

Rozdział 7

FINANSE PUBLICZNE WOBEC RYZYKA CZYNNIKÓW NIEFINANSOWYCH (ESG)

Wstęp

Wśród czynników zmian, mających wpływ na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, wymienia się zmiany klimatu, zmiany społeczne, innowacyjność i zmiany technologiczne. Negatywny wpływ na gospodarki narodowe skutków zmian klimatycznych, wyczerpywalność zasobów, ale również oddziaływanie na społeczeństwo i warunki pracy, uczciwość prowadzenia biznesu wobec problemów środowiskowych, uwydatniło zainteresowanie zarówno naukowców jak i decydentów problemem sustainability. Zmiany w otoczeniu implikują coraz częstsze reakcje rządu i samorządu, a zastosowanie narzędzi interwencji nie sprzyja globalnej stabilności fiskalnej, co pokazał zarówno miniony kryzys finansowy, jak i pandemia Covid-19. Podmioty państwowe i samorządowe stając wobec wyzwań zmiany paradygmatu rozwojowego, dostrzegają możliwości i upatrują szans w koncepcji rozwoju zrównoważonego, oddziałującego zarówno na środowisko, ale i sfery: społeczną, gospodarczą. Zrównoważony rozwój oprócz celów środowiskowych, wymusza zmiany w obszarze postrzegania i miejsca człowieka poprzez zapewnienie podstawowych jego praw. Staje się również wyzwaniem jakość podejmowania decyzji, czyli jakość czynnika zwanego „dobre rządzenie”.

Zrównoważony rozwój jest wiodącym kryterium w procesie decyzyjnym w zrównoważonym finansowaniu dotyczącym rynków finansowych i podmiotów prywatnych, a także finansów publicznych. Podmioty państwowe i samorządowe odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu i wspieraniu koncepcji zrównoważonego finansowania, ale również dostrzegają szczególną rolę ryzyk niefinansowych (tzw. ryzyko ESG – *Environmental, Social, Governance*) w ramach którego wyodrębnia się ryzyko środowiskowe, społeczne i zarządcze. S. Hart był jednym z pierwszych ekonomistów, który skierował uwagę na podejście oparte na zasobach naturalnych, zgodnie z którym zdolności firmy do produkcji dobra są w naturalny sposób ograniczone przez środowisko biofizyczne²⁴⁷. Współczesne badania rozwinęły ten nurt i dowodzą, że istnieje bezpośredni wpływ efektów zewnętrznych na rozwój, wzrost gospodarczy podmiotów, dobrobyt społeczeństwa, ale również na decyzje i zachowania podmiotów sektora publicznego, instytucji finansowych, czy też instytucji monetarnych.

²⁴⁷ S. Hart: *A Natural Resource-Based View of the Firm*, *Academy of Management Review* 1995, vol. 20 (4), pp. 986-1014.

Zmiany w zakresie samego paradygmatu zrównoważonego rozwoju, oddziaływanie czynników niefinansowych, zmiany w postrzeganiu roli finansów w finansowaniu zrównoważonego rozwoju, konieczność zachowania stabilności finansowej sektora publicznego, konieczność włączenia publicznego systemu finansowego w sieć bezpieczeństwa, a przede wszystkim zmiany w postrzeganiu środowiska naturalnego i pozycji w nim człowieka implikują zmiany w paradygmacie finansów publicznych.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie istoty zmian w paradygmacie finansów publicznych w kontekście wzrostu znaczenia czynników ryzyka ESG. W poszczególnych sekcjach rozdziału omówione zostaną kolejno: czynniki wpływające na zmianę kształtu współczesnego paradygmatu finansów publicznych, a na tym tle także roli ryzyka ESG w rozwoju tego paradygmatu oraz możliwości redukcji negatywnych konsekwencji ryzyka. Zamierzeniem stawianym przed opracowaniem jest również charakterystyka i powiązanie czynników ryzyka ESG ze specyfiką finansów publicznych. Dyskusja będzie zmierzała w kierunku wykazania różnic pojęciowych między zrównoważonymi finansami a stabilnością finansów publicznych. Na tym tle zostanie określona rola i funkcje finansów publicznych w redukcji skutków ryzyka ESG.

1. Finanse publiczne – czy istnieje realna potrzeba zmiany paradygmatu w kierunku sustainability?

W literaturze przedmiotu finanse publiczne najczęściej postrzegane są przez pryzmat działań sanacyjnych, naprawczych czy reformatorski. W opracowaniach wskazuje się na konieczne reformy, zmiany i kierunki ewolucji systemu podatkowego, cięcia wydatków, zmianę podejść do koncepcji systemu emerytalnego czy relacje fiskalne państwo-samorząd.²⁴⁸ Szczególne miejsce w tych dyskusjach zajmuje kwestia równowagi, reguł fiskalnych oraz finansowania deficytu budżetowego. Należy również wskazać, na ścisły związek finansów publicznych z dwoma dziedzinami nauki, jakim są: polityk i prawo, które to oddziałują na kształt i przebieg zjawisk finansowych, a przede wszystkim na procesy decyzyjne w obszarze finansów publicznych. Niezaprzeczalnie finanse publiczne stanowią ogniwo systemu finansowego i skupiają swoje zainteresowanie na przyczynach i konsekwencjach zjawisk wywołanych

²⁴⁸ B. Guziejewska: *Meandry sanacyjnej roli finansów publicznych*, IX Kongres Ekonomistów. listopad 2013, www.pte.pl; Cieślukowski M.: *Nauka o finansach publicznych w świetle paradygmatu zrównoważonego rozwoju*, *Finanse* 2017, 1 (10), 11–22; M. Poniatowicz: *Relacje państwo – samorząd terytorialny – przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu* 2017, 485, 389–406; S. Owsiak: *Czy czas na nowe paradygmaty – perspektywa finansów publicznych? (Wybrane tezy)*, wystąpienie na Seminarium PAN pn. *Pandemia COVID-19 a finanse Publiczne i stabilizacja makroekonomiczna – czy potrzebna jest zmiana paradygmatów?* 17 listopada 2020 r. http://www.kne.pan.pl/images/konf_17_listop/Stanisaw_Owsiak_Czy_czas_na_nowe_paradygmaty.pdf;

gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych, co wynika z faktu iż niezmiernie ważna jest treść ekonomiczna i społeczna funduszy publicznych²⁴⁹. Przedstawione ujęcie przyczynowo – skutkowe stanowi punkt wyjścia do analizy współczesnych zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym i wymusza uwzględnienie ryzyka, jego skutków w ujęciu globalnym wobec często nieprzewidywalnych zjawisk, jakim jest choćby Covid-19.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że finanse publiczne (ujęcie funduszowe) są instrumentem polityki państwa i realizacji obowiązującej doktryny. Stąd też bardzo trudno wskazać na jednoznacznie autonomiczny paradygmat finansów publicznych.²⁵⁰

Globalizacja, aspekty ściśle polityczne, mocne implikacje prawa Wagnera w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego oraz wzrost zakresu i roli państwa w gospodarce to istniejące determinanty wyznaczające kształt paradygmatu finansów publicznych.

Aspekty występowania zjawiska politycznych cykli budżetowych związane jest z teoriami wpływu politycznych cykli koniunkturalnych, w których analizowano pozaekonomiczne a zwłaszcza polityczne uwarunkowania cykliczności w gospodarce rynkowej. Kształtowanie tego nurtu na paradygmat finansów publicznych wynika z założenia, że politycy w okresie przedwyborczym zwiększają ogólny poziom lub poszczególne kategorie wydatków publicznych kształtując nowe zadania lub też rozwijając istniejące. Wydatki mają na celu pobudzenie popytu w gospodarce, stymulowanie koniunktury gospodarczej, a tym samym oddziaływanie na pozytywne głosowanie potencjalnych wyborców.²⁵¹ Cykle budżetowe są bardziej wyeksponowane w tych gospodarkach, w których występuje możliwość manipulacji fiskalnych i mała transparentności finansów publicznych²⁵². Powodu nasilania tego zjawiska upatruje się w rosnącej decentralizacji finansów publicznych, w tym decyzji oraz wykształceniem się coraz bardziej skomplikowanych relacji fiskalnych (licznych iluzji fiskalnych).²⁵³ Skutkiem politycznych cykli budżetowych jest zmienności warunków gospodarowania oraz warunków prowadzenia polityki społecznej, a tym samym brak stabilności kreowania wydatków publicznych (polityka wydatkowa) a tym samym stabilności warunków gospodarowania.

Omawiając kolejną determinantę kształtującą paradygmat finansów publicznych koniecznym jest wskazanie na pomoc państwa poprzez operacje i wydatku publiczne. Tym samym następuje wykorzystanie finansowego i niefinansowego wsparcia

²⁴⁹ S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 24.

²⁵⁰ S. Owsiak, *Czy czas na nowe paradygmaty...*, op.cit.

²⁵¹ A. Drazen: *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton 2000; A. Drazen, M. Eslava, *Reconciling Fiscal Conservatism Political Fiscal Cycles*, University of Maryland, September 2003; A. Brender, A. Drazen: *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*, *Journal of Monetary Economics* 2005, vol. 52, s. 1271–1295.

²⁵² B. Filipiak, M. Dylewski: *Similarities and differences in the phenomenon of integrity in OECD countries*, *Aestimatio, The IEB International Journal of Finance*, 2017, (15), 100–123

²⁵³ B. Guziejewska: *Meandry sanacyjnej roli finansów publicznych*, op.cit.

angażującego publiczne środki finansowe.²⁵⁴ W pierwszym etapie przybierają one działanie typowo ratunkowe, natomiast kolejny to działania pobudzające. W czasie zmieniają się cele i narzędzia, co pokazał miniony kryzys finansowy²⁵⁵ oraz kryzys wywołany Covid-19. Należy pamiętać, że wydatki publiczne i ich progres bardzo często angażują wykorzystanie instrumentów dłużnych, co w efekcie pociągają za sobą wzrost długu publicznego brutto i zwiększenie deficytu.

Ten ostatni aspekt rodzi potrzebę uzupełnienia paradygmatu o kierunkowe wytyczne i działania na rzecz wypracowania stanowiska w zakresie przesłanek poluzowania polityki fiskalnej, bezkompromisowego obniżania deficytu budżetowego i jego wpływu na wzrost gospodarczy oraz bezrobocie. Na tle problemów ze skutecznością instrumentów oddziaływania na deficyty fiskalne zrodził się istotny kierunek zmiany paradygmatu w kierunku równoważenia finansów publicznych (ang. stability). Stabilność finansów publicznych to zdolność rządu do utrzymania w długim okresie obecnego poziomu wydatków w taki sposób aby nie została zagrożona wypłacalność państwa²⁵⁶. Jednocześnie konieczne jest wypełnienie wszystkich obowiązków, w tym związanych z zabezpieczeniem społecznym, co oznacza wszelkie interwencje podmiotów publicznych lub prywatnych, mające na celu zmniejszenie obciążeń wynikających z określonych ryzyk, potrzeb czy zadań.²⁵⁷ Efektem takich działań jest utrzymanie wartości deficytu budżetowego i długu publicznego, jak również zespół działań w którego skład wchodzi działania w zakresie polityki fiskalnej, zachowania dyscypliny budżetowej oraz wartości i/lub dynamiki długu publicznego.²⁵⁸

Dług publiczny jako determinanta kształtującą paradygmat finansów publicznych może być rozpatrywany również z punktu widzenia wykorzystania go jako instrumentu kształtowania dochodu narodowego. Wydatki publiczne (dodatkowe, wzmożone w okresach interwencji) finansowane długiem publicznym będą generować wyższy poziom zagregowanego popytu, który zostanie zaspokojony wyższym poziomem podaży²⁵⁹. Oczywiście, pozostaje pytanie o optymalną lub maksymalną wartość

²⁵⁴ S. Owsiak: *Sanacyjna funkcja finansów publicznych*, [w:] W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych, S. Wieteska, M. Wypych (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 32.

