

WPŁYW POLITYKI KLIMATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA AUTONOMIĘ FINANSOWĄ GMIN W POLSCE

Mariusz Wiktor Sienkiewicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

ORCID: 0000-0001-9019-8679

e-mail: m.sienkiewicz@rozwojlokalny.pl

Streszczenie:

W artykule analizowany jest wpływ polityki klimatycznej Unii Europejskiej na autonomię finansową gmin w Polsce w latach 2018–2024. Punktem wyjścia jest założenie, że intensyfikacja unijnych działań klimatycznych po 2018 r. wiąże się z rosnącą presją regulacyjną i inwestycyjną, której skutki materializują się na poziomie lokalnym. Celem badania jest identyfikacja i ocena mechanizmów, poprzez które instrumenty prawne i finansowe polityki klimatycznej UE oddziałują na strukturę dochodów, wydatków i zadłużenia gmin, a tym samym na ich realną autonomię finansową. Badanie ma charakter porównawczy i opiera się na analizie danych zastanych. W części empirycznej wykorzystano wskaźniki budżetowe sześciu jednostek samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego i śląskiego, obejmujące autonomię dochodową, obciążenie zadłużeniem, presję wydatkową w dziale „gospodarka komunalna i ochrona środowiska” oraz udział środków unijnych w dochodach ogółem. Analizę uzupełniono o kontekst makroekonomiczny regionów, mierzony poziomem PKB per capita. Wyniki wskazują, że wzrost wydatków związanych z realizacją celów klimatycznych nie był proporcjonalnie kompensowany wzrostem dochodów własnych gmin. Fundusze unijne pełniły głównie funkcję uzupełniającą, natomiast kluczowym mechanizmem dostosowawczym okazał się wzrost zadłużenia, szczególnie w jednostkach o słabszej bazie dochodowej. Analiza potwierdza również istnienie istotnych nierówności terytorialnych w zdolności finansowania transformacji klimatycznej, powiązanych z kondycją makroekonomiczną regionów. W ujęciu politologicznym uzyskane rezultaty wskazują na stopniową erozję realnej autonomii finansowej gmin jako pośredni skutek europeizacji polityki klimatycznej w warunkach wielopoziomowego zarządzania.

Słowa kluczowe: polityka klimatyczna UE, autonomia finansowa gmin, samorząd terytorialny, multi-level governance, finanse lokalne

Data przekazania tekstu: 22.01.2026; data zaakceptowania tekstu: 30.03.2026.

Article submitted: 22.01.2026; article accepted: 30.03.2026.



Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons CC-BY-SA 4.0.
Uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

Wstęp

W drugiej dekadzie XX wieku polityka klimatyczna Unii Europejskiej przestała być wyłącznie domeną regulacji sektorowych (np. energetyki czy przemysłu), a stała się ramą przebudowy modelu rozwoju społeczno-gospodarczego, obejmującą m.in. budownictwo, transport, gospodarkę odpadami i usługi komunalne. W konsekwencji, choć cele i kluczowe instrumenty są projektowane na poziomie ponadnarodowym, realne koszty i praktyczna implementacja w coraz większym stopniu materializują się na poziomie lokalnym. Z perspektywy instytucjonalnej samorząd terytorialny pozostaje najbliżej społeczności, na które regulacje klimatyczne oddziałują najsilniej, a proces transformacji ma skuteczność zależną od codziennych decyzji dotyczących usług publicznych, których organizatorem jest gmina (Mikusek, 2025, s. 171).

Równocześnie unijne cele redukcyjne, zwłaszcza w sektorach non-ETS (m.in. budownictwie i transporcie), implikują konieczność podejmowania działań w obszarach o silnie lokalnym charakterze kompetencyjnym i wykonawczym. Analizy wskazują, że w ramach rozporządzenia o wspólnym wysiłku redukcyjnym (ESR) (Rozporządzenie (UE) 2018/842) zobowiązania redukcyjne koncentrują się na sektorach rozproszonych, w których kluczowe instrumenty polityki publicznej, takie jak planowanie, infrastruktura i usługi, realizowane są na szczeblu samorządowym (On the Transition Process, 2021, s. 50). Przesunięcie punktu ciężkości z dużych, scentralizowanych źródeł emisji na sfery codziennego funkcjonowania (budynki, mobilność, odpady) wzmacnia polityczne i fiskalne znaczenie gmin w polityce klimatycznej.

Rosnące ambicje klimatyczne UE są powiązane z coraz większą architekturą finansowania, w tym instrumentami wieloletniego budżetu UE, NextGenerationEU czy mechanizmami wspierającymi sprawiedliwą transformację. W literaturze dotyczącej planowania rozwoju, w kontekście zmian klimatu podkreśla się, że budżet UE 2021–2027 oraz nowe instrumenty (m.in. Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, NextGenerationEU) mają pełnić rolę kluczowego narzędzia umożliwiającego transformację ekologiczną miast i regionów, a znaczna część środków jest kierowana na działania klimatyczne (Legutko-Kobus, Sobol, Hajto, Potapowicz, 2024, s. 87). Jednocześnie polityka spójności po 2021 r. w sposób wyraźniejszy niż wcześniej wiąże alokację środków z celami klimatycznymi oraz zasadą „nie czyni poważnych szkód” (DNSH), co wzmacnia logikę warunkowości finansowania i zgodności projektów z celami klimatycznymi (Całak, 2023, s. 48-49).

Należy przy tym podkreślić, że wzrost strumienia środków finansowych nie eliminuje napięcia między zakresem zobowiązań a zdolnością fiskalną JST, a w niektórych przypadkach może je nawet pogłębiać. W praktyce samorządowej inwestycje klimatyczne, takie jak termomodernizacja, modernizacja systemów ciepłowniczych, gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami czy transport, mają charakter kapitałochłonny i wymagają stabilnych źródeł finansowania nie tylko o charakterze inwestycyjnym, lecz także bieżącym. Badania związane z miejską polityką klimatyczną potwierdzają, że wdrażanie działań mitygujących i adaptacyjnych stanowi „bardzo kosztowne zadanie inwestycyjne” i wymaga trwałych podstaw finansowych, przy czym przywrócenie samorządom utraconych dochodów stanowi warunek wykonalności transformacji (Glusman, 2023, s. 94). Dodatkowym źródłem presji pozostają terminy i standardy regulacyjne (np. w obszarze budynków), które w krótkich horyzontach czasowych generują konieczność realizacji „ogromnego i złożonego planu działań” (Glusman, 2023, s. 94).

W kontekście analizy wpływu polityki klimatycznej UE na sferę fiskalną, centralnym pojęciem badawczym staje się autonomia finansowa jednostek samorządu terytorialnego, rozumiana jako zdolność gmin do samodzielnego kształtowania struktury dochodów oraz kierunków wydatkowania środków publicznych (Bogucka-Felczak, Kowalski, 2023, s. 65-68). Autonomia ta obejmuje zarówno wymiar dochodowy, wyrażający się udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, jak i wymiar wydatkowy, związany z realną swobodą alokacji środków. W ujęciu politologicznym autonomia finansowa stanowi istotny element sprawczości lokalnej, gdyż warunkuje możliwość realizacji priorytetów polityki publicznej na poziomie gminnym. Z tego względu pojęcie to przyjęto w artykule jako kluczową kategorię analityczną służącą ocenie skutków oddziaływania polityki klimatycznej UE na poziom lokalny.

Celem artykułu jest identyfikacja i ocena wpływu instrumentów polityki klimatycznej UE w latach 2018–2024 na autonomię finansową gmin w Polsce na podstawie analizy porównawczej sześciu jednostek samorządu terytorialnego (trzech z województwa lubelskiego i trzech z województwa śląskiego), z uwzględnieniem kontekstu makroekonomicznego województw (PKB *per capita*). W ujęciu badawczym autonomia finansowa jest traktowana jako kategoria politologiczna, operacjonalizowana za pomocą wskaźników budżetowych.

