

dr Daniel BUDZEŃ

Wydział Nauk Społecznych, Gnieźnieńska Szkoła Wyższa Milenium

e-mail: daniel.budzen@milenium.edu.pl

ORCID: 0000-0003-0895-6181

dr hab. Kamilla MARCHEWKA-BARTKOWIAK, prof. UEP

Instytut Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: kamilla.marchewka-bartkowiak@ue.poznan.pl

ORCID: 0000-0001-5703-4189

DOI: 10.15290/oes.2022.03.109.04

WYDATKI ZRÓWNOWAŻONE ŚRODOWISKOWO W BUDŻETACH LOKALNYCH W POLSCE¹

Streszczenie

Cel – Głównym celem badania jest przeprowadzenie oceny w zakresie wysokości tzw. zielonych wydatków dokonywanych w ramach budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Propozycja jest podyktowana dostrzeżoną przez autorów trudnością dokonania pomiaru i oceny w zakresie wydatków ponoszonych przez JST, które mają przyczynić się do rozwoju koncepcji zielonego budżetu (*green budget*).

Metoda badań – Realizacja celu głównego nastąpi na podstawie syntetycznej analizy literatury dotyczącej wybranego tematu w ujęciu krajowym i zagranicznym. Na potrzeby badań ilościowych zastosowano metody statystyczne (w tym statystykę opisową i analizę struktury). Źródłem danych są sprawozdania budżetowe JST publikowane przez Ministerstwo Finansów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

Wnioski – W ramach przeprowadzonego badania uzyskane wyniki pozwalają na analizę wielkości zrealizowanych zielonych wydatków, a także udziału wydatków zielonych w wydatkach majątkowych. Najwyższe łączne wartości oszacowanych wydatków zielonych zrealizowanych przez wszystkie typy JST przypadają na lata 2018–2019, w których wydatkowano odpowiednio kwotę 10,5 mld zł (2018 r.) i 10,6 mld zł (2019 r.). Średni udział wydatków zielonych w wydatkach majątkowych w JST w latach 2010–2021 ukształtował się na poziomie 28,2%.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Przeprowadzona analiza może stanowić asumpt do dalszych badań, które mogłyby przyczynić się do zmian systemowych w zakresie budżetu publicznego. Zmiany te mogłyby obejmować wyodrębnienie budżetu zrównoważonego środowiskowo o charakterze bieżącym i majątkowym, co umożliwiłoby określenie poziomu środków publicznych gromadzonych i wydatkowanych w celach środowiskowych wskazanych w nowej taksonomii UE.

Słowa kluczowe: zielone finanse, zielone wydatki, finanse lokalne, zielona ekonomia

¹ Artykuł wpłynął 11.06.2022, zaakceptowano 27.07.2022.

ENVIRONMENTALLY SUSTAINABLE EXPENDITURE IN LOCAL BUDGETS**Summary**

Purpose – The main objective of the study is to evaluate green expenditure under the budgets of local government units (LGU). The proposal is dictated by the difficulty, noticed by the authors, in measuring and assessing the expenditure incurred by local government units, which are to contribute to the development of the green budget concept.

Research method – The implementation of the main goal will be based on the analysis of the literature on the topic in national and foreign terms. Statistical methods (including descriptive statistics and structure analysis) were used for quantitative research. The source of the data are the budget reports of local government units published by the Ministry of Finance.

Results – As part of the study, the obtained results allow for the analysis of the amount of green expenses implemented, as well as the share of green expenses in property expenses. The highest total values of estimated green expenditure realized by all types of local government units were observed in 2018–2019, in which PLN 10.5 billion (2018) and PLN 10.6 billion (2019) were spent, respectively. The average share of green expenditure in property expenditure in local government units in 2010–2021 was 28.2%.

Originality/ value/ implications/ recommendations – The conducted analysis may be a stimulus for further research on the basis of which a synthetic indicator of green spending could be developed. This measure may allow an objective comparison of outlays incurred by local government units in the areas covered by the European taxonomy in the future.

Keywords: green finance, green spending, local finance, green economy

JEL Classification: H72, Q56

1. Wstęp

Termin *green budgeting* coraz częściej pojawia się zarówno w literaturze naukowej, jak i w propozycjach międzynarodowych instytucji, takich jak Komisja Europejska [EC, 2022] czy OECD [2020; 2021]. Zgodnie z przyjętą przez te organizacje ogólną definicją zielone budżetowanie dotyczy narzędzi kształtowania polityki fiskalnej, pomagających osiągnąć cele środowiskowe i klimatyczne oraz dokonać oceny wpływu polityki budżetowej na środowisko oraz jej spójności z realizacją zobowiązań krajowych i międzynarodowych w tym zakresie. Zielone budżetowanie może również przyczynić się do świadomej, opartej na dowodach debaty i dyskusji na temat zrównoważonego rozwoju. Co więcej, wyodrębnianie „zielonych” pozycji w budżecie publicznym umożliwi przegląd i identyfikację środków budżetowych w kontekście prawnych regul budżetowych, które w tym zakresie już są wprowadzane².