²⁵⁵ D. Bloch, J. Fournier: *The deterioration of the public spending mix during the global financial crisis: Insights from new indicators*, OECD Economics Department Working Papers 2018, No. 1465, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2f6d2e8f-en>; Cs. Lenter: *New Concepts in Public Finance After the 2007-2008 Crisis*, Economics & Working Capital 2017, vol. 1-4, 2-8

²⁵⁶ *European Semester – Summary of Thematic Information. Public Finance Stability*. European Commission, 2019. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en.pdf

²⁵⁷ G. Mossuti, G. Assero: *Eurostat statistics in focus, population and social conditions*, 14, Luxembourg: Eurostat 2012.

²⁵⁸ G. Keliuotytė-Staniulienė: *Fiscal sustainability and its impact to financial stability in Lithuanian and other new member states of the European Union*. *Ekonomika* 2015, 94 (2), pp. 28-46.

²⁵⁹ J. Gali: *Notes for a New Guide to Keynes (I): Wages, Aggregate Demand, and Employment*. *Journal of the European Economic Association* 2013, 11(5), pp. 973-1003; T. Uryszek:

deficytu i długu. Ważnym elementem kreującym wzrost deficytu i długu na tle polityki wydatkowej jest zjawisko redystrybucji międzypokoleniowej w obszarze finansów publicznych w szczególności dotyczącej aspektów podatkowych, transferów i zadłużenia i jej wpływ na gospodarkę i finanse publiczne.²⁶⁰ Przegląd literatury pokazuje, że rządy mogą (do pewnego stopnia) zostać zmuszone do przeniesienia zobowiązań na przyszłe pokolenia, co wpłynie na poziom przyszłych deficytów oraz wydatków na obsługę długu.²⁶¹ Pojawia się w badaniach pytanie o stabilność finansów publicznych w związku z przeniesieniem zobowiązań na przyszłe pokolenia.²⁶²

Problem ryzyka, zwłaszcza finansowego i wykorzystanie środków publicznych miał miejsce podczas ostatniego kryzysu finansowego, który doprowadził do wypracowania zgody co do wykorzystania środków publicznych w gaszenie i następnie łagodzenie skutków kryzysu finansowego, który dotknął sektora finansowego i bankowego. Sytuacja ta doprowadziła do wypracowania długofalowych rozwiązań oraz powstanie Unii Bankowej (cel zwiększenie stabilności finansowej w strefie euro i krajach UE).²⁶³ Rozwiązania te mają na celu wyeliminowanie w przyszłości sytuacji, w których do ratowania upadających banków używa się funduszy publicznych, a tym samym wzrostu deficytów budżetowych i długu publicznego. Tym samym na należy zwrócić uwagę na globalizację, jako determinantę kształtującą paradygmat finansów publicznych.

Na tym tle kształtują się wątpliwości dotyczące kwestii:²⁶⁴

- czy nadmierne nierówności dochodowe (majątkowe) można uznać paradygmat finansów publicznych?,
- czy finanse publiczne można zatem wykorzystać do łagodzenia nierówności, czy decyduje doktryna?,
- czy efektem jest nadmierny rozrost sektora finansowego?

Charakterystyka podstawowych kluczowych kierunków ewolucji paradygmatu finansów publicznych przedstawionych w oparciu o literaturę odnosi się zatem do „ortodoksji ekonomicznej” opartej na podstawowych funkcjach finansów publicznych.

Sustainable public finance – illusion or reality? Evidence from old EU member states, Journal of International Studies, Vol. 8, No 1, 2015, pp. 22–30.

²⁶⁰ J.P. Laffargue: *Intergenerational Transfers and the Stability of Public Debt with Short-Lived Governments*, Mathematical Population Studies 2009, 16(1), pp. 79–104.

²⁶¹ J.P. Laffargue: *Intergenerational Transfers...*, op. cit. pp. 79–104; O.Blanchard: *Public Debt and Low Interest Rates*, American Economic Review 2019, 109(4), 1197–1229; M. Cooper: *A burden on future generations? How we learned to hate deficits and blame the baby boomers*. *The Sociological Review*. 2021, March (3). doi:10.1177/0038026121999211

²⁶² B. Filipiak: *Strategie finansowe gmin*. PWE, Warszawa 2008; Cooper M. *A burden on ...* op.cit.

²⁶³ D. Schoenmaker, A. Siegmann: *Efficiency Gains of European Banking Union*, Tinbergen Institute Discussion Paper 2013, s. 2; M. Mikita, : *Unia bankowa a stabilność systemu finansowego UE*. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego*. Studia i Prace Szkoły Głównej Handlowej 2017, (1), 75–88.

²⁶⁴ S. Owsiak: *Czy czas na nowe paradygmaty –perspektywa finansów publicznych?* (Wybrane tezy), wystąpienie na Seminarium PAN pn. *Pandemia COVID-19 a finanse Publiczne i stabilizacja makroekonomiczna – czy potrzebna jest zmiana paradygmatów?* 17 listopada 2020 r. http://www.kne.pan.pl/images/konf_17_listop/Stanislaw_Owsiak_Czy_czas_na_nowe_paradygmaty.pdf

Można zatem wskazać, że przedstawione kierunki wpisują się w składową głównego nurtu paradygmatu.

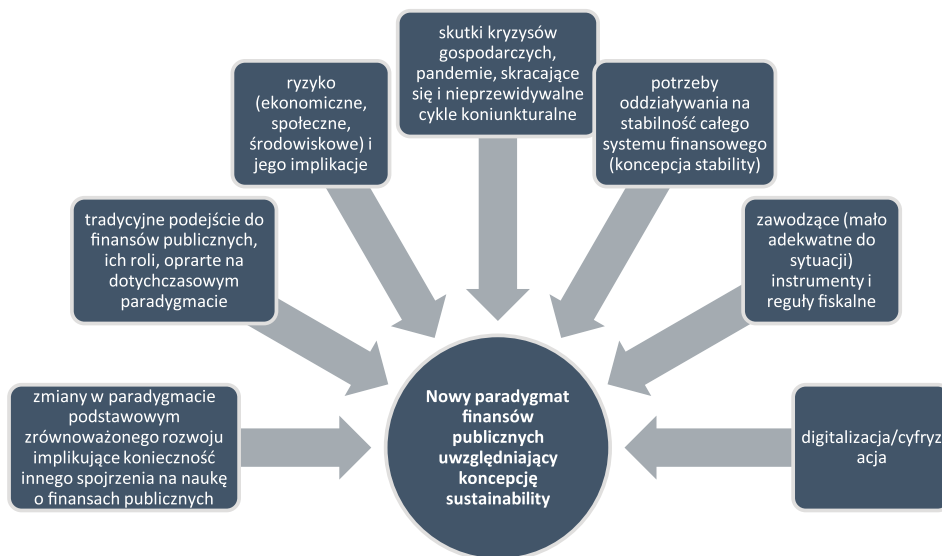
Wobec szybkich zmian koniunkturalnych wywołujących kryzysy gospodarcze i finansowe, jak również uwzględniając skutki rynkowe pandemii COVID-19 coraz większą rolę w systemie finansowym i gospodarczym przypisuje się instytucjom publicznym i ocenie stanu sektora finansów publicznych. W literaturze przedmiotu²⁶⁵ wskazuje się, że stabilny system finansowy powinien opierać się zarówno na działaniach służących zachowaniu bezpieczeństwa na poziomie rynkowym (w rynkowej części systemu finansowego), jak i na uzyskiwaniu optymalnych wartości i utrzymaniu korzystnego stanu finansów publicznych (stanowiącego część publiczną systemu finansowego). Jednak w obliczu ambitnych wyzwań wynikających ze wskazanych wstrząsów gospodarczych ograniczenie się tylko do klasycznych obszarów i paradygmatów jest niewystarczające. Finanse publiczne powinny kompleksowo stymulować rozwój społeczno-gospodarczy, oddziaływać na stabilność systemu finansowego, także umiejętnie zastosowanie odpowiedniej polityki fiskalnej do pobudzania wielu poza-finansowych dziedzin równocześnie.²⁶⁶ Na tle kryzysów i potrzeby równoważenia systemu finansowego uwydatnia się problem środowiskowy, wynikający z obserwowanych zmian klimatycznych, które wymagają coraz większych nakładów finansowych i konieczności ponoszenia coraz wyższych kosztów zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Ekonomia zrównoważonego rozwoju traktuje finanse publiczne jako narzędzie do osiągnięcia konkretnych celów, a tymi celami są oprócz tradycyjnych celów stawianych przed finansami publicznymi cele zrównoważonego rozwoju. Sektor publiczny został legitymizowany do realizacji celów SDG's, stał się swoistego rodzaju kreatorem zmian uczestnicząc w międzynarodowych forach, organizacjach czy konferencjach poświęconych środowisku.²⁶⁷

Ta zmiana powoduje, że rządy wielu krajów zmieniają swoje postrzeganie potrzeb, dóbr i usług publicznych, a tym samym tradycyjny paradygmat finansów publicznych oparty na wyłącznie ekonomicznej perspektywie nie odpowiada potrzebom dzisiejszych czasów i wymaga uwzględnienia szeregu ryzyk, zarówno tych wynikających z ekonomii, jak i ryzyk środowiskowych i społecznych, do łagodzenia których wykorzystywane są fundusze publiczne. Na rysunku 7.1. pokazano kluczowe czynniki wpływające na zmianę paradygmatu finansów publicznych.

²⁶⁵ A. Alińska, S. Frydrych, E. Klein: *Finanse w koncepcji zrównoważonego rozwoju*. Studia i Prace Szkoły Głównej Handlowej 2018, 1, 27–44.

²⁶⁶ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations, A/RES/70/1, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

²⁶⁷ *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, March 18–22, 2002 (A/CONF.198/11, chapter 1, resolution 1, annex); Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus (A/CONF.212/L.1) Available from www.un.org/esa/d; Report of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>; Principles for Responsible Investment, <https://www.unpri.org/>; Change, United Nations Framework Convention on Climate; Paris Agreement – main page, UNFCCC.int



Rysunek 7.1. Kluczowe czynniki wpływające na zmianę paradygmatu finansów publicznych
 Źródło: opracowanie własne.

Miniony kryzys finansowy wskazał na negatywne doświadczenia w zakresie wykorzystania długu jako instrumentu interwencyjno-stabilizującego gospodarki krajowe. Sytuacja ta doprowadziła do znacznego wzrostu deficytów krajowych, podejmowano decyzje dotyczące zmian reguł fiskalnych, a kraje peryferyjne stanęły przed widmem niewypłacalności. W reakcji UE wprowadziła przepisy, które miały w większym stopniu pilnować dyscypliny fiskalnej, i nałożyła na kraje konieczność wprowadzenia numerycznych reguł fiskalnych. Tym samym pojęcie stabilności nabrało nowego znaczenia i wymagało dyskusji szeregu regulacji.²⁶⁸

Kwestie klimatyczne, jak również przesłanki świadczące o tym, iż gospodarki UE (jak również światowe) zbliżają się do granic ekologicznych, co skutkuje pojawieniem się ograniczeń zasobów fizycznych i środowiskowych, spowodowały zacieśnienie działań na rzecz sprawnego wdrażania celów zrównoważonego rozwoju²⁶⁹. Trzeba też pamiętać, że ślad ekologiczny większości krajów europejskich przekracza obecnie zdolność produkcyjną ich środowiska naturalnego, a działania na rzecz realizacji kluczowych 17 celów²⁷⁰ zrównoważonego rozwoju wymagają sprawnego systemu, stabilności budżetów oraz

²⁶⁸ Należy wskazać tutaj na jedną z bardziej istotnych – Unię bankową. M. Mikita: *Unia bankowa a stabilność*, op.cit., 75-88.

²⁶⁹ The European environment — state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe, European Environment Agency, Luxembourg, 2019, <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>

²⁷⁰ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations, A/RES/70/1, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

coraz większych nakładów finansowych i konieczności ponoszenia coraz wyższych kosztów zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Koniecznym jest wskazanie, że skuteczna i efektywna realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju wymaga przyjęcia określonych zasad organizacji, podziału prac i odpowiedzialności.

