

# GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19



Redakcja naukowa  
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W POZNANIU

# GOSPODARKA W CIENIU PANDEMII COVID-19

Redakcja naukowa  
Sławomira Kańduła i Joanna Przybylska

**WYDAWNICTWO UEP**



UNIwersytet  
EKONOMICZNY  
W POZNANIU

Poznań 2022

### **Komitet Redakcyjny**

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

### **Recenzentka**

*Krystyna Nizioł*

### **Projekt okładki**

Boobry Group

*Marta Brzóstowicz*

### **Redakcja i korekta**

Deal

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Poznań 2022

**ISBN 978-83-8211-103-3**

**eISBN 978-83-8211-104-0**

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0>



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

WYDAWNICTWO UNIwersytetu EKONOMICZNEGO W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: [wydawnictwo@ue.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@ue.poznan.pl)

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

Skład: Wydawnictwo eMPI<sup>2</sup>

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

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

## Spis treści

<b>Wstęp</b> ( <i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i> ).....	5
Bibliografia .....	7
<b>Czy pandemia Covid-19 zmieni spojrzenie na rolę państwa w gospodarce w warunkach kryzysu? Rozważania na tle dotychczasowych doświadczeń państw wysoko rozwiniętych</b> ( <i>Oskar Urban</i> ).....	9
Wstęp .....	10
1. Pojęcie cyklu koniunkturalnego .....	11
2. Przyczyny i skutki tzw. wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku.....	13
3. Koniec państwa dobrobytu, początek państwa wolności.....	18
4. Państwo godnych obywateli.....	21
Zakończenie .....	26
Bibliografia .....	27
<b>Kryzysy i pandemie. Przegląd dotychczasowych współzależności</b> ( <i>Wiktoria Bęben</i> ) ...	30
Wstęp .....	30
1. Kryzysy nieodłącznym elementem rozwoju gospodarki .....	31
2. Koronawirus SARS-CoV-2 i jego pandemia w zestawieniu z innymi koronawirusami i pandemiemi .....	35
3. Rozwój globalnej pandemii.....	38
4. Restrykcje sposobem na zatrzymanie pandemii .....	41
Zakończenie .....	47
Bibliografia .....	48
<b>Przeciwdziałanie negatywnym skutkom gospodarczym pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw</b> ( <i>Małgorzata Czajkowska</i> ).....	50
Wstęp .....	51
1. Rodzaje systemów gospodarczych.....	51
2. Działania Polski mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	53
3. Działania podjęte przez Niemcy mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	60
4. Działania podjęte przez Stany Zjednoczone mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	62
5. Działania podjęte przez Chiny mające na celu ograniczenia negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	64
6. Działania podjęte przez Szwecję mające na celu ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych wywołanych pandemią koronawirusa .....	65
7. Ocena pakietów antykryzysowych badanych państw .....	67
Zakończenie .....	71
Bibliografia .....	72
<b>Odpowiedź polskich gmin na pierwszą falę kryzysu COVID-19</b> ( <i>Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska</i> ) .....	75
Wstęp .....	76
1. Rodzaje kryzysu i jego wpływ na gospodarkę i finanse państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.....	76

2. Nadzwyczajne instrumenty lokalnej polityki antykryzysowej .....	82
3. Metoda badań i charakterystyka zbiorowości .....	85
4. Wyniki badań .....	87
5. Dyskusja .....	92
Zakończenie .....	95
Bibliografia .....	96
<b>Kształtowanie się deficytu budżetowego i długu publicznego Polski podczas pandemii Covid-19 (Aleksandra Jarosz).....</b>	<b>99</b>
Wstęp .....	99
1. Kryzys COVID-19 .....	100
2. Wpływ epidemii COVID-19 na deficyt budżetowy w Polsce .....	102
3. Dług publiczny a COVID-19.....	104
Zakończenie .....	109
Bibliografia .....	110
<b>Sytuacja mieszkaniowa Polaków i działania organów publicznych w celu jej poprawy (Mikołaj Drożdżyński).....</b>	<b>112</b>
Wstęp .....	112
1. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce.....	113
2. Dotychczasowe działania gmin w zakresie mieszkalnictwa.....	119
3. Społeczne inicjatywy mieszkaniowe – założenia oraz rola gmin.....	123
Zakończenie .....	126
Bibliografia .....	128
<b>Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju (Olivia Jędrzejewska i Julia Ziolkowska).....</b>	<b>130</b>
Wstęp .....	131
1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów .....	131
2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju .....	135
3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce... ..	138
Zakończenie .....	145
Bibliografia .....	147
<b>Neutralność klimatyczna a interes Polski (Dominika Szajda).....</b>	<b>150</b>
Wstęp .....	150
1. Ocena sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce.....	152
2. Krótkookresowe skutki środowiskowe pierwszej fali koronawirusa SARS-CoV-2....	154
3. Zmiany klimatu w liczbach.....	155
4. Pojęcie neutralności klimatycznej.....	158
5. Działania podejmowane przez Polskę na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej .....	160
Zakończenie .....	163
Bibliografia .....	164
<b>Zakończenie (Sławomira Kańdula i Joanna Przybylska).....</b>	<b>169</b>
Bibliografia .....	173

# HISTORYCZNE UWARUNKOWANIA RÓŻNIC W ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW I WYBRANE PROBLEMY FINANSOWANIA PUBLICZNEGO JAKO BARIERY REALIZACJI CELÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

 Oliwia Jędrzejewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

[oliwiajedrzejewska1@gmail.com](mailto:oliwiajedrzejewska1@gmail.com)

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

 Julia Ziółkowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

[64622@student.ue.poznan.pl](mailto:64622@student.ue.poznan.pl)

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

## **Historical determinants of differences in development of Polish regions and selected problems of public financing as a barrier to realization of sustainable development goals**

**Purpose:** The aim of this study is to indicate the role of the state in the pursuit of sustainable development of Poland.

**Design/methodology/approach:** The authors assume that historical factors underlie the differentiated development of Polish regions. A critical review of the literature on historical determinants of development of Polish regions was conducted. International legal conditions calling on Poland to take action to reduce adverse climate change are presented. The amount of state budget expenditure on tasks related to sustainable development of the country is discussed. Secondary data from the reports of the Council of Ministers were used.

**Findings:** Differences in the level of the development of Polish regions are historically determined. Compared to other countries, the degree of Poland's achievement of sustainable development goals is satisfactory, as it ranks 23rd in the world ranking (out of 193 possible places). Budget expenditures on tasks contributing to the achievement of sustainable development goals are relatively small.

**Originality and value:** It is pointed out that in the past, the amount of spending on state development financing has varied. Historical conditions continue to affect the uneven development of individual regions. The authors suggest that the unsatisfactory level of the development of some regions is due not so much to the lack of access to funding sources, but to the mentality of people living in these areas.

**Keywords:** Polish regions, historical conditions, sustainable development.

### **Sugerowane cytowanie:**

Jędrzejewska, O. i Ziółkowska, J. (2022). Historyczne uwarunkowania różnic w rozwoju polskich regionów i wybrane problemy finansowania publicznego jako bariery realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W: S. Kańduła i J. Przybylska (red.), *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19* (s. 130–149). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-104-0/7>

## Wstęp

Środki publiczne są to środki pieniężne, na które składają się głównie daniny publiczne, ale także przychody zwrotne, do których można zaliczyć m.in. kredyty i emisję papierów wartościowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157 poz. 1240 ze zm.). Środki publiczne znajdują się w dyspozycji władz, które przeznaczają je na zadania publiczne. Można wyróżnić kilka składowych finansów publicznych. Są to finanse państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz systemu ubezpieczeń społecznych (Ministerstwo Finansów, 2012).