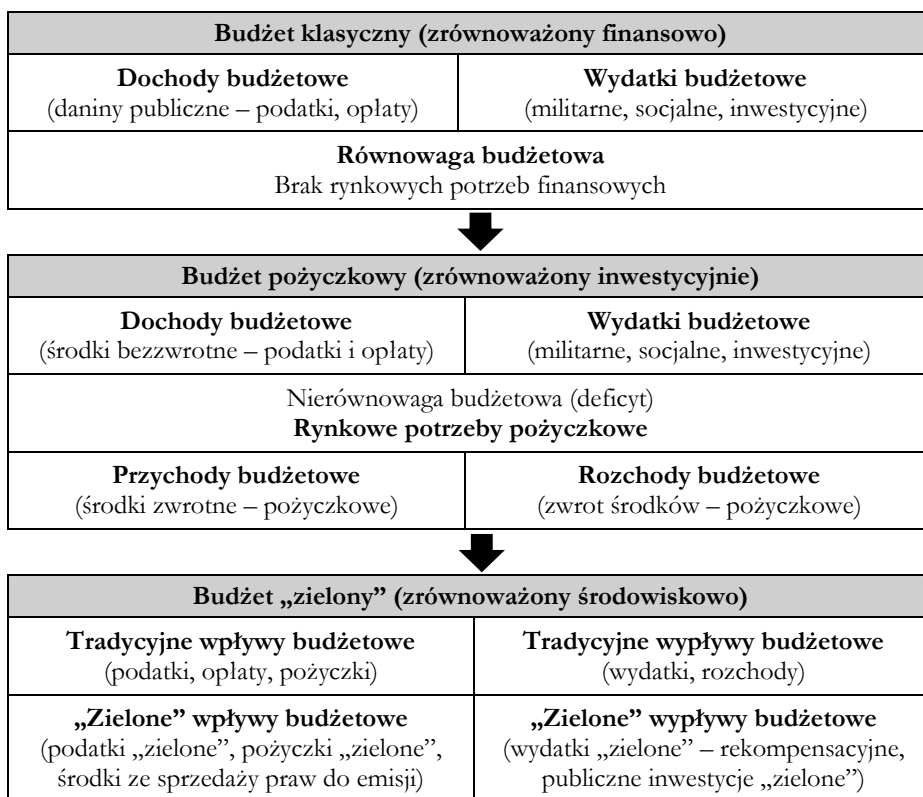
² Przykładem regul budżetowych opartych na zobowiązaniach klimatycznych są: 30-procentowy limit przeznaczenia funduszy z Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027 oraz w pakiecie Next Generation, co najmniej 50-procentowe (a docelowo 100-procentowe) przekierowanie wpływów budżetowych uzyskanych z tytułu sprzedaży praw do emisji gazów cieplarnianych z przeznaczeniem na krajowe inwestycje proklimatyczne, 37-procentowe ograniczenie w planowaniu wydatków w zakresie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na tzw. inwestycje o charakterze zielonym.

Koncepcja budżetu publicznego, w której wyodrębniane są pozycje dochodowe i wydatkowe, powiązane z realizacją działań i inwestycji środowiskowych, nie jest nowa i pochodzi już z lat 90. Pierwsze kraje, które zaczęły ją stosować, to Norwegia, Wielka Brytania, Holandia, Szwecja, Niemcy, ale także USA i Australia [Wilkinson, Benson, Jordan, 2008].

W kontekście powyższego można zatem wskazać na możliwy dalszy etap ewolucji zasad budżetowania w sektorze publicznym i przejścia z budżetu klasycznego, kończącego się równowagą finansową wydatków i dochodów (klasyczne podejście do skarbowości), poprzez stosowany obecnie budżet zrównoważony inwestycyjnie (równowaga wpływów – dochodów i przychodów z wypływami – wydatkami i rozchodami), oparty na wykorzystaniu finansowania zewnętrznego (długu publicznego), po właśnie budżet zrównoważony środowiskowo (równowaga wpływów tradycyjnych i „zielonych” oraz wpływów tradycyjnych i „zielonych”), którego priorytetem jest wypełnienie celów klimatycznych, umożliwiających dalszą stabilizację (i rozwój) zarówno działalności bieżącej, jak i inwestycyjnej (schemat 1).