Główny problem badawczy artykułu dotyczy wpływu polityki klimatycznej Unii Europejskiej na autonomię finansową gmin w Polsce. W celu jego doprecyzowania postawiono pytania odnoszące się do zmian autonomii

dochodowej i zadłużeniowej badanych gmin w latach 2018–2024, relacji pomiędzy poziomem pozyskiwanych środków unijnych, a autonomią finansową, zróżnicowania tego wpływu w zależności od siły lokalnej bazy dochodowej oraz znaczenia zadłużenia i wydatków środowiskowych jako mechanizmów finansowego dostosowania do wymogów polityki klimatycznej. Uzupełniając uwzględniono rolę uwarunkowań makroekonomicznych regionów w kształtowaniu zdolności dochodowej i wydatkowej badanych gmin, mierzonych poziomem PKB województwa,

Odwołując się do przyjętych ram teoretycznych oraz analizy literatury przedmiotu, sformułowano hipotezy zakładające, że wzrost wydatków gmin związanych z gospodarką komunalną i ochroną środowiska w latach 2018–2024 nie był proporcjonalnie kompensowany wzrostem dochodów własnych, co prowadziło do stagnacji lub spadku autonomii finansowej. Przyjęto również, że finansowanie tych wydatków częściej odbywało się poprzez wzrost zadłużenia w gminach o słabszej bazie dochodowej, a skutki finansowe realizacji działań klimatycznych były bardziej dotkliwe w gminach położonych w regionach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego.

Polityka klimatyczna jako nowy obszar polityki publicznej

W literaturze przedmiotu polityka klimatyczna coraz częściej ujmowana jest nie jako odrębna polityka sektorowa, lecz jako horyzontalna polityka publiczna o charakterze transformacyjnym. Jej istotą jest równoczesne oddziaływanie na wiele obszarów funkcjonowania państwa i samorządu, w tym energetykę, planowanie przestrzenne, budownictwo, transport oraz gospodarkę komunalną. Obszary te są integrowane wokół nadrzędnych celów redukcji emisji i zwiększania odporności na skutki zmiany klimatu. W tym ujęciu polityka klimatyczna stanowi ramę przebudowy modelu rozwoju, a nie jedynie zbiór punktowych regulacji środowiskowych (*The European Green Deal*, (COM(2019) 640 final).

Horyzontalny charakter polityki klimatycznej jest silnie akcentowany w logice Europejskiego Zielonego Ładu. Komisja Europejska ujmuje go jako „nową strategię wzrostu”, wymagającą korekty kierunków w wielu obszarach polityk publicznych, ponieważ „wszystkie sektory” powinny wносить wkład w redukcję emisji (*The European Green Deal*, COM(2019) 640 final). Jednocześnie polityka klimatyczna ma wymiar długookresowy, gdyż projektowana jest w horyzoncie dekad (neutralność klimatyczna do 2050 r.), co przesuwając ciężar zarządzania, z krótkich cykli programowych na trwałe przebudowy

instytucjonalne i infrastrukturalne (The European Green Deal, COM(2019) 640 final). Trzecią cechą jest jej hybrydowy, regulacyjno-inwestycyjny charakter. Państwa i samorzady muszą jednocześnie dostosowywać się do norm opartych na standardach efektywności, planowania i obowiązków redukcyjnych oraz realizować kapitałochłonne inwestycje infrastrukturalne. Europejski Zielony Ład wskazuje przy tym na potrzebę „spójnego użycia dźwigni politycznych”, łączącego regulacje i standaryzację z inwestycjami i innowacjami (The European Green Deal, COM(2019) 640 final). W praktyce oznacza to realizację celów klimatycznych nie tylko poprzez zakazy i limity, lecz także poprzez przeorientowanie publicznych i prywatnych strumieni finansowych na termomodernizację, transformację transportu i ciepłownictwa, gospodarkę obiegu zamkniętego oraz infrastrukturę adaptacyjną.

Z tej perspektywy istotna staje się różnica między polityką sektorową a polityką transformacyjną. Polityka sektorowa (np. energetyczna) bywa skoncentrowana na branży i jej regulatorach. Często operuje na poziomie państwa i dużych podmiotów, takich jak: wytwórcy, operatorzy, instalacje. Natomiast polityka transformacyjna staje się elementem obszarów codziennego życia i usług publicznych: budynki (w tym publiczne), mobilność, odpady, wodę, lokalną jakość powietrza, przestrzeń publiczną. W Poradniku dotyczącym zintegrowanego planowania klimatycznego prezentuje się to przez zestawienie sektorów łagodzenia i adaptacji „zorientowanych terytorialnie (gminy i regiony)”, obejmując m.in. budownictwo, gospodarkę odpadami, gospodarkę wodną czy transport, czyli dziedziny typowo komunalne i wielosektorowe zarazem (Legutko-Kobus i in., 2024, s. 11–12).

Szczególnie wyraźnie „lokalny” wymiar polityki klimatycznej ujawnia się w sektorach non-ETS, czyli tych, które nie są objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) i w których redukcje realizuje się głównie przez narzędzia administracyjne, inwestycje publiczne i regulacje sektorowe, a nie przez cenę emisji w systemie handlu. Właśnie dlatego unijne rozporządzenie o wspólnym wysiłku redukcyjnym (*Effort Sharing Regulation*, ESR) wskazuje jako kluczowe obszary redukcji m.in. budynki, transport i gospodarkę odpadami, o ile mieszczą się w zakresie rozporządzenia, a ponadto różnicuje wysiłek krajów m.in. według PKB per capita, co dodatkowo wiąże politykę redukcyjną z terytorialnym zróżnicowaniem możliwości gospodarczych (Regulation (EU) 2018/842). W rezultacie punkt ciężkości przechodzi z regulacji dużych instalacji na zarządzanie rozproszonymi emisjami i usługami publicznymi.

Badania nad zarządzaniem klimatem w miastach wskazują, że zmiana klimatu, tradycyjnie ujmowana jako problem globalny, coraz silniej strukturyzuje działania samorządów i aktorów miejskich, ponieważ kluczowe instrumenty, takie jak planowanie, infrastruktura, usługi czy standardy, funkcjonują przede wszystkim w przestrzeni lokalnej (Bulkeley, 2010, s. 230–231). Proces ten wykracza jednak poza prostą implementację polityk, obejmując przekształcenia władztwa publicznego oraz relacji między poziomami rządzenia, ponieważ polityka klimatyczna staje się polem rywalizacji różnych instytucji, zasobów i odpowiedzialności (Betsill i Bulkeley, 2000, s. 141–142). W literaturze krajowej podkreśla się z kolei, że skuteczna reakcja na nowe instrumenty klimatyczne wymaga podejścia spójnego i holistycznego, integrującego inwestycje, reformy oraz zdolności instytucjonalne, a nie jedynie doraźnych działań projektowych (Wojtyło, 2025, s. 5).

Wielopoziomowe zarządzanie (*Multi-Level Governance*) w polityce klimatycznej UE

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej stanowi modelowy przykład obszaru, w którym władza publiczna i zdolność sprawcza są rozproszone pomiędzy różne poziomy rządzenia, a skuteczność działań zależy od ich wzajemnej współzależności. W literaturze zjawisko to ujmowane jest w ramach koncepcji wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*, MLG), rozwijanej m.in. przez Liesbet Hooghe, Gary Marks oraz Arjan Schakel. MLG odnosi się do rozproszenia autorytetu i kompetencji decyzyjnych zarówno „w górę” – na poziom ponadnarodowy, „w dół” – na szczeble subnarodowe, jak i „w bok” – do wyspecjalizowanych układów regulacyjnych, agencji i sieci (Hooghe i in., 2020, s. 194–197). W tym ujęciu nie jest ono prostym synonimem decentralizacji, lecz ramą analityczną pozwalającą uchwycić współwystępowanie wielu ośrodków decyzyjnych w obrębie jednego obszaru polityki publicznej.