Do najważniejszych funkcji finansów publicznych należy zaliczyć funkcję alokacyjną, związaną z gromadzeniem środków potrzebnych, aby wykonywać zadania publiczne, oraz redystrybucyjną, która odpowiada za zmiany w podziale dochodów, np. w postaci rent i emerytur. Zmiany te mają doprowadzić do zmniejszenia zróżnicowania dochodów. Redystrybucja może dotyczyć: ludzi, jednostek samorządu terytorialnego, państw. Ważna jest też funkcja stabilizacyjna. Finanse odgrywają dużą rolę w zmniejszaniu negatywnych skutków związanych z wahaniami cyklu koniunkturalnego (Migdał, 2020). Oznacza to, że finanse publiczne są niezmiernie istotną częścią całej gospodarki i w dużej mierze odpowiadają za jej funkcjonowanie. Dążąc do wypełnienia tych funkcji, władze publiczne wykorzystują określone instrumenty (narzędzia) finansów publicznych, czyli różne formy dochodów i wydatków publicznych (niekiedy także przychodów i rozchodów publicznych).

Jednym z zadań państwa jest stymulowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Autorki zastanawiają się nad rolą finansów publicznych w procesie dążenia do zrównoważonego rozwoju. W opracowaniu przedstawiono historyczne uwarunkowania rozwoju oraz międzynarodowe akty prawne wzywające do podjęcia działań w celu zmniejszenia niekorzystnych zmian klimatycznych. Omówiono także wysokość wydatków budżetu państwa na zadania związane ze zrównoważonym rozwojem.

## 1. Historyczne uwarunkowania rozwoju polskich regionów

Punktem wyjścia do rozważań na temat wpływu nierówności finansowania publicznego na zrównoważony rozwój poszczególnych regionów Polski powinno być nakreślenie historycznych różnic społecznych, kulturowych, ale przede wszystkim ekonomicznych. W kontekście bogatej historii naszego państwa ujęcie najważniejszych czynników kształtujących współczesną strukturę finan-

sów publicznych to nie lada wyzwanie. Autorki podejmą jednak próbę sprawnego przedstawienia najważniejszych procesów decydujących o sferze wydatków publicznych, zwłaszcza w kontekście tych wspierających realizację założeń zrównoważonego rozwoju.

Chociaż bogata, ponad tysiącletnia historia Rzeczypospolitej mogłaby stać się głównym tematem rozważań na temat wymienionych przemian, przede wszystkim gospodarczych, nacisk położony zostanie jedynie na ostatnie 250 lat. Wydawać by się mogło, że to właśnie ten okres należy uznać za kluczowy dla rozwoju tematyki finansów publicznych w sferze ogólnospołecznej. Co skłania do wyboru właśnie takiego okresu? Przede wszystkim powstanie polskiego (a zarazem pierwszego w Europie kontynentalnej) budżetu, będącego następstwem obrad sejmu delegacyjnego w latach 1766–1768. Wprowadzona strukturyzacja sfery finansów publicznych, wcześniej rozmytej i niesprecyzowanej, pozwoliła nie tylko opracować budżet państwa, ale również powołać odpowiednie organy odpowiedzialne za tę sferę życia gospodarczego. Powołane komisje skarbowe sprawowały pieczę nad skarbami państw należących do unii polsko-litewskiej, a zwieńczeniem ich działalności miały być (znane również w dzisiejszych czasach) absolutoria (Pilarczyk, 2018).

Niestety, wydarzenia kolejnych lat nie pozwoliły w pełni wykorzystać potencjału rozwiązania, jakim był „polski budżet”. Pierwszy rozbiór Polski, który przyszedł zaledwie pięć lat po uchwaleniu przełomowych decyzji z zakresu finansów, wywołał szok nie tylko w sferze politycznej, ale również ekonomicznej. Kolejne coraz bardziej oddalały możliwości kształtowania spójnej sfery finansów publicznych (Pilarczyk, 2018). Rozbiory podzieliły Polskę na trzy niezależne obszary funkcjonowania społecznego i gospodarczego, które łączyła tęsknota za tym, co było, i niepewność tego, co będzie. Zróżnicowane możliwości rozwoju wynikały nie tylko z polityki prowadzonej przez zaborcę, ale również z wcześniejszych uwarunkowań poszczególnych regionów.

Podczas rozdziału Rzeczypospolitej największe „szczęście” miały Prusy, które do swojego terytorium włączyły ziemie Wielkopolski i Pomorza Gdańskiego. Już wcześniej regiony te przodowały w rozwoju przemysłu, zaawansowaniu gospodarczym czy urbanizacji. Bliskość Prus (a potem Niemiec) umożliwiła w przeszłości import wzorców kulturowych i gospodarczych do Polski. Rozwijający się kapitalizm, a także dominująca religia protestancka, zaczęły przenikać do życia codziennego społeczeństwa zachodniej części Rzeczypospolitej. Pozwoliło to zbudować silną bazę dla dalszego rozwoju przemysłu, nieporównywalnie wyprzedzając pozostałe regiony ówczesnej Polski (Hryniewicz, 2003).

Odmierna sytuacja była w zaborze rosyjskim, który niejednokrotnie przedstawiano jako region gorzej wyposażony i zdecydowanie wolniej rozwijający się. Centralna i wschodnia część Rzeczypospolitej była charakteryzowana jako obszar prymitywny, gdzie kultywowano wartości rolnicze i chłopskie (Grabski,



1909). Nie był to jednak region całkowicie wykluczony z zachodniej myśli innowacyjnej. Ze względu na położenie wyraźnie zaznaczyło się pewne opóźnienie w adaptacji różnego rodzaju zachowań, norm czy idei z Zachodu (Hryniewicz, 2003).

Podobnie rzecz się miała z Galicją. Południowa część terytorium Polski była definiowana w sposób różnorodny, na prowadzenie wysunęły się jednak dwa podejścia. Pierwsze z nich prezentowało stosunek obojętny do tego zaboru (Hryniewicz, 2003), drugie natomiast – pewnego rodzaju gorycz związaną z ogólną stagnacją obszaru (Gąsowski, 2017). Nie powinno to budzić większego zdziwienia – region ten, stojący niejako w rozkroku pomiędzy wschodem i zachodem, z jednej strony był obszarem, na którym kultywowano wartości rolnictwa i stanowił ogromne zaplecze nie tylko dla Rzeczypospolitej, ale również dla państw ościennych, z drugiej – chciano rozwoju przemysłu. W Galicji, jak nigdzie indziej, uwidacznia się zaprzepaszczony potencjał i zwyczajny pech. Region, który ze względu na swoje uwarunkowania był trudny do uprzemysłowienia, oferował jednak możliwości wydobywcze. Co więcej, lokalne wyroby i rozwijający się przemysł spożywczy dawały nadzieję, że państwo może podążyć śladami sąsiadujących z nim Prus. Niestety, katastrofy naturalne zdziesiątkowały ten obszar, pozostawiając jednak miejsce na rozwój przedsiębiorczości, chociażby w formie powstałych tam spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (tzw. SKOK), których pomysłodawcą był Stefan Stefczyk (Gąsowski, 2017).

