprezentacji interesów przyczynia się do procesów demokratycznych w UE, ułatwiając szersze uczestnictwo obywateli i rzecznictwo (Bunea, 2019; Cini, 2017). Oferuje on sposób na włączenie interesów społecznych i potrzeb do kształtowania polityki na poziomie UE poza krajowymi przedstawicielami w Radzie i Parlamencie Europejskim do procesu decyzyjnego odbywającego się w Komisji Europejskiej¹⁹.

19 Komisja Europejska odgrywa kilka kluczowych ról w funkcjonowaniu i zarządzaniu Unią Europejską. Poprzez ustalanie agendy ma prawny monopol na inicjowanie polityki. Wdrażając

W kontekście cyklu politycznego Komisja Europejska stanowi najważniejszy punkt odniesienia dla terytorialnych grup interesu na etapach inicjowania i formułowania polityki, określanych mianem „wczesnego lobbingu”. Na późniejszych etapach wdrażania polityki grupy te poświęcają działaniom Komisji Europejskiej wyraźnie mniejszą uwagę (Kurczewska, 2011). Z kolei krajowe organizacje interesu mają tendencję do bardziej równomiernego rozkładania swoich działań na wszystkich etapach cyklu politycznego. Próbuje one kształtować politykę na swoją korzyść poprzez dostarczanie wkładu, dzielenie się wiedzą specjalistyczną i lobbowanie urzędników Komisji. Grupy interesu rzadko odnoszą się do Komisji Europejskiej jako do podmiotu zbiorowego. Zamiast tego kontaktują się one bezpośrednio z jedną lub kilkoma dyrekcjami generalnymi²⁰, które są departamentami odpowiedzialnymi za określone obszary polityki. Pozwala to grupom interesu na dostosowanie swoich działań i ukierunkowanie interwencji na te części Komisji, które są najbardziej istotne dla ich kwestii (Bouwen, 2002). Grupa interesu, która stara się wpłynąć na politykę w określonej dziedzinie, zazwyczaj współpracuje z odpowiednią dyrekcją generalną. Na przykład w obszarze transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej współpracuje z Dyrekcją Generalną ds. Środowiska, zaś w zakresie polityki regionalnej z Dyrekcją Generalną ds. Polityki Miejskiej i Regionalnej (UPUE, 2023a)²¹.

Komisja Europejska, jako instytucja niewyłaniana w drodze bezpośrednich wyborów demokratycznych, staje wobec wyzwań dotyczących postrzegania zasadności i trafności formułowanych przez nią propozycji. W odpowiedzi podejmuje działania mające na celu wzmocnienie swojej wiarygodności oraz społecznej legitymizacji, m.in. poprzez nawiązywanie ścisłej współpracy z wpływowymi grupami interesu, które dysponują rozbudowanym zapleczem członkowskim lub cieszą się wysokim prestiżem w strukturach instytucjonalnych. Współpracując z renomowanymi interesariuszami, Komisja dąży do zatwierdzenia swoich decyzji

polityki jest odpowiedzialna za prawodawstwo i decyzje podejmowane w ramach trilogów. Obowiązkiem jest zapewnienie przestrzegania i prawidłowego stosowania prawa. Może podejmować działania naprawcze, w tym kroki prawne, gdy prawo UE nie jest przestrzegane. Kolejne to: zarządzanie budżetem UE i przydzielanie środków finansowych; reprezentowanie UE w sprawach międzynarodowych przyczyniając się do zwiększenia roli UE na arenie międzynarodowej. Ostatecznie przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej propozycje aktów prawnych (Dz.U., 2004).

20 Grupy interesu i Dyrekcje Generalne (DG) w Komisji Europejskiej często wchodzi w bezpośrednie interakcje podczas procesu kształtowania polityki. Dyrekcje Generalne to odrębne departamenty w Komisji Europejskiej, z których każdy odpowiada za określony obszar polityki (EC, 2023g).

21 Polityka regionalna, polityka społeczna i prawa obywatelskie to obszary angażujące najliczniejszą grupę interesariuszy. W tych obszarach istnieje wyraźna obecność rozproszonych interesów, które przekraczają 50% w grupach ekspertów. Ponadto inne ważne obszary, takie jak zdrowie, zewnętrzna współpraca gospodarcza, kultura i środowisko, mają rozproszenie interesów przekraczające 30%. Ilustruje to różnorodność interesów w wielopoziomowym systemie UE i podkreśla potrzebę skutecznego zaangażowania wszystkich odpowiednich podmiotów w celu zapewnienia integracyjnych procesów decyzyjnych (Vikberg, 2020).

i zapewnienia, że rozwój polityk uwzględnia potrzeby społeczne, a także względy gospodarcze (Bunea et al., 2022). Takie podejście sprzyja dialogowi między społeczeństwem obywatelskim lub innymi zainteresowanymi stronami a instytucjami UE, wzmacniając w ten sposób procesy decyzyjne w Unii Europejskiej, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości i odpowiedzialności.

Odpowiadając na potrzeby zwiększenia demokratyzacji procesów legislacyjnych, prawodawstwo Unii Europejskiej dostosowywane lub wdrażane jest za pomocą zestawu procedur nazywanych komitologią. Procedury te obejmują komitety złożone z przedstawicieli państw członkowskich, którym przewodniczy Komisja Europejska (Christiansen, Polak, 2009). Organy unijne, podejmując decyzje o charakterze techniczno-administracyjnym, podejmują je poza procesem demokratycznym – w gronie wyspecjalizowanych urzędników tworzących elitę ponadnarodową. W odpowiedzi na tę ograniczoną przejrzystość procesu decyzyjnego, wprowadzono mechanizm komitologii, w ramach którego specjalne komitety państw członkowskich uzyskały możliwość nadzorowania, a w określonych przypadkach także blokowania decyzji Komisji Europejskiej. Ich rola polega na zapewnieniu, że akty wykonawcze pozostają w zgodzie z wcześniej przyjętymi przepisami prawa unijnego oraz interesem państw członkowskich. (Steunenberg et al., 1996). Termin „komitologia” pochodzi od francuskiego wyrażenia *comité de suivi*, które oznacza „komitet monitorujący” (Schusterschitz, Kotz, 2007). Komitologia jest szczególnie ważna w obszarach polityki, które wymagają złożonej wiedzy technicznej, gdzie pozwala na skuteczny, ale demokratyczny proces podejmowania decyzji poprzez połączenie ekspertów technicznych i przedstawicieli politycznych. Odgrywa ona kluczową rolę w krajobrazie instytucjonalnym UE, nadzorując praktyczne wdrażanie decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim.

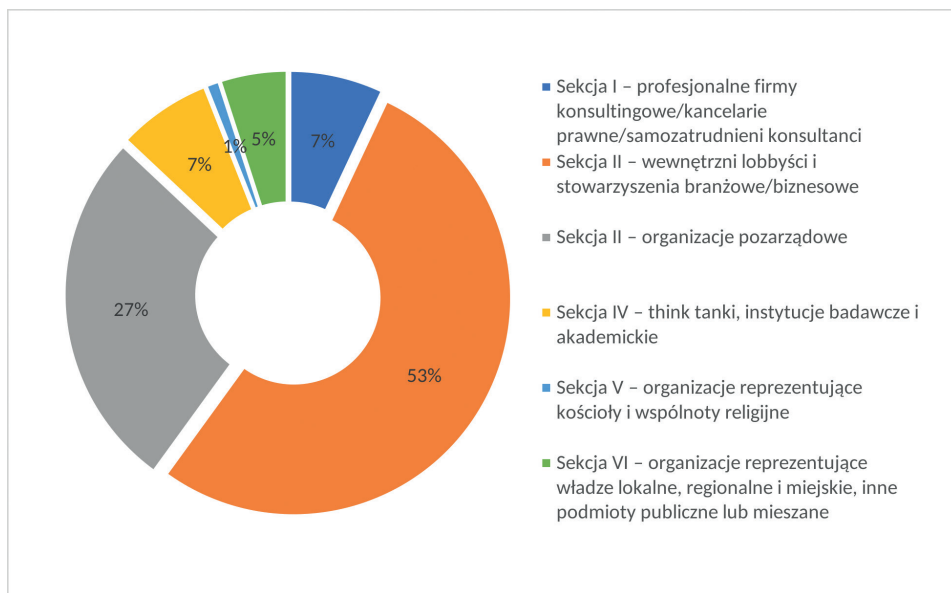
W sferze współpracy regulowanej Traktatem UE władza ustawodawcza została początkowo powierzona Radzie, a w celu rozróżnienia ról legislacyjnych Komisja Europejska otrzymała formalne uprawnienia prawodawcze. Zaobserwowano jednak, że układ ten jest bardziej złożony niż przewidywano. Rada deleguje obecnie coraz więcej odpowiedzialności za przyjmowanie aktów prawnych na Komisję, pod warunkiem, że współpracuje ona z dużą liczbą komitetów złożonych z przedstawicieli różnych administracji krajowych (Borkowska, 2020; Fendler, 2005). Przeniesienie to odbywa się pod pewnymi warunkami i wiąże się z szeroko zakrojoną współpracą z wieloma komitetami składającymi się z przedstawicieli różnych administracji krajowych. Proces komitologii pozwala zarówno Radzie, jak i rządowi krajowemu mieć wpływ na decyzje podejmowane przez Komisję, co budzi obawy o konflikt interesów. Badania pokazują jednak, że obawy te są często nieuzasadnione, ponieważ współpraca między administracjami krajowymi a Komisją w ramach procedury komitetowej jest na ogół owocna (Bergström, 2012).

Komitologia jako proces rozpoczyna się od etapu przygotowywania projektów środków wykonawczych do obowiązującego prawodawstwa Unii Europejskiej. Propozycje te, zazwyczaj o charakterze technicznym, opracowywane są w ramach obszarów objętych regulacjami unijnymi i służą uszczegółowieniu

oraz praktycznemu wdrożeniu przyjętych aktów prawnych. W kolejnym etapie projekt jest następnie analizowany przez komitet komitologiczny złożony z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich UE. W zależności od obszaru prawodawstwa mogą być zaangażowane różne komitety – w sumie jest ich ponad 200, obejmujących różne obszary polityki. Ostatnim etapem jest zatwierdzeniem propozycji (Ballmann et al., 2002; Evans, 1998). Komisja Europejska może je przyjąć i wdrożyć rozwiązanie. Jeśli komitet odrzuci środki, Komisja zwykle musi zmienić swój wniosek. Procedury te zapewniają pewną kontrolę i równowagę władzy Komisji Europejskiej oraz pomagają utrzymać demokratyczny proces wdrażania prawodawstwa UE.

W procesie demokratycznym istotna jest współodpowiedzialność i świadomość sprawczości głosów obywateli, stąd ważną funkcją gospodarowania wielopoziomowego w procesach decyzyjnych UE są konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne i konsultacje *online* ogłaszane przez Komisję Europejską służą zgłaszaniu uwag na temat zakresu nowych inicjatyw, celów oraz obszarów zaangażowania UE w określonych sektorach. Konsultacje publiczne wykorzystywane są do oceny bieżącej polityki i przepisów prawnych (Komisja Europejska, 2022a). Na każdym etapie prac legislacyjnych partnerzy publiczni mogą wyrażać swoją opinię. Okres na przedstawienie uwag wynosi 4, 8 lub 12 tygodni i uzależniony jest od momentu, w którym znajduje się propozycja legislacyjna. Do głównych etapów prac zaliczyć należy przedstawienie koncepcji, przeprowadzenie głównych konsultacji społecznych, rozpatrzenie przez Parlament Europejski i Radę Europejską, ocenę i kontrolę sprawności (tzw. *fitness check*) obowiązujących przepisów (MRiT, 2022). Uczestniczące w konsultacjach społecznych podmioty lub osoby prywatne zobowiązane są do przestrzegania ustalonych zasad dotyczących terminu nadsyłania propozycji oraz zachowania treści odpowiednich z przedmiotem realizowanego procesu legislacyjnego. W procesie gospodarowania wielopoziomowego UE transparentnie i jawnie zdefiniowano rolę i sposób udziału w procesach decyzyjnych paradyplomacji, lobbingu i organizacji grup interesów. Wprowadzono konkretne procedury, zgodnie z którymi osoby fizyczne lub instytucje chcące oddziaływać na proces kształtowania i realizacji polityki przez instytucje Unii Europejskiej zobowiązane są do rejestracji w unijnym rejestrze przejrzystości, co stanowi mechanizm zapewniający większą jawność i odpowiedzialność działań lobbingowych. Na dzień 20 czerwca 2025 r. znajdowało się w nich 15 087 zarejestrowanych podmiotów (UE, 2023). Większość (68%) promuje swoje własne interesy lub zbiorowe interesy swoich członków. Pozostałe podmioty to te, które nie reprezentują interesów komercyjnych (4259) oraz te, które promują interesy swoich klientów (620). Do Rejestru służącego przejrzystości wpisywani są przedstawiciele organizacji interesu, którzy prowadzą działania skierowane do instytucji unijnych. Są one podzielone na sześć części i czternaście podsekcji (JTRS, 2021). W 2014 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską określające zasady prowadzenia i realizacji tego procesu w sposób transparentny (Dz.U. L 277 z 19.09.2014). Funkcjonujący Wspólny Sekretariat jest

odpowiedzialny za świadczenie usług na rzecz użytkowników, prowadzenie usług wsparcia i przestrzegania kodeksu oraz za monitorowanie jakości danych. W zakresie liczby osób i podmiotów poszczególnych sekcji najliczniejszą grupę stanowią zatrudnieni lobbyści oraz stowarzyszenia branżowe/przemysłowe/zawodowe, ponad połowa wszystkich zarejestrowanych instytucji oraz organizacje pozarządowe, które stanowią co czwartą umieszczoną w rejestrze pozycję (wykres 13).



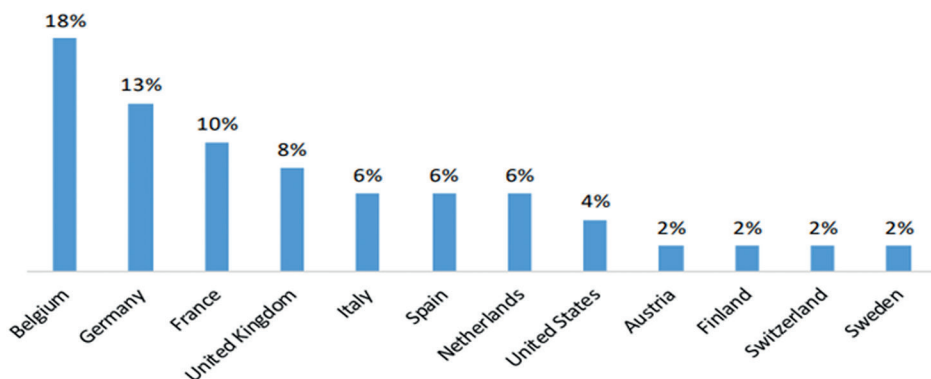
Wykres 13. Struktura przynależności podmiotów i osób zarejestrowanych w rejestrze transparentności UE wg sekcji

Źródło: opracowanie własne na podstawie UPUE, 2021.

Od momentu powstania rejestr nieustannie się rozwija. Baza danych wskazuje, że od 2012 r. liczba wpisów w wartościach bezwzględnych wzrosła ponad dwukrotnie. Przedstawiciele grup interesu podlegają przy tym ciągłym procesom rejestracji, wyrejestrowania, ponownej rejestracji lub wykreślenia, w zależności od bieżącej aktywności lobbingowej. W konsekwencji zasób ten cechuje się wysoką zmiennością. Różne osoby i organizacje zaangażowane w sprawy europejskie, w tym konsultanci, stowarzyszenia i lobbyści, pracują nad stworzeniem i utrzymaniem ram regulacyjnych, które wspierają interesy ich odpowiednich podmiotów lub klientów. Reprezentacja składała się z około jednej trzeciej europejskich federacji handlowych i jednej piątej konsultantów handlowych. Firmy wraz z europejskimi organizacjami pozarządowymi koncentrującymi się na różnych sektorach, takich jak ochrona środowiska, opieka zdrowotna lub prawa człowieka, stanowiły około 10%. Krajowe stowarzyszenia biznesowe lub pracownicze stanowiły kolejne 10%, podczas gdy przedstawicielstwa regionalne i organizacje międzynarodowe stanowiły około 5%. Think tanki były w tym czasie obecne w Brukseli

w niewielkim stopniu, stanowiąc około 1% ich całkowitej liczby (EP, 2023b). Różnorodność osób i organizacji zaangażowanych w sprawy europejskie podkreśla złożoność ram regulacyjnych w Brukseli.

W ujęciu geograficznym krajem, z którego pochodzi najwięcej zarejestrowanych podmiotów, jest Belgia. Wynika to z faktu bliskości instytucji Unii Europejskiej oraz zarejestrowanych oddziałów firm posiadających swoje siedziby główne w innych krajach członkowskich. Na kolejnym miejscu znajdują się organizacje z siedzibą w Niemczech i Francji (wykres 14).

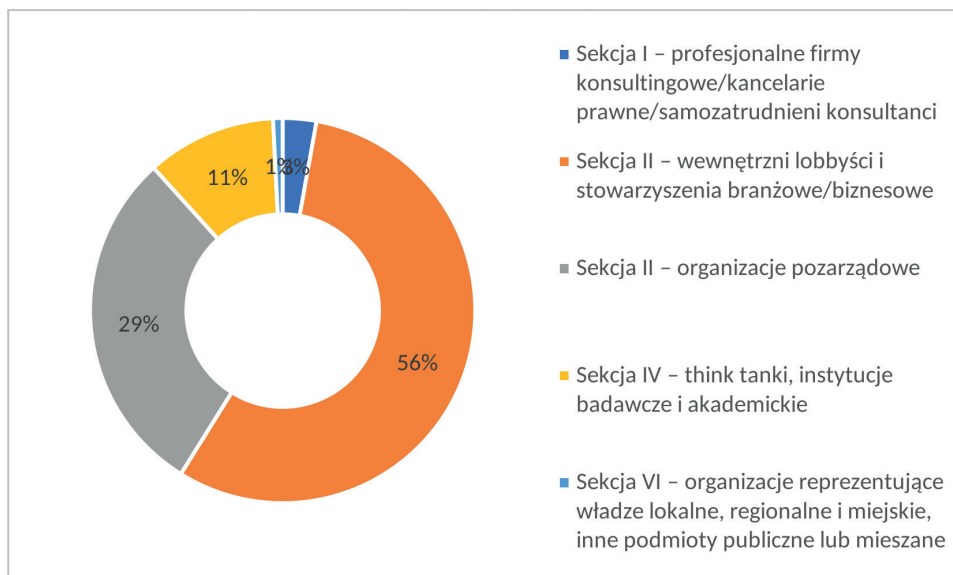


Wykres 14. Udział lobbyistów z wybranych krajów o największej liczbie zarejestrowanych podmiotów w rejestrze transparentności UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie UPUE, 2021.

Skuteczność podejmowanych działań jest uzależniona od znaczenia podmiotu w strukturze procesu decyzyjnego oraz od poziomu usieciowienia zgodnie z postawioną przez Manuela Castellsa tezą, że niemożliwe jest osiągnięcie określonych celów przez pojedyncze podmioty i konieczne jest wykorzystanie sieci (Castells, 2008). Niekiedy aktorzy świadomie podejmują strategię nazywaną networkingiem, a zatem działania, których głównym celem jest budowa i podtrzymywanie określonych, korzystnych z punktu widzenia danej jednostki powiązań społecznych (Grzesiuk, 2015). Funkcjonowanie w strukturze europejskiej pozwala na określanie różnych „kategorii” przedstawicieli interesów (ekspertów). Obserwowana w ostatnich latach transformacja sposobów działania pozwala na dostrzeżenie, iż na poziomie Brukseli ideologia została zastąpiona pragmatycznym nastawieniem na osiąganie wyników odpowiadających różnym grupom aktorów (Dzieńdziora, 2021). Systematycznie rośnie ogólna liczba przedstawicieli. Dostrzec można znaczące zróżnicowanie zainteresowań interesariuszy podejmowaniem działań lobbingowych. W znaczącej mierze wpływem na kształt polityk europejskich zainteresowane są podmioty gospodarcze w sposób bezpośredni i pośrednio przez organizacje pozarządowe. Te dwie grupy umieszczone w rejestrze stanowią 80% wszystkich podmiotów. Podobna sytuacja obserwowana jest

także wśród polskich podmiotów. Zarejestrowanych organizacji z siedzibą główną w Polsce na koniec listopada 2023 było 248, co stanowiło 2% wszystkich zarejestrowanych podmiotów²². Najliczniejszą grupę polskich podmiotów stanowią zatrudnieni lobbyści oraz stowarzyszenia branżowe/przemysłowe/zawodowe. Jednocześnie brak jest podmiotów należących do sekcji organizacji reprezentujących kościoły i wspólnoty religijne, a liczba zarejestrowanych jednostek samorządów terytorialnych wyniosła 2. Wykres 15 prezentuje szczegółowo udział polskich podmiotów w poszczególnych sekcjach.



Wykres 15. Struktura przynależności polskich podmiotów zarejestrowanych w rejestrze transparentności UE na koniec czerwca 2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie UPUE, 2021.

W tak zorganizowanym środowisku podmiotów reprezentujących swoje interesy podejmowane są różnego typu działania, a zakres konsultacji i tworzenia ostatecznych regulacji przybiera formy zależne od rodzaju działań i przygotowywanych dokumentów oraz od stadium przygotowania i mogą to być:

1. Włączenie się w prace legislacyjne nad pośrednictwem konsultacji publicznych;
2. Przygotowywanie przez organy doradcze: Europejski Komitet Regionów i Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny opinii w formie sprawozdań;

²² Populacja Polski stanowiła w 2021 r. 8,43% wszystkich obywateli UE, liczba przedsiębiorstw w Polsce stanowiła 8,6% wszystkich zarejestrowanych podmiotów w UE, liczba zatrudnionych w polskich przedsiębiorstwach wyniosła w tym samym roku 7,29% (Eurostat, 2026).

3. Lobbowanie posłów do Parlamentu Europejskiego i urzędników Komisji Europejskiej;
4. Konsultacje w ramach różnych gremiów, komitetów, konferencji, seminariów;
5. Przygotowanie stanowisk organizacji zrzeszających regionalnych i lokalnych aktorów;
6. Debaty, dyskusje, prezentacje w trakcie konferencji, seminariów i różnych otwartych wydarzeń;
7. Wymiana poglądów w trakcie spotkań zamkniętych kierowanych do wybranej grupy ekspertów.

Na arenie europejskiej prowadzone jest rzecznictwo interesów dotyczące wszystkich kwestii podejmowanych w ramach polityk europejskich. Podmioty działające w grupach interesów zwiększają swoją zdolność do oddziaływania, wykorzystując m.in. fakt rosnącego stopnia powiązania gospodarek. W literaturze przedmiotu (Geiger, 2012; Karr, 2007; Mrozowska, 2013) podobnie jak w materiałach informacyjnych UE szczegółowo opisany został proces podejmowania decyzji (Dz.U., 2004, 2016), podobnie jak podejmowania działań lobbujących (EC, 2023a; Lehmann, 2003). Pojawienie się nowych okoliczności w procesie gospodarowania na poziomie lokalnym skutkuje podjęciem określonych działań na arenie europejskiej. Tabela 46 przedstawia schematycznie rodzaj działań podejmowanych przez interesariuszy w systemie programowania wsparcia z funduszy strukturalnych. Kolejność zaprezentowanych wcześniej działań ma znaczenie. Proces inicjowany jest we współpracy interesariuszy na określonym terytorium (kapitał terytorialny). Dobrze funkcjonujące partnerstwo pomiędzy podmiotami administracji publicznej, przedsiębiorstwami i instytucjami nauki (interesariuszami potrójnej helisy) podnosi skuteczność przygotowywanych rozwiązań (Szajt, 2016).

Tabela 46. Hierarchia kształtowania systemu politycznego i podejmowanych działań w relacjach pomiędzy interesariuszami w Unii Europejskiej

Lp.	Domeny warunków wstępnych	Poziom europejskiego systemu politycznego	Rodzaj działania/interakcji w procesie stanowienia regulacji
1	Kapitał terytorialny	lokalny, regionalny	podnoszenie jakości generycznych i specyficznych aktywów i zasobów
2	Regionalna matryca instytucjonalna	regionalny	określanie, optymalizowanie i komunikowanie instytucji nieformalnych i formalnych
3	Lokalni interesariusze wg modelu potrójnej helisy	lokalny	wytwarzanie i wykorzystanie wiedzy niemej, budowanie zaufania, zakorzenianie społeczne

Tab. 46 (cd.)

Lp.	Aktorzy	Poziom europejskiego systemu politycznego	Rodzaj działania/interakcji w procesie stanowienia regulacji
1	Interesariusze potrójnej helisy	lokalny	przygotowanie stanowiska, uzgodnienie ról, określenie kanałów informacyjnych
2	Elity europejskie	ponadnarodowy	przygotowanie projektu politycznego odpowiadającego na potrzeby zaadresowane i zidentyfikowane
3	Grupy eksperckie wysokiego szczebla	ponadnarodowy, transnarodowy	opracowanie technicznych założeń oraz propozycji konkretnych rozwiązań strategicznych
4	Uczestnicy konsultacji społecznych	narodowy, regionalny, lokalny	udział w konferencjach, przygotowanie stanowisk i komentarzy do propozycji, propozycja zmian, zgłaszanie uwag
5	Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada UE	transnarodowy	publikacja dokumentu w formie rozporządzenia, dyrektywy, umowy itp.
6	Beneficjenci Programu Horyzont Europa	transnarodowy	realizacja projektów wskazujących najlepsze metody wdrażania i realizacji wybranych polityk europejskich
7	Uczestnicy Europejskiej Współpracy Terytorialnej	regionalny, międzyregionalny	realizacja projektów przygotowujących i prezentujących najlepsze praktyki realizacji wybranych polityk europejskich
8	Beneficjenci Funduszy Strukturalnych	krajowy, regionalny, lokalny	realizacja projektów wspierających wdrażanie wybranych polityk europejskich

Źródło: opracowanie własne.

W ramach zaprezentowanych aktywności na różnych poziomach systemu interesariusze posiadają wiedzę nt. etapu zaawansowania wdrożenia określonej

polityki czy działania. Monitorowanie dostępnych informacji umożliwia wgląd w mechanizmy związane z określeniem obszarów możliwej interwencji finansowej. Śledzenie i uczestniczenie w kolejnych etapach dostarcza również wskazówek w procesie składania wniosków, zapewniając pomyślny wynik w uzyskaniu wsparcia finansowego z tych funduszy.

4.5. Przedstawicielstwa regionalne

Z punktu widzenia zdolności współdecydowania w zakresie polityki regionalnej UE znaczenie ma fakt, iż jedną z najmniej licznych grup w rejestrze służącym transparentności są przedstawicielstwa regionalne. Zadaniem regionalnych przedstawicielstw jest reprezentowanie interesów samorządów i podmiotów gospodarczych w instytucjach Unii Europejskiej, promocja oraz wsparcie dostępu do środków i projektów składanych w ramach konkursów unijnych. Biura pełnią rolę źródła informacji dotyczących prowadzonych prac legislacyjnych, koncentrując się w szczególności na:

- polityce spójności,
- transeuropejskich sieciach transportowych,
- wspólnej polityce rolnej,
- europejskiej polityce energetycznej,
- polityce badań i rozwoju.

Aktywności te przybierają zróżnicowane formy i zakres. Wykres 16 prezentuje zakres aktywności polskich przedstawicielstw regionalnych w latach 2021 i 2022.

Celem funkcjonowania wszystkich polskich biur regionalnych jest pełnienie funkcji łącznika komunikacyjnego między ich regionami a instytucjami europejskimi²³. Biura te odgrywają istotną rolę w ułatwianiu skutecznych kanałów komunikacji i promowaniu dialogu między społecznościami lokalnymi a instytucjami UE. Zapewniają również, że interesy regionalne są skutecznie reprezentowane na szczeblu europejskim. Odbywa się to za pośrednictwem organizowanych i współorganizowanych wizyt studyjnych dla ekspertów i osób zainteresowanych pozyskaniem informacji. Stosowaną formą paradyplomacji są wydarzenia organizowane indywidualnie, jak i we współpracy z innymi biurami regionalnymi, czy też podmiotami ogólnopolskimi/centralnymi²⁴. Poprzez

23 W literaturze wykorzystuje się określenia biuro „informacyjne” lub „łącznikowe” (Modzelewski, 2014).

24 Instytut Polski w Brukseli, Polska Organizacja Turystyczna, Przedstawicielstwo Związku Banków Polski w Brukseli, Biuro Promocji Nauki „PolSCA” Polskiej Akademii Nauk w Brukseli, Business & Science Poland, Krajowa Rada Izby Rolniczych – Biuro w Brukseli, Przedstawicielstwo Związku Przedsiębiorców i Pracodawców w UE, Biuro Konfederacji Lewiatan w Brukseli,

współpracę z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Europejskim Komitetem Regionów utrzymywany jest również pozytywny wizerunek regionu i kraju.



Wykres 16. Intensywność wykorzystania instrumentów paradyplomacji przez regionalne biura przedstawicielskie polskich województw w Brukseli

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych biur regionalnych oraz raportów o stanie województw za lata 2021 i 2022 publikowanych na stronach internetowych BIP Samorządów Województw.

Aby lepiej sprostać specyficznym wymaganiom interesariuszy lokalnych przedstawiciele rozwijają zakres obowiązków. Podejmowane są indywidualne inicjatywy projektowe i pełnienie funkcji pośredników w nawiązywaniu kontaktów z potencjalnymi uczestnikami partnerstw projektowych. Połowa biur angażuje się w koordynowanie sesji szkoleniowych i staży. Osiem biur należy do co najmniej jednej ponadnarodowej sieci, demonstrując swoje zaangażowanie we współpracę transnarodową. Są to zadania wymagające zespołu, stąd realizowane są przez biura, które liczą więcej niż jednego przedstawiciela i ściśle współpracują z wydziałami ds. projektów w samorządach województw. W czternastu regionach zadania realizowane są w strukturze organizacyjnej urzędu marszałkowskiego, co zmniejsza udział samorządów lokalnych (Surmacz, 2015a). W dwóch przypadkach

Brukselskie przedstawicielstwo Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Stałe Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, Ambasada RP przy Królestwie Belgii.

reprezentacja interesów organizowana jest przez stowarzyszenia, w których członkami są powiaty i gminy z województwa²⁵.

Koncentracja zasobów umożliwia aktywne uczestnictwo w procesach rzecznicstwa interesów. Zapewnia też cenny wgląd w potrzeby swoich regionów. Działania wspierające dotyczą promowania partnerstw współpracy międzyregionalnej. Zaangażowanie jest zakorzenione w promowaniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jako integralnej części osiągnięcia inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, który sprzyja włączeniu społecznemu zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i regionalnym w ramach Europejskiego Zielonego Ładu czy wcześniej obowiązujących dokumentów jak Strategia Europa 2020 (Dialer, Richter, 2019; Schakel, 2020).

4.6. Terytorialne grupy interesów

Współpraca terytorialnych grup interesu w zrzeczeniach transnarodowych odnosi się do ustanawiania i utrzymywania połączeń, współpracy lub partnerstw między podmiotami na szczeblu niższym niż krajowy ponad granicami krajowymi. Istnieją trzy kategorie, w które zazwyczaj angażują się władze szczebla niższego niż krajowy (Huggins, 2018):

1. Sieci dwustronne, które obejmują powiązania między dwoma jednostkami z różnych krajów;
2. Sieci wielostronne, które obejmują partnerów z różnych krajów uczestniczących w szerszych organizacjach lub sojuszach;
3. Projekty ponadnarodowe, w ramach których partnerzy z różnych krajów współpracują nad konkretną inicjatywą.

Granice między różnymi typami mogą się zacierać. Na przykład tymczasowe partnerstwo, powołane do realizacji konkretnego projektu ponadnarodowego, może przekształcić się w bardziej trwałą sieć na poziomie dwustronnym lub wielostronnym.

Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych²⁶ utworzył Komitet Sześciu w Brukseli. Organ ten był platformą dla organów Wspólnoty do bezpośrednich konsultacji z władzami lokalnymi, choć jego możliwości były ograniczone.

25 W województwie kujawsko-pomorskim 31% wszystkich jednostek lokalnych, w województwie pomorskim 20% jest członkami stowarzyszeń reprezentujących swoje interesy w Brukseli.

26 Działająca od 1913 r. organizacja samorządów terytorialnych wspierająca zachowanie i rozwój demokracji, podejmująca wysiłki na rzecz usprawnienia procesów decyzyjnych, administracji i świadczenia usług na szczeblu lokalnym, postrzegająca samorząd terytorialny jako katalizator postępu społeczno-gospodarczego. Zachęcała do wymiany informacji

Kolejnym podmiotem była ustanowiona w 1988 r. Rada Konsultacyjna Władz Regionalnych i Lokalnych Komisji Europejskiej, będąca podmiotem umożliwiającym reprezentowanie interesów samorządowych i funkcjonująca jako organ doradczy. W jej skład wchodziło 42 członków posiadających mandat wyborczy na szczeblu regionalnym lub lokalnym oraz równoważna liczba zastępców członków. Podstawową rolą Rady było doradzanie w kwestiach polityki regionalnej i możliwych regionalnych implikacji innych polityk wspólnotowych. W ramach tej funkcji Rada regularnie wydawała opinie na temat europejskiej polityki regionalnej i aktywnie uczestniczyła w debacie na temat włączenia władz lokalnych i regionalnych do traktatów europejskich. Dzięki tym działaniom Rada zapewniła Komisji Europejskiej platformę wymiany informacji i wiedzy specjalistycznej (Hooghe, Marks, 1996). Rada miała jednak ograniczone możliwości i funkcjonowała do momentu zastąpienia jej przez Komitet Regionów w 1994 r. Rada Konsultacyjna Władz Regionalnych i Lokalnych Komisji Europejskiej:

1. Nie posiadała formalnego statusu, a zatem brakowało jej instytucjonalnej zdolności do uczestniczenia we wspólnotowym procesie decyzyjnym poprzez konsultacje;
2. Musiała ubiegać się o zezwolenie Komisji na prowadzenie działalności;
3. Była zobowiązana do zachowania poufności w odniesieniu do kwestii uznanych przez Komisję za wrażliwe.

Współpraca jednostek terytorialnych rozwinęła się znacząco w latach 80. i 90. XX w. Reprezentacja miast i regionów w procesie legislacyjnym uzależniona jest od czynników takich jak autonomia regionalna oraz ustrój polityczny państwa członkowskiego. W krajach o bardziej scentralizowanych rządach, takich jak Dania czy Holandia, podział między regiony i gminy był zrównoważony. Przeciwnie, w krajach, w których regiony istniały jako władze federalne lub regionalne (np. Niemcy, Hiszpania), preferencje obejmowały regiony w porównaniu do władz lokalnych. Grecja i Luksemburg reprezentowały tylko jeden poziom władzy, ponieważ nie miały zdecentralizowanego szczebla regionalnego. Określenie równowagi konieczne jest do zapewnienia, że lokalne i regionalne interesy każdego interesariusza są reprezentowane (ECOR, 2020b; Kurczewska, 2011). Proces ten wymaga elastycznego podejścia, które respektuje krajowe ustalenia na szczeblu niższym niż krajowy i uwzględnia specyficzne konteksty polityczne, administracyjne i historyczne w każdym państwie członkowskim.

Sieci wielostronne odnoszą się do współpracy obejmującej często podmioty z różnych krajów. Obejmuje ona różne władze szczebla niższego niż krajowy uczestniczące w szerszych organizacjach, inicjatywach lub sojuszach. W ramach tych sieci podmioty członkowskie współpracują w zakresie wspólnych interesów i angażują się w koordynację polityki, dzielenie się najlepszymi praktykami, zasobami lub informacjami. Jest to struktura, która umożliwia szeroki zakres

i wspierania współpracy między władzami lokalnymi na całym świecie w celu radzenia sobie z globalnymi wyzwaniami (UIA, 2023).

dzielenia się pomysłami i wspólne rozwiązywanie problemów wśród uczestniczących członków. Tabela 47 prezentuje podejmowaną przez samorządy terytorialne tematykę i nazwy sieci.

Tabela 47. Wielostronne sieci między władzami szczebla subkrajowego

Obszar działania	Nazwa sieci
Innowacja	– Sieć Badań i Innowacji Regionów Europejskich (ERRIN) – Europejskie Stowarzyszenie Agencji Rozwoju (EURADA)
Rolnictwo	– Zgromadzenie Europejskich Regionów Owoców, Warzyw i Ogrodnictwa (AREFLH) – Association of European Regions for Products of Origin – GMO-free Regions Network
Polityka terytorialna	– Europejski Sojusz Wspólnot Wiejskich (ERCA) – Zgromadzenie Regionów Europy (AER) – Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR)
Polityka miejska	– Platforma Regionów Podmiejskich Europy (PURPLE) – Stowarzyszenie władz w okresie transformacji energetycznej (Energy Cities) – Stowarzyszenie Miast Europejskich (Eurotowns) – Stowarzyszenie Dużych Miast Europejskich (Eurocities)
Turystyka	– European Cities Tourism Network – European Network for Competitive and Sustainable Tourism
Środowisko	– Network of Regional Governments for Sustainable Development
Transport	– Airport Regions Conference – Sieć Europejskich Regionów Wykorzystujących Technologie Kosmiczne (NEREUS) – Flagowa inicjatywa wspierająca mobilność i transport (CIVITAS) – European Network of High Speed Region
Edukacja	– European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning

Źródło: opracowanie własne.

Europeizacja na poziomie lokalnym odnosi się do procesu, w którym władze lokalne dostosowują się do procesu integracji europejskiej. Zazwyczaj wiąże się to z asymilacją polityk, norm i zasad UE na poziomie lokalnym lub niższym niż krajowy. Proces ten jest tradycyjnie charakteryzowany jako odgórny, co wskazuje, że UE ma na niego wpływ, ponieważ „pobierają” one politykę UE i dostosowują się do norm i zasad UE. Jednakże uznaje się również, że europeizacja jest złożonym, dwukierunkowym, cyklicznym procesem. Lokalne preferencje i zasady mogą być również „przesyłane” do UE, wpływając w ten sposób na politykę i normy UE. W procesie zdobywania wpływowego głosu na poziomie

międzynarodowym, przedstawiciele terytorium funkcjonują zgodnie z ustanowionym prawem i obowiązkami, wykorzystując możliwości, które stwarza paradyplomacja. Sieci tworzą powiązania między samorządami lokalnymi a innymi podmiotami na szczeblu UE, w tym innymi samorządami lokalnymi, rządami krajowymi i instytucjami UE. Jednym z godnych uwagi przykładów jest Zgromadzenie Regionów Europy²⁷ i Rada Gmin i Regionów Europy²⁸, które położyły podwaliny pod formalne ustanowienie organu doradczego, który bardziej przypominał organ lobbingowy niż organ doradczy przy Parlamencie Europejskim, jak początkowo planowano (ECOR, 2020b). W 1954 r. CEMR argumentowała, że gminy i władze lokalne powinny dysponować realną możliwością reprezentowania swoich interesów w strukturach instytucji europejskich. Podczas Konwentu Gmin Europejskich zaproponował dwa modele:

1. ogłoszony w 1958 r., wzywał do ustanowienia „Konferencji Sześciu”²⁹ w Parlamencie Europejskim, z którą organy wspólnotowe mogłyby się konsultować;
2. zawarty w apelu z 1972 r., proponował dwuizbowy parlament dla instytucjonalnej reprezentacji władz lokalnych i regionalnych (ECOR, 2020b).

Złożoność historyczna związana z ustanowieniem organu reprezentującego interesy samorządów terytorialnych w Unii Europejskiej ujawnia koncepcję, która była popierana przez różne zainteresowane strony już od lat 60. ubiegłego wieku. W 1960 r. Bertrand Motte w raporcie o problemach polityki regionalnej oraz sposobach i środkach realizacji takiej polityki we Wspólnocie Sześciu przedstawił propozycję sugerującą utworzenie „komitetu konsultacyjnego ds. gospodarek regionalnych” w ramach Komisji Europejskiej (Motte, 1960). Zalecenie to pojawiło się w odpowiedzi na zidentyfikowane zapotrzebowanie, które oferowałoby wytyczne i wiedzę specjalistyczną w zakresie gospodarek regionalnych na poziomie europejskim. Podstawową motywacją tej sugestii było wspieranie współpracy

27 Zgromadzenie Regionów Europy (AER) to sieć promująca współpracę między regionami w Europie. Działając niezależnie bez centralnego organu, zrzesza ponad 270 regionów z 33 krajów i 16 organizacji międzyregionalnych. AER służy zarówno jako rzecznik polityczny, jak i platforma wspierania partnerstwa między jej członkami. Przynależność do AER zapewnia regionom liczne korzyści, obowiązki i możliwości na arenie międzynarodowej od 1985 r. (AER, 2023).