Klasyczne ujęcie MLG zakłada odejście od modelu jednolitej, hierarchicznej władzy na rzecz wielośrodkowego układu jurysdykcji, zróżnicowanych pod względem zakresu zadań i stopnia trwałości. Hooghe i Marks wyróżniają w tym kontekście dwa idealne typy zarządzania: typ I, oparty na relatywnie stabilnych, wielozadaniowych szczeblach terytorialnych (np. państwo–region–gmina), oraz typ II, obejmujący elastyczne, zadaniowe i często nakładające się struktury, takie jak programy, partnerstwa, agencje czy sieci (Hooghe i Marks, 2003, s. 233–236). Rozróżnienie to jest szczególnie użyteczne w analizie polityki

klimatycznej UE, której wdrażanie odbywa się równolegle w ramach klasycznej administracji terytorialnej oraz poprzez instrumenty programowe, warunkowości i sieci wykonawcze.

W polityce klimatycznej Unii Europejskiej logika wielopoziomowego zarządzania ujawnia się przede wszystkim w napięciu pomiędzy odgórnym kształtowaniem celów i ram działania, a oddolną implementacją i finansowaniem interwencji publicznych. Mechanizmy odgórne obejmują przede wszystkim wyznaczanie długookresowych celów redukcyjnych (takich jak neutralność klimatyczna). Skierowane są także na ustanawianie wiążących standardów regulacyjnych oraz konstruowanie ram finansowych polityki klimatycznej, w tym zasad kwalifikowalności projektów, warunkowości finansowania i wymogów zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” (DNSH) (Hooghe i Marks, 2003, s. 233–234). Z kolei mechanizmy oddolne odnoszą się do etapu wdrażania tych ram w praktyce lokalnej. Obejmują one realizację inwestycji komunalnych i świadczenie usług publicznych, dostosowanie instrumentów polityki klimatycznej do specyficznych uwarunkowań terytorialnych, takich jak struktura zasobów budowlanych, wzorce mobilności czy systemy gospodarki odpadami, a także budowanie lokalnej zdolności instytucjonalnej i społecznej akceptacji dla działań transformacyjnych (Jordan et al., 2012, s. 43–46).

W literaturze prawnoustrojowej i politologicznej proces ten bywa określany jako dwukierunkowy. Ramy normatywne i finansowe są formułowane na poziomie ponadlokalnym, natomiast ich skuteczność zależy od praktycznego uruchomienia i utrzymania przez samorządy terytorialne, działające w konkretnych realiach fiskalnych i instytucjonalnych (Mikusek, 2025, s. 171).

Specyfika polityki klimatycznej polega na rozbieżności między poziomem formułowania celów, a poziomem ponoszenia kosztów ich realizacji. Cele redukcyjne i strategiczne definiowane są na szczeblu ponadnarodowym, natomiast znacząca część kosztów finansowych, organizacyjnych i społecznych ujawnia się na poziomie lokalnym, zwłaszcza w obszarze infrastruktury i usług publicznych pozostających w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Jak pokazują Jordan i współautorzy, w analizie ewolucji polityki klimatycznej Unii Europejskiej, taki układ generuje strukturalne napięcie. Unia aspiruje do roli globalnego lidera, lecz realizuje cele w systemie wielośrodkowym, z rozproszoną odpowiedzialnością wykonawczą, co wymaga rozbudowanych mechanizmów koordynacji zamiast hierarchicznej kontroli (Jordan et al., 2012, s. 43–66). Jednocześnie wzmocnienie ram regulacyjnych i finansowych,

zwłaszcza poprzez warunkowość transferów, może ograniczać autonomię decyzyjną samorządów, przesuując ich rolę z współtwórców polityki publicznej w kierunku wykonawców zewnętrznie definiowanych priorytetów. Na gruncie polskim perspektywa ta ujmowana jest często w kategoriach współzrządzenia i partnerstw klimatycznych, akcentujących konieczność koordynacji wielu aktorów i szczelbi władzy. „Klimatyczne współzrządzenie” definiowane jest jako proces budowy partnerstw instytucjonalnych i integracji działań wokół wspólnych celów rozwojowych (Legutko-Kobus i in., 2024, s. 89–90). Ujęcie to koresponduje z logiką MLG, podkreślając, że skuteczność polityki klimatycznej zależy od realnych zasobów i przestrzeni decyzyjnej po stronie samorządu.

W niniejszym artykule koncepcja wielopoziomowego zarządzania nie służy rekonstrukcji formalnego podziału kompetencji między szczeblami władzy, lecz analizie mechanizmów transferu celów, reguł i kosztów polityki klimatycznej pomiędzy poziomem ponadlokalnym a lokalnym. Ramy strategiczne i regulacyjne są bowiem w znacznej mierze kształtowane poza poziomem gminnym, podczas gdy realizacja działań oraz związane z nią obciążenia finansowe materializują się w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

W tym układzie instrumenty finansowe i regulacyjne pełnią funkcję kluczowego łącznika między poziomami rządzenia, przenosząc wymagania polityki klimatycznej do praktyki lokalnej. To poprzez zasady finansowania, harmonogramy realizacji oraz warunkowość dostępu do środków, ujawnia się napięcie między potrzebą koordynacji działań na poziomie Unii Europejskiej, a autonomią decyzyjną gmin (Hooghe i Marks, 2001, s. 9–10, 14–15).

Tak rozumiana perspektywa MLG umożliwia bezpośrednie powiązanie ram teoretycznych z analizą empiryczną autonomii finansowej. Wskaźniki budżetowe, takie jak udział dochodów własnych, poziom zadłużenia, znaczenie środków unijnych czy struktura wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, mogą być interpretowane jako mierniki wpływu wielopoziomowej architektury polityki klimatycznej na realne możliwości finansowe i decyzyjne gmin.

Autonomia finansowa gmin

W literaturze dotyczącej samorządu terytorialnego autonomia finansowa często ujmowana jest w sposób techniczny, odnosząc się między innymi do struktury dochodów i wydatków oraz limitów zadłużenia. W perspektywie politologicznej ma ona jednak znaczenie szersze, stanowiąc warunek samorządności,

ponieważ dopiero dostęp do względnie stabilnych i częściowo kontrolowanych zasobów umożliwia gminie kształtowanie własnych priorytetów, a nie jedynie wykonywanie zadań zleconych lub realizację celów narzuconych z zewnątrz. Związek ten znajduje odzwierciedlenie w europejskich standardach samorządności, w szczególności w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, która wiąże prawo do samorządu z prawem do „własnych, wystarczających zasobów finansowych”, pozostających do swobodnej dyspozycji wspólnot lokalnych w granicach ich kompetencji (Europejska Karta Samorządu Lokalnego, 1985, s. 16). W tym ujęciu autonomia finansowa stanowi element sprawczości politycznej, określając realną zdolność władzy lokalnej do podejmowania decyzji o kierunkach, skali i czasie finansowania działań publicznych. Ograniczenie tej autonomii poprzez dominację środków celowych i warunkowych może prowadzić do fasadowej samorządności, w której formalne kompetencje nie przekładają się na rzeczywistą samodzielność decyzyjną. W polskich analizach podkreśla się, że samodzielność finansowa nie jest celem samym w sobie, lecz instrumentem realizacji zadań publicznych i jednym z fundamentów samorządności w państwie demokratycznym (Bucholski, 2012, s. 91–92).