Różnorodność podejść do podstawowych sfer gospodarczych i społecznych przerwały jednak dwie wojny światowe, całkowicie zmieniając perspektywę dobrobytu gospodarczego. W dwudziestoleciu międzywojennym znacznie pogłębiała się powstała wiele lat wcześniej nierówność związana z industrializacją i urbanizacją. Zachodnia część państwa nadal wiodła prym w tym obszarze. Co warte odnotowania, nie był to jednak region rozwijający się najszybciej – tu bowiem honory należy oddać Polsce centralnej, wchodzącej w skład byłego zaboru rosyjskiego. Powolne, choć systematyczne odradzanie się społeczno-ekonomicznych sfer życia publicznego zostało przerwane przez drugą wojnę światową, a następnie – sflamszone niejako przez rządy Polskiej Republiki Ludowej (Adamkiewicz, 2021).

Wprowadzenie myśli socjalistycznej, popieranej wieloletnimi planami gospodarczymi, miało w swych założeniach naprawę sporo sensu. Równoległe rozwijający się koncept makroekonomiczny, nazwany i opisany dopiero w latach 30. XX wieku, pozwolił spojrzeć na gospodarkę z szerszej perspektywy i prawdopodobnie po raz pierwszy wypracować dobre rozwiązania również w sferze finansów publicznych (Zdzitowiecki, 1963).

Wcześniej przyjęte ramy czasowe wprowadzają niejako porządek w systematyzacji informacji wykorzystanych do rozważań. Ewolucję sektora finansów

w Polsce najpewniej rozpoczyna uchwalenie pierwszego budżetu w 1768 r. W proponowanej na sejmie formie zarządzania wydatkami i dochodami publicznymi nie istniało pojęcie równowagi budżetowej – opracowany plan zakładał znaczne przewyższanie wydatków nad dochodami. Remedium na deficyt miało być wprowadzenie kolejnych podatków, które z biegiem czasu doprowadziłyby do ukształtowania się stabilniejszej struktury wydatków publicznych. Wciąż jednak zakres działalności państwa był niewielki (Pilarczyk, 2018).

Zaborcy zmieniły nieco tę proporcję. Postulaty kapitalistyczne i religia protestancka obecna w Prusach przesunęły ciężar społecznych zainteresowań na przemysł, urbanizację i narodowe posłuszeństwo. Zmiana struktury produkcji zaczęła oddziaływać na ogólną gospodarkę tego obszaru. Wypracowane efekty pozwoliły na jak najlepszą walkę o odzyskanie „niemieckości”, przede wszystkim poprzez wydatki przeznaczane na rozwój armii. Warto podkreślić, że wciąż utrzymywano niewielki interwencjonizm państwowy, nie mówiąc już o społecznej opiece państwa dla jego obywateli (Hryniewicz, 2003).

Niejako na przeciwnej stronie bieguny stanęły finanse publiczne zaboru rosyjskiego. W polemice Grabskiego (1909) dotyczącej sposobu wydatkowania środków carskich wskazano różnice w dochodach i wydatkach różnych części ówczesnego carstwa rosyjskiego. Dość dobrze skonstruowane budżety były przesiąknięte propagandą dotyczącą przede wszystkim Królestwa Polskiego. W przedstawionych tablicach Polenowa czy Szwanebacha (Grabski, 1909) widoczne jest uprzywilejowanie terenów byłej Rzeczypospolitej pod kątem finansowania sfery komunikacji czy medycyny. W rzeczywistości jednak Królestwo Polskie stało się przedmiotem finansowej eksploatacji dokonywanej przez Wschód, o czym świadczą chociażby nieporównywalne do żadnego innego obszaru podatki od gruntów. Petersburg i Moskwa były zasilane pieniędzmi z Kresów, choć utrzymywały fałszywy mit o „pasożytniczej” Polsce. Polityka rozruttnej Rosji kreowała natomiast pogłębiający się deficyt budżetowy (Grabski, 1909).

I wreszcie Galicja – tereny włączone do zaboru austriackiego, kolokwialnie mówiąc, z litości. Bogactwa naturalne i niesamowity kapitał ludzki znacznie wspomagały austriackie wojska. W tym wypadku nie można mówić jednak o pomocy dwustronnej. Cesarstwo austriackie, co prawda na prostej drodze do schyłku, nie potrafiło przenieść środkowoeuropejskich wzorców i korzyści gospodarczych na tereny Rzeczypospolitej. O rozwoju przemysłowym czy urbanizacyjnym nie można było mówić w ramach inicjatyw odgórných zaborcy, był to raczej oddolny ruch społeczny. Pojawiający się lokalni inwestorzy z biegiem lat zaczęli rozwijać nie tylko przemysł (przede wszystkim wydobywczy), ale również komunikację (kolej równoleżnikowa) czy budownictwo (Gąsowski, 2017).

Widoczna przepaść pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego poszczególnych zaborów stała się realnym problemem w niepodległej Polsce. Wiele „zapóźnień cywilizacyjnych” nie pozwoliło na realizację jednolitej polityki wobec całego terenu Rzeczypospolitej po 1918 r. Pojedyncze inicjatywy, takie jak budowa portu i miasta Gdyni, nieznacznie zmieniały sferę wydatków publicznych, wciąż jednak główny nacisk był położony na wyrównywanie różnic pozaborowych, co drastycznie przerwała druga wojna światowa (Adamkiewicz, 2021).

Po wojnie na kierunki wydatków z budżetu państwa oddziaływała polityka prowadzona przez Związek Radziecki. We wprowadzonych przez Rosjan zasadach paradoksalnie można się było doszukiwać cech przypisywanych uprzednio Prusom. Rozrzutność i umiłowanie konsumpcji zostały zastąpione gospodarką centralnie planowaną, opartą na budżecie zrównoważonym, w którym planowane wydatki miały rzeczywiście odzwierciedlenie w dochodach. Kilkuletnie plany gospodarcze pozwoliły się skupić na rozwoju pomijanych wcześniej sfer finansów publicznych. Dominujące wydatki na armię zostały wyparte przez obszary stojące u podstaw gospodarek socjalistycznych, tj. gospodarkę narodową, działalność socjalno-kulturową (uwzględniając w tym np. zasiłki), administrację i obronność (Zdzitowiecki, 1963).

Zaszczości z czasów PRL-u wciąż możemy obserwować w niektórych sferach współczesnych finansów publicznych. Postępujące zmiany w myśli politycznej każą jednak zmienić orientację struktury finansów.

## **2. Międzynarodowe podstawy prawne zrównoważonego rozwoju**

Rozwój państw europejskich, a także przemiany społeczne na świecie sprawiły, że na świeczniku znalazły się dotąd nieznanne koncepcje i idee. Państwa zaczęły stopniowo przechodzić od wojny do pokoju, od budżetowego chaosu do względnej równowagi i uporządkowania, wreszcie od produkcji eksploatacyjnej do produkcji zrównoważonej. Spokój związany z teraźniejszością przysłonił jednak niepokój o przyszłość, która po narodzeniu się pojęcia „gazów cieplarnianych”, a później „globalnego ocieplenia” nie jawiła się już tak kolorowo jak dotychczas. Wzrost działań związanych z aktywizmem klimatycznym doprowadził nie tylko do większego zainteresowania sprawą klimatu, ale przede wszystkim do odpowiedzialnego działania na rzecz nas wszystkich. W wyniku tych przemian narodziła się idea zrównoważonego rozwoju (Kestin, Lock i Gralki, 2020).