Na kształt i rozwój nowego paradygmatu finansów publicznych ma wpływ również zmieniający się paradygmat zrównoważonego rozwoju.²⁷¹ U podstaw różnic w paradygmatach nauki o zrównoważonych finansach publicznych i tradycyjnej nauki o tych finansach stoi różna filozofia postrzegania funkcji i funkcjonowania państwa zrównoważonego i państwa dobrobytu. Ponadto nowy paradygmat zrównoważonych finansów publicznych rozszerza zakres badań przede wszystkim o ekologię i w konsekwencji o fizykalizację zjawisk finansowych. Pojawia się realna potrzeba uwzględnienia szerszej gamy ryzyk, a w nowym paradygmacie finansów publicznych zwraca się szczególną uwagę na wpływ ryzyk ESG oraz społeczną odpowiedzialność.²⁷²

Nie mniej ważnym elementem wymuszającym zmianę paradygmatu finansów, w tym finansów publicznych jest cyfryzacja, digitalizacja i zmiany z nią związane w otoczeniu.²⁷³ Obecnie cyfryzacja działa jako katalizator, siła napędowa i motor rozwoju społecznego. Zmiany w polityce cyfrowej wymuszają na finansach publicznych zmiany w komunikowaniu, kreowaniu nowej rzeczywistości, jak również technicznych aspektach związanych z tworzeniem i wykorzystaniem nowych instrumentów finansowych zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. Zrównoważone finanse publiczne a stabilność finansów publicznych

Koncepcja zrównoważonego finansowania rozciąga się na poszczególne subdyscypliny finansów, w tym odnosi się do finansów publicznych. Samo pojęcie finansów zrównoważonych na gruncie języka polskiego rodzi dyskusję dotyczącą precyzji tłumaczenia z języka angielskiego terminu „*sustainable finance*”. „Zrównoważony” według Słownika Języka Polskiego²⁷⁴ to „spokojny, opanowany” a „zrównoważyć” oznacza „doprowadzić do stanu równowagi” lub „zapewnić równowagę pomiędzy pozycjami w bilansie”, tymczasem „*sustainability*” stosuje się w opisywaniu stanu równowagi pomiędzy czynnikami (filarami) ekonomicznym, środowiskowym i społecznym w procesie kształtowania rozwoju. „Zrównoważony” w tym podejściu oznacza zatem respektujący takie działania i formy aktywności gospodarczej, których konsekwencje będą przyjazne

²⁷¹ M.Cieślukowski: *Nauka o finansach publicznych ...*, op.cit., 11–22.

²⁷² M.Tofan, M.Onofrei, A.–F. Vatamanu: *Fiscal Responsibility Legal Framework—New Paradigm for Fiscal Discipline in the EU. Risks* 2020, 8, 79. <https://doi.org/10.3390/risks8030079>; M. Cieślukowski: *Nauka o finansach publicznych...*, op.cit., 11–22.

²⁷³ B.Ryszawska, *Sustainable Finance: Paradigm Shift*. In: Bem A., Daszyńska-Żygadło K., Hajdíkóvá T., Juhász P. (eds) *Finance and Sustainability*. Springer Proceedings in Business and Economics. Springer, Cham, 2018, pp. 219–231.

²⁷⁴ <https://sjp.pwn.pl/>: dostęp: 22.04.2021.

środowisku i społeczeństwu lub w innym ujęciu będą najmniej szkodliwe dla środowiska i społeczeństwa²⁷⁵. W kontekście finansów, zrównoważone finansowanie oznacza taki jego rodzaj, który włącza w proces podejmowania decyzji czynniki niefinansowe²⁷⁶ i stara się niwelować kreowane przez nie ryzyko²⁷⁷. To włączenie czynników niefinansowych w decyzje finansowe i proces zarządzania ryzykiem przebiega wieloetapowo, co ma swoje odzwierciedlenie w modelach finansów zrównoważonych określanych odpowiednio jako model 1.0 (czynnik ekonomiczny jest kluczowy w decyzjach), model 2.0 (czynniki finansowe i niefinansowe mają jednakową rangę) i model 3.0 (czynnik społeczny i środowiskowy dominuje nad ekonomicznym)²⁷⁸. W wąskim ujęciu finanse zrównoważone traktuje się jako źródła finansowania projektów z zakresu ochrony środowiska lub tzw. zielone finanse albo finansowanie wspierające i sprzyjające włączeniu społecznemu, czyli np. finanse odpowiedzialne społecznie lub inwestycje społecznie odpowiedzialne. Szczególnie ważna i ciekawa jest kwestia postrzegania istoty i koncepcji zrównoważonych finansów publicznych. Zakres oddziaływania i funkcje tych finansów w kontekście zarządzania ryzykiem czynników niefinansowych (ryzyko ESG – *Environmental, Social, Governance*) mają w porównaniu do pozostałych subdyscyplin finansów większy wpływ i siłę oddziaływania na otoczenie społeczno-gospodarcze oraz procesy wzrostu i rozwoju. Dotyczy to m.in. wpływania na decyzje uczestników rynku poprzez kształtowanie polityki fiskalnej w sferze podatków i opłat środowiskowych, realizowanie polityki redystrybucji niwelującej zjawisko wykluczenia i nierówności i sprzyjającej włączeniu społecznemu, nadawaniu priorytetów inwestycjom publicznym wypełniającym kryterium społecznie odpowiedzialnego inwestowania i zapewnienie finansowania tych inwestycji.

W odniesieniu do finansów publicznych sformułowanie zrównoważone finanse publiczne przybiera dwupłaszczyznowy wymiar i może oznaczać zarazem finanse publiczne, które są stabilne, zbilansowane (stan finansów publicznych) lub finanse niwelujące negatywne efekty zewnętrzne, czyli uwzględniające prośrodowiskowe i prospołeczne oczekiwania interesariuszy oraz realizację celów zrównoważonego rozwoju. Pierwszy z aspektów wpisuje się w nurt rozważań dotyczących stabilności finansowej, natomiast drugie z wymienionych podejść odnosi się do czynnej (tworzenie ram legislacyjnych) i biernej (realizowanie zapisów prawa) roli finansów publicznych we wspomaganie i zapewnianiu zrównoważonego rozwoju. Finanse publiczne mogą być stabilne, ale nie realizować prośrodowiskowych i prospołecznych oczekiwań interesariuszy i celów zrównoważonego rozwoju, czyli mogą nie mieć wpływu na kreowanie procesów zrównoważonego rozwoju lub wręcz opóźnić te procesy (m.in. pomoc publiczna dla strategicznych jednak budżących kontrowersje

²⁷⁵ A. Soppe, *Sustainable Finance as a Connection Between Corporate Social Responsibility and Social Responsible Investing*, Indian School of Business WP Indian Management, Research Journal 2009.

²⁷⁶ R. Gerster, *Sustainable Finance: Achievements, Challenges, Outlook*, Richterswill, Gerster Consulting 2011.

²⁷⁷ M. Ziolo, *Finanse zrównoważone. Rozwój, ryzyko, rynek*, PWE Warszawa 2020, s.

²⁷⁸ D. Schoenmaker, *Investing for The Common Good: A Sustainable Finance Framework*. Bruegel Essay and Lecture Series 2017.

społeczne tzw. brudnych biznesów „dirty business” m.in. górnictwo). W innym podejściu finanse publiczne mogą być zrównoważone w kontekście „sustainability”, ale być niestabilne w tradycyjnym rozumieniu tj. zgodnie z definicją stabilności finansów publicznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że obok stabilności finansów publicznych (ang. *public finance stability*) funkcjonują pojęcia stabilności publicznego systemu finansowego (ang. *public financial system stability*) oraz równowagi fiskalnej (ang. *fiscal sustainability*) (tabela 7.1.).

Tabela 7.1. Przegląd kluczowych pojęć związanych ze stabilnością i równowagą w sferze subdyscypliny finanse publiczne

Pojęcie	Definicja
Stabilność finansów publicznych	Zdolność rządu do utrzymania w długim okresie obecnego poziomu wydatków, polityki podatkowej oraz innych powiązanych polityk w taki sposób, aby nie stwarzać zagrożenia dla wypłacalności państwa oraz wywiązać się ze wszystkich zobowiązań finansowych i zatwierdzonych wydatków.
Stabilność publicznego systemu finansowego	W wąskim ujęciu stabilność systemu finansów publicznych identyfikowana jest często jako <i>fiscal sustainability</i> i obejmuje działania skoncentrowane na prowadzeniu zrównoważonej polityki fiskalnej. W szerszym ujęciu stabilność publicznego systemu finansowego odnosi się do działań w dłuższym horyzoncie, co sprzyja nie tylko ocenie stanu finansów w sektorze publicznym, ale także ocenie ich wpływu na zachowania społeczne i stan gospodarki realnej.
Równowaga fiskalna (stabilność fiskalna)	Pojęcie stabilności fiskalnej dotyczy kontekstu obejmującego działania w sferze polityki fiskalnej, zachowania dyscypliny budżetowej oraz wartości i/lub dynamiki długu publicznego. Występują trzy podejścia do rozumienia stabilności fiskalnej: a) równowaga fiskalna jest związana z wypłacalnością (czyli zdolnością do obsługi bieżącego zadłużenia), b) prowadzenie zrównoważonej polityki fiskalnej zapewnia odpowiednią (wymaganą) relację długu do PKB; c) wypłacalność, jak i ograniczanie wzrostu długu publicznego.
Stabilność sektora finansów publicznych	Jest pojęciem szerszym niż zrównoważony jego stan wynikający z przyjętej i realizowanej polityki fiskalnej. Stabilność sektora finansów publicznych rozumieć należy jako zdolność wszystkich podmiotów tworzących ten sektor do wywiązywania się z podjętych przez nie zobowiązań i zatwierdzonych wydatków. Pojęcie stabilności sektora finansów publicznych jest definicyjnie szersze niż kategoria pojęciowa zrównoważonej polityki fiskalnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Stabilność finansów publicznych. Europejski Semestr – Zestawienie informacji tematycznych*. European Commission, www.ec.europa.eu, dostęp: 23.04.2021 oraz A.Alińska: *Istota, mierniki i ocena stabilności publicznego systemu finansowego w kontekście doświadczeń globalnego kryzysu finansowego* [w] *Ekonomiczne Problemy Usług 125, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2016, s. 29–59.

Stabilność finansów publicznych zgodnie z pierwszą z definicji jest silnie bezpośrednio związana z kategorią wypłacalności, jednak pośrednio nawiązuje do stabilności fiskalnej warunkującej zapewnienie wypłacalności. Realizacja polityki wydatkowej i polityki podatkowej wymaga monitorowania wielkości wydatków i wpływów podatkowych w taki sposób aby nie doprowadzić do zagrożenia utraty

wypłacalności. Wszelkie decyzje finansowe w obrębie obu polityk wymagają zarządzania ryzykiem i przewidywania konsekwencji tych decyzji dla stabilności finansów publicznych. Z kolei monitorowanie i kontrolowanie polityki wydatkowej i podatkowej to kluczowy element polityki fiskalnej, która zapewnia skuteczne narzędzia w tym zakresie począwszy od limitowania wielkości deficytu i długu publicznego skończywszy na szerszym kontekście dyscypliny fiskalnej i kryteriach konwergencji. Dokonując przeglądu regulacji odnoszących się i mających na celu zapewnienie równowagi, a tym samym stabilności finansów publicznych warto wskazać na reguły fiskalne, traktowane jako ograniczenia, które dotyczą poziomu wydatków publicznych, deficytu oraz długu publicznego²⁷⁹ ale nie tylko, bo mogą odnosić się także do strony dochodowej m.in. reguła dochodowa (ang. *revenue rule*) określająca np. maksymalne obciążenie podatkowe względem PKB (tabela 7.2).