Aby uchwycić autonomię finansową jako kategorię politologiczną, użyteczne jest rozróżnienie jej trzech wymiarów, zbliżone do standardów porównawczych OECD, które akcentują wieloaspektowość autonomii (dochody, wydatki, reguły fiskalne, transfery) (Blöchliger, King 2006, s. 4–5). W artykule przyjęto następujące ujęcie tego problemu. Pierwszą kategorią jest autonomia dochodowa, odnosząca się do stopnia, w jakim gmina może finansować zadania z dochodów pozostających pod jej, choćby częściową, kontrolą. W badaniach empirycznych operacjonalizowana jest ona najczęściej jako udział dochodów własnych w dochodach ogółem, traktowany w polskiej literaturze jako syntetyczny miernik samodzielności dochodowej, a pośrednio – decyzyjnej (Galiński, 2011, s. 541–542). Kluczowe znaczenie ma jednak nie tylko wielkość strumienia, lecz także jego jakość, rozumiana jako stabilność, przewidywalność i zakres dyskrecjonalności po stronie gminy. OECD podkreśla, że sam udział podatków nie przesądza o autonomii. Decydująca jest realna możliwość kształtowania podstaw lub stawek oraz stopień uzależnienia od transferów (Blöchliger i King 2006, s. 4–5).

Drugą kategorią analizy jest autonomia wydatkowa, rozumiana jako swoboda alokacji środków i możliwość ustalania lokalnych priorytetów. Jest ona ograniczana, m.in. przez zadania obligatoryjne, standardy usług, współfinansowanie czy dotacje celowe. Polskie badania wskazują, że wymiar ten jest

trudniejszy do kwantyfikacji, niż autonomia dochodowa, ponieważ ograniczenia mają często charakter pośredni i wynikają z regulacji oraz presji interesariuszy (Kopańska, 2016, s. 32–34, 39–40). Z perspektywy politologicznej jest to jednak wymiar kluczowy, gdyż dotyczy zdolności prowadzenia własnej polityki lokalnej, a nie jedynie administrowania zadaniami narzuconymi z zewnątrz.

Trzecią kategorią jest autonomia zadłużeniowa, obejmująca możliwość wykorzystania długu jako narzędzia polityki inwestycyjnej, a także ograniczenia wynikające z reguł fiskalnych i kosztów obsługi zobowiązań. Literatura finansów samorządowych wskazuje, że to właśnie zadłużenie wyznacza granice samodzielności. Z jednej strony umożliwia realizację inwestycji, z drugiej, może tworzyć trwałe obciążenia ograniczające przyszłą swobodę budżetową (Guziejewska, 2002, s. 1–3, 14–16). W ujęciu politologicznym autonomia zadłużeniowa ma zatem charakter ambiwalentny. Może wzmacniać sprawczość, ale także ją osłabiać.

Na przecięciu trzech wymiarów autonomii, szczególne znaczenie mają transfery celowe i finansowanie projektowe, w tym środki unijne. Z jednej strony wzmacniają one potencjał inwestycyjny gmin i umożliwiają realizację kapitałochłonnych przedsięwzięć infrastrukturalnych, przekraczających bieżące możliwości finansowe samorządów lokalnych. Z drugiej strony, im większy udział środków oznaczonych oraz im silniejsze warunki kwalifikowalności, harmonogramy i wymogi współfinansowania, tym mniejsza swoboda priorytetyzacji po stronie gmin. OECD wskazuje wprost, że wysoki udział dotacji celowych ogranicza autonomię fiskalną, zawężając zakres decyzji podejmowanych na poziomie lokalnym (Blöchliger, King 2006, s. 4–5). Podobne wnioski formułuje literatura federalizmu fiskalnego, zgodnie z którą decentralizacja oparta na dochodach własnych sprzyja odpowiedzialności i przejrzystości, podczas gdy dominacja transferów „z góry” może generować napięcia i zniekształcenia systemu (Oates, 2005, s. 356).

Z perspektywy niniejszego artykułu autonomia finansowa staje się zatem zmienną zależną polityki publicznej. Jej poziom nie jest wyłącznie cechą gminy, lecz rezultatem oddziaływania reguł prawnych, struktury dochodów, standardów usług oraz architektury finansowania działań publicznych. W polityce klimatycznej, coraz silniej opartej na warunkowych instrumentach regulacyjno-inwestycyjnych, autonomia finansowa pełni rolę dwoistą. Jest zarazem warunkiem skutecznego wdrożenia (wymaga przestrzeni fiskalnej), jak i potencjalnym kosztem ubocznym, gdy rosnąca zależność od finansowania celowego ogranicza samodzielność decyzyjną. Ten napięciowy charakter autonomii

jako zasobu sprawczości i jednocześnie pola konfliktu między koordynacją a samorządnością, uzasadnia jej wykorzystanie jako kategorii politologicznej w analizie wpływu polityki klimatycznej UE.

Instrumenty regulacyjne polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Instrumenty polityki klimatycznej Unii Europejskiej należy ujmować jako mechanizmy operacjonalizacji celów publicznych, obejmujące rozwiązania prawne, finansowe i proceduralne, za pomocą których zobowiązania strategiczne, w szczególności neutralność klimatyczna i cele redukcyjne, są przekładane na wiążące ramy działania państw członkowskich, sektorów gospodarki i podmiotów wdrażających polityki publiczne. Instrumenty te pośredniczą między poziomem deklaracyjnych celów, a praktyką regulacyjną i inwestycyjną, kształtując zarówno zachowania instytucjonalne, jak i strukturę bodźców finansowych. W tym sensie *Europejski Zielony Ład* ma charakter systemowy i transformacyjny, a nie sektorowy, zakładając długookresową, skoordynowaną przebudowę modelu rozwoju społeczno-gospodarczego w wielu obszarach polityk publicznych, co nadaje polityce klimatycznej wymiar horyzontalny i ponadsektorowy (The European Green Deal, 2019).

W takim układzie instytucjonalnym rośnie znaczenie zgodności regulacyjnej (*compliance*), rozumianej jako strategiczne dostosowanie programów publicznych i decyzji inwestycyjnych do celów klimatycznych oraz wymogów proceduralnych, a nie wyłącznie formalne wypełnienie obowiązków prawnych. Pakiet *Fit for 55* definiuje politykę klimatyczną jako „zestaw wzajemnie powiązanych propozycji”, opartych na komplementarnym miksie instrumentów regulacyjnych, rynkowych i fiskalnych. Oznacza to odejście od regulacji punktowych na rzecz podejścia pakietowego, w którym normy prawne są projektowane łącznie z instrumentami finansowymi i redystrybucyjnymi, służącymi ograniczaniu kosztów dostosowawczych i wzmocnieniu wykonalności politycznej polityki klimatycznej (Fit for 55, 2021, s. 3–4).

Drugim wymiarem instrumentów regulacyjnych polityki klimatycznej UE jest warunkowość, rozumiana jako instytucjonalne powiązanie dostępu do finansowania z realizacją określonych wymogów strategicznych i proceduralnych. W polityce spójności na lata 2021–2027 mechanizm ten został istotnie wzmocniony poprzez obowiązek monitorowania wkładu klimatycznego programów oraz wprowadzenie tzw. warunków podstawowych (*enabling conditions*), których niespełnienie może skutkować czasowym zawieszeniem

refundacji wydatków (Regulation (EU) 2021/1060, s. 26, 31). Analogiczne rozwiązania przyjęto w Instrumentach na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), gdzie zasadę *mainstreamingu* celów klimatycznych i środowiskowych uzupełnia wymóg zgodności z zasadą *do no significant harm* (DNSH) (Regulation (EU) 2021/241, s. 4–5). Warunkowość ma zatem zarówno wymiar „twardy”, zakorzeniony w regułach finansowych, jak i „miękki”, polegający na konieczności wykazywania zgodności projektów z celami polityki klimatycznej (Regulation (EU) 2020/852, art. 17).