Zrównoważony rozwój to dość obszerne pojęcie, zawierające w sobie jednak trzy kluczowe obszary: społeczeństwo, środowisko oraz gospodarkę. Najpełniejszą jego definicję podano w 1987 r., kiedy to komisja ONZ (zwana Komisją Brundtland) przyjęła dokument o nazwie *Our Common Future*. Przyjęcie wspólnego kierunku działań w wymienionych powyżej obszarach pozwala stworzyć przestrzeń do indywidualnego i globalnego rozwoju, bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń. Solidarność, którą należy się wykazać obecnie, pozwoli na godne życie tych, którzy jeszcze nie przyszli na ten świat (Waćkowska-Kabaczyńska, 2018, za: Brundtlandt, 1987).

Dotarcie do obecnego momentu „sformalizowania” problemu zrównoważonego rozwoju zajęło blisko 50 lat. Zainteresowanie problemami klimatu zasygnalizowanymi przez naukowców z USA w latach 60. XX wieku skłoniło międzynarodowe organizacje do podjęcia zdecydowanych działań w tej kwestii. Najistotniejszym uczestnikiem tego procesu stała się Organizacja Narodów Zjednoczonych, która przesunęła ciężar swoich zainteresowań na kwestie środowiskowe, powołując jednocześnie IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Kolejne konferencje i spotkania przedstawicieli państw członkowskich doprowadziły do tego, że 2015 r. okazał się pod względem decyzji legislacyjnych dla zrównoważonego rozwoju przełomowy (Kestin i in., 2020). Wtedy właśnie powstała *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, która była pierwszym dokumentem strukturyzującym działania w tej dziedzinie rozwoju. W jej skład wchodzi 17 celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Kolejno podpisano również porozumienie paryskie, skoncentrowane na kwestii środowiskowej oraz m.in. *Action Plan on financial sustainable growth* opisujący strategię wsparcia finansowego w obszarze zrównoważonego rozwoju dla państw Unii Europejskiej. (ONZ, 2015; UE, 2016; Krawczonek, 2019). W ostatnim czasie podejmowanych jest coraz więcej inicjatyw wspierających założenia *Agendy 2030* – zrównoważony rozwój trafił do głównego nurtu dyskusji, stając się obszarem zainteresowań nie tylko rządzących, ale i obywateli.

W Polsce zrównoważony rozwój zapisano w Konstytucji RP (art. 5) jako jedno z praw podstawowych (Waćkowska-Kabaczyńska, 2018). Pytanie o świadomość obywateli i egzekwowanie prawa w tej kwestii może jednak nie dać satysfakcjonujących wyników, dlatego warto skupić się na danych prezentowanych przez jednostki rządowe. Jednym z wymogów dołączenia do współpracy w ramach *Agendy 2030* jest przygotowanie minimum dwóch raportów badających kondycję państwa w ramach zrównoważonego rozwoju. Pierwszy raport dla Polski został stworzony w 2018 r. Zawiera on informacje na temat sposobu adaptacji założeń porozumienia do polskich warunków ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Działania w poszczególnych obszarach wyznacza dziewięć celów przyjętych przez polski rząd w obszarach (Emilewicz, 2018):

- społecznym: brak ubóstwa, zdrowie i dobre samopoczucie, jakościowa edukacja;
- ekonomicznym: walka z głodem, przyzwoite warunki pracy i wzrostu gospodarczego i innowacje;
- środowiskowym: czysta woda, zrównoważony rozwój miast i „życie na łądzie”.

Implementacja działań ma się odbywać poprzez wspieranie edukacji na temat zrównoważonego rozwoju, a także konkretne interwencje. Całość procesu jest wsparta przygotowaniem odpowiedniej polityki, struktury organizacyjnej oraz systemu monitorowania postępów w ramach poszczególnych celów (Emilewicz, 2018). To ostatnie stanowi kluczową aktywność mającą na celu odpowiednie egzekwowanie postanowień z 2015 r. Każdy z siedemnastu obszarów celów zrównoważonego rozwoju jest poddawany szczegółowym analizom, w efekcie których wskazuje się dobre praktyki i obszary do poprawy.

Na tle innych państw Polska radzi sobie całkiem dobrze. Zajmujemy 23. miejsce w rankingu światowym (na 193 możliwe miejsca) (Sustainable Development Goals, 2021). Z jednej strony wynik ten można uznać za zadowalający. Jesteśmy w czołówce światowej, na równi z państwami szeroko pojętego zachodu, do których zawsze było nam tak tęskno. Z drugiej strony analiza raportów sprawia nieodparte wrażenie, że realizacja wielu ze zobowiązań odbywa się na poziomie akceptowalnego minimum. Kwestią dyskusyjną jest poziom zaangażowania w tego typu działania i chociaż należy docenić pracę do tej pory wykonaną, istotne jest również, aby w dalszym ciągu budować silne podstawy do przedsięwzięć w obszarze zrównoważonej teraźniejszości i przyszłości.

Warto oddać rządzącym, że od momentu wprowadzenia *Agendy 2030* w życie konsekwentnie realizują zadania w priorytetowych dla siebie dziedzinach. W ciągu ostatnich kilku lat zainwestowano ogromne kwoty w różnego rodzaju programy z zakresu polityki społecznej, jak chociażby *Rodzina 500 plus* czy *Dobry start*, których implementacja przyczyniła się do walki z ubóstwem. Prężnie rozwijające się programy wsparcia przedsiębiorców, jak *Konstytucja dla biznesu* czy *Polska platforma „Przemysłu 4.0”* ustanowiły silny grunt do rozwoju innowacyjności, ale również ogólnej poprawy środowiska ekonomicznego, wspierając podjęcie własnej działalności. Szereg inicjatyw z zakresu zdrowia publicznego, włączając w to np. politykę lekową, program *Zdrowa mama* bądź *Narodowy program zdrowia na lata 2018–2022* umożliwiły dostęp do świadczeń medycznych, wspierając obszar ochrony zdrowia. Również w kwestii środowiskowej widoczne jest wdrażanie wielu środków pozwalających na kształtowanie bezpiecznego środowiska naturalnego (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2019).

A jak prezentuje się sytuacja w obszarach nieujętych w polskich priorytetach? Niestety, tutaj wygląda to zgoła odmiennie. Pomimo działań na rzecz środowi-

ska, w zasadzie trzy cele z tego obszaru, tj. 7. *Affordable and clean energy*, 13. *Climate action* oraz 14. *Life below water*, wymagają niezwłocznych akcji podjętych przez rządzących i polskie społeczeństwo (OECD, 2021). Problemy z realizacją tych obszarów są znane jednostkom decyzyjnym, co wynika chociażby z raportów przygotowywanych przez GUS (Statistics Poland, 2018). Transformacja polityki energetycznej czy chociażby wzrost narodowego aktywizmu klimatycznego, dzięki któremu możliwe będzie obniżenie i tak już niebezpiecznie wysokich emisji gazów cieplarnianych (w tym CO<sub>2</sub>), to palące problemy w kontekście walki o lepsze jutro (OECD, 2021).

Podobnie sprawa wygląda z celem 17. *Partnership for the goals* (OECD, 2021). Pomimo dołączenia do grupy państw oferujących *official development assistance* (Statistics Poland, 2018), czyli wsparcie finansowe w wysokości 0,7% PKB dla państw rozwijających się, zastrzeżenia budzi wciąż stosunkowo niewielki procent przeznaczony na sprawy związane ze zdrowiem czy oświatą. Dodatkowo niepokojący jest bardzo niski indeks Financial Secrecy Index, znany również jako wskaźnik tajemnicy finansowej (OECD, 2021).