Tabela 7.2. Rodzaje i konstrukcja reguł fiskalnych

Reguły dotyczące zrównoważonego budżetu	Złote reguły (5)	Reguły w zakresie zrównoważonego budżetu (10)	Reguły oparte na limitach nominalnych (7)	Reguły oparte na limitach określonych jako %PKB (1)	Reguły dotyczące warunków strukturalnych (3)	Łączna liczba reguł (28)
Reguły dotyczące długu	Limit długu określony w wartości nominalnej (5)	Limit długu określony jako %PKB (3)	Limit długu wyznaczony poprzez zdolność do obsługi długu (8)	Inne (2)		Łączna liczba reguł (18)
Reguły wydatkowe	Limit wydatków wyrażony w wartości nominalnej (5)	Limit wydatków wyrażony w wartości realnej (2)	Limit dynamiki wzrostu wydatków (nominalny) (4)	Limit dynamiki wzrostu wydatków (realny) (3)	Inne (3)	Łączna liczba reguł (17)
Reguły dochodowe	Obciążenia podatkowe jako %PKB (0)	Reguły odnoszące się do stawek podatkowych (1)	Alokowanie „ekstra” dochodów (4)	Inne (1)		Łączna liczba reguł (6)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Fiscal Rules, Independent Institutions And Mediumterm Budgetary Frameworks, www.ec.europa.eu, s. 4, dostęp: 23.04.2021.

²⁷⁹ A. Moździerz: *Nierównowaga finansów publicznych*. PWE, Warszawa 2009, s. 68.

Nierównowaga finansów publicznych i szerzej sektora finansów publicznych podlega regulacjom krajowym oraz wspólnotowym (w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej). Przepisy krajowe mające zapewniać stabilność finansów publicznych dotyczą przede wszystkim reguł limitujących wielkość deficytu i długu publicznego oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych pozwalających monitorować te wielkości i podejmować działania prewencyjne i naprawcze. W przypadku Wspólnoty Europejskiej kluczowe regulacje zawarte są w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu²⁸⁰, Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tabela 7.3.).

Tabela 7.3. Przegląd wybranych krajowych i unijnych rozwiązań stabilizujących finanse publiczne

Rozwiązania krajowe	Rozwiązania wspólnotowe
<ul style="list-style-type: none"> • Reguły zadłużenia limitujące wielkości deficytu (3%PKB) i długu publicznego (3/5PKB; 60%PKB); r • Reguły zadłużenia limitujące zadłużenie JST (art. 24 ustawy o finansach publicznych); • Procedury ostrożnościowe i sanacyjne; • Bilansowanie budżetu bieżącego; • Planowanie wieloletnie; • Stabilizująca reguła wydatkowa; • Instrumenty kontroli zarządczej; 	<ul style="list-style-type: none"> • Unikanie nadmiernego deficytu (art. 126 TFUE) • Średniookresowe plany konwergencji/stabilności (określenie średniookresowego celu budżetowego); • Limit deficytu (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB); obowiązek redukcji długu o średnio jedną dwudziestą jego nadwyżki ponad limit; redukcja deficytu strukturalnego powinna wynosić 0,5% PKB rocznie do czasu; osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; od deficytu mogą być odliczane koszty reform emerytalnych; reguła fiskalna determinująca zrównoważenie salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (lub osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego); • Wzmocniony nadzór budżetowy i makroekonomiczny (tzw. sześciopak i dwupak)³⁵; • Ramy budżetowe państw członkowskich (Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 2011 r.) (uzgodnienia, procedury, reguły i instytucje tworzące bazę do realizacji polityki budżetowej) • Wieloletnie zarządzanie finansami;

Źródło opracowanie własne na podstawie: M. Postuła: *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 46–52 oraz *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*. Red. L.Patrzałek, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 147–167.

W warunkach pandemii Covid-19 wraz z rosnącym zadłużeniem publicznym zwraca się szczególną uwagę na przyjęte w poszczególnych państwach założenia realizowanej polityki budżetowej. W przypadku Polski dyskusja koncentruje się na

²⁸⁰ Ibidem, s. 70–73.

²⁸¹ Rozwiązania legislacyjne rozwijające i wzmacniające Pakt Stabilności i Wzrostu, będący podstawą dla działań koordynujących prowadzenie polityki budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich.

działaniach i decyzjach niesprzyjających stabilności finansów publicznych a wynikających m.in. z różnic pomiędzy metodyką obliczania długu publicznego w Polsce i Unii Europejskiej, co pozwala w warunkach polskich na wykorzystywanie mechanizmów zadłużania się poza budżetem i tym samym nie wliczania całości faktycznego zadłużenia publicznego do limitu długu. Jest to efekt przede wszystkim różnego podejścia do definiowania długu publicznego (m.in. wykaz tytułów dłużnych zliczanych do długu) oraz zakresu sektora finansów publicznych m.in. fundusze celowe np. w ramach BGK nie są zaliczane do tego sektora²⁸². Takie podejście nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i utrudnia zarządzanie długiem i jego kontrolę w sytuacji, gdy jest on silnie zdecentralizowany. Wysoka dynamika zadłużenia publicznego zawsze jest przedmiotem troski, szczególnie gdy dług służy finansowaniu wydatków bieżących. Pojawia się bowiem pytanie o odpowiedzialność za dług oraz społeczne koszty długu. Te pytania są szczególnie istotne w kontekście zrównoważonego paradygmatu finansów publicznych, który społeczne i środowiskowe konsekwencje zadłużenia publicznego stawia na pierwszym miejscu w analizie zasadności decyzji o zaciąganiu długu (tabela 7.4.).

Tabela 7.4. Dług publiczny w tradycyjnym i zrównoważonym paradygmacie finansów

Dług publiczny w tradycyjnym paradygmacie finansów	Dług publiczny w zrównoważonym paradygmacie finansów
Ograniczanie kosztów obsługi długu	Redukowanie negatywnych efektów zadłużenia
Zapewnienie płynności	Zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa finansowego
Ekonomiczne koszty obsługi długu	Ekonomiczne i pozaekonomiczne koszty obsługi długu
Realizacja celów strategii rozwoju	Realizacja celów zrównoważonego rozwoju
Sprawiedliwość międzypokoleniowa wymiar ekonomiczny (międzypokoleniowe rozłożenie kosztów)	Sprawiedliwość międzypokoleniowa wymiar ekonomiczny, społeczny, środowiskowy (dbałość o zasoby w stanie nie pogorszonym, inwestycje społecznie odpowiedzialne etc.)
Ocena skutków zadłużenia na podstawie wskaźników ekonomicznych	Ocena skutków zadłużenia na podstawie wskaźników ekonomicznych i pozaekonomicznych
Tradycyjne instrumenty finansowe w strukturze finansowania	Zrównoważone instrumenty finansowe w strukturze finansowania
Udział w finansowaniu społecznego podziału pracy	Wkład w finansowanie dobrobytu społecznego
Wpływ na ekonomiczne decyzje uczestników rynku	Wpływ na ekonomiczne, społeczne i środowiskowe decyzje uczestników rynku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Jurewicz, M. Ziolo: *Zrównoważone zarządzanie długiem publicznym na tle ewolucji paradygmatu finansów*. [w] *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju*. Red. L. Dziawgo, D. Dziawgo, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 532, Wrocław 2018. s.155-162 oraz M.Ziolo: *Finanse zrównoważone. Rozwój, ryzyko, rynek*. PWE, Warszawa 2020.

²⁸² *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*. Red. L.Patrzałek, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015, s. 144.

Z perspektywy zrównoważonych finansów publicznych zasada zrównoważonego budżetu jest szczególnie ważna ze względu na międzypokoleniową odpowiedzialność za dług i niefinansowe koszty i konsekwencje nadmiernego zadłużenia. Nadmierne zadłużenie wyhamowuje proces rozwoju i sprawia, że ekonomiczne koszty długu wypierają niefinansowe korzyści kreowane w warunkach racjonalnego zadłużenia. Istotnym instrumentem zrównoważonych finansów publicznych są podatki i opłaty środowiskowe lub zielone podatki i opłaty. Te specyficzne instrumenty polityki fiskalnej pozwalają na oddziaływanie na zachowania uczestników rynku, które wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju i pozwalają na realizację celów tego rozwoju (tabela 7.5.).

Tabela 7.5. Instrumenty polityki fiskalnej wspierające realizację celów zrównoważonego rozwoju

Cel rozwoju zrównoważonego	Wpływ polityki fiskalnej
Cel 6 Czysta woda i warunki sanitarne	Reformy fiskalne (np. podatki od poboru wody, opłaty regulacyjne, subsydia) i polityka ustalania cen za wodę (np. taryfy za dostawy wody i urządzenia sanitarne), w tym reformy wydatków budżetowych (tj. dotacji, zwolnień podatkowych) mogą wpływać gospodarkę wodną, wspierając cel 6.
Cel 7 Czysta i dostępna energia	Polityka fiskalna (np. podatki energetyczne, mechanizmy ustalania cen emisji dwutlenku węgla, zachęty do odnawialnych źródeł energii) i reformowanie wydatków budżetowych może wspierać wytwarzanie energii odnawialnej i poprawiać efektywność energetyczną.
Cel 8 Wzrost gospodarczy i godna praca	Polityka fiskalna może stymulować innowacje w zakresie nowych technologii i tym samym pośrednio wpływać na wyższy poziom wydajności ekonomicznej.
Cel 9 Innowacyjność, przemysł, infrastruktura	Polityka fiskalna może stymulować prywatne inwestycje w badania i rozwój w zakresie zielonych technologii, wspierać modernizację infrastruktury oraz oddziaływać pozytywnie na dynamikę przyjaznych dla środowiska technologii i procesów przemysłowych.
Cel 10 Mniej nierówności	Dochody z reform fiskalnych można wykorzystać jako rekompensaty dla gospodarstw domowym o niskich dochodach, złagodzenie skutków społecznych lub wspieranie wdrożenia czystych technologii.
Cel 11 Zrównoważone miasta i społeczności	Polityka fiskalna (np. podatki od składowania odpadów, podatki od spalania, opłaty za zanieczyszczenie powietrza, opłaty z tytułu zatorów komunikacyjnych, podatki od pojazdów) mogą poprawić jakość powietrza, gospodarkę odpadami komunalnymi oraz zmniejszyć negatywny wpływ miast na ich mieszkańców.
Cel 12 Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja	Polityka fiskalna (np. podatki / opłaty od leśnictwa i rybołówstwa, podatki materiałowe, podatki od odpadów, podatki od produktów, opłaty za zanieczyszczenie powietrza) mogą zachęcać do bardziej zrównoważonego zarządzania i efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych.
Cel 13 Działania w dziedzinie klimatu	Dochody wypracowane na bazie instrumentów fiskalnych mogą wspierać inwestycje mające na celu wzmocnienie odporności i zdolności dostosowawczych, przyczynić się do zobowiązań w zakresie finansowania działań związanych z klimatem. Zachęty podatkowe (np. podatki od środków transportu) mogą zmienić zachowanie konsumentów w kierunku wyborów

Tabela 7.5. cd.

	niskoemisyjnych, uzupełniając wysiłki na rzecz poprawy edukacji i podnoszenia świadomości na temat zmian klimatu.
Cel 14 Życie pod wodą	Polityka fiskalna (np. podatki od plastikowych toreb, opłaty od emisji ze statków, opłaty od agregatów morskich) może przyczynić się do zapewnienia wsparcia w zapobieganiu i zmniejszeniu zanieczyszczenia wód morskich.
Cel 17 Partnerstwa na rzecz celów	Polityka fiskalna wzmacnia mobilizację zasobów krajowych oraz może pomóc zmobilizować inne źródła finansowania, w tym z sektora prywatnego.

Źródło opracowanie własne na podstawie: M.Zioło: *Finanse zrównoważone. Rozwój, ryzyko, rynek*. PWE, Warszawa 2020.

Finanse publiczne dysponują szeregiem instrumentów wspomagających realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju, pojawia się jednak pytanie jakie związki zachodzą pomiędzy zrównoważeniem tych finansów w kontekście „sustainability” a ich stabilnością. Zrównoważone finanse publiczne i stabilność finansowa są ze sobą powiązane przede wszystkim poprzez ryzyko czynników niefinansowych które towarzyszy decyzjom podejmowanym w ramach zrównoważonych finansów publicznych w obszarze m.in. zarządzania długiem publicznym, polityki fiskalnej (w węższym ujęciu polityki podatkowej), polityki inwestycyjnej czy polityki zamówień publicznych (m.in. kryteria selekcji w zielonych zamówieniach publicznych) (tabela 4.6.).