SCHEMAT 1

Ewolucja w podejściu do budżetu publicznego – od budżetu zrównoważonego finansowo do budżetu zrównoważonego środowiskowo



Źródło: opracowanie własne.

Temat budżetów „zielonych”, czy też zrównoważonych środowiskowo, jest tematem bieżącym i z pewnością stanowi asumpt do szerokich rozważań. Jak już wspomniano, problematyka zielonych finansów jest aktualna nie tylko ze względu na praktyczne wymogi instytucji publicznych, ale także coraz częściej pojawia się w badaniach naukowych dotyczących sektora finansowego i wzrostu gospodarczego. W literaturze międzynarodowej podkreślane są znaczenie i rola szeroko rozumianych finansów o charakterze zrównoważonym środowiskowo (w tym w szczególności wydatków). Przez pryzmat negatywnych zjawisk klimatycznych zwraca się również uwagę na niską stopę inwestycji w celu poprawy sytuacji w gospodarce światowej. Z tego względu, w przypadku pogłębiających się skutków kryzysu klimatycznego, branża finansowa, a także sektor publiczny będą musiały przyjąć koncepcję długoterminowego inwestowania o charakterze zrównoważonym środowiskowo. Istotne będzie zatem uporządkowanie i podział posiadanego kapitału do wspierania prowadzonych inwestycji, których celem będzie osiągnięcie zakładanych efektów środowiskowych [Sachs, Woo, Yoshino, Taghizadeh-Hesary, 2019, s. 1–7].

Wraz ze wzrostem świadomości w odniesieniu do kwestii środowiskowych zwiększa się również zainteresowanie poszczególnych branż gospodarką zrównoważoną środowiskowo. Zielone finanse mogą stanowić bowiem „pomost” pomiędzy branżą ochrony środowiska a sektorem publicznym i finansowym. Może to być punkt wyjścia do podejmowania decyzji inwestycyjnych, a także decyzji o kierunkach realokacji środków finansowych – np. z sektorów wywołujących negatywne skutki środowiskowe na rzecz tzw. zielonych gałęzi przemysłu [Wang, Zhao, Lei, Long, 2021, s. 1–2].

Powyższe znajduje również potwierdzenie w badaniach systemów finansowych w USA, Kanadzie i Brazylii. Jako jeden z wniosków wskazane zostało, że niezbędna jest strategia wspierająca „zazielenienie” systemu finansowego. Zauważono, że jest to ważne nie tylko dla sektora komercyjnego, lecz także dla rządów poszczególnych krajów, które realizują założone cele klimatyczne. Przyjęta polityka klimatyczna może być bowiem realizowana w postaci przepływów finansowych do kluczowych obszarów związanych ze zrównoważeniem środowiska [Batrancea, Batrancea, Rathnaswamy, Tulai, Fatacean, Rus, 2020, s. 1].

W niniejszym artykule uwaga autorów została skupiona na węższej tematyce zarówno w kontekście przedmiotowym, jak i podmiotowym. Celem artykułu jest bowiem przeprowadzenie oceny w zakresie wysokości tzw. zielonych wydatków dokonywanych w ramach budżetów JST w Polsce. Ponadto w ramach artykułu zostanie zaprezentowany sposób zastosowania obowiązującej klasyfikacji budżetowej na potrzeby oszacowania wielkości zielonych wydatków.

2. Zastosowanie klasyfikacji budżetowej na potrzeby pomiaru zielonych wydatków

Na potrzeby oszacowania poziomu zielonych wydatków autorzy przeprowadzili ocenę w zakresie możliwości dostosowania obowiązującej klasyfikacji budżetowej [Rozporządzenie Ministra Finansów..., 2010] do przepisów Rozporządzenia Parla-

mentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, w skrócie tzw. taksonomii europejskiej [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego..., 2020]. W tym celu przeanalizowano wszystkie rozdziały klasyfikacji budżetowej, które można przypisać do poszczególnych obszarów przedmiotowej taksonomii. Zidentyfikowano łącznie 26 działów budżetowych, w ramach których wyszczególniono 56 rozdziałów. W odniesieniu do paragrafów wydatków ustalono, że zielone wydatki obejmują paragrafy wydatków majątkowych. Jest to zgodne z zamierzeniem autorów prezentujących węższe podejście do problematyki zielonych wydatków, tj. wydatków o charakterze majątkowym. Tym samym podstawą przeprowadzonych badań w dalszej części artykułu będą wydatki majątkowe JST.