28 Rada Gmin i Regionów Europy jest największym stowarzyszeniem samorządów lokalnych i regionalnych w Europie. Zrzeszając ponad milion demokratycznie wybranych polityków europejskich, reprezentujących 40 krajów za pośrednictwem stowarzyszeń członkowskich od 1951 r., CEMR aktywnie promuje zasady samorządności lokalnej, pomocniczości i uczestnictwa obywateli. Jej głównym celem jest wpływanie na politykę i prawodawstwo na szczeblu europejskim, które mają bezpośredni wpływ na gminy i regiony, a także ułatwianie dialogu między krajowymi reprezentatywnymi stowarzyszeniami samorządów lokalnych i regionalnych (CCRE, 2023).

29 Nazwa nawiązuje do „Wewnętrznej Szóstki” (Inner Six), powszechnie nazywana Szóstką lub członkami-założycielami Unii Europejskiej, obejmuje Belgię, Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg i Holandię. Te sześć państw członkowskich odegrało kluczową rolę w ustanowieniu wczesnych fundamentów tego, co obecnie znane jest jako Unia Europejska (Phinnemore, 2013).

i koordynacji między różnymi regionami w Europie poprzez umożliwienie dialogu i konsultacji między podmiotami szczebla niższego niż krajowy a instytucjami UE. Przewidywano, że poprzez ustanowienie takiego komitetu można będzie położyć większy nacisk na zajęcie się konkretnymi obawami i wymaganiami gospodarek regionalnych, prowadząc w ten sposób do bardziej skutecznego rozwoju polityki.

Francuska wizja była zgodna z francuską krajową strukturą, która ucieleśnia unikalną mieszankę scentralizowanej władzy i tożsamości regionalnej (ECOR, 2006). Decyzje ostateczne zbiegły się z reformą polityki regionalnej wprowadzoną poprzez przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r.³⁰ Utworzono podstawy jednolitego rynku w całej Europie, torując drogę dla swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób (Pietrzyk, 2015). Promując silniejszą integrację gospodarczą, zwiększyło to znaczenie władz lokalnych i regionalnych w osiągnięciu sukcesu jednolitego wspólnego rynku. Proponowano utworzenie Senatu Europejskiego, który byłby równy państwom członkowskim. Ponadto reforma wzywała do włączenia władz regionalnych i lokalnych w ramy instytucjonalne Wspólnoty, umożliwiając im w ten sposób udział w integracji europejskiej, opracowywaniu i wdrażaniu polityk oraz posiadanie prawa do odwołania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Utworzenie funduszy strukturalnych w 1988 r. zwiększyło znaczenie polityki regionalnej w budżecie EWG, zapewniając dodatkowe argumenty na rzecz reprezentacji interesów tej grupy interesariuszy (Nergelius, 2002). Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych było postrzegane jako skuteczna metoda wdrażania spójności gospodarczej i społecznej w coraz bardziej zróżnicowanej EWG. Idea reformy jest zakorzeniona w koncepcji „Europy z Regionami” i „Europy Regionów”³¹, gdzie (Moore, 2008):

1. „Regiony Europy” powszechnie odnoszą się do geograficznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych obszarów niższego szczebla w krajach europejskich. Termin ten uznaje różnorodność w całej Europie, respektując znaczące różnice między tymi regionami w czynnikach takich jak bogactwo, zasoby, kultura, systemy polityczne oraz inne;
2. „Europa Regionów” to koncepcja polityczna, która przewiduje Europę, w której regiony dysponują większą władzą polityczną i autonomią, być

30 Reforma polityki regionalnej, która nastąpiła po 1986 r., miała na celu osiągnięcie większej spójności gospodarczej i społecznej w całej Europie, co wiązało się ze zwiększeniem zaangażowania władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie polityk strukturalnych. Rozszerzenie EWG o państwa basenu Morza Śródziemnego przyniosło również wzrost dysproporcji regionalnych w ramach EWG, podkreślając potrzebę włączenia różnych regionów do tworzenia polityki w celu zaradzenia tym dysproporcjom (Dołzbłasz, 2008).

31 Pojęcie „Europy Regionów” odzwierciedla nadzieję, która dominowała w Europie w latach 1988–1995, zwłaszcza we Francji, Belgii i Włoszech, że „Europa regionów” może uzupełniać „Europę państw”. Idea ta ułatwiła ustanowienie Komitetu Regionów w strukturze UE, podkreślając znaczenie reprezentacji regionalnej w reprezentowaniu interesów tych terytoriów w procesie decyzyjnym UE (Iano, 2020; Tatham, 2008).

może nawet przewyższającą rolę państw narodowych. Chodzi o to, aby regiony niższego szczebla w całej Europie przyjęły rolę w zarządzaniu UE, uczestnicząc bezpośrednio w procesie decyzyjnym.

Pierwsza sesja plenarna Europejskiego Komitetu Regionów odbyła się w dniach 9 i 10 marca 1994 r. Organ ten posiada uprawnienia doradcze w strukturze europejskiej (ECOR, 2020b). Jest zgromadzeniem politycznym złożonym z przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych w służbie integracji europejskiej. Zapewnia on reprezentację instytucjonalną wszystkich obszarów terytorialnych, regionów, miast i gmin Unii Europejskiej. Misją KR-u jest angażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski proces decyzyjny i tym samym sprzyjanie większemu udziałowi obywateli w tym procesie (ECOR, 2023a).

Liczba członków Europejskiego Komitetu Regionów nie przekracza 350. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, przyjmuje decyzję określającą skład Komitetu. Rada przyjmuje listę członków oraz zastępców członków, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z Państw Członkowskich³². Członkowie Komitetu oraz w równej liczbie zastępcy członków są mianowani na okres pięciu lat. Ich mandat jest odnawialny. Członkowie Komitetu nie mogą być równocześnie członkami Parlamentu Europejskiego (art. 305 TFUE).

Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej (RUE, 2019) w skład Europejskiego Komitetu Regionów wchodzi aktualnie 329 członków i taka sama liczba zastępców w następującym podziale na państwa członkowskie³³. Zgodnie z postanowieniami art. 306 Traktatu (Dz.U., 2004) Komitet Regionów mianuje przewodniczącego i prezydium spośród swoich członków na okres dwóch i pół roku. Przewodniczący jest odpowiedzialny za zwoływanie posiedzeń Komitetu na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji. Ponadto Komitet ma prawo do zwoływania posiedzeń z własnej inicjatywy. Zazwyczaj każdego roku odbywa się sześć sesji plenarnych. Prace Komitetu wspierane są przez Sekretarza Generalnego. Organizacja Sekretariatu Generalnego została określona w art. 68 Regulaminu Wewnętrznego, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie, oferując jednocześnie pomoc w wypełnianiu obowiązków wszystkim członkom komisji (Dz.U., 2023). Tabela 48 prezentuje kategorie instytucji umożliwiających reprezentowanie interesów samorządów terytorialnych podejmowanych przez członków.

32 Polskich 21 członków i zastępców Rada Ministrów przedkłada Radzie Unii Europejskiej spośród radnych gmin, powiatów, województw, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, członków zarządu powiatu lub członków zarządu województw wskazanych przez ogólnopolskie organizacje reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z Ustawą o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U., 2005).

33 Po 24 z Niemiec, Francji i Włoch, po 21 z Hiszpanii i Polski, 15 z Rumunii, po 12 z Austrii, Belgii, Bułgarii, Czech, Grecji, Niderlandów, Portugalii, Szwecji i Węgier, po 9 z Chorwacji, Danii, Finlandii, Irlandii, Litwy i Słowacji, po 7 z Łotwy, Estonii i Słowenii, po 6 z Cypru i Luksemburga, 5 z Malty (ECOR, 2023a).

Tabela 48. Reprezentacja interesów samorządów lokalnych i regionalnych w ramach Europejskiego Komitetu Regionów

Rodzaj reprezentacji	Opis
1	2
Grupa polityczna, delegacja krajowa lub grupa międzyregionalna	1. Grupy polityczne są powiązane z głównymi partiami politycznymi w UE. Podejmowane decyzje dotyczą wydania opinii w sprawie, która leży w zainteresowaniu przedstawicieli samorządów terytorialnych; 2. Delegacje krajowe reprezentują państwa członkowskie UE zgodnie z określoną liczbą członków KR-u uzależnioną od liczby obywateli. Członkowie delegacji krajowych reprezentują interesy swoich krajów; 3. Grupy międzyregionalne są tworzone przez regiony z całej UE o wspólnych interesach, takich jak podobieństwa geograficzne, wspólne dziedzictwo kulturowe lub podobna działalność gospodarcza promująca wspólne interesy*.
Prezydium, konferencja przewodniczących	Prezydium i Konferencja Przewodniczących to dwa wewnętrzne organy: 1. Prezydium składa się z przewodniczącego, pierwszego wiceprzewodniczącego i wiceprzewodniczących (po jednym z każdego państwa członkowskiego UE), a także z pięciu przewodniczących grup politycznych i przewodniczących delegacji krajowych. Nadzoruje ogólną administrację KR-u, kwestie budżetowe i koordynuje jego programy prac. W ten sposób zarządza i reprezentuje zarówno interesy krajowe, jak i polityczne; 2. Konferencja Przewodniczących jest forum przywódców grup politycznych, któremu przewodniczy przewodniczący KR-u. Organizuje sesje plenarne KR-u oraz określa skład i kompetencje komisji EKR-u. Odgrywa kluczową rolę w reprezentowaniu i równoważeniu interesów politycznych w EKR-ze. Obie te struktury reprezentują interesy swoich członków, podejmując decyzje dotyczące funkcjonowania EKR-u, zapewniając jego sprawne działanie i dbając o to, by w pracach EKR-u reprezentowane były różne interesy, czy to krajowe, polityczne, czy regionalne.
Komisje i grupy robocze	Każdy z członków EKR-u należy do jednej lub kilku z tych komisji. 1. Komisje w ramach EKR-u to wyspecjalizowane grupy skupiające się na poszczególnych obszarach polityki związanych z regionami i miastami**. Są one odpowiedzialne za przygotowywanie projektów opinii, które przyjmowane są na posiedzeniach plenarnych. 2. Grupy robocze są powoływane czasowo do zajmowania się konkretnymi zagadnieniami lub problemami mieszczącymi się w zakresie kompetencji EKR-u. Są one zorientowane na zadania i rozwiązywane po ich wykonaniu. Komisje stanowią ustrukturyzowane mechanizmy, za pomocą których dokonywany jest przegląd polityki UE, sporządzane są projekty opinii i opracowane stanowiska w istotnych kwestiach.

Tab. 48 (cd.)

1	2
Współtworzenie lub uczestnictwo w sieciach i platformach współpracy międzynarodowej	Ponadnarodowe platformy i organizacje umożliwiają znaczącą wymianę z innymi regionami, krajami lub organizacjami, prowadząc do promowania wspólnych interesów, dzielenia się najlepszymi praktykami i wspierania współpracy: – Platforma Monitorowania Strategii „Europa 2020” EKR-u, – Wielostronna platforma wysokiego szczebla ds. osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, – Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości, – Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, – Porozumienie Burmistrzów, – Sieć regionalnych centrów ds. oceny wdrożenia – polityki UE (RegHub), – Konferencje i spotkania takie jak COP27, – Partnerstwo Wschodnie (CORLEAP), – Euro-śródmorzeskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM), – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Rada Europy. Organizowanie lub współorganizowanie międzynarodowych forów, w szczególności coroczne wydarzenie Europejski Tydzień Regionów i Miast obejmuje ponad 200 sesji***.

* W kadencji 2020–2025 funkcjonują grupy międzyregionalne: Regiony Morza Bałtyckiego, Brexit, Karpaty, Współpraca transgraniczna, Przyszłość sektora motoryzacyjnego, Zdrowie i dobrostan, Regiony wyspiarskie (ECOR, 2023a).

** 1. Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER); 2. Komisja Polityki Gospodarczej (ECON); 3. Komisja Polityki Społecznej, Edukacji, Zatrudnienia, Badań Naukowych i Kultury (SEDEC); 4. Komisja Środowiska, Zmian Klimatu i Energii (ENVE); 5. Komisja Obywatelstwa, Zarządzania, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX); 6. Komisja Zasobów Naturalnych (NAT).

*** W roku 2023 odbyła się 21. edycja tego wydarzenia (ECOR, 2023b).

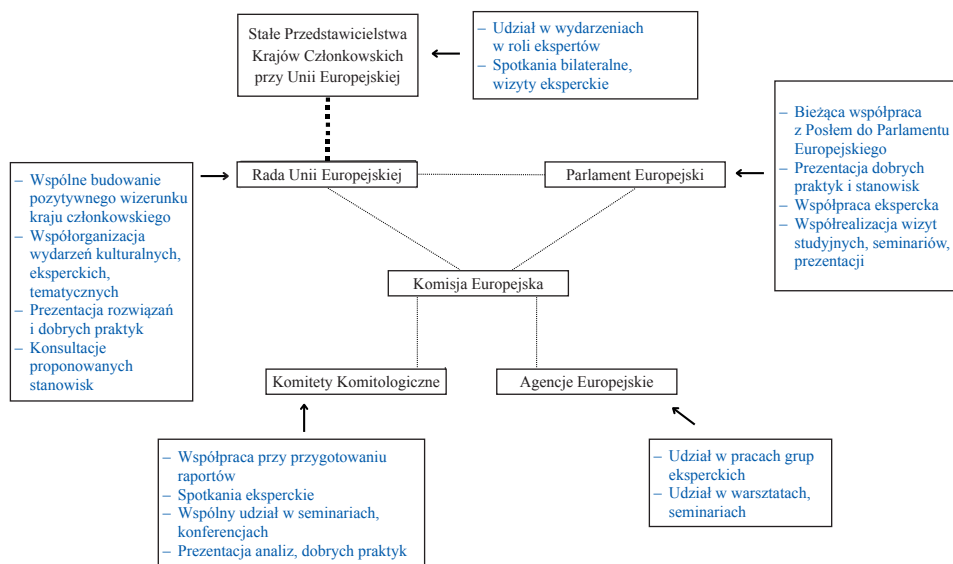
Źródło: opracowanie własne na podstawie ECOR, 2023a.

Rola Komitetu Regionów w reprezentowaniu interesów jest określona w konkretnych ramach traktatowych. Rada Unii Europejskiej, jak i Komisja Europejska jest zobligowana do konsultacji i uzyskania stanowiska samorządów terytorialnych przed podjęciem decyzji dotyczących obszarów:

- Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- Sieci transeuropejskie;
- Zdrowie;
- Edukacja i kultura;
- Zatrudnienie;
- Polityka społeczna;
- Środowisko.

Komisja Europejska, Rada UE oraz Parlament Europejski zobowiązane są do zasięgania opinii Komitetu Regionów w przypadkach, gdy projektowane regulacje

oddziałują na działalność samorządów terytorialnych. Zarówno w ramach konsultacji obowiązkowych, jak i fakultatywnych, instytucje unijne uprawnione są do określenia terminu na przekazanie stanowiska, co sprzyja zachowaniu przejrzystości, spójności oraz terminowości całego procesu legislacyjnego (nie krótszego niż jeden miesiąc zgodnie z art. 307 TFUE). Nieprzedstawienie opinii przed upływem tego terminu może skutkować podjęciem dalszych działań przez te instytucje. Schemat 14 prezentuje relacje oraz umiejscowienie Komitetu Regionów w strukturze reprezentowania interesów samorządów terytorialnych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej.



Schemat 14. Reprezentowanie interesów przez podmioty samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

Europejski Komitet Regionów jest uprawniony do niezależnego wydawania opinii, jeśli uważa, że byłoby to korzystne dla lokalnych społeczności. Wydawane z inicjatywy własnej opinie są przygotowywane w tym samym trybie co obligatoryjne czy fakultatywne, jeśli prezydium oraz grupy polityczne uznają to za zasadne. Dla przykładu, niektóre obszary, w których Komitet wydał niezależne opinie, obejmują małe i średnie przedsiębiorstwa, sieci transeuropejskie, turystykę, fundusze strukturalne, inicjatywy zdrowotne zwalczające narkomanię, sprawy przemysłowe, projekty rozwoju obszarów miejskich, programy edukacyjne i kwestie środowiskowe.

Zadaniem członków EKR jest uzgadnianie w imieniu wszystkich interesariuszy stanowisk i przygotowanie niezbędnych środków i instrumentów do pełnienia funkcji reprezentowania interesów podmiotów subnarodowych w procedurach legislacyjnych i politycznych. Działania wspierane są pracami

stałych funkcjonariuszy sekretariatu w formułowaniu opinii, przygotowaniu stanowiska kompromisowego, co pomaga w działaniach następnych i ocenie wpływu przyjętych opinii na stan prawny. Sekretariaty są również odpowiedzialne za organizowanie posiedzeń komisji, a także wydarzeń terenowych powiązanych z realizowaną agendą. Sekretariat Komisji ponosi odpowiedzialność za koordynację przedsięwzięć, inicjatyw, działań i zapewnienie aktywnego udziału EKR-u w zarządzaniu europejskim.

Komitety mają możliwość wszczęcia postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości w celu ochrony swoich uprawnień (art. 263 TFUE). Może zakwestionować akty, które nie były przedmiotem odpowiednich konsultacji lub w przypadku których procedura konsultacji była niewłaściwie przeprowadzona. Prawo przyznane na mocy art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do Traktatu z Lizbony, pozwala Komitetowi Regionów zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie, czy akt ustawodawczy podlegający jego jurysdykcji jest zgodny z zasadami pomocniczości.

Stosunki między Komitetem Regionów a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym³⁴ wynikają z podobnej traktatowej funkcji i zakresu merytorycznego wsparcia udzielanego w procesie stanowienia prawa. Zgodnie z postanowieniami ust. 4 art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej pełnią funkcję doradczą, wspomagając w działaniu takie instytucje Unii Europejskiej jak Parlament Europejski, Rada i Komisja. Od 1994 r. obejmują także współpracę i „wspólną strukturę organizacyjną” (EKES, 2023). Po traktacie z Maastricht obejmują takie obszary, jak (ECOR, 1995):

1. Wspólne usługi administracyjne bardziej efektywnie wykorzystujące zasoby (tłumaczenia, drukowanie dokumentów, IT, bezpieczeństwo i catering);
2. Spotkania w celu poprawy relacji i wspierania wzajemnego zrozumienia;
3. Wspólne korzystanie z głównej sali obrad Parlamentu Europejskiego i innych sal posiedzeń na potrzeby sesji plenarnych obu organów doradczych.

Stosunki między Komitetem a Komisją Europejską określane są jako pozytywne. EKR cieszy się wsparciem Komisji od samego początku swojego istnienia. Komisarze uczestniczą w sesjach plenarnych, pracownicy zaś w posiedzeniach komisji i uczestniczą w konsultacjach roboczych. Współpraca została sformalizowana w postaci dwustronnej umowy w 2001 r. Po roku 2001 Komisja ustanowiła bardziej formalne stosunki z Komitetem (ECOR, 2001). Ponadto 16 lutego 2012 r. przewodnicząca Komitetu Mercedes Bresso i przewodniczący Komisji Europejskiej

34 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny EKES – utworzony w 1957 r. organ doradczy Wspólnot Europejskich zaangażowany w projekt integracji europejskiej. Umożliwia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich wyrażanie opinii na poziomie europejskim i w ten sposób przyczynia się do umacniania demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej oraz do zwiększania skuteczności jej działań. Realizuje działania w sześciu sekcjach: Unia Gospodarcza i Walutowa oraz Spójność Gospodarcza i Społeczna; Jednolity Rynek, Produkcja i Konsumpcja; Transport, Energia, Infrastruktura i Społeczeństwo Informacyjne; Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Obywatelstwo; Rolnictwo, Rozwój Wsi i Środowisko Naturalne; Stosunki Zewnętrzne.

José Manuel Barroso podpisali protokół o współpracy. Protokół ten, składający się z 28 artykułów, skodyfikował m.in. coroczne konsultacje w sprawie programu prac Komisji Europejskiej, dostosowując stosunki między tymi dwoma organami do traktatów europejskich po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w poniższych obszarach (ECOR, 2012a):

- współpraca w zakresie procedur legislacyjnych i planowania,
- współpraca w zakresie działań,
- wdrażanie zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz wielopoziomowego sprawowania rządów,
- wymiar zewnętrzny,
- polityka informacyjna i komunikacyjna.

Relacje między Komitetem Regionów (EKR-em) a Parlamentem Europejskim cechuje zarówno rywalizacja, jak i współpraca. Od pierwszego momentu EKR deklarował komplementarność działań i konieczność uwzględniania zdania przedstawicieli samorządów (ECOR, 1994). Przez lata podejmowano wspólne wysiłki na rzecz sformalizowania stosunków między tymi dwiema instytucjami. Ostatecznie w 2014 r. podpisano umowę o współpracy wzmacniającą więzi administracyjne, takie jak usługi tłumaczeniowe, oraz uznano rolę EKR-u w procesie integracji europejskiej. Ustalono, że dwa razy w roku prowadzone będą dyskusje na temat współpracy legislacyjnej między oboma podmiotami. Od czasu traktatu amsterdamskiego ich relacje zostały formalnie wzmocnione, a Parlament może bezpośrednio zwrócić się do Komitetu Regionów o opinię. Zostało to dodatkowo wsparte przez traktat lizboński, który nałożył na Parlament obowiązek konsultowania się z Komitetem w niektórych dziedzinach. Współpraca między EKR-em a Parlamentem Europejskim odbywa się obecnie na trzech poziomach: między Konferencją Przewodniczących Grup w Komitecie a Konferencją Przewodniczących Komisji w Parlamencie, między komisjami obu zgromadzeń oraz między sprawozdawcami przy przygotowywaniu opinii. Z czasem współpraca uległa poprawie, a coraz większa liczba byłych członków EKR-u zostawała posłami do Parlamentu Europejskiego. Mimo że relacje między tymi dwoma podmiotami zaczęły się od rywalizacji, ostatecznie przekształciły się w oparte na współpracy stowarzyszenie.

Współpraca między Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów ze względu na skuteczną reprezentację interesów lokalnych i regionalnych obejmuje:

1. Regularną wymianę dokumentów i informacji zapewniającą przejrzystość, płynniejszą komunikację i konsultację w zakresie kształtowania polityk;
2. Częste kontakty między sprawozdawcami a wyspecjalizowanymi sekcjami i organami wspierają bardziej bezpośrednią dyskusję i skuteczniejsze obrady nad konkretnymi kwestiami, ułatwiając wymianę opinii ekspertów i wspierając osobiste relacje;
3. Przekazywanie opinii Komitetu Regionów Parlamentowi Europejskiemu przed przyjęciem przez niego własnej opinii wzmacnia znaczenie głosu

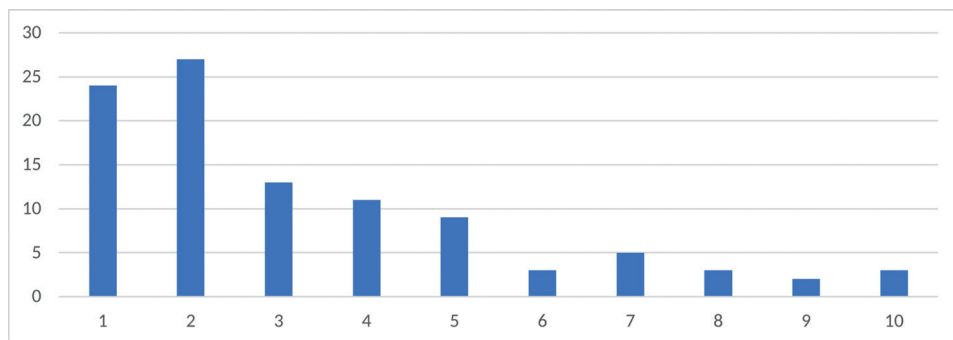
doradczego i eksperckiego w stosunku do ostatecznego kształtu regulacji unijnych.

Współpraca ta kształtuje partnerstwo między Parlamentem Europejskim a Komitetem Regionów, obejmujące ich uzupełniające się role w wielopoziomowej strukturze gospodarowania UE.

Jednym z głównych wyzwań stojących przed Komitetem Regionów jest dążenie do zwiększenia świadomości wśród organów ustawodawczych, w szczególności Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Mimo że komitet ma formalne możliwości przedstawiania swoich opinii na temat polityki, istnieje trudność z zapewnieniem uwagi dla swoich zaleceń. Wynika to po części z faktu, że nie ma obowiązku, aby organy UE brały pod uwagę wiedzę i informacje zawarte w stanowiskach i zaleceniach EKR. Wyzwanie związane ze świadomością jest dodatkowo potęgowane przez dużą konkurencję z lobbystami, organizacjami pozarządowymi i innymi grupami interesu, które często mogą przeznaczyć więcej zasobów na tworzenie i promowanie swoich stanowisk i zaleceń. W związku z tym komitet opracowuje strategie, aby zapewnić uwagę ustawodawców w tym konkurencyjnym środowisku. Wyzwania związane ze świadomością nie ułatwiają szeroki mandat EKR-u oraz ograniczone zasoby, które utrudniają im skuteczne wpływanie na politykę UE. Odpowiedź na to wyzwanie wymaga, oprócz innych strategii, proaktywnego promowania ich stanowisk, potencjalnie obejmującego działania wymagające dużych zdolności, takich jak organizowanie seminariów i konferencji, występowanie w roli głównych mówców lub publikowanie (Hönnige, Panke, 2016). Potwierdzają to wyniki zaprezentowane na wykresie 17 dotyczące poziomu wiedzy wśród członków zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Rady w odniesieniu do działań EKES i COR. W ankiecie przeprowadzonej wśród respondentów zapytano ich o częstotliwość czytania zaleceń. Co zaskakujące, okazało się, że znaczny odsetek (średnio 23,4%) wskazał, że w ogóle nie czyta tych zaleceń (wykres 17 prezentuje wyniki ankiet dla opinii wydawanych przez Europejski Komitet Regionów), mimo że oba komitety wykazują podobny poziom świadomości ze średnim wynikiem 3,43. Podkreśla to, że samo formalne zaangażowanie w proces podejmowania decyzji legislacyjnych nie gwarantuje wystarczającej świadomości lub widoczności w całym procesie legislacyjnym.

Aby zmaksymalizować skuteczność reprezentowania interesów, Komitet zamiast po prostu przedstawiać swoje opinie, może aktywnie promować swoje stanowisko w danej sprawie na różnych płaszczyznach. Mogą to być seminaria, udział w przesłuchaniach lub rozpowszechnianie dodatkowych informacji. Wydawanie opinii w odpowiednim czasie, związane z opracowaniem i przedstawianiem swoich stanowisk w sprawie wniosku legislacyjnego, zwiększa pozytywny wpływ na stanowisko Rady, Komisji czy PE. Organizowanie lub uczestnictwo w wydarzeniach takich jak seminaria, warsztaty i konferencje może zwiększyć ich widoczność i wiarygodność wśród posłów do PE. Ustanowienie sieci kontaktów w organach ustawodawczych, a także ciągła, spójna interakcja z tymi

kontaktami wspiera zwiększanie świadomości na temat pracy i opinii komisji. Tworzenie wysokiej jakości, trafnych i praktycznych zaleceń, które stanowią wartość dla prawodawców i publikowanie artykułów lub dokumentów strategicznych na aktualne tematy to kolejny proaktywny sposób na dotarcie do członków PE i przedstawienie spostrzeżeń opartych na wyjątkowej perspektywie EKR-u. Reprezentowanie interesów w sposób wskazany na schemacie 14 stosowane jest w sposób adekwatny do możliwości i ograniczeń zasobów oraz dostępności wykwalifikowanego personelu. Strategiczne ustalanie priorytetów wzmacnia efektywność działań i maksymalizuje wpływ. Przedstawiciele ustalają priorytety w kwestiach, w których mogą wywrzeć największy wpływ i w których ich praca może zostać najwyższej oceniona pod względem merytorycznym. W tym zakresie reprezentacja interesów wynikać powinna z dobrze ocenianych potrzeb i możliwości na poziomie terytorium pomiędzy interesariuszami modelu potrójnej helisy.



Wykres 17. Poziom świadomości dotyczący treści opinii EKR wśród Parlamentarzystów Europejskich i państw członkowskich uczestniczących w pracach Rady Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Hönnige, Panke, 2016.

Transnarodowa współpraca projektowa od 30 lat przyjmuje w UE formę współpracy w ramach współpracy programów Interreg (Nowińska-Łażniewska, Nowak, 2007). W ramach programów transgranicznej współpracy jednostki samorządu terytorialnego pracują z europejskimi partnerami z dziedziny polityki, administracji, nauki, gospodarki i społeczeństwa, aby opracować i wdrożyć innowacyjne rozwiązania dla zrównoważonego rozwoju miast i regionów. Interreg to program Unii Europejskiej, który wspiera współpracę międzyregionalną i międzymiejską, obejmującą takie obszary jak transport, rynek pracy i ochrona środowiska. Działanie programu opiera się na trzech priorytetach, współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i regionów oddalonych. Współpraca międzyregionalna polega na integracji narodowych, regionalnych i lokalnych partnerów z obszarów współpracy międzyregionalnej (Griebel, 2020).

Europejska Współpraca Terytorialna oraz programy Interreg³⁵ są instytucjami polityki transgranicznej UE. Głównymi celami współpracy transgranicznej zgodnie z założeniami programu Europejska Współpraca Terytorialna jest rozwój (Zwicker-Schwarm, 2019):

1. Inteligentny,
2. Ekologiczny i niskoemisyjny,
3. Społeczny,
4. Bliższy obywatelom,
5. Zintegrowany, oraz
6. *Governance*.

Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) to inicjatywa Unii Europejskiej, która ma na celu poprawę współpracy i integracji pomiędzy regionami europejskimi (EC, 2023f). Finansowana jest ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i obejmuje wsparciem współpracę transgraniczną, międzyregionalną oraz transnarodową w ramach Europy (Misztal, 2016).

Tabela 49 zawiera informacje dotyczące czterech obszarów tematycznych. Obszar inteligentny skupia się na współpracy między sektorem nauki, biznesem i sektorem publicznym w celu rozwijania zdolności badawczo-innowacyjnych. Promuje się cyfryzację, konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw oraz strategię inteligentnej specjalizacji. Obszar ekologiczny koncentruje się na ochronie środowiska i zrównoważonym rozwoju, obejmując efektywność energetyczną, energię odnawialną, adaptację do zmian klimatycznych, ochronę różnorodności biologicznej i zeroemisyjną mobilność miejską. Obszar społeczny skupia się na kwestiach społecznych i ludzkich, takich jak rynek pracy, edukacja, integracja społeczna, opieka zdrowotna, kultura i zrównoważona turystyka. Obszar obywatelski ma na celu wspieranie zintegrowanego rozwoju społeczności lokalnych w miastach, obszarach wiejskich i niemiejskich, dążąc do równowagi i integracji społecznej.

Tabela 49. Obszary interwencji Programu Interreg Europa ujęte tematycznie

Inteligentny	„Zielony” Ekologiczny i niskoemisyjny
1	2
– Zdolności badawcze i innowacyjne – rozwój zdolności badawczo-innowacyjnych poprzez współpracę między sektorem nauki,	– Efektywność energetyczna – zwiększenie skuteczności działania w przemyśle i transporcie;

35 Istnieją cztery kategorie projektów Interreg w perspektywie finansowej 2021–2027: 1. Transgraniczne: Projekty te mają na celu przekształcenie przeszkód granicznych w możliwości i są podzielone na 64 programy. 2. Transnarodowe: Inicjatywy te wspierają przedsięwzięcia na większą skalę i składają się z 13 programów. 3. Międzyregionalne: W celu zwiększenia skuteczności polityki spójności, projekty te obejmują cztery różne programy. 4. Regiony najbardziej oddalone: W tej kategorii wyróżniono pięć regionów, które stoją przed wyjątkowymi wyzwaniami w swoich wysiłkach na rzecz rozwoju.

1	2
biznesem i sektorem publicznym; - Digitalizacja – promowanie cyfryzacji, rozwój infrastruktury cyfrowej i technologii informatycznych; - Konkurencyjność MŚP – wspieranie rozwoju i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, transfer technologii i innowacyjnych modeli biznesowych; - S3 (Smart Specialization) – promowanie strategii inteligentnej specjalizacji; - Transformacja przemysłowa i przedsiębiorczość – wspieranie transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości, promowanie przemysłowych modeli biznesowych w produkcji; - Łączność cyfrowa – rozwój wysokiej jakości infrastruktury telekomunikacyjnej i dostępu do Internetu.	- Energia odnawialna – promowanie wykorzystania źródeł energii; - Inteligentne systemy energetyczne – rozwój inteligentnych systemów energetycznych, umożliwiających zarządzanie popytem i podażą energii; - Zmiany klimatyczne – działania adaptacyjne do zachodzących zmian i emisji gazów cieplarnianych; - Gospodarka wodna – system gospodarowania zasobami wodnymi; - Gospodarka o obiegu zamkniętym – wykorzystanie zasobów i recykling; - Ochrona różnorodności biologicznej i ochrona różnorodności przyrodniczej; - Zeroemisyjna mobilność miejska – rozwój bez emisyjnej komunikacji miejskiej.
Spółeczny	Bliższy obywatelom
- Rynek pracy i zatrudnienie – działania związane z rynkiem pracy i zatrudnienia; - Edukacja i uczenie się przez całe życie – wspieranie edukacji i uczenia się przez całe życie; - Integracja społeczna – promowanie integracji społecznej; - Integracja obywateli państw trzecich – integracja państw członkowskich; - <i>Healthcare</i> – działanie w obszarze opieki zdrowotnej; - Kultura i zrównoważona turystyka – promowanie turystyki i kultury.	- Zintegrowany rozwój miast – dodatkowy rozwój obszarów miejskich; - Zintegrowany rozwój pozamiejski – rozwój obszarów wiejskich i niemiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie JTSEU, 2023.

Realizacja projektów w tych czterech obszarach wpływa na promowanie harmonijnego rozwoju, innowacji, zrównoważonego wykorzystania zasobów i wzmacniania współpracy między regionami europejskimi.

Rozdział V

Ocena zaangażowania jednostek samorządów terytorialnych w kształtowanie europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej

5.1. Skuteczność rzecznictwa interesów jednostek samorządów terytorialnych na arenie międzynarodowej w zakresie gospodarki cyrkularnej

Analizując znaczenie działań paradyplomatycznych dla sposobu prowadzenia polityki rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego, skoncentrowano się na dwóch kluczowych obszarach ich aktywności. Po pierwsze, prześledzono formy rzecznictwa interesów lokalnych realizowane poprzez zgłaszanie rekomendacji do Komisji Europejskiej w ramach programu Interreg Europa. Po drugie, poddano analizie udział przedstawicieli samorządów w pracach nad opiniami Europejskiego Komitetu Regionów, traktując go jako istotny kanał artykulacji potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych na forum unijnym. Należy przy tym pamiętać, że prezentowane dalej wyniki opierają się na wskaźnikach omówionych w rozdziale 1.5, co wymaga ich interpretacji z uwzględnieniem wskazanych tam ograniczeń i założeń.

Program Interreg Europa obejmuje współpracę na arenie międzynarodowej i umożliwia tworzenie sieci partnerskich na terenie całej Unii Europejskiej oraz w krajach stowarzyszonych. Zgodnie z zamieszczanymi przez Instytucję

Zarządzając programem informacjami projekty zrealizowane w perspektywie finansowej 2014–2020 miały wpływ na ponad 1016 instrumentów polityki¹, w tym 525 programów operacyjnych funduszy strukturalnych. Szacowany finansowy wpływ tych działań wynosi 1341 mln EUR ogółem (w tym 1104 mln EUR z funduszy strukturalnych) (JTSEU, 2023). Oznacza to wartość czterokrotnie większą niż budżet samego programu (359 mln EUR). Wartości te prezentują skalę wpływu programu Interreg Europa na implementację europejskich polityk i osiąganie planowanych europejskich celów. W okresie realizacji programu zorganizowano blisko 15 000 wydarzeń dotyczących wymiany wiedzy, uczenia się i doskonalenia instrumentów polityki rozwoju. Kolejnym rezultatem projektów było opracowanie 1626 planów działań dla poszczególnych jednostek samorządowych na terenie UE. W ramach wszystkich projektów zaprezentowano 6330 dobrych praktyk, w tym 311 z Polski.

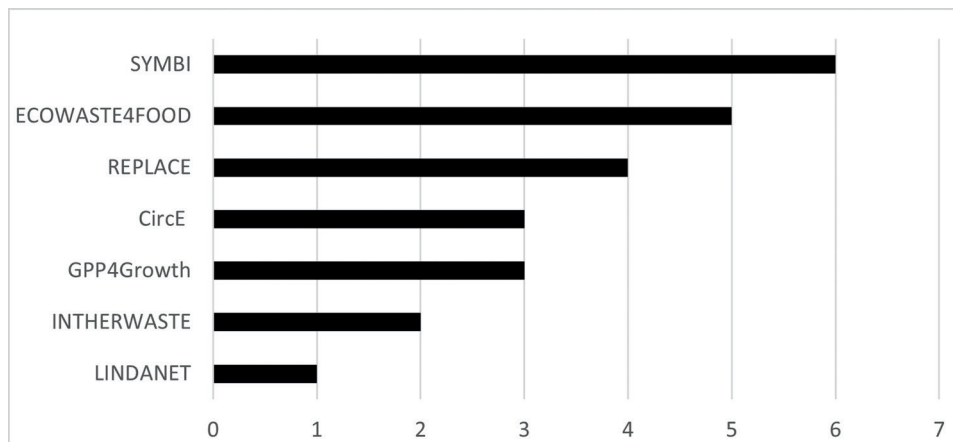
Tabela 50. Zakres tematyczny Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej

Lp.	Zakres
1	Projektowanie zrównoważonych produktów
2	Wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych
3	Obieg zamknięty w procesach produkcyjnych
4	Żywność, woda i składniki odżywcze
5	Bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty
6	Wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych
7	Stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych
8	Rozwiązania na rzecz problemów wywozu odpadów z UE
9	Wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta)
10	Obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej
11	Zapewnienie odpowiedniej opłacalności
12	Wspieranie procesu przejścia poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową
13	Pozycja lidera w działaniach na poziomie światowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie EC, 2020.

¹ Instrumenty polityki w Programie Interreg Europa odnoszą się do strategii, programów lub praw opracowanych przez władze publiczne w celu poprawy określonej sytuacji terytorialnej. Są to środki interwencji publicznej, które mogą obejmować zarówno środki finansowe, jak i strategię bez konkretnego finansowania (JTSEU, 2023).

W obszarze „zielonym”, w ramach którego finansowane były projekty dotyczące transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej, zrealizowano 25 projektów, w tym siedem z udziałem polskich interesariuszy: Symbi, Ecowaste4food, Replace, CircE, GPP4Growth, Intherwaste i Lindanet. Zaprezentowano 890 dobrych praktyk i rekomendacji politycznych, w tym 30 z Polski. Tabela 50 prezentuje zakres tematyczny podejmowanych w ramach projektów zagadnień (JTSEU, 2023).



Wykres 18. Intensywność występowania kategorii cyrkularności w projektach Interreg Europa realizowanych przez polskich interesariuszy

Źródło: opracowanie własne na podstawie JTSEU, 2023.

Poziom wpływ poszczególnych projektów w ramach ustalonych kategorii różnił się pod względem intensywności i zakresu. Projekty Symbi, Ecowaste i Replace dotyczyły szerokiego zakresu zagadnień, z naciskiem na znalezienie kompleksowych rozwiązań, przygotowania planów działań, a także wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych. Pozostałe badane projekty koncentrowały się na wybranych kwestiach, takich jak zamówienia publiczne (projekt GPP4Growth), zagospodarowanie odpadów komunalnych w specyficznych warunkach (projekt Intherwaste) czy zanieczyszczenie gleby (projekt Lindanet). W efekcie wpływ każdego z projektu na Europejski model gospodarki cyrkularnej miał inny zakres. Wykres 18 przedstawia analizę intensywności występowania kategorii związanych z gospodarką cyrkularną w projektach realizowanych w ramach programu Interreg Europa z udziałem polskich interesariuszy. Celem tej analizy było uchwycenie, w jakim stopniu poszczególne inicjatywy projektowe angażowały się w tematykę cyrkularności, a tym samym – jaki zakres tematyczny podejmowały w kontekście współpracy ponadnarodowej. Zróżnicowanie to wynika z odmiennych zakresów tematycznych poszczególnych przedsięwzięć. Projekty o wysokiej intensywności wskazują na systemowe podejście do wdrażania zasad cyrkularności, często obejmujące szerokie spektrum działań – od planowania strategicznego po konkretne rozwiązania wdrożeniowe. Z kolei niższa intensywność świadczy

o bardziej wyspecjalizowanym charakterze projektów, w których elementy pełnią funkcję uzupełniającą wobec głównego nurtu działań.

Istotnym elementem działań na rzecz gospodarki cyrkularnej okazało się wzmocnienie roli konsumentów oraz nabywców publicznych, co stanowi ważny komponent szerszych wysiłków na rzecz rozwoju uwzględniającego aspekty środowiskowe i społeczne. Oznacza to promowanie świadomych decyzji zakupowych, opartych nie tylko na kryteriach ceny i jakości, lecz również na oddziaływaniu produktu na środowisko oraz społeczną odpowiedzialność jego wytworzenia. Zarówno indywidualni konsumenci, jak i instytucje publiczne – zwłaszcza poprzez politykę zamówień publicznych – odgrywają kluczową rolę w przyspieszaniu transformacji systemowej w kierunku modelu cyrkularnego. Tabela 51 zawiera szczegółowe informacje dotyczące wpływu analizowanych projektów na reprezentowanie interesów polskich interesariuszy poprzez ich aktywność w projektach transnarodowych.