Trzecim elementem jest powiązanie finansowania z celami klimatycznymi (*climate mainstreaming*), w ramach którego klimat staje się kluczowym kryterium alokacji środków. Przejawia się to w metodach klasyfikowania wydatków według ich wkładu w cele klimatyczne oraz w rozszerzaniu standardów oceny, takich jak DNSH, na różne strumienie finansowania publicznego (Climate Mainstreaming Architecture in the 2021–2027, 2022, s. 9). W rezultacie polityka klimatyczna UE opiera się na rozbudowanym, przekrojowym reżimie regulacyjno-finansowym, służącym operacjonalizacji długookresowych celów redukcyjnych, a nie jedynie punktowej regulacji sektorowej. Jak wskazuje literatura prawnicza i politologiczna, ochrona klimatu została stopniowo przekształcona w horyzontalną politykę publiczną, obejmującą obok środowiska także finanse publiczne, planowanie przestrzenne i infrastrukturę (Bojar-Fijałkowski, 2025, s. 3–6).

Podstawą prawnej sfery polityki klimatycznej UE jest Europejskie prawo o klimacie (Rozporządzenie (UE) 2021/1119), które, jak wskazuje Instytut Ochrony Środowiska (2021, s. 89–94), po raz pierwszy wprowadziło prawnie wiążący cel neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz mechanizm systematycznego dostosowywania polityk UE do trajektorii redukcyjnej. Akt ten nie reguluje bezpośrednio działań lokalnych, lecz ustanawia ramę, w której warunkowość, zgodność regulacyjna oraz klimatyczne ukierunkowanie polityk stają się trwałymi zasadami rządzenia. W konsekwencji coraz więcej polityk sektorowych musi wykazywać zgodność z celami klimatycznymi, niezależnie od ich pierwotnego charakteru.

Na poziomie instrumentów regulacyjnych kluczowe znaczenie ma rozróżnienie między sektorem objętym EU ETS, a sektorami non-ETS. System handlu uprawnieniami do emisji, ustanowiony dyrektywą 2003/87/WE, obejmuje głównie duże instalacje energetyczne i przemysłowe, a jego celem jest ograniczenie emisji poprzez mechanizm rynkowy oparty na limitach i handlu uprawnieniami (Directive 2003/87/EC, art. 1–2). W literaturze podkreśla się

jego relatywnie scentralizowany charakter oraz słabsze powiązanie z codzienną praktyką administracji lokalnej. Odmienne cele redukcyjne w sektorach nieobjętych ETS, takich jak budynki, transport drogowy czy gospodarka odpadami, określa rozporządzenie ESR (UE) 2018/842 (s. 2–3), co bezpośrednio lokuje ciężar działań na poziomie lokalnym.

Presję tę wzmacniają standardy sektorowe, zwłaszcza w obszarze budynków. Dyrektywa (UE) 2024/1275 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków wprowadza obowiązek opracowania krajowych planów renowacji oraz ustanawia ramy dla minimalnych standardów i transformacji zasobu w kierunku budynków zeroemisyjnych, podkreślając jednocześnie znaczenie odpowiednich zasobów finansowych i administracyjnych (Directive (EU) 2024/1275, s. 6–7). Określone w niej terminy, w tym dotyczące budynków publicznych (art. 7), generują istotną presję czasową i inwestycyjną po stronie sektora publicznego.

Instrumenty regulacyjne polityki klimatycznej UE tworzą zatem zintegrowany system celów i standardów, który przesuwa ciężar transformacji w stronę sektorów zarządzanych lokalnie i usług publicznych. Choć formalnie wiele zobowiązań jest adresowanych do państw członkowskich, ich materializacja następuje w przestrzeni budżetowej i organizacyjnej gmin.

Instrumenty finansowe polityki klimatycznej UE

Instrumenty finansowe Unii Europejskiej stanowią jeden z kluczowych filarów realizacji polityki klimatycznej, a ich znaczenie wykracza poza funkcję redystrybucyjną. W literaturze i dokumentach instytucjonalnych podkreśla się ich podwójną rolę. Z jednej strony umożliwiają finansowanie kosztownych inwestycji transformacyjnych, z drugiej, pełnią funkcję sterowania priorytetami polityki publicznej poprzez warunkowość, projektowy charakter oraz koncentrację tematyczną (*Finansowanie działań klimatycznych*).

W perspektywie finansowej 2021–2027 polityka spójności została silnie podporządkowana celom klimatycznym i energetycznym. Znaczna część środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności została ukierunkowana na działania związane z efektywnością energetyczną, odnawialnymi źródłami energii, adaptacją do zmian klimatu oraz gospodarką o obiegu zamkniętym (*Finansowanie UE na rzecz przystosowania się do zmian klimatu*). Koncentracja tematyczna oznacza w praktyce ograniczenie swobody wyboru projektów przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż dostęp

do finansowania uzależniony jest od zgodności z priorytetami klimatycznymi określonymi na poziomie unijnym (*Instrumenty finansowe programów UE dla transformacji klimatycznej*, 2025). W efekcie klimat staje się kryterium alokacji środków, wpływając na strukturę lokalnych budżetów inwestycyjnych.

Odrębną logikę wprowadził instrument *NextGenerationEU*, realizowany m.in. poprzez Krajowe Plany Odbudowy. Środki te wypłacane są w oparciu o realizację kamieni milowych i wskaźników rezultatu, z których istotna część dotyczy transformacji klimatycznej i energetycznej, a nie na zasadzie refundacji poniesionych kosztów (*Instrumenty finansowe programów UE dla transformacji klimatycznej*, 2025). Konstrukcja ta generuje silną presję czasową i wykonawczą, przenoszącą się na poziom lokalny, gdzie samorządy uczestniczą w realizacji inwestycji przy ograniczonym wpływie na harmonogramy i zakres działań, oraz przy jednoczesnej konieczności zapewnienia odpowiednich zdolności organizacyjnych i finansowych (Chimczak-Bratkowski, 2025).

Istotnym elementem architektury finansowej polityki klimatycznej UE są również fundusze dedykowane skutkom transformacji, w szczególności Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji. Choć zwiększa on pulę dostępnych środków, wzmacnia jednocześnie planistyczny i warunkowy charakter finansowania, ograniczając swobodę alokacyjną samorządów (Zielona Sieć, EU Funds, s. 6–12). Projektowy charakter finansowania, dominujący w instrumentach klimatycznych UE, sprawia, że środki te stają się czynnikiem strukturyzującym budżety samorządowe, a nie jedynie neutralnym uzupełnieniem dochodów. Z tego względu, instrumenty finansowe polityki klimatycznej UE należy analizować nie tylko jako źródło wsparcia, lecz także jako mechanizm wpływający na autonomię finansową gmin, co stanowi punkt wyjścia do dalszej analizy empirycznej.

Metodologia i dane

Badanie ma charakter porównawczy i zostało oparte na analizie danych zastanych. Przyjęta strategia badawcza umożliwia reinterpretację istniejących zasobów statystycznych oraz dokumentów publicznych w świetle pytań badawczych dotyczących wpływu polityki klimatycznej Unii Europejskiej na autonomię finansową jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreśla Melissa P. Johnston, wtórna analiza danych stanowi pełnoprawną metodę badawczą, pozwalającą na łączenie różnych źródeł informacji w celu identyfikacji

zależności instytucjonalnych i fiskalnych niewidocznych w analizach pierwotnych (Johnston, 2017, s. 619–626).

