



Agnieszka Sobol

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska
agnieszka.sobol@ue.katowice.pl

UWARUNKOWANIA ROZWOJU RYNKU DÓBR I USŁUG EKOLOGICZNYCH W GMINACH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Streszczenie: Zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju synergiczność aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych zapewnia bezpieczeństwo zarówno człowiekowi, środowisku, jak i gospodarce. Ważną składową realizacji zrównoważonego rozwoju stanowi polityka w zakresie usług publicznych, w tym gospodarka komunalna. Jest ona tą sferą życia społeczno-gospodarczego, w której w ostatnich latach w Polsce dokonuje się radykalna transformacja. Głównym kierunkiem procesu przemian są działania na rzecz szeroko rozumianej ochrony środowiska. Celem artykułu jest diagnoza i ocena uwarunkowań oraz wyzwań rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych. Artykuł prezentuje wybrane aspekty rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych w Polsce z odwołaniem do badań empirycznych przeprowadzonych w gminach województwa śląskiego.

Słowa kluczowe: rynek dóbr i usług ekologicznych, zrównoważony rozwój, gospodarka komunalna.

Wprowadzenie

Zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju synergiczność aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych zapewnia bezpieczeństwo zarówno człowiekowi, środowisku, jak i gospodarce. Stąd też wielowymiarowość w postrzeganiu znaczenia zrównoważonego rozwoju. Aby zrównoważony rozwój stał się rzeczywistością, należy idee z nim związane przenieść z wymiaru teoretycznego i skali globalnej do praktyki i bliższej skali lokalnej. Ważną składową realizacji lokalnego rozwoju zrównoważonego stanowi polityka w zakresie usług publicznych, w tym gospodarki komunalnej. Ukierunkowanie tej polityki na zrównoważony rozwój wymaga od władz samorządowych przeprowadzenia kompleksowej dia-

gnozy zmiennych, zjawisk i procesów zachodzących w wielowymiarowym układzie gospodarka – społeczeństwo – środowisko.

Gospodarka komunalna jest tą sferą życia społeczno-gospodarczego, w której w ostatnich latach dokonuje się w Polsce radykalna transformacja. Głównym kierunkiem procesu przemian są działania na rzecz szeroko rozumianej ochrony środowiska. Większość prowadzonych inwestycji i zmian organizacyjnych wynika z ogromnych zaległości w stosunku do potrzeb ludzi i kategorii potencjału środowiska oraz standardów Unii Europejskiej. Polityka ekologiczna państwa oraz związane z nią regulacje prawne, stanowiące transpozycję przepisów wspólnotowych, spowodowały lawinowy proces inwestycyjny. Ekologizacja gospodarki komunalnej jest również wyrazem rosnącej świadomości ekologicznej mieszkańców. O sukcesie w „zazielenianiu” gospodarki zdecydują połączone wysiłki polityków (samorządowców), mieszkańców (konsumentów) oraz szeroko rozumianego sektora podmiotów i instytucji ochrony środowiska.

Celem artykułu jest diagnoza i ocena uwarunkowań oraz wyzwań rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych. Artykuł prezentuje wybrane aspekty rozwoju tego rynku w Polsce z odwołaniem do badań empirycznych przeprowadzonych w gminach województwa śląskiego.

1. Przekształcenia gospodarki komunalnej w Polsce

Usługi publiczne są domeną administracji publicznej. Na rynku pełni ona rozmaite funkcje. Jest generalnym organizatorem i koordynatorem rynku usług publicznych, pełni w znacznej części funkcje wykonawcze (operacyjne) oraz ma charakter obsługowy w relacji do mieszkańców jako klientów usług. Samorząd terytorialny stanowi element ładu instytucjonalno-prawnego państwa, a w ramach struktur samorządowych najważniejszym ogniwem są gminy. Podstawy ich funkcjonowania wyznacza Ustawa o samorządzie gminnym, w której w art. 6 stwierdza się, iż: „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” [Ustawa o samorządzie gminnym]. Jednocześnie w art. 7 ustawy enumeratywnie wyliczono katalog zadań własnych gminy związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej. Zaznaczyć jednak należy, iż katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Wiele pozycji z tejże listy dotyczy usług, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z rynkiem dóbr i usług ekologicznych. Samorządy są istotnym inwestorem na tym rynku. W 2012 r. nakłady na ochronę środowiska ogółem w gospodarce krajowej wyniosły ok. 43 417 mln zł, z czego udział gmin stanowił ok. 30% [Ochrona środowiska, 2013].