Tabela 51. Zakres tematyczny projektów z uczestnictwem polskich podmiotów

Lp.	Akronim projektu	Cel projektu	Opis wpływu na Europejski model gospodarki cyrkularnej	Instrument polityki regionalnej
1	2	3	4	5
1	REPL ACE ^a	Integrowanie, wdrażanie i zaangażowanie decydentów politycznych i władz zarządzających w zwiększenie wydajności gospodarki cyrkularnej zgodnie z Planem Działania Komisji Europejskiej dotyczącym Gospodarki Opartej na Cyklu Życia	– Poprawa gospodarowania, wdrażania i monitorowania regionalnych instrumentów polityki regionalnej; – Wzmocnienie zrównoważonego rozwoju, opracowanie i wdrożenie polityk i działań; – Identyfikacja, waloryzacja, ocena łańcuchów wartości opartych na cyklu zamkniętym; – Opracowanie replikowanego systemu ramowego dla regionalnej oceny doskonałości w zakresie cyrkularności; – Synergiczne wykorzystanie finansowania z RIS3.	Regionalny Program Operacyjny 2014–2020
2	LINDA NET ^b	Połączenie wysiłków regionów europejskich na rzecz poprawy sytuacji związanej z terenami skażonymi HCH (Lindanem)	– Poprawa wiedzy na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia gleby pestycydami; – Utworzenie sieci regionów europejskich dotkniętych skażeniem pochodzącym z produkcji Lindanu (HCH i innych substancji); – Opracowanie planów działań skierowanych na rozwiązanie problemu w poszczególnych regionach, wymianę doświadczeń;	nie dot.

1	2	3	4	5
			– Podniesienie świadomości społecznej na temat zanieczyszczenia HCH i innych związanych z nim problemów zanieczyszczeń pochodzących od trwałych zanieczyszczeń organicznych (POPs) i przestarzałych pestycydów.	
3	GPP4 Growth ^c	Promowanie ekoinnowacji, efektywności zasobów i zielonego wzrostu poprzez zielone zamówienia publiczne (GPP)	– Stymulowanie ekologicznych i efektywnych pod względem zasobów produktów i usług poprzez wprowadzenie nowych kryteriów oceny w zamówieniach publicznych, uwypuklających aspekty środowiskowe; – Wzmocnienie zdolności administracji regionalnych do skutecznego realizowania polityk poprzez promowanie zielonych zamówień publicznych; – Poprawa wdrażania instrumentów polityki przez zachęcanie zamawiających do uwzględniania czynników środowiskowych w swojej działalności; – Odblokowanie inwestycji na rzecz wspierania rozwoju nowych ekologicznych produktów i usług.	Regionalny Program Operacyjny 2014–2020
4	CircE ^d	Wzmocnienie instrumentów polityki do kierowania gospodarką w kierunku modelu o obiegu zamkniętym i skutecznej implementacji planów działania	– Modyfikacja lub ponowne dostosowanie wybranych instrumentów; – Zaangażowanie interesariuszy oraz pogłębiona analiza systemu gospodarczego; – Identyfikacja możliwości rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym oraz barier utrudniających ten rozwój na poziomie regionalnym; – Identyfikacja najlepszych praktyk lub nowych potencjalnie skutecznych opcji politycznych; – Zintegrowanie głównych instrumentów polityki, ich modyfikacja na szczeblu politycznym.	Regionalny Program Operacyjny 2014–2020
5	ECO WASTE 4FOOD ^e	Redukcja marnowania żywności i promowania bardziej efektywnej gospodarki zasobowej	– Zatrzymanie nieakceptowalnej sytuacji, która powoduje utratę nawet 50% produkcji rolniczej, która pozostaje niewykorzystana lub jest spożywana w nieodpowiedni sposób pod względem zdrowotnym;	Regionalny Program Operacyjny 2014–2020

Tab. 51 (cd.)

1	2	3	4	5
5			– Prezentacja skutków marnowania żywności jako źródło efektywnej gospodarki zasobowej i przyjaznej dla środowiska dla tych terytoriów; – Poprawa polityk przez cztery lata trwania projektu.	
6	INTHER WASTE ^f	Poprawa lokalnych i regionalnych polityk dotyczących zrównoważonego gospodarowania odpadami w Miastach Dziedzictwa Kulturowego	– Modyfikacja niezrównoważonych praktyk w zakresie gospodarowania odpadami, efektywności energetycznej i mobilności; – Zachowanie estetycznych kryteriów przy podejmowaniu działań w obszarze gospodarki odpadami ze względu na chronione przestrzenie miejskie; – Eliminacja tradycyjnych metod i sprzętu do gospodarki odpadami; – Przygotowanie instrumentów polityki regionalnej możliwych do replikacji na terenie innych samorządów terytorialnych.	nie dot.
7	SYMBI ^g	Poprawa wdrażania polityk i programów rozwoju regionalnego związanych z promocją i rozpowszechnianiem Symbiozy Przemysłowej oraz Gospodarki Cyrkularnej	– Promowanie współdzielenia materiałów i minimalizacji odpadów, na wzór naturalnego ekosystemu, w którym wszystko jest ponownie wykorzystywane; – Tworzenie nowych modeli biznesowych obejmujących handel wtórnymi surowcami oraz innowacyjne usługi z zakresu gospodarki odpadami; – Analiza planów dotyczących ograniczenia ryzyka związanego z zależnością od importowanych materiałów i paliw kopalnych.	Regionalny Program Operacyjny 2014–2020

^a Regional Policy Actions for Circular Economy (Interreg, 2023f).

^b European Network of Lindane waste affected regions working together towards a greener environment (Interreg, 2023e).

^c Green public procurement for resource-efficient regional growth (Interreg, 2023c).

^d European regions toward Circular Economy (Interreg, 2023a).

^e Supporting eco-innovation to reduce food waste and promote a better resource efficient economy (Interreg, 2023b).

^f Interregional Environmental Integration of Waste Management in European Heritage Cities (Interreg, 2023d).

^g Industrial Symbiosis for Regional Sustainable Growth and a Resource Efficient Circular Economy (Interreg, 2023g).

Źródło: opracowanie własne na podstawie JTSEU, 2023.

Projekty realizowane w ramach programu Interreg Europa wpływają na transformację gospodarek lokalnych ku modelowi cyrkularnemu, co ma wpływ na europejski krajobraz gospodarczy i ekologiczny (tabela 52 – poziom oddziaływania oznaczony literą „L”). Lokalnym aspektem jest zaangażowanie w tworzenie zrównoważonego rozwoju w samorządzie terytorialnym. Projekty przyczyniły się w największym stopniu do udoskonalenia instrumentów, takich jak plany działań i programy operacyjne współfinansowane z Funduszy Europejskich oraz realizowane działania edukacyjne.

Projekty te umożliwiły samorządom terytorialnym aktywne kształtowanie Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej. Dzięki temu samorzady miały możliwość stworzenia szczegółowych i spersonalizowanych rozwiązań, które najlepiej odpowiadają na lokalne wyzwania i możliwości, wzmacniając transformację. Ponadto większość z proponowanych rozwiązań posiadała potencjał transferu na poziom ponadnarodowy, umożliwiając ich przedstawienie instytucjom Unii Europejskiej (tabela 52 – poziom oddziaływania oznaczony literą „E”).

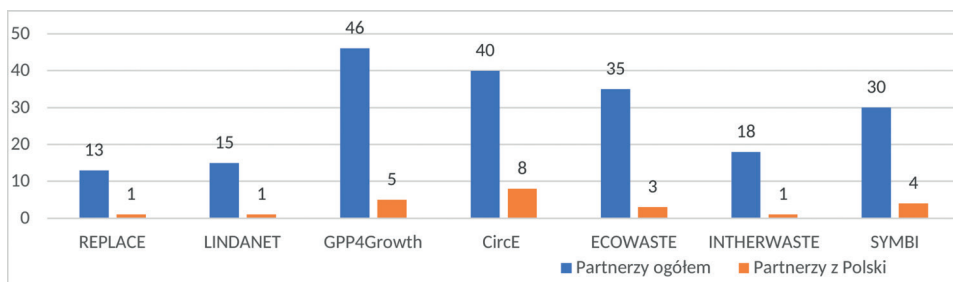
Tabela 52. Rezultaty projektów obejmujących transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach programu Interreg Europa

Efekty realizacji projektów	Wskaźniki monitorujące			Poziom oddziaływania
	Nazwa	Ogółem	Polska	
Uczenie się i wymiana wiedzy dotyczącej gospodarki cyrkularnej	Liczba zidentyfikowanych najlepszych praktyk	468	7	E, L
	Liczba zidentyfikowanych instrumentów polityki regionalnej	140	7	E, L
	Liczba wydarzeń wymiany wiedzy i doświadczeń	57	7	L
Wdrożenie zdobytej wiedzy	Liczba przygotowanych planów działań	247	10	E, L
	Liczba raportów eksperckich	9	1	E
	Liczba udoskonalonych instrumentów polityki regionalnej	39	7	E, L
Dzielenie się zdobytą wiedzą	Liczba pogłębionych raportów na temat dobrych praktyk	15	5	E
	Liczba udoskonalonych instrumentów polityki regionalnej	10	10	E
	Liczba tematycznych wydarzeń edukacyjnych	14	10	E

Źródło: opracowanie własne na podstawie JTSEU, 2023.

W ramach zrealizowanych powyżej projektów zaprezentowano rekomendacje, które opierają się na inspirujących i sprawdzonych rozwiązaniach politycznych i praktycznych. Rekomendacje te są cennym źródłem informacji i wskazówek dla organizacji, instytucji publicznych i innych podmiotów zainteresowanych wprowadzaniem praktyk związanych z gospodarką cyrkularną. Dzięki tym rekomendacjom możliwe jest poszerzenie wiedzy i umiejętności w obszarze zrównoważonego rozwoju, co przyczynia się do realizacji europejskiego modelu gospodarki o obiegu zamkniętym oraz wdrażania bardziej efektywnych i ekologicznych rozwiązań na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim. Rekomendacje są wynikiem intensywnej współpracy pomiędzy interesariuszami krajowymi oraz partnerami projektów, którzy dzielą się swoimi doświadczeniami, wiedzą i praktykami. Zalecenia te oparte są na zrealizowanych projektach, które zostały przetestowane i uzyskały pozytywne opinie ekspertów w zakresie skuteczności.

Wykres 19 prezentuje liczbę wszystkich rekomendacji związanych z gospodarką cyrkularną, które zostały zaprezentowane przez całe konsorcja projektowe i partnerów z Polski. Najwięcej rekomendacji zostało przedstawionych w projekcie GPP4Growth (46), a kolejno CircE (40) oraz ECOWASTE (35). Podmioty z Polski, które brały udział w tych projektach, zaprezentowały łącznie 23 rekomendacje.

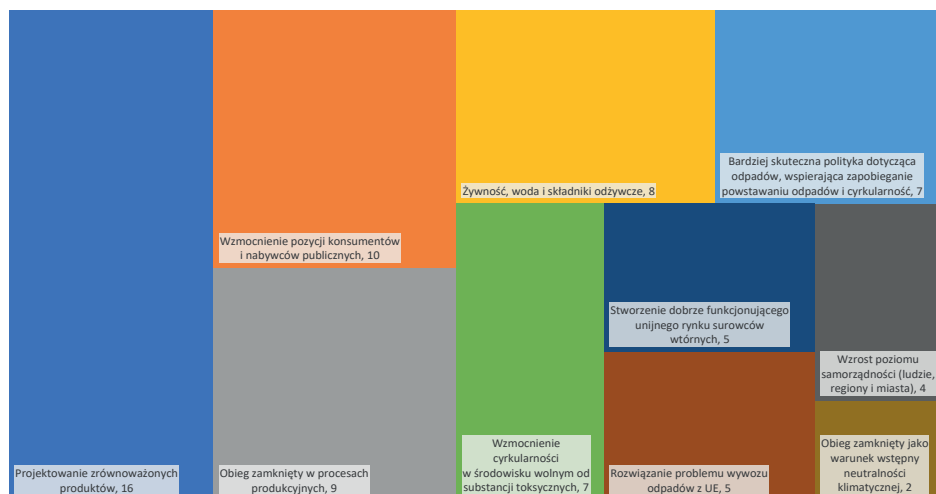


Wykres 19. Zestawienie liczby występujących rekomendacji dotyczących transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach projektów Interreg Europa objętych badaniem

Źródło: opracowanie własne JTSEU, 2023.

Projekty partnerskie w ramach programu Interreg Europa zaowocowały rekomendacjami przedstawionymi przez partnerów projektu jako inicjatywy dobrych praktyk. Rekomendacje te przyczyniają się do wdrażania Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej poprzez prezentację gotowych, zatwierdzonych przez niezależnych ekspertów rozwiązań możliwych do replikacji. Polscy partnerzy wskazali łącznie 73 inicjatywy, które zostały ocenione i rekomendowane przez konsorcja projektowe. Spośród 13 kategorii analizy gospodarki cyrkularnej w badanych projektach dobre praktyki zostały zidentyfikowane w 10 kategoriach. Wskazuje to, że w trzech kategoriach – zapewnienie odpowiedniej efektywności kosztowej; wspieranie transformacji poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową; oraz przywództwo w działaniach globalnych – inicjatywy nie uzyskały

rekomendacji. Wykres 20 ilustruje intensywność rekomendacji przedstawianych przez polskich partnerów w analizowanych kategoriach cyrkularności.



Wykres 20. Intensywność rekomendacji zaprezentowanych w poszczególnych kategoriach cyrkularności w projektach Interreg realizowanych przez polskich partnerów

Źródło: opracowanie własne na podstawie JTSEU, 2023.

Projektowanie zrównoważonych produktów jest obszarem, w którym pojawiło się najwięcej rekomendacji w ramach analizowanych projektów. W tym zakresie zaprezentowano 16 inicjatyw związanych z rozwinięciem bardziej efektywnej polityki produktowej, która koncentruje się na zapobieganiu powstawaniu odpadów i promowaniu obiegu zamkniętego. To jest zgodne z założeniami Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej, który dąży do minimalizowania odpadów i maksymalnego wykorzystania zasobów. Wynika to ponadto z polskiego ustawodawstwa, które nakłada na samorządy terytorialne obowiązki gospodarki odpadami i ściekami. W ten sposób odzwierciedlony jest również ciężar obowiązków spoczywających na jednostkach samorządowych.

Rekomendacje skupiają się na procesach produkcyjnych oraz aktywnej roli konsumentów w działaniach prowadzących do neutralności klimatycznej poprzez odpowiedzialne projektowanie produktów. To podejście przedsiębiorcze zakłada, że działania w obszarze gospodarki cyrkularnej powinny być nie tylko środowiskowo korzystne, lecz także ekonomicznie uzasadnione. Podkreśla to znaczenie modelu biznesowego, który łączy opłacalność z długofalowym zaangażowaniem producentów i użytkowników w działania ograniczające negatywny wpływ na klimat. Zakres rekomendacji obejmuje od 7 do 10 kluczowych elementów, co świadczy o ich wszechstronności i kompleksowym charakterze.

W grupie czynników o najmniejszym wpływie na Europejski model gospodarki cyrkularnej zaobserwować można elementy, których liczba wynosi od 2 do 5.

W najmniejszym stopniu zaangażowanie polskich interesariuszy odnosi się do tworzenia rekomendacji w ramach obszaru „obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej”. Oznacza to, że interesariusze z Polski uczestniczą w ograniczonym zakresie w opracowywaniu zaleceń dotyczących kształtowania postaw oraz promowania podejścia holistycznego na poziomie lokalnym. Szczególnie niska aktywność widoczna jest w takich obszarach jak rozwój samorządności, wspieranie transformacji systemowej poprzez badania, innowacje oraz rozwiązania cyfrowe – to właśnie w tych dziedzinach zaangażowanie polskich podmiotów w proces dzielenia się wiedzą i formułowania rekomendacji pozostaje najmniej widoczne.

W obszarze „Wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta)” istotne jest uwzględnienie różnorodności i specyfiki lokalnych społeczności funkcjonujących na określonym obszarze. Poprzez angażowanie polskich interesariuszy w tworzenie rekomendacji, można lepiej zrozumieć i uwzględnić ich potrzeby, wyzwania i potencjał w zakresie gospodarki cyrkularnej i transferować je na poziom unijnych aktów prawnych i dokumentów strategicznych. W ten sposób można dostosować strategie, polityki i działania do konkretnych lokalnych warunków i wymagań. Warto podkreślić, że aktywny udział polskich interesariuszy w tych obszarach może przynieść korzyści nie tylko dla Polski, ale również dla całej Unii Europejskiej. Polska, jako członek UE, ma możliwość współtworzenia Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej, wniesienia swojego doświadczenia i wiedzy oraz korzystania z dobrych praktyk i innowacji innych państw członkowskich. Poprzez współpracę i wymianę doświadczeń można osiągnąć większą skuteczność i harmonizację działań na rzecz gospodarki cyrkularnej w całej Europie.

Tabela 53. Opinie Komitetu Regionów w tematyce gospodarki cyrkularnej

Lp.	Tytuł opinii	Kraj sprawozdawcy / Partia polityczna	Rok uchwalenia	Numer dokumentu
1	Strategia UE na rzecz zrównoważonej gospodarki cyrkularnej i tekstyliów	Włochy PES	2022	ENVE-VII33
2	Nowy plan działania na rzecz gospodarki cyrkularnej	Niderlandy EPL	2020	ENVE-VII6
3	Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce cyrkularnej	Niderlandy PES	2018	ENVE-VI29
4	Rola przetwarzania odpadów w energię w gospodarce cyrkularnej	Węgry PES	2017	ENVE-VI23
5	Zamknięcie obiegu – plan działania UE na rzecz gospodarki cyrkularnej	Niemcy PES	2016	ENVE-VI11
6	W kierunku gospodarki cyrkularnej: program zero odpadów dla Europy	Rumunia PES	2015	ENVE -V48

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECOR, 2023a.

Badając wpływ paradyplomacji na procesy gospodarowania rozwojem jednostek samorządu terytorialnego badaniu poddano także rzecznictwo interesów lokalnych za pośrednictwem udziału jednostek samorządów terytorialnych w opiniach Europejskiego Komitetu Regionów. W szeroko pojętym obszarze rozwoju zrównoważonego i środowiska Europejski Komitet Regionów przyjął od 2015 r. 42 opinie. W obszarze gospodarki cyrkularnej liczba ta wynosi sześć (tabela 53).

Gospodarka cyrkularna zyskała rangę kluczowego zagadnienia, w ramach którego przedstawiciele samorządów terytorialnych formułowali i przekazywali swoje stanowiska Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie. Pierwszym strategicznym dokumentem w tej dziedzinie było „Zamknięcie obiegu: Plan działania UE dotyczący gospodarki cyrkularnej” z 2015 r., który określił konkretne zadania i instrumenty mające na celu przejście Unii Europejskiej na model gospodarki o obiegu zamkniętym. Kolejne dokumenty dotyczyły przetwarzania odpadów na energię, strategii na rzecz tekstyliów i nowego planu działania przyjętego w 2020 r. Wykres 21 ukazuje intensywność prezentowanych tematów przez przedstawicieli samorządów terytorialnych w opiniach Komitetu Regionów po przyjęciu pierwszego planu działań na rzecz gospodarki cyrkularnej w Europie. Analiza została przeprowadzona z zastosowaniem kryteriów oceny materiałów źródłowych dotyczących gospodarki cyrkularnej (tabela 50).



Wykres 21. Struktura kategorii reprezentowanych interesów przez Europejski Komitet Regionów w przyjętych opiniach w latach 2015–2022 w obszarze gospodarki cyrkularnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECOR, 2023a.

We wszystkich przyjętych dokumentach podkreślano potrzebę uwzględniania odpowiednich wytycznych dla klientów, szczególnie w odniesieniu do priorytetowych grup produktów. Do takich produktów w pierwszym rządzie zaliczono odpady budowlane i rozbiórkowe. W opiniach podkreśla się wyzwania związane z ekoprojektowaniem, w szczególności dotyczące uwzględnienia opakowań wykonanych z materiałów kompozytowych na wczesnych etapach procesów produkcyjnych w celu zmniejszenia ilości odpadów nienadających się do recyklingu i zminimalizowania potrzeby stosowania złożonych i kosztownych technologii recyklingu (ECOR, 2015). W opiniach podkreśla się odpowiedzialną i zrównoważoną politykę gospodarowania odpadami, która nadaje priorytet redukcji odpadów i promuje ponowne wprowadzanie materiałów do cyklu produkcyjnego. Sugeruje się tworzenie rynków dla odzyskanych materiałów i produktów wykonanych z tych materiałów, które wspierałyby przetwarzanie i składowanie odpadów (ECOR, 2016). W analizowanych opiniach proponowane są zmiany w definicji odpadów przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu, w celu promowania rozszerzonej odpowiedzialności producenta i zaspokojenia przyszłych potrzeb w zakresie recyklingu dużych ilości odpadów, w tym fotowoltaicznych paneli słonecznych. Prezentowane propozycje poszerzają zakres obecnych aktów prawnych i rekomendują wzmocnienie trwałości, modułowości, możliwości ponownego użycia. W opiniach podkreślana jest też konieczność promowania rozwoju wydajnych systemów sortowania i recyklingu odpadów. Wskazywana jest konieczność wykorzystania pozostałości paliw kopalnych w zakładach produkcji cementu i wapna, fermentacja beztlenowa odpadów biodegradowalnych lub wytwarzanie paliw z odpadów. Znaczenie ma w tym przypadku dokładna ocena zapotrzebowania na nowe spalarnie, aby zapobiec dalszemu obciążeniu pojemności składowisk odpadów. Podkreśla się, że takie podejście może przynosić znaczne korzyści dla środowiska. Ponadto spalarnie powinny priorytetowo traktować odzyskiwanie energii podczas swojej działalności, aby zoptymalizować wykorzystanie zasobów i zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych (ECOR, 2017).

W zakresie środków transportu przedstawiciele-członkowie EKR w swoich opiniach wzywają do ustanowienia sieci infrastruktury do dekontaminacji i utylizacji wycofanych z eksploatacji środków transportu. Środki te przyczyniłyby się do bardziej przyjaznego dla środowiska i ekonomicznie opłacalnego podejścia do gospodarki odpadami. Sugerowane kryteria wspierają producentów w projektowaniu produktów, które są bardziej zrównoważone i przyjazne dla środowiska (ECOR, 2018), zapewniając klientom odpowiednie wytyczne, szczególnie w odniesieniu do priorytetowych grup produktów, takich jak odpady budowlane i rozbiórkowe. Oprócz proponowanych kryteriów zrównoważonego projektowania produktów, podkreślana jest także potrzeba kompleksowej strategii gospodarowania odpadami, która koncentruje się na redukcji odpadów i ponownym wprowadzeniu materiałów do cyklu produkcyjnego (ECOR, 2020a).

W analizowanych opiniach odnoszono się do wyzwań związanych z tekstyliami. Tekstylia w 2020 r. miały znaczący wpływ na zużycie wody, użytkowanie gruntów,

wykorzystanie surowców i emisję gazów cieplarnianych. System zbierania, odzyskiwania i ponownego wykorzystywania tekstyliów zależy od różnych podmiotów, takich jak gminy, przedsiębiorstwa społeczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Regiony odgrywają kluczową rolę we wspieraniu funkcji miejskich, jednocześnie promują badania i innowacje. Niestety, rosnąca tendencja do noszenia ubrań przez krótki czas przed ich wyrzuceniem w znacznym stopniu przyczynia się do niezrównoważonych wzorców nadmiernej produkcji i konsumpcji (ECOR, 2022).

Europejski Komitet Regionów pozytywnie ocenia holistyczne podejście organów UE, które określają kierunki zmian i odpowiedzi na wyzwania związane z niezrównoważonymi wzorcami konsumpcji i produkcji, jednocześnie tworząc możliwości wzrostu gospodarczego i powstawania miejsc pracy. Przyjęciu Planu działania towarzyszyły zmiany w czterech dyrektywach w sprawie odpadów w 2018 r. Było to działanie wzmacniające wdrażanie transformacji zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich. Europejski Komitet Regionów kładzie nacisk na konieczność rozwoju współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, a także zainteresowanymi stronami z różnych sektorów. Współpracę tę ułatwiają platformy i systemy finansowania, takie jak np. Europejska Platforma Interesariuszy Gospodarki o Obiegu Zamkniętym.

Rekomendacje jednostek samorządu terytorialnego w postaci przyjmowanych opinii włączane są do procesu legislacyjnego zgodnie z przyjętą i opisaną procedurą legislacyjną. Wysiłki polityczne Komitetu wzmacniają rolę regionów i władz lokalnych w Europie. Wpływ opinii jest oceniany na przestrzeni czasu, w miarę postępu prac legislacyjnych. Wykorzystane są takie zasoby jak sprawozdania Komisji Europejskiej dotyczące reakcji na opinie EKR-u i arkusze oceny wpływu podsumowujące wpływ polityczny na dokumenty instytucji UE. Wykres 22 prezentuje ocenę wpływu opinii. Analiza została przeprowadzona z zastosowaniem kategorii oceny poziomu cyrkularności (tabela 50) w zakresie wpływu zakresu tematycznego publikowanych opinii na przyjęte dokumenty.

Opinie Komitetu Regionów w pierwszej kolejności miały największy wpływ w temacie zmian legislacji w zakresie tematów dotyczących żywności, wody i składników odżywczych (ECOR, 2023a). Jest to trzykrotnie wyższy wpływ niż intensywność zawartych informacji w samych opiniach; wartość tej kategorii wyniosła 6,07% (wykres 21). Podobny poziom wpływu dostrzegany jest w obszarach dotyczących wzmacniania pozycji konsumentów i nabywców publicznych. W dalszej kolejności opinie te przyczyniły się do dostosowań i reform w zakresie wzmocnienia obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od toksyn, zapewnienia opłacalności i zrównoważonego rozwoju, opracowywania produktów przyjaznych dla środowiska, wdrażania ulepszonych polityk dotyczących odpadów promujących redukcję odpadów i systemów o obiegu zamkniętym oraz ułatwiania procesu transformacji poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową (wykres 22).



Wykres 22. Wpływ opinii Komitetu Regionów na prace legislacyjne prowadzone przez Komisję Europejską

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECOR, 2023a.

Zaangażowanie polskich przedstawicieli w Komitecie Regionów w dyskusje i kształtowanie polityki dotyczącej gospodarki należy ocenić na poziomie niskim. Świadczy o tym po pierwsze: brak funkcji sprawozdawcy opinii dotyczącej gospodarki cyrkularnej. Po drugie: uczestnictwo w pracach Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów z ramienia Komisji ds. Środowiska opracowującej opinie w latach 2015–2024 jedynie w okresie 2,5 roku. Po trzecie: aktywność w dyskusjach mierzona liczbą prezentowanych uwag do opinii. W latach 2015–2024 w trakcie przygotowywanych opinii dotyczących gospodarki cyrkularnej zgłoszono 311 uwag, spośród których jedynie 2% przygotowanych było przez polskich przedstawicieli². Udział w dyskusji za pośrednictwem zgłaszanych uwag do projektów opinii jest sposobem reprezentowania interesów lokalnych społeczności w procesie

² Liczba członków Europejskiego Komitetu Regionów uczestniczących w posiedzeniach plenarnych wynosi w 2024 r. 329, co oznacza, że delegacja z Polski licząca 21 członków dysponuje ponad 6% wszystkich głosów.

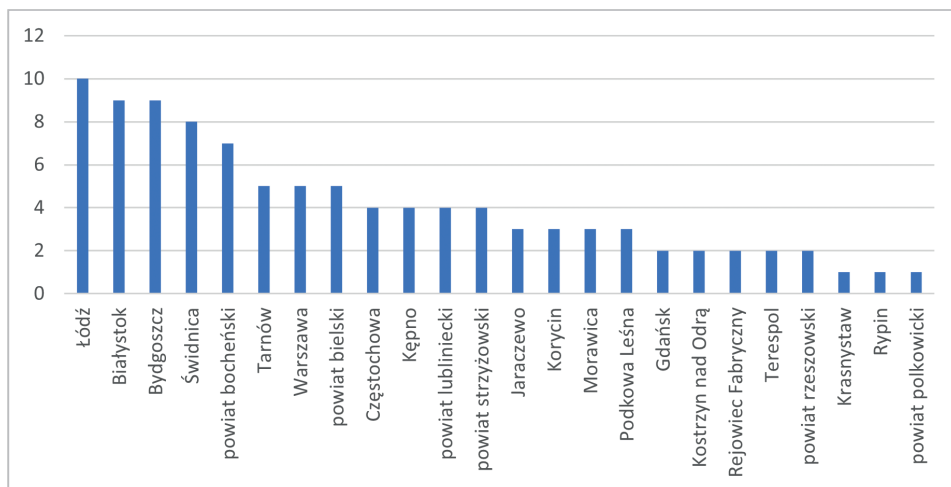
stanowienia prawa. Uchwały dotyczące przyjęcia opinii podejmowane są na zasadach jednomyślności, co wzmacnia przekaz tej grupy interesariuszy w procesie stanowienia prawa europejskiego. Komisja Europejska dostrzega w swoich raportach znaczenie wpływu lokalnego aspektu dla powodzenia wdrożenia Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej. Uwzględnienie lokalnej specyfiki wzmacnia proces transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej.

5.2. Włączenie elementów Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej do instrumentów strategicznych polityki rozwoju jednostek samorządów terytorialnych

Zgodnie z przyjętymi celami badania dokonano weryfikacji, w jakim zakresie zaangażowanie samorządów terytorialnych w aktywność w sieciach ponadnarodowych, w tym przypadku udział w pracach Komitetu Regionów, wpływa na skuteczność implementacji gospodarki cyrkularnej. Zgodnie z przyjętą metodologią, badanie przeprowadzono w 24 samorządach reprezentujących interesy samorządów powiatowych i gminnych w pracach Europejskiego Komitetu Regionów. Badanie polegało na przeprowadzeniu analizy treści dokumentów strategicznych wybranych jednostek na poziomie planów strategicznych. Łącznie badaniu poddano 24 dokumenty, których okresem obowiązywania był w 7 przypadkach rok 2023, w 6 przypadkach rok 2026, oraz w 11 przypadkach rok 2030. Wnioskowanie zostało wsparte wynikami obserwacji dyskretnych realizowanych w zakresie przedmiotu badań. Dokumenty strategiczne nakreślają średniookresowe cele, zadania i główne plany lub decyzje, które samorząd planuje wdrożyć. Dokumenty te zapewniają ramy co powinno zostać osiągnięte w określonym czasie (Janik et al., 2023). Obejmują one szczegółowe wyjaśnienie podejść, metodologii lub teorii, które należy zastosować, aby osiągnąć planowane rezultaty.

Analizę wyników rozpoczęto od zbadania, jak często termin „gospodarka cyrkularna” pojawia się w lokalnych dokumentach strategicznych, a więc czy stał się on jednym z kluczowych haseł programowych samorządów. Okazało się, że świadomość tego zagadnienia nadal pozostaje ograniczona: zaledwie około jedna trzecia badanych jednostek w ogóle się na nie powołuje. Wśród wspomnianych dokumentów widać przy tym wyraźne zróżnicowanie – od lakonicznych deklaracji pozbawionych konkretnych działań po rozbudowane strategie zakładające szczegółowe inicjatywy na rzecz przejścia do modelu obiegu zamkniętego. Do samorządów, które w swoich planach wprost wskazują taką transformację, należą: Białystok, Bydgoszcz, Łódź, Świdnica, Tarnów, Warszawa oraz powiaty

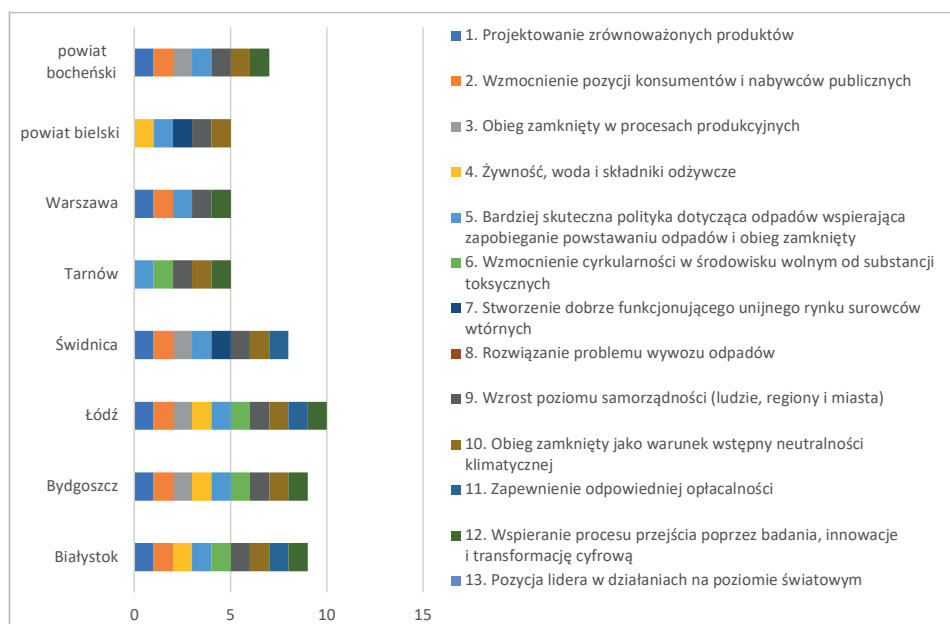
bielski i bocheński. Analiza obejmująca czternaście jednostek samorządowych wykazała, że w dokumentach strategicznych zrównoważony rozwój funkcjonuje jedynie jako ogólna strategia, natomiast tylko nieliczne z nich formalnie zobowiązały się do przyjęcia modelu gospodarki cyrkularnej. Wykres 23 prezentuje liczbę występujących działań formujących nowy kształt gospodarki cyrkularnej w badanych jednostkach.



Wykres 23. Liczba występujących działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w średniookresowych dokumentach strategicznych jednostek samorządowych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Przyjęcie efektywnego gospodarowania zasobami wśród lokalnych interesariuszy ma znaczenie dla zmniejszenia presji i wpływu na środowisko, przy jednoczesnym promowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wdrażanie zrównoważonych praktyk, takich jak innowacje w zakresie zielonych procesów, ułatwia przejście w kierunku cyrkularnych modeli biznesowych, które umożliwiają zamknięty obieg surowców przy jednoczesnym wspieraniu lokalnych gospodarek (Eckert, Kovalevska, 2021). Przyjmując czystsze metody produkcji i bardziej etyczne podejście, gospodarka cyrkularna dąży do osiągnięcia lepszej równowagi między gospodarką, środowiskiem i społeczeństwem. Sprostanie obecnym wyzwaniom środowiskowym wymaga nowych rozwiązań wykraczających poza dotychczas znane, aby osiągnąć długoterminowy zrównoważony rozwój (Fetting, 2020; Mazzucato, 2016). W przypadku jednostek, które zidentyfikowały gospodarkę cyrkularną jako czynnik rozwoju, występuje zróżnicowana intensywność podejmowanych działań (wykres 24).



Wykres 24. Rodzaj i intensywność działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej wśród polskich jednostek samorządu terytorialnego wskazujących transformację w kierunku Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej w średniookresowych dokumentach strategicznych jednostek samorządowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Analiza częstotliwości podejmowanych działań wykazała, że dwie inicjatywy zostały uwzględnione we wszystkich badanych dokumentach strategicznych jednostek samorządu terytorialnego. Pierwsze działanie obejmuje wdrożenie bardziej skutecznej polityki dotyczącej odpadów i wsparcia zapobieganiu powstawaniu odpadów i praktyk zamykania pętli surowcowych. Podkreśla to znaczenie ograniczania ilości odpadów u źródła oraz promowania recyklingu i ponownego wykorzystania materiałów. Drugi typ działań koncentruje się na dostosowaniu inicjatyw obiegu zamkniętego do konkretnych potrzeb ludzi, regionów i miast. Dostosowując te podejścia do lokalnych kontekstów, można osiągnąć większe zaangażowanie i udział w przejściu na model gospodarki cyrkularnej.

Ponad połowa badanych samorządów deklaruje podjęcie wyzwania związanego z transformacją poprzez realizację działań dotyczących gospodarki odpadami. Obejmuje to wdrażanie systemów gospodarowania odpadami poprzez projektowanie prewencyjne, ponowne wykorzystanie, recykling i redukcję niepotrzebnych towarów. Ponadto przyjęcie partycypacyjnych strategii gospodarowania ma znaczenie dla pomyślnego wdrożenia. Jednak przeszkody takie jak brak zainteresowania i świadomości konsumentów oraz ograniczone wsparcie ze strony sieci popytu utrudniają skuteczne wdrażanie ekologicznych innowacji niezbędnych do transformacji.

Efektywne i zrównoważone projektowanie produktów, wraz z wzmocnieniem pozycji konsumentów i nabywców publicznych, są niezbędnymi elementami transformacji. Badania naukowe, innowacje oraz transformacja cyfrowa pełnią istotną funkcję we wspieraniu i przyspieszaniu procesów transformacyjnych. Modele gospodarki o obiegu zamkniętym przyczyniają się do osiągania celów związanych z neutralnością klimatyczną, umożliwiając tworzenie niezależnych, zamkniętych obiegów materiałowych w ramach procesów produkcyjnych, co znacząco ogranicza zużycie surowców pierwotnych oraz emisję gazów cieplarnianych. Zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami żywności i składników odżywczych, przy jednoczesnym wdrażaniu strategii obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych, stanowi istotny krok w realizacji założonych celów transformacji cyrkularnej. Podejmując działania poprzez struktury gospodarowania oparte na współpracy i nowe porozumienia partnerskie między sektorami, interesariusze mogą dążyć do osiągnięcia ambitnych założeń określonych w koncepcji gospodarki cyrkularnej. Planowane do podjęcia działania na szczeblu europejskim, a dotyczące:

- opracowywania rozwiązań problemów związanych z wywozem odpadów z UE,
- zajmowania pozycja lidera w działaniach cyrkularnych na poziomie światowym

nie zostały włączone przez polskich samorządowców do dokumentów strategicznych jako obszary działań. Żaden z analizowanych podmiotów nie podjął skutecznych działań zmierzających do rozwiązania problemu systemu wywozu odpadów z UE ani nie pełnił kluczowej roli w międzynarodowych inicjatywach z tego zakresu. Również wśród przedstawicieli samorządów jedynie niewielka część wykazuje zaangażowanie w rozwój sprawnie funkcjonującego rynku surowców wtórnych w Unii Europejskiej oraz w działania podnoszące jego opłacalność i stabilność ekonomiczną.

Podsumowując, spośród 24 badanych samorządów zaangażowanych w rzecznictwo interesów na poziomie Komitetu Regionów, jedynie 7 wprost wdraża w swojej lokalnej polityce rozwoju zasady gospodarki cyrkularnej. Niemniej należy także zauważyć, iż w pozostałych 16 jednostkach samorządu terytorialnego, które nie określiły wyraźnie gospodarki cyrkularnej jako priorytetu rozwojowego, można zaobserwować działania prowadzone zgodnie z jej celami i obszarami zainteresowania. Pomimo iż samorzady w swoich dokumentach strategicznych nie posługują się terminologią z zakresu gospodarki cyrkularnej, to działania, które podejmują, świadczą o rosnącym uznaniu wpływu transformacji lokalnych gospodarek na zrównoważone praktyki. Jedynie w przypadku dwóch jednostek, w powiecie polkowickim i rzeszowskim, trudno odnaleźć działania, które miałyby charakter spójny z europejskim planem działań (ECOR, 2020a). We wszystkich analizowanych samorządach zaplanowano lub realizowano działania, które były związane z poprawą skuteczności polityki gospodarowania odpadami, w kontekście promocji zapobiegania powstawaniu odpadów i kierowaniu ich do obiegów

zamkniętych. Działania te miały różny charakter, od wdrażania programów recyklingu po promowanie zrównoważonego projektowania produktów (tabela 54).