Na podstawie wspomnianego wyżej aktu prawnego, określającego taksonomię europejską, wyszczególniono sześć obszarów:

- I. Łagodzenie zmian klimatu.
- II. Adaptację do zmian klimatu.
- III. Zrównoważone wykorzystanie i ochrona zasobów wodnych i morskich.
- IV. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym.
- V. Zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola.
- VI. Ochrona i odbudowa różnorodności biologicznej i ekosystemów.

Działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej zostały zakwalifikowane do wyżej wymienionych obszarów przy zastosowaniu metody eksperckiej na podstawie objaśnień zawartych w rozporządzeniu określającym klasyfikację budżetową [Rozporządzenie Ministra Finansów..., 2010]. Należy jednak poczynić zastrzeżenie, że obowiązująca w Polsce klasyfikacja budżetowa nie umożliwi określenia w sposób precyzyjny łącznej kwoty wydatków zrównoważonych środowiskowo w budżetach JST. Jest to związane bezpośrednio z celem, który towarzyszył opracowywanym przepisom w zakresie klasyfikacji budżetowej. Zgodnie bowiem z ustawą o finansach publicznych działy i rozdziały określają rodzaj działalności, z kolei w przypadku wydatków paragrafy określają rodzaj wydatku [Ustawa..., 2009, art. 39 ust. 1].

Podjmując próbę zastosowania klasyfikacji budżetowej w celu oszacowania zielonych wydatków, autorzy zidentyfikowali problem polegający na ograniczonej możliwości przypisania tylko jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej do jednego konkretnego obszaru taksonomii. Problem ten nie stanowi bariery w obliczeniu łącznej kwoty zielonych wydatków, ale jest związany z ryzykiem kilkukrotnego uwzględnienia tego samego wydatku w różnych obszarach taksonomii.

TABELA 1

Transparenca klasyfikacji budżetowej na taksonomię europejską

Dział	Rozdział	I. Łagodzenie zmian klimatu	II. Adaptacja do zmian klimatu	III. Zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich	IV. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym	V. Zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola	VI. Ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów
Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo	01010 – Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi					X	
	01017 – Ochrona roślin						X
	01018 – Rolnictwo ekologiczne						X
	01038 – Rozwój obszarów wiejskich						X
	01041 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich						X
	01078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 020 – Leśnictwo	02078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 050 – Rybołówstwo i rybactwo	05006 – Zarybianie polskich obszarów morskich						X
	05011 – Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013 oraz Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020						X
	05078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 100 – Górnictwo i kopalnictwo	10078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
	10080 – Działalność badawczo-rozwojowa	X					
Dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe	15020 – Rozwój rynku oraz infrastruktury paliw alternatywnych	X					
	15078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
	15080 – Działalność badawczo-rozwojowa	X					
Dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	40004 – Dostarczanie paliw gazowych		X				
	40078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
	40080 – Działalność badawczo-rozwojowa	X					
	40095 – Pozostała działalność	X					
Dział 550 – Hotele i restauracje	55078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 600 – Transport i łączność	60004 – Lokalny transport zbiorowy	X					
	60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				

Dział	Rozdział	I. Łagodzenie zmian klimatu	II. Adaptacja do zmian klimatu	III. Zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich	IV. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym	V. Zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola	VI. Ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów
Dział 630 – Turystyka	63078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa	70078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 710 – Działalność usługowa	71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 730 – Szkolnictwo wyższe i nauka	73078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 750 – Administracja publiczna	75078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	75178 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 752 – Obrona narodowa	75278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	75478 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 755 – Wymiar sprawiedliwości	75578 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 801 – Oświata i wychowanie	80178 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 851 – Ochrona zdrowia	85178 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 852 – Pomoc społeczna	85278 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	85378 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	85478 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				

Dział	Rozdział	I. Łagodzenie zmian klimatu	II. Adaptacja do zmian klimatu	III. Zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich	IV. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym	V. Zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola	VI. Ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów
Dział 855 – Rodzina	85578 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	90001 – Gospodarka ściekowa i ochrona wód			X		X	
	90002 – Gospodarka odpadami komunalnymi					X	
	90003 – Oczyszczanie miast i wsi				X		
	90005 – Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	X	X			X	
	90006 – Ochrona gleby i wód podziemnych			X		X	
	90007 – Zmniejszenie hałasu i wibracji			X		X	
	90008 – Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu					X	X
	90009 – Ochrona przed promieniowaniem jonizującym			X		X	
	90018 – Ochrona brzegów morskich			X			
	90026 – Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami			X		X	X
	90078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
	90095 – Pozostała działalność	X	X	X	X	X	X
Dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	92178 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
Dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	92501 – Parki narodowe						X
	92502 – Parki krajobrazowe						X
	92503 – Rezerваты i pomniki przyrody						X
	92578 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				
	92595 – Pozostała działalność						X
Dział 926 – Kultura fizyczna	92678 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych		X				

Źródło: [Budzeń, Marchewka-Bartkowiak, 2022].