Niemniej jednak przyszłość napawa optymizmem. Ogólnie rzecz biorąc, sytuacja Polski w kontekście realizacji celów zrównoważonego rozwoju można uznać za umiarkowanie dobrą. Nazbyt wielki optymizm nie jest jednak wskazany – wciąż wiele obszarów wymaga większej uwagi, a przede wszystkim konkretnych działań. Pytanie jednak, czy mamy z czego je finansować?

### **3. Finansowanie celów zrównoważonego rozwoju ze środków publicznych w Polsce**

W celu przeanalizowania struktury wydatków publicznych wykorzystane zostały dane z lat 2015–2019. Ze względu na okres pandemiczny w pierwszym kwartale 2020 r. trudno byłoby rozróżnić te wydatki, na które nie wpłynęła niecodzienna sytuacja w postaci wirusa COVID-19. W związku z tym, aby w sposób jak najbardziej adekwatny oddać znaczenie finansów publicznych w działaniach zrównoważonego rozwoju, postanowiono nie uwzględniać nowej rzeczywistości, w której ogromna część środków publicznych została przeznaczona na walkę z koronawirusem (pominięto dane z 2020 r.).

Wydatki budżetu państwa w latach 2015–2019 zostały przeanalizowane pod względem wielkości oraz celowości, gdzie celem jest szeroko rozumiany zrównoważony rozwój państwa. Wyniki z danego roku zostały porównane do pozostałych lat, a także do zaplanowanych zgodnie z ustawą budżetową poszczególnych wydatków. W celu dokonania analizy wydatków budżetowych na zrównoważony

rozwój skorzystano z *Informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym* w latach 2015–2019. Budżet zadaniowy to plan wydatków, który jest zebrany w układzie funkcji, zadań oraz podzadań. Uwzględnia się w nim również cele, które chce się osiągnąć, i mierniki pomagające w ocenie stopnia ich faktycznej realizacji (Ministerstwo Finansów, 2019).

Analiza wydatków budżetu w układzie zadaniowym jest bardzo obszerna. Autorki wybrały więc tylko te funkcje, które przynajmniej teoretycznie kojarzą się ze zmianami ekologicznymi, edukacyjnymi i społecznymi, a więc ze zrównoważonym rozwojem. Przeanalizowane zostaną wysokości wydatków budżetowych następujących funkcji: edukacja, środowisko, zdrowie oraz polityka rolna i rybacka w latach 2015–2019 (tabela 1). Stopień osiągnięcia zakładanych celów ocenia się za pomocą mierników. Tabela 2 zawiera skrócone wersje opisów oraz mierniki.

**Tabela 1. Wydatki budżetu państwa w Polsce w latach 2015–2019 według wybranych funkcji budżetu zadaniowego**

Rok	Wydatki ogółem (tys. zł)		Wydatki wg wybranych funkcji budżetu zadaniowego (tys. zł)			
	zaplanowane	wykonane	edukacja	środowisko	zdrowie	polityka rolna i rybacka
2015	336 680 000	331 743 437	61 275 716	6 340 827	9 654 417	33 709 475
2016	368 548 526	360 843 115	61 617 295	3 274 808	10 522 461	32 111 678
2017	384 773 502	375 768 453	62 591 445	2 731 701	12 167 538	24 956 033
2018	397 197 405	390 454 347	64 573 400	4 244 558	13 171 371	29 802 531
2019	416 234 520	414 273 014	51 675 582	5 278 355	13 923 673	28 547 660

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Wymienione cztery funkcje składają się na polepszenie sytuacji państwa w ramach zrównoważonego rozwoju. Warto więc poddać analizie wielkość tych kwot w odniesieniu do wszystkich wydatków budżetu państwa poniesionych w latach 2015–2019 (Rada Ministrów, 2016–2020). Dane te przedstawia rysunek 1.

Wydatki, które wpływają w sposób pośredni lub bezpośredni na zrównoważony rozwój Polski, mają tendencję spadkową zarówno wtedy, gdy przeanalizujemy je pod względem kwotowym, jak i procentowym. Podczas gdy w 2015 r. wydatki poniesione na wymienione funkcje utrzymywały się na poziomie 33% ogólnych wydatków budżetowych, w 2019 r. było to jedynie 23,9%. Można było zaobserwować wzrost tego odsetka w 2018 r., jednak był on dość niski.

Cele zrównoważonego rozwoju są też finansowane ze środków tzw. budżetu środków europejskich. Budżet ten jest częścią budżetu państwa, która obejmuje

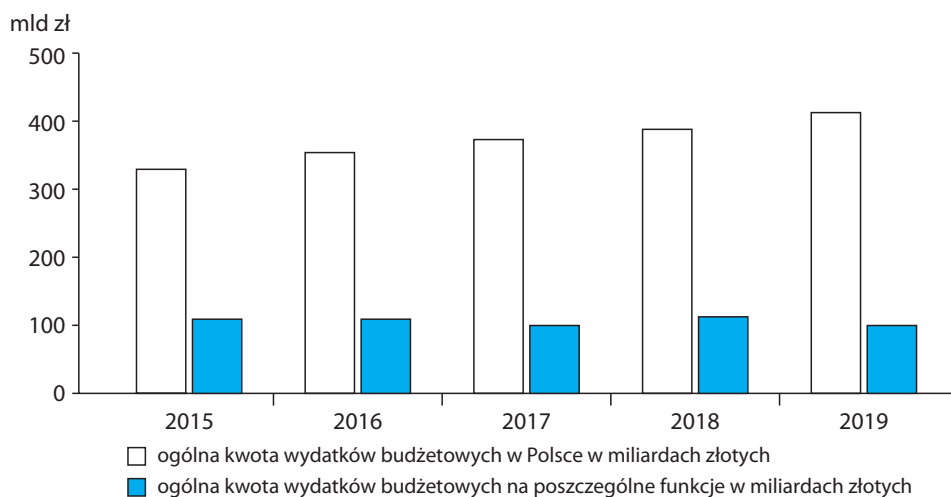
**Tabela 2. Opis wybranych funkcji budżetu zadaniowego i ich mierników**

<b>Funkcja</b>	<b>Opis</b>	<b>Mierniki</b>
Edukacja	zapewnienie powszechnego dostępu do nauki o najwyższej jakości oraz wsparcie zdobywania kwalifikacji zawodowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym</li> <li>– odsetek szkół, w których był zapewniony bezpłatny dostęp do podręczników lub innych materiałów edukacyjnych</li> <li>– liczba absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, którzy zdali egzamin maturalny w stosunku do uczniów, którzy do niego podeszli</li> </ul>
Środowisko	gospodarowanie odpadami, oczyszczanie systemów kanalizacyjnych, wycofywanie z produkcji niebezpiecznych dla środowiska materiałów i zrównoważone zajmowanie się terenami leśnymi, wodnymi i bioróżnorodnymi.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– odsetek masy odpadów wytworzonych poddanych odzyskowi</li> <li>– zasięg realizowanych działań edukacyjnych i informacyjnych</li> <li>– powierzchnia siedlisk wspartych w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony</li> </ul>
Zdrowie	podniesienie poziomu zdrowia obywateli, ich bezpieczeństwa zdrowotnego oraz zapewnienie stałego dostępu do opieki medycznej, również tej bezpośrednio ratującej życie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– liczba osób objętych leczeniem w ciągu roku</li> <li>– liczba wykonywanych zabiegów wysoko specjalistycznych finansowanych z budżetu państwa</li> <li>– liczba przeszczepień narządów</li> <li>– odsetek świadczeniodawców wyposażonych lub modernizowanych w stosunku do wszystkich świadczeniodawców posiadających kontrakty NFZ w zakresie leczenia szpitalnego</li> </ul>
Polityka rolna i rybacka	ochrona roślin i zwierząt, nadzór nad środkami spożywczymi oraz wspieranie gospodarstw wiejskich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– udział ryb w eksporcie zwierząt żywych i produktów pochodzenia zwierzęcego ogółem</li> <li>– wskaźnik ważony bezwzględnych zmian cen skupu podstawowych produktów rolnych</li> <li>– liczba uzgodnionych świadectw zdrowia na towary wysyłane do państw trzecich w stosunku do ogólnej liczby</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2019).

wydatki podlegające refundacji i przeznaczane na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Wydatki te mają również wpływ na realizację celów zrównoważonego rozwoju (Szpringer, 2014). Biorąc pod uwagę cztery wcześniej już analizowane funkcje, można zauważyć, że środki z tego budżetu to średnio 23% wszystkich wydatków na edukację, środowisko, zdrowie oraz politykę rolną i rybołówstwo w latach 2015–2019. Dane te przedstawia rysunek 2. Największa kwota w każdym roku była przeznaczana na funkcję polityki rolnej i rybołówstwa.