Tabela 54. Intensywność działań podejmowanych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego wskazanych we wdrażanych średniookresowych dokumentach strategicznych

Lp.	Nazwa działania	Udział %
1	Bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty	21
2	Wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta)	12
3	Obieg zamknięty jako warunek neutralności klimatycznej	11
4	Wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych	10
5	Projektowanie zrównoważonych produktów	9
6	Żywność, woda i składniki odżywcze	9
7	Wzmocnienie cyrkularności w środowisku wolnym od substancji toksycznych	7
8	Obieg zamknięty w procesach produkcyjnych	6
9	Wspieranie procesu przejścia poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową	6
10	Stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych	4
11	Zapewnienie odpowiedniej opłacalności	4
12	Rozwiązania na rzecz problemów wywozu odpadów z UE	0
13	Pozycja lidera w działaniach na poziomie światowym	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

5.3. Działania samorządów lokalnych w praktyce wdrażania europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej

W podrozdziale dokonano szczegółowej oceny 24 jednostek samorządu terytorialnego, które w latach 2018–2022 reprezentowały interesy JST w pracach Europejskiego Komitetu Regionów. Badaniu poddano obligatoryjne roczne raporty o stanie JST. Roczne raporty o stanie gminy lub powiatu obejmują zarówno sprawozdania

finansowe, jak i oceny realizacji zadań i polityk rozwojowych, a ich sporządzanie i przedstawianie radzie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów³. Celem analizy było określenie, w jakim stopniu uczestnictwo samorządów w pracach komitetu przekłada się na skuteczność wdrażania założeń europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej na działania lokalne. Analizowane raporty były za rok 2022 i dotyczyły tych samych samorządów, które zostały objęte badaniem opisanym w podrozdziale 5.2.

Punktem wyjścia było sprawdzenie, czy w raportach pojawia się termin „gospodarka cyrkularna” – jego obecność interpretowano jako przyjęcie całościowego podejścia do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Następnie przeanalizowano, czy i w jakim zakresie poszczególne samorzady podejmowały konkretne działania odpowiadające trzynastu kategoriom wskazanym w wytycznych Unii Europejskiej dla gospodarki cyrkularnej, obejmującym m.in. kwestie projektowania produktów, efektywnego wykorzystania zasobów czy systemów selektywnej zbiórki. Zastosowana metodologia umożliwiła nie tylko identyfikację formalnych deklaracji obecnych w dokumentach strategicznych, ale także ocenę rzeczywistej aktywności jednostek samorządowych w zakresie wdrażania zasad cyrkularności. W efekcie uzyskano przekrojowy obraz zróżnicowania postaw i praktyk – od jednostek traktujących temat marginalnie, po te, które konsekwentnie rozwijają działania spójne z celami unijnej polityki (ECOR, 2020a).

Prezentując wyniki badania, podkreślić należy generalną obserwację, iż JST w ograniczonym stopniu podejmują działania dotyczące transformacji, niż wskazują kierunki działań w dokumentach strategicznych. Inaczej mówiąc, samorzady wykazują większą powściągliwość we wdrażaniu gospodarki cyrkularnej niż w planowaniu działań na rzecz takiej transformacji. Ponadto jedynie w czterech raportach badanych podmiotów samorządowych wskazano podejście do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej całościowo oraz w sposób szczegółowy, tj.:

- Łódź: projektowanie zrównoważonych produktów, wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych, obieg zamknięty w procesach produkcyjnych, żywność, woda i składniki odżywcze, bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty, wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta), obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej, wspieranie procesu przejścia poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową;
- Białystok: wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych, żywność, woda i składniki odżywcze, bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg

³ Podstawą prawną jest dla samorządu gminnego art. 28aa. Ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.1465 t.j.), dla samorządu powiatowego art. 30a. Ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U.2024.107 t.j.).

zamknięty, wzmocnienie cyrkularności w środowisku wolnym od substancji toksycznych, wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta), obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej, zapewnienie odpowiedniej opłacalności;

- Bydgoszcz: projektowanie zrównoważonych produktów, żywność, woda i składniki odżywcze, bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty, wzmocnienie cyrkularności w środowisku wolnym od substancji toksycznych, wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta), obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej, wspieranie procesu przejścia poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową;
- Gdańsk: wzmocnienie pozycji konsumentów i nabywców publicznych, obieg zamknięty w procesach produkcyjnych, żywność, woda i składniki odżywcze, bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty, wzmocnienie cyrkularności w środowisku wolnym od substancji toksycznych, rozwiązania na rzecz problemów wywozu odpadów z UE, wzrost poziomu samorządności (ludzie, regiony i miasta), obieg zamknięty jako warunek wstępny neutralności klimatycznej, wspieranie procesu przejścia przez badania, innowacje i transformację cyfrową.

Działania władz lokalnych polegają na operacjonalizacji planów strategicznych, choć badania wykazują, że w przypadku celów związanych z gospodarką cyrkularną związek ten nie zawsze ma miejsce. Niekoniecznie wynikać to musi z błędów planowania strategicznego, a raczej determinowane jest pragmatyką postępowania. Działania te uwzględniają egzogeniczne warunki i wykonywane są w odniesieniu do aktualnego kontekstu (Martela et al., 2023). Jednostki samorządu terytorialnego podejmują bardziej ograniczone działania ze względu na uwarunkowania takie jak zasoby, możliwości lub wyzwania kontekstowe, które nie zostały uwzględnione w szerszych dokumentach strategicznych (Psyk-Piotrowska, 2011).

Trzy miasta: Łódź, Białystok i Bydgoszcz są konsekwentne i zarówno w swoich dokumentach strategicznych, jak i działaniach operacyjnych udokumentowanych w sprawozdaniach rocznych wskazują gospodarkę cyrkularną jako model postępowania. W przypadku Łodzi 8 na 10 deklarowanych w strategii działań jest realizowanych i wskazywanych w raportach. Działania te polegają przede wszystkim na zachęcaniu do uczestnictwa w procesach cyrkularnych lokalnych społeczności. Wspierają aktywne zaangażowanie w poprawę sąsiedztwa poprzez małe, codzienne zmiany, które mieszkańcy mogą wprowadzić. Wskazywane są wspólne wysiłki na rzecz zmiany kapitału terytorialnego na cyrkularny kapitał terytorialny (Przygodzki et al., 2024), uwzględniając zaangażowanie wszystkich mieszkańców do aktywizacji i kreatywnych inicjatyw (UMŁ, 2022). Lokalne zaangażowanie jest wspierane poprzez współpracę pomiędzy interesariuszami lokalnymi oraz mobilizowane i koordynowane poprzez inicjatywy władz publicznych

do współuczestniczenia w procesie transformacji. W ten sposób wspierane jest także poczucie wspólnoty, uczestnictwa i współtworzenia, które są znaczące dla zrównoważonego rozwoju lokalnej społeczności. W każdym z tych przypadków władze miast wychodzą ze słusznego założenia, zgodnie z modelem cyrkularnej gospodarki, że procesy rozwoju społeczno-gospodarczego powinny być planowane i zarządzane w procesie terytorialnej partycypacji. Oddolne podejście zwiększa poczucie odpowiedzialności i aktywnie angażuje obywateli w poprawę ich lokalnego środowiska. Przyczynianie się do tego procesu może być bardzo satysfakcjonujące i wzbogaca całą społeczność. W raportach wskazywano najczęściej na podejmowanie takich działań w tym zakresie, jak: inicjatywy wydłużające cykl życia produktów dotyczące branży meblarskiej, grupy w mediach społecznościowych, sklepy charytatywne, kontenery na tekstylia ułatwiające ponowne wykorzystanie, recykling i odpowiedzialna utylizacja niechcianych przedmiotów, targi rzeczy używanych, wyprzedaże garażowe, wymiany i wypożyczanie książek w systemach bibliotecznych i indywidualnych. Jednostki samorządu podejmują także działania dotyczące gospodarowania odpadami niebezpiecznymi i ułatwiania tworzenia większej liczby punktów wymiany i naprawy. Inicjatywy wydłużające utrzymanie wartości w produktach, obok prawidłowej segregacji odpadów, wspierane są przez odpowiednie aplikacje (UMG, 2022). Podsumowując, można stwierdzić, że gros działań dotyczy kształtowania cyrkularnej świadomości lokalnej społeczności. Natomiast wciąż niewiele aktywności nastawionych jest na wzmocnienie cyrkularności sektora gospodarczego oraz w minimalnym zakresie dochodzi do angażowania interesariuszy z sektora naukowego, którzy są najbardziej predystynowani do kreowania nowych rozwiązań na rzecz gospodarki cyrkularnej. Innowacje i cyrkularne rozwiązania systemowe w tym przypadku są niezbędnym motorem napędowym gospodarki cyrkularnej (Przygodzki et al., 2024).

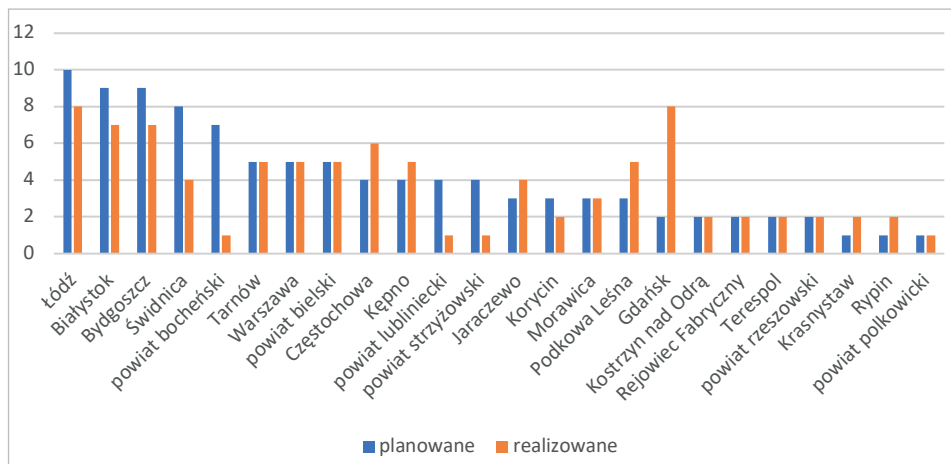
Kolejną grupą samorządów są te, które w raportach o stanie jednostek samorządowych nie wykazują odniesienia do koncepcji gospodarki cyrkularnej, pomimo wskazania tego kierunku w dokumentach strategicznych. Taka sytuacja ma miejsce w: Warszawie, powiecie bielskim, powiecie bocheńskim, Świdnicy i Tarnowie. W grupie analizowanych JST istnieje także jednostka, która nie uwzględniała w swoich dokumentach strategicznych działań na rzecz transformacji cyrkularnej, a mimo to realizuje szeroko zakrojone inicjatywy w tym obszarze – jest nią Gdańsk. W ramach Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej podkreśla się znaczenie zrównoważonego rozwoju. Realizowane wybrane działania zaprezentowane zostały w grupie działań inwestycyjnych oraz działań promocyjnych i edukacyjnych (tabela 55).

Tabela 55. Dobre praktyki wdrażania gospodarki cyrkularnej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego

Działania inwestycyjne	Działania promocyjne i edukacyjne
– Modernizacja sortowni odpadów, aby zwiększyć poziom odzysku i moc przerobową linii do sortowania odpadów; – Budowa instalacji do fermentacji odpadów biodegradowalnych. Celem było usprawnienie systemu unieszkodliwiania bioodpadów zebranych selektywnie; – Rozbudowa oczyszczalni ścieków – tworzącej infrastrukturę dla instalacji przetwarzania odpadów; – Budowa instalacji do termicznego przekształcania odpadów komunalnych. Dzięki takiej instalacji odpady nienadające się do recyklingu będą przekształcane w energię cieplną i elektryczną; – Rozszerzenie usług związanych z selektywną zbiórką odpadów, takich jak odbiór elektroodpadów i innych odpadów niebezpiecznych bezpośrednio z domów mieszkańców, rozmieszczenie pojemników na małe elektroodpady, organizowanie objazdowej zbiórki odpadów niebezpiecznych oraz odbiór odpadów zielonych; – Dotacje na usunięcie substancji niebezpiecznych (np. azbest).	– Informacyjno-edukacyjne kampanie polegające na edukacji mieszkańców na temat prawidłowego postępowania z odpadami i zachęcenie do odpowiedniej segregacji. Koncentracja na odpowiednim postępowaniu z nietypowymi i niebezpiecznymi odpadami; – Zajęcia dla dzieci, młodzieży i całych rodzin na temat hierarchii postępowania z odpadami; – Udział w akcji „Sprzątanie Świata 2022” – sprzątanie terenów wodnych i zielonych na różnych obszarach jednostek; – Edukacyjne tablice dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi dostarczane jako odpowiedź na pytania mieszkańców, zarządców nieruchomości i placówek oświatowych; – Kampania promująca ekologiczne postawy i walkę z nadużywaniem plastiku skierowana do szkół i ogółu społeczeństwa; – Edukacyjne posty w mediach społecznościowych i lokalnych mediach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie UMB, 2023; UMBS, 2023; UMG, 2023; UMŁ, 2023.

Celami wybranych inicjatyw są: inwestowanie w nowe technologie i infrastrukturę, promowanie zrównoważonych praktyk wśród przedsiębiorstw i konsumentów oraz edukowanie społeczeństwa w zakresie korzyści i działań podejmowanych na rzecz transformacji. Działania inwestycyjne obejmują rozwój i modernizację obiektów oraz wdrażanie zaawansowanych systemów odzyskiwania zasobów i gospodarowania nimi. Działania promocyjne skupiają się na zwiększaniu wiedzy o korzyściach wynikających z gospodarki cyrkularnej, zachęcaniu do korzystania z produktów i usług w modelu obiegu zamkniętego oraz motywowaniu przedsiębiorstw do wdrażania zrównoważonych praktyk. Działania edukacyjne skierowane są zarówno do formalnych środowisk edukacyjnych, jak i ogółu społeczeństwa, aby zaszczepić głębsze zrozumienie zasad gospodarki cyrkularnej oraz roli, jaką jednostki i społeczności odgrywają we wspieraniu zrównoważonego rozwoju.

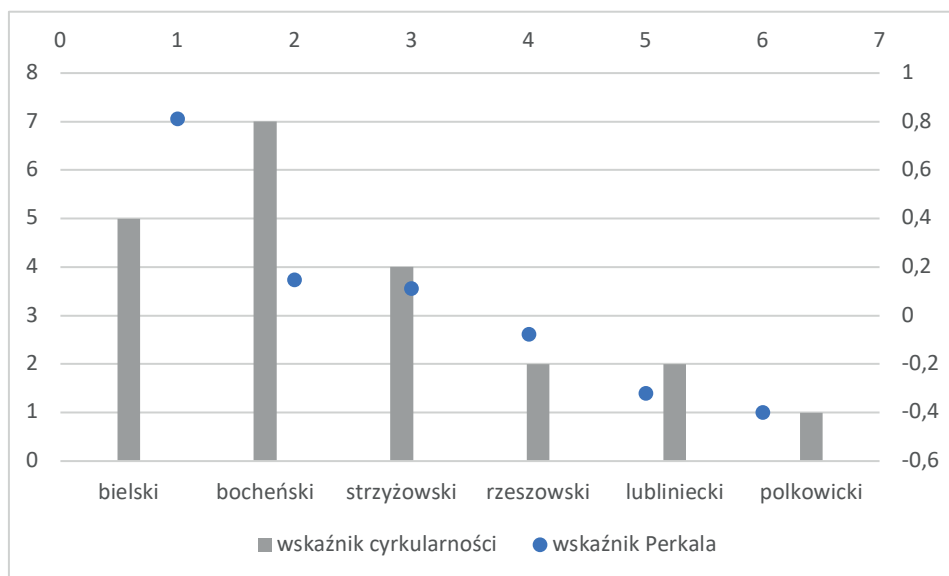


Wykres 25. Porównanie planowanych i realizowanych działań w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczących transformacji w kierunku Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wykres 25 prezentuje wyniki badania, ujawniające rozbieżności między deklarowanymi a realizowanymi działaniami w jednostkach samorządu terytorialnego. Dwa powiaty wymienili w swoich dokumentach strategicznych tylko jedną inicjatywę związaną ze zrównoważonym rozwojem lub transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej. W raportowanych działaniach sprawozdawały z działań polegających na selektywnym gromadzeniu odpadów. W trzech powiatach liczba działań planowanych i zrealizowanych była taka sama — w powiecie bielskim, rzeszowskim i polkowickim. W siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego działania planowane przewyższały liczbę podejmowanych działań. Podobna skala realizacji działań i planów wystąpiła w dziewięciu jednostkach terytorialnych. Na szczególną uwagę zasługuje samorząd miejski Gdańska, który w strategii deklarował jedynie dwa działania związane z transformacją. W raportach prezentował dużą aktywność i różnorodność działań nie tylko związanych z odpadami, ale także z działaniami wspierającymi konsumentów i procesy innowacyjne. Obserwacja ta podkreśla potrzebę zwiększenia proaktywnych działań ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Model gospodarki cyrkularnej zakłada wykorzystanie zasobów poprzez różne modele biznesowe, takie jak naprawa, ponowne użycie, recykling i poprawa wydajności. Wdrażając te praktyki na poziomie lokalnym, można wyeliminować odpady z łańcuchów wartości, jednocześnie zmniejszając zależność od ograniczonych zasobów.

Podsumowaniem badania jest porównanie uzyskanych wyników dotyczących cyrkularności jednostek samorządu terytorialnego ze wskaźnikiem syntetycznym obliczonym wg metody Perkala. Wykres 26 prezentuje wartości wskaźnika cyrkularności oraz wyniki analizy syntetycznej opartej na metodzie Perkala dla powiatów.



Wykres 26. Wartości wskaźnika Perkala oraz wskaźnika cyrkularności dla powiatów⁴

Źródło: opracowanie własne

Wykres prezentuje szeroki zakres poziomów cyrkularności w różnych jednostkach samorządu terytorialnego, mierzony wskaźnikiem Perkala i wynikami cyrkularności z raportów i strategii. Dla skutecznego przechodzenia na model gospodarki cyrkularnej, podmioty osiągające słabsze rezultaty powinny czerpać wiedzę i inspirację z doświadczeń bardziej zaawansowanych jednostek. Adaptacja sprawdzonych rozwiązań oraz szersze wdrażanie zasad cyrkularności w praktykach operacyjnych i dokumentach strategicznych może znacząco przyspieszyć ich postęp i zwiększyć efektywność transformacji. W powiecie bielskim wynik indeksu Perkala 0,81 wskazuje na wysoki poziom potencjału do transformacji. Spośród wszystkich polskich powiatów wartość ta daje 10. pozycję, co oznacza, że powiat ten znajduje się w pierwszych 3%. Potwierdza to również wskaźniki cyrkularności, który uzyskał wartość 5 w oparciu o publikowane raporty i strategię. Powiat bocheński zajmuje w rankingu wszystkich polskich powiatów 83. miejsce z indeksem Perkala wynoszącym 0,15. Towarzyszy temu wysoka świadomość władz powiatu i najwyższy poziom osiągniętego wskaźnika cyrkularności. Władze tego powiatu uwypuklają konieczność podejmowania działań związanych ze zrównoważonym rozwojem. W przypadku obu analizowanych powiatów w dokumentach znajduje się odniesienie do gospodarki cyrkularnej i konieczności transformacji w tym kierunku.

⁴ Powiat bielski (1), powiat bocheński (2), powiat strzyżowski (3), powiat rzeszowski (4), powiat lubliniecki (5), powiat polkowicki (6).

W przypadku pozostałych analizowanych powiatów wartości syntetyczne są odpowiednio niższe. Jednostki w dokumentach strategicznych nie wskazują gospodarki cyrkularnej jako kierunku transformacji gospodarki. Powiat strzyżowski zajmuje 97. miejsce ze stosunkowo niskim wskaźnikiem cyrkularności wskazanym przez wynik 0,11. Powiat rzeszowski zajmuje 179. miejsce ze wskaźnikiem Perkala wynoszącym -0,08, co jest niskim potencjałem cyrkularności gospodarki. Zarówno raport, jak i wyniki strategii wskazują również na niski poziom świadomości i konieczność podejmowania działań w kierunku transformacji. Powiat lubliniecki, zajmujący 269. miejsce, ma ujemny wskaźnik Perkala wynoszący -0,32, co sugeruje minimalną cyrkularność. Wynik raportu i wynik strategii (oba 2) potwierdzają ten słaby wynik. Powiat polkowicki zajmuje 285. miejsce i odnotowuje najniższy wskaźnik Perkala (-0,40) w grupie powiatów. Jego cyrkularność oparta na raporcie i strategiach również uzyskała najniższy wynik.

Znacząco większą różnorodność wyników analizy można zaobserwować w przypadku gmin. Tabela 56 przedstawia ranking różnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie Indeksu Perkala, wyników wskaźników cyrkularności pochodzących z raportów i strategii oraz wskazań cyrkularności w strategiach i raportach.

Tabela 56. Wskaźniki opisujące transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w gminach w Polsce

Lp.	Nazwa jednostki samorządu terytorialnego	Wartość wskaźnika Perkala	Pozycja rankingu wskaźnika Perkala	Wskaźnik cyrkularności na podstawie strategii	Wskaźnik cyrkularności na podstawie raportów
1	2	3	4	5	6
1	Jaraczewo	0,63	93	4	5
2	Gdańsk	0,55	125	2	8
3	Kępno	0,43	226	4	5
4	Rejowiec Fabryczny	0,40	254	2	2
5	Krasnystaw	0,39	258	1	2
6	Częstochowa	0,27	436	4	6
7	Białystok	0,21	547	9	8
8	Podkowa Leśna	0,16	696	3	5
9	Bydgoszcz	0,11	836	9	7
10	Łódź	0,09	878	10	8
11	M.st. Warszawa	0,07	959	5	5
12	Świdnica	0,05	1022	8	4

1	2	3	4	5	6
13	Morawica	-0,10	1488	3	3
14	Kostrzyn nad Odrą	-0,12	1556	2	2
15	Rypin	-0,15	1654	1	2
16	Tarnów	-0,18	1772	5	5
17	Terespol	-0,21	1853	2	2
18	Korycin	-0,39	2254	3	2

Źródło: opracowanie własne.

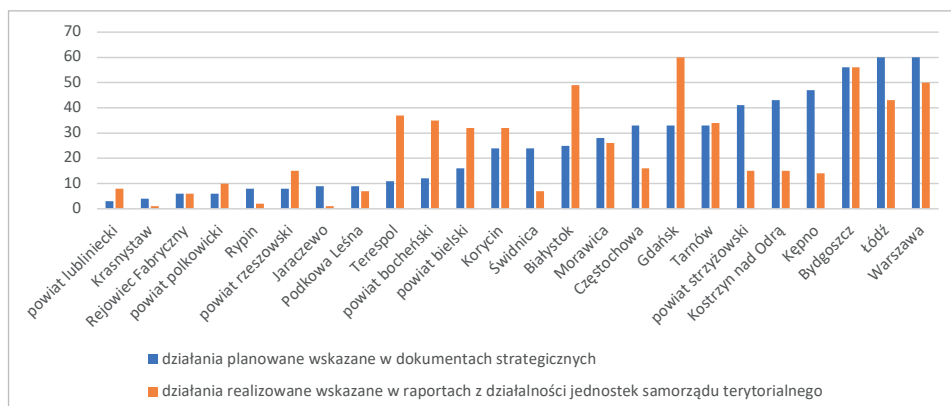
Jaraczewo zajmuje 93. miejsce z wysoką wartością Indeksu Perkala, co wskazuje na duży potencjał cyrkularności. Wskaźnik oparty na raportach i strategiach wynosi odpowiednio 5 i 4, ale w strategiach i raportach nie ma żadnych wskazań transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej.

Gdańsk zajmuje 125. miejsce ze wskaźnikiem Perkala wynoszącym 0,554751. Pomimo wysokiego wyniku w zakresie cyrkularności w oparciu o raporty i strategie, wskazanie na cyrkularność jest obecne tylko w raporcie. Kępno, z rankingiem 226 i wskaźnikiem Perkala na poziomie 0,427231, wykazuje silne procesy cyrkularne, ale brakuje mu wskazania cyrkularności w strategiach i raportach. Podobnie Rejowiec Fabryczny, zajmujący 254. miejsce w rankingu, wydaje się w pewnym stopniu wdrażać gospodarkę cyrkularną, ale nie wykazuje tego w swoich raportach ani strategiach. Duże miasta, takie jak Białystok, Bydgoszcz i Łódź, pomimo niższych wyników Perkala i wyższych pozycji w rankingu (odpowiednio 547, 836 i 878), wykazują wysoką cyrkularność w swoich strategiach i raportach. Przesuwając się w dół rankingu, jednostki takie jak Morawica, Kostrzyn nad Odrą, Rypin i inne wykazują zarówno niskie wartości wskaźnika Perkala, jak i niskie dowody na cyrkularność strategii i raportów.

Podsumowując, analiza stopnia wdrożenia zasad obiegu zamkniętego w różnych jednostkach terytorialnych umożliwia identyfikację zarówno dotychczasowych osiągnięć, jak i obszarów wymagających dalszego doskonalenia. W oparciu o raporty i strategie rozwoju za wzorcowe przykłady można uznać miasta takie jak Białystok, Bydgoszcz czy Łódź, które wykazują relatywnie wysoki poziom implementacji rozwiązań cyrkularnych. Wnioski płynące z tego porównania mogą stanowić inspirację dla innych samorządów, wskazując skuteczne praktyki oraz kierunki działań sprzyjające efektywnemu i zrównoważonemu gospodarowaniu zasobami.

5.4. Międzynarodowa aktywność jednostek samorządów terytorialnych w zakresie gospodarki cyrkularnej

Do oceny poziomu internacjonalizacji jednostek samorządów terytorialnych przygotowano autorski wskaźnik internacjonalizacji bazujący na danych planowanych (działaniach deklarowanych do realizacji) oraz danych faktycznych (pochodzących z raportów o stanie jednostki samorządu terytorialnego). Wyniki badania wskazują, że jedna trzecia badanych samorządów nie przekracza wartości wskaźnika 10, a jedynie trzy jednostki charakteryzują się wartością wyższą niż 50 w obszarze realizacji i planowania działań. Znacząca większość osiąga wartość pomiędzy 11 i 49. Obserwowalna jest również różnica pomiędzy intensywnością planowanych i realizowanych działań. Średnia wartość indeksu dla działań planowanych w dokumentach strategicznych wynosi 24,9 i jest wyższa od średniej wartości indeksu dla działań zrealizowanych o blisko 5%. Wartość średnia dla działań wskazanych w raportach z działalności jednostek samorządu terytorialnego poddanych badaniu wynosi 23,8. Wykres 27 prezentuje zestawienie wyników badań.



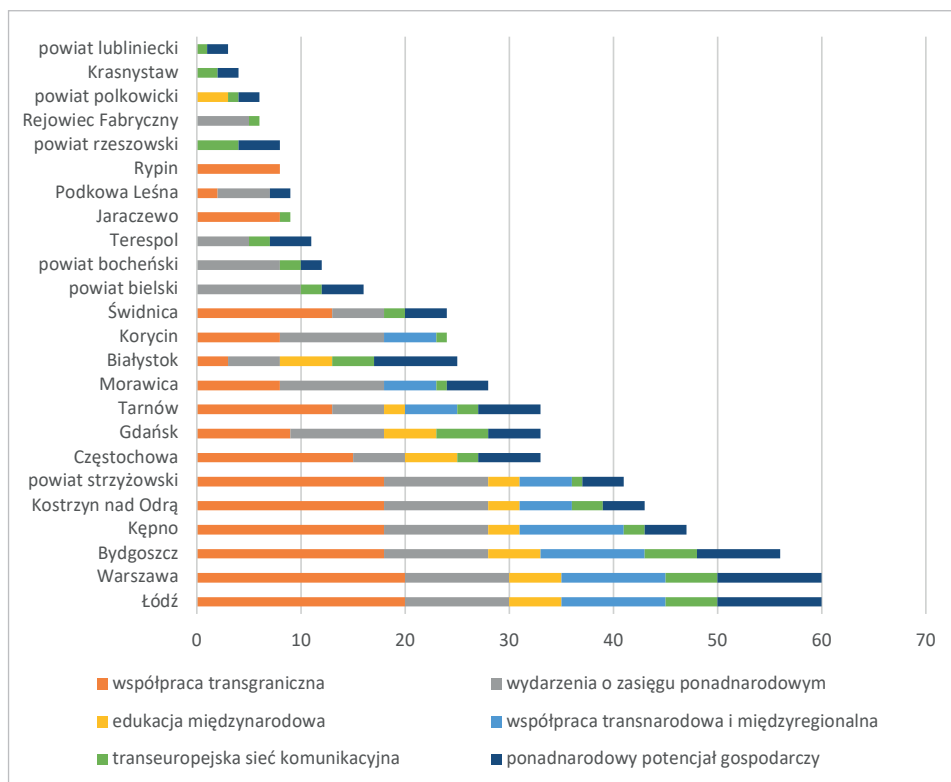
Wykres 27. Wartość indeksu internacjonalizacji w odniesieniu do planowanych i realizowanych działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zwiększanie transnarodowego potencjału gospodarczego określonego kapitału terytorialnego obejmuje różnorakie strategie. Po pierwsze, promowanie inwestycji zagranicznych może stymulować działalność gospodarczą i zapewniać impuls dla lokalnego przemysłu. Może to obejmować zachęcanie czynników produkcji, np. takich jak inwestorzy lub kapitał ludzki, do przyjazdu z zagranicy (Huggins, 2018). Po drugie, utrzymywanie więzi handlowych i usługowych z zagranicą może

ułatwić wymianę towarów i usług oraz promować dobrze prosperującą i zróżnicowaną gospodarkę. Bycie dobrze skomunikowanym na arenie międzynarodowej może oferować wiele nowych możliwości, czy to poprzez potencjalne rynki zbytu dla lokalnych towarów i usług, czy też poprzez import zasobów lub produktów (Dumała et al., 2021). Po trzecie, lokalizacja międzynarodowych instytucji, takich jak firmy, banki, instytucje społeczno-gospodarcze, kulturalne i naukowe na terenie jednostki samorządu terytorialnego może sprzyjać wzrostowi i rozwojowi gospodarczemu (Griebel, 2020). Ich obecność nie tylko stanowi bodziec gospodarczy, ale także sprzyja kosmopolitycznej atmosferze i przyciąga dalszą międzynarodową uwagę i inwestycje. Posiadanie za granicą przedstawicielstw własnych instytucji społecznych, kulturalnych i naukowych rozszerza globalny zasięg i promuje wymianę kulturalną. Jest to korzystne dla promocji lokalnego obszaru, a jednocześnie sprzyja produktywnym stosunkom międzynarodowym. Promowanie sektora usług zorientowanego na obsługę więzi międzynarodowych, takich jak sale kongresowe na międzynarodowe konferencje, hotele dla zagranicznych gości i międzynarodowe szkoły dla zagranicznych studentów i ich rodzin, ma również znaczenie dla zwiększenia transnarodowego potencjału gospodarczego. Usługi te zaspokajają potrzeby międzynarodowych interakcji i promują zróżnicowaną i integracyjną społeczność. Udział poszczególnych działań planowanych na rzecz internacjonalizacji w badanych jednostkach samorządów terytorialnego prezentuje wykres 28.

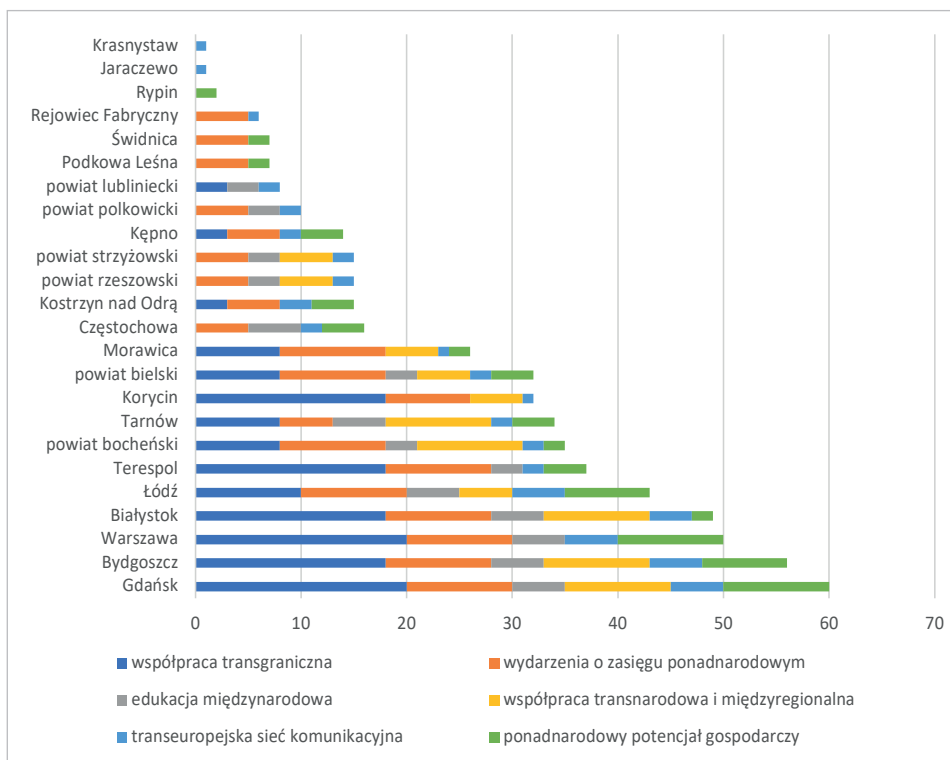
Wielokierunkowy rozwój paradyplomacji międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego jest napędzany przez różne czynniki, w tym potrzebę zrównoważonych i przyjaznych dla środowiska praktyk. Uczestnictwo i tworzenie międzynarodowych sieci współpracy samorządowej zwiększa niezależność tych jednostek od rządów krajowych. Sieci te pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego mieć większy udział zarówno w sprawach politycznych, jak i gospodarczych. Udział samorządów lokalnych w działaniach międzynarodowych umożliwia podjęcie dialogu w sprawach globalnych. Większy udział w działaniach międzynarodowych obserwowany jest bardziej w miastach niż w gminach wiejskich. Wykres 29 zapewnia wgląd w efektywne działania jednostek samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej w ujęciu poszczególnych kategorii.



Wykres 28. Wartości indeksu internacjonalizacji określone na podstawie średniookresowych dokumentów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Współpraca między samorządami terytorialnymi kształtuje politykę ponadnarodową, krajową i wpływa na lokalnych interesariuszy. Realizacja takiej polityki ułatwana jest dzięki różnym programom wsparcia ze strony UE oraz innych programów i organizacji. Wielorakie stowarzyszenia transnarodowe pozwalają samorządom lokalnym na pluralistyczny rozwój współpracy. Tworzone koalicje oparte na wspólnych interesach ekonomicznych i społecznych osiągają wymierne korzyści poprzez reprezentowanie swoich interesów przed organizacjami kształtującymi ogólne warunki i narzędzia rozwoju w Unii Europejskiej. Sojusze te przyczyniają się do wzmocnienia ponadnarodowych powiązań, które pozwalają uczestnikom skutecznie współpracować ze sobą i jednocześnie realizować działania dostosowane do lokalnych uwarunkowań rozwoju.



Wykres 29. Wartości indeksu internacjonalizacji na podstawie rocznych raportów o stanie jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Największa intensywność aktywności na arenie międzynarodowej dotyczy wydarzeń o zasięgu ponadnarodowym. Kategoria ta zawiera udział samorządów w wydarzeniach takich jak: kulturalne, sportowe, turystyczne, muzyczne i gospodarcze na terenie jednostki samorządu oraz wizyty przyjazdowe i wizyty wyjazdowe. Umożliwiają one nawiązanie kontaktów z potencjalnymi partnerami, zdobywanie informacji o rynkach zagranicznych oraz promocję własnych produktów i usług. Najwyższą wartość wskaźnik ten osiągnął zarówno w przypadku działań planowanych, jak i realizowanych.

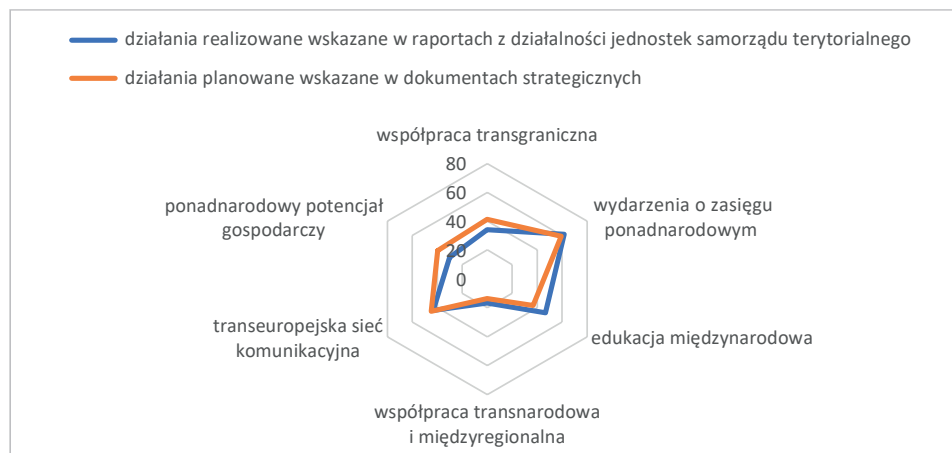
Edukacja międzynarodowa jest klasyfikowana w ramach współpracy międzynarodowej. Obejmuje współpracę ponad granicami w dziedzinie edukacji, która dotyczy wymiany uczniów, nauczycieli, metod pedagogicznych i programów nauczania. Dzięki możliwości zdawania matury międzynarodowej, podmioty edukacyjne promują ustandaryzowany globalny program edukacyjny, który oznacza wysoki poziom osiągnięć akademickich uznawany na całym świecie. Europejskie fundusze i programy, takie jak Erasmus+, wskazywane są w raportach jako źródło finansowania i instrument wsparcia współpracy. Mobilność możliwa dzięki tym programom pomaga rozwijać bardziej wzajemnie powiązany i międzynarodowy system edukacyjny.

Kategoria współpraca transnarodowa i międzyregionalna także osiągnęła wysoką wartość wskaźników w badanych samorządach. Kategoria ta oparta jest na liczbie partnerskich projektów międzynarodowych i liczbie podpisanych porozumień ponadnarodowych w badanych jednostkach samorządów terytorialnych. Ta współpraca pozwala podmiotom na czerpanie korzyści z integracji międzynarodowej, wymianę wiedzy oraz wykorzystanie dobrych praktyk. Realizowane projekty poprzez określone wspólne cele oraz tworzenie nowych rozwiązań pokazują, iż eksperci z różnych krajów wykorzystują swoje umiejętności do wytworzenia unikalnych rozwiązań na rzecz lokalnych społeczności. Wypracowane rozwiązania w ramach takich programów jak Interreg Europa pozwalają na komunikowanie na arenie międzynarodowej potrzeb lokalnych społeczności i umożliwiają prowadzenie rzecznictwa interesów.

Kategoria obejmująca włączenie lokalnych interesariuszy w transeuropejską sieć komunikacyjną, taką jak sieć kolejowa, drogowa, lotnicza ma szczególne znaczenie dla rozwoju działalności gospodarczej. Jednostki wskazują znaczenie sieci komunikacyjnej, która przyczynia się do rozwoju branży transportowej i logistycznej oraz stanowi o atrakcyjności inwestycyjnej. Może to również przyczynić się do rozwoju innych sektorów gospodarki, takich jak turystyka i handel. Połączenia komunikacyjne postrzegane są jako element dostępności do rynków zagranicznych. Jednostki samorządowe w raportach wskazują znaczenie węzłów transportowych w zakresie powiązania z sąsiednimi miastami i obszarami funkcjonalnymi. Wskazywana jest bliskość do drogowych i kolejowych szlaków komunikacji krajowej i międzynarodowej (także w kontekście TEN-T). W raportach miast będących ośrodkami aglomeracyjnymi wskazywane jest znaczenie portów morskich, portów lotniczych oraz multimodalnych centrów transportowych. Infrastruktura ta wzmacnia rozwój gospodarczy i społeczny, oddziałując na strukturę gospodarki wykraczającą poza usługi logistyczne i przemysł, wspierając innowacyjność czy rozwój zaawansowanych technologii. Na obszarach miejskich wzrasta nowoczesna powierzchnia biurowa i centra badawczo-rozwojowe mogące się rozwijać dzięki dostępności komunikacyjnej. W mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego dostępność transportowa postrzegana jest jako czynnik zewnętrzny, który można wykorzystać do przyciągnięcia inwestycji. W raportach wskazywane jest, iż połączenia z międzynarodową siecią transportową przebiegającą przez obszar jednostki samorządu terytorialnego są korzystnym czynnikiem determinującym rozwój. Jednocześnie przebieg drogowych szlaków komunikacyjnych powodujący duży ruch tranzytowy postrzegany jest przez społeczności zarówno jako obciążenie dla mieszkańców, jak i szansa na rozwój.

Wskaźnik internacjonalizacji oparty jest na identyfikacji danych w sześciu obszarach na dwóch płaszczyznach: planach i danych z realizacji działań. W przypadku dwóch kategorii: ponadnarodowy potencjał gospodarczy i współpraca transgraniczna, wartości wskaźnika dla planowanych działań są wyższe niż zrealizowanych przez samorządy. W przypadku kategorii: edukacja międzynarodowa i współpraca transnarodowa i międzyregionalna zrealizowanych działań było więcej niż zaplanowanych. W przypadku kategorii: wydarzenia o zasięgu

ponadnarodowym i transeuropejska sieć komunikacyjna działania planowane są niemal tożsame ze zrealizowanymi (wykres 30).



Wykres 30. Średnie wartości kryteriów składowych indeksu internacjonalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania.

