

dr Edyta SYGUT

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: edyta.sygut@uekat.pl

ORCID: 0000-0002-3644-0505

DOI: 10.15290/oes.2024.04.118.11

SKUTKI PROCESU DEKARBONIZACJI DLA GMIN WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO W ZAKRESIE DOCHODÓW Z OPŁATY EKSPLOATACYJNEJ¹

Streszczenie

Cel – Rezygnacja z węgla kamiennego jako surowca energetycznego, a w konsekwencji rezygnacja z jego wydobywania powoduje liczne skutki, w tym fiskalne. Celem artykułu jest ocena skutków procesu dekarbonizacji dla gospodarki finansowej gmin województwa śląskiego w zakresie dochodów z opłaty eksploatacyjnej w kontekście stabilności fiskalnej.

Metoda badań – Okres badawczy obejmuje lata 2012–2022. W pierwszym etapie dokonano oceny wydajności fiskalnej opłaty eksploatacyjnej w budżetach gmin poszczególnych województw w Polsce – odrębnie w zakresie wpływów klasyfikowanych w paragrafach 046 i 051. W drugim etapie badania skoncentrowano się na wpływach budżetów gmin województwa śląskiego z opłaty eksploatacyjnej.

Wnioski – Najwyższe dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego ma województwo śląskie. Proces dekarbonizacji powoduje spadek dochodów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w gminach, na terenie których prowadzone jest wydobywanie tego surowca. Zaprzeszanie wydobywania węgla kamiennego oznacza utratę wydajnego źródła dochodów gmin, co skutkować będzie destabilizacją ich gospodarki finansowej.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Finansowanie gmin w Polsce wymaga zmiany, bowiem wskutek dekarbonizacji gminy w regionach górniczych zostaną całkowicie pozbawione dochodów z opłaty eksploatacyjnej, przy jednoczesnych zwiększonych wydatkach „pogórniczych”.

Słowa kluczowe: opłata eksploatacyjna, dochody jednostek samorządu terytorialnego, stabilność fiskalna, transformacja, dekarbonizacja, regiony węglowe

¹ Artykuł wpłynął 21.08.2024, zaakceptowano 6.11.2024.

Artykuł uzyskał wsparcie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego Wydziału Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

THE EFFECTS OF DECARBONISATION PROCESS FOR THE MUNICIPALITIES OF THE SILESIAN VOIVODESHIP IN TERMS OF MINING FEE REVENUE

Summary

Purpose – Withdrawal from hard coal as an energy source, and the resulting abandonment of its extraction, has numerous consequences, including fiscal ones. The purpose of the article is to assess the effects of decarbonisation process on the financial management of municipalities of the Silesian Voivodeship in terms of mining fee in the context of fiscal stability.

Research method – The research covers the period of 2012–2022. The first stage consists in the assessment of the fiscal efficiency of mining fee in the budgets of municipalities of specific voivodeships in Poland, separately in terms of the receipts classified in sections 046 and 051. The research at the second stage was focused on receipts from mining fee in the budgets of municipalities of the Silesian Voivodeship.

Results – The Silesian Voivodeship has the highest mining fee revenue from hard coal mining companies. Decarbonisation process results in declining revenue from hard coal mining companies in the municipalities where hard coal extraction is carried out. The cessation of hard coal mining means the loss of efficient source of revenue, which will result in the destabilisation of their financial management.

Originality/value/implications/recommendations – The financing of municipalities in Poland requires a change, because as a result of decarbonisation, the municipalities in mining regions will be completely deprived of mining fee revenue, while at the same time their “post-mining” expenditures will increase.

Keywords: mining fee, local government unit revenue, fiscal stability, transformation, decarbonisation, coal regions

JEL classification: H71, R50, R58

1. Wstęp

Transformacja jest wypadkową wielu wyzwań współczesnego świata (przede wszystkim zmian technologicznych, klimatycznych i demograficznych), jednocześnie sama generuje liczne wyzwania. Rolą państwa (władzy publicznej), w tym jednostek samorządu terytorialnego, jest instytucjonalne wspieranie procesów transformacyjnych poprzez kształtowanie ram prawnych, stymulujących pożądane zmiany, a także podejmowanie konkretnych działań (inwestycji).