Konstrukcja badania opiera się na dwóch komplementarnych modułach analitycznych. Pierwszy obejmuje analizę instrumentów prawnych i finansowych polityki klimatycznej UE w latach 2018–2024, aby dokonać identyfikacji mechanizmów oddziaływania na poziom lokalny. Drugi moduł empiryczny polega na analizie wskaźników finansowych wybranych gmin, co pozwala ocenić, czy i w jakim stopniu zidentyfikowane instrumenty przekładają się na zmiany autonomii finansowej. Sekwencyjne połączenie analizy instytucjonalnej i ilościowej odpowiada logice badań nad wielopoziomym zarządzaniem politykami publicznymi.

Dobór jednostek samorządu terytorialnego miał charakter celowy i kontrastowy, a jego celem było uchwycenie zróżnicowanych reakcji finansowych gmin na podobne bodźce wynikające z polityki klimatycznej UE. Zgodnie z podejściem proponowanym przez Michael Q. Patton dobór maksymalnie zróżnicowanych przypadków pozwala identyfikować mechanizmy ujawniające się poprzez kontrast między jednostkami o odmiennych cechach strukturalnych (Patton, 2015, s. 40–45, 231–236).

Analizą objęto sześć gmin z dwóch województw: lubelskiego (Mełgiew – gmina wiejska o słabej bazie dochodowej, Puchaczów – gmina wiejska o relatywnie wysokich dochodach własnych, Chełm – miasto na prawach powiatu) oraz śląskiego (Psary – gmina wiejska o silnej kondycji finansowej, Klomnice – gmina wiejska o umiarkowanym potencjale fiskalnym, Świętochłowice – miasto na prawach powiatu o wysokim poziomie zadłużenia). Taki dobór umożliwił analizę asymetrycznego oddziaływania presji wydatkowej i mechanizmów finansowania polityki klimatycznej w różnych warunkach ekonomicznych i instytucjonalnych.

Analiza empiryczna opiera się na danych ze sprawozdań budżetowych JST (Rb-27S, Rb-Z), Banku Danych Lokalnych GUS oraz dokumentów publikowanych przez regionalne izby obrachunkowe i Biuletyny Informacji Publicznej, zestawionych dla lat 2018–2024. Autonomia finansowa została zoperacjonalizowana za pomocą czterech wskaźników ilościowych: 1) autonomii dochodowej (udział dochodów własnych); 2) obciążenia zadłużeniem (relacja zobowiązań do dochodów ogółem); 3) presji wydatkowej w obszarze środowiska i gospodarki komunalnej (udział wydatków działu 900) oraz 4) zależności od finansowania unijnego (udział środków UE w dochodach ogółem).

Uzupełniając zastosowano PKB per capita województwa jako zmienną kontekstową, pozwalającą kontrolować różnice makroekonomiczne między regionami (lata 2018–2023). Procedura analityczna obejmowała analizę trendów czasowych, porównania międzygminne oraz ocenę relacji między presją wydatkową, finansowaniem unijnym i zmianami autonomii finansowej, zgodnie z logiką analizy porównawczej przypadków (Seawright i Gerring, 2008, s. 294–308).

Wyniki badań empirycznych

W latach 2018–2024 budżety badanych gmin: Mełgiew, Puchaczów, Chełm, Psary, Kłomnice oraz Świętochłowice, charakteryzowały się systematycznym wzrostem nominalnych dochodów ogółem. Średni przyrost w analizowanym okresie wyniósł 69%, przy czym dynamika była wyższa w mniejszych gminach wiejskich niż w miastach na prawach powiatu.

Wzrost dochodów nominalnych nie przekładał się jednak na proporcjonalne zwiększenie autonomii finansowej, co wskazuje na pogłębianie strukturalnej zależności gmin od finansowania zewnętrznego. Zjawisko to należy wiązać z implementacją polityki klimatycznej UE, której realizacja wiązała się z rosnącymi nakładami inwestycyjnymi oraz zwiększonym wykorzystaniem transferów celowych.

Najwyższe nominalne przyrosty dochodów odnotowano w Mełgwi (wzrost o 67%) oraz w Psarach (wzrost o 134%), co może świadczyć o intensyfikacji działań inwestycyjnych i modernizacyjnych, niepopartej jednak porównywalnym wzrostem dochodów własnych. W Chełmie i Świętochłowicach dynamika dochodów była niższa (63% i 64%), co można wiązać z większym nasyceniem lokalnych baz dochodowych oraz ograniczoną możliwością ich dalszej dywersyfikacji.

Autonomia dochodowa, mierzona udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, stanowi syntetyczny wskaźnik niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W 2018 r. jej poziom w badanych gminach wahał się od 36,3% w Kłomnicach do 61,1% w Psarach, natomiast w 2024 r. od 35,9% w Puchaczowie do 62,5% w Mełgwi. Oznacza to, że mimo wzrostu nominalnych dochodów, autonomia dochodowa pozostała zasadniczo stabilna lub uległa niewielkiemu obniżeniu (średnio o 1,7 p.p.).

Największy wzrost wskaźnika odnotowano w Mełgwi (+2,9 p.p.) i Kłomnicach (+3,4 p.p.), natomiast największy spadek w Psarach (–7,1 p.p.) oraz

Puchaczowie (-4,2 p.p.). Charakterystyczne jest to, że spadki wystąpiły w gminach o relatywnie wysokich dochodach *per capita*, co może wskazywać na rosnący udział inwestycji współfinansowanych z funduszy UE, obniżający względne znaczenie dochodów własnych.

Uzyskane wyniki są spójne z ustaleniami krajowej literatury przedmiotu. L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska i M. Kandula (2020, s. 31–32, 52–55, 99–101, 164–166) wskazują, że wzrost znaczenia dotacji celowych i funduszy specjalnych w strukturze dochodów samorządów prowadzi do stopniowej erozji autonomii finansowej, nawet przy nominalnym wzroście dochodów ogółem. Mechanizm ten ma charakter pośredni i przejawia się przede wszystkim ograniczeniem realnej swobody decyzyjnej samorządów oraz przesunięciem relacji fiskalnych w kierunku większej zależności od władzy centralnej. W tym ujęciu autonomia finansowa nie ma charakteru stałej cechy ustrojowej, lecz pozostaje zmienną wrażliwą na konstrukcję instrumentów polityki publicznej i mechanizmy redystrybucji środków.

Wskaźnik autonomii zadłużeniowej, mierzony relacją zobowiązań do dochodów ogółem, obrazuje skalę zależności samorządów lokalnych od finansowania dłużnego. W 2018 r. najwyższe poziomy zadłużenia odnotowano w Psarach (57,6%) i Chełmie (47,7%), a najniższy w Mełgwi (2,7%). Do 2024 r. relacje te uległy istotnej zmianie. W Psarach i Chełmie wskaźniki spadły odpowiednio do 28,8% i 24,7%, natomiast w Mełgwi wzrosły do 25,5%.

Relatywny wzrost zadłużenia w Mełgwi (+22,8 p.p.) oraz utrzymanie jego podwyższonego poziomu w Kłomnicach (22,3%) wskazują, że mniejsze gminy finansowały inwestycje środowiskowe głównie kredytem. W kontekście rosnących wymogów klimatycznych UE, oznacza to przesunięcie ryzyka fiskalnego na poziom lokalny. Tendencja ta jest zgodna z ustaleniami OECD, zgodnie z którymi koszty zielonej transformacji są często absorbowane przez budżety lokalne w postaci zwiększonych zobowiązań inwestycyjnych, nie w pełni kompensowanych dotacjami (Green Budgeting in OECD Countries, 2024, s. 17–21).