**Rysunek 1. Udział wydatków na poszczególne funkcje w wydatkach ogółem**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).



**Rysunek 2. Udział wydatków z budżetu europejskiego w wydatkach ogółem**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów 2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

Zrównoważony rozwój jest finansowany nie tylko z funduszy udostępnianych przez Unię Europejską, ale także innych źródeł. Jednym z nich są środki projektu Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach, którego celem jest aktywizacja organizacji pozarządowych oraz obywateli w promowaniu funduszy europejskich na lata 2014–2020 na poziomie województw. Środki te można było wykorzystać na ochronę przyrody i edukację ekologiczną, transport,

efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, czyli rozwiązania przyjazne środowisku i społeczeństwu. Miały one uzupełnić wydatki ponoszone na zadania przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju ujęte w 16 regionalnych programach operacyjnych (RPO). Projekt był finansowany ze środków pochodzących z budżetów: Islandii, Liechtensteinu i Norwegii (Polska Zielona Sieć, 2018).

W raporcie *Przekrojowa ocena 16 regionalnych programów operacyjnych i szczegółowych opisów osi priorytetowych w obszarach* znajdują się informacje na temat tego, jakie były plany tego projektu oraz jakie cele były brane pod uwagę podczas planowania dofinansowania, a także w jakim stopniu cele te zostały zrealizowane w poszczególnych województwach. Jeden z celów dotyczył redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz większego wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Długoterminowo miało to pomóc w osiągnięciu całkowitej neutralności klimatycznej. Niestety, pomimo zabiegów ze strony Komisji Europejskiej oraz inwestycji w źródła energii odnawialnej raport nie przedstawiał pomyślnych wyników. Województwa osiągnęły zróżnicowane rezultaty, ale żadne z nich nie wypadło idealnie. Udział alokacji finansowej przeznaczonej na wsparcie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną w całkowitej alokacji EFRR w województwie wahał się pomiędzy niecałymi 8% w województwie opolskim, przez 16% w województwach pomorskim i podkarpackim, po 23% w lubelskim (Polska Zielona Sieć, 2016).

Kolejnym celem było wsparcie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i postawienie na ich modernizację. Sektor budynków mieszkalnych pochłania około 30% całej energii wykorzystywanej przez polską gospodarkę, a mieszkalnictwo ma pod tym względem największą lukę finansową. Jak wynika z raportu, województwo, które najlepiej wypadło w tym obszarze, to podlaskie. Przekazało ono na ten cel 40% całej kwoty przeznaczonej na wsparcie niskoemisyjnej gospodarki. Wciąż nie jest to poziom zadowalający, ale dużo lepszy niż województwo opolskie, które wylądowało na ostatnim miejscu tej analizy. Dodatkowo, pracując nad wdrażaniem energii odnawialnej w jak największym możliwym odsetku, niektóre województwa zdają się nie zauważać sprzeczności, jakie niesie za sobą jednoczesne inwestowanie w źródła zielonej energii oraz rozwój nowych kopalni, które zasilają najbliższe elektrownie węglem (Polska Zielona Sieć, 2016).

Jednym z celów wprowadzania strategii adaptacji do zmian klimatu jest wdrażanie metod przeciwpożarowych. Najlepsze są takie, które wykorzystują naturalne ekosystemy i zwiększają zdolność retencyjną dolin rzecznych. Techniczne metody często okazują się zbyt inwazyjne dla środowiska. Pod tym względem województwo podlaskie wyróżnia się w sposób bardzo optymistyczny. Wszystkie fundusze zostały tam przeznaczone na odbudowę naturalnych obszarów retencji. Pozostałe województwa jednak kładą większy nacisk na retencję wtórną,

np. zbiorniki i urządzenie piętrzące. Wciąż jest to inwestycja w retencję, ale z innymi, niezgodnymi z polityką zrównoważonego rozwoju priorytetami (Polska Zielona Sieć, 2016). W strategii adaptacji należy również wspomnieć, że żadne województwo, pomimo wcześniejszych deklaracji, nie wprowadziło w życie mechanizmów, które miałyby zabezpieczać przed realizacją infrastruktury nieodpornej na zmiany klimatu.

Kolejnym celem jest ochrona bioróżnorodności, która jest w Polsce dość duża. W ramach tego zadania żadne województwo nie może się pochwalić znaczącym wynikiem ani zaangażowaniem. Region warmińsko-mazurski, który był liderem w tej kategorii, ułokował jedynie 2,45% całego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Interesujące jest jednak to, że w latach 2007–2013 województwo to było ostatnie na tej liście. Przymuszczało swoje podejście ze względu na krytyczne uwagi, jakie były skierowane ze stron środowisk ekologicznych. Najgorszy wynik wyniósł tylko 0,09% i należał do województwa mazowieckiego. Zaraz przed nim plasują się województwa kujawsko-pomorskie i świętokrzyskie. Wydatki i edukacja w zakresie ochrony bioróżnorodności nie są w żaden sposób skorelowane z ilością walorów przyrodniczych ani potrzebnym stopniem ochrony (Polska Zielona Sieć, 2016).

Nie tylko finansowanie publiczne odgrywa krytyczną rolę w działaniach na rzecz ochrony przyrody. Również ustawodawstwo jest bardzo ważnym elementem wspólnej walki o klimat i zrównoważony rozwój. Jedynie siedem województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, podkarpackie, podlaskie i pomorskie) zawarły zapisy akcentujące potrzebę wspierania zielonej infrastruktury. Zazwyczaj te działania są rozumiane jako nakaz pozyskania zezwolenia na budowę, ale zawiera się w tym wiele więcej. Nasadzenie drzew, odbudowa siedlisk dla gatunków, które musiały się przemieścić, to działania, które powinny wchodzić w zakres obowiązków w każdym województwie w Polsce (Polska Zielona Sieć, 2016).

Raport, którego wyniki przedstawiono powyżej, porusza głównie problem środowiska i ochrony klimatu. Jest to jednak nierozzerwalnie związane ze zrównoważonym rozwojem i wpływa na przynajmniej kilka jego celów. Zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni dotyczy takich spraw, jak: Czysta i Dostępna Energia, Zrównoważone Miasta i Społeczności, Działania w Dziedzinie Klimatu, Życie na Łądzie czy Partnerstwo na rzecz Celów. Można więc spozstrzec, że Polska jest dość mocno zróżnicowana w kwestii podejścia do zrównoważonego rozwoju i podejmowania faktycznych działań mających na celu polepszenie stanu rzeczy.