Tabela 7.6. Finanse publiczne w tradycyjnym i zrównoważonym paradygmacie finansów a stabilność finansów publicznych

Kategoria	Tradycyjny paradygmat finansów publicznych (TPFP)	Zrównoważony paradygmat finansów publicznych (ZPFP)	Stabilność finansów publicznych
Zarządzanie długiem	Perspektywa ekonomiczna, limity ilościowe długu	Perspektywa trójwymiarowa – ESG limity ilościowe i jakościowe m.in. międzypokoleniowa odpowiedzialność za dług i koszty społeczne	Ze względu na szerszy kontekst analiz ZPFP w większym stopniu zapewnia stabilność finansów publicznych
Polityka podatkowa	Planowanie dochodów podatkowych oparte na czynniku ekonomicznym uwzględniające ryzyko ekonomiczne (m.in. zmian koniunktury)	Planowanie dochodów podatkowych oparte na czynnikach niefinansowych uwzględniające ryzyko ESG (m.in. zmian klimatu, ryzyko zdrowotne)	Ze względu na szerszy kontekst analiz ZPFP w większym stopniu zapewnia stabilność finansów publicznych
Polityka inwestycyjna	Kryteria selekcji projektów inwestycyjnych bazujące na czynniku ekonomicznym oraz funkcjach państwa	Kryteria selekcji projektów inwestycyjnych bazujące na postulatach odpowiedzialnego inwestowania	Ze względu na szerszy kontekst analiz ZPFP w większym stopniu zapewnia stabilność finansów publicznych

Tabela 7.6 cd.

Kategoria	Tradycyjny paradygmat finansów publicznych (TPFP)	Zrównoważony paradygmat finansów publicznych (ZPFP)	Stabilność finansów publicznych
Polityka zamówień publicznych	Kryteria selekcji których podstawą jest czynnik ekonomiczny	Kryteria selekcji uwzględniające kontekst środowiskowy, społeczny i ekonomiczny	Ze względu na szerszą perspektywę analiz ZPFP w większym stopniu zapewnia stabilność finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

W warunkach rosnącego oddziaływania ryzyka czynników niefinansowych na sferę realną i finansową włączenie tego ryzyka w decyzje podejmowane na gruncie finansów publicznych sprzyja i wzmacnia stabilność tych finansów. Ryzyko zmian klimatu należące do grupy ryzyka środowiskowego determinuje konieczność finansowania wydatków transformacji klimatycznej z budżetów publicznych w długim okresie. Podatki środowiskowe odpowiadają na tę potrzebę, choć systematycznie zgłaszane są uwagi i trwa dyskusja na temat ich efektywności jako źródła finansowania. Od momentu wybuchu pandemii Covid-19 rządy poszczególnych państw uruchamiają publiczne programy stabilizujące gospodarkę w kryzysie oraz programy wsparcia społecznego, zatem reagują na skutki ryzyka zdrowotnego które bardzo silnie determinuje stan finansów publicznych i wpływa na ich stabilność. Rodzi się pytanie jak efektywnie zarządzać ryzykiem zdrowotnym w sektorze publicznym, bowiem do czasu pandemii brakowało doświadczeń w tym zakresie²⁸³. Stabilność finansów publicznych jest silnie determinowana także takimi czynnikami finansowymi w ramach których dokonują się obecnie kluczowe zmiany jak demografia, czy czynnik społeczny. Problem wpływu demografii na wielkość dochodów budżetowych jest powszechnie znany i wyraża się zarówno poprzez rosnące wydatki w zakresie polityki społecznej determinowane przede wszystkim starzeniem się populacji na świecie, ale także wydatki związane z systemem zabezpieczenia emerytalnego. W paradygmacie finansów zrównoważonych koniecznością jest uwzględnienie tych czynników w procesie podejmowania decyzji, oszacowanie ich konsekwencji oraz wybór ścieżki postępowania w której ryzyko czynników niefinansowych zostanie skutecznie zredukowane. Zrównoważone finanse publiczne uznać należy z uwagi na szersze spektrum ryzyka jakie uwzględniają i analizują za bardziej bezpieczne z punktu widzenia stabilności, niż rozwiązania przyjęte w tradycyjnym paradygmacie finansów publicznych, których podstawę decyzyjną i perspektywę zarządzania opiera się na analizie skutków ekonomicznych podejmowanych decyzji.

²⁸³ M. Ziolo, B.Z. Filipiak: *Finanse zrównoważone wobec ryzyka zdrowotnego kreowanego przez Covid-19 i jego skutków społeczno-gospodarczych*. [w] *Wpływ Covid – 19 na finanse. Polska perspektywa*. Red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2020, s. 126.

3. Ryzyko czynników niefinansowych (ESG) i jego transpozycja na zrównoważone finanse publiczne

Większość międzynarodowych instytucji, uregulowań i norm prawa powstrzymuje się od jednoznacznego zdefiniowania czynników ESG. Panuje jednak ogólna zgoda, że czynniki ESG wiążą się z głównymi trzema filarami zrównoważonego rozwoju. Problem jednoznaczności definicji czynników ESG komplikuje jednoznaczną interpretację i zarządzanie nimi w spójny sposób.²⁸⁴ Koncepcja ryzyka ESG jest związana z powstaniem efektów zewnętrznych wynikających z podjętych decyzji a tym samym działań z jednej strony podmiotów korzystających ze środowiska (społeczeństwo, przedsiębiorcy, instytucje finansowe, itp.), a z drugiej strony z działań rządów i organizacji międzynarodowych. Decyzje producentów, rządów czy też decyzje konsumentów dążą do zmiany teraźniejszości i przyszłości z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, poprawy dobrobytu, wykorzystania zasobów środowiska sprzyjających dobrobytowi gospodarczemu, prowadzą do ciągłego pojawiania się efektów zewnętrznych. Efekty zewnętrzne mogą być pozytywne (korzyści) lub negatywne (koszt). Możemy je również rozpatrywać w postaci efektów produkcyjnych i konsumpcyjnych, które mogą pojawić się jako pozytywne i negatywne skutki prywatne lub publiczne. Z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju efekty zewnętrzne będą kojarzone z trzema podstawowymi filarami: środowiskowym (E), społecznym (S) i gospodarczym (G). Oprócz wpływu decyzji na dobrobyt zarówno społeczeństwa i gospodarki ważnym aspektem staje się zachowanie stanu środowiska naturalnego (często rozumiane jako dobrostan), a przez to prowadzenie konsekwentnej integracji czynników środowiskowych („E”), społecznych („S”) i związanych z zarządzaniem („G”) (łącznie „ESG”). Dzięki tej integracji powstaje potencjalna wartość poprzez identyfikację powiązanych ryzyk i możliwości.²⁸⁵

Ryzyko związane z ESG jest identyfikowane, ponieważ może stanowić zagrożenie dla postrzegania polityki rządu lub jednostki sektora publicznego (kwestie wyborcze), zdolności do zaciągania zadłużenia (poprzez ocenę ratingową lub samych inwestorów) lub zdolności emitenta rządowego do spłaty zadłużenia.

Rządy lub jednostki samorządu terytorialnego realizując zobowiązania międzynarodowe oraz obietnice wyborcze poprzez swoje polityki stosują techniki regulacyjne ESG, które zwiększają ryzyko prawne, reputacyjne i finansowe w przypadku przedsiębiorstw, które nie potrafią skutecznie zarządzać kwestiami ESG, a także dla swoich inwestorów i dostawców usług finansowych. Stanowi to oddziaływanie poprzez

²⁸⁴ R.W.Kates, T.M.Parris, A.A.Leiserowitz, *What is sustainable development? Goals, indicators, values, and practice*. Environ. Sci. Policy Sustain. Dev. 2005, 47, 8–21.

²⁸⁵ T.Strange, A.Bayley: *Sustainable Development. Linking Economy, Society, Environment*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Paris, 2008; <http://www.greengrowthknowledge.org/resource/oecd-insights-sustainable-development-linking-economy-society-environment> ; Kuhlman T.; Farrington J. What is Sustainability? *Sustainability*, 2010, 2, 3436–3448; doi:10.3390/su2113436; <https://www.mdpi.com/2071-1050/2/11/3436/pdf>

instrumenty prawne lub finansowe do kreowania zmian w pożądanym przez rząd lub samorząd kierunku.

Należy pamiętać, że zrównoważony rozwój jest gwarancją dobrej jakości życia i jest rodzajem organizacji życia społeczno-gospodarczego człowieka.²⁸⁶ Jednak decyzje władz publicznych w zakresie dążenia do zrównoważonego rozwoju są spowodowane efektami zewnętrznymi. W tabeli 7.7 przedstawiono związek między pozytywnymi i negatywnymi efektami zewnętrznymi a filarami zrównoważonego rozwoju.

Tabela 7.7. Pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne ryzyk niefinansowych w świetle filarów zrównoważonego rozwoju

Czynniki środowiskowe („E”)	Czynniki społeczne („S”)	Czynniki zarządcze („G”)
Efekt pozytywny		
<ul style="list-style-type: none"> • zasoby naturalne, w tym: powietrze, czysta woda; • umiejętność utrzymania w dobrym stanie zasobów środowiska naturalnego; • zachowanie i prawidłowa gospodarka surowcami naturalnymi; • proces produkcji (usług) w prowadzony w sposób niezagrażający środowisku naturalnemu; • zapewnienie długoterminowej równowagi ekosystemu i przeciwdziałanie degradacji środowiska naturalnego; • skuteczne działania (polityczne, organizacyjne, technologiczne) na rzecz redukcji hałasu, emisji gleby, powietrza, wody oraz działania na rzecz ograniczenia efektu cieplarnianego; • przestrzeganie kodeksu dobrych praktyk w zakresie społecznej odpowiedzialności oraz uwzględnienie kryteriów prawno-administracyjnych przy udzielaniu wsparcia ze środków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • zapewnienie zadowalających warunków ludności żyjącej w środowisku; • uzyskanie społecznie akceptowalnej produkcji dóbr i usług (bezpieczeństwo pracy); • wymiar społeczny związany jest z systemem instytucji (formalnych i nieformalnych), określających zasady gwarantujące całokształt bezpieczeństwa publicznego i ochrony przyrody; • waloryzacja usług środowiskowych, wykorzystanie zasobów pracy, wkład w utrzymanie lub rozwój ekonomicznej i społecznej żywotności obszarów mieszkalnych oraz wartości kulturowych; • zapewnienie godziwego dochodu przy jednoczesnym utrzymaniu jak największego zatrudnienia; troska o zdrowie pracowników i konsumentów; • wynikające z przestrzegania zasad CRS uwarunkowania pracy powodujące poszanowanie życia społecznego w zgodzie ze środowiskiem 	<ul style="list-style-type: none"> • produkcja dóbr i usług w wystarczającej ilości, o akceptowalnej jakości i dobrej wydajności; • uzyskanie stabilnej, a jednocześnie opłacalnej ekonomicznie produkcji; • rozwijanie dochodów za-pewniających godziwy poziom życia członkowi społeczeństwa i jego rodziny oraz umożliwiające stabilny rozwój; • ochrona zdrowia i wymagana społecznie edukacja; • bezpośrednie i pośrednie skutki rosnącego popytu na dobra i usługi; • skutki wywołane efektem rekompensaty za wyższe ceny za korzystanie ze środowiska; • handel przyjaznymi środowisku technologiami, urządzeniami, paliwami; • dobre praktyki zarządcze w zakresie sustainability i CSR

²⁸⁶ J.Paul, M.Liam: Domains of Sustainability. *Domains of Sustainability*; Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance, ed. A.Farazmand, Springer: Cham, 2016, 18–68.; *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, A/42/427, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>

Tabela 7.7 cd.