Analiza wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” potwierdza ich silny wzrost w latach 2018–2024. Średnio zwiększyły się one o 180%, przy czym w Mełgwi wzrosły czterokrotnie (z 3,6 mln zł do 14,4 mln zł), w Chełmie niemal dwukrotnie (z 18,0 mln zł do 33,3 mln zł), a w Świętochłowicach o ok. 50% (z 20,9 mln zł do 31,3 mln zł). Udział tych wydatków w dochodach ogółem przekraczał 20% wyłącznie w najmniejszych gminach w latach 2023–2024, co wskazuje na relatywnie większe obciążenie budżetów gmin wiejskich kosztami transformacji klimatycznej.

Z kolei analiza środków unijnych potwierdza ich nieregularny i projektywny charakter. W wielu latach ich udział w dochodach ogółem nie przekraczał 1–2%, a w niektórych gminach występowały okresy całkowitego braku istotnego wsparcia zewnętrznego. Jednocześnie wzrost wydatków środowiskowych nie był ściśle skorelowany z napływem funduszy UE, co sugeruje, że znaczna część kosztów transformacji była finansowana z dochodów własnych i długu.

Uwzględnienie PKB per capita województw dowodzi istotnych różnic kontekstowych. W latach 2018–2023 w województwie śląskim wzrósł on z 58,4 tys. zł do 93,6 tys. zł, a w lubelskim z 39,0 tys. zł do 62,5 tys. zł. Wyższy poziom rozwoju sprzyjał większej odporności fiskalnej gmin śląskich, nie eliminował jednak presji finansowej w jednostkach o niekorzystnej strukturze społeczno-gospodarczej. Pomimo niskiego udziału procentowego funduszy UE, widoczna jest rosnąca dyspersja między gminami. Jednostki o większym potencjale fiskalnym utrzymywały napływ środków zewnętrznych, podczas gdy w gminach słabszych obserwowano wyhamowanie absorpcji po 2021 r.

Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala sformułować kilka kluczowych wniosków o charakterze teoretycznym i empirycznym. Po pierwsze, polityka klimatyczna UE realnie oddziałuje na finanse gmin, jednak robi to w sposób pośredni i asymetryczny. Instrumenty regulacyjne oraz finansowe, formułowane na poziomie unijnym, nie ograniczają formalnej autonomii budżetowej gmin, lecz wpływają na strukturę dochodów, wydatków i zadłużenia, co prowadzi do erozji autonomii realnej. W tym sensie autonomia finansowa ujawnia się jako zmienna zależna polityki publicznej, a nie jako trwała cecha ustrojowa.

Po drugie, wyniki empiryczne potwierdzają, że koszty wdrażania polityki klimatycznej materializują się przede wszystkim po stronie wydatkowej gmin, zwłaszcza w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). W większości badanych jednostek dynamika wzrostu wydatków środowiskowych przewyższała dynamikę dochodów własnych oraz napływu środków unijnych. Oznacza to, że fundusze UE pełnią funkcję uzupełniającą, a nie kompensacyjną, a ciężar finansowania transformacji w znacznym stopniu spoczywa na budżetach lokalnych.

Po trzecie, analiza zadłużenia wskazuje, że dług stał się kluczowym mechanizmem adaptacyjnym umożliwiającym realizację kosztownych inwestycji klimatycznych, zwłaszcza w gminach o słabszej bazie dochodowej

oraz w miastach na prawach powiatu. W jednostkach tych wzrost zadłużenia nie miał charakteru incydentalnego, lecz strukturalny, co w dłuższej perspektywie może ograniczać zdolność do realizacji innych zadań publicznych.

Po czwarte, uwzględnienie kontekstu regionalnego potwierdza istnienie nierówności terytorialnych w zdolności absorpcji polityki klimatycznej. Gminy zlokalizowane w regionach o wyższym PKB *per capita* (województwo śląskie) wykazują większą odporność fiskalną i zdolność współfinansowania projektów, podczas gdy gminy z regionów słabszych gospodarczo (województwo lubelskie) ponoszą relatywnie wyższy koszt transformacji w stosunku do swoich możliwości finansowych. Prowadzi to do zjawiska selektywnej modernizacji oraz wzmacniania istniejących dysproporcji rozwojowych.

Po piąte, z perspektywy teorii wielopoziomowego zarządzania, uzyskane wyniki dowodzą, że unijna polityka klimatyczna funkcjonuje jako system zarządzania poprzez instrumenty finansowe, w którym koordynacja celów ponadnarodowych odbywa się kosztem autonomii decyzyjnej poziomu lokalnego. Cele i standardy polityki klimatycznej są formułowane na wyższych szczeblach zarządzania, natomiast ich konsekwencje fiskalne materializują się przede wszystkim w budżetach gmin, co prowadzi do asymetrycznej transmisji kosztów. W tym układzie jednostki samorządu terytorialnego występują głównie w roli wykonawców i współfinansujących politykę zaprojektowaną poza poziomem lokalnym, dysponując ograniczonym wpływem na jej priorytety oraz harmonogram realizacji. Autonomia finansowa gmin ujawnia się zatem nie jako trwała, normatywnie zagwarantowana cecha ustroju samorządowego, lecz jako zmienna wrażliwa na konfigurację instrumentów polityki publicznej, zróżnicowania rozwojowe regionów oraz instytucjonalną pozycję samorządu w systemie wielopoziomowym.

Wreszcie, wyniki badania wskazują, że polityka klimatyczna, mimo deklarowanego charakteru solidarnościowego, wykazuje cechy regresywne, gdyż relatywnie silniej obciąża jednostki o niższym potencjale fiskalnym. Wymóg wkładu własnego, presja czasowa oraz projektowy charakter finansowania sprawiają, że gminy słabsze finansowo ponoszą wyższe ryzyko fiskalne, co może osłabiać ich długofalową sprawczość polityczną oraz legitymację lokalnych władz.

Przedstawione wnioski nie wyczerpują złożonej problematyki relacji między unijną polityką klimatyczną a finansami lokalnymi, lecz wskazują na potrzebę dalszych badań, w szczególności nad długookresowymi skutkami transformacji klimatycznej dla autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego

oraz nad instytucjonalnymi mechanizmami równoważenia celów klimatycznych z konstytucyjną zasadą samodzielności samorządu, w tym samodzielności finansowej. W tym kontekście zasadne wydaje się pogłębienie analiz z wykorzystaniem metod jakościowych oraz szerszej i bardziej zróżnicowanej próby jednostek samorządowych. Jednocześnie uzyskane rezultaty potwierdzają, że autonomia finansowa stanowi użyteczną kategorię analityczną w badaniu skutków europeizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym.

Bibliografia

- Bank.pl. (2025). *Instrumenty finansowe programów UE dla transformacji klimatycznej*. <https://bank.pl/instrumenty-finansowe-programow-ue-dla-transformacji-klimatycznej/> (dostęp: 06.01.2026).
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*, 12, 141–142.
- Blöchliger, H., & King, D. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 2.
- Bogucka-Felczak, M., Kowalski, P. (2023). Autonomia finansowa – definicja pojęcia. W A. Domańska (Ed.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin* (tom 1, s. 65–68. Łódź.
- Bojar-Fijałkowski, T. (2025). Prawo klimatyczne i jego nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 14(2), 3–6.
- Bucholski, R. (2012). Zasada samodzielności finansowej a pozyskiwanie środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia*, 46(3), 91–92.
- Bulkeley, H. (2010). Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, 230–231.
- Calak, R. (2023). Jaka logika i źródła finansowania zielonej transformacji? W J. M. Szomburg (red.), *Zielona transformacja i rozwój miast. Pomorski Thinkletter*, 1(12), 48–49.
- Chimczak-Bratkowski, P. (2025). *Jak UE finansuje drogę ku neutralności klimatycznej?* Akademia ESG. <https://akademiaesg.pl/baza-wiedzy/jak-ue-finansuje-droge-ku-neutralnosci-klimatycznej/> (dostęp: 09.01.2026).
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (wersja skonsolidowana: 1.03.2024). Eur-Lex.