Ekonomiczne aspekty transformacji są rozpatrywane przede wszystkim z perspektywy wydatków (prywatnych oraz publicznych), które należy ponieść w związku

z podjęciem niezbędnych działań umożliwiających osiągnięcie założonych celów. Mniej oczywista, lecz równie ważna jest perspektywa dochodowa, bowiem podejmowane działania mają również wpływ na strukturę i poziom dochodów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Wśród dochodów własnych, które powinny być podstawowym źródłem finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca wymienia dochody z opłaty eksploatacyjnej [Ustawa..., 2003, art. 4]. Obecnie opłata eksploatacyjna została szczegółowo uregulowana w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, obowiązującej od 1.01.2012 roku [Ustawa..., 2011]. Wcześniejsza ustawa o tym samym tytule obowiązywała od 1.09.1994 roku.

Jednym z kluczowych obszarów transformacji jest transformacja energetyczna, która opiera się na dekarbonizacji, rozumianej jako radykalna redukcja emisji gazów cieplarnianych, prowadząca tym samym do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Rezygnacja z węgla kamiennego jako surowca energetycznego powoduje liczne i różnorodne konsekwencje. Skala efektów poeksploatacyjnych jest trudna do oszacowania. W przypadku dochodów z opłaty eksploatacyjnej jest inaczej. Zaprzestanie wydobywania węgla kamiennego oznacza likwidację tego źródła dochodów własnych gmin. Celem artykułu jest ocena skutków procesu dekarbonizacji dla gospodarki finansowej gmin województwa śląskiego w zakresie dochodów z opłaty eksploatacyjnej w kontekście stabilności fiskalnej. Okres badawczy obejmuje lata 2012–2022. W pierwszym etapie zostanie dokonana ocena wydajności fiskalnej opłaty eksploatacyjnej w budżetach gmin poszczególnych województw w Polsce – odrębnie w zakresie wpływów klasyfikowanych w paragrafach 046 i 051. W drugim etapie badania skoncentrują się na wpływach budżetów gmin województwa śląskiego z opłaty eksploatacyjnej.

2. Transformacja regionu a stabilność fiskalna jednostek samorządu terytorialnego

Koncepcja zrównoważonego rozwoju wyznaczyła plan działania na rzecz przemian i przeobrażeń świata, wskazując najważniejsze wyzwania naszych czasów. W państwach Unii Europejskiej głównym trendem społeczno-gospodarczym oddziałującym na gospodarkę jest sprawiedliwa transformacja. Obejmuje ona transformację gospodarki w kierunku gospodarki nisko- i zeroemisyjnej w bezpośrednim powiązaniu z niwelowaniem, unikaniem i ograniczaniem kosztów społecznych związanych z prośrodowiskowym podejściem do kształtowania rozwoju [Sprawiedliwa transformacja..., 2022, s. 17]. Transformacja gospodarki stanowi impuls do transformacji regionów uprzemysłowionych.

Pojęcie regionu nie jest jednoznaczne. W naukach ekonomicznych najczęściej wykorzystuje się pojęcie regionu w sensie administracyjnym (zgodnie z podziałem terytorialnym kraju) lub ekonomicznym. Region ekonomiczny to obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem wykorzystania endo- i egzogenicznych czynników rozwoju [Strzelecki, 2008, s. 79]. W tym sensie transformacja regionu jest rozumiana jako zmiana profilu gospodarczego regionu spowodowana m.in. dążeniem do ograniczenia zmian klimatycznych, koniecznością adaptacji do zmian klimatycznych, rozwojem technologii cyfrowych oraz zmianami społecznymi (np. zmianą struktury demograficznej społeczeństwa), przy równoczesnym zachowaniu szans zapewniających rozwój.

W przypadku regionów węglowych Górnego Śląska kluczowe znaczenie ma transformacja energetyczna koncentrująca się na dekarbonizacji. Całkowita rezygnacja z węgla kamiennego jako surowca energetycznego spowoduje zmiany profilu gospodarczego regionu i samorządów, nadal w istotnej mierze opierających swój rozwój o działalność wydobywczą [Frankowski i in., 2020, s. 3]. Dekarbonizacja pogłębi procesy transformacyjne w regionie, które zostały zapoczątkowane przez transformację systemową (obejmującą transformację ustrojową i gospodarczą) w latach 90. XX wieku, przy czym zmiany odbywać się będą na dużo większą skalę niż dotychczas. Efektem transformacji gospodarczej przełomu wieków jest likwidacja większości kopalni w Zagłębiu Dąbrowskim. Pozwala to sformułować wniosek, że transformacja regionów uprzemysłowionych powoduje istotną zmianę warunków prowadzenia gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a w skrajnych przypadkach – jej destabilizację. Najbardziej narażone na destabilizację gospodarki finansowej są gminy, z uwagi na najszerszy zakres realizowanych zadań.