Zmiany w sektorze publicznym dokonują się pod wpływem procesów zachodzących w sektorze prywatnym. Zależność pomiędzy tymi sektorami nasiliła się w efekcie globalizacji, postępu technicznego i wzrostu znaczenia konkurencyjności. Efektem tych procesów jest decentralizacja władzy, wzrost znaczenia jakości oraz roli mieszkańców jako konsumentów usług, czy też ukierunkowanie na nowoczesne technologie i innowacyjność. Decentralizacja pobudza konkurencyjność, jednak w odniesieniu do usług publicznych gra konkurencyjna ma swoje ograniczenia. Wynikają one z potrzeby realizacji zadań publicznych nałożonych w formie kompetencji na poszczególne szczeble administracji. Korzyści skali w wykonywaniu usług publicznych nie mają w tym przypadku takiego samego znaczenia jak w sektorze prywatnym. Szczególnie ważne jest bowiem kryterium dostępności usług dla mieszkańców.

Proces optymalizacji świadczenia usług publicznych komplikuje ponadto wielostronność ról poszczególnych uczestników tego rynku. Mieszkańcy są jednocześnie wyborcami, konsumentami i pracownikami, władza lokalna – reprezentantem mieszkańców, organizatorem i koordynatorem rynku, wykonawcą usług lub ich zleceniodawcą, przedsiębiorstwa świadczące usługi publiczne – pracodawcami, zleceniobiorcami i wykonawcami usług itd. Ta wielość ról powoduje, iż decentralizacja tworzy warunki lepszej alokacji zasobów i dopasowania opcji usług i ich jakości do potrzeb mieszkańców, ale jej wcale nie gwarantuje. Do świadczenia decentralizacji sektora publicznego wskazują natomiast, iż jest ona warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do poprawy efektywności alokacyjnej. Fundamentem zmian i decentralizacji usług publicznych jest tworzenie rynku oraz konkurencji. W tym celu niezbędne jest wprowadzenie zmian w strukturze organizacyjnej i formach świadczenia tych usług. Proces komercjalizacji i prywatyzacji usług publicznych związany jest z tworzeniem rynku usług publicznych, wprowadzeniem systemu kontraktowania, wprowadzeniem odpłatności za usługi oraz tworzeniem agencji.

Świadczenie usług w sferze użyteczności publicznej w samorządach realizowane jest przede wszystkim na podstawie zapisów Ustawy o gospodarce komunalnej [Ustawa o gospodarce komunalnej]. Określiła ona zasady i formy wykonywania usług służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Na jej podstawie gminy mogą tworzyć własne jednostki organizacyjne lub angażować podmioty zewnętrzne. Należy pamiętać, że władze publiczne bez względu na to, kto jest ostatecznym wykonawcą danej usługi, pozostają odpowiedzialne za jej realizację.

Jak zostało wspomniane, zmiany dokonujące się w administracji publicznej są w znacznej części efektem adaptacji praktyk zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym. Łatwiejszy dostęp do informacji, upowszechnianie dobrych praktyk, wzrost świadomości społecznej oraz rosnące współzawodnictwo po-

między miastami spowodowały zmianę wielowymiarowego układu uwarunkowań rynkowych. Wzrost znaczenia kategorii konkurencyjności powoduje, iż władze lokalne podpatrują metody zarządzania sektora biznesu w celu doskonalenia procesu rozwoju lokalnego.

Ważnym elementem świadczenia usług publicznych powinien być monitoring prowadzony w kontekście potrzeb mieszkańców, ich ocen i poziomu satysfakcji z dostępności i jakości gminnych usług publicznych. Przesłanką monitoringu jest potrzeba dopasowania wachlarza usług publicznych do rzeczywistych potrzeb mieszkańców danej jednostki lokalnej i zmian ich stylu życia. Niezbędne jest prowadzenie dialogu pomiędzy wszystkimi stronami układu podaży-popytu, tj. wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w proces świadczenia usług – usługodawcami i usługobiorcami. W tym aspekcie kluczowe jest stosowanie różnorodnych i dopasowanych do różnych grup odbiorców instrumentów oddziaływania społecznego w sektorze usług komunalnych. Jednakże monitoring jako narzędzie doskonalenia usług publicznych jest zdecydowanie niedoceniany przez administrację publiczną w Polsce, a zainteresowanie gmin ocenami konsumenckimi jest na bardzo niskim poziomie.