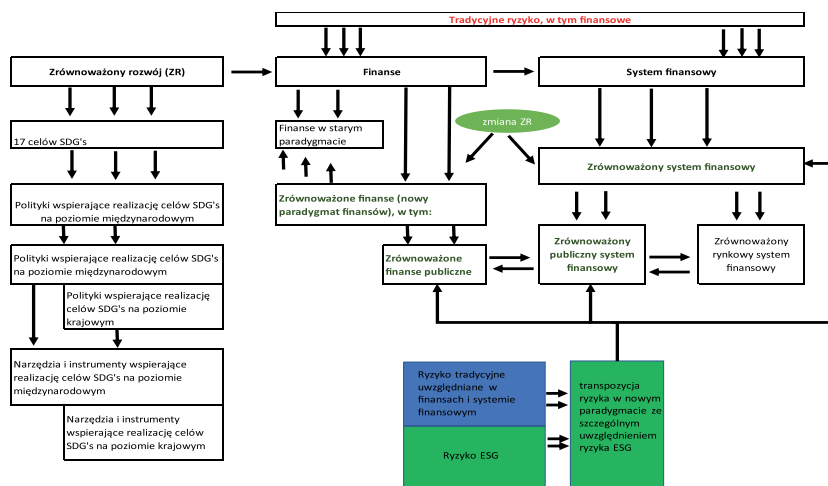
Efekt negatywny		
<ul style="list-style-type: none"> • zanieczyszczenie środowiska naturalnego (w szczególności: powietrza, gleby, wody); • wyczerpywanie się zasobów naturalnych; • degradacja środowiska naturalnego uniemożliwiającego jego odnowienie i życie w zgodzie z jego poszanowaniem; • pozyskiwanie produkcji (usług) w sposób zagrażający środowisku naturalnemu; • brak lub problemy z długoterminową równowagą ekosystemu; • problemy z zapobieganiem degradacji środowiska naturalnego; • ograniczone przestrzeganie kodeksu dobrych praktyk w zakresie społecznej odpowiedzialności; • ograniczone działania (polityczne, organizacyjne, technologiczne) lub mało skuteczne w redukcji hałasu, emisji gleby, powietrza, wody i efektu cieplarnianego 	<ul style="list-style-type: none"> • niskie, zadowalające warunki dla ludności żyjącej w środowisku; • brak społecznej akceptacji dla niektórych rodzajów produkcji lub usług zagrażających człowiekowi i środowisku; • brak lub słabe zasady gwarantujące całokształt bezpieczeństwa publicznego i ochrony przyrody; • brak zapewnienia godziwego dochodu przy jednoczesnym utrzymaniu jak największego zatrudnienia; • problemy z troską o zdrowie pracowników i konsumentów; • ryzyko dla zdrowia; wykluczenie społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> • produkcja w niezadawalającej ilości, niskiej jakości i niezadawalającej wydajności; • efekty bezpośrednie i pośrednie w związku z proekologicznymi inwestycjami w energetykę konwencjonalną; • skutki bezpośrednie i pośrednie w fazie eksploatacji instalacji energetycznych, wodno-kanalizacyjnych; • efekty wywołane dodatkowymi kosztami gospodarstwa domowego (efekty budżetowe) i przedsiębiorstw (efekty kosztowe); • spadek przychodów i energochłonności produkcji; • zwiększenie zapotrzebowania na surowce ze względu na brak inwestycji proekologicznych
Efekt podwójny, łączny lub niewykluczający, wspólny dla trzech rodzajów czynników: negatywny i pozytywny		
<ul style="list-style-type: none"> • oddziaływanie na produktywność; • efekty uczenia się; • efekty mnożnikowe; • skutek polityczny; • pojawienie się społecznie odpowiedzialnej polityki finansowania; • zmiany w systemie finansowym pociągające za sobą zmiany w postrzeganiu czynników ESG (zagrożeń i efektów pozytywnych); • przejrzystość dotycząca spraw środowiskowych w decyzjach i raportach podmiotów i instytucji 		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.Ziolo, B.Z.Filipiak, I.Bąk, K.Cheba, D.M.Tîrca, I.Novo-Corti: *Finance, Sustainability and Negative Externalities. An Overview of the European Context. Sustainability* 2019, 11, 4249.

ESG staje się coraz bardziej złożoną formą ładu korporacyjnego obejmującą istotne kwestie prawne, ekonomiczne, w tym finansowe. Ponieważ ramy, reguły, dobre praktyki stają się podstawą wymogów prawnych, wymagana jest zarówno wiedza, jak i zasoby finansowe, aby zażegnać ryzyko i wykorzystać możliwości, jakie stwarza nowe środowisko związane ze zrównoważonym rozwojem. W literaturze wskazuje się coraz częściej, że cele zrównoważonego rozwoju można powiązać z celami finansowymi –

a sprawny system finansowy powiązany z sustainability może przyspieszyć zmiany w kierunku realizacji SDG's.²⁸⁷ Spełnienie kryteriów ESG, często staje się kluczowym wskaźnikiem, wskazującym na dobre zarządzanie, przygotowanie do zarządzania zmiennością i wysokie prawdopodobieństwo osiągnięcia lepszych wyników finansowych w czasie. Dawcy kapitału chcą wykorzystać skłonność do społecznej odpowiedzialności i inwestować w przedsięwzięcia sprzyjające realizacji celów zrównoważonego rozwoju i wyrzucić pozytywny wpływ.²⁸⁸ Zatem istotnym staje się transponowanie efektów zewnętrznych na ryzyko ESG oraz polityki rządu wspierające zarządzanie nim oraz eliminację negatywnych efektów zewnętrznych. W ostatnim czasie UE kreuje nowe polityki dedykowane zarządzaniu ryzykiem ESG, co implikuje zmiany w podejściach i politykach krajów członkowskich. W tabeli 7.8. przedstawiono elementy składające się na ryzyka ESG wraz z politykami publicznymi na rzecz ich łagodzenia.

Przedstawione powyżej stanowisko wobec transpozycji ryzyka ESG na sektor finansów publicznych jest związane z ogólną transpozycją rozwoju w zrównoważony rozwój.²⁸⁹ Na rysunku 7.2. zaprezentowano transpozycję ryzyka ESG na finanse publiczne, system finansowy wraz z transpozycją zmian spowodowanych zmianą paradygmatu.



Rysunek 7.2. Transpozycja ryzyka ESG na sektor publicznych w świetle zmian paradygmatu finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne.

²⁸⁷ T. Lagoarde-Segot: *Financing the sustainable development goals*. Sustainability 2020, 12, 2775; M. Ziolo, B. Z. Filipiak, I. Bąk, K. Cheba: *How to design more 867 sustainable financial systems: The roles of environmental, social, and governance factors in the decision-making process*. Sustainability 2019, 11(20), 5604, <https://doi.org/10.3390/su11205604>; P. Jones, D. Hillier, D. Comfort: *The Sustainable Development Goals and the Financial Services Industry*, Athens Journal of Business & Economics 2017, 3 (1), pp. 37–50

²⁸⁸ Tu brakuje treści przypisu zostawiłam dwa wiersze

²⁸⁹ Wskazuje na to: B. Ryszawska, *Sustainability transition needs sustainable finance*. Copernican Journal of Finance & Accounting 2016, 5(1), 185–194. <http://dx.doi.org/10.12775/CJFA.2016.011>

Tabela 7.8. Elementy składające się na ryzyka ESG wraz z politykami publicznymi na rzecz ich łagodzenia

Rodzaj ryzyka ESG		Definicja ryzyka (składowe elementy)	Transpozycja ryzyka: Polityki z nowego zielonego ładu przyjęte przez Komisję Europejską a realizowane przez kraje członkowskie UE, działania państw członkowskich w ramach ograniczenia ryzyka ESG
Czynniki środowiskowe („E”)	Zmiany klimatyczne	<ul style="list-style-type: none"> Fizyczne zdarzenia pogodowe: ostre (np. burze) i chroniczne (np. wzrost temperatury) warunki pogodowe spowodowane zmianami klimatu Przejęcie na gospodarke niskoemisyjną: proces dostosowania do gospodarki niskoemisyjnej (napędzany polityką, technologią, nastrojami konsumentów i innymi) Emisje i wystąpienie śladu węglowego: wpływ działalności gospodarczej na środowisko pod względem emisji dwutlenku węgla i śladu środowiskowego Inne: efektywność energetyczna 	<ul style="list-style-type: none"> ambitne cele klimatyczne czysta, przystępna cenowo i bezpieczna energia zrównoważona i inteligentna mobilność
	Zasoby naturalne i zanieczyszczenie	<ul style="list-style-type: none"> Gospodarka odpadami / emisje toksyczne: zarządzanie odpadami i łagodzenie toksycznych emisji generowanych przez działalność Gospodarka wodna: zarządzanie rzadkimi zasobami, takimi jak woda Różnorodność biologiczna i użytkowanie gruntów: wykorzystanie naturalnych gruntów i ochrona bioróżnorodności ekosystemu Pozyskiwanie surowca: zrównoważony łańcuch dostaw i praktyki zakupowe Inne tematy: wylesianie, broń jądrowa, zanieczyszczenie powietrza 	<ul style="list-style-type: none"> ekologizacja wspólnej polityki rolnej / strategia „od pola do stołu” zachowanie i ochrona różnorodności biologicznej przejęcie na gospodarke o obiegu zamkniętym i zmniejszenie zanieczyszczenia poprawa zarządzania przestrzenią morską
Czynniki społeczne („S”)	Zarządzanie wewnętrznymi interesariuszami	<ul style="list-style-type: none"> Prawa pracowników: zapewnienie podstawowych praw pracowników poprzez pozytywne stosunki pracy, bezpieczne warunki pracy i uczciwe płace Różnorodność i kultura: tworzenie środowiska pracy, które promuje satysfakcję / morale pracowników, integrację i różnorodność 	<ul style="list-style-type: none"> przestrzeganie praw człowieka uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach polityki UE UE w roli światowego lidera programy rozwoju społecznego (tj. relacje ze społecznościami i lokalnymi powinny przyczyniać się do rozwoju tych

Tabela 7.8. cd.

Rodzaj ryzyka ESG	Definicja ryzyka (składowe elementy)	Transpozycja ryzyka: Polityki z nowego zielonego ładu przyjęte przez Komisję Europejską a realizowane przez kraje członkowskie UE, działania państw członkowskich w ramach ograniczenia ryzyka ESG
	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzanie talentami: oferowanie rozwoju kariery i szkolenia pracowników oraz zarządzanie zatrudnieniem i utrzymaniem pracowników • Inne tematy: zdrowie i bezpieczeństwo, kultura, równość rasowa 	<ul style="list-style-type: none"> • społeczność; wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego; inwestycje społeczne; rozwijanie kompetencji; promowanie i ochronę dóbr kultury oraz zasobów przyrodniczych)
Zarządzanie interesariuszami zewnętrznymi	<ul style="list-style-type: none"> • Relacje społeczne: działanie jako dobry obywatel, który chroni prawa człowieka, jest odpowiedzialny przed lokalną społecznością i zapewnia dostęp do podstawowych potrzeb klienta, poprzez jakość produktu, prywatność danych i uczciwe ujawnianie / marketing/promocja • Inne tematy: publiczne mieszkalnictwo, dyskryminacja, praca dzieci, obrona i broń, cyberbezpieczeństwo 	
Czynniki zarządzające („G”)	<ul style="list-style-type: none"> • Niezależność zarządu/kierownictwa: zgodność interesów zarządu i akcjonariuszy w celu obiektywnego podejmowania decyzji i mniejszych możliwości okopania się • Skuteczność zarządu: struktury i różnicowane pochodzenie członków prowadzące do lepszego podejmowania decyzji 	<ul style="list-style-type: none"> • uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach polityki UE • UE w roli światowego lidera • wprowadzenie zasad ładu organizacyjnego • integrowanie odpowiedzialności społecznej z działaniami jednostki sektora publicznego • aspekty pracownicze (tj. obejmujące wszystkie polityki i praktyki związane z pracą wykonywaną w obrębie lub w imieniu podmiotu, w tym zadania zlecane podwykonawcom; godne wynagrodzenie; tworzenie miejsc pracy) • raportowanie społecznie odpowiedzialne • wprowadzanie dobrych praktyk etyki zawodowej służby, w tym antykorupcyjnych
Zachowania organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • Etyka biznesowa: promowanie kultury zrównoważonych praktyk biznesowych i zapobiegania nadużyciom • Własność i kontrola: zagwarantowanie zbieżności interesów poprzez niską koncentrację władzy i zrozumienie środków zapobiegających przejęciu • Audyt i podatki: stosowanie się do najlepszych praktyk i mechanizmów monitorowania w celu zmniejszenia 	

Tabela 7.8. cd.