Ponadto obowiązująca w Polsce klasyfikacja budżetowa w niektórych miejscach jest pozbawiona szczegółowych objaśnień umożliwiających precyzyjne przypisanie rozdziałów do obszarów taksonomii. Z tego względu autorzy wzięli pod uwagę wypracowane przez polską praktykę orzecznictwo dotyczące zasady klasyfikowania wydatków w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Na tej podstawie

warto stwierdzić, że sposób przypisania wydatków do poszczególnych obszarów taksonomii odzwierciedla potencjalny sposób ich szacowania.

3. Metoda i zakres czasowy badania

Badania ilościowe zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metod analizy statystycznej, w tym statystyki opisowej i analizy struktury. Dane źródłowe pochodzą ze sprawozdań budżetowych publikowanych przez Ministerstwo Finansów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Zakres czasowy badania obejmuje lata 2010–2021. Początek okresu analizy jest związany z dwoma głównymi czynnikami, którymi są: moment obowiązywania zmienionej ustawy o finansach publicznych oraz nowe rozporządzenie dotyczące klasyfikacji budżetowej, które również zaczęło obowiązywać od 2010 r. Są to kryteria istotne, bowiem podstawą przeprowadzonego badania była obowiązująca klasyfikacja budżetowa wydatków [Rozporządzenie Ministra Finansów..., 2010]. Ostatni rok analizy jest podyktowany dostępnością danych z wykonania budżetu JST i przypada na 2021 r. Przedmiotem badania są wydatki zrównoważone środowiskowo, które były dokonywane przez JST (podmioty badania), z wyszczególnieniem typów: gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa.

4. Analiza wydatków zrównoważonych środowiskowo w budżetach JST w latach 2010–2021

Poziom zielonych wydatków został oszacowany na podstawie rozdziałów klasyfikacji budżetowej, które przypisano poszczególnym obszarom taksonomii europejskiej. Ponadto, zgodnie z wcześniej poczynionym założeniem w zakresie zielonych wydatków, analizie poddano wydatki majątkowe, opierając się na klasyfikacji budżetowej obowiązującej w danym roku. Na tej podstawie oszacowano, że w latach 2010–2021 JST na ten cel wydatkowały łącznie 96,5 mld zł, z czego największą kwotę zielonych wydatków zrealizowały gminy (61,1 mld zł) i miasta na prawach powiatu (29,5 mld zł).

Dane zaprezentowane na rysunku 1 wskazują, że za wyjątkiem województw samorządowych najwyższy poziom zielonych wydatków przypadał na lata 2018–2019. Z kolei 2016 r. był jedynym, w którym odnotowano spadek poziomu zielonych wydatków we wszystkich typach JST. Przyjęty okres badania obejmuje częściowo perspektywę 2007–2013 (ostatnie cztery lata), w całości perspektywę 2014–2020 i początek nowej perspektywy 2021–2027. Zdaniem autorów przyczyny wzrostu poziomu zielonych wydatków w latach 2018–2019 są związane bezpośrednio z dostępnością zewnętrznych źródeł finansowania, tj. zadłużenia oraz funduszy unijnych.

RYSUNEK 1

Zielone wydatki w latach 2010–2021 wg typów JST (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bazy danych Ministerstwa Finansów].

Po pierwsze, można przypuszczać, że jednym ze źródeł finansowania, które przyczyniły się do takiego wzrostu, były środki własne. Należy zauważyć, że zarówno w latach 2011–2012, jak i 2018–2019 zaobserwowano wzrost ogólnego poziomu zadłużenia podsektora samorządowego. W 2011 r. odnotowano wzrost o 19%, z kolei w 2018 r. wzrost wyniósł 10% względem roku poprzedzającego. Oprócz finansowania dłużnego warto zwrócić uwagę na poziom nadwyżki operacyjnej netto³. Powyższy wniosek potwierdzają dane z wykonania budżetów gmin i miast na prawach powiatu, które poza 2021 r.⁴ uzyskały najwyższą nadwyżkę operacyjną netto właśnie w 2018 r.