- Dyrektywa (UE) 2024/1275 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE.
- European Commission. (2019). *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final. https://www.consilium.europa.eu/media/47573/st_15051_2019_init_en.pdf (dostęp: 16.12.2025).
- European Commission. (2021). *'Fit for 55': Delivering the EU's 2030 Climate Target...*, COM(2021) 550 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?from=EN&uri=CELEX%3A52021DC0550> (dostęp: 27.12.2025).
- European Commission. (2022). *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021–2027 Multiannual Financial Framework*, SWD(2022) 225 final. https://commission.europa.eu/system/files/2022-06/swd_2022_225_climate_mainstreaming_architecture_2021-2027.pdf (dostęp: 14.01.2026).
- European Environment Agency. (b.r.). *Finansowanie UE na rzecz przystosowania się do zmian klimatu*. <https://climate-adapt.eea.europa.eu/pl/eu-adaptation-policy/funding> (dostęp: 21.12.2025).
- European Parliament and Council. (2003/2024). *Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union* (wersja skonsolidowana). Eur-Lex.
- European Parliament and Council. (2024). *Directive (EU) 2024/1275 on the energy performance of buildings (recast)*. Eur-Lex.
- Galiński, P. (2011). Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 173, 537–538, 541–542.
- Glusman, J. (2023). Bez modernizacji budynków nie będzie zielonej transformacji. W J. M. Szomburg (red.), *Zielona transformacja i rozwój miast. Pomorski Thinkletter*, 1(12), 94.
- Guziejewska, B. (2002). Procesy kształtowania się samodzielności finansowej, a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica*, 161, 1–3, 14–16.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers*, 5(11), 9–10, 14–15.
- Hooghe, L. i Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–236.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. (2020). Multilevel governance. W D. Caramani (red.), *Comparative Politics* (s. 194–197). Oxford University Press.
- Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy. (2021). *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*. IOŚ-PIB. <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/12/Zmiany-klimatu-w-swietle-prawa-Unii-Europejskiej-i-prawa-polskiego-na-tle-porownawczym.pdf> (dostęp: 11.01.2026).

- Jordan, A., van Asselt, H. D., Berkhout, F. G. H., Huitema, D. i Rayner, T. (2012). Understanding the paradoxes of multi-level governing: Climate change policy in the European Union. *Global Environmental Politics*, 12(2), 43–66.
- Kopańska, A. (2016). Autonomia wydatkowa polskich gmin – próba kwantyfikacji. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 298, 32–34, 39–40.
- Legutko-Kobus, P., Sobol, A., Hajto, M. i Potapowicz, I. (2024). *Zintegrowane planowanie rozwoju w kontekście zmian klimatu. Polityka klimatyczna – poradnik dla samorządów*. Instytut Ochrony Środowiska – PIB / KRK 2050. https://krk2050.pl/wp-content/uploads/2025/02/KRK2050_Polityka-klimatyczna_PORADNIK-dla-samorzadow.pdf (dostęp: 07.01.2026).
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2025). *Instrumenty finansowe służące finansowaniu środków poprawy efektywności energetycznej*. <https://www.gov.pl/web/klimat/instrumenty-finansowe-sluzace-finansowaniu-srodkow-poprawy-efektywnosci-energetycznej2> (dostęp: 12.01.2026).
- Mikusek, P. (2025). *Aspekty prawne transformacji klimatycznej w kontekście roli samorządu terytorialnego*. W G. Tchorek i M. Kołtuniak (red.). *Wybrane aspekty transformacji klimatycznej i energetycznej* (s. 171). Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- OECD. (2024). *Green Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9aea61f0-en> (dostęp: 05.01.2026).
- Oates, W. E. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 356.
- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kandula, M. (2020). *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego*. CeDeWu.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. 4th Edition. Sage Publications.
- PwC. (2021). *On the Transition Process towards Climate Neutrality*, Raport 3. https://arrtransformacja.org.pl/wp-content/uploads/2021/08/PL_FINAL_Deliverable-3_On-the-transition-process-towards-climate-neutrality-do-dystrybucji.pdf (dostęp: 23.12.2025).
- Rada Europy. (1985). *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*.
- Rada UE. (b.r.). *Finansowanie działań klimatycznych*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-finance/> (dostęp: 04.01.2026).
- Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030, Dz. Urz. UE L 156, 19.06.2018.
- Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 (Taxonomy Regulation), Dz. Urz. UE L 198, 22.06.2020.

- Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 (Common Provisions Regulation), Dz. Urz. UE.
- Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, Dz. Urz. UE.
- Seawright, J. i Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.
- Wojtyła, M. (2025), *Plan Społeczno-Klimatyczny instrumentem systemowej zmiany? Uwagi do projektu Planu (Policy Note)*. Instytut Reform. https://ireform.eu/s/uploads/Plan_Spoleczno_Klimatyczny_instrumentem_systemowej_zmiany_Uwagi_do_projektu_Planu_Policy_Note.pdf (dostęp: 14.01.2026).
- Zielona Sieć. (b.r.). *EU Funds Guidebook – Polska wersja*. <https://zielonasiec.pl/wp-content/uploads/EU-Funds-Guidebook-PL.pdf> (dostęp: 19.12.2025).

* * *

THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION'S CLIMATE POLICY ON THE FISCAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES IN POLAND

Abstract

The article examines the impact of European Union climate policy on the financial autonomy of municipalities in Poland in 2018–2024. It is based on the assumption that the intensification of EU climate action after 2018 has been accompanied by increasing regulatory and investment pressure, with the practical consequences largely borne at the local level. The main objective of the study is to identify and assess the mechanisms through which legal and financial instruments of EU climate policy affect municipal revenue structures, expenditure patterns and debt levels, thereby shaping their real financial autonomy. The study adopts a comparative research design and relies on secondary data analysis. The empirical part is based on budgetary indicators for six local government units in the Lublin and Silesian voivodeships, including revenue autonomy, debt burden, expenditure pressure in municipal services and environmental protection, and the share of EU funds in total revenues. The analysis is supplemented by a macroeconomic regional context, measured by GDP per capita. The results indicate that the increase in climate-related expenditures was not proportionally offset by growth in municipalities' own revenues. EU funds played mainly a complementary role, while rising indebtedness emerged as the key adjustment mechanism, particularly in municipalities with weaker revenue bases. The findings also reveal significant territorial inequalities in the capacity to finance climate transformation, linked to regional economic disparities. From a political science perspective, the study shows that EU climate policy contributes to a gradual erosion of municipalities' real financial autonomy as an indirect outcome of the Europeanisation of public policies within a system of multi-level governance.

Keywords: EU climate policy, fiscal autonomy of municipalities, local government, multi-level governance, local public finance

Wkład autorów (Author Contributions)

Konceptualizacja (Conceptualization): Mariusz Sienkiewicz

Zestawienie danych (Data curation): Mariusz Sienkiewicz

Analiza formalna (Formal analysis): Mariusz Sienkiewicz

Piśmiennictwo – oryginalny projekt (Writing – original draft): Mariusz Sienkiewicz

Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie (Writing – review & editing): Mariusz Sienkiewicz

Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy.

(Competing interests: The author has declared that no competing interests exist)

Nota biograficzna

Mariusz Sienkiewicz – Dr hab., prof. UMCS, politolog i prawnik. Pracownik Katedry Administracji Publicznej UMCS. Specjalista w zakresie finansów publicznych, rozwoju lokalnego, zarządzania publicznego. Prezes Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego.

Biographical note

Mariusz Sienkiewicz – Dr hab., Professor at Maria Curie-Skłodowska University, political scientist and lawyer. Faculty member of the Department of Public Administration at UMCS. Specialist in public finance, local development, and public management. President of the Center for Local Development Foundation.