

Miasta dla klimatu i powietrza

ZARYS RAPORTU

Wprowadzenie

Od samego początku odrodzone w wyniku reformy samorządowej społeczności lokalne podjęły wysiłki na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego, które po okresie zapaści cywilizacyjnej okresu PRL-u znajdowało się w fatalnym stanie. Tylko połowa miast posiadała oczyszczalnie ścieków, często tylko mechaniczne. Spora część Polski lokalnej była nieskanalizowana