Finansowanie celowe, które motywuje do spełniania idei zrównoważonego rozwoju, to jeden ze sposobów na poprawę sytuacji. Innym rozwiązaniem jest zmniejszenie dofinansowania lub kompletne jego wycofanie w momencie pogwałcenia któregoś z celów. Taka sytuacja pojawiła się w sześciu mia-

stach Polski, które zlekceważyły równość obywateli, mniejszości oraz płci i miały sobie „obszarami wolnymi od LGBTQ+” (Skomra, 2020).

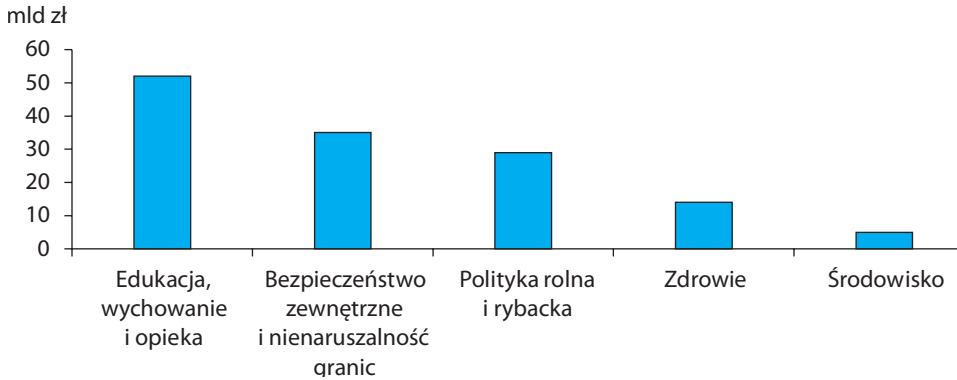
Zastosowanie podobnego rozwiązania, czyli zmniejszenia lub wycofania dofinansowania, rozważa się również w obszarze energii. Państwa i regiony o wysokim wydobyciu i zużyciu węgla oraz nadmiernej emisji dwutlenku węgla powinny odchodzić od tych modeli, gdyż inaczej w przyszłości mogą stracić pomoc finansową udzielaną ze środków Unii Europejskiej.

Interesujący jest również fakt, że zasada ta w wielu przypadkach odnosi się do prywatnych inwestorów, którzy pozyskują środki finansowania publicznego ze środków Unii Europejskiej w celu rozwijania prowadzonej działalności. Warunkiem uzyskania tych funduszy jest pozytywny, a w najgorszym wypadku neutralny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju (Kołtuniak, 2017).

Kolejnym rozwiązaniem jest nie tyle wstrzymanie dofinansowania, ile wprowadzenie opłat za działania przeczące zrównoważonemu rozwojowi. Przykładem takiego działania jest przepis „foliówkowy” wprowadzony w Polsce w 2018 r. Opłata recyklingowa za jednorazową foliówkę miała zmniejszyć ich zużycie i zmotywować obywateli do korzystania z toreb wielorazowego użytku. Na ten moment nie ma jeszcze zweryfikowanych informacji na temat tego, czy faktycznie zużycie foliowych torebek się zmniejszyło. Jednak przez dwa lata poboru tej opłaty do budżetu państwa wpłynęło nieco ponad 266 mln zł (Teraz Środowisko, 2021).

Stopień osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w Polsce nie jest wysoki. W tym miejscu można zadać pytanie: co można zrobić, żeby to się zmieniło? Jednym z rozwiązań jest zwiększenie wydatków na te zadania finansowane z budżetu państwa, które przyczyniają się do osiągnięcia wspomnianych celów. Mamy tu na myśli zadania przyporządkowane funkcjom: edukacja, środowisko, zdrowie, polityka rolna i rybacka. Pozostaje jednak pytanie o źródła finansowania tych wydatków. Z danych o wykonaniu wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym zaprezentowanych na rysunku 3 wynika, że na niektóre funkcje przeznaczana jest dużo większa kwota wydatków niż na pozostałe. Na przykład w 2019 r. na bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic wydano 34 762 165 tys. zł (około 7% wydatków), a na środowisko – 5 278 355 tys. zł (około 1% wydatków) (Rada Ministrów, 2020).

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że skoro Polska należy do państw, które nie prowadzą wojny i są względnie bezpieczne, to wydatkowanie tak dużej kwoty na bezpieczeństwo zewnętrzne nie jest uzasadnione. Niektórzy publicyści sugerują, że nie ma potrzeby ponoszenia tak wysokich wydatków na bezpieczeństwo zewnętrzne, ponieważ w obecnej sytuacji wewnętrznego napięcia politycznego prędzej może dojść do „wojny polsko-polskiej” niż ataku zewnętrznego (Tacik, 2021). Nie można się z tym zgodzić. Pomimo postępującego ocieplenia klimatu oraz pogarszania się stanu powietrza wydatki na obronę narodową i siły zbroj-



**Rysunek 3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na wybrane funkcje w Polsce w 2019 roku**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Rada Ministrów, 2020).

ne muszą być ponoszone, aby zapobiegać zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo państwa oraz wypełnić zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Poszukując środków na finansowanie celów zrównoważonego rozwoju można jednak dokonać przeglądu innych wydatków, w szczególności o charakterze socjalnym (Kańduła, 2017).

Skala wydatków bieżących i inwestycyjnych przyczyniających się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju jest bardzo duża. Przekracza ona możliwości budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dlatego postulujemy wykorzystanie możliwości finansowania tych wydatków ze środków Unii Europejskiej na lata 2021–2027, funduszy udostępnianych przez państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Bardzo ważne jest też nieustanne informowanie społeczeństwa i podmiotów gospodarczych o ciężących na Polsce zobowiązaniach z zakresu zrównoważonego rozwoju. Powinno się to przyczynić np. do zmiany nawyków komunikacyjnych i podejścia do gospodarowania odpadami oraz do wzrostu prywatnych nakładów finansowych ponoszonych na ochronę środowiska, rozwój alternatywnych źródeł energii itp.

## Zakończenie

Analizując realizację celów zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że Polska ma przed sobą pewne bariery. Należy się jednak zastanowić, czy nierówności finansowania publicznego są najistotniejsze. Faktycznie, analizując struktury

państwa w ujęciu historycznym, można zauważyć znaczne różnice w rozwoju, priorytetach i celach finansowych na danych obszarach. Niezaprzeczalnie miało na to wpływ właściwe poszczególnym epokom finansowanie publiczne, jego zróżnicowanie czy niedobory. Warto jednak się zastanowić nad tym, jak długo historia powinna mieć znaczący wpływ na podejmowane dzisiaj decyzje.

Owszem, zróżnicowanie regionów naszego państwa jest nadal widoczne, a priorytety są różne pod wieloma względami. Warto jednak pozwolić sobie na zauważenie tego, co nas łączy, a nie różni. Dzielimy podejście, że nasza planeta, nasz dom, a także wszyscy nasi sąsiedzi niedługo nie wytrzymają tak silnej eksploatacji, której doświadczamy. Cele zrównoważonego rozwoju, które zostały wspólnie wyznaczone, dotyczą wszystkich, dlatego więc nie wszyscy przykładają się do ich zrealizowania w odpowiedni sposób?