Analiza tekstu dokumentów strategicznych i sprawozdań z nimi związanych pozwoliła zidentyfikować rodzaje aktywności podejmowanych przez jednostki samorządów terytorialnych w poszczególnych kategoriach oceny poziomu internacjonalizacji. W zakresie wydarzeń o zasięgu ponadnarodowym, jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w szerokim wachlarzu wydarzeń, obejmujących różne dziedziny, takie jak kultura, sport, gospodarka, polityka itp. Do najczęstszych rodzajów wydarzeń, w których uczestniczą jednostki samorządu terytorialnego, należą: festiwale kultury i sztuki, zawody i imprezy sportowe, konferencje i spotkania biznesowe, misje gospodarcze, szczyty i fora międzynarodowe. Udział w takich wydarzeniach daje jednostkom samorządu terytorialnego możliwość nawiązania kontaktów z partnerami z innych krajów. Stanowią one platformę do dokonywania porównań i zdobywania wiedzy i informacji. Budowanie relacji przynosi zarówno wymierne, jak i pośrednie korzyści.

W zakresie współpracy transnarodowej i międzyregionalnej, jednostki samorządu terytorialnego współpracują z innymi jednostkami samorządów terytorialnych z różnych krajów. Ta współpraca może być realizowana w ramach różnych organizacji międzynarodowych, programów unijnych. Współpraca transnarodowa i międzyregionalna przynosi jednostkom samorządów terytorialnych wiele korzyści, takich jak: dostęp do nowych rynków i technologii, wymiana wiedzy i doświadczeń, rozwój gospodarczy i społeczny, poprawa jakości życia mieszkańców, zrównoważony rozwój. W tabeli 57 w zbiorczy sposób zaprezentowano aktywność jednostek samorządów terytorialnych na arenie międzynarodowej w trzech obszarach, tj.: wydarzenia o zasięgu ponadnarodowym, współpraca transnarodowa i międzyregionalna, współpraca transgraniczna.

Tabela 57. Działania realizowane przez polskie jednostki samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej

Wydarzenia o zasięgu ponadnarodowym	Współpraca transnarodowa i międzyregionalna	Współpraca transgraniczna
Uczestnictwo w wydarzeniach międzynarodowych: – Festiwal Filmowy – Konkurs Folkloru, Tańca i Muzyki – Festiwal Zespołów Muzyki Dawnej – Festiwal Muzyki Cerkiewnej – Festiwal Szkół Łalkarskich – Konkurs Chórny – Festiwal Szkół Łalkarskich – zawody i imprezy sportowe – zawody taneczne – zawody i imprezy sportowe – Szczyt Burmistrzów przeciwko Antysemityzmowi – Dni Mobilności Miejskiej – Konferencja nt. Inkluzywnej i Bezpiecznej Przestrzeni – Festiwal Teatralny – Międzynarodowe Dni Teatru – Festiwal Teatrów Lalek – Festiwal Miłośników Fotografii – Analogowej – Festiwal Filmowy	Realizacja projektów partnerskich współfinansowanych z funduszy ponadnarodowych i projektów transnarodowych: – Program Horyzont 2020 – Program Interreg Europa Środkowa – Program Interreg Europa – Program na rzecz Środowiska i Klimatu LIFE – Program Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy (finansowany z Funduszy EOG) – Fundusz EOG – Europejski Instrument Miejski (EUCF) – Inicjatywa Miast i Regionów Cyrkularnych (CCRI) – Program ERASMUS+ – Program Kreatywna Europa (CREA) – Program Obywatele, równość, prawa i wartości (CERV)	Transnarodowe Organizacje: – Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – Europejskie Forum Samorządowe, World Urban Forum – Euroregiony – Icom International Cities of Refuge Network – Międzynarodowy Związek Miast Hanzy „Hanza” – European Network of Science Centres and Museums – Europejskie forum na rzecz bezpieczeństwa w miastach – Cities and Region for Cyclists – Związek Miast Bałtyckich – Stowarzyszenie na rzecz mobilności połączonej, współpracującej i automatyzowanej – Eurob (Stowarzyszenie Europejskiego Szlaku Gotyku Ceglanego) – Eurocities – Międzynarodowa Sieć Zrzeszająca Miasta Europejskie – EURES, Europejskiej Sieci Współpracy Publicznych Służb zatrudnienia – Alda – Europejskie Stowarzyszenie na Rzecz Demokracji Lokalnej – Stowarzyszenia Inland Waterways International – Międzynarodowe Stowarzyszenie Miast Przyjaznych Łalkarstwu Aviamo – BaltMet (Baltic Metropolises Network) – Milan Urban Food Policy Pact – C40 Cities Climate Leadership Group – International Council for Local Environmental Initiatives

– Festiwal Muzyki Kameralnej Muzyka – Festiwal Rytmu i Sztuki Perkusyjnej – Międzynarodowe Targi Wynalazczości i Designu – Międzynarodowy Konkurs Wynalazków – Międzynarodowe Targi Wynalazków i Innowacji – Festiwal Kołęd Wschodniosłowiańskich	– World Cities Culture Forum – Organization of World Heritage Cities (OWHC) – Association of Cities and Regions for Sustainable Resource Management – Association of Significant Cemeteries of Europe – Światowy Związek Miast Męczeńskich – Międzynarodowa Organizacja Otwartych Danych Geoprzestrzennych – European Cities Marketing – Mayors for Peace – WeGOV – World Smart Sustainable Cities Organization
--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań raportów i dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Podsumowanie

Badania potwierdzają, że transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej stanowi jeden z filarów zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Ustalenia należy interpretować z uwzględnieniem przyjętych założeń metodologicznych, w szczególności selektywnego doboru jednostek samorządu terytorialnego wykazujących aktywność na szczeblu ponadnarodowym. Zastosowana perspektywa badawcza pozwoliła uchwycić potencjał, instrumentarium i logikę działania aktywnych na forum europejskim „agentów zmiany” w kierunku gospodarki cyrkularnej, nie uprawnia jednak do prostego ekstrapolowania wniosków na całą populację JST w Polsce. Wykorzystano model potrójnej helisy, akcentujący współdziałanie trzech głównych podmiotów: sektora nauki (uczelnie), biznesu (przedsiębiorstwa) oraz administracji publicznej. Współpraca tych aktorów generuje kapitał terytorialny – zasób wiedzy, relacji i kompetencji warunkujący lokalną innowacyjność. Model ten osadzony jest w szerszym kontekście wymagań społecznych i ekologicznych, co oznacza, że społeczeństwo oraz środowisko naturalne pełnią rolę nadrzędnych interesariuszy nadających kierunek działaniom i ramy odpowiedzialności. Integracja perspektyw nauki, biznesu, administracji, obywateli i środowiska okazuje się konieczna, by budować trwały rozwój terytorialny w duchu zamkniętego obiegu surowców na poziomie lokalnym.

Analiza literatury wykazała, że na różnych szczeblach gospodarowania – europejskim, krajowym i lokalnym – istnieją odmienne podejścia strategiczne do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. Na poziomie europejskim dominują ramy kierunkowe i strategiczne. Instytucje Unii Europejskiej wyznaczają nadrzędną wizję minimalizowania odpadów i maksymalnego wykorzystania zasobów poprzez model gospodarki cyrkularnej. W praktyce wizja wdrażana jest za pomocą dokumentów kształtujących politykę (Circular Economy Action Plan, European Green Deal) oraz regulacji prawnych (dyrektywy odpadowe), dążąc do tego, by gospodarka unijna stała się zasobooszczędna i cyrkularna. Spójność do potrzeb lokalnych zapewniają w procesie stanowienia prawa opinie Europejskiego Komitetu Regionów. Na szczeblu krajowym państwa członkowskie adaptują te założenia we własnych politykach. Polska przyjęła w 2019 r. Mapę Drogową transformacji w kierunku GOZ jako strategię krajową, a krajowe ustawodawstwo nakłada na samorządy obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami i promowania obiegu zamkniętego (zamkniętych cykli materiałowych). Na poziomie regionalnym

tworzone są dokumenty wykonawcze (wojewódzkie plany gospodarki odpadami) wspierające osiągnięcie celów w skali regionów. Na poziomie lokalnym podstawowym zadaniem gmin jest uchwalenie regulaminu utrzymania czystości, po uprzednich konsultacjach z powiatowym inspektorem sanitarnym, oraz realizacja usług związanych z gospodarowaniem odpadami poprzez podmioty wyłonione w przetargu lub własne zasoby (*model in-house*). Ustawowe skoncentrowanie obowiązków na utrzymaniu czystości wskazuje, że głównym priorytetem pozostaje zagospodarowanie odpadów, podczas gdy działania na rzecz ich ponownego wykorzystania lub redukcji zajmują pozycję drugorzędną. Punkty naprawy i ponownego użycia sprzętu funkcjonują na marginalnym poziomie, a współpraca z lokalnymi przedsiębiorstwami koncentruje się głównie na obsłudze systemu oczyszczania, zamiast na rozwijaniu modeli gospodarki o obiegu zamkniętym.

Dynamiczny charakter uwarunkowań zewnętrznych sprawia, że część analizowanych instrumentów polityki unijnej, regulacji krajowych oraz wskaźników rozwoju może w przyszłości ulec modyfikacjom, a niektóre z nich – dezaktualizacji. Nie podważa to jednak zasadniczej wartości teoretyczno-analitycznej proponowanego ujęcia. Wielopoziomowy model zarządzania, w którym samorząd terytorialny pełni rolę aktywnego „agenta zmiany”, pozostaje adekwatnym narzędziem interpretacji procesów zachodzących w gospodarce cyrkularnej niezależnie od ewolucji konkretnych instrumentów finansowych czy ram regulacyjnych. Należy oczekiwać, że przyszłe modyfikacje polityk publicznych – czy to w odpowiedzi na kryzysy, czy na nowe priorytety rozwojowe – będą raczej zmieniać konfigurację i natężenie poszczególnych narzędzi, niż podważać samą logikę wielopoziomowego zarządzania, współodpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego oraz konieczności łączenia perspektywy lokalnej, regionalnej, krajowej i unijnej w projektowaniu ścieżek transformacji społeczno-gospodarczej.

Realizacja planów wymaga działań operacyjnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie wdrażania zasad „10R” od *refuse* – odmowy generowania odpadów, przez redukcję, ponowne użycie, recykling itd. Zastosowanie pełnego katalogu tych zasad zgodnie z przyjętą hierarchią ma na celu maksymalne wydłużenie cyklu życia produktów i materiałów, tak aby jak najdłużej utrzymać je w obiegu gospodarczym i zminimalizować powstawanie odpadów. Projektowanie produktów przyjaznych środowisku (ekoprojektowanie) oznacza tworzenie wyrobów w sposób ograniczający negatywny wpływ na środowisko w całym cyklu życia produktu. Zarówno unijne, jak i krajowe dokumenty strategiczne wyraźnie akcentują priorytet zapobiegania powstawaniu odpadów u źródła oraz zamykania obiegu surowców w cyklu produkcyjnym. Niezależnie od ram politycznych znaczące jest dostosowanie europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej do warunków i potrzeb lokalnych – zarówno społeczności, jak i specyfiki gospodarczej powiatów czy gmin. Zindywidualizowane, lokalne podejście sprzyja większemu zaangażowaniu społecznemu w transformację, gdyż uwzględnia realia życia mieszkańców oraz lokalne uwarunkowania gospodarcze. W miastach jak Łódź, Białystok, Bydgoszcz, władze samorządowe koncentrują się na kompleksowym wdrażaniu

strategii gospodarki cyrkularnej, obejmującej m.in. projektowanie zrównoważonych produktów, wspieranie świadomej konsumpcji oraz rozwój innowacji i cyfryzacji procesów. Natomiast w mniejszych ośrodkach działania ograniczają się przede wszystkim do prowadzenia bardziej skutecznej polityki w zakresie odpadów poprzez doskonalenie systemów selektywnej zbiórki.

Analiza zidentyfikowała wielowymiarowy charakter barier: regulacyjne (np. rozproszenie przepisów, niejednoznaczne definicje odpadu i produktów ubocznych), ekonomiczne (kosztowne wdrożenie nowych technologii i procesów, obawy o opłacalność inwestycji), społeczne/kulturowe (postawy konsumentów przywiązanych do modelu linearnego, niska świadomość ekologiczna), organizacyjne (brak odpowiedniej infrastruktury, ograniczenia techniczne, opór przed zmianą w firmach) oraz instytucjonalne (słaba koordynacja działań między podmiotami, niedostateczne wsparcie systemowe). W polskich gminach podstawowym ustawowym zadaniem jest utrzymanie czystości i porządku, co nie obejmuje aktywnego eliminowania odpadów u źródła – a więc nie realizuje w pełni nadrzędnej zasady „odmowy” generowania odpadów. Tego typu luki instytucjonalne ograniczają tempo transformacji. Z kolei czynniki sukcesu odzwierciedlają odwrotność barier: spójne ramy prawne i mechanizmy wsparcia (np. rozszerzona odpowiedzialność producenta, zachęty finansowe do ekoinnowacji) łagodzą ryzyka ekonomiczne; rosnąca świadomość i akceptacja społeczna dla produktów cyrkularnych zwiększa popyt; inwestycje w infrastrukturę recyklingu i odzysku oraz usprawnienia organizacyjne poprawiają efektywność gospodarowania odpadami.

Transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej przynosi wymierne efekty środowiskowe i ekonomiczne, co potwierdzają zebrane dane. Analiza danych wskazuje, że w Polsce w badanym okresie wystąpił pozytywny trend spadkowy w zakresie całkowitej ilości wytwarzanych odpadów. W stosunku do 2010 r. w 2020 r. odnotowano spadek o około 2,5 mln ton, zaś w 2021 r. o około 4,5 mln ton, co odpowiada odpowiednio 2,0% i 3,6%. Spadek ten wynika głównie z ograniczenia odpadów przemysłowych, co można łączyć z usprawnieniami procesów produkcyjnych, lepszym zagospodarowaniem ubocznych produktów i restrukturyzacją przemysłu w kierunku bardziej zasobooszczędnego. Z drugiej strony wyzwaniem pozostaje rosnąca ilość odpadów komunalnych, odzwierciedlająca wzorce konsumpcji – wskazuje to, że korzyści środowiskowe w sferze gospodarstw domowych wymagają dalszych działań (np. redukcji marnotrawstwa, systemów kaucyjnych, edukacji konsumenckiej). Zgodnie z wytoczonymi kierunkami Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ, ich osiągnięcie określa korzyści społeczne (np. ograniczenie zanieczyszczeń poprawia zdrowie publiczne, rozwój lokalnego recyklingu integruje społeczność w działaniach proekologicznych). Podsumowując, efekty środowiskowe przejawiają się w lepszej kondycji ekosystemów i mniejszym śladzie materiałowym, zaś efekty ekonomiczne – w budowaniu bardziej odpornej, innowacyjnej gospodarki oddzielającej wzrost od zużycia surowców.

W toku badań zidentyfikowano również dobre praktyki stanowiące wzorce wdrażania. Analiza porównawcza jednostek samorządowych ujawniła, że niektóre

jednostki wdrażają szeroki wachlarz inicjatyw cyrkularnych, wykraczających poza standardowe gospodarowanie odpadami. W Gdańsku strategia nie zakłada kompleksowej transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej, natomiast w raporcie o stanie jednostki samorządu wykazano bogatą paletę realizowanych inicjatyw – obejmujących nie tylko poprawę recyklingu, ale też wsparcie dla konsumentów (np. edukacja, centra napraw), zmiany w zamówieniach publicznych preferujące materiały z recyklingu oraz projekty innowacyjne.

Powiaty z wysokim potencjałem cyrkularności (bocheński, bielski) realizują również transformację (np. powiązanie gospodarki odpadami z szerszymi inicjatywami klimatycznymi). Najlepsze praktyki obejmują m.in.: skuteczne partnerstwa publiczno-prywatne w budowie instalacji recyklingu, tworzenie lokalnych centrów ponownego użycia i napraw (*re-use*). W skali międzynarodowej promowaniu takich praktyk służy Europejska Platforma Interesariuszy Gospodarki Cyrkularnej (ECESP), ułatwiająca wymianę narzędzi i metod oceny cyrkularności oraz dzielenie się studiami przypadków z różnych krajów. Jednostki mniej zaawansowane w transformacji powinny czerpać z doświadczeń liderów – transferując wiedzę i innowacje zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Adaptacja rozwiązań do lokalnych uwarunkowań oraz sieciowa współpraca między samorządami stanowią mechanizm podnoszenia efektywności transformacji cyrkularnej.

Współpraca transnarodowa pokazuje rolę katalizatora innowacji i rozwoju, także w kontekście wdrażania gospodarki cyrkularnej i zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym. Istnieje wiele form partnerstw międzynarodowych angażujących samorządy, biznes i inne instytucje. Najbardziej formalnym mechanizmem są programy Unii Europejskiej z obszaru Europejskiej Współpracy Terytorialnej (Interreg), które wspierają projekty pomiędzy regionami i krajami. Programy Interreg umożliwiają m.in. wymianę wiedzy, przygotowanie rekomendacji politycznych oraz rozwój powiązań pomiędzy biznesem a samorządami z różnych państw. Regiony przygraniczne realizują wspólne przedsięwzięcia infrastrukturalne i ekologiczne, dzięki czemu następuje transfer technologii (np. nowatorskie instalacje recyklingu odpadów) oraz dzielenie się doświadczeniami w zarządzaniu środowiskiem. Inna forma partnerstwa to sieci miast i regionów – zarówno te formalne (jak euroregiony czy stowarzyszenia samorządowe), jak i oddolne partnerstwa miast bliźniaczych (tzw. *town-twinning*). Pozwalają one na bezpośredni kontakt urzędników, ekspertów i społeczności lokalnych z różnych krajów, skutkując lepszym zrozumieniem odmiennych rozwiązań i kultur administracyjnych. Współpraca międzynarodowa ma często charakter wielopoziomowy: od bilateralnych umów partnerskich (np. między konkretnymi miastami) po uczestnictwo w globalnych sieciach tematycznych (jak ICLEI w dziedzinie polityki klimatycznej). Wszystkie te formy partnerstw tworzą sieć powiązań, w ramach której przepływają informacje, wiedza i zasoby między podmiotami z różnych państw.

Jednym z aspektów współpracy transgranicznej jest wymiana wiedzy i doświadczeń. W badaniach potwierdzono, że przepływ informacji pomiędzy interesariuszami z różnych krajów stanowi mechanizm dyfuzji dobrych praktyk. Działania

wskazują, że współpraca międzynarodowa funkcjonuje jako mechanizm transferu, umożliwiający rozpowszechnianie rozwiązań oraz minimalizację ryzyka powielania błędów. Ponadto, współpraca ta generuje efekt skali, gdyż innowacje w obszarze gospodarki cyrkularnej wdrażane równocześnie w różnych lokalizacjach wywołują ponadlokalny wpływ na środowisko. Przykładowo w projekcie Symbio sukces platformy symbiozy przemysłowej może zainspirować analogiczne działania dzięki prezentacji wyników w ramach międzynarodowej konferencji lub bezpośredniej wizyty studyjnej. Mechanizmy transferu innowacji obejmują również wspólne projekty, takie jak Lindanet, realizowane przez uczelnie i przedsiębiorstwa z różnych krajów. Projekty te koncentrują się na opracowywaniu nowych technologii zapobiegania oraz zwalczania zanieczyszczeń gleby oraz na tworzeniu odnawialnych materiałów, które następnie są rozpowszechniane wśród partnerów projektu. Z kolei europejskie platformy (jak wspomniana ECESP czy Climate-KIC) oferują narzędzia i bazy wiedzy, które pomagają oceniać własne postępy i uczyć się od innych. Współpraca międzynarodowa pełni funkcję transferową, umożliwiając rozprzestrzenianie się sprawdzonych rozwiązań oraz ograniczając ryzyko powielania błędów. Ponadto generuje efekt skali, gdy innowacje wdrażane równocześnie w różnych lokalizacjach wywierają wpływ na środowisko na poziomie globalnym.

Wyniki badań ukazują instytucjonalne ramy i zakres współpracy transgranicznej. Wykazano, że samorządy uczestniczą w paradyplomacji, czyli działaniach międzynarodowych prowadzonych niezależnie od rządów centralnych, zgodnie z zasadą wielopoziomowego gospodarowania. Udział w międzynarodowych sieciach współpracy zwiększa autonomię samorządów oraz ich wpływ na decyzje podejmowane ponad szczeblem krajowym. Członkostwo w organizacjach takich jak Europejski Komitet Regionów czy globalne stowarzyszenia władz lokalnych umożliwia im prezentowanie własnych stanowisk na forum międzynarodowym i współkształtowanie polityk sprzyjających rozwojowi lokalnego kapitału terytorialnego. Badania wykazały również, że poziom zaangażowania międzynarodowego jest wyższy w dużych ośrodkach miejskich niż w gminach wiejskich. Metropolie dysponują większym potencjałem instytucjonalnym oraz silniejszą motywacją do promocji na arenie międzynarodowej, co skutkuje częstszym korzystaniem z partnerstw zagranicznych i funduszy europejskich.

Współpraca międzynarodowa przyczynia się do transferu zasobów finansowych i technologicznych. Poprzez uczestnictwo w projektach UE samorządy pozyskują dodatkowe fundusze na inwestycje lokalne – od infrastruktury środowiskowej (oczyszczalnie, sortownie) po programy szkoleniowe. Ponadto partnerstwa gospodarcze (np. między izbami przemysłowo-handlowymi różnych krajów) ułatwiają firmom ekspansję na nowe rynki i dzielenie się *know-how*. Mechanizmy takie jak *twinning* urzędów miejskich (czyli „bliźniaczenie” instytucji) pozwalają uczyć się procedur i standardów od bardziej doświadczonych partnerów z zagranicy. Wreszcie, umiędzynarodowienie lokalnych społeczności – np. poprzez goszczenie zagranicznych studentów, specjalistów, konferencji – sprzyja powstawaniu środowiska

otwartego na innowacje i różnorodność. Badania dowodzą, że kooperacja transnarodowa wzmacnia konkurencyjność: dobrze skomunikowane i aktywne na arenie międzynarodowej samorządy przyciągają więcej inwestycji zagranicznych oraz mają lepszy dostęp do informacji o światowych trendach rozwojowych. Tym samym, współpraca ta napędza wzrost gospodarczy i unowocześnianie struktur lokalnych w sposób komplementarny do działań krajowych.

Gospodarka cyrkularna staje się integralnym elementem europejskiej polityki regionalnej. Wpływ na rozwój lokalny przejawia się m.in. poprzez tworzenie nowych sektorów gospodarki (np. przemysł recyklingowy, bioekonomia), poprawę jakości środowiska życia (gospodarka odpadami, rekultywacja terenów zdegradowanych) oraz wzrost kompetencji społeczności lokalnej (świadomości ekologicznej obywateli, kadry wyspecjalizowanej w zielonych zamówieniach). Badania pokazały, że wykorzystanie instrumentów wsparcia (fundusze UE) jest elementem transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej. W perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027 nastąpiło wyraźne zwiększenie nacisku na cele związane z gospodarką cyrkularną. Wspierane są prośrodowiskowe projekty we wszystkich regionach – od gospodarki odpadami, przez odnawialne źródła energii, po zielone innowacje w MŚP. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności finansują m.in. modernizację systemów gospodarowania odpadami, inwestycje w czystą energię oraz rozwój infrastruktury technicznej. Z analizy wynika, że na cele bezpośrednio związane z transformacją cyrkularną przeznaczono w Polsce około 3,76 mld PLN ze środków UE, z czego największa część (2,9 mld PLN) została ulokowana w programach regionalnych. W ramach krajowych programów alokacja środków na ten cel stanowi mniej niż 2% całkowitego budżetu. W porównaniu do wcześniejszych okresów programowania zaobserwowano jednak wzrost widoczności działań związanych z transformacją, co odzwierciedla rosnącą rangę zrównoważonego rozwoju w polityce publicznej. Środki na gospodarkę cyrkularną są zróżnicowane przestrzennie – średnio zaplanowano około 17,6 PLN z funduszy UE na mieszkańca w latach 2021–2027, jednak regiony mniej rozwinięte otrzymują większe wsparcie *per capita*. Na przykład w woj. podkarpackim alokacja ta jest kilkukrotnie wyższa niż w bogatszym województwie mazowieckim. Taka redystrybucja środków poprzez politykę spójności sprzyja wyrównywaniu szans rozwojowych – regiony słabiej rozwinięte mogą dzięki funduszom UE inwestować w nowoczesne rozwiązania cyrkularne, czego samodzielnie nie udźwignęłyby finansowo.

Transformacja w kierunku gospodarki cyrkularnej oraz internacjonalizacja działań samorządów stają się skuteczne, gdy są częścią szerszych strategii – zarówno krajowych, takich jak strategiczne dokumenty rozwoju, krajowe plany gospodarki odpadami czy polityki energetyczno-klimatyczne, jak i unijnych, takich jak Europejski Zielony Ład czy Agenda 2030 SDG. Intensywność tych działań w Polsce została dobrze pokazana przez krajowy wkład w opinii Komitetu Regionów w latach 2015–2022, który ujawnił, że samorządy podkreślają konieczność ekoprojektowania oraz rozszerzonej odpowiedzialności producentów w prawie unijnym.

Dzięki temu lokalne głosy zostały włączone do polityki UE. Na poziomie krajowym ministerialne programy, takie jak „Mapa drogowa GOZ”, powstawały w oparciu o konsultacje z gminami i przedsiębiorcami, co przyczyniło się do ich większej akceptacji oraz lepszego dopasowania do lokalnych potrzeb. Aby kontynuować ten proces, konieczne są dalsze badania z udziałem szerszej i bardziej zróżnicowanej próby terytoriów oraz porównań międzynarodowych. Takie podejście otwiera nowe perspektywy dla kolejnych projektów badawczych, które pozwolą na identyfikację barier i możliwości implementacji rozwiązań przedstawionych w tej pracy w jednostkach o niższym poziomie mobilizacji rozwojowej oraz w różnych kontekstach instytucjonalnych.

Przeprowadzone badanie dostarczyło wniosków o charakterze naukowym i praktycznym, istotnych dla kształtowania polityki rozwoju regionalnego w kontekście wyzwań zrównoważonego rozwoju. Zidentyfikowano, że współdziałanie trzech obszarów – gospodarki cyrkularnej, współpracy międzynarodowej oraz polityki regionalnej – stanowi jeden z warunków transformacji społeczno-gospodarczej. Model potrójnej helisy służył jako narzędzie do analizy interakcji między nauką, biznesem i administracją w procesie tworzenia innowacji oraz kapitału terytorialnego. Rozszerzenie analizy o społeczeństwo i środowisko wykazało, że podejście całościowe jest niezbędne do osiągnięcia trwałych rezultatów, podczas gdy działania fragmentaryczne – takie jak recykling bez edukacji czy udział w projektach bez lokalnej absorpcji wiedzy – nie przynoszą pełnych efektów. Badania empiryczne potwierdziły rolę jednostek samorządu terytorialnego w procesie transformacji. W obszarze polityki publicznej odnotowano ewolucję polityki spójności Unii Europejskiej, która coraz bardziej integruje cele środowiskowe i klimatyczne, wymagając od regionów gotowości do absorpcji środków oraz realizacji projektów odpowiadających tym celom. Istotnym wnioskiem jest przenikanie wymiaru lokalnego i globalnego – idee gospodarki cyrkularnej wdrażane są na poziomie lokalnym z różnym stopniem skuteczności, a ich rozpowszechnienie zależy od funkcjonowania sieci współpracy i mechanizmów wielopoziomowego gospodarowania.

Bibliografia

- Acquier, A., Daudigeos, T., Pinkse, J. (2017). Promises and paradoxes of the sharing economy: An organizing framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 125, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.07.006>
- Acs, Z. J., Sanders, M. W. J. L. (2013). Knowledge spillover entrepreneurship in an endogenous growth model. *Small Business Economics*, 41(4), 775–795. <https://doi.org/10.1007/s11187-013-9506-8>
- Adamiec, J. (2017). Polityka regionalna Unii Europejskiej. *Studia BAS*, 49, 23.
- Adamowicz, M. (2022). Green deal, green growth and green economy as a means of support for attaining the sustainable development goals. *Sustainability*, 14(10), 5901. <https://doi.org/10.3390/su14105901>
- Adamowicz, M., Zwolińska-Ligaj, M. (2022). The role of local government in the creation of innovation in regional peripheral economies (a case study of the Lublin region, Poland). *Olsztyn Economic Journal*, 13(2), 123–140. <https://doi.org/10.31648/oiej.2765>
- AER (2023). *Assembly of European Regions*. <https://aer.eu/> (dostęp: 2.04.2026).
- AFNOR (2018). *Circular Economy—Implementation Of Xp X 30-901 Standard*.
- Aghion, P., Howitt, P. (1998). *Endogenous Growth Theory*. MIT Press.
- Agyemang, M., Kusi-Sarpong, S., Khan, S. A., Mani, V., Rehman, S. T., Kusi-Sarpong, H. (2019). Drivers and barriers to circular economy implementation. *Management Decision*, 57(4), 971–994. <https://doi.org/10.1108/MD-11-2018-1178>
- Ajayebe, A., Hopkinson, P., Zhou, K., Lam, D., Chen, H.-M., Wang, Y. (2020). Spatiotemporal model to quantify stocks of building structural products for a prospective circular economy. *Resources, Conservation and Recycling*, 162, 105026. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.105026>
- Alabrudzińska, E., Czechowska, L. (2016). Unijna dyplomacja wobec zmian klimatu. W: E. Alabrudzińska (red.), *Dyplomacja europejska wobec wyzwań XX i XXI w.* Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Albastroiu Nastase, I., Negrutiu, C., Felea, M., Acatrinei, C., Cepoi, A., Istrate, A. (2021). Toward a circular economy in the toy industry: The business model of a Romanian company. *Sustainability*, 14(1), 22. <https://doi.org/10.3390/su14010022>
- Alcalde-Calonge, A., Sáez-Martínez, F. J., Ruiz-Palomino, P. (2022). Evolution of research on circular economy and related trends and topics. A thirteen-year review. *Ecological Informatics*, 70, 101716. <https://doi.org/10.1016/j.ecoinf.2022.101716>

- Allen, A., Pascucci, S., Charnley, F. (red.) (2023). *Handbook of the Circular Economy: Transitions and Transformation*. Walter de Gruyter GmbH.
- Almeida, J. M. S. D., Costa, P. R. D., Kniess, C. T., Cirani, C. B. S., Vils, L. (2022). Technological cooperation networks and patents in biotechnology: Identification of conceptual bases. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 21(1), e21165. <https://doi.org/10.5585/riae.v21i1.21165>
- Ambroziak, A. A., Szypulewska-Porczyńska, A. (red.) (2020). *Polska w Unii Europejskiej – od stowarzyszenia do piętnastolecia członkostwa: Monografia jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kaweckiej-Wyrzykowskiej*. Oficyna Wydawnicza SGH.
- Amin, S. H., Zhang, G., Eldali, M. N. (2020). A review of closed-loop supply chain models. *Journal of Data, Information and Management*, 2(4), 279–307. <https://doi.org/10.1007/s42488-020-00034-y>
- Andonova, L. B., Van Deveer, S. D. (2012). EU expansion and the internationalization of environmental politics in Central and Eastern Europe. *Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Prospects*.
- Antosiewicz, M., Kalinowski, H., Witajewski, J. (2019). Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modelu EUImpactMOD. *IBS*. https://www.ewaluacja.gov.pl/media/82203/MR_model_raport_30.pdf (dostęp: 12.04.2026).
- Anttonen, M., Lammi, M., Mykkänen, J., Repo, P. (2018). Circular economy in the Triple Helix of innovation systems. *Sustainability*, 10(8), 2646. <https://doi.org/10.3390/su10082646>
- APEC (2020). *Local Innovation Ecosystem Best Practices*. APEC Small and Medium Enterprises Working Group.
- Arana-Landin, G., Siguenza, W., Landeta-Manzano, B., Laskurain-Iturbe, I. (2023). Circular economy: On the road to ISO 59000 family of standards. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 31(3), 1977–2009. <https://doi.org/10.1002/csr.2665>
- Arruda, E. H., Melatto, R. A. P. B., Levy, W., de Melo Conti, D. (2021). Circular economy: A brief literature review (2015–2020). *Sustainable Operations and Computers*, 2, 79–86. <https://doi.org/10.1016/j.susoc.2021.05.001>
- Arsova, S., Genovese, A., Ketikidis, P. H. (2022). Implementing circular economy in a regional context: A systematic literature review and a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 368, 133117. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.133117>
- Augiseau, V., Barles, S. (2017). Studying construction materials flows and stock: A review. *Resources, Conservation and Recycling*, 123, 153–164. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.09.002>
- Augustyn, A. (2020). *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Austin, A., Rahman, I. U. (2022). A Triple Helix of market failures: Financing the 3Rs of the circular economy in European SMEs. *Journal of Cleaner Production*, 361. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.132284>
- Avishek, G. (2018). *Circular Economy: A Business Imperative for India*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29340.23689>
- Ayres, R. U., Warr, B. (2005). Accounting for growth: The role of physical work. *Structural Change and Economic Dynamics*, 16(2), 181–209. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2003.10.003>
- Bachinger, M., Kofler, I., Pechlaner, H. (2020). Sustainable instead of high-growth? Entrepreneurial ecosystems in tourism. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 44, 238–242. <https://doi.org/10.1016/j.jhtm.2020.07.001>
- Balcerek-Kosiarz, M. (2018). *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM.
- Baldassarre, B., Schepers, M., Bocken, N., Cuppen, E., Korevaar, G., Calabretta, G. (2019). Industrial Symbiosis: Towards a design process for eco-industrial clusters by integrating circular economy and industrial ecology perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 216, 446–460. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.01.091>
- Ballmann, A., Epstein, D., O'Halloran, S. (2002). Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union. *International Organization*, 56(3), 551–574. <https://doi.org/10.1162/002081802760199881>
- Balyer, A., Tabancalı, E. (2019). The roles of interest and pressure groups in developing sustainable educational policies in Turkey. *Sustainability*, 11(24), 7052. <https://doi.org/10.3390/su11247052>
- Banaszkiewicz, A. (2020). Funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami w Polsce – podstawy prawne oraz praktyka – na przykładzie Gminy Wrocław. *Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych*, 13, 234–263.
- Barrie, J., Zawdie, G., João, E. (2017). Leveraging Triple Helix and system intermediaries to enhance effectiveness of protected spaces and strategic niche management for transitioning to circular economy. *International Journal of Technology Management & Sustainable Development*, 16(1), 25–47. https://doi.org/10.1386/tmsd.16.1.25_1
- Bartocha, A., Jaśkiewicz, J., Lochno, A., Puska, E., Rackiewicz, I., Rosicki, M., Schonefelder, T., Załupka, M. (2022). *Zgodność przedsięwzięć finansowanych ze środków Unii Europejskiej, w tym realizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, z zasadą „nie czyni znaczącej szkody” – Zasadą DNSH*. Atmoterm S.A.
- Bartoszewicz, A. (2012). Programowanie i planowanie rozwoju Unii Europejskiej. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego (SGH)*, 88(1), 195–229.
- Bassi, A. M., Bianchi, M., Guzzetti, M., Pallaske, G., Tapia, C. (2021). Improving the understanding of circular economy potential at territorial level using systems thinking. *Sustainable Production and Consumption*, 27, 128–140. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.10.028>

- Bauman, Z. (1997). Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja. *Studia Socjologiczne*, 3.
- Bauwens, T. (2021). Are the circular economy and economic growth compatible? A case for post-growth circularity. *Resources, Conservation and Recycling*, 175, 105852. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.105852>
- BDL (2023). *Bank Danych Lokalnych*. 11.11.2023.
- Beames, A., Claassen, G. D. H., Akkerman, R. (2021). Logistics in the circular economy: challenges and opportunities. W: J. Rezaei (red.), *Strategic Decision Making for Sustainable Management of Industrial Networks* (s. 1–14). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55385-2_1
- Bednarzewska, K. E. (2016). Potrójna helisa jako model współpracy w budowaniu atrakcyjności inwestycyjnej miast. *Organizacja i Zarządzanie: Kwartalnik naukowy*, 2, 5–20.
- Berg, H., Wilts, H. (2019). Digital platforms as market places for the circular economy – Requirements and challenges. *Nachhaltigkeits Management Forum | Sustainability Management Forum*, 27(1), 1–9. <https://doi.org/10.1007/s00550-018-0468-9>
- Bergström, C. F. (2012). *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*. Oxford Studies in European Law.
- Berlińska, D. (2003). Regionalne grupy interesu jako czynnik erozji państwa narodowego w kontekście integracji europejskiej. W: Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teorie i działanie*. Adam Marszałek.
- Bernatowicz, W. (2021). *Gospodarka obiegu zamkniętego w przedsiębiorstwach województwa podkarpackiego*. Wroconsult Sp. z o.o. oraz Ekovert Łukasz Szkudlarek.
- Bertalanffy, L. (1967). General theory of systems: Application to psychology. *Social Science Information*, 6(6), 125–136.
- Bierzyńska-Sudoł, M. (2018). Zintegrowane inwestycje terytorialne jako czynnik rozwoju regionu kujawsko-pomorskiego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 129.
- Bitonti, A., Harris, P. (red.) (2017). *Lobbying in Europe*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55256-3>
- Blackburn, O., Ritala, P., Keränen, J. (2023). Digital platforms for the circular economy: Exploring meta-organizational orchestration mechanisms. *Organization & Environment*, 36(2), 253–281. <https://doi.org/10.1177/10860266221130717>
- Blanchard, O., Amighini, A., Giavazzi, F. (2010). *Macroeconomics: A European Perspective*. Prentice Hall.
- Blomsma, F., Tennant, M., Ozaki, R. (2023). Making sense of circular economy: Understanding the progression from idea to action. *Business Strategy and the Environment*, 32(3), 1059–1084. <https://doi.org/10.1002/bse.3107>
- Blömeke, S., Mennenga, M., Herrmann, C., Kintscher, L., Bikker, G., Lawrenz, S., Sharma, P., Rausch, A., Nippraschk, M., Goldmann, D., Poschmann, H.,

- Brüggemann, H., Scheller, C., Spengler, T. (2020). Recycling 4.0: An integrated approach towards an advanced circular economy. *Proceedings of the 7th International Conference on ICT for Sustainability*, 66–76. <https://doi.org/10.1145/3401335.3401666>
- Błasiak, Z. A. (2018). Przestrzenne aspekty rozwoju regionalnego. Teorie lokalizacji w historycznej i aplikacyjnej konfrontacji. *Roczniki Ekonomii i Zarządzania*, 10(46)(3), 51–79. <https://doi.org/10.18290/reiz.2018.10.3-4>
- Bolger, K., Doyon, A. (2019). Circular cities: Exploring local government strategies to facilitate a circular economy. *European Planning Studies*, 27(11), 2184–2205. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1642854>
- Borchardt, K.-D. (2016). *ABC prawa Unii Europejskiej*. http://www.europedirect-gdansk.morena.org.pl/wp-content/uploads/2015/08/ABC_prawa_UE.pdf (dostęp: 2.04.2026).
- Borkowska, W. (2020). Metodologia badań nad komitologią w zakresie analizy wpływu jej funkcjonowania na treść prawa uchwalanego w Unii Europejskiej. *Przegląd Europejski*, 1, 21–28. <https://doi.org/10.31971/1641-2478pe.1.20.2>
- Borusiak, B. (2023). Dylematy i wyzwania ekonomii postwzrostu – perspektywa konsumentów, państwa i przedsiębiorstw. *Studia BAS*, 74(2). <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.09>
- Borys, T. (2009). Organizacje międzynarodowe wobec globalnych problemów. *International Journal of Management and Economics*, 25, 45–63.
- Borzel, T., Risse, T. (red.) (2016). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press.
- Bote Alonso, I., Sánchez-Rivero, M. V., Montalbán Pozas, B. (2022). Mapping sustainability and circular economy in cities: Methodological framework from europe to the Spanish case. *Journal of Cleaner Production*, 357, 131870. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.131870>
- Boulding, K. E. (1966). *The Economics of the Coming Spaceship Earth*. W: H. Jarrett (red.), *Environmental Quality in a Growing Economy* (s. 3–14). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bourdin, S., Torre, A. (2020). The circular economy as a means of territorialisation of the EU industry. *Symphonya. Emerging Issues in Management*, 2, 33–40. <https://doi.org/10.4468/2020.2.04bourdin.torre>
- Bourguignon, D. (2016). *Closing the loop: New circular economy package*. Briefing. Brussels: European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573899/EPRS_BRI\(2016\)573899_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573899/EPRS_BRI(2016)573899_EN.pdf) (dostęp: 12.04.2026).
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: The logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365–390. <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>
- Brańka, P. (2010). Internacjonalizacja gospodarki a współczesne teorie rozwoju regionalnego. *Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*, 821.