Zachowanie stabilności fiskalnej, rozumianej jako zdolność jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w okresie bieżącym oraz kontynuowania w przyszłości (bez konieczności dokonywania istotnych korekt) polityki fiskalnej przyczyniającej się do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju ekonomicznego i dobrobytu społeczności lokalnej [Wójtowicz, 2019, s. 215], może być niemożliwe z uwagi na dwa równoległe występujące procesy, tj. zwiększanie wydatków i zmniejszanie (likwidację) źródeł dochodów.

Konsekwencją dekarbonizacji będzie nie tylko konieczność poniesienia wydatków na rewitalizację terenów poprzemysłowych i zdegradowanych, ale również, jak zauważa Chojnacka, potrzebę wsparcia w sektorach paliw kopalnych, w których utrata zatrudnienia jest nieunikniona, oraz finansowanie inwestycji w nowe technologie produkcji energii [Chojnacka, 2023, s. 162]. Należy zwrócić uwagę, że będzie się to odbywać w zupełnie odmiennych warunkach gromadzenia dochodów budżetowych, bowiem dochody z kopalni (w tym z opłaty eksploatacyjnej),

stanowiące po części rentę geograficzną, a po części rekompensatę za np. szkody górnicze, podwyższone koszty uzbrojenia terenu, niedogodności transportowe, skażenie i degradację środowiska [Czempas, 2015, s. 63], w znacznym stopniu ulegną likwidacji. O dochodach gmin z tytułu opłaty eksploatacyjnej przesądza bowiem bardzo specyficzna baza fiskalna tej opłaty. O ile w miejsce dotychczasowych kopalni węgla kamiennego mogą powstawać podmioty z innych branż przemysłu, co zapewni ciągłość dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych czy w podatku od nieruchomości, o tyle zaprzestanie wydobywania węgla kamiennego oznacza ostateczną, definitywną utratę dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej.

3. Konstrukcja opłaty eksploatacyjnej

Pojęcie „eksploatacja” ma wiele znaczeń. W przypadku opłaty eksploatacyjnej pojęcie to jest wykorzystane w kontekście wydobywania bogactw naturalnych. W doktrynie wyróżnia się następujące rodzaje opłat eksploatacyjnych [Schwarz, 2016, s. 282]:

- podstawową [Ustawa..., 2011, art. 134],
- dodatkową [Ustawa..., 2011, art. 139],
- podwyższoną [Ustawa..., 2011, art. 140].

Ustawodawca używa określenia „eksploatacyjna” tylko wobec jednej z ww. opłat, tzn. pobieranej za wydobywanie kopaliny ze złoża. Można ją nazwać opłatą eksploatacyjną *sensu stricto* [Ofiarski, 2017, s. 319]. Przedmiotem opłaty eksploatacyjnej jest wydobywanie kopaliny ze złoża. Warunkiem powstania obowiązku opłacania podstawowej opłaty eksploatacyjnej jest uprzednie pozyskanie koncesji [Schwarz, 2016, s. 283]. Załącznik do ustawy Prawo geologiczne i górnicze wymienia 64 kopaliny², których wydobywanie wiąże się z koniecznością uiszczenia przedmiotowej opłaty [Ustawa..., 2011]. Jednocześnie należy zauważyć, że katalog

² Ustawodawca wymienia następujące kopaliny: alabastry, amfibolity, anhydryty, baryty, bazalty, bentonity, chalcedonity, diabazy, dolomity, gąbry, gazy szlachetne, gaz ziemny wysokometanowy, gaz ziemny pozostały, gaz ziemny z zawartością helu > 0,2%, gipsy, gliny ogniotrwałe i ceramiczne, gnejsy, granity, granodiority, hornfelsy, kamienie szlachetne, półszlachetne i ozdobne, kaoliny, kopaliny ilaste pozostałe, kreda jeziorna, kreda pizująca, kwarc, kwarcyty, łupki, magnezyty, margle, marmury, melafiry, metan z węgla kamiennego, opoki, piaski i żwirry, piaskowce, pierwiastki ziem rzadkich, porfiry, ropa naftowa, rudy cynkowo-ołowiowe, rudy miedzi, rudy złota, rudy uranu, serpentynity, siarka rodzima, sjenity, skalenie, skały diatomitowe, solanki, sole, szarogłazy, torfy, torfy lecznicze (borowiny), trawertyny, tufy,

kopalin ma charakter otwarty, na co wskazuje użyte przez ustawodawcę sformułowanie „pozostałe kopaliny”. Katalog wymienienia kopaliny o różnym charakterze, w szczególności [Wojtulek i in., 2020, s. 52]:

- metaliczne (np. rudy miedzi, rudy złota, rudy uranu),
- energetyczne (np. metan z węgla kamiennego, ropa naftowa, węgiel brunatny, węgiel kamienny),
- chemiczne (np. baryty, magnezyty),
- skalne (np. bazalty, wapienie, zlepienie),
- wody stanowiące kopaliny (np. solanki, wody lecznicze, wody termalne).

Ponadto ustawodawca posługuje się pojęciem „kopaliny towarzyszącej”, nie definiując tego pojęcia. W literaturze przedmiotu za kopalinę towarzyszącą uznaje się kopalinę, która występuje w złożu kopaliny głównej lub w bezpośrednim jego sąsiedztwie w taki sposób, że oddzielne ich wydobywanie jest niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione [Agopszowicz, 1991, s. 49].

Wysokość stawek opłat eksploatacyjnych (*sensu stricto*) ma charakter kwotowy i reguluje ją załącznik do ustawy Prawo geologiczne i górnicze [Ustawa..., 2011]. Stawki podlegają corocznej zmianie w drodze obwieszczenia, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem [Obwieszczenie..., 2023]. W przypadku gazu ziemnego (wysokometanowego, pozostałego, z zawartością helu > 0,2%) oraz ropy naftowej ustawodawca uzależnia wysokość stawki od wielkości wydobycia w okresie rozliczeniowym. Okresem rozliczeniowym jest półrocze liczone odpowiednio od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca i od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia.

Opłata eksploatacyjna jest naliczana osobno dla każdej wydobytej kopaliny, przy czym wydobycie kopaliny towarzyszącej oraz kopaliny współwystępującej wydobytej ze złoża węglowodorów objęte jest preferencyjną stawką równą połowie stawki podstawowej [Ustawa..., 2011, art. 134 ust. 3].

Podstawę jej naliczenia stanowi rzeczywisty (w praktyce: szacunkowy) wolumen wydobycia w okresie rozliczeniowym [Schwarz, 2016, s. 282]. Wielkość wydobycia określana jest samodzielnie przez przedsiębiorcę, a deklarowane wartości weryfikowane są na podstawie corocznych informacji o zmianach zasobów złoża kopaliny, przedkładanych organowi koncesyjnemu do 15 marca każdego roku [Schwarz, 2016, s. 284]. Przedsiębiorca samodzielnie dokonuje wpłat (do końca stycznia i do końca lipca). 60% obliczonej opłaty eksploatacyjnej powinno trafić do gminy, a pozostała część – w zależności od rodzaju kopaliny – zasili

wapienie, węgiel brunatny, węgiel kamienny, wódór, wody lecznicze, wody termalne, zieleńce, ziemia krzemionkowa, zlepienie, inne kopaliny.

budżet powiatu, województwa i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW, por. tabela 1).

TABELA 1

Podział wpływów z opłaty eksploatacyjnej

Wyszczególnienie	Wydobycie kopalin innych niż węglowodory	Wydobycie węglowodorów
Gmina	60%	60%
Powiat	–	15%
Województwo	–	15%
NFOŚiGW	40%	10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2023 poz. 633).

Jeżeli działalność jest prowadzona na terenie więcej niż jednej gminy, jednego powiatu lub jednego województwa, to wpływy z opłaty stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego proporcjonalnie (np. odpowiednio do wielkości powierzchni terenu objętego działalnością). Jedynie w przypadku, gdy działalność jest prowadzona w granicach obszarów morskich RP, wpływy w całości stanowią dochód NFOŚiGW.