Po drugie, zdaniem autorów do wzrostu poziomu zielonych wydatków istotnie przyczyniły się środki pochodzące z UE i innych źródeł. W latach 2018–2019, kiedy te wydatki były najwyższe, towarzyszył im najwyższy udział środków zewnętrznych w strukturze źródeł finansowania wydatków zrównoważonych środowiskowo. Z kolei w przypadku 2016 r., w którym wystąpiło załamanie poziomu zielonych wydatków, w przeważającej części były one finansowane z wygosparowanych

³ Przez nadwyżkę operacyjną netto należy rozumieć różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi pomniejszoną o rozchody na spłaty długu. Są to bieżące środki własne JST pozostające po spłacie zadłużenia, które powinny być przeznaczone na finansowanie wydatków majątkowych lub rozchodów innych niż spłata długu.

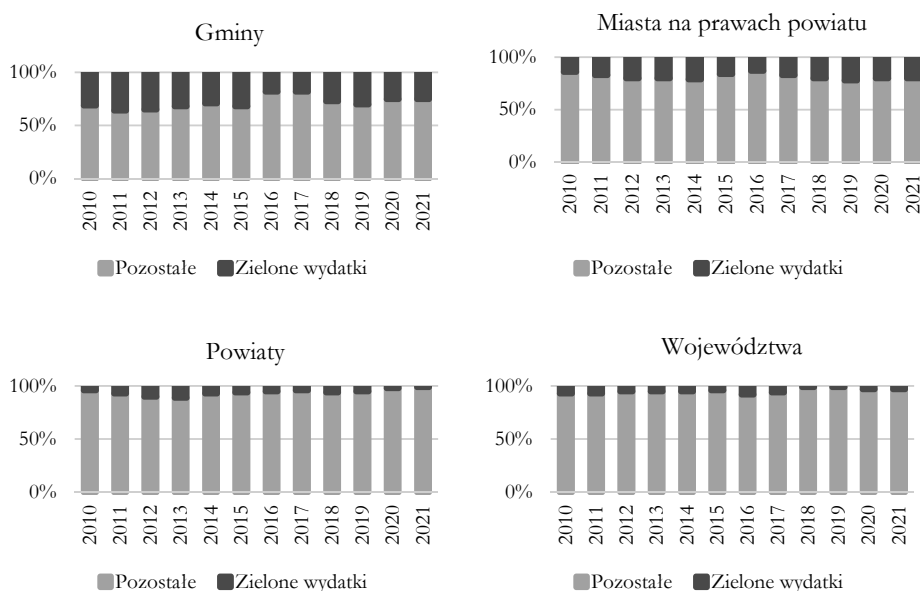
⁴ W całym analizowanym okresie najwyższa nadwyżka operacyjna netto została osiągnięta w 2021 r., jednak taka sytuacja wynika z dodatkowych środków przekazanych przez Ministerstwo Finansów w czwartym kwartale. W zdecydowanej większości JST środki te będą stanowiły źródło finansowania wydatków w 2022 r.

przez JST środków własnych. Tym samym sytuacja taka mogła być spowodowana niskim finansowaniem zewnętrznym, co oznaczałoby, że badane podmioty uzależniały decyzję o realizacji inwestycji zrównoważonych środowiskowo od pozyskania bezzwrotnych środków zewnętrznych na ten cel. Ponadto taki wniosek potwierdzałby ukierunkowanie działań Unii Europejskiej na inwestycje prośrodowiskowe.

W kolejnym kroku autorzy zdecydowali się na dokonanie analizy struktury wydatków majątkowych w latach 2010–2021 wg typów JST. W tym celu zaproponowano podział na zielone wydatki i na pozostałe wydatki majątkowe. Szczegóły zostały zaprezentowane na rysunku 2.