- Brańka, P. (2011). *Internacjonalizacja gospodarki jako czynnik rozwoju regionalnego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (Seria: Monografie, 206).
- Braun, M. (2014). *Europeanization of Environmental Policy in the New Europe*. Routledge. <https://www.book2look.com/embed/9781317139140> (dostęp: 12.04.2026).
- Braungart, M., McDonough, W. (2002). *Cradle to Cradle*. Random House. North Point Press.
- Bringezu, S. (2002). Material flow analysis – Unveiling the physical basis of economies. W: P. Bartelmus (red.), *Unveiling Wealth On Money, Quality of Life and Sustainability*. Kluwer Academic Publishers.
- Brol, R. (2008). Planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego. *Zeszyty Naukowe WWSZiP*, 11.
- Brol, R. (red.) (2009). *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Bruszt, L. (2008). Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich. *Zarządzanie Publiczne*, 1(3).
- Bryl, Ł. (2013). *Znaczenie „nowej gospodarki” we współczesnych przedsiębiorstwach międzynarodowych*. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- BSI (2017). *BS 8001 – A Guide*. BSI Group.
- BSI (2023). *The British Standards Institution*. <https://www.bsigroup.com/en-GB/> (dostęp: 2.04.2026).
- Buch-Hansen, H., Nesterova, I. (2023). Less and more: Conceptualising degrowth transformations. *Ecological Economics*, 205, 107731. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107731>
- Bukowski, H. (2018). *W kierunku gospodarki cyrkularnej: Rekomendacje rozwoju i implementacji praktycznych rozwiązań dla biznesu*. Instytut Innowacyjna Gospodarka.
- Bukowski, P. (2016). Efekty funkcjonowania programu narodów zjednoczonych do spraw ochrony środowiska. *Globalizacja a regionalna ochrona środowiska*. W: J. Kundera (red.), *Globalizacja a regionalna ochrona środowiska* (s. 213–236). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bunea, A. (2019). Regulating European Union lobbying: In whose interest? *Journal of European Public Policy*, 26(11), 1579–1599. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1539115>
- Bunea, A., Ibenskas, R., Weiler, F. (2022). Interest group networks in the European Union. *European Journal of Political Research*, 61(3), 718–739. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12471>
- Burchard-Dziubińska, M. (2023). Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. *Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN*.
- Burchard-Dziubińska, M., Burzyńska, D. (2023). Rola funduszy ekologicznych w finansowaniu działań prośrodowiskowych. *Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN*.

- Burchard-Dziubińska, M., Rzeńca, A., Drzazga, D. (2014). *Zrównoważony rozwój – Naturalny wybór*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7969-090-9>
- Burgess, M., Holmes, H., Sharmina, M., Shaver, M. P. (2021). The future of UK plastics recycling: One bin to rule them all. *Resources, Conservation and Recycling*, 164, 105191. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.105191>
- Burns, C., Tobin, P., Sewerin, S. (2019). European environmental policy at a time of crisis: Benign neglect, or a leader losing pace? W: Ch. Burns, P. Tobin, S. Sewerin (red.), *The Impact of the Economic Crisis on European Environmental Policy*. Oxford Academic.
- Cai, Y., Etzkowitz, H. (2020). Theorizing the Triple Helix model: Past, present, and future. *Triple Helix Journal*, 1–38. <https://doi.org/10.1163/21971927-bja10003>
- Calisto Friant, M., Vermeulen, W. J. V., Salomone, R. (2021). Analysing European Union circular economy policies: Words versus actions. *Sustainable Production and Consumption*, 27, 337–353. <https://doi.org/10.1016/j.spc.2020.11.001>
- Camagni, R. (red.) (2017). From city hierarchy to city network: Reflections about an emerging paradigm. *Seminal Studies in Regional and Urban Economics: Contributions from an Impressive Mind*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-57807-1>
- Carayannis, E. G., Campbell, D. F. J. (2022). Towards an emerging unified theory of helix architectures (EUTOHA): Focus on the quintuple innovation helix framework as the integrative device. *Triple Helix*, 9(1), 65–75. <https://doi.org/10.1163/21971927-bja10028>
- Carayannis, E. G., De Oliveira Monteiro, S. P. (red.) (2017). *The Quadruple Innovation Helix Nexus: A Smart Growth Model, Quantitative Empirical Validation, and Operationalization for OECD Countries*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-55577-9>
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., Campbell, D. F. (2012). The Quintuple Helix innovation model: Global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(1), 2. <https://doi.org/10.1186/2192-5372-1-2>
- Castells, M. (2008). *Spółeczeństwo sieci*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- CCFG (2023). *Circular economy indicators*. <https://www.circularcityfundingguide.eu/how-to-create-programmes-financing-circular-economy-projects/project-screening-and-selection/circular-economy-indicators/> (dostęp: 12.04.2026).
- CCRE (2023). *The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)*. <https://www.ccre.org/> (dostęp: 2.04.2026).
- CEF (2022). *Circularity Gap Report Poland*. Warszawa, INNOWO, & Natural State.
- Charef, R., Ganjian, E., Emmitt, S. (2021). Socio-economic and environmental barriers for a holistic asset lifecycle approach to achieve circular economy: A pattern-matching method. *Technological Forecasting and Social Change*, 170, 120798. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.120798>
- Charonis, G.-K. (2021). Degrowth, steady state and circular economies: Alternative discourses to economic growth. *Society Register*, 5(3), 75–94. <https://doi.org/10.14746/sr.2021.5.3.05>

- Chavance, B. (2002). Why national trajectories of post-socialist transformation differ? *Journal of Economics and Business*, V(1), 47–65.
- Chądzyński, J., Nowakowska, A., Przygodzki, Z. (2007). *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*. CeDeWu.
- Chevauché, C. (2023). *How to regulate circular economy at the international level?* <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/economy/how-to-regulate-circular-economy-at-the-international-level/> (dostęp: 2.04.2025).
- Chiappetta Jabbour, C. J., Sarkis, J., Lopes de Sousa Jabbour, A. B., Scott Renwick, D. W., Singh, S. K., Grebinevych, O., Kruglianskas, I., Filho, M. G. (2019). Who is in charge? A review and a research agenda on the 'human side' of the circular economy. *Journal of Cleaner Production*, 222, 793–801. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.03.038>
- Chojnicki, Z. (1989). Podstawowe aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego. *Samorząd Terytorialny*, 18, 107–121.
- Christiansen, T., Polak, J. (2009). Comitology between Political Decision-Making and Technocratic Governance: Regulating GMOs in the European Union. *Eispascope*.
- Churski, P. (2012). Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna / Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, 19, 14–54.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41, 31–50. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2018.41.04>
- Churski, P., Perdał, R., Konecka-Szydłowska, B., Herodowicz, T. (2018). Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(73), 70–98. <https://doi.org/10.7366/1509499537304>
- Cicchello, A. F., Gatto, A., Salerno, D. (2023). At the nexus of circular economy, equity crowdfunding and renewable energy sources: Are enterprises from green countries more performant? *Journal of Cleaner Production*, 410, 136932. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.136932>
- Cini, M. (2017). EU decision-making on inter-institutional agreements: Defining (common) rules of conduct for European lobbyists and public servants. W: M. Hosli, A. Kreppel, B. Plechanovová, A. Verdun (red.), *Decision Making in the EU before and after the Lisbon Treaty* (s. 23–38). Routledge.
- Ciok, S., Dobrowolska-Kaniewska, H. (2009). *Polityka innowacyjna państwa a regionalny potencjał innowacyjny: Przykład Dolnego Śląska*. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Cipriani, G. (2011). *The EU Budget: Responsibility without Accountability?* Centre for European Policy Studies.
- CL (2023). *CircLean Industrial symbiosis*. <https://circlean-symbiosis.eu/> (dostęp: 12.04.2026).

- Clube, R. K. M., Tennant, M. (2023). What would a human-centred 'social' circular economy look like? Drawing from Max-Neef's Human-Scale Development proposal. *Journal of Cleaner Production*, 383, 135455. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.135455>
- Coen, D., Richardson, J. J. (red.) (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford University Press.
- Coenen, J., Van Der Heijden, R. E. C. M., Van Riel, A. C. R. (2023). Expediting the implementation of closed-loop supply chain management: A facilitated case study on re-using timber in construction projects. *Circular Economy and Sustainability*, 3(1), 93–124. <https://doi.org/10.1007/s43615-022-00186-6>
- Colander, D., Holt, R., Rosser, B. (2004). The changing face of mainstream economics. *Review of Political Economy*, 16(4), 485–499. <https://doi.org/10.1080/0953825042000256702>
- Colasante, A., D'Adamo, I., Morone, P., Rosa, P. (2022). Assessing the circularity performance in a European cross-country comparison. *Environmental Impact Assessment Review*, 93, 106730. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106730>
- Collias, D. I., James, M. I., Layman, J. M. (2021). Introduction – Circular economy of polymers and recycling technologies. W: D. I. Collias, M. I. James, J. M. Layman (red.), *ACS Symposium Series* (391; s. 1–21). American Chemical Society. <https://doi.org/10.1021/bk-2021-1391.ch001>
- Corvellec, H., Stowell, A. F., Johansson, N. (2022). Critiques of the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 26(2), 421–432. <https://doi.org/10.1111/jiec.13187>
- Cramer, J. (2017). The Raw Materials Transition in the Amsterdam Metropolitan Area: Added value for the economy, well-being, and the environment. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 59(3), 14–21. <https://doi.org/10.1080/00139157.2017.1301167>
- Cramer, J. (2020). *How Network Governance Powers the Circular Economy: Ten guiding principles for building a circular economy, based on Dutch experiences*. Amsterdam Economic Board.
- CSRC (2023). *Portal GOZ w praktyce to centrum wiedzy i praktycznych rozwiązań z zakresu gospodarki obiegu zamkniętego dla biznesu*. <https://gozwpraktyce.pl/> (dostęp: 12.04.2026).
- Cullen, J. M. (2017). Circular economy: Theoretical benchmark or perpetual motion machine?: ce: theoretical benchmark or perpetual motion machine? *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 483–486. <https://doi.org/10.1111/jiec.12599>
- Czachór, Z., Ruszkowski, J. (2021). Proces wzmacniania kompetencji Parlamentu Europejskiego a nowa pozycja parlamentów narodowych w systemie politycznym Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy*, 5(166), 9–33. <https://doi.org/10.31268/PS.2021.58>
- Czarnecki, K., Lutrzykowski, A., Musiałkiewicz, R. (red.) (2017). *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie: Aktualne problemy i wyzwania*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.

- Czarnecki, S., Piotrowska, E., Riedel, R. (2021). Green advocacy and climate and energy policy access in Central Eastern Europe. W: M. Dobbins, R. Riedel (red.), *Exploring organized interests in post-communist policy-making: The „Missing Link”* (s. 127–144). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003049562-10>
- Czerminska, M. (2021). Commercial policy and international security: The European Union as soft power. *European Research Studies Journal*, XXIV(4B), 382–396. <https://doi.org/10.35808/ersj/2663>
- Czykier-Wierzbza, D. (2016). Wpływ strategii Europa 2020 na politykę spójności w Polsce w latach 2014–2020. *Zarządzanie i Finanse = Journal of Management and Finance*, 14(4).
- Czyż, T. (2012). Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w ujęciu subregionalnym = The level of socio-economic development of Poland: A subregional approach. *Przegląd Geograficzny*, 84(2), 219–236. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2012.2.3>
- Ćwiklińska, J. (2007). Grupy interesu w semantycznej przestrzeni publicznej. *International Journal of Management and Economics*, 21, 138–147.
- Dagilienė, L., Varaniūtė, V., Bruneckienė, J. (2021). Local governments' perspective on implementing the circular economy: A framework for future solutions. *Journal of Cleaner Production*, 310, 127340. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.127340>
- Delgado, A., Rodriguez, D. J., Amadei, C. A., Makino, M. (2021). Water in circular economy and resilience (WICER). *World Bank*.
- den Hollander, M. C., Bakker, C. A., Hultink, E. J. (2017). Product design in a circular economy: Development of a typology of key concepts and terms: Key concepts and terms for circular product design. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 517–525. <https://doi.org/10.1111/jiec.12610>
- Deters, H. (2019). European environmental policy at 50: Five decades of escaping decision traps? *Environmental Policy and Governance*, 29(5), 315–325. <https://doi.org/10.1002/eet.1855>
- Dębowski, T. (2013). Rozwój regionalny Polski w kontekście wykorzystania środków unijnych. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 2(62), 79–91.
- Dialer, D., Richter, M. (red.) (2019). *Lobbying in the European Union: Strategies, Dynamics and Trends*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98800-9>
- Dołzbłasz, S. (2008). Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie regionalnym i lokalnym w Europie jako element polityki spójności. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 21.
- Domański, B. (2021). Sprawiedliwość społeczna a przestrzenne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski – kilka refleksji dyskusyjnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 84(2), 109. <https://doi.org/10.7366/1509499528407>
- Domorenok, E. (2009). The Committee of the Regions: In search of identity. *Regional & Federal Studies*, 19(1), 143–163. <https://doi.org/10.1080/13597560802692470>

- Drzazga, D. (2019). *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Drzazga, D. (2023). Model struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego lub obszaru funkcjonalnego. *Space – Society – Economy*, 34, 7–29. <https://doi.org/10.18778/1733-3180.34.01>
- Dumała, H. (2013). Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju. W: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych* (1; s. 445–458). Warszawa: Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler.
- Dumała, H. (2020). Zgromadzenie Regionów Europejskich jako grupa interesów regionalnych jednostek terytorialnych. *Przegląd Europejski*, 1, 77–93. <https://doi.org/10.31971/1641-2478pe.1.20.5>
- Dumała, H., Łuszczuk, M., Piwowarczyk, J., Zieliński, T. (2021). Transnational municipal networks as a mechanism for marine governance toward climate change adaptation and mitigation: between potential and practice. *Frontiers in Marine Science*, 8, 626119. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.626119>
- Dunford, M., Qi, B. (2020). Global reset: COVID-19, systemic rivalry and the global order. *Research in Globalization*, 2, 100021. <https://doi.org/10.1016/j.resglo.2020.100021>
- Dunning, J. H. (1988). The eclectic paradigm of international production: A restatement and some possible extensions. *Journal of International Business Studies*, 19(1), 1–31. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490372>.
- Dymek, Ł. (2020). Rozwój regionu a krajowe dokumenty strategiczne. W: B. Solga (red.), *Województwo opolskie 1989–2019. Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne oraz wyzwania rozwojowe* (s. 15–30). Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej.
- Dziemianowicz, W. (red.) (2012). *Planowanie strategiczne: Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Dziemianowicz, W., Peszat, K. (2016). Inteligentne specjalizacje w polskich regionach peryferyjnych w świetle dotychczasowej regionalnej polityki wspierania innowacyjności. *Studia KPZK*, 170, 278–291.
- Dziemianowicz, W., Goliński, J., Szlachta, J. (2022). Dualizm ekonomiczny i megatrendy – przyczynek do dyskusji o rozwoju terytorialnym. *Prace i Studia Geograficzne*, 67(1), 75–92. <https://doi.org/10.48128/pisg/2022-67.1-05>
- Dzieńdziora, J. (2021). *Profesjonalizacja działalności lobbingsowej w świetle teorii i praktyki zarządzania*. Akademia WSB.
- Dziuba, R., Jabłońska, M., Ławińska, K., Wysokińska, Z. (2022). Overview of EU and Global conditions for the transformation of the TCLF industry on the way to a circular and digital economy (case studies from Poland). *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 25(1), 75–94. <https://doi.org/10.18778/1508-2008.25.05>

- Dz.U. (1980). Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (Dz.U. z 1980 r. poz. 287).
- Dz.U. (1985). Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). <https://lexlege.pl/europejska-karta-samorządu-lokalnego/>
- Dz.U. (1990). Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).
- Dz.U. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- Dz.U. (1998). Ustawa o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094; z 2023 r. poz. 572).
- Dz.U. (2000). Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009; z 2002 r. Nr 113, poz. 984).
- Dz.U. (2004). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2). <https://lexlege.pl/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej/>
- Dz.U. (2005). Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).
- Dz.U. (2006). Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259).
- Dz.U. (2014). Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1146).
- Dz.U. (2016). Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. UE, C202/15. 7.6.2016, s. 13–46).
- Dz.U. (2020). Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.).
- Dz.U. (2022a). Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).
- Dz.U. (2022b). Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1079).
- Dz.U. (2023). Regulamin Wewnętrzny Europejskiego Komitetu Regionów (Dz.U. L 266 z 13.10.2022, s. 21).
- Dz.U. (2023a). Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688).
- Dz.U. (2023b). Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).
- EASAC (red.) (2016). *Indicators for a Circular Economy*. EASAC Secretariat, Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina.
- EC (2010). *Europa 2020: Strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/>

- europe-2020-the-european-union-strategy-for-growth-and-employment.html (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2014). *Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. zmieniająca decyzję 2000/532/WE w sprawie wykazu odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE*.
- EC (2016). *Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. <https://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor> (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2018a). *Cohesion Policy beyond 2020: Commission helps Europe's regions become more innovative*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/06/19-06-2018-cohesion-policy-beyond-2020-commission-helps-europe-s-regions-become-more-innovative (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2018b). *Measuring circular economy – New metrics for development?* <https://ec.europa.eu/newsroom/env/items/624232/en> (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2019a). *The European Commission's priorities*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_en (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2019b). *UE w roli światowego lidera. Europejski Zielony Ład*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/fs_19_6721 (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2019c). *What is the European Green Deal?* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6714 (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2020). *New Circular Economy Action Plan*. https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2021a). *Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1131*.
- EC (2021b). „Gotowi na 55”: Osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. W drodze do neutralności klimatycznej. COM(2021) 550 final.
- EC (2021c). *Wykonanie, monitorowanie i ewaluacja Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w latach 2021–2027, dokument roboczy służb KE*. SWD(2021) 198.
- EC (2021d). *Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czynić poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021/C 58/01)*.
- EC (2023a). *Annual report on the functioning of the Transparency Register 2022*.
- EC (2023b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2023) 306 final.
- EC (2023c). *Data story complements the Staff Working Document on the outcome of programming*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/d6tf-zqvc> (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023d). *Ekologiczniejsza i bardziej zrównoważona Europa*. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/environment_pl (dostęp: 12.04.2026).

- EC (2023e). *Indicators for a Circular Economy*. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/measuring-circular-economy/indicators-circular-economy> (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023f). *Interreg: European Territorial Co-operation*. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023g). *Jak zorganizowana jest Komisja*. https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/how-commission-organised_pl (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023h). *Komisja Europejska*. https://commission.europa.eu/index_pl (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023i). *New Cohesion Policy*. Directorate-General for EU regional and urban policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023j). *Polityka Regionalna*. https://ec.europa.eu/regional_policy/home_en (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023k). *Procedura komitetowa*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_pl (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023l). *Rejestr służący przejrzystości*. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_pl (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023m). *Rozporządzenie uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE w odniesieniu do standardów sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju*. C(2023) 5303 final (dostęp: 12.04.2026).
- EC (2023n). *Zrównoważony rozwój*. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/sustainable-development.html> (dostęp: 12.04.2026).
- Eckert, E., Kovalevska, O. (2021). Sustainability in the European Union: Analyzing the discourse of the European Green Deal. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(2), 80. <https://doi.org/10.3390/jrfm14020080>
- ECOR (1994). *Speech by Jacques Blanc (10 March 1994)*.
- ECOR (1995). *Cooperation agreement between the EESC and the CoR*. Doc. CES-CDR3/99.
- ECOR (2001). *Cooperation agreement between the European Commission and the Committee of the Regions (20 September 2001)*.
- ECOR (2006). *Miejsce współpracy zdecentralizowanej w reformie polityki rozwojowej Unii Europejskiej*. 2006/C 115/09.
- ECOR (2009). *Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*.
- ECOR (2012a). *Protocol on cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*.
- ECOR (2012b). *Tworzenie europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów: Biała księga komitetu regionów – działania następcze*.
- ECOR (2015). *Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe*.

- ECOR (2016). *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*.
- ECOR (2017). *The role of waste-to-energy in the circular economy*.
- ECOR (2018). *European Strategy for Plastics in a Circular Economy*.
- ECOR (2020a). *New circular economy Action Plan*.
- ECOR (2020b). *The History of the Committee of the Regions (1994–2019): 25 years of cities and regions furthering European integration*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/501>
- ECOR (2022). *EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles*.
- ECOR (2023a). *Europejski Komitet Regionów*. <https://cor.europa.eu/> (dostęp: 12.04.2026).
- ECOR (2023b). *EWRC*. <https://europa.eu/regions-and-cities/> (dostęp: 12.04.2026).
- EEA (2016). *Circular economy in Europe: Developing the knowledge base*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2800/51444>
- Ehrenfeld, J., Gertler, N. (1997). Industrial ecology in practice: The evolution of interdependence at Kalundborg. *Journal of Industrial Ecology*, 1(1), 67–79. <https://doi.org/10.1162/jiec.1997.1.1.67>
- Eising, R. (2008). Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance*, 3. <https://doi.org/10.12942/lreg-2008-4>
- EKES (2018). *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”*.
- EKES (2023). *Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny*. <https://www.eesc.europa.eu/en> (dostęp: 12.04.2026).
- EM (2023). *Recykling tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym*. <https://www.euro-machinery.com/pl/recykling-tworzyw-sztucznych-w-gospodarce-o-obiegu-zamknietym/> (dostęp: 12.04.2026).
- EMAF (2013). *Towards the circular economy. Vol. 1: An economic and business rationale for an accelerated transition*. Ellen MacArthur Foundation.
- EMAF (2015a). *Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe*. Ellen MacArthur Foundation.
- EMAF (2015b). *Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: Biznesowe uzasadnienie przyspieszonej zmiany*. Fundacja Ellen MacArthur.
- EMAF (2023). *Mapping Circular Economy Indicators to EU Reporting Requirements*. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circulytics-esrs> (dostęp: 12.04.2026).
- Enderlein, H., Wälti, S., Zürn, M. (red.) (2010). *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar.
- EP (2004). *Strategia Lizbońska: Zwiększenie konkurencyjności Europy, więcej lepszych miejsc pracy*. <https://www.europarl.europa.eu/highlights/pl/1001.html> (dostęp: 12.04.2026).
- EP (2018a). *Ramy monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-8-2018-000087_PL.html (dostęp: 12.04.2026).

- EP (2018b). *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie następnych WRF: przygotowanie stanowiska Parlamentu dotyczącego WRF na okres po 2020 r.*
- EP (2023a). *Legislative Train Schedule on a European Green Deal*. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal> (dostęp: 12.04.2026).
- EP (2023b). *Lobby groups and transparency*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups> (dostęp: 12.04.2026).
- EP (2023c). *Polityka ochrony środowiska: Ogólne zasady i podstawowe ramy*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/polityka-ochrony-srodowiska-ogolne-zasady-i-podstawowe-ramy> (dostęp: 12.04.2026).
- Eriksen, E. O., Fossum, J. E. (2005). Closing of the EU's legitimacy gap? *The European Constitution: The Rubicon Crossed?*, University of Oslo-Arena Report (3). <https://www.yumpu.com/en/document/read/26952194/closing-of-the-eus-legitimacy-gap> (dostęp: 12.04.2026).
- Ervin, J. (2013). The three new R's for protected areas: Repurpose, reposition and reinvest. *Parks*, 19(2), 75–85. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2013.PARKS-19-2.JE.en>
- ESPAS (2017). *Światowe tendencje do 2030 r.: Czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* ESPAS. <https://espas.eu/files/generated/document/en/espas-report-2015pl.pdf> (dostęp: 12.04.2026).
- Etzkowitz, H. (1991). Academic–industry relations: An international perspective. *Physics World*, 4(12), 24–25. <https://doi.org/10.1088/2058-7058/4/12/27>
- Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix – University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, 14(1), 14–19.
- Eurostat (2020). *EU's circular material use rate increased in 2020*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211125-1> (dostęp: 12.04.2026).
- Eurostat (2025). *Material flow diagram*. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/sankey/circular_economy/sankey.html?geos=EU27&year=2021&unit=THS_T&materials=TOTAL&highlight=0&nodeDisagg=0101100100&flowDisagg=false&language=EN&material=TOTAL (dostęp: 12.04.2026).
- Eurostat (2026). *Eurostat*. <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/egd-statistics/> (dostęp: 22.08.2026).
- Evans, A. (1998). European Union decision-making, third states and comitology. *International and Comparative Law Quarterly*, 47(2), 257–277. <https://doi.org/10.1017/S0020589300061856>
- Fedorowicz, M. K. (2023). Legal instruments for control of expenditure from the EU Budget in the light of EU and Polish law. *Białostockie Studia Prawnicze*, 28(2), 99–113. <https://doi.org/10.15290/bsp.2023.28.02.07>
- Fendler, M. (2005). *Komitety i komitologia*. Instytut Europejski w Łodzi (Seria: Podręczniki i Materiały Dydaktyczne / Instytut Europejski, nr 22).

- Fetting, C. (2020). The European Green Deal. *ESDN Office*. https://www.esdn.eu/fileadmin/ESDN_Reports/ESDN_Report_2_2020.pdf (dostęp: 12.04.2026).
- Figge, F., Thorpe, A. S., Gutberlet, M. (2023). Definitions of the circular economy: Circularity matters. *Ecological Economics*, 208, 107823. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2023.107823>
- Figge, F., Thorpe, A. S., Manzhynski, S. (2021). Between you and I: A portfolio theory of the circular economy. *Ecological Economics*, 190, 107190. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107190>
- Fisk, P. (2010). *People, Planet, Profit: How to Embrace Sustainability for Innovation and Business Growth*. Kogan Page.
- Florczak, A., Lisowska, A. (2014). *Organizacje międzynarodowe w działaniu*. OTO Agencja Reklamowa.
- Florczak, W. (2009). Koncepcja wzrostu endogenicznego i gospodarki opartej na wiedzy w naukach ekonomicznych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, LXXX, 215–239.
- Fogarassy, C. (2017). *The Theoretical Background of Circular Economy and the Importance of it's Application at Renewable Energy Systems*. Szent Istvan Publising House.
- Foltynowicz, Z. (2024). Seria norm ISO 59000 dla GOZ-u. *Energia i Recykling: Gospodarka Obiegu Zamkniętego*, 9.
- Frone, D. F., Frone, S. (2023). Green public procurement as a circular economy policy. *Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 23(2), 237–246.
- Frontsh1p (2022). *Deliverable Number: D2.1 Policy Framework and Market Analysis – Policy*. https://frontsh1p.eu/wp-content/uploads/2023/05/Frontsh1p_D2.1-Policy-Framework-and-Market-Analysis.pdf (dostęp: 12.04.2026).
- Gałązka, A. (2017). Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego. *Studia BAS*, 47, 9–61.
- Ganowicz-Bączyk, A. (2013). Ekonomia w służbie zrównoważonego rozwoju. *Studia Ecologiae et Bioethicae*, 11(1), 29–45. <https://doi.org/10.21697/seb.2013.11.1.02>
- Gaspar, M., Juliao, J., Tjahjono, B. (2018). Circular economy in a Multiple Helix perspective: A review. W: *Proceedings of MAC-ETL 2018 in Prague* (s. 41–48). Prague: Czech Institute of Academic Education.
- Geels, F. W. (2020). Micro-foundations of the multi-level perspective on socio-technical transitions: Developing a multi-dimensional model of agency through crossovers between social constructivism, evolutionary economics and neo-institutional theory. *Technological Forecasting and Social Change*, 152, 119894. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2019.119894>
- Geiger, A. (2012). *EU Lobbying Handbook*. BookBay.
- Geisendorf, S., Pietrulla, F. (2018). The circular economy and circular economic concepts-a literature analysis and redefinition. *Thunderbird International Business Review*, 60(5), 771–782. <https://doi.org/10.1002/tie.21924>

- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M. P., Hultink, E. J. (2017). The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 143, 757–768. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>
- Genstwa, N. (2022). *Rozwój gospodarczy regionów Polski a zmiany emisji gazów cieplarnianych (badania w kontekście środowiskowej krzywej Kuznetsa)*. Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
- Georgescu-Roegen, N. (1975). Energy and economic myths. *Southern Economic Journal*, 41(3), 347. <https://doi.org/10.2307/1056148>
- Ghisellini, P., Cialani, C., 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>
- Georgica, J. P., Gorzelak, G. (red.) (1992). *Gmina – przedsiębiorczość – promocja*. Wydawnictwa Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gilowska, Z. (1998). *Kierunki polityki regionalnej Polski*. Michał Swianiewicz.
- Godłów-Legiedź, J. (2003). Nowa ekonomia instytucjonalna: Nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój. *Współczesne Problemy Gospodarki Światowej*, 169.
- Goh, C. S., Chong, H.-Y., Jack, L., Mohd Faris, A. F. (2020). Revisiting Triple Bottom Line and sustainable construction: A systematic review. *Journal of Cleaner Production*, 252. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119884>
- Gołębiewski, J. (2019). *Systemy żywnościowe w warunkach gospodarki cyrkularnej: Studium porównawcze krajów Unii Europejskiej*. Wydawnictwo SGGW.
- Gorynia, M. (2001). Luka konkurencyjna – Koncepcja i metodyka badania. *Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej*, 32, 172–179.
- Gorynia, M. (2002). Internacjonalizacja gospodarki a polityka gospodarcza w warunkach integracji i globalizacji. W: M. Gorynia (red.), *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa i gospodarki* (s. 63–83). Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Gorynia, M., Jankowska, B. (2007). Teorie internacjonalizacji. *Gospodarka Narodowa*, 10(194), 21–44. <https://doi.org/10.33226/0867-0005.2007.10.2>
- Gorzelak, G. (1995). *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*. Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gorzelak, G., Jałowiecki, B. (2001). Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, 41–59.
- Gorzelak, G., Smętkowski, M. (2019). *Raport. Rozwój regionalny. Polityka regionalna*, 10. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Gouardères, F. (2023). *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/214/fundusz-na-rzecz-sprawiedliwej-transformacji> (dostęp: 12.04.2026).
- GOZ (2023). *GOZ w praktyce*. <https://gozwpraktyce.pl/> (dostęp: 12.04.2026).
- Gralak, A. (2021). Wdrażanie modelu gospodarczego opartego na obiegu zamkniętym w biogospodarce. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie – Problemy Rolnictwa Światowego*, 21(3), 24–40. <https://doi.org/10.22630/PRS.2021.21.3.11>

- Gralak, A., Grochowska, R., Szczepaniak, I. (2022). Determinants of implementation of the circular economy in the food processing sector on the example of the dairy industry. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, 372(3), 64–84. <https://doi.org/10.30858/zer/152535>
- Gralak, K. (2016). Instrumenty planowania lokalnego w procesie pozyskiwania funduszy unijnych w latach 2014–2020. *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, 4.
- Graniszewski, L. (2013). Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowym. *Studia Politologiczne*, 27.
- Greenwood, J. (1997). *Representing Interest of the European Union*. Macmillan.
- Greenwood, J. (2019). Interest representation in the EU: An open and structured dialogue? W: D. Dialer, M. Richter (red.), *Lobbying in the European Union* (s. 21–31). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98800-9_2
- Greta, M., Otto, J. (2016). *Proces decyzyjny i zarządczy w Unii Europejskiej: Znaczenie systemu agencyjnego*. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Greta, M., Tomczak-Woźniak, E. (2013). Problem of cohesion in new EU regional policy 2014–2020. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4(64), 3–12. <https://doi.org/10.15290/ose.2013.04.64.01>
- Griebel, C. (2020). *Grenzgänger in der trinationalen Region Basel Grenzüberschreitende Mobilität und transnationaler sozialer Raum*. Universität Basel.
- Grosse, G. (2009). *Cele i zasady polityki regionalnej państwa* Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse, T. G. (2001). Wływ procesów globalnych i integracji europejskiej na polski system polityki. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2–3(6), 77–100.
- Grosse, T. G. (2012). Dwupoziomowy system polityczny w Europie. *Przegląd Europejski*, 2.
- Gruchelski, M., Niemczyk, J. (2016). The 2030 Agenda for sustainable development goals and sustainable development goals – Chances of implementation. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego*, 1, 22–125.
- Gruchman, B. (1992). Nowy paradygmat rozwoju regionalnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2, 19–24.
- Grupa, R., Koziół, M. (2014). The regional policy of the European Union and its impact on the functioning of Polish economy. *Gospodarka w Praktyce i Teorii / Economy in Practice and Theory*, 36(3). <https://doi.org/10.18778/1429-3730.36.02>
- Grzela, J. (2018). Fińska koncepcja zrównoważonego rozwoju w świetle Agendy 2030. Wybrane aspekty. *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka*, 1.
- Grzelak, A., Łacny, J. (2011). Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 4(32).
- Grzesiuk, K. (2015). *Zakorzenienie społeczne gospodarki. Koncepcja Marka Granovettera*. Wydawnictwo KUL.

- Grzeszczak, J. (1999). Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. *Prace Geograficzne*, 173.
- GUS (2022a). *Oficjalne statystyki SDG – wskaźniki dla priorytetów krajowych*. GUS. https://sdg.gov.pl/statistics_nat/ (dostęp: 2.04.2026).
- GUS (2022b). *Raport 2022 Polska na drodze zrównoważonego rozwoju*. Główny Urząd Statystyczny, Departament Opracowań Statystycznych.
- GUS (2023). *GUS. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023*. Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Gwosdz, K., Domański, B., Bilska-Wodecka, E. (2020). Localised capabilities as an intermediating factor in the transition from an old to a new development path: The case of post-socialist industrial towns. *Moravian Geographical Reports*, 28(2), 123–135. <https://doi.org/10.2478/mgr-2020-0010>
- Hajduga, P. (2014). Territorial aspect of regional development in the new cohesion policy / Terytorialny aspekt rozwoju regionalnego w nowej polityce spójności. *Biblioteka Regionalisty*, 14, 39–50. <https://doi.org/10.15611/br.2014.1.04>
- Haller, M. (2008). *European Integration as an Elite Process: The Failure of a Dream?* Routledge.
- Harasimowicz, A. (2022). *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej. <https://doi.org/10.24427/978-83-67185-15-8>
- Hardt, Ł. (2005). Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej. *Gospodarka Narodowa*, 161–162.
- Haupt, M., Hellweg, S. (2019). Measuring the environmental sustainability of a circular economy. *Environmental and Sustainability Indicators*, 1–2, 100005. <https://doi.org/10.1016/j.indic.2019.100005>
- Haupt, M., Vadenbo, C., Hellweg, S. (2017). Do we have the right performance indicators for the circular economy?: Insight into the Swiss waste management system. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 615–627. <https://doi.org/10.1111/jiec.12506>
- Hausner, J. (2019). *Společná časopřestrzeń gospodarowania: W kierunku ekonomii wartości*. Wydawnictwo Jak.
- Hawken, P., Lovins, A., Lovins, L. H. (2023). *Natural Capitalism*. Rocky Mountain Institute.
- Henrysson, M., Nuur, C. (2021). The role of institutions in creating circular economy pathways for regional development. *The Journal of Environment & Development*, 30(2), 149–171. <https://doi.org/10.1177/1070496521991876>
- Herodowicz, T. (2020). *Znaczenie polityki regionalnej Unii Europejskiej w kształtowaniu środowiskowego wymiaru rozwoju zrównoważonego w Polsce*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Hina, M., Chauhan, C., Kaur, P., Kraus, S., Dhir, A. (2022). Drivers and barriers of circular economy business models: Where we are now, and where we are heading. *Journal of Cleaner Production*, 333, 130049. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.130049>

- Hix, S., Høyland, B. (2022). *The Political System of the European Union*. Bloomsbury Publishing.
- Hobson, K. (2021). The limits of the loops: Critical environmental politics and the circular economy. *Environmental Politics*, 30(1–2), 161–179. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1816052>
- Hooghe, L., Marks, G. (1996). „Europe with the Regions”: Channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(1), 73–92. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029841>
- Hooghe, L., Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Hönnige, C., Panke, D. (2016). Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. *Journal of European Public Policy*, 23(4), 624–642. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839>
- Hryniewicz, J., Jałowiecki, B. (1997). *System polityczny a rozwój gospodarczy*. Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Hryniewicz, J. T. (2000). Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(2).
- Hryniewicz, J. T. (2010). Teoria „centrum–peryferie” w epoce globalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(40).
- Huamao, X., Fengqi, W. (2007). Circular economy development mode based on system theory. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 5(4), 92–96. <https://doi.org/10.1080/10042857.2007.10677537>
- Huggins, C. (2018). Subnational transnational networking and the continuing process of local-level Europeanization. *European Urban and Regional Studies*, 25(2), 206–227. <https://doi.org/10.1177/0969776417691564>
- Huysman, S., Debaveye, S., Schaubroeck, T., Meester, S. D., Ardente, F., Mathieux, F., Dewulf, J. (2015). The recyclability benefit rate of closed-loop and open-loop systems: A case study on plastic recycling in Flanders. *Resources, Conservation and Recycling*, 101, 53–60. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2015.05.014>
- Hübner, D. (2009). Rola samorządów w polityce regionalnej. *Mazowsze Studia Regionalne*, 2, 11–32.
- Iacovidou, E., Hahladakis, J. N., Purnell, P. (2021). A systems thinking approach to understanding the challenges of achieving the circular economy. *Environmental Science and Pollution Research*, 28(19), 24785–24806. <https://doi.org/10.1007/s11356-020-11725-9>
- IAEA (2005). *Energy Indicators for Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1222_web.pdf (dostęp: 2.04.2026).
- Iano, A. L. (2020). Towards a „Europe of regions”. The regionalization systems in the European Union: Italy, Poland and Romania. A comparative analysis. *Anuarul Institutului de Istorie »George Barițiu« Series Historica*, 2, 52–63.

- IE (2019). *The European Union Delivers on Circular Economy*. <https://www.interregeurope.eu/policy-learning-platform/news/the-european-union-delivers-on-circular-economy> (dostęp: 12.04.2026).
- Intentilia, A. A. M., Surya Putra, A. A. B. N. A. (2021). From local to global: Examining sister city cooperation as paradiplomacy practice in Denpasar City, Bali, Indonesia. *Jurnal Bina Praja*, 13(2), 357–367. <https://doi.org/10.21787/jbp.13.2021.357-367>
- Interreg (2023a). *Circe*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/circe/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023b). *ECO WASTE4FOOD*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/ecowaste4food/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023c). *GPP4growth*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/gpp4growth/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023d). *Intherwaste*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/intherwaste/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023e). *Lindanet*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/lindanet/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023f). *Replace*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/replace/> (dostęp: 12.04.2026).
- Interreg (2023g). *Symbi*. <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/symbi/> (dostęp: 12.04.2026).
- Islam, M. T., Huda, N. (2019). Material flow analysis (MFA) as a strategic tool in E-waste management: Applications, trends and future directions. *Journal of Environmental Management*, 244, 344–361. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2019.05.062>
- ISO (2023). *Standardisation drives CE transition*. <https://circulareconomyalliance.com/cea-articles/standardisation-drives-ce-transition/> (dostęp: 2.04.2026).
- Itrich-Drabarek, J. (2023). *Encyklopedia administracji publicznej*. MNiSW. <https://doi.org/10.33896/978-83-8017-283-8>
- Iwaszczuk, A., Sabal, M., Nowaczek, A., Kurtyna-Bakalarska, M., Uberman, R., Mazur, J. (red.) (2022). *Wdrażanie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w praktyce gospodarczej*. Wydawnictwa AGH.
- Iyer-Raniga, U. (2019). Using the ReSOLVE framework for circularity in the building and construction industry in emerging markets. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 294(1), 012002. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/294/1/012002>
- Jabłoński, Ł. (2008). Sprzężenia pomiędzy kapitałem ludzkim i nierównościami społecznymi w teorii wzrostu endogenicznego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 786, 23–41.
- Jałowiecki, B. (1989). *Rozwój lokalny*. Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Instytut Gospodarki Przestrzennej. (Seria: *Rozwój Regionalny – Rozwój Lokalny – Samorząd Terytorialny*, 16).

- Janik, A., Łączny, J. M., Ryszko, A. (2009). *Ekonomiczne podstawy ochrony środowiska*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Janik, L., Churski, P., Ciesiołka, P. (2023). Strategia rozwoju gminy Świebodzin 2030 – przykład nowej generacji strategii rozwoju lokalnego. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 63, 230. <https://doi.org/10.14746/rrpr.2023.63.14>
- Jańczuk, L. (2013). Determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów w Polsce. *Roczniki Nauk Społecznych*, 1, 121–132.
- Jaworska, A. P. (2016). *Porównanie perspektyw finansowych 2007–2013 i 2014–2020 w Unii Europejskiej na przykładzie Polski*. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Jaworski, T. J., Grochowska, S. (2017). Circular economy – The criteria for achieving and the prospect of implementation in Poland. *Economic and Environmental Studies*, 17(4), 825–839. <https://doi.org/10.25167/ees.2017.17.4.214>
- Jewtuchowicz, A. (red.) (2004). *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Jewtuchowicz, A. (2013). Kreatywna gospodarka, kreatywne miasto – nowy model rozwoju? *Studia KPZK*, 153.
- Jewtuchowicz, A. (2016a). Miasto w gospodarce globalnej. W: A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7969-968-1.03>
- Jewtuchowicz, A. (2016b). Terytorium i terytorializacja w europejskiej polityce rozwoju regionalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 98, 221–235.
- Joshi, S., Sharma, M., Barve, A. (2023). Implementation challenges of blockchain technology in closed-loop supply chain: A Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) management perspective in developing countries. *Supply Chain Forum: An International Journal*, 24(1), 59–80. <https://doi.org/10.1080/16258312.2022.2135972>
- Jørgensen, S., Pedersen, L. J. T. (2018). *The Circular Rather than the Linear Economy*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91971-3>
- JTRS (2021). *Sprawozdanie roczne z funkcjonowania rejestru służącego przejrzystości za 2020 r.* https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=pl&reference=ANNUAL_REPORT (dostęp: 2.04.2026).
- JTSEU (2023). *Interreg Europa*. <https://www.interregeurope.eu/> (dostęp: 2.04.2026).
- Kaczmarek, F. (2021). *Pandemia Covid-19 a Cele Zrównoważonego Rozwoju*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23120.43524>
- Kaczmarek, T. (2017). Implementacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT) w miejskich obszarach funkcjonalnych. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 40, 9–24.
- Kalinowski, M. (2005). Ekonomiczne przesłanki lobbingu w świetle teorii public choice. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, 201(7–8), 29–44.