4. Analiza dochodów gmin województwa śląskiego z opłaty eksploatacyjnej w kontekście stabilności fiskalnej w latach 2012–2022

Okres badawczy obejmuje lata 2012–2022, czyli czas od roku, w którym zaczęła obowiązywać ustawa regulująca opłatę eksploatacyjną w aktualnym kształcie, do ostatniego roku, za który dostępne są dane. W analizie wykorzystano dane udostępnione w Banku Danych Lokalnych GUS oraz dane pozyskane z Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (gromadzone na podstawie sprawozdania Rb27s). Wpływy z opłaty eksploatacyjnej zostały ujęte w klasyfikacji budżetowej w dziale 756, w rozdziale 75618, w dwóch paragrafach:

- 046 – wpływy z opłaty eksploatacyjnej,
- 051 – wpływy z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego.

Wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej budżetów gmin w Polsce w latach 2012–2022 zostały zaprezentowane w tabeli 2.

TABELA 2

Wielkość wpływów z opłaty eksploatacyjnej w Polsce w latach 2012–2022 (w mld zł) oraz ich dynamika stała (%)

	Wysokość										Dynamika	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022 [2012 = 100]
046 – Wpływy z opłaty eksploatacyjnej w dziale 756												
Dolnośląskie	68,31	91,78	94,59	98,46	104,27	110,64	110,06	111,81	108,89	114,00	125,83	1,84
Łódzkie	36,12	54,04	53,24	53,62	50,65	55,36	56,93	58,53	50,37	53,50	62,25	1,72
Wielkopolskie	19,32	28,31	32,52	31,59	43,90	54,06	55,28	51,88	49,01	47,40	48,26	2,50
Świętokrzyskie	15,38	17,83	20,44	20,42	23,57	25,25	26,89	29,26	28,14	28,43	31,29	2,03
Podkarpackie	11,23	13,88	11,83	10,51	17,71	23,89	24,12	24,68	26,64	26,43	28,53	2,54
Zachodnio-pomorskie	9,04	12,21	12,39	12,53	16,59	18,76	21,61	20,92	22,16	20,41	20,99	2,32
Małopolskie	10,82	13,45	15,08	14,90	15,73	14,97	15,56	15,34	16,57	16,26	17,17	1,59
Kujawsko-pomorskie	6,19	6,68	7,21	7,70	9,51	9,13	10,91	11,42	11,09	10,24	11,95	1,93
Opolskie	4,93	5,87	7,06	7,16	6,98	7,00	8,13	9,55	9,90	9,19	10,61	2,15
Lubuskie	2,68	4,62	5,92	5,08	6,90	9,40	9,94	9,90	8,21	9,96	10,29	3,83
Pomorskie	3,32	3,90	4,51	5,05	6,15	6,42	6,95	7,96	7,63	7,97	8,88	2,68
Lubelskie	6,25	5,32	8,29	5,38	9,84	7,13	9,66	9,03	7,23	10,98	8,47	1,35
Śląskie	4,63	5,89	6,47	7,04	7,39	7,33	7,54	7,32	7,85	7,03	6,92	1,50
Warmińsko-mazurskie	3,63	3,61	4,54	4,99	6,50	6,57	6,64	6,35	5,85	5,46	6,72	1,85
Mazowieckie	5,08	4,06	4,73	4,49	4,82	6,60	7,28	6,25	6,26	6,16	6,38	1,26
Podlaskie	0,87	1,63	1,95	1,97	2,39	1,43	5,12	5,73	6,02	5,99	5,52	6,36
051 – Wpływy z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w dziale 756												
Śląskie	56,15	76,36	74,15	74,60	74,56	69,54	66,17	65,18	61,67	61,55	58,60	1,04
Małopolskie	2,98	3,65	2,21	2,68	2,97	4,94	3,70	3,48	3,32	4,34	4,63	1,56
Lubelskie	4,26	7,19	6,60	2,74	3,82	9,34	4,53	6,59	8,02	4,42	9,10	2,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych [www.1].

Wpływy z opłaty eksploatacyjnej zasilają budżety gmin we wszystkich województwach, przy czym dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego dotyczą wyłącznie trzech województw (śląskiego, małopolskiego, lubelskiego). Dochody budżetów gmin z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych są najwyższe w województwie śląskim. Jednocześnie należy zauważyć, że charakteryzują się najmniejszą dynamiką (tab. 2). W efekcie dekarbonizacja ma największy wpływ na stabilność fiskalną budżetów gmin w tym województwie, dlatego dokonano pogłębionej analizy.