Rodzaj ryzyka ESG	Definicja ryzyka (składowe elementy)	Transpozycja ryzyka: Polityki z nowego zielonego ładu przyjęte przez Komisję Europejską a realizowane przez kraje członkowskie UE, działania państw członkowskich w ramach ograniczenia ryzyk ESG
	częstotliwości i skali skandale, oszustwa, uchylanie się od płacenia podatków itp. <ul style="list-style-type: none"> Inne tematy: korupcja, przekupstwo, wymuszenia i pranie pieniędzy, uchylanie się od płacenia podatków, oszustwa, praktyki antykonkurencyjne 	<ul style="list-style-type: none"> wprowadzenie norm środowiska pracy, w tym BHP oraz przeciw mobbingowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Gasiński, S. Pijanowski: *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, Ministerstwo Gospodarki, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2010; Communication from the Commission, *The European Green Deal*, COM/2019/640 final; Document 52019DC0640; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of The Regions Empty on a new approach for a sustainable blue economy in the EU, *Transforming the EU's Blue Economy for a Sustainable Future*, COM(2021) 240 final, Document 52021DC0240; *Development of tools and mechanisms for the integration of environmental, social and governance (ESG) factors into the EU banking prudential framework and into banks' business strategies and investment policies*, BlackRock Financial Markets Advisory, European Commission, NoFISMA/2019/024/D, December 2020.

Sektor publiczny, w tym publiczny filar systemu finansowego pełni w tej transpozycji kilka funkcji, wśród których można wymienić:

- funkcje kreatora nowych wartości – zmienia poprzez przepisy prawa, publikowanie dobrych praktyk, jak również działania organizacyjno-regulacyjne podejście, rozumienie jak i praktykę związaną z postrzeganiem, analizą, mitygacją i przygotowaniem się na ryzyka ESG;
- klasyczną funkcję alokacyjną – polegającą na oddziaływaniu przez państwo na kierunki alokacji zasobów w gospodarce, z uwzględnieniem polityki sustainability i społecznej odpowiedzialności, poprzez nakładanie obciążeń podatkowych czy też podział czynników produkcji (pracy i kapitału) między różnorodne zadania, umożliwiającym podniesienie poziomu społecznej świadomości w zakresie społecznej odpowiedzialności ale również i zamożności społeczeństwa;
- funkcję stymulacyjną – oddziaływania na gospodarkę, w tym na rynkowy filar systemu finansowego w zakresie dostosowania się do polityk na rzecz zrównoważonego rozwoju, które realizuje każde z państw członkowskich;
- funkcję stabilizacyjną – opartą na oddziaływaniu na koniunkturę gospodarczą, poprzez wykorzystanie polityk publicznych dedykowanych zrównoważonemu rozwojowi, prowadzenie polityk przeciwdziałania wahaniom koniunktury (stabilizacja gospodarki) z wykorzystaniem nowych i już wbudowanych w system finansowy automatycznych stabilizatorów gospodarki;
- funkcję informacyjną – poprzez promowanie, publikację informacji na temat realizacji zasad sustainability, społecznej odpowiedzialności i dobrych praktyk, jak również promowanie zasad społecznej odpowiedzialności, zasad wynikających z „dobrego rządzenia” oraz promowania praw człowieka. W ramach tej zasady ważne jest również promowanie już podjętych działań przez rządy, wskazywanie na ich efekty oraz na pozytywne i negatywne skutki związane z pozytywnymi i negatywnymi efektami zewnętrznymi ryzyk ESG.

Trzeba pamiętać, że zmiana klimatu i degradacja środowiska stanowią zagrożenie dla Europy i reszty świata. Takimi zagrożeniami są również zagrożenia społeczne wywołujące negatywne skutki w obszarze zdrowia, w tym zdrowia psychicznego. Nie bez znaczenia pozostają czynniki społeczne, które oddziałują na zdrowie, życie i rozwój jednostki ludzkiej oraz całych społeczeństw. Miejsce pracy, środowisko pracy kreuje również zagrożenie. Ważne staje się nie tylko rozumienie, ale zrozumienie, że finanse publiczne są źródłem przemian, finansują przemiany, ale i ponoszą koszty związane z edukacją, dostosowaniem i przemianami międzysektorowymi. Europa i świat potrzebują nowej strategii, narzędzi, instrumentów i ukierunkowanych funduszy pozwalających przenieść w nowoczesny, zasobooszczędny i konkurencyjny wymiar poszczególne gospodarki. Te działania inicjują rządy poszczególnych państw, organizacje międzynarodowe, ale nie sposób je zacząć bez oszacowania ryzyka ESG oraz wsparcia finansowego pochodzącego z budżetów publicznych.

4. Rola zrównoważonych finansów publicznych w redukowaniu skutków ryzyka ESG

Dwa istotne aspekty warte rozważania podczas dyskusji nad wpływem zrównoważonych finansów publicznych na redukowanie skutków ryzyka ESG dotyczą ograniczania ryzyka środowiskowego oraz (jak pokazują bieżące doświadczenia płynące z pandemii) ryzyka zdrowotnego. Ryzyko środowiskowe związane ze zmianami klimatu było głównym przedmiotem zainteresowań tuż przed wybuchem pandemii Covid-19 (m.in. Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Paryż 2015) natomiast obecnie znacząco wzrosła także rola ryzyka zdrowotnego. Wśród głównych negatywnych skutków ryzyka ESG, w tym środowiskowego i społecznego wymienia się takie jego konsekwencje jak²⁹⁰:

- wpływ na ekosystemy i krajobrazy przejawiający się poprzez zanieczyszczenie wód gruntowych, lasów, rzek, mórz i oceanów, wylesianie;
- globalne zanieczyszczenie i zmiana klimatu;
- zanieczyszczenia tzw. lokalne dotyczące zanieczyszczenia powietrza, wód, gleby na danym obszarze;
- nadmierna eksploatacja i marnotrawstwo zasobów naturalnych;
- depopulacja fauny i flory;
- utarta bioróżnorodności ekosystemów;
- wpływ na społeczności m.in. migracje, wysiedlenia, bezrobocie;
- nadużycia w zakresie praw człowieka m.in. przemoc, handel ludźmi, praca nieletnich, nieprzestrzeganie prawa pracy, praca pod przymusem lub praca niewolnicza;
- szeroko rozumiana dyskryminacja;
- wykluczenie;
- korupcja, łapówki;
- przestępstwa podatkowe, optymalizacja podatkowa, unikanie opodatkowania;
- nieuczciwa konkurencja;
- wprowadzająca w błąd komunikacja m.in. *greenwashing*.

Każdy z potencjalnych, wymienionych skutków kreowanych przez ryzyko ESG może być skutecznie zredukowany poprzez odpowiednio dobrane instrumentarium zrównoważonych finansów publicznych (tabela 7.7). W sferze ograniczania skutków ryzyka środowiskowego dominującą rolę pełnią w tym zakresie instrumenty, które są jednocześnie zaliczane do grupy ekonomicznych instrumentów polityki ekologicznej²⁹¹:

²⁹⁰ S. Glossner: *ESG Incidents and Shareholder Value*, February 17, 2021, s. 37. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3004689> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3004689>

²⁹¹ A. Wasiuta: *Ekonomiczne instrumenty polityki ekologicznej w kontekście zarządzania środowiskowego*. [w] *Współdziałanie systemu zarządzania i inżynierii produkcji. Teoria i praktyka*. Red. T. Noch, J. Saczuk, Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Wyższej, Gdańsk 2015, s. 231.

Tabela 7.7. Instrumenty zrównoważonych finansów publicznych a redukcja następstw ryzyka ESG

Rodzaj ryzyka	Instrumentarium
Środowiskowe	Podatki i opłaty środowiskowe, subwencje, dotacje, ubezpieczenia
Spoleczne	Mikrofinanse, dotacje, subwencje, obligacje
Zarządcze	Kontrola, audyt, monitorowanie, ewaluacja

Źródło: opracowanie własne.

- ekopodatki i ekoopłaty (opłaty za emisje/odprowadzanie ścieków, opłaty za korzystanie ze środowiska, opłaty usługowe, opłaty administracyjne, opłaty produktowe, opłaty koncesyjne);
- subwencje (dotacje i pożyczki, zwolnienia i ulgi podatkowe, preferencyjne zasady kredytowania);
- bodźce finansowe wspierające egzekucję prawa (kary pieniężne, zaliczanie kar, odszkodowań i odsetek od tych kar do wydatków zwiększających podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym);
- ubezpieczenia ekologiczne (przymusowe i dobrowolne).

J.Śleszyński wskazuje, że „*podatkiem środowiskowym jest podatek, zidentyfikowany jako podatek w ramach metodyki ESA'95, którego podstawą jest jednostka fizyczna oddziaływania o udowodnionym, negatywnym wpływie na środowisko*”²⁹². Zgodnie z metodyką Eurostatu wyróżnia się następujące typy podatków środowiskowych²⁹³: podatki od energii (*energy taxes*), podatki od transportu (*transport taxes*), podatki od zasobów naturalnych (*resources taxes*), podatki od zanieczyszczeń (*pollution taxes*). W 2019 r. państwa Unii Europejskiej (UE) zgromadziły 330,6 mld euro dochodów pochodzących z podatków środowiskowych. Wartość ta stanowi 2,4% PKB Wspólnoty i 5,9% całkowitych dochodów budżetowych UE z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. Gros podatków środowiskowych stanowią podatki energetyczne (w 2019 r. – 77,9%). Podatki transportowe stanowią 18,9%, a podatki od zanieczyszczeń i zasobów są znacząco niższe – 3,2%²⁹⁴. W UE stosunek dochodów z podatków na ochronę środowiska do PKB wahał się w 2019 r. od 1,4% (Irlandia) do 3,9% (Grecja). Podatki energetyczne stanowiły ponad połowę dochodów z podatków środowiskowych we wszystkich państwach członkowskich UE w 2019 r., i stanowiły zarazem największe źródło podatków środowiskowych w Czechach, Rumunii, Luksemburgu, Estonii i na Litwie (ponad 90% całkowitych dochodów podatkowych). Podatki transportowe były drugim co do wielkości źródłem dochodów w grupie podatków środowiskowych we wszystkich państwach członkowskich UE

²⁹² J.Śleszyński: *Podatki środowiskowe i podział na grupy podatków według metodyki EURO-STATU*. OPTIMUM. Studia Ekonomiczne NR 3 (69) 2014, s. 55.

²⁹³ Ibidem.

²⁹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics#Environmental_taxes_in_the_EU dostępn.: 28.04.2021.

z wyjątkiem Estonii i Litwy. Udział podatków transportowych w całości był szczególnie wysoki w Danii, Irlandii i na Malcie²⁹⁵. Podatki środowiskowe są istotnym elementem oddziaływania wkomponowanym w osiąganie celów tzw. Europejskiego Zielonego Ładu m.in. uzyskania neutralności klimatycznej do 2050 r. Dotyczy to m.in. zmian w zakresie europejskiej dyrektywy w sprawie podatku energetycznego²⁹⁶. Obok podatków w poszczególnych państwach funkcjonuje szereg opłat środowiskowych, a wśród nich²⁹⁷:

- opłaty o charakterze emisyjnym, za wprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska (opłaty za emisję do powietrza, opłaty za zrzut ścieków, opłaty za składowanie odpadów, opłaty za hałas);
- opłaty produktowe;
- opłaty użytkowników: opłaty za usługi związane z ochroną środowiska, opłaty za korzystanie z zasobów i usług środowiska, opłaty za dostęp do środowiska;
- opłaty administracyjne;
- opłaty karne.