Analizując wydatki budżetowe na poszczególne funkcje związane ze wspomaganiami realizowania celów zrównoważonego rozwoju, można stwierdzić, że są one dość małe i nierówne. Biorąc jednak pod uwagę dodatkowe dofinansowania uwzględniające głównie działania wspomagające wypełnianie założeń porozumienia paryskiego, warto się zastanowić, dlaczego niektóre województwa czy obszary w Polsce wciąż ich nie realizują albo robią to na minimalnym poziomie. Być może to nie finansowanie jest powodem bardziej stanowczych inicjatyw, a raczej brak determinacji w wypełnianiu zadań.

Ustawodawstwo ma ogromne znaczenie i może mieć duży wpływ na działania społeczeństwa, przedsiębiorców czy firm na danym obszarze, a także na stawiane przez nich cele i priorytety. Dostępne technologie również mogą się przyczyniać do niewypełniania celów w wystarczającym stopniu. Zbyt mało efektywne rozwiązania często przekładają się na niezadowalające wyniki. Co więcej, zmiana priorytetów państwa zaczyna się od indywidualnych działań jego obywateli. Możliwe, że dopóki nie zaczną oni zmieniać siebie i wyraźnie podkreślać, jak ważne jest porozumienie paryskie i idące za nim cele, dopóty nie będą one w pełni spełnione.

Zgadzamy się z tym, że nierówności finansowania publicznego z pewnością były barierą w realizacji celów zrównoważonego rozwoju, szczególnie tuż po zaborach czy wojnach. Warto jednak się zastanowić, czy będą nią już zawsze.

W opracowaniu świadomie pominięto wpływ pandemii COVID-19 na politykę rozwoju naszego państwa, ale mamy świadomość, że sytuacja ta odcisnęła piętno na wielu sferach życia społecznego i gospodarczego. Niewątpliwie w pierwszych miesiącach pandemii priorytetowo należało potraktować ochronę zdrowia i działania przyczyniające się do zmniejszenia ekonomicznych skutków obowiązkowego zaprzestania prowadzenia działalności przez podmioty z wielu branż, jednak – po pierwszym szoku – władze publiczne powinny kontynuować działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Jest to tym bardziej uzasadnione, że problemy wywołane pandemią w długim okresie negatywnie

oddziałującą na zrównoważony rozwój państwa. Środki finansowe na finansowanie tego rozwoju powinny zostać wygospodarowane, tym bardziej że można je wspierać funduszami Unii Europejskiej.

## Bibliografia

- Adamkiewicz, S. (2021). *Statystyka w II Rzeczypospolitej*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://niepodlegla.gov.pl/o-niepodleglej/statystyka-w-ii-rzeczypospolitej/>
- Emilewicz, J. (2018). *Implementation of the sustainable development goals in Poland. The 2018 National Report*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27796POLAND.pdf>
- Gąsowski, T. (2017). *Gospodarka Galicji w dobie autonomii (rozmowa)*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <http://www.tradycjegospodarcze.pl/wywiad/91>
- Grabski, W. (1909). *Bilans Królestwa Polskiego w finansach Państwa Rosyjskiego*. Warszawa. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://www.wbc.poznan.pl/dlibra/publication/103724/edition/116065/content>
- Hryniewicz, J. T. (2003). Polityczne i gospodarcze następstwa zaboru pruskiego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(13), 61–78.
- Kańduła, S. (2017). Metody uelastyczniania wydatków budżetowych państwa. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 4(6), 48–61. <https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2017.79>
- Kestin, O., Lock, H. i Gralki, P. (2020). *12 important moments in the history of climate action: in photos*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.globalcitizen.org/en/content/important-moments-climate-history-in-photos/>
- Kołtuniak, M. (2017). *Dotacje dla przedsiębiorców: polityka zrównoważonego rozwoju w unijnych projektach*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.rp.pl/Firma-/308259985-Dotacje-dla-przedsiębiorcow-Polityka-zrownowazonego-rozwoju-w-unijnych-projektach.html>
- Krawczonek, M. (2019). *Zrównoważone finansowanie*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/zrownowazone-finansowanie>
- Migdał, A. (2020). *Finanse publiczne*. Pobrane 21 kwietnia 2021 z [https://mfiles.pl/pl/index.php/Finanse\\_publiczne](https://mfiles.pl/pl/index.php/Finanse_publiczne)
- Ministerstwo Finansów (2012). *Finanse publiczne*. Pobrane 21 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne>
- Ministerstwo Finansów. (2019). *Budżet zadaniowy*. Pobrane 18 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-zadaniowy>
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (2019). *The 2030 Agenda in Poland. National priorities – joint actions*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z [https://sdg.gov.pl/en/o\\_sdg/#publ](https://sdg.gov.pl/en/o_sdg/#publ)
- OECD. (2021). *Sustainable development goals. Poland*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/POL>

- ONZ. (2015). *Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/agenda-2030>
- Pilarczyk, P. (2018). 250. rocznica powstania budżetu w Polsce?. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 6(1), 75–97. <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2018.005>
- Polska Zielona Sieć. (2016). *Fundusze europejskie w regionach na ochronę środowiska i zrównoważony rozwój*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z [http://ekoprojekty.pl/wp-content/uploads/RAPORT\\_przekrojowa-ocena-16-RPO-i-SzOOP.pdf](http://ekoprojekty.pl/wp-content/uploads/RAPORT_przekrojowa-ocena-16-RPO-i-SzOOP.pdf)
- Polska Zielona Sieć. (2018). *Fundusze europejskie dla zrównoważonego rozwoju w regionach*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <http://ekoprojekty.pl/fundusze-ue-dla-zrownowazonego-rozwoju-w-regionach/o-projekcie/>
- Rada Ministrów. (2016). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2015 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-ach2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2017). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2016 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2018). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2017 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2019). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Rada Ministrów. (2020). *Informacja o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2019 roku*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Skomra, S. (2020). *Przez uchwały anty-lgbt polskie miasta nie dostaną pieniędzy z UE*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.dziennikwschodni.pl/swidnik/przez-uchwaly-anty-lgbt-polskie-miasta-nie-dostana-pieniedzy-z-ue,n,1000271199.html>
- Statistics Poland (2018). *A picture of Poland. Statistics for SDGs*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z <https://stat.gov.pl/en/topics/other-studies/other-aggregated-studies/a-picture-of-poland-statistics-for-sdgs,20,1.html>
- Szpringer, Z. (2014). *Budżet środków europejskich*. Pobrane 20 kwietnia 2021 z <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=40C08BEE2A4ADBB3C1257A63002E8DB6&null=null&SessionID=3DAEDAD3B81008E8A5086D6D5A7CABD228552196>
- Tacik, J. (2021). *Nie ma wojny polsko - polskiej. Jest wojna polsko-polsko-polsko-polska*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z: <https://tvn24.pl/premium/brian-porter-szucs-w-rozmowie-z-jackiem-tacikiem-o-wojnie-polsko-polsko-polsko-polskiej-5067215>
- Teraz Środowisko. (2021). *Budżet państwa w ciągu dwóch lat zarobił na foliówkach nieco ponad 266 mln zł*. Pobrane 22 kwietnia 2021 z <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/wplywy-do-budzetu-panstwa-oplata-foliowkowa-10198.html>
- UE. (2016). *Porozumienie paryskie*. Pobrane 19 kwietnia 2021 z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=PL)



- 
- Waćkowska-Kabaczyńska, M. (2018). *Zrównoważony rozwój*. Pobrane 17 kwietnia 2021 z <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/zrownowazony-rozwoj>
- Zdzitowiecki, J. (1963). *O dochodach i wydatkach budżetu państwa w Konstytucji PRL*. Pobrane 16 kwietnia 2021 z <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/18512/1/006%20JAN%20ZDZITOWIECKI.pdf>