Spośród 167 gmin w województwie śląskim w 96 z nich w latach 2012–2022 przynajmniej raz zrealizowano dochody z tytułu opłaty eksploatacyjnej wykazywane w §046 (czyli co do zasady dotyczące kopalin innych niż węgiel kamienny). W większości gmin dochody te miały charakter epizodyczny lub nawet wyłącznie jednorazowy. Jedynie w 26 gminach były pobierane w całym okresie badawczym. Ponadto zaobserwowano dużą rozpiętość wysokości dochodów pomiędzy gminami oraz w poszczególnych latach w konkretnej gminie.

Zdecydowanie większą systematycznością charakteryzują się dochody z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego (§051). Dochody z opłaty eksploatacyjnej wpłacanej przez przedsiębiorstwa górnicze węgla kamiennego wystąpiły w 40 gminach województwa śląskiego. Pomimo mniejszej liczby gmin, w których występuje to źródło dochodów, dochody te są zdecydowanie wyższe. Co więcej, mają bardziej regularny charakter, bowiem aż w 27 gminach były pobierane w całym okresie objętym analizą.

Wśród gmin realizujących dochody wykazywane w §051 uwagę należy zwrócić na te gminy:

- które całkowicie utraciły dochody z tego źródła³: Chorzów (2014), Pszów (zasadniczo w 2014), Żory (2016), Sosnowiec (2015), Gliwice (2017), Suszec (2017), Piekary Śląskie (2020) – co ma związek z likwidacją kopalni lub pokładu na terenie danej gminy;
- w których dochody zmniejszyły się względem 2012 roku o ponad połowę: Bieruń, Rydułtowy, Mszana, Łaziska Górne, Jaworzno, Orzesze.

Dekarbonizacja wpływa w szczególności na wpłaty dokonywane przez przedsiębiorstwa górnicze węgla kamiennego, dlatego kolejny etap badań obejmuje ocenę stabilności fiskalnej gospodarki finansowej gmin. W literaturze przedmiotu proponuje się wykorzystanie różnych miar stabilności fiskalnej [szerzej: Wójtowicz, 2019, s. 230–243]. Jednym z obszarów oceny stabilności fiskalnej jednostek sa-

³ W nawiasie podano ostatni rok, w którym gmina zrealizowała dochody z tego źródła.

morządu terytorialnego jest ich zdolność dochodowa, rozumiana jako zdolność do uzyskiwania źródeł finansowania zadań, w szczególności dochodów własnych, które powinny być podstawowym źródłem finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. W celu oceny stabilności fiskalnej gospodarki finansowej gmin wykorzystano miernik udziału wpływów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w dochodach gminy ogółem. Analizą objęto gminy województwa śląskiego, w których w całym okresie objętym analizą występowały dochody z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego (tabela 3).

TABELA 3

Udział wpływów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w dochodach ogółem w wybranych gminach województwa śląskiego w latach 2012–2022 (%)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Średnia
Marklowice	19,3	17,3	19,5	20,3	18,7	14,0	12,6	16,3	14,2	12,4	11,4	16,0
Chełm Śląski	14,8	18,7	19,5	16,3	16,1	12,3	13,7	20,5	12,8	10,3	6,3	14,7
Gierałtowie	10,2	14,2	11,9	13,1	12,1	9,1	7,1	4,7	3,8	3,8	4,2	8,6
Świerklany	5,4	9,3	5,9	6,6	4,9	5,9	6,7	4,9	3,7	2,8	4,1	5,5
Pawłowice	3,5	4,6	4,7	6,5	4,3	4,2	5,4	4,0	3,6	4,3	3,4	4,4
Mszana	8,7	6,9	4,8	9,3	5,6	3,0	2,5	1,5	2,4	0,5	1,2	4,2
Ornontowice	3,1	3,3	5,5	3,9	6,4	5,3	3,5	5,2	3,6	3,5	2,0	4,1
Bieruń	3,6	3,6	4,4	3,3	3,3	2,3	1,6	0,8	1,3	1,2	0,9	2,4
Imielin	0,3	2,8	4,1	3,9	1,5	1,3	2,2	1,6	1,4	2,2	2,0	2,1
Rydułtowy	2,1	2,3	2,6	1,6	1,8	2,0	2,3	1,8	1,3	1,5	0,4	1,8
Knurów	2,0	2,1	1,3	1,4	0,7	1,2	1,5	1,4	1,1	1,8	0,9	1,4
Orzesze	1,4	3,0	2,7	3,3	0,4	1,7	0,3	0,7	0,1	0,0	0,0	1,2
Mikołów	1,1	1,7	1,1	1,1	1,0	0,9	1,3	1,1	1,4	1,3	1,3	1,2
Jastrzębie-Zdrój	1,0	1,3	1,6	1,6	1,4	1,3	1,2	0,8	0,8	0,7	0,8	1,1
Pilchowice	1,2	0,6	1,5	2,1	0,7	0,1	0,9	0,4	1,4	0,2	0,9	0,9