- Kalinowski, M. (2016). *Lobbing w świetle teorii wyboru publicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8088-297-3>
- Kalmykova, Y., Sadagopan, M., Rosado, L. (2018). Circular economy – From review of theories and practices to development of implementation tools. *Resources, Conservation and Recycling*, 135, 190–201. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.10.034>
- Kamiński, Z. (2021). W kierunku zintegrowanego planowania przestrzennego rozwoju regionu. *Builder*, 285(4), 51–53. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.7863>
- Karpus, K. (2023). Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, 1, 1–22. <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2023.01.06>
- Karpus, K., Rakoczy, B., Szalewska, M. (red.) (2014). *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska: Korzystanie z zasobów środowiska*. Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Karr, K. (2007). *Democracy and Lobbying in the EU*. Campus Verlag.
- Kasmi, N., Bäckström, E., Hakkarainen, M. (2023). Open-loop recycling of post-consumer PET to closed-loop chemically recyclable high-performance polyimides. *Resources, Conservation and Recycling*, 193, 106974. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2023.106974>
- Kast, F. E., Rosenzweig J. E. (1972). General Systems Theory: Applications for organization and management. *Academy of Management Journal*, 15(4), 447–465.
- Kazakova, N., Slavnetskova, L., Kulikova, M., Serdiukova, L. (2019). Evolution of universities in innovation digitalizing economy. *E3S Web of Conferences*, 135, 01091. <https://doi.org/10.1051/e3sconf/201913501091>
- Kazancoglu, I., Sagnak, M., Kumar Mangla, S., Kazancoglu, Y. (2021). Circular economy and the policy: A framework for improving the corporate environmental management in supply chains. *Business Strategy and the Environment*, 30(1), 590–608. <https://doi.org/10.1002/bse.2641>
- Keating, M. (2004). Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Society and Politics*, 9(1), 192–207. <https://doi.org/10.1080/13608740410001681479>
- Khajuria, A., Atienza, V. A., Chavanich, S., Henning, W., Islam, I., Kral, U., Liu, M., Liu, X., Murthy, I. K., Oyedotun, T. D. T., Verma, P., Xu, G., Zeng, X., Li, J. (2022). Accelerating circular economy solutions to achieve the 2030 agenda for sustainable development goals. *Circular Economy*, 1(1), 100001. <https://doi.org/10.1016/j.cec.2022.100001>
- Khmara, Y., Kronenberg, J. (2018). Degrowth in business: An oxymoron or a viable business model for sustainability? *Journal of Cleaner Production*, 177, 721–731. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.182>
- Khmara, Y., Kronenberg, J. (2023). Urban degrowth economics: Making cities better places for living, working, and playing. *Local Environment*, 28(3), 304–321. <https://doi.org/10.1080/13549839.2022.2136638>

- Kirchherr, J., Reike, D., 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>
- Kirchherr, J., Piscicelli, L., Bour, R., Kostense-Smit, E., Muller, J., Huibrechtse-Truijens, A., Hekkert, M. (2018). Barriers to the circular economy: Evidence from the European Union (EU). *Ecological Economics*, 150, 264–272. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.04.028>
- Kirpsza, A. (2014). *Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej z perspektywy konstruktywistycznego programu badawczego*. Uniwersytet Jagielloński.
- Kirpsza, A. (2018). How to win the Brussels game? Explaining the European Parliament's success under the co-decision. *World Political Science*, 14(1), 123–144.
- KIS (2023). KIS 7. *Gospodarka o obiegu zamkniętym*. <https://krajoweinteligentne.specjalizacje.pl/gospodarka-o-obiegu-zamknietym-woda-surowce-kopalne-odpady/kis-7-gospodarka-o-obiegu-zamknietym-woda-surowce-kopalne-odpady/> (dostęp: 2.04.2026).
- Kisiel, R., Wojarska, M. (red.) (2014). *Wybrane aspekty rozwoju regionalnego*. Fundacja Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach.
- Klasik, A. (2000). Strategia rozwoju regionu. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 7–22.
- Klasik, A., Kuźnik, F., Szczupak, B. (2013). *Polityka miejska w regionie*. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (s. 169–188). <https://doi.org/10.18778/7525-954-4.09>
- Kleinowski, M. (2010). Czynniki budujące siłę i potęgę państwa na arenie międzynarodowej. *Świat Idei i Polityki*, 10, 9–36.
- Klich, J. (red.) (2001). *Globalizacja*. Instytut Studiów Strategicznych.
- Klimowicz, M., Pacześniak, A. (red.) (2014). *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie: Podręcznik akademicki*. OTO.
- Klin, T., Danek, A., Stec, A., Leśniewska, K., Macała, J., Domke, R., Sawicka, M., Sułek, M., Połończyk, A. (2012). Geopolitics glossary – Research project. *Geopolitical Review*, 5, 105–176.
- KNZ (1992). *Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju*. Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> (dostęp: 2.04.2026).
- KNZ (2002). *The World Summit on Sustainable Development*. <http://www.earthsummit2002.org/> (dostęp: 2.04.2026).
- KNZ (2012). *Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju*. <https://www.unic.un.org.pl/rio20/> (dostęp: 2.04.2026).
- Kołodziejski, M. (2023). Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*.
- KOM (2011). *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”*.
- Komisja Europejska (2015). *Circular Economy Action Plan I*.
- Komisja Europejska (2022a). *Konsultacje*. https://ec.europa.eu/info/consultations_pl (dostęp: 2.04.2026).

- Komisja Europejska (2022b). *Sprawozdanie z postępów w realizacji unijnej strategii dotyczącej biogospodarki. Europejska polityka w zakresie biogospodarki: Podsumowanie i przyszłe zmiany*. Rada Unii Europejskiej.
- Konecka-Szydłowska, B., Churski, P., Herodowicz, T., Perdał, R. (2019). Europejski kontekst wpływu współczesnych megatrendów na rozwój społeczno-gospodarczy. Ujęcie syntetyczne. *Przegląd Geograficzny*, 91(2), 39–59. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2019.2.3>
- Korenik, S. (1999). *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 100.
- Korenik, S. (2012). Wyzwania i dylematy współczesnej polityki regionalnej. *Biblioteka Regionalisty*, 12, 53–62.
- Korenik, S. (2023). Nowa gospodarka a rozwój regionalny. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 67(3), 30–37. <https://doi.org/10.15611/pn.2023.3.04>
- Korenik, S., Słodczyk, J. (red.) (2005). *Podstawy gospodarki przestrzennej – Wybrane aspekty*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Korenik, S., Zakrzewska-Półtorak, A. (2011). *Teorie rozwoju regionalnego – ujęcie dynamiczne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Korhonen, J., Honkasalo, A., Seppälä, J. (2018). Circular economy: The concept and its limitations. *Ecological Economics*, 143, 37–46. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.041>
- Korolewska, M. (2017). Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw – stan obecny i zmiany w latach 2004–2015. *Studia BAS*, 1(49), 25–48.
- KOT (2022). *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2020*. Krajowe Obserwatorium Terytorialne.
- Kovacic, Z., Strand, R., Volker, T. (2020). *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries*. Routledge.
- Kozak, M., Pyszkowski, A., Szewczyk, R. (2001). *Słownik rozwoju regionalnego*. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego.
- Krämer, L. (2012). *EU Environmental Law*. Sweet & Maxwell.
- Krawiec, S. (2010). Teoria systemów jako instrumentarium badań ekonomicznych w transporcie. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Transportu i Logistyki*, 628, 259–274.
- KRM (2023). *Strategie i programy krajowe*. <https://www.gov.pl/web/ia/strategie-i-programy> (dostęp: 2.04.2026).
- Krukowska, M., Latoszek, E., Proczek, M. (red.) (2016). *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*. Dom Wydawniczy Elipsa.
- KS (2023). *Aktualne problemy związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w Polsce*. Kancelaria Senatu RP.
- Ksenicz, I. (2021). Ku modelowi polskiej paradyplomacji. *Sprawy Międzynarodowe*, 73(3), 229–250. <https://doi.org/10.35757/SM.2020.73.3.07>

- Kubicka-Żach, K. (2021). *Dokumenty strategiczne mają pomóc w działaniach dla rozwoju gminy, regionu i kraju*. <https://www.prawo.pl/samorzad/krajowe-dokumenty-strategiczne-jako-podstawa-planowania-rozwoju-regionalnego-strategie-rozwoju,78891.html> (dostęp: 2.04.2026).
- Kuchmacz, B. (2014). Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 332, 168–178.
- Kuczma, P. (2007). Definicja lobbingu według ustawy z 7 lipca 2005 r. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 69(4), 79–92.
- Kugiel, P. (2023). Cele zrównoważonego rozwoju: Nowa agenda pomocy międzynarodowej po 2015 r. *Biuletyn PISM*, 80(1317), 18 września 2015.
- Kukliński, A., Woźniak, J. (red.) (2012). *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. V. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Departament Polityki Regionalnej.
- Kulczycka, J. (2018). Wskaźniki gospodarki o obiegu zamkniętym dla Unii Europejskiej i Polski. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 53(4), 81–93. <https://doi.org/10.18778/1429-3730.53.05>
- Kulczycka, J. (2020). *Wskaźniki monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym*. Wydawnictwo IGSMiE PAN.
- Kulczycka, J. (red.) (2019). *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*. Wydawnictwo IGSMiE PAN.
- Kulczycka, J. (red.) (2021). *Ewaluacja gospodarki o obiegu zamkniętym. Bariery, korzyści, wyzwania*. Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN. <https://doi.org/10.33223/ego202111>
- Kumar, P., Singh, R. K., Kumar, V. (2021). Managing supply chains for sustainable operations in the era of industry 4.0 and circular economy: Analysis of barriers. *Resources, Conservation and Recycling*, 164, 105215. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.105215>
- Kuraś, P. (2022). *Internacjonalizacja przedsiębiorstwa. Strategia – zarządzanie – pomiar*. Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej. <https://doi.org/10.17512/CUT/9788371939181>
- Kurczewska, U. (2011). *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kusideł, E., Gajdos, A., Górniak, J., Antczak, E. (2017). *Raport końcowy z badania pt. „Ewaluacja mid-term Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2020”*.
- Kuźma, M. (2020). Rola nowej ekonomii instytucjonalnej w wyjaśnianiu procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 61(1), 55–72. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2020.1.4>
- Kwaśniewski, J. (2021). Rozwój zrównoważony w aspekcie ekonomii. W: J. Kozłowska, M. Iwaniuk (red.), *Wybrane zagadnienia z zakresu ekonomii i zarządzania* (s. 141–160). Wydawnictwo Naukowe TYGIEL.
- Lackowska, M. (2009). Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji. *Zarządzanie Publiczne*, 3(9), 53–68.

- Lakatos, E. S., Yong, G., Szilagyi, A., Clinci, D. S., Georgescu, L., Iticescu, C., Cioca, L.-I. (2021). Conceptualizing core aspects on circular economy in cities. *Sustainability*, 13(14), 7549. <https://doi.org/10.3390/su13147549>
- Lee, K. B., Choi, S. B. (2017). Internationalization, dynamic environments and new product development: An empirical investigation of Korean companies. *Journal of Korea Trade*, 21(3), 224–255. <https://doi.org/10.1108/JKT-11-2016-0041>
- Legutko, P. (2013). Programowanie rozwoju w skali regionalnej i lokalnej – doświadczenia i wyzwania w perspektywie nowego okresu programowania 2014–2020 i konferencji Rio+20. *Studia Iuridica Agraria*, 11, 75–84.
- Lehmann, W. (2003). *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*. European Parliament, Directorate-General for Research.
- Lewandowski, M. (2016). Designing the business models for circular economy – Towards the conceptual framework. *Sustainability*, 8(1), 43. <https://doi.org/10.3390/su8010043>
- Leydesdorff, L. (2012). The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory models for analyzing the knowledge-based economy? *Journal of the Knowledge Economy*, 3(1), 25–35. <https://doi.org/10.1007/s13132-011-0049-4>
- Leydesdorff, L., Etzkowitz, H. (1998). The Triple Helix as a model for innovation studies. *Science and Public Policy*, 25(3), 195–203.
- Leydesdorff, L., Park, H. W., Lengyel, B. (2014). A routine for measuring synergy in university–industry–government relations: Mutual information as a Triple-Helix and Quadruple-Helix indicator. *Scientometrics*, 99(1), 27–35. <https://doi.org/10.1007/s11192-013-1079-4>
- Lifset, R., Graedel, T. (2002). *Industrial Ecology: Goals and Definitions*. W: *A Handbook of Industrial Ecology*. Edward Elgar Publishing.
- Liu, H. (2009). Recycling economy and sustainable development. *Journal of Sustainable Development*, 2(1).
- Lubański, M. (1978). Człowiek, system, informacja. *Studia Philosophiae Christianae*, 14(2), 101–144.
- Łącka, I. (2018). Jednostka samorządu terytorialnego jako partner regionalnego systemu innowacji w modelach potrójnej i poczwórnej helisy. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 56(4), 37–52. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.3>
- Łucyk, M. (2019). Wybrane formy współpracy międzynarodowej w polityce rozwoju miasta Gdynia. *Nowa Polityka Wschodnia*, 21(2), 103–118. <https://doi.org/10.15804/npw20192108>
- Łuniewski, A., Łuniewski, S. (red.) (2020). *Środowiskowe i ekonomiczne aspekty zielonej gospodarki w regionach przygranicznych Polski i Białorusi*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Łuszczuk, M. (2013). Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej. W: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza*

- dypłomacji* (s. 111–125). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Ma, D.-Q., Wang, X.-Q., Wang, X., Hu, J.-S. (2023). Achieving triple benefits in a platform-based closed-loop supply chain: The optimal combination between recycling channel and blockchain. *Sustainability*, 15(5), 3921. <https://doi.org/10.3390/su15053921>
- Ma, N., Cheong, T. S., Li, J. (2022). Evaluating global inequality using decomposition approach. *Frontiers in Psychology*, 12, 809670. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.809670>
- Machelski, Z., Rubisz, L. (red.) (2003). *Grupy interesu: teorie i działanie*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Machnik-Słomka, J., Bojar, M. (2014). Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 76, 99–111.
- Macias, J. (2009). Internacjonalizacja i globalizacja działalności przedsiębiorstw – Tendencja XXI w. *Przegląd Organizacji*, 5, 6–9. <https://doi.org/10.33141/po.2009.05.02>
- Makulska, D. (2004). *Instrumenty polityki regionalnej w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Markowski, T. (2016). Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju. *Mazowsze Studia Regionalne*, 18, 111–119. <https://doi.org/10.21858/msr.18.08>
- Martela, B., Janik, L., Bubak, G. (2023). *Analiza strategii rozwoju lokalnego w miastach*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.14>
- Maruszczak, H. (2005). The main cultural and civilization borderline and geographical divisions of Europe. *Przegląd Geograficzny*, 77, 439–461.
- Mazur-Wierzbicka, E. (2006). Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 8, 317–328.
- Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140–156. <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>
- Mączyńska, E., Okoń-Horodyńska, E. (2020). Przedsiębiorstwo i jego otoczenie w obliczu czwartej rewolucji przemysłowej – Wyzwania, szanse i zagrożenia. *Przegląd Organizacji*, 1, 9–21. <https://doi.org/10.33141/po.2020.01.01>
- McDonough, E. F., Kahn, K. B., Barczaka, G. (2001). An investigation of the use of global, virtual, and colocated new product development teams. *Journal of Product Innovation Management*, 18(2), 110–120. <https://doi.org/10.1111/1540-5885.1820110>
- McDowall, W., Geng, Y., Huang, B., Barteková, E., Bleischwitz, R., Türkeli, S., Kemp, R., Doménech, T. (2017). Circular economy policies in China and Europe. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 651–661. <https://doi.org/10.1111/jiec.12597>

- MFiPR (2020). *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 – Istota, rola, zawartość. Sposób organizacji prac.*
- MFiPR (2021). *Nowa karta Lipska.*
- MFiPR (2022a). *Fundusze Europejskie 2021–2027.* <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/fundusze-ue-2021-27> (dostęp: 2.04.2026).
- MFiPR (2022b). *Roczny raport regionalny 2021.*
- MFiPR (2022c). *Umowa Partnerstwa na lata 2021–2027.*
- MFiPR (2023a). *Ewaluacja. Fundusze europejskie.* <https://www.ewaluacja.gov.pl/> (dostęp: 2.04.2026).
- MFiPR (2023b). *Mapa dotacji.* <https://mapadotacji.gov.pl/> (dostęp: 2.04.2026).
- Michalak, D., Rosiek, K., Szyja, P. (2020). *Gospodarka niskoemisyjna – gospodarka cyrkularna – zielona gospodarka. Uwarunkowania i wzajemne powiązania.* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8220-032-4>
- Michalak, D., Rydz-Żbikowska, A. (2022). Jakie działania są niezbędne dla sprostań wyzwaniam zielonego ładu i uczynienia go szansą dla polskiego rolnictwa? W: M. Burchard-Dziubińska (red.), *W poszukiwaniu zielonego ładu.* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8220-870-2.15>
- Michalowicz, I. (2007). *Lobbying in der EU.* Utb GmbH.
- Midor, K. (2012). *Ekonomia zrównoważonego rozwoju alternatywą dla współczesnej gospodarki światowej.* Wydawnictwo Pracowni Komputerowej Jacka Skalmierskiego.
- MiIR (2014a). *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa partnerstwa.*
- MiIR (2014b). *Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce.*
- Mik, C. (2015). *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości.* Wydawnictwo Sejmowe.
- Miranda, F. (red.) (2014). *Systems Theory: Perspectives, Applications and Developments.* Nova Publishers.
- Misztal, A. (2016). *Wpływ unijnej polityki regionalnej na zrównoważony rozwój euroregionów zachodniego pogranicza Polski.* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- MIWM (2023). *National Circular Economy Programme | 2023–2030.* The Ministry of Infrastructure and Water Management.
- Młynarski, T. (2019). Unia Europejska w procesie transformacji energetycznej. *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, 1, 31–44. <https://doi.org/10.34697/2451-0610-KSM-2019-1-002>
- Modzelewski, W. (2021). Współpraca międzynarodowa polskich miast i gmin (recenzja). *Studia Regionalne i Lokalne*, 85(3), 123–126. <https://doi.org/10.7366/1509499538507>
- Modzelewski, W. T. (2014). Biura regionalne w Brukseli. Doświadczenia Warmii i Mazur. *Studia Politologiczne*, 33, 111–134. <https://doi.org/10.13140/2.1.2314.7848>

- Moore, C. (2008). A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflections on regional engagement in Brussels. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 517–535. <https://doi.org/10.1080/13597560802351564>
- Moraga, G., Huysveld, S., Mathieux, F., Blengini, G. A., Alaerts, L., Van Acker, K., De Meester, S., Dewulf, J. (2019). Circular economy indicators: What do they measure? *Resources, Conservation and Recycling*, 146, 452–461. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.03.045>
- Moreau, V., Sahakian, M., van Griethuysen, P., Vuille, F. (2017). Coming full circle: Why social and institutional dimensions matter for the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 497–506. <https://doi.org/10.1111/jiec.12598>
- Morseletto, P. (2020). Targets for a circular economy. *Resources, Conservation and Recycling*, 153, 104553. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104553>
- Motte, B. (1960). *Rapport sur les problemes de la politique regionale et les voies et les moyens a mettre en oeuvre pour la realization d'une telle politique dans la Communaute des Six*. Assemblée Parlementaire European.
- MR (2020). *Krajowa Inteligentna Specjalizacja (KIS) – aktualizacja 2020 r. Zał. do Strategii Produktyności 2030*. Ministerstwo Rozwoju.
- MRiT (2022). *Weź udział w konsultacjach europejskich*. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wez-udzial-w-konsultacjach-europejskich> (dostęp: 2.03.2026).
- Mrozowska, S. (2013). *Interesy regionalne a lobbying w Unii Europejskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- MRR (2007). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- MRR (2017). *Efekty polityki spójności 2007–2013 w Polsce oraz w krajach Grupy Wyszehradzkiej i państwach partnerskich*.
- MSiK (2022). *Obliczanie poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych*. <https://www.gov.pl/web/klimat/obliczanie-poziomu-przygotowania-do-ponownego-uzycia-i-recyklingu-odpadow-komunalnych> (dostęp: 2.04.2026).
- Mulrow, J. S., Derrible, S., Ashton, W. S., Chopra, S. S. (2017). Industrial symbiosis at the facility scale. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 559–571. <https://doi.org/10.1111/jiec.12592>
- Muñoz, M. E., Novak, M., Gil, S., Dufourmont, J., Goodwin Brown, E., Confia-do, A., Nelemans, M. (2022). Tracking a circular economy transition through jobs: Method development and application in two cities. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, 787076. <https://doi.org/10.3389/frsc.2021.787076>
- Muradin, M., Foltynowicz, Z. (2019). The circular economy in the standardized management system. *Sustainable Business and Consumption Trends 2019*, 21 (Special 13), 871. <https://doi.org/10.24818/EA/2019/S13/871>
- Murzyn, D. (2010). *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*. Wydawnictwo C. H. Beck.

- Murzyn, D. (2018a). Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej jako narzędzie modernizacji administracji publicznej w Polsce – kierunki wpływu. *Rocznik Administracji Publicznej*, 4. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.18.008.9223>
- Murzyn, D. (2018b). *Kierunki wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu w Polsce po 2006 roku*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Musiał, K., Szumiec, A. (2021). Istota Zielonego Ładu we Wspólnej Polityce Rolnej 2021–2027 – wyzwania dla rolnictwa w aspekcie ochrony środowiska i przyrody. *Wiadomości Zootechniczne*, 3, 3–14.
- NEF (2023). *Earth Overshoot Day*. New Economic Foundation. <https://www.overshootday.org/> (dostęp: 2.03.2026).
- Nègre, F. (2022). *Finansowanie WPR*. Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Parlament Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/28/finansowanie-wpr> (dostęp: 12.04.2026).
- Nergelius, J. (2002). *The place and role of the Committee of Regions in the European decision-making process*. Brussels: Committee of the Regions.
- Nesterak, J. (2020). Perspectives of implementation of process-based management. Method among enterprises – Conclusions from empirical studies. W: A. Jaki, B. Ziębicki (red.), *Knowledge, Economy, Society: External and Internal Determinants of Modern Business Management* (s. 85–94). Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa. Dom Organizatora.
- Niedźwiedz, M. (2023). Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej. *Facta Simonidis*, 13(1), 99–114.
- Niero, M., Rivera, X. C. S. (2018). The role of life cycle sustainability assessment in the implementation of circular economy principles in organizations. *Procedia CIRP*, 69, 793–798. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2017.11.022>
- Niero, M., Hauschild, M., Hoffmeyer, S., Olsen, S. (2017). Combining eco-efficiency and eco-effectiveness for continuous loop beverage. *Journal of Industrial Ecology*, 21(3), 742–753.
- North, D. C. (2014). *Zrozumieć przemiany gospodarcze*. Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Nowak, Z. (2021). Europejski Zielony Ład – na drodze do neutralności klimatycznej UE. *The Polish Statistician*, 66(6), 33–51. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.9392>
- Nowakowska, A. (2011). *Regionalny wymiar procesów innowacji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-541-6>
- Nowakowska, A. (2016). Polityka i planowanie rozwoju miasta. W: Z. Przygodzki (red.), *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7969-721-2.03>
- Nowakowska, A. (2017a). Terytorializacja procesów gospodarczych – od specjalizacji do specyficzności w rozwoju. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 320, 5–17.

- Nowakowska, A. (2017b). Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn KPZK PAN*, 268, 26–38.
- Nowakowska, A. (2018). Od regionu do terytorium – reinterpretacja znaczenia przestrzeni w procesach rozwoju gospodarczego. *Studia KPZK PAN*, 188, 18–31.
- Nowińska-Łaźniewska, E., Nowak, P. (2007). Współpraca międzynarodowa w ramach projektów Interreg III na wybranych przykładach. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(28).
- Noworól, A. (2014). *Przegląd i ocena obowiązującego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie regionalnym, subregionalnym, powiatowym i gminnym wraz z rekomendacjami dotyczącymi pożądaných zmian w celu budowy modelu spójnego z poziomem krajowym*. http://www.noworol.eu/wp-content/uploads/2016/12/Noworol_ekspertyza_2014_POPT.pdf (dostęp: 12.04.2026).
- Noworól, A. (2018a). *Raport Końcowy projektu badawczego „Analiza skuteczności i efektywności instrumentów terytorialnych wdrażanych na poziomie regionalnym i lokalnym*.
- Noworól, A. (2018b). Wpływ instrumentów terytorialnych na rozwój partnerstw wewnątrz- i międzysektorowych w Polsce. *Biuletyn KPZK PAN*, 272, 27–41.
- Nurzyńska, I. (2013). Uwarunkowania instytucjonalne rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. *Wiś i Rolnictwo*, 3(160), 119–137.
- Nurzyńska, I. (2014). Nowe koncepcje i instrumenty polityki regionalnej w Unii Europejskiej a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. *Village and Agriculture*, 4.
- Ociepka, B. (2012). Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego. *Przegląd Strategiczny*, 1, 129. <https://doi.org/10.14746/ps.2012.1.8>
- Odzimek, T. (2018). Aspekty zarządzania potrójną helisą nauka – biznes – administracja w polskich miastach akademickich. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie*, 14.
- OECD (2019). *Ekosystemy przedsiębiorczości lokalnej i branże wschodzące*. OECD.
- OECD (2020). *The Circular Economy in Cities and Regions: Synthesis Report*. OECD. <https://doi.org/10.1787/10ac6ae4-en>
- OECD (2021). *Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce*. OECD. <https://doi.org/10.1787/b1c061dd-pl>
- Olechnicki, K., Załęski, P. (1997). *Słownik socjologiczny*. Graffiti BC.
- Olson, M. (1982). *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups* (Harvard Economics Study). Harvard University Press. https://archive.org/details/logicofcollectiv00olso_0/mode/2up (dostęp: 2.04.2026).
- Ondarza, N. von, Ålander, M. (2021). The Conference on the Future of Europe. Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management. *SWP Comment*.
- ONZ (1987a). *Nasza wspólna przyszłość*. <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/sustainable-development.html> (dostęp: 2.04.2026).

- ONZ (1987b). *Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future*.
- ONZ (1992). *Agenda 21*. United Nations Conference on Environment & Development.
- ONZ (2015). *Agenda 2030*. <https://kampania17celow.pl/agenda-2030/> (dostęp: 2.04.2026).
- Opiłowska, E. (2019). Paradyplomacja. W: E. Opiłowska, M. Zathay, B. Szyda (red.), *Leksykon studiów nad granicami i pograniczami* (s. 244–246). Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Orola, A. (2018). *Lahti Circular Economy Annual Review 2018*.
- Ortega-Gil, M., Cortés-Sierra, G., ElHichou-Ahmed, C. (2021). The effect of environmental degradation, climate change, and the European green deal tools on life satisfaction. *Energies*, 14(18), 5839. <https://doi.org/10.3390/en14185839>
- Oscar, A., Monteiro, S., Thompson, M. (2012). A growth model for the Quadruple Helix. *Journal of Business Economics and Management*, 13. <https://www.questia.com/read/1G1-310868541/a-growth-model-for-the-quadruple-helix> (dostęp: 2.04.2026).
- PACE (2022). *The circularity gap report*. Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE).
- PACE (2023). *Circular Economy Indicators Coalition*. <https://pacecircular.org/circular-economy-indicators-coalition-0> (dostęp: 2.04.2026).
- PARP (2021). *Gospodarka o obiegu zamkniętym w przedsiębiorstwie. Przewodnik dla małych i średnich przedsiębiorców*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Paryjczak, T. (2008). Promowanie zrównoważonego rozwoju przez zieloną chemię. *Problemy ekorozwoju – Problems of Sustainable*, 3(1), 39–44.
- Parysek, J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*. Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Parysek, J. J. (2015). Rola lokalnego samorządu terytorialnego w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym gmin. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77(3), 27–46. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.3.4>
- Pauli, G. (2010). *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*. Paradigm publications.
- PCH (2018). *Modele biznesowe gospodarki obiegu zamkniętego*. <http://www.circularhotspot.pl/pl/zrownowazona-produkcja-modele-biznesowe> (dostęp: 2.04.2026).
- PCH (2023). *Polish Circular Hotspot*. <http://circularhotspot.pl/> (dostęp: 2.04.2026).
- PE (2008). *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE*.
- Pearce, D., Turner, R. K. (1990). *Economics of Natural Resources and the Environment*. Johns Hopkins University Press.
- Perechuda, K. (2006). Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą. *Współczesne Zarządzanie*, 2, 5–13.
- Perkowski, M. (2008). *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*. Temida 2.

- Perkowski, M. (2012). Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie. *Białostockie Studia Prawnicze*, 12, 13–22. <https://doi.org/10.15290/bsp.2012.12.01>
- Perkowski, M. (2016). Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa. *Białostockie Studia Prawnicze*, 20/B, 31–48. <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20B.02>
- Phinnemore, D. (2013). The European Union: Establishment and development. W: M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borragán (red.), *European Union Politics* (s. 26–40). Oxford University Press.
- Pichlak, M. (2018). Gospodarka o obiegu zamkniętym – model koncepcyjny. *Ekonomista*, 3, 335–346.
- Piechowicz, M. (2013). *Lobbying gospodarczy w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*. Firma Wydawniczo-Handlowa MADO.
- Piesik, S. (2021). *Ekorozwiązania na jutro w sektorze budownictwa*. NCBiR.
- Pietrzyk, I. (1988). Koncepcje mikroregionu i rozwoju lokalnego we Francji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3.
- Pietrzyk, I. (1997). Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 768, 87–97.
- Pietrzyk, I. (2006). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pietrzyk, I. (2015). Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, 49(4), 139–150. <https://doi.org/10.17951/h.2015.49.4.139>
- Pietrzyk, I., Jewtuchowicz, A. (2003). Rozwój terytorialny – Teoria a polska rzeczywistość (Przykład regionu łódzkiego). *Biuletyn KPZK PAN*, 208.
- Piętak, Ł. (2016). Zrównoważony wzrost gospodarczy w teoriach i modelach wzrostu i rozwoju gospodarczego. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 43(2). <https://doi.org/10.18778/1429-3730.43.04>
- Poliński, R. (2020). Rozwój regionalny: Główne problemy teorii i polityki. *Prakseologia i Zarządzanie. Zeszyty Naukowe TNP*, 2.
- Pomykała, A., Raczyński, J. (2020). Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej mieszkańców. *TTS Technika Transportu Szybowego*, 27(12), 6–9.
- Potting, J., Hekkert, M., Worrell, E., Hanemaaijer, A. (2017). *Circular Economy: Measuring Innovation in the Product Chain*. PBL Publishers.
- Proczek, M. (2005). Polska a Europejski Bank Inwestycyjny. *International Journal of Management and Economics*, 18, 81–97.
- Proniewski, M. (2001). Wybrane problemy polityki regionalnej i rozwoju regionalnego ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego. W: *Podlasie. Dekada szansy* (s. 63–70). Białystok: Fundacja Forum Gospodarcze.
- Przygodzki, Z. (2015a). Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. Koncepcje współpracy. *Barometr Regionalny. Analizy i prognozy*, 13(4), 29–33. <https://doi.org/10.56583/br.701>

- Przygodzki, Z. (2015b). Kapitał terytorialny w zintegrowanym planowaniu rozwoju. *Koncepcje współpracy. Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 4(41), 5–22. <https://doi.org/10.18778/1429-3730.41.01>
- Przygodzki, Z. (2018). *Wiedza i kapitał ludzki w środowiskach przedsiębiorczości. Podejście terytorialne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przygodzki, Z. (2019). Territorial dimension of human capital. *Gospodarka Narodowa*, 300(4), 105–130. <https://doi.org/10.33119/GN/113513>
- Przygodzki, Z. (red.) (2016). *EkoMiasto#Zarządzanie: Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przygodzki, Z., Feltynowski, M. (2013). *Spójność Regionalna – Polityka, mechanizmy, perspektywy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Przygodzki, Z., Chądzyński, J., Feltynowski, M., Podgórski, M., Jeziorska, P., Szafrńska, E., Stachowicz, A., Waleski, I., Kubus, A., Derdzikowska, D., Nowaczyk, A., Stojan, M., Trippner-Hrabi, J., Adamus, J. (2024). *Deliverable Number: D2.6 Circular Economy Action Plan for Lodzkie Region*.
- Psyk-Piotrowska, E. (2011). Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, 37.
- Puslecki, Z. (2017). Triple Helix Model in the increase of the innovation effects and competitiveness. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 475, 238–257. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.475.21>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Raszkowski, A., Bartniczak, B. (2018). Towards sustainable regional development: Economy, society, environment, good governance based on the example of Polish regions. *Transformations in Business & Economics*, 17(2), 225–245.
- Raś, M. (2016). Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym. *Stosunki Międzynarodowe – International Relations*, 52(3), 191–214. <https://doi.org/10.7366/020909613201611>
- Ratajczak, M. (1994). Nurt instytucjonalny we współczesnej myśli ekonomicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 56(2), 99–112.
- Ratschka, M. (2021). Cele zrównoważonego rozwoju naprawiają świat. *Biuletyn EBIB*, 4(199).
- Raworth, K. (2017). Why it's time for doughnut economics. *IPPR Progressive Review*, 24(3), 216–222. <https://doi.org/10.1111/newe.12058>
- Ray, C. (1999). Towards a meta-framework of endogenous development: Repertoires, paths, democracy and rights. *Sociologia Ruralis*, 39(4), 522–537. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00122>
- Reckien, D., Flacke, J., Olazabal, M., Heidrich, O. (2015). The influence of drivers and barriers on urban adaptation and mitigation plans – An empirical analysis of european cities. *PLOS ONE*, 10(8), e0135597. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0135597>
- Replace (2022). *Action Plan for Lodzkie Region on Circular Economy*.

- Riedel, R. (2008). Unia Europejska – Hybrydowy system polityczny. *Przegląd Socjologiczny*, 2, 67–79.
- Riedel, R., Czarnecki, S. (2020). Europeizacja zorganizowanych grup interesu w wybranych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, 18(4), 147–169. <https://doi.org/10.36874/RIESW.2020.4.7>
- RM (2003). *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*.
- RM (2016a). *Krajowy Plan Gospodarki Odpadami*.
- RM (2016b). *Uchwała nr 88 Rady Ministrów w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022*.
- RM (2017). *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.
- RM (2019a). *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*.
- RM (2019b). *Mapa drogowa. Transformacja w kierunku Gospodarki o Obiegu Zamkniętym*.
- RM (2019c). *Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*.
- RM (2021). *Krajowa Inteligentna Specjalizacja*.
- RM (2022). *Projekt „oto-GOZ”*. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/projekt-oto-goz> (dostęp: 2.04.2026).
- Rogall, H. (2000). *Bausteine einer zukunftsfähigen Umwelt- und Wirtschaftspolitik: Eine praxisorientierte Einführung in die Neue Umweltökonomie und Ökologische Ökonomie. Mit einem Beitrag von Stefan Klinski und einem Geleitwort von Ernst Ulrich von Weizsäcker*. Duncker & Humblot. <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50213-4>
- Rogall, H. (2010). *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Rogowska, D., Pajda, M. (2020). Applications of sustainable biogas. *Nafta-Gaz*, 76(10), 750–756. <https://doi.org/10.18668/NG.2020.10.11>
- Rokicki, B. (2011). System monitorowania i ewaluacji polityki spójności. *Gospodarka Narodowa*, 246, 87–103.
- Roleders, V., Oriekhova, T., Sysoieva, I. (2022). Trends in a global circular economy. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 44(2), 176–184. <https://doi.org/10.15544/mts.2022.18>
- Roos, G., Voloshenko, K. Y., Drok, T. E., Zverev, Y. M. (2020). European countries' typology by the intensity of transboundary cooperation and its impact on the economic complexity level. *Geography, Environment, Sustainability*, 13(1), 6–15. <https://doi.org/10.24057/2071-9388-2019-66>
- Rossignolo, C. (2009). Urban networks in Europe: Policies, practices, outcomes. *Europa XXI*, 19, 11–20. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2010.19.1>
- Roy, P., Kafel, P., Balon, U., Wojnarowska, M. (2020). Circular economy's standardized management systems. Choosing the best practice. Evidence from Poland. *International Journal for Quality Research*, 14(4), 1115–1128. <https://doi.org/10.24874/IJQR14.04-08>

- Rudolf, W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 245.
- RUE (2001). Posiedzenie Rady Europejskiej w Goeteborgu 15–16 czerwca 2001 r. Wnioski prezydencji.
- RUE (2006). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. <https://eur-lex.europa.eu/> (dostęp: 2.04.2026).
- RUE (2007). Konkluzje prezydencji, Bruksela 8–9 marca 2007 r.
- RUE (2016). Deklaracja z Bratysławy.
- RUE (2019). Decyzja Rady (UE) 2019/ 852 z dnia 21 maja 2019 r. ustalająca skład Komitetu Regionów.
- RUE (2020). Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.
- RUE (2021). Pakiet spójności na lata 2021–2027. <https://www.consilium.europa.eu/pl/> (dostęp: 2.04.2026).
- RUE (2023a). Prezydencja w Radzie UE. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/presidency-council-eu/> (dostęp: 2.04.2026).
- RUE (2023b). Proces decyzyjny w Radzie. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/decision-making/> (dostęp: 2.04.2026).
- RUE (2023c). Rada Unii Europejskiej. <https://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/> (dostęp: 2.04.2026).
- Ruszkowski, J. (2010). *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ruszkowski, J. (2015). Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna. *Rocznik Integracji Europejskiej*, 9, 17. <https://doi.org/10.14746/rie.2015.9.2>
- Ruszkowski, J. (2019). The fuzzy set method in the studies on the multilevel political system of the European Union. *UNIO – EU Law Journal*, 1, 27–39. <https://doi.org/10.21814/unio.1.3>
- Ruszkowski, J., Wojnicz, L. (red.) (2013). *Multi-level governance w Unii Europejskiej*. Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Rutkowska, M., Popławski, Ł. (2017). Model of sustainable economy in circular economy. *Studia i Prace WNEiZ*, 47, 119–128. <https://doi.org/10.18276/sip.2017.47/2-11>
- Rymarczyk, J. (2006). Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstw a ich strategie marketingowe. *International Journal of Management and Economics*, 19, 65–72.
- Ryniejska-Kiełdanowicz, M. (2019). *Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rynio, D. (2011). Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 227.