1.1. Ekologizacja usług publicznych

Zgodnie z zapisami Ustawy o gospodarce komunalnej zadaniem jednostek samorządu gminnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W tym celu dzięki komunalizacji mienia Skarbu Państwa gminy są aktywnymi uczestnikami życia gospodarczego kraju w obszarze gospodarki komunalnej.

Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Stosowana jest w ich przypadku zasada niewykluczalności. Są to ponadto dobra, w przypadku których każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych (zasada niekonkurencyjności). Dobra środowiskowe charakteryzują się w znacznej większości cechami dóbr publicznych. W odniesieniu do uwarunkowań rynkowych usługi ekologiczne są zatem w dużej części wpisane w zadania i kompetencje różnych agend administracji publicznej. Publiczny charakter usług ekologicznych wynika z ich szczególnego, często wręcz egzystencjalnego charakteru w rozumieniu zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców [Kozek (red.), 2011, s. 196-197].

W Polsce nie istnieje zestandaryzowany katalog usług komunalnych. Nie ma ponadto wyodrębnionej grupy usług ekologicznych. Natomiast w podziale usług komunalnych na kategorie usług: administracyjnych, technicznych i społecznych usługi ekologiczne jako te w bezpośrednim rozumieniu wykorzystujące

zasoby środowiska naturalnego należą w większości do kategorii usług technicznych. Jest to jednak ich wąskie pojmowanie. Edukacja ekologiczna, doradztwo i konsulting ekologiczny podlegają bowiem pod usługi społeczne. Z kolei wydawanie pozwoleń i decyzji środowiskowych czy opracowywanie dokumentacji środowiskowej mieści się w grupie usług administracyjnych.

Realizacja zrównoważonego rozwoju na gruncie usług publicznych związana jest z terminem „zielone zamówienia publiczne” (*Green Public Procurement*, GPP). GPP jest polityką, w ramach której podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupów (procedur udzielania zamówień publicznych) i poszukują rozwiązań ograniczających negatywny wpływ produktów/usług na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia produktów, a poprzez to wpływają na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych [*Guidelines for Member States...*, s. 7].

Obok aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych obserwuje się coraz częściej uwzględnianie kwestii społecznych ujmowanych pod terminem „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” (*Social Responsible Public Procurement*, SRPP). „Zielone” oraz „społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne” tworzą podstawy tzw. zrównoważonych zamówień publicznych (*Sustainable Public Procurement*, SPP). Komisja Europejska zakłada, że do 2015 r. połowa ogółu oraz do 2020 r. połowa gminnych zamówień publicznych będzie uwzględniać aspekty środowiskowe. Praktyka polska wskazuje, iż zdecydowanie odbiegamy od powyższych celów. „Zielone zamówienia publiczne” wciąż są w naszym kraju rzadkością. Z analiz przeprowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych w 2006 r. wynikało, iż ok. 4%, a w 2009 r. ok. 10% udzielanych w Polsce zamówień publicznych uwzględniało aspekty środowiskowe [Krajowy Plan Działań..., 2010, s. 29-30].

Jednym z wyróżników nowoczesnego podejścia do zarządzania jest orientacja na innowacje. W kontekście rynku dóbr i usług ekologicznych szczególnie istotne są innowacje ekologiczne. Innowacje ekologiczne czy eko-innowacje (*ecoinnovation*), jako pojęcia tożsame, są stosunkowo nową kategorią w naukach ekonomicznych. W najprostszym ujęciu eko-innowacja to każda innowacja redukująca negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze w całym cyklu życia oraz zmniejszająca szkody w środowisku [Kanerva, Arundel i Kemp, 2009, s. 7]. Jednym z oczekiwanych rezultatów eko-innowacji jest zwiększenie skuteczności ekologicznej – bezpośrednio przez poprawę wyników i parametrów środowiskowych, a pośrednio przez zwiększenie konkurencyjności. Obok eko-innowacji wdrażane są ponadto tzw. zrównoważone innowacje (*sustainability-driven innovation*). Związane są one z tworzeniem na rynku nowej przestrzeni dla produktów i usług, które powstają w odpowiedzi na społeczne oczekiwania