RYSUNEK 2

Struktura wydatków majątkowych w latach 2010–2021 wg typów JST (w %)



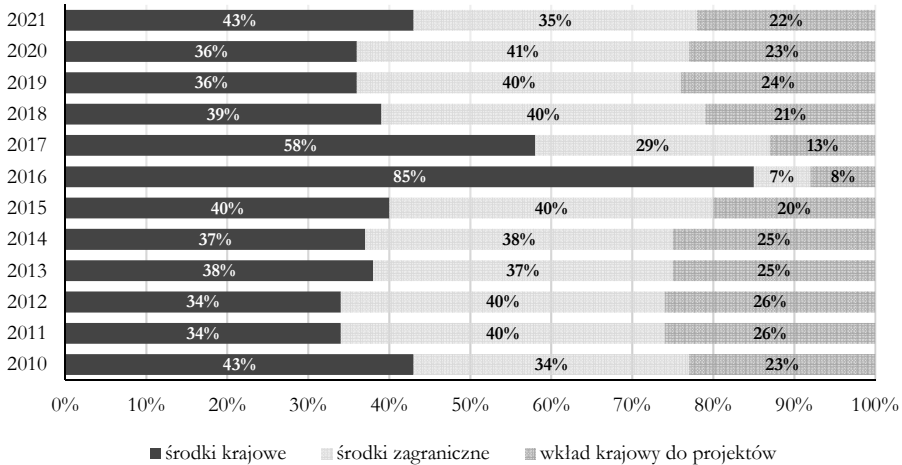
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bazy danych Ministerstwa Finansów].

Uzyskane wyniki wskazują, że we wszystkich analizowanych typach JST, za wyjątkiem województw w 2016 r., nastąpiło ograniczenie realizacji zielonych wydatków. Może to potwierdzać tezę, zgodnie z którą wydatki te są determinowane pozyskaniem dofinansowania ze środków zagranicznych. Z kolei w przypadku województw wzrost w 2016 r. jest związany ze zwiększeniem poziomu wydatków współfinansowanych środkami zewnętrznymi, a dokładniej wkładem krajowym na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE lub EOG. W przypadku wkładu krajowego województw w 2016 r. nastąpił wzrost na poziomie 312%.

W celu potwierdzenia powyższej obserwacji i sformułowanego wniosku autorzy przeprowadzili analizę struktury źródeł finansowania zielonych wydatków w latach 2010–2021⁵.

RYSUNEK 3

Struktura źródeł finansowania zielonych wydatków w latach 2010–2021 (w %)



Źródło opracowanie własne na podstawie: [Bazy danych Ministerstwa Finansów].

Z przedstawionej struktury źródeł finansowania (rysunek 3) wynika, że w 2016 r., kiedy to nastąpiło załamanie w zakresie realizacji zielonych inwestycji samorządowych, zdecydowana większość była finansowana ze środków krajowych innych niż wkład do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych. Istotny jest fakt, że wówczas łączny udział środków na projekty współfinansowane ze źródeł zagranicznych był najniższy i wynosił łącznie 15% w całej strukturze finansowania. Z kolei pozostała część (85%) stanowiła zielone wydatki inne niż współfinansowane ze źródeł zagranicznych. Dodatkowo warto nadmienić, że łączna kwota wydatków zielonych w 2016 r. była najniższa w całym badanym okresie i wynosiła łącznie 3,4 mld zł, podczas gdy średnia wielkość zielonych wydatków w latach 2010–2021 wyniosła niewiele ponad 8,0 mld. Powyższa obserwacja może potwierdzać tezę, że realizacja zielonych inwestycji w latach 2010–2021 była w znacznym stopniu

⁵ Nawiązując do danych prezentowanych na rysunku 3, należy poczynić zastrzeżenie, że przez pojęcie środków krajowych autorzy rozumieją środki finansowe pochodzące z budżetu krajowego (w tym zaciągnięty dług), które nie są przeznaczone na finansowanie projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych np. z UE lub mechanizmów EOG. Z kolei przez pojęcie środków zagranicznych i wkładu krajowego do projektów należy rozumieć środki finansowe przeznaczone na realizację projektów z udziałem środków zagranicznych (tj. czwartą cyfrą właściwych paragrafów wydatkowych inną niż 0). W dalszej części do wskazanych źródeł finansowania projektów z udziałem środków zagranicznych autorzy będą zamiennie stosowali pojęcie tzw. środków projektowych.

uwarunkowana pozyskaniem zagranicznych źródeł finansowania o charakterze bezwrotnym. Może to być związane z malejącym potencjałem finansowym JST określanym przez poziom nadwyżki operacyjnej⁶.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na stwierdzenie, że istnieje możliwość szacowania poziomu wydatków zrównoważonych środowiskowo w budżetach lokalnych. Jest to wniosek bardzo cenny w świetle dążenia do osiągnięcia celu klimatycznego przyjętego w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Na podstawie uzyskanych wyników należy stwierdzić, że osiągnięty został cel artykułu, którym było przeprowadzenie oceny w zakresie wysokości tzw. zielonych wydatków dokonywanych w ramach budżetów JST w Polsce. Na podstawie zaprezentowanych wyników potwierdzona została teza, że istotnym czynnikiem wpływającym na poziom zielonych wydatków są zagraniczne źródła finansowania, które z kolei odpowiadają celom klimatycznym przyjętym m.in. przez Unię Europejską. Zaproponowane rozwiązania mają zatem charakter aplikacyjny i poznawczy, bowiem umożliwiają dokonanie szacunku i trendu związanego z rozwojem zielonych finansów w Polsce, w tym w podsektorze samorządowym.

Ponadto zidentyfikowany został problem braku możliwości precyzyjnego zastosowania obowiązującej klasyfikacji budżetowej na potrzeby taksonomii europejskiej. W związku z tym niezbędne jest dążenie do ustalenia metod i reguł umożliwiających klasyfikowanie wydatków, które mają charakter zrównoważony środowiskowo. W tym miejscu autorzy zwracają uwagę na opracowaną klasyfikację wydatków zielonych⁷, która bazuje na założeniach towarzyszących klasyfikacji wydatków strukturalnych obowiązującej do końca września 2017 r.

Powyższe jest o tyle ważne, że zaprezentowane wnioski mogą przyczynić się do zmian systemowych w zakresie zasad budżetowych, a tym samym do reformy systemu budżetu publicznego (budżetu państwa i budżetów JST). Propozycje modyfikacji mogłyby obejmować wyodrębnienie budżetu rozwojowego o charakterze bieżącym oraz zrównoważonym. Taka zmiana umożliwiłaby określenie poziomu zarówno wpływów, jak i wypływów środków publicznych, mających charakter prośrodowiskowy.

⁶ W minionych latach zidentyfikowany został wolniejszy wzrost łącznej kwoty nadwyżki operacyjnej w odniesieniu do poziomu samodzielności dochodowej. Ponadto w przypadku niektórych JST odnotowany został spadek nadwyżki operacyjnej. Dodatkowo warto zaznaczyć, że w latach 2016–2020 wzrosła liczba JST z ujemnym deficytem operacyjnym. Więcej na ten temat w [Budzeń, Głębski, 2021].

⁷ Autorska klasyfikacja wydatków zielonych oparta na przepisach Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 została zaproponowana w [Budzeń, Marchewka-Bartkowiak, 2022].

Literatura

- Batrancea I., Batrancea L., Rathnaswamy M., Tulai H., Fatacean G., Rus M., 2020, *Greening the Financial System in USA, Canada and Brazil: A Panel Data Analysis*, "Mathematics", vol. 8(12), s. 2217, <https://doi.org/10.3390/math8122217>.
- Bazy danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> [data dostępu: 18.10.2022].
- Budzeń D., Głębski A., 2021, *Samodzielność dochodowa jako determinanta zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia BAS”, nr 4(68), s. 85–105, DOI: 10.31268/StudiaBAS.2021.37.
- Budzeń D., Marchewka-Bartkowiak K., 2022, „Zielone” wydatki samorządowe w obliczu europejskiej taksonomii zrównoważonego rozwoju – nowe propozycje klasyfikacyjne, [w:] *Zielone finanse w Polsce 2022*, Kotecki L. (red.), Instytut Odpowiedzialnych Finansów i UN Global Compact Network Poland, Marki.
- EC, 2022, https://ec.europa.eu/info/news/green-budgeting-key-tool-hands-member-states-path-green-transition-2022-feb-24_pl [data dostępu: 20.05.2022].
- OECD, 2020, *Green Budgeting Framework (Highlights)*, <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf> [data dostępu: 20.05.2022].
- OECD, 2021, *Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fe7bfcc4-en> [data dostępu: 20.05.2022].
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. 2022 r., poz. 513.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, <https://www.gov.pl/attachment/1f307ad3-176f-4d19-a119-2c0a88657064> [data dostępu: 18.10.2022].
- Sachs J.D., Woo W.T., Yoshino N., Taghizadeh-Hesary F., 2019, *Why Is Green Finance Important?*, "ADB Working Paper", no. 917, s. 1–9, DOI: 10.2139/ssrn.3327149.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2021, poz. 305 z późn. zm.
- Wang Y., Zhao N., Lei X., Long R., 2021, *Green Finance Innovation and Regional Green Development*, "Sustainability", vol. 13(15), s. 1–19, DOI: 3390/su13158230.
- Wilkinson D., Benson D., Jordan A., 2008, *Green budgeting*, [in:] *Innovation in Environmental Policy?: Integrating the Environment for Sustainability*, Jordan A., Lenschow A. (eds.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK – Northampton USA.