W ostatnim okresie dyskutuje się o nowych formach opłat m.in. o tzw. opłacie od plastiku. Zamierzenia znaczącej redukcji wykorzystania plastiku sprzeniewierzyła jednak pandemia Covid-19, która spowodowała efekt odwrotny mianowicie jego wykorzystanie na szeroką skalę, zdecydowanie szerszą, niż przed wystąpieniem licznych zachorowań na SARS-CoV2. Ważnym instrumentem w redukowaniu skutków ryzyka ESG są ubezpieczenia, choć funkcjonują one głównie jako produkty komercyjne oferowane gospodarstwom domowym i przedsiębiorcom przez towarzystwa ubezpieczeniowe. W kontekście zrównoważonych finansów publicznych wspomnieć można o obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych niwelujących skutki wykluczenia determinowane np. niezdolnością do pracy wynikającą z choroby lub niepełnosprawności. Obok podatków i opłat istotnym źródłem finansowania ochrony środowiska i przeciwdziałania skutkom ryzyka środowiskowego jest formuła funduszy celowych. Fundusze celowe funkcjonują na poziomie Unii Europejskiej ale także w poszczególnych państwach członkowskich. Rolą funduszy jest koncentrowanie środków pochodzących z kar i opłat za korzystanie ze środowiska oraz ich alokowanie w tzw. cele środowiskowe. W Polsce są to odpowiednio Narodowy (NFOŚiGW) i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) oraz Fundusz Leśny²⁹⁸. Podstawą dla działalności NFOŚiGW oraz WFOŚiGW jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁹⁹. Fundusz leśny działa w oparciu o przepisy ustawy o lasach z dnia 28 września 1991 r.³⁰⁰. Istotnym instrumentem niwelującym

²⁹⁵ Ibidem.

²⁹⁶ <https://www.taxjournal.com/articles/european-commission-s-tax-policy-2019-to-2024-what-can-we-expect>(dostęp:28.04.2020)

²⁹⁷ D. Burzyńska: *Ekopodatki podstawą reform systemu podatkowego*. Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica 208, Łódź 2008, s. 28-29.

²⁹⁸ D. Miśkiewicz: *Finansowanie ochrony środowiska a koncepcja zielonej bankowości*. [w] *Sfera finansowa wobec wyzwań zrównoważonego rozwoju*. Red. K. Raczkowski, M. Ziolo, CeDeWu, Warszawa 2017, s. 137-157.

²⁹⁹ Dz.U. 2020 poz. 1219.

³⁰⁰ Dz.U.2020.0.1463.

skutki ryzyka środowiskowego lub działającym prewencyjnie są programy unijne zapewniające finansowanie celowe dla działań redukujących lub zapobiegających skutkom ryzyka ESG. Źródłem finansowania tych programów są głównie Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). W tym miejscu warto wskazać także na czasowe wsparcie, jakie jest udzielane państwom członkowskim poprzez finansowanie z Funduszu Spójności. W okresie pandemii powołano szereg instrumentów finansowych i programów wsparcia mających łagodzić społeczno-gospodarcze konsekwencje ryzyka zdrowotnego determinowanego pandemią. Szacuje się, że Unia Europejska wydatkowała dotychczas 11,14% swojego PKB w ramach pakietów stymulujących mających przeciwdziałać skutkom Covid-19³⁰¹. Niezależnie od programów pomocowych funkcjonujących podczas pandemii ryzyko społeczne ogranicza się poprzez instrumenty dostępne w ramach mikrofinansowania. Mikrofinanse definiuje się jako podstawowe usługi finansowe, które oferowane są mikroprzedsiębiorcom i osobom wykluczonym społecznie lub zagrożonym tym wykluczeniem (np. osoby o niskich dochodach)³⁰². Mikrofinanse dają zatem szansę na odwrócenie negatywnego następstwa ryzyka społecznego jakim jest wykluczenie społeczne i umożliwiają tzw. proces inkluzji czyli włączenia społecznego. Mikrofinanse obejmują m.in. mikropożyczki, mikrokredyty, mikrooszczędności, mikroubezpieczenia i inne produkty finansowe jak np. leasing³⁰³. Mikrofinanse pozostają w gestii oddziaływania zarówno sektora publicznego, sektora prywatnego jak i NGOs. W szczególności do kategorii instytucji mikrofinansowych w kontekście zrównoważonych finansów publicznych wyróżnia się publiczne instytucje mikrofinansowe. W Polsce główną rolę w sferze koordynacji i organizacji mikrofinansowania pełni Bank Gospodarstwa Krajowego. Warto zwrócić uwagę na dwie inicjatywy wpisujące się w koncepcję mikrofinansowania: JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) oraz JASMINE (*Joint Action to Support Microfinance Institutions*), a także warto podkreślić rolę funduszy pożyczkowych działających od lat 90. XX. w Polsce³⁰⁴. Na koniec należy zaznaczyć rolę odpowiedzialnych inwestycji publicznych i wydatków budżetowych z nimi związanych lub szerzej tzw. inwestycji publicznych „mających wpływ” na sferę społeczną i na środowisko naturalne. Ten rodzaj inwestycji i ich realizacja wspierane jest poprzez proces zielonych (lub szerzej zrównoważonych) zamówień publicznych pozwalających określić wagi dla czynników niefinansowych istotnych przy wyborze wykonawcy. Inwestycje tego rodzaju pozwalają na realizację przedsięwzięć przyjaznych środowisku oraz prospołecznych. Nie jest to jedyna forma wsparcia, w zakresie np. transformacji energetycznej w kierunku odnawialnych źródeł energii, czy termomodernizacji budynków ważnym elementem są odliczenia i ulgi podatkowe, czy

³⁰¹ <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp/>(dostęp: 30.04.2021)

³⁰² From exclusion to inclusion through microfinance critical issues, 2008 www.findvga-teway.org (dostęp: 30.04.2021)

³⁰³ J. Kłobukowska: *Mikrofinanse w Europie*. Oeconomia Copernicana 2013 Nr 2, s. 137.

³⁰⁴ A.Alińska, I.Czepirska: *Polityka publiczna wobec sektora mikrofinansów – analiza stanu i kierunki zmian*. Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace / Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2018, nr 3, s. 209–211.

systemy dopłat w przypadku pozyskiwania finansowania ze źródeł zewnętrznych lub współfinansowanie (dopłaty) do inwestycji w formie dotacji (przykład dofinansowania „oczek wodnych”)³⁰⁵. Zrównoważone finanse publiczne oferują szerokie spektrum instrumentów bezpośrednich i pośrednich pozwalających na redukcję negatywnego wpływu ryzyka ESG. Instrumenty te oferowane są zarówno na poziomie krajowym, ale wsparcie funkcjonuje także na poziomie Wspólnoty Europejskiej. W zakresie ryzyka środowiskowego wywieranie postaw prośrodowiskowych oraz wpływ na decyzje przyjazne środowisku podejmowane przez uczestników rynku zapewnia się poprzez podatki środowiskowe oraz system opłat, dodatkowo wydatkuje się środki z budżetów publicznych głównie w formie dotacji na finansowanie wydatków wspomagających przedsięwzięcia prośrodowiskowe. W zakresie oddziaływania na skutki ryzyka społecznego wykorzystuje się mikrofinansowanie, finansowanie w formie obligacji społecznych, czy np. koronaobligacji a także bezpośrednio wydatkowanie z budżetu w postaci dotacji ma działania wspomagające inkluzję społeczną. W kontekście ryzyka zarządczego sprawdzają się instrumenty monitorująco-kontrolne oraz audyt i ewaluacja.

Podsumowanie

W opracowaniu przedstawiono zmianę paradygmatu finansów publicznych w gospodarce, implikującego zmiany w publicznym systemie finansowym. Z dominującego spojrzenia na finanse publiczne z perspektywy budżetu i jego stabilności, skupiając się jedynie na roli sektora publicznego jako dostarczyciela dóbr i usług publicznych gromadzącego dochody, podejmującego interwencję publiczną, wykazano na konieczność uwzględnienia alternatywnego spojrzenia na finanse publiczne. Celem jest wskazanie nowego kierunku finansów, który już pojawia się w Europie i potwierdzenie go wieloma inicjatywami podejmowanymi na arenie międzynarodowej.

Finanse dostosowują się do nowego trendu zazieleniania gospodarki. Co wywołuje przejście (ewolucję a czasami rewolucję) z istniejącego modelu gospodarki na model oparty na zwiększonej odpowiedzialności społecznej i środowiskowej. W tym zakresie postrzega się szczególną rolę instytucji publicznych, w szczególności rządu, który będzie wspierać, jak i oddziaływać za pomocą prawa, instrumentów i narzędzi na kierunkowe zmiany w warunkach gospodarowania, ale i w systemie finansowym. W nowym modelu akcentowano takie elementy, jak: gospodarka o obiegu zamkniętym, niskoemisyjność, efektywne gospodarowanie zasobami, czyste technologie, odpowiedzialna konsumpcja, sprawiedliwość społeczna i równość (zarówno międzypokoleniowa, jak i wewnątrzpokoleniowa). Zmienia się nie tylko postrzeganie finansów jako takich. Wraz z wypracowaniem nowego paradygmatu finansów opartego na sustainability, uwzględniającego ryzyka ESG, pojawia się nowe podejście do finansów publicznych. Jest ono zorientowane na cel i na misję wspierającą wzrost odpowie-

³⁰⁵ [https://biznes.wprost.pl/gospodarka/10431549/oczko-wodne-plus-powraca-w-ramach-programu-moja-woda-100-mln-zl.html/\(dostę: 30.04.2021\)](https://biznes.wprost.pl/gospodarka/10431549/oczko-wodne-plus-powraca-w-ramach-programu-moja-woda-100-mln-zl.html/(dostę: 30.04.2021))

działności społecznej i środowiskowej. Ponadto jest ono zorientowane na wartość związaną z realizacją celów SDG's, co jest przeciwieństwem tradycyjnej roli finansów. Finanse publiczne zawsze były instrumentem decyzji politycznych, a w nowym paradygmacie opierają się na społecznej odpowiedzialności, poszanowaniu praw człowieka, odpowiedzialnym i dobrym „rządzeniu” sprawami publicznymi, a przede wszystkim wspieraniu działań na rzecz poszanowania środowiska naturalnego. W nowym paradygmacie finansów publicznych oprócz stabilności finansowej, zwraca się szczególną uwagę na tradycyjne postrzeganie ryzyka, ale również na ryzyko ESG.

Ryzyko czynników niefinansowych z uwagi na swoje znaczenie systemowe i rosnący wpływ na sferę realną i finansową wymaga kompleksowych rozwiązań i znaczących nakładów. Ze względu na fakt, że skutki tego rodzaju ryzyka mają bardzo szeroki zasięg i skalę oddziaływania i dotyczą wszystkich uczestników rynku, ich redukcja wymaga zaangażowania państwa i środków publicznych w celu zapewnienia działań stabilizujących. Mechanizmy i instrumenty niwelowania negatywnego oddziaływania ryzyka ESG funkcjonują w ramach finansów publicznych i są dostosowane do rodzaju ryzyka, które redukują (któremu przeciwdziałają). Instrumenty fiskalne jak podatki i opłaty środowiskowe pozwalają na niwelowanie negatywnego oddziaływania na środowisko, dodatkowo poprzez wydatkowanie środków publicznych na inwestycje w zakresie ochrony środowiska realizuje się istotne zamierzenia pozwalające m.in. na transformację energetyczną w kierunku energii odnawialnej czy zrównoważoną gospodarkę wodną. W kontekście ryzyka społecznego (w tym zdrowotnego) wykorzystuje się koncepcję mikrofinansowania oraz wydatkuje środki publiczne na programy wsparcia i inwestycje wspomagające proces inkluzji społecznej. Doświadczenie pandemii Covid-19 pokazało, że niezbędne jest także wsparcie doraźnie o charakterze stabilizującym w postaci programów wsparcia dla gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych najbardziej dotkniętych skutkami ryzyka pandemii (m.in. tarcze finansowe).