dotyczące zrównoważenia gospodarki i ochrony środowiska. Ekoinnowacje i innowacje zrównoważone, choć są zasadniczo zbieżne, to jednak w tej drugiej kategorii wśród motywacji pomysłu i wśród oczekiwanych efektów innowacji, oprócz kwestii ochrony środowiska, konieczne jest uwzględnienie spraw dotyczących rozwoju społecznego i kategorii jakości życia [Charter i Clark, 2007, s. 11-12].

Z zagadnieniem ekoinnowacyjności gospodarki komunalnej ściśle powiązane są rozwiązania ukierunkowane na tworzenie miejskiego obiegu zamkniętego. Celem tego systemu jest optymalizacja przepływów energii i surowców, tak aby zmaksymalizować ich wykorzystanie. W związku z tym istotne jest szczegółowe zdiagnozowanie miejskiego systemu gospodarki komunalnej i podmiotów z nią powiązanych. Władze lokalne posiadają istotny potencjał tworzenia ekoinnowacyjnych inwestycji w gospodarce lokalnej. Mogą zatem prośrodowiskowo stymulować rynek w efekcie wprowadzania rozwiązań technicznych, zmian w zarządzaniu i strukturze organizacyjnej oraz dzięki działaniom edukacyjno-promocyjnym.

1.2. Rynek dóbr i usług ekologicznych w gminach województwa śląskiego

Artykuł prezentuje wybrane wyniki i wnioski badawcze opracowane w ramach badań statutowych Katedry Zarządzania Ochroną Środowiska realizowanych w latach 2011-2013 pt. „Rozwój rynku dóbr i usług ekologicznych w warunkach gospodarki polskiej” [*Rozwój rynku dóbr i usług ekologicznych...*, 2013]. Analiza badań przeprowadzona została na podstawie badań ankietowych z wykorzystaniem kwestionariuszy skierowanych w 2011 r. do wszystkich gmin województwa śląskiego. Kwestionariusze wysyłane były na adres poszczególnych urzędów gminnych z prośbą o przydzielenie ich do wypełnienia przez kompetentnych pracowników. Zadanie to przekazane zostało w zdecydowanej większości do wydziałów ds. ochrony środowiska lub wydziałów ds. gospodarki komunalnej (przy czym nomenklatura wydziałów w urzędach nie jest jednolita). Zwrotność odpowiedzi z samorządów gminnych wyniosła ok. 42%.

W badaniach analizie poddane zostały następujące obszary sektora dóbr i usług ekologicznych:

- zbiorowe dostarczanie wody;
- zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych;
- gospodarka odpadami;
- ochrona powietrza;
- transport, utrzymanie dróg gminnych;
- ochrona i utrzymanie terenów zieleni;
- budownictwo ekologiczne;

- ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów przemysłowych;
- zabezpieczenie przeciwpowodziowe;
- edukacja ekologiczna;
- alternatywne źródła energii, poprawa efektywności energetycznej;
- ochrona przyrody i bioróżnorodności;
- ochrona przed hałasem,
- rolnictwo ekologiczne.

W badanych obszarach uwzględniane były wszelkie rodzaje aktywności, tj.: techniczna, operacyjna, społeczna, administracyjna, edukacyjna, konsultingowa.

Na postawione w ankiecie pytanie „Czy w strategii rozwoju miasta/gminy podejmowane są zagadnienia rozwoju dóbr i usług ekologicznych?” 90% gmin odpowiedziało twierdząco. Jednocześnie rynek dóbr i usług ekologicznych w gminach utożsamiany jest przede wszystkim z gospodarką komunalną. Widoczne jest to m.in. w strukturze organizacyjnej urzędów gminnych, gdzie komórki ds. gospodarki komunalnej są najbardziej powszechnymi jednostkami właściwymi w sprawie rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych.

Działalność planistyczna samorządów w zakresie rozwoju tego rynku jest natomiast bardzo ograniczona. Pytanie „Czy w gminie/mieście zostały opracowane odrębne programy, plany, inne ważne dokumenty dotyczące rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych?” wykazało, iż większość gmin opracowała jedynie te dokumenty programowe, które są obligatoryjne w świetle przepisów prawa. Ich przygotowanie wymagane jest ponadto w przypadkach wnioskowania o finansowanie inwestycji gminnych ze środków zewnętrznych, w tym zwłaszcza obszernej dokumentacji programowej wymaga aplikowanie o środki unijne.

Dominującym źródłem finansowania dla wszystkich rodzajów usług ekologicznych są środki własne. Ich udział waha się od 1% dla rolnictwa ekologicznego do 83% w przypadku zbiorowego odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych.

Pytanie o formy własnościowe i organizacyjno-prawne realizowanych w gminach usług ekologicznych potwierdziły powszechność słabej komercjalizacji tych usług. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi udział własności publicznej w świadczeniu poszczególnych usług ekologicznych waha się w przedziale od 59,5% do ponad 90%. Partnerstwo publiczno-prywatne jest wciąż nierozwiniętą formą realizacji usług samorządowych.

Pytanie „Na jakim poziomie hierarchii ważności w Państwa opinii pozycjonowane jest zagadnienie rozwoju rynku dóbr i usług ekologicznych w Państwa gminie/mieście?” miało na celu zdiagnozowanie preferencji gmin w zakresie rozwoju poszczególnych dóbr i usług ekologicznych. Pytanie dotyczące hierarchii ważności poszczególnych obszarów rynku dóbr i usług ekologicznych uzupełnione zo-

stało o działalność inwestycyjną gmin. Uzyskane odpowiedzi z samorządów wskazują na zdecydowaną dominację znaczenia świadczeń z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Na zbiorowe dostarczanie wody jako dziedzinę priorytetową wskazało 45,5% badanych jednostek, a na zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych niecałe 45%. Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych jest usługą w polu zainteresowania inwestycyjnego większości badanych gmin – 86% spośród nich wskazało na aktywność w tym obszarze usług ekologicznych. Zainteresowanie inwestycyjne w zakresie zbiorowego dostarczania wody wskazało 66% badanych gmin.

Na kolejnej pozycji w hierarchii ważności uplasowała się gospodarka odpadami z niespełną 29-proc. udziałem wskazań. W świetle zmian w sektorze gospodarki odpadami zaskakujące jest, iż 33% badanych gmin nie wskazało na żadną aktywność inwestycyjną w tym obszarze gospodarki komunalnej, podczas gdy w 2011 r., kiedy realizowane były w jednostkach gminnych badania kwestionariuszowe, powinny być one mocno zaawansowane w przygotowaniach do nowego systemu świadczenia usług w zakresie gospodarowania odpadami. To wszak na gminach spoczęła pełna odpowiedzialność za wykonywanie tego zadania.

W kolejnej grupie ważności z udziałem poniżej 20% wskazań znalazły się: transport, utrzymanie dróg gminnych oraz zabezpieczenie przeciwpowodziowe i ochrona powietrza. Jednocześnie ochrona powietrza jest przedmiotem działania inwestycyjnego 56% badanych gmin. Usługi z zakresu zabezpieczenia przeciwpowodziowego podejmuje 39% badanych jednostek, natomiast w sferze usług z zakresu transportu i utrzymania dróg gminnych aż 25% badanych gmin nie planuje jakichkolwiek zadań inwestycyjnych.

Działania w obszarze edukacji ekologicznej realizuje 59% badanych gmin. Pomimo faktu, iż ochrona i utrzymanie terenów zieleni należy do podstawowych zadań z katalogu zadań własnych gmin, jedynie 56% wskazało tę usługę jako obszar zainteresowania inwestycyjnego. Na rozwój odnawialnych źródeł energii oraz poprawę efektywności energetycznej wskazało 44% badanych jednostek. Spośród badanych gmin 30% wskazało ochronę przyrody i bioróżnorodności jako obszar ich zainteresowania inwestycyjnego, a 16% ochronę przed hałasem.

Największy wskaźnik udziału nieistotności odnotowany został dla rolnictwa ekologicznego – ok. 18% wskazań, ochrony gleb, rekultywacji i rewitalizacji terenów przemysłowych – ok. 13% wskazań oraz budownictwa ekologicznego – ok. 11% wskazań. Spośród badanych gmin jedynie 20% podejmuje działania inwestycyjne z zakresu budownictwa ekologicznego oraz 21% wskazało na działalność w obszarze ochrony gleb, rekultywacji i rewitalizacji terenów przemysłowych. Zestawiając zatem wskazania na obszary priorytetowe oraz nieistotne,

te dwie ostatnie dziedziny stanowią obszar najmniejszego zainteresowania za strony śląskich samorządów.

Analiza uzyskanych odpowiedzi nie wykazuje szczególnych różnic w zakresie hierarchii ważności poszczególnych obszarów w podziale na gminy wiejskie oraz miejskie i miejsko-wiejskie. Jedyna większa rozbieżność udziału odpowiedzi dotyczy poziomu nieistotności rolnictwa ekologicznego, którego wskaźnik w gminach miejskich jest ponad dwukrotnie wyższy aniżeli w gminach wiejskich.

Poniższa tabela 1 prezentuje syntetyczne ujęcie danych z zakresu znaczenia poszczególnych obszarów usług ekologicznych uzyskanych na podstawie badań ankietowych w gminach województwa śląskiego.

Tabela 1. Poziom istotności poszczególnych obszarów usług ekologicznych w badanych gminach województwa śląskiego.

Określenie obszaru	Priorytetowe	Bardzo ważne	Ważne	Dość ważne	Drugorzędne	Nieistotne
Zbiorowe dostarczanie wody	45,5%	34,8%	13,6%	1,5%	4,5%	0,0%
Zbiorowe odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	44,8%	37,3%	13,4%	3,0%	1,5%	0,0%
Gospodarka odpadami	28,8%	48,5%	19,7%	3,0%	0,0%	0,0%
Ochrona powietrza	11,5%	42,6%	31,1%	11,5%	3,3%	0,0%
Transport, utrzymanie dróg gminnych	16,1%	51,6%	25,8%	4,8%	1,6%	0,0%
Ochrona i utrzymanie terenów zieleni	1,6%	21,3%	50,8%	21,3%	4,9%	0,0%
Budownictwo ekologiczne	0,0%	7,5%	22,6%	22,6%	35,8%	11,3%
Ochrona gleb, rekultywacja i rewitalizacja terenów przemysłowych	0,0%	10,9%	23,6%	29,1%	23,6%	12,7%
Zabezpieczenie przeciwpowodziowe	16,4%	31,1%	23,0%	11,5%	11,5%	6,6%
Edukacja ekologiczna	9,8%	29,5%	42,6%	18,0%	0,0%	0,0%
Alternatywne źródła energii, poprawa efektywności energetycznej	3,3%	10,0%	43,3%	33,3%	8,3%	1,7%
Ochrona przyrody i bioróżnorodności	1,8%	19,3%	38,6%	21,1%	19,3%	0,0%
Ochrona przed hałasem	6,7%	8,3%	28,3%	36,7%	13,3%	6,7%
Rolnictwo ekologiczne	2,0%	2,0%	17,6%	31,4%	29,4%	17,6%

Źródło: Badania ankietowe.

Odpowiedzi na pytanie o bariery rozwoju usług ekologicznych wykazały, iż dominującą barierą wskazaną aż przez 97% badanych samorządów jest bariera finansowa. Przedmiotem problemów gmin są w tym zakresie w szczególności niedobory środków w stosunku do realizowanych zadań i planowanych inwesty-

cji, a także trudności w pozyskiwaniu zewnętrznego dofinansowania. Na bariery o charakterze prawnym wskazało 44% badanych jednostek. W zdecydowanej większości dotyczyły one kwestii niespójności prawa i częstych zmian legislacyjnych. Wysoką pozycję z 40% wskazań zajęły również bariery społeczne. Głównym problemem jest w tym przypadku niska świadomość ekologiczna mieszkańców. Na bariery organizacyjne czy instytucjonalne wskazało odpowiednio 20% i 18% badanych gmin.

Odpowiedzi na pytanie dotyczące przeprowadzania przez gminy badań satysfakcji odbiorców usług ekologicznych pokazały brak jakiegokolwiek zainteresowania gmin opiniami ze strony usługobiorców. Gminy, które wskazały na aktywność na tym polu (poniżej 10%), i tak w większości realizują ją sporadycznie.