- Rynio, D. (red.) (2014). *Uwarunkowania tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Rzeńca, A. (2016). Zrównoważony rozwój miast. W: A. Rzeńca (red.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7969-576-8.03>
- Rzeńca, A., Sobol, A., Bernaciak, A. (2017). Participatory budgeting as a tool of environmental improvements in Polish cities. *Economic and Environmental Studies*, 17(44), 893–906. <https://doi.org/10.25167/ees.2017.44.16>
- Rzotkiewicz, M. (2016). Wykonywanie przez Polskę decyzji Komisji Europejskiej nakazujących odzyskanie pomocy państwa w świetle prawa Unii Europejskiej. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Sábato, J., Botana, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista de la Integración*, 1(3), 15–36.
- Sadowski, I. (2014). Współczesne spojrzenie na instytucje: Ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej. *Przegląd Socjologiczny*, 63(3), 89–114.
- Salamon, J. (2021). Instrumenty programowania wymiaru miejskiego polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2021–2027 na przykładzie Polski. *Zarządzanie Publiczne*, 3(55), 147–167. <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.21.009.16514>
- Salvatori, G. (2019). *Circular Economy Strategies and Roadmaps in Europe: Identifying Synergies and the Potential for Cooperation and Alliance Building – Study*. Brussels: European Economic and Social Committee. <https://doi.org/10.2864/357934>
- Salvioni, D. M., Almici, A. (2020). Transitioning toward a circular economy: The impact of stakeholder engagement on sustainability culture. *Sustainability*, 12(20), 8641. <https://doi.org/10.3390/su12208641>
- Sapała, M. (2021). Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 i plan na rzecz odbudowy Unii Europejskiej – uwarunkowania negocjacji, przełomowe decyzje i perspektywa zmian. *Studia BAS*, 3(67), 27–44. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.25>
- Savini, F. (2023). Futures of the social metabolism: Degrowth, circular economy and the value of waste. *Futures*, 150, 103180. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103180>
- Schakel, A. H. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767–775. <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>
- Scharpf, F. W. (2014). Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie. *Zarządzanie Publiczne*, 4(30), 76–99. <https://doi.org/10.7366/1898352943005>
- Schendelen, R. van. (2012). *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam University Press.
- Schusterschitz, G., Kotz, S. (2007). The comitology reform of 2006 Increasing the powers of the European Parliament without changing the treaties. *European Constitutional Law Review*, 3(1), 68–90. <https://doi.org/10.1017/S1574019607000685>

- Schwab, K. (2020). *Covid-19. Wielki Reset*. Forum Publishing.
- Schwanholz, J., Leipold, S. (2020). Sharing for a circular economy? An analysis of digital sharing platforms' principles and business models. *Journal of Cleaner Production*, 269, 122327. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.122327>
- SDES (2021). *Key indicators for monitoring the circular economy – 2021 Edition*.
- SDG (2023). *Cele zrównoważonego rozwoju*. <https://www.un.org.pl/>
- Seifi, S. (2019). Is planet B necessary? Arguments concerning depleted resources and consequences for sustainability. W: D. Crowther, S. Seifi (red.), *The Components of Sustainable Development* (s. 145–161). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9209-2_10
- Sekuła, A. (2002). Rozwój zrównoważony w skali gminy. W: *Europa bez granic – Polska a Unia Europejska*. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa.
- Sękowski, A. (1988). Niektóre problemy psychologii społecznej. *Rocznik Naukowo-Dydaktyczny*, 120, 83–99.
- Sidorczuk-Pietraszko, E. (2020). *Wdrażanie koncepcji zielonej gospodarki w regionach Polski*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Siejka, K. (2014). *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako nowe narzędzie polityki regionalnej w Perspektywie Finansowej 2014–2020*. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Sihvonon, S., Ritola, T. (2015). Conceptualizing ReX for aggregating end-of-life strategies in product development. *Procedia CIRP*, 29, 639–644. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2015.01.026>
- Sikora, A. (2021). European Green Deal – Legal and financial challenges of the climate change. *ERA Forum*, 21(4), 681–697. <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00637-3>
- Siuta, J. (red.) (2005). *Kształtowanie i ochrona środowiska – Uwarunkowania przyrodnicze, techniczne i społeczno-ekonomiczne*. Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska.
- Skica, T. (2020). *Wpływ polityki gminy na rozwój lokalny: Cele strategiczne, polityki budżetowe oraz instrumentalizacja wsparcia*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Oficyna Wydawnicza Aspra.
- Sługocki, W. (2018). Institutionalization of the development management system in Poland. *Management*, 22(1), 55–73. <https://doi.org/10.2478/manment-2018-0005>
- Słupik, T. (2020). Europejski Zielony Ład – merytoryczne podstawy neutralności klimatycznej w aspekcie gospodarki surowcowej. *Biuletyn Naukowo-Techniczny Zakładów Pomiarowo-Badawczych Energetyki*, 273.
- Smętkowski, M. (2013). *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Smol, M., Adam, C., Preisner, M. (2020). Circular economy model framework in the European water and wastewater sector. *Journal of Material Cycles and Waste Management*, 22(3), 682–697. <https://doi.org/10.1007/s10163-019-00960-z>

- Smol, M., Kulczycka, J., Avdiushchenko, A. (2017). Circular economy indicators in relation to eco-innovation in European regions. *Clean Technologies and Environmental Policy*, 19(3), 669–678. <https://doi.org/10.1007/s10098-016-1323-8>
- Smol, M., Kulczycka, J., Czaplicka-Kotas, A., Włoka, D. (2019). Zarządzanie i monitorowanie gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce w kontekście realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 108, 165–184. <https://doi.org/10.24425/znigsme.2019.130174>.
- Sobczyk, A. (2010). Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 125–136.
- Sobolewski, M. (2023). The European Green Deal: Towards climate neutrality. *Studia BAS*, 2(74), 9–28. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.14>
- Sokołowicz, M. (2013a). Instytucje a przestrzeń. Przegląd nurtów ekonomii instytucjonalnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 306, 227–236.
- Sokołowicz, M. (2013b). Zagadnienie bliskości w badaniach nad rozwojem terytorialnym. Podejście instytucjonalne. W: A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka* (s. 59–92). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-954-4.04>
- Sokołowicz, M. E. (2015). Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. *Przestrzeń – bliskość – instytucje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8088-785-4>
- Solilová, V., Nerudová, D., Dobranschi, M. (2017). Sustainability-oriented future EU funding: A financial transaction tax. *Empirica*, 44(4), 687–731. <https://doi.org/10.1007/s10663-017-9391-5>
- Sójka, A. J. (2022). Europejski Zielony Ład – Unia Europejska od zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa środowiskowego do ekologizmu. *Studia Administracji i Bezpieczeństwa*, 12(12), 121–139. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.9683>
- SPKEwP (2023). *Wspólny budżet dla Polski*. https://poland.representation.ec.europa.eu/strategie-i-priorytety/wspolny-budzet-dla-polski_pl (dostęp: 2.04.2026).
- SRP (2016). *Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego*. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502> (dostęp: 2.04.2026).
- Stahel, W. R. (2016). *Circular Economy*. Macmillan Publishers.
- Staniłko, J. F. (2020). *Europa – w gospodarczym rozkroku*. Kongres Obywatelski.
- Starostka-Patyk, M. (2014). Zarządzanie łańcuchem dostaw z zamkniętą pętlą (CLSCM) – teoretyczne podstawy koncepcji. *Logistyka*, 6, 9959–9965.
- Steunenberg, B., Koboldt, C., Schmidtchen, D. (1996). Policymaking, comitology, and the balance of power in the European Union. *International Review of Law and Economics*, 16(3), 329–344. [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(96\)00026-9](https://doi.org/10.1016/0144-8188(96)00026-9)

- Stożek, P. (2015). Gospodarka oparta na wiedzy w ujęciu regionalnym. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego*, 39(4), 161–171.
- Stucki, M., Jattke, M., Berr, M., Desing, H., Green, A., Hellweg, S., Laurenti, R., Meglin, R., Muir, K., Pedolin, D., Shinde, R., Welz, T., Keller, R. L. (2021). How life cycle-based science and practice support the transition towards a sustainable economy. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 26(5), 1062–1069. <https://doi.org/10.1007/s11367-021-01894-1>
- Sulich, A., Sołoducho-Pelc, L. (2022). The circular economy and the green jobs creation. *Environmental Science and Pollution Research*, 29(10), 14231–14247. <https://doi.org/10.1007/s11356-021-16562-y>
- Sulek, M. (2006). Badania i pomiar potęgi państw – próba odpowiedzi na informacyjne potrzeby decydentów. W: E. Haliżak, R. Kuźniar, G. Michałowska, S. Parzymies, J. Symonides, R. Zięba (red.), *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku: księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego* (s. 783–798). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Surmacz, B. (2015a). „Ambasady” regionów – przedstawicielstwa polskich województw w Brukseli. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, 8, 36–52. <https://doi.org/10.17951/teka.2013.0.8.36>
- Surmacz, B. (2015b). *Ewolucja współczesnej dyplomacji: Aktorzy, struktury, funkcje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Szafran, J. (2020). Programowanie i wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech – efekty i perspektywy. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1.
- Szajt, M. (2016). Efektywność innowacyjna systemu triple-helix w Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 433. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.433.19>
- Szczerski, K. (2008). *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Szlachta, J. (2004). Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2007–2013. *Gospodarka Narodowa*, 9, 23–37.
- Szlachta, J. (2010). Europejska polityka regionalna po roku 2013 – wyzwania dla Polski. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 83.
- Szlachta, J. (2014). Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce. *Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH*, 94, 243–268.
- Szlaska, A. (2007). Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(29), 90–105.
- Szmigielska-Rawska, K. (2009). *Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw*. Geoprofit.

- Szostak, E. (2015). Inteligentne specjalizacje w rozwoju regionu. *Studia Ekonomiczne*, 209.
- Sztanderski, D. (2017). Ocena Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych. *Studia z Polityki Publicznej*, 4(16).
- Sztando, A. (2000). Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1.
- Sztando, A. (2010). Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 101.
- Sztando, A. (2017). Współczesne wyzwania państwowej polityki rozwoju lokalnego w świetle oczekiwań władz małych miast. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 1(961), 67–84. <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2017.0961.0105>
- Śniegowska, D. (1992). Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej. *Zeszyty Naukowe. Seria 1 / Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*, 205, 85–92.
- Świsłak, M. (2018). *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako polityka publiczna: Wobec potrzeby optymalizacji publicznego działania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Tassey, G. (2008). Globalization of technology-based growth: The policy imperative. *Journal of Technology Transfer*, 33(6), 560–578. <https://doi.org/10.1007/s10961-008-9092-0>
- Tatham, M. (2008). Going solo: Direct regional representation in the European Union. *Regional & Federal Studies*, 18(5), 493–515. <https://doi.org/10.1080/13597560802351523>
- Teneta-Skwiercz, D. (2018). Wskaźniki pomiaru zrównoważonego rozwoju – Polska na tle krajów Unii Europejskiej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 516, 121–132. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.515.11>
- Tkaczyński, J. W., Świsłak, M. (2013). *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*. Wydawnictwo C. H. Beck.
- Tkaczyński, J. W., Świsłak, M., Willa, R. (2008). *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013: Cele, działania, środki* (Stan prawny na dzień 1 lutego 2008 r.). Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Tomaszewski, M., Świadek, A. (2011). Endogeniczne uwarunkowania w kształtowaniu regionalnej strategii innowacji na przykładzie województwa śląskiego. *Organizacja i Zarządzanie*, 3(15), 33–45.
- Topaloglou, L., Ioannidis, L. (2022). From transition management towards just transition and place-based governance. The case of Western Macedonia in Greece. *Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation*, 18(3), 37–74. <https://doi.org/10.7341/20221832>
- Tuziak, A. (2022). Rozwój regionalny a paradygmat nowego regionalizmu. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 70(2), 55–69. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2022.2.4>

- UAFEU (2019). *Indicators for circular economy (CE) transition in cities – Issues and mapping paper*. Urban Agenda for the EU.
- UCLG (2023). *The World Organization of United Cities and Local Governments*. <https://www.old.uclg.org/en> (dostęp: 2.04.2026).
- UE (2018). Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.
- UE (2019). Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.
- UE (2021). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.
- UE (2022). *Environment action programme to 2030*. https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en (dostęp: 2.04.2026).
- UE (2023). *Transparency register*. <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> (dostęp: 2.04.2026).
- UIA (2023). *International Union of Local Authorities*. <https://uia.org/s/or/en/1100004286> (dostęp: 2.04.2026).
- UMB (2023). *Raport o stanie miasta Bydgoszczy za 2022 rok*. Urząd Miasta Bydgoszcz.
- UMBS (2023). *Raport o stanie miasta Białegostoku za rok 2022*. Urząd Miasta Białegostoku.
- UMG (2022). *Przekaż zbędne przedmioty innym – niech krążą. Druga odsłona kampanii „Żyj w obiegu”*. <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Zyj-w-obiegu-druga-odslona-kampanii,a,231941> (dostęp: 2.04.2026).
- UMG (2023). *Raport o stanie miasta Gdańska za 2022 rok*. Urząd Miasta Gdańska.
- UMŁ (2022). *Przepis na Łódź. Instrukcja wspólnego tworzenia miasta*. Miasto Łódź.
- UMŁ (2023). *Raport o stanie miasta Łodzi za rok 2022*. Urząd Miasta Łodzi.
- UN (1972). *Declaration on the human environment*. UNCoHE. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> (dostęp: 2.04.2026).
- UN (2022). *SDG Indicators*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> (dostęp: 2.04.2026).
- UN (2023a). *Local governance and local development*. <https://www.undp.org/tag/local-governance-and-local-development> (dostęp: 2.04.2026).
- UN (2023b). *The Sustainable Development Goals*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (dostęp: 2.04.2026).

- UNECE (2023). *Circular economy*. <https://unece.org/trade/CircularEconomy> (dostęp: 2.04.2026).
- UNEP (2023). *Circular economy indicators: What do they measure?* <https://www.unep.org/news-and-stories/blogpost/circular-economy-indicators-what-do-they-measure> (dostęp: 2.04.2026).
- UNESCO (1968). *Międzypaństwowa Konferencja Ekspertów Naukowych UNESCO, poświęcona wzajemnym powiązaniom środowiska i rozwoju*. <https://www.unesco.pl/> (dostęp: 2.04.2026).
- UNESCO (2015). *Cele Zrównoważonego Rozwoju i towarzyszące im zadania*. <https://www.unesco.pl/unesco/cele-i-zadania-zrownowazonego-rozwoju/> (dostęp: 2.04.2026).
- UPUE (2021). *Sprawozdanie roczne z funkcjonowania rejestru służącego przejrzystości za 2020 r.*
- UPUE (2023a). *EU whoiswho*. <https://op.europa.eu/en/web/who-is-who> (dostęp: 2.04.2026).
- UPUE (2023b). *Urząd Publikacji Unii Europejskiej*. <https://op.europa.eu/pl/home> (dostęp: 2.04.2026).
- Urbanik, A. (2021). Organizacje zrzeszające mniejszość ukraińską w Polsce jako grupa interesu. *Edukacja Humanistyczna*, 1(44).
- Vadoudi, K. (2022). Comparing a material circularity indicator to life cycle assessment: The case of a three-layer plastic packaging. *Sustainable Production and Consumption*, 33, 820–830.
- Vaivode, I. (2015). Triple Helix Model of university–industry–government cooperation in the context of uncertainties. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 213, 1063–1067. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.526>
- Valenzuela, F., Böhm, S. (2017). Against wasted politics: A critique of the circular economy. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 17(1), 23–60.
- Van Dam, J. E. G., De Klerk-Engels, B., Struik, P. C., Rabbinge, R. (2005). Securing renewable resource supplies for changing market demands in a bio-based economy. *Industrial Crops and Products*, 21(1), 129–144. <https://doi.org/10.1016/j.indcrop.2004.02.003>
- Vanhamäki, S., Rinkinen, S., Manskinen, K. (2021). Adapting a circular economy in regional strategies of the European Union. *Sustainability*, 13(3), 1518. <https://doi.org/10.3390/su13031518>
- Vanhamäki, S., Virtanen, M., Luste, S., Manskinen, K. (2020). Transition towards a circular economy at a regional level: A case study on closing biological loops. *Resources, Conservation and Recycling*, 156, 104716. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.104716>
- Vercalsteren, A., Maarten, C., Van Hoof, V. (2018). *Indicators for a Circular Economy*. VITO.
- Vikberg, C. (2020). Explaining interest group access to the European Commission's expert groups. *European Union Politics*, 21(2), 312–332. <https://doi.org/10.1177/1465116519886365>

- Wajda, M. (2018). Rozwój obszarów funkcjonalnych na przykładzie zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT): doświadczenia i wnioski na przyszłość. *Biuletyn KPZK PAN*, 272, 42–53.
- Warczak, M. (2015). Endogeniczne i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego z perspektywy finansów gminy. *Contemporary Economy*, 6(4).
- Ward, H. (2004). *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock*. World Bank Group.
- Wasilewski, A., Chmielewska, B. (red.) (2011). *Instrumenty polityki regionalnej i strukturalnej wspierające rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- WB (2021). *From crisis to green, resilient, and inclusive recovery*. The World Bank.
- WB (2022). *Squaring the Circle*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- WB (2023). *Diagnostic Analysis for Circular Economy Interventions in Poland*. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- WBCSD (2023). *Circular transition indicators – World Business Council for Sustainable*. <https://www.wbcsd.org/Programs/Circular-Economy/Metrics-Measurement/Circular-transition-indicators> (dostęp: 12.04.2026).
- Wdowin, M., Koneczna, R., Cader, J., Hanc, E., Olczak, P., Kunecki, P. (2021). *Koncepcja wsparcia regionalnego w zakresie realizacji gospodarki o obiegu zamkniętym w województwie wielkopolskim*. Wielkopolskie Regionalne Obserwatorium Terytorialne.
- WE (1957). Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie.
- WE (1987). Jednolity Akt Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/single-european-act> (dostęp: 12.04.2026).
- Webster, K. (2021). A circular economy is about the economy. *Circular Economy and Sustainability*, 1(1), 115–126. <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00034-z>
- Wenerski, Ł. (2013). *Unia daje czy zabiera? Dekada członkostwa Polski w UE w oczach przedstawicieli polskich samorządów*. Instytut Spraw Publicznych.
- Wieczorek, A., Siekierski, M. (2021). Gospodarka odpadami. Instalacje i urządzenia do przetwarzania odpadów. *Mazowsze Studia Regionalne*, 36, 31–44. <https://doi.org/10.21858/msr.36.02>
- Wilby, J. (2006). An essay on Kenneth E. Boulding's General Systems Theory: The skeleton of science. *Systems Research and Behavioral Science*, 23(5), 695–699. <https://doi.org/10.1002/sres.802>
- Wilcox, B. A., Aguirre, A. A., De Paula, N., Siriaronrat, B., Echaubard, P. (2019). Operationalizing one health employing social-ecological systems theory: Lessons from the Greater Mekong sub-region. *Frontiers in Public Health*, 7, 85. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2019.00085>
- Wilkin, J. (2012). *Teoria wyboru publicznego: wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Winden, F. V. (1999). On the economic theory of interest groups: Towards a group frame of reference in political economics. *Public Choice*, 100(1–2), 1–29. <https://doi.org/10.1023/A:1018347607116>
- Winden, W. van, de Carvalho, L. (2015). Triple Helix (3H): Where are Europe's cities standing? W: W. van Winden, L. de Carvalho (red.), *New Urban Economies: How Can Cities Foster Economic Development and Develop 'New Urban Economies'* (s. 10–14). URBACT Secretariat.
- Winiarski, B. (1976). *Polityka regionalna*. PWE.
- Witjes, S., Lozano, R. (2016). *Collaboration for Circular Economy: Linking sustainable public procurement and business models*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36081.68969>
- Witkowska, M. (2013). Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu. *Przegląd Europejski*, 4(30).
- Włazlak, K. (2021). *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Wolters Kluwer Polska.
- Wodzikowski, C. (2018). Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle międzynarodowych inicjatyw na rzecz zmiany globalnego paradygmatu rozwoju. Od problemu do inicjatywy. *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa*, 11(3), 323–330.
- Wolniak, R. (2018). The essence of business internationalization processes. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*, 118, 659–668. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2018.118.51>
- Woś, B. (2005). *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Woźniak, M. G. (2007). Teoretyczne problemy spójności społeczno-ekonomicznej mechanizmu rynkowego w kontekście gospodarki opartej na wiedzy. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 10, 17–35.
- WTO (2021). *The Circular Economy and International Trade: Options for the World Trade Organization*. <https://iccwbo.org/news-publications/policies-reports/the-circular-economy-and-international-trade-options-for-the-world-trade-organization/> (dostęp: 2.04.2026).
- WTO (2023). *Global Value Chains – World Trade Organization*. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/miwi_e.htm (dostęp: 2.04.2026).
- Wykretowicz, S. (2003). Ustrój prawny izb gospodarczych a lobbying. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 16.
- Wysokińska, Z. (2018). Polityka regionalna Unii Europejskiej w nowej inicjatywie finansowej 2014–2020. *Ekspertyzy i Opracowania*, 65. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.
- Wyszkowska, D., Wyszkowski, A. (2001). Instrumenty polityki regionalnej ze szczególnym uwzględnieniem funduszy przedakcesyjnych. W: J. Grabowiecki (red.), *Rozwój regionalny: cele i metody* (s. 222–239). Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

- Yang, L., Cormican, K. (2021). The crossovers and connectivity between systems engineering and the sustainable development goals: A scoping study. *Sustainability*, 13(6), 3176. <https://doi.org/10.3390/su13063176>
- Ye, Q., Zhou, R., Anwar, M. A., Siddiquei, A. N., Asmi, F. (2020). Entrepreneurs and environmental sustainability in the digital era: Regional and institutional perspectives. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(4), 1355. <https://doi.org/10.3390/ijerph17041355>
- Zachara-Szymańska, M. (2023). Globalizacja i współzależność, red. Alicja Malewska, Mateusz Filary-Szczepanik. *Politeja*, 20(2(83)), 295–298. <https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.83.15>
- Zak, K. (2018). The analysis and assesment of international capital flows in the form of foreign direct investments and foreign direct divestments: The cases of Latvia and Poland. *Economics and Culture*, 15(1), 115–126. <https://doi.org/10.2478/jec-2018-0013>
- Zawojcka, A. (2011). Pogoń za rentą i lobbying we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej. *Rocznik Nauk Rolniczych*, 98(3), 11.
- Zawora, J., Kowalska, I. (2021). Bilans wdrożenia ZIT w Polsce – nowego instrumentu finansowania polityki spójności UE. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 235–252. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.3.16>
- Ząbkowicz, A. (2013). Kontrowersje wokół reprezentacji interesów w świetle teorii ekonomii i w kontekście rozwoju Unii Europejskiej. W: E. Halizak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych* (1; s. 459–471). Warszawa: Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Rambler.
- Zhou, C., Etzkowitz, H. (2021). Triple Helix twins: A framework for achieving innovation and UN Sustainable Development Goals. *Sustainability*, 13(12), 6535. <https://doi.org/10.3390/su13126535>
- Zieleniec, A. (2019). *Trzy kroki w planowaniu transformacji energetycznej*. Forum Energii.
- Zielińska, A. (2019). Comparative analysis of circular economy implementation in Poland and other European Union countries. *Journal of International Studies*, 12(4), 337–347. <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2019/12-4/22>
- Zięba, R., Bieleń, S., Zając, J. (2015). *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.
- Zwicker-Schwarm, D. (2019). *Transnationale Zusammenarbeit 2021+: Analyse der Verordnungsentwürfe*.
- ZWW (2022). *Plan działania gospodarki cyrkularnej dla Wielkopolski*.
- Zuber, P. (2000). Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa – Prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3, 87–97.
- Zuber, P. (red.) (2012). *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.

Spis tabel

Tabela 1.	Kształtowanie się koncepcji zielonej gospodarki	14
Tabela 2.	Dziesięć zasad postępowania zgodnie z ideą gospodarki cyrkularnej	21
Tabela 3.	Klasyfikacja zestawu działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej zgodnie z modelem ReSOLVE	23
Tabela 4.	Korzyści wynikające z zastosowania modelu CLSCM w przedsiębiorstwie	27
Tabela 5.	Elementy polskiego porządku prawnego w odniesieniu do transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej zgodnie z Europejskim modelem gospodarki cyrkularnej	38
Tabela 6.	Proponowane modele biznesowe transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej wg Mapy drogowej gospodarki obiegu zamkniętego w Polsce	45
Tabela 7.	Rodzaje wskaźników monitorowania stosowanych w modelu gospodarki cyrkularnej	51
Tabela 8.	Kategorie wskaźników monitorowania wykorzystywanych w modelu gospodarki cyrkularnej	54
Tabela 9.	Przegląd wskaźników monitorowania w modelu gospodarki cyrkularnej wykorzystywanych na poziomie ponadnarodowym	58
Tabela 10.	Propozycja kontekstowych wskaźników monitorowania transformacji gospodarki cyrkularnej w Polsce	67
Tabela 11.	Wybrane elementy teorii rozwoju regionalnego uzasadniające cyrkularną transformację gospodarki	80
Tabela 12.	Wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego w transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej	83
Tabela 13.	Wartości materialne i niematerialne w endogenicznym podejściu do rozwoju	85
Tabela 14.	Wpływ teorii rozwoju endogenicznego na transformację do gospodarki cyrkularnej – przykłady oddziaływania czynników rozwoju ...	86
Tabela 15.	Podstawowe czynniki osiągania globalnego dobrobytu w tradycyjnej ekonomii i ekonomii zrównoważonego rozwoju	88

Tabela 16.	Zasady transformacji gospodarek lokalnych opierających swoją politykę na zrównoważonym rozwoju w kierunku gospodarki cyrkularnej	91
Tabela 17.	Wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego w relacji do współczesnych trendów ekonomicznych	93
Tabela 18.	Rola sektora akademickiego, biznesowego i administracji publicznej w rozwoju lokalnym zorientowanym na transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej	94
Tabela 19.	Zasadnicze koncepcje teorii grup interesu	99
Tabela 20.	Zasadnicze koncepcje ogólnej teorii systemów	103
Tabela 21.	Fundusze polityki spójności Unii Europejskiej w ramach wieloletniej perspektywy finansowej 2021–2027 w Polsce	112
Tabela 22.	Etapy programowania rozwoju regionalnego w Polsce w okresie 1992–2021	114
Tabela 23.	Cele średniookresowych planów gospodarczych w Polsce w latach 2004–2027 w odniesieniu do czynników rozwoju lokalnego	118
Tabela 24.	Główne cechy wartości dodanej wydatków określające zasady funkcjonowania budżetu UE	122
Tabela 25.	Wielkość środków z polityki spójności Unii Europejskiej alokowana w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności w kolejnych okresach programowania w latach 2004–2027 w Polsce	123
Tabela 26.	Architektura programów w ramach perspektywy finansowej na lata 2021–2027 w Polsce	124
Tabela 27.	Rezultaty interwencji polityki spójności w latach 2004–2020 w perspektywie planowanych rezultatów okresu programowania 2021–2027 w Polsce	128
Tabela 28.	Cele zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych	132
Tabela 29.	Szanse i wyzwania gospodarki cyrkularnej w ramach planowanej polityki regionalnej okresu 2021–2027 w Polsce	139
Tabela 30.	Cele i narzędzia polityki zrównoważonego rozwoju na terenach miejskich związanej z transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej	141
Tabela 31.	Cele polityki spójności UE w okresie 2021–2027 i liczba wskaźników monitorowania zastosowanych w umowie partnerstwa w Polsce	143
Tabela 32.	Zadania instytucji systemu wdrażania programów współfinansowanych z funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 w Polsce ..	147
Tabela 33.	Alokacja środków funduszy europejskich wg kodów interwencji w ramach pierwszego i drugiego celu politycznego polityki spójności w okresie 2021–2027 w Polsce	150

Tabela 34.	Cele szczegółowe uwzględnione w programach Funduszy Europejskich dla Regionów w działaniach na rzecz transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w Polsce	153
Tabela 35.	Planowane rezultaty interwencji funduszy strukturalnych w latach 2021–2027 w ramach transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w Polsce	155
Tabela 36.	Klasyfikacja typów państw scentralizowanych i zdecentralizowanych w kontekście możliwości współpracy samorządów na arenie międzynarodowej	162
Tabela 37.	Czynniki określające status i obecność przedstawicieli terytorialnych na arenie międzynarodowej	164
Tabela 38.	Wymiary determinant związane z zaangażowaniem podmiotu w działalność na arenie międzynarodowej	166
Tabela 39.	Formy współpracy samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej	169
Tabela 40.	Instytucje Unii Europejskiej biorące udział w procesie podejmowania decyzji (art. 294 TFUE)	176
Tabela 41.	Tematy posiedzeń Rady Unii Europejskiej wg kompetencji Komitetu Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej	177
Tabela 42.	Zakres prac komisji Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Regionów	179
Tabela 43.	Czynniki charakteryzujące system lobbingu w Unii Europejskiej	190
Tabela 44.	Podstawowe grupy elit europejskich decydujące w zakresie stanowienia prawa w przestrzeni UE	191
Tabela 45.	Poziomy systemu politycznego Unii Europejskiej	193
Tabela 46.	Hierarchia kształtowania systemu politycznego i podejmowanych działań w relacjach pomiędzy interesariuszami w Unii Europejskiej	203
Tabela 47.	Wielostronne sieci między władzami szczebla subkrajowego	209
Tabela 48.	Reprezentacja interesów samorządów lokalnych i regionalnych w ramach Europejskiego Komitetu Regionów	213
Tabela 49.	Obszary interwencji Programu Interreg Europa ujęte tematycznie .	220
Tabela 50.	Zakres tematyczny Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej	224
Tabela 51.	Zakres tematyczny projektów z uczestnictwem polskich podmiotów	226
Tabela 52.	Rezultaty projektów obejmujących transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach programu Interreg Europa	229
Tabela 53.	Opinie Komitetu Regionów w tematyce gospodarki cyrkularnej	232
Tabela 54.	Intensywność działań podejmowanych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego wskazanych we wdrażanych średniookresowych dokumentach strategicznych	241

Tabela 55.	Dobre praktyki wdrażania gospodarki cyrkularnej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego	245
Tabela 56.	Wskaźniki opisujące transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w gminach w Polsce	248
Tabela 57.	Działania realizowane przez polskie jednostki samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej	256

Spis schematów

Schemat 1. Wątki badawcze monografii.....	11
Schemat 2. Ewolucja gospodarki od tradycyjnego modelu linearnego do gospodarki cyrkularnej.....	19
Schemat 3. Europejski model gospodarki cyrkularnej	31
Schemat 4. Przepływy materiałów w Unii Europejskiej w 2024 r.....	65
Schemat 5. Model potrójnej helisy w rozszerzonym ujęciu o społeczeństwo obywatelskie i środowisko naturalne	95
Schemat 6. Powiązania pomiędzy polityką spójności, polityką regionalną i polityką strukturalną Unii Europejskiej	110
Schemat 7. Ogólny i uproszczony system strategicznego planowania rozwoju w Polsce w latach 2011–2020	116
Schemat 8. Zróżnicowanie obszarów koordynacji polityki Europejskiego Zielonego Ładu	138
Schemat 9. Hierarchia sieciowa miast na arenie międzynarodowej	172
Schemat 10. Kształtowanie kapitału terytorialnego wykorzystujące współpracę międzynarodową.....	175
Schemat 11. Procedura przyjmowania aktów ustawodawczych: zwykła procedura ustawodawcza (art. 294 TFUE)	183
Schemat 12. Opis hierarchicznej dyplomacji i powiązanie z paradyplomacją	185
Schemat 13. Wielopoziomowe zarządzanie w UE	194
Schemat 14. Reprezentowanie interesów przez podmioty samorządu terytorialnego.....	215

Spis rycin

Rycina 1. Całkowita masa wytworzonych odpadów komunalnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca	71
Rycina 2. Odpady zebrane selektywnie w relacji do ogółu odpadów w 2022 r....	73
Rycina 3. Nakłady inwestycyjne według źródeł finansowania w województwach w Polsce w 2020 r.	127

Spis wykresów

Wykres 1.	Zakres tematyczny aktów prawnych Unii Europejskiej w pakiecie legislacyjnym Europejskiego Zielonego Ładu	36
Wykres 2.	Wskaźnik wykorzystania materiałów w gospodarce w Unii Europejskiej w latach 2010–2024	62
Wykres 3.	Zużycie surowców (RMC) według głównej kategorii materiałów w Unii Europejskiej w latach 2009–2024	63
Wykres 4.	Produktywności zasobów w Polsce i Unii Europejskiej w latach 2010–2021	68
Wykres 5.	Krajowa konsumpcja materialna (DMC) i ślad materiałowy (MF) na 1 mieszkańca w Polsce	69
Wykres 6.	Udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym energii brutto wg sektorów w Polsce w latach 2012–2020	69
Wykres 7.	Masa zebranych odpadów komunalnych przeznaczonych do recyklingu w latach 2017–2020 (tys. ton)	72
Wykres 8.	Wskaźnik cyrkularności w krajach Unii Europejskiej w 2019 r.	75
Wykres 9.	Liczba projektów współfinansowanych z Funduszy Europejskich w perspektywach 2004–2006, 2007–2013 oraz 2014–2020 w Polsce ...	126
Wykres 10.	Liczba dyrektyw, rozporządzeń i decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Parlament Europejski w dziedzinie środowiska w okresie 1970–2018	134
Wykres 11.	Struktura środków skierowanych na budowanie gospodarki cyrkularnej z Funduszy Europejskich według kierunków alokacji w Polsce w latach 2021–2027	149
Wykres 12.	Wartość alokowanych środków EFRR w ramach regionalnych programów operacyjnych na interwencję związaną z transformacją w kierunku gospodarki cyrkularnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w okresie 2021–2027	152
Wykres 13.	Struktura przynależności podmiotów i osób zarejestrowanych w rejestrze transparentności UE wg sekcji	200
Wykres 14.	Udział lobbystów z wybranych krajów o największej liczbie zarejestrowanych podmiotów w rejestrze transparentności UE	201
Wykres 15.	Struktura przynależności polskich podmiotów zarejestrowanych w rejestrze transparentności UE na koniec czerwca 2023 r.	202

Wykres 16.	Intensywność wykorzystania instrumentów paradyplomacji przez regionalne biura przedstawicielskie polskich województw w Brukseli	206
Wykres 17.	Poziom świadomości dotyczący treści opinii EKR wśród Parlamentarzystów Europejskich i państw członkowskich uczestniczących w pracach Rady Unii Europejskiej	219
Wykres 18.	Intensywność występowania kategorii cyrkularności w projektach Interreg Europa realizowanych przez polskich interesariuszy	225
Wykres 19.	Zestawienie liczby występujących rekomendacji dotyczących transformacji w kierunku gospodarki cyrkularnej w ramach projektów Interreg Europa objętych badaniem	230
Wykres 20.	Intensywność rekomendacji zaprezentowanych w poszczególnych kategoriach cyrkularności w projektach Interreg realizowanych przez polskich partnerów	231
Wykres 21.	Struktura kategorii reprezentowanych interesów przez Europejski Komitet Regionów w przyjętych opiniach w latach 2015–2022 w obszarze gospodarki cyrkularnej	233
Wykres 22.	Wpływ opinii Komitetu Regionów na prace legislacyjne prowadzone przez Komisję Europejską	236
Wykres 23.	Liczba występujących działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej w średniookresowych dokumentach strategicznych jednostek samorządowych w Polsce	238
Wykres 24.	Rodzaj i intensywność działań wspierających transformację w kierunku gospodarki cyrkularnej wśród polskich jednostek samorządu terytorialnego wskazujących transformację w kierunku Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej w średniookresowych dokumentach strategicznych jednostek samorządowych	239
Wykres 25.	Porównanie planowanych i realizowanych działań w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczących transformacji w kierunku Europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej	246
Wykres 26.	Wartości wskaźnika Perkala oraz wskaźnika cyrkularności dla powiatów	247
Wykres 27.	Wartość indeksu internacjonalizacji w odniesieniu do planowanych i realizowanych działań	250
Wykres 28.	Wartości indeksu internacjonalizacji określone na podstawie średniookresowych dokumentów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego	252
Wykres 29.	Wartości indeksu internacjonalizacji na podstawie rocznych raportów o stanie jednostek samorządu terytorialnego	253
Wykres 30.	Średnie wartości kryteriów składowych indeksu internacjonalizacji	255

Indeks rzeczowy

A

Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 33, 34, 132, 264

analiza przepływu materiałów 50, 52, 65, 103

C

Cele Zrównoważonego Rozwoju 33, 34, 90, 129, 132, 139, 179

Closed Loop Supply Chain Management 27

D

doughnut economics 15

E

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 99, 202, 216

Europejski Komitet Regionów 9, 99, 202, 215, 218, 233, 235, 263

Europejski model gospodarki cyrkularnej 30, 31, 33, 37, 225, 226, 231

Europejski Zielony Ład 34, 37, 109, 135, 137–139, 181, 182, 264

F

fundusze strukturalne 109, 123, 126, 128, 155, 160

G

gospodarka cyrkularna 9, 10, 13–23, 27–34, 36–39, 41–45, 47–61, 63–68,

70, 72–74, 78, 79, 83, 84, 86, 90, 91, 93, 94, 96, 101, 102, 104, 105, 109, 124, 128, 130, 137, 139–142, 147–149, 151–155, 160, 161, 172, 182, 197, 223–226, 228–233, 236–249, 259–264

gospodarka recyklingu 19

governance 82, 100, 189, 220

grupy elit europejskich 191

grupy interesów 96–100, 126, 164, 174–176, 186, 187, 189, 190, 195–197, 199, 200, 203, 207

I

internacjonalizacja 166–168, 189, 250–255, 264

Interreg Europa 10, 223–225, 229, 230, 254, 256

K

kapitał terytorialny 92, 98, 161, 174, 175, 192, 203, 243, 250, 259, 263, 265

Komisja Europejska 9, 14, 15, 30–32, 35, 36, 38, 40, 61, 64, 99, 113, 134, 136, 137, 140, 145, 147, 160, 161, 176, 179, 187, 190–193, 196–199, 203, 204, 206, 208, 210, 214, 216, 217, 223, 226, 233, 235–237

Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich przy Unii Europejskiej 177

Krajowa Inteligentna Specjalizacja 42, 45, 46

L

linearny model gospodarki 9, 14, 18, 19,
22, 61, 93, 151

M

mapa drogowa transformacji w kierunku
gospodarki o obiegu zamkniętym
42, 43, 45, 66, 83, 259, 265

metoda ReSOLVE 23

Międzynarodowy Związek Władz Lokal-
nych 207

model potrójnej helisy 92–96, 259, 265

model Quintuple Helix 95

N

norma BS 8001 55, 56

O

ogólna teoria systemów 101–104

ogólnogospodarcze rachunki przepływów
materiałowych 51, 63

P

paradyplomacja 9–11, 161, 168, 174, 184,
185, 190, 194, 195, 199, 205, 206,
210, 233, 251, 263

Parlament Europejski 35, 36, 99, 110, 134,
136, 145, 160, 161, 170, 176, 178,
179, 182, 191, 193, 197, 199, 203,
204, 206, 212, 214, 216–218, 233

plan działania na rzecz gospodarki cyrku-
larnej 15, 32, 83, 84, 232, 233

Polityka Ekologiczna Państwa 42, 43, 114,
120

polityka regionalna 9, 10, 17, 28, 35, 46,
78, 94, 98, 101, 105–111, 113, 114,
117, 119, 121–124, 130, 138–140,
143–146, 157, 159, 160, 174,
186–189, 193, 197, 205, 208, 210,
211, 226, 228, 229, 265

polityka spójności 106, 108–112, 114, 120,
123, 127, 128, 140–143, 145, 147,

148, 160, 180, 182, 186, 187, 205,
214, 220, 264, 265

poziomy rozmyte 184, 194, 195

R

Rada Europejska 137, 177, 178, 199

Rada Gmin i Regionów Europy 169, 172,
173, 209, 210

Raport o luce cyrkularnej 64

Raport „Shaping Poland’s Circular Econo-
my” 73

rejestr transparentności 189, 200–202, 205

rozwój regionalny 77–81, 84, 85, 92, 94,
106, 111, 112, 114, 123, 126, 145,
146, 148, 151, 157, 179, 180, 220, 265
rzecznictwo interesów 9, 29, 99, 161, 163,
170, 189, 193, 196, 203, 207, 223,
233, 240, 254

S

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego
Rozwoju do roku 2020 9, 38, 42, 43,
46, 117, 120, 137

strategia rozwoju gminy 115, 120

T

teoria rozwoju endogenicznego 79, 80,
84–86

teorie interesów grupowych 97, 98

teorie rozwoju lokalnego 77, 79, 80, 82

W

wielopoziomowe zarządzanie 10, 100,
101, 176, 188, 190, 194, 260

WRF 109–111, 148

wskaźnik internacjonalizacji 250, 254

współpraca transgraniczna 77, 162, 169,
171, 180, 214, 219, 220, 254–256,
262, 263

Z

zasada 10R 21, 40, 260

W monografii przeanalizowano rolę jednostek samorządu terytorialnego (JST) w kształtowaniu i wdrażaniu europejskiego modelu gospodarki cyrkularnej w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Celem publikacji jest określenie znaczenia władz lokalnych jako uczestników wielopoziomowego zarządzania, rzeczników interesów terytorialnych oraz podmiotów przekładających cele unijne na działania dostosowane do uwarunkowań lokalnych. W części teoretycznej omówiono istotę i modele biznesowe gospodarki cyrkularnej, determinanty transformacji gospodarek lokalnych, instrumenty polityki spójności oraz mechanizmy paradyplomacji samorządowej. Badanie łączy przegląd literatury i krytyczną analizę źródeł z analizą aktów prawnych Unii Europejskiej, dokumentów Polski i danych statystycznych, a także ze studiami przypadków i wieloaspektową analizą treści tych dokumentów. Zakres empiryczny obejmuje polskie gminy i powiaty, których przedstawiciele uczestniczyli w latach 2015–2022 w pracach Europejskiego Komitetu Regionów, oraz jednostki realizujące projekty Interreg Europe o profilu cyrkularnym. Wyniki wskazują na niewykorzystany potencjał samorządów, regionalne dysproporcje w gospodarce odpadami, rozproszenie regulacji, hybrydowy charakter wdrażania prawa unijnego oraz selektywne osiąganie celów gospodarki cyrkularnej. Uzasadniają zarazem potrzebę współpracy międzysektorowej, lepszego dostępu do finansowania, wsparcia administracji publicznej uwzględniającego specyfikę lokalną, a także większej aktywności międzynarodowej JST. Dobór jednostek pozwala rozpoznać możliwości najbardziej aktywnych samorządów, a nie powszechny poziom zaangażowania JST w Polsce. Książka łączy walor poznawczy z aplikacyjnym, zapewniając solidne podstawy do projektowania polityk wspierających transformację cyrkularną na poziomie lokalnym i regionalnym.

ISBN 978-83-8445-034-5

 **WYDAWNICTWO**
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 58 63

Książka dostępna również
jako e-book