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Średnia
Lędziny	3,4	2,9	0,0	0,1	0,1	1,6	0,0	0,1	0,2	0,1	1,3	0,9
Czerwionka- -Leszczyny	0,5	1,4	0,6	0,8	1,3	1,2	0,5	0,4	1,1	0,7	1,1	0,9
Bestwina	0,0	0,3	0,3	1,9	1,2	0,2	0,3	1,8	1,0	1,5	0,3	0,8
Ruda Śląska	1,0	1,1	1,1	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,4	0,4	0,8
Radlin	0,7	0,7	0,5	1,8	1,0	0,1	0,5	0,4	0,3	0,6	0,8	0,7
Mysłowice	0,8	1,3	1,3	0,8	0,6	0,7	0,2	0,3	0,2	0,4	0,6	0,7
Jaworzno	0,6	1,1	0,7	0,8	0,5	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0	0,5
Katowice	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4
Rybnik	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Pszczyna	0,1	0,7	0,1	0,1	0,2	0,6	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Bytom	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Łaziska Górne	0,3	0,4	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych [www 2] i danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach gromadzonych na podstawie Rb27s.

Z przeprowadzonego badania wynika, że na utratę stabilności fiskalnej gospodarki finansowej w związku z zaprzestaniem (lub znaczącym ograniczeniem) wydobywania węgla kamiennego w województwie śląskim narażone są w szczególności gminy Marklowice i Chwałów Śląski, bowiem średnioroczny udział wpływów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w dochodach ogółem w latach 2012–2022 wynosił w tych gminach około 15% (odpowiednio 16% i 14,7%). Oznacza to dla nich utratę bardzo istotnego (systematycznego i wydajnego) źródła dochodów budżetu gminy. Podobnie jak w gminach Gierałtów i Świerklany, w których zastosowany w badaniu miernik wyniósł odpowiednio 8,6% i 5,5%.

Jednocześnie należy zauważyć, że konsekwencje dekarbonizacji w budżetach gmin węglowych są już widoczne, bowiem w większości gmin miernik udziału wpływów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego w dochodach ogółem charakteryzował się trendem spadkowym.

5. Podsumowanie

Dążenie do osiągnięcia zasobooszczędnej i neutralnej klimatycznie gospodarki powoduje, że konieczna jest jej transformacja. Artykuł dotyczy dekarbonizacji, której celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych. Ma ona wpływ na najbardziej uprzemysłowioną część województwa śląskiego, czyli Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie, bowiem wiąże się z systematycznym ograniczaniem wykorzystania i wydobywania węgla kamiennego, a docelowo z całkowitą rezygnacją z niego. Transformacja energetyczna, polegająca na eliminacji węgla kamiennego jako surowca energetycznego, prowadzi do znaczących zmian w strukturze dochodów gmin, co z kolei może wpływać na ich stabilność fiskalną.

Artykuł bada wpływ procesu dekarbonizacji na gospodarkę finansową gmin województwa śląskiego w zakresie dochodów z opłaty eksploatacyjnej, bowiem wydobywanie kopalin, w tym węgla kamiennego, wiąże się z koniecznością uiszczania tejże opłaty. Wpływy opłaty eksploatacyjnej stanowią zasadniczo dochody gminy (w 60%) i NFOŚiGW (w 40%). Badaniem objęto dochody z opłaty eksploatacyjnej gmin województwa śląskiego w latach 2012–2022. Ustawodawca dokonał klasyfikacji wpływów z opłaty eksploatacyjnej w dwóch paragrafach: 046 jako wpływy z opłaty eksploatacyjnej i 051 jako wpływy z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego. W województwie śląskim dochody z opłaty eksploatacyjnej dotyczące wydobywania węgla kamiennego są znacząco wyższe niż dotyczące wydobywania pozostałych kopalin. W badanym okresie 96 gmin województwa śląskiego uzyskało dochody z opłaty eksploatacyjnej, przy czym w wielu przypadkach miały one charakter jednorazowy. Dochody z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego były bardziej systematyczne i występowały w 40 gminach, z czego w 27 gminach regularnie przez cały okres badawczy.