Podsumowanie

Kształt i tempo przebiegu procesów rozwojowych na rynku dóbr i usług ekologicznych powiązane jest z kondycją gospodarki i ogólnym systemem świadczenia usług publicznych. Podstawową kwestią pozostaje uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju, i to nie tylko na poziomie deklaracyjnym, ale przede wszystkim na poziomie praktyki funkcjonowania administracji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego. O powodzeniu zmian zdecyduje siła zaangażowania wszystkich organizatorów sfery usług publicznych, takich jak: organy administracji samorządowej, instytucje i przedsiębiorstwa świadczące te usługi oraz organizacje pozarządowe stanowiące zaplecze doradcze i edukacyjne. Nie bez znaczenia pozostaje również świadomość ekologiczna i zaangażowanie mieszkańców jako głównych podmiotów będących usługobiorcami sfery komunalnej.

Kolejnym aspektem jest proces komercjalizacji i prywatyzacji usług publicznych, który związany jest z tworzeniem rynku usług publicznych, w tym z rozwojem rynku dóbr i usług ekologicznych. Ważne jest, aby motywem komercjalizacji były kwestie ekonomiczne, a nie polityczne. Nadrzędną przesłanką komercjalizacji usług publicznych nie powinna być zatem polityka, a wola przełamania niedoskonałości rynku.

Zarządzanie rozwojem lokalnym w polskich gminach pokazuje, iż bardzo często samorządowcy podchodzą do zagadnień rozwoju w sposób czysto administracyjny. Postawy menadżerskie należą raczej do wyjątków, a nie do powszechnej praktyki. Kierunki rozwoju usług ekologicznych w gminach wynikają głównie z odgórnych uwarunkowań i regulacji, w tym przede wszystkim z legislacji europejskiej. Niestety rzadko dostrzec można przejawy kreatywności i in-

nowacyjności w tym zakresie. Władze lokalne przyjmują zatem strategię administrowania zamiast zarządzania.

Ważną kwestią jest popularyzacja działań i praktyk z zakresu „zrównoważonych zamówień publicznych” i „zrównoważonych innowacji” w celu intensyfikacji wykorzystywania sektora publicznego do stymulowania prośrodowiskowych i prospołecznych zachowań na rynku. Istotny jest również rozwój monitoringu jako narzędzia doskonalenia usług publicznych. Monitoring powinien być elementem standardowej praktyki oceny stopnia zadowolenia z usług publicznych realizowanych w samorządach gminnych.

Literatura

Charter M., Clark T. (2007), *Sustainable Innovation*, The Centre for Sustainable Design, Farnham.

Guidelines for Member States to set up Action Plans on Green Public Procurement, European Commission.

Kanerva M., Arundel A., Kemp R. (2009), *Environmental innovation: Using qualitative models to identify indicator for policy*, United Nations University Working Papers Series, Maastricht.

Kozek W. (red.) (2011), *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010-2012, (2010), Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.

Ochrona środowiska 2013 (2013), GUS, Warszawa.

Rozwój rynku dóbr i usług ekologicznych w warunkach gospodarki polskiej (2013), Katedra Zarządzania Ochroną Środowiska UE, Katowice.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku. Dz.U. z 1990 r. nr 19, poz.65 z późn. zm.

Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

http://cfsd.org.uk/Sustainable%20Innovation/Sustainable_Innovation_report.pdf (dostęp: 10.05.2014).

THE DEVELOPMENT CONDITIONS OF A MARKET OF ECOLOGICAL GOODS AND SERVICES IN THE MUNICIPALITIES OF SILESIAN VOIVODESHIP

Summary: The guidelines of sustainable development indicate a synergy of economic, social and environmental aspects that ensure security of people, environment and economy altogether. The public services and municipal services within them are an important

part of sustainable development policy. The municipal economy is the part of socio-economic life that has been radically transformed in Poland in the last years. The main changes are in the activities in environmental protection. The aim of this paper is to identify and assess the conditions and challenges of the market of ecological goods and services. The paper presents the selected aspects of development of the market of ecological goods and services in Poland with a reference to the empirical studies in municipalities of Silesia.

Keywords: market of ecological goods and services, sustainable development, municipal economy.