Konstrukcja opłaty eksploatacyjnej powoduje, że wraz ze zmniejszaniem wydobywania obserwujemy systematyczne ograniczanie dochodów z opłaty eksploatacyjnej w regionach węglowych. Natomiast zaprzestanie wydobywania węgla kamiennego oznacza likwidację tego źródła dochodów własnych gmin. W efekcie dekarbonizacja, prowadząca do likwidacji kopalni węgla kamiennego, może znacząco wpłynąć na stabilność fiskalną gmin województwa śląskiego. Gminy takie jak Marklowice i Chelm Śląski, które w latach 2012–2022 miały średnioroczny udział wpływów z opłaty eksploatacyjnej od przedsiębiorstw górniczych węgla kamiennego na poziomie około 15%, są szczególnie narażone na utratę istotnego źródła dochodów. Finansowanie gmin wymaga zmiany, ponieważ skutek dekarbonizacji gminy w regionach górniczych zostaną całkowicie pozbawione dochodów z opłaty eksploatacyjnej, przy jednoczesnych zwiększonych wydatkach

„pogórnicznych”. Konieczne jest zatem wsparcie tych gmin w procesie transformacji energetycznej, aby zapewnić im stabilność fiskalną w dłuższej perspektywie. Należy bowiem pamiętać, że problemy „pogórniczne” (takie jak osuwiska, zapadliska, szkody górnicze, zaburzona gospodarka wodna, rewitalizacja i rekultywacja terenów poprzemysłowych i zdegradowanych) zostaną w tych gminach jeszcze na wiele lat po zakończeniu wydobywania węgla kamiennego. Być może należałoby umożliwić gminom węglowym korzystanie ze środków gromadzonych z tytułu opłaty eksploatacyjnej przez NFOŚiGW.

Literatura

- Agopszowicz A., 1991, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Borys G., 2016, *Opłata eksploatacyjna jako kategoria finansowa*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 437, s. 42–50.
- Chojnacka J., 2023, *Sustainable Energy Policy with an Environmental Dimension – Towards Decarbonization*, „Optimum. Economic Studies”, nr 1 (111), s. 157–169.
- Czempas J., 2015, *Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 404, s. 53–67.
- Frankowski J., Mazurkiewicz J., Sokołowski J., Lewandowski P., 2020, *Zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego w zagłębiu górnośląskim*, Instytut Badań Strukturalnych, Research Report 01/2020.
- Harat A., 2020, *Opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska przewidziane przez przepisy ustawy prawo geologiczne i górnicze*, „Inżynieria Ekologiczna”, nr 21(4), s. 20–26.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 16 listopada 2023 r. w sprawie stawek opłat na rok 2024 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego, M.P. 2023 poz. 1260.
- Ofiarski Z., 2017, *Opłata eksploatacyjna jako wspólne źródło dochodów państwa oraz gmin (aspekty normatywne)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485, s. 317–325.
- Schwarz H., 2016, *Prawo geologiczne i górnicze. Tom II. Komentarz*, Amadeus Kancelaria Prawnicza, Wrocław.
- Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych w Polsce. Impulsy, konteksty, rekomendacje strategiczne*, 2022, Drobnik A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Strzelecki Z., 2008, *Polityka regionalna [w:] Gospodarka regionalna i lokalna*, Strzelecki Z. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szafran J., 2023, *Finansowanie transformacji klimatyczno-energetycznej z funduszy i programów Unii Europejskiej z perspektywy samorządu terytorialnego*, „Optimum. Economic Studies”, nr 3 (113), s. 137–151.

- Szalewska M., 2016, *Administracyjne środki finansowo-prawne w prawie geologicznym i górniczym*, [w:] *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Rakoczy B. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2022, poz. 2267.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2023, poz. 633.
- Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., 2020, *Prawo geologiczne i górnicze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wójtowicz K., 2019, *Uwarunkowania i pomiar stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- www 1, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 9.05.2024].
- www 2, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 10.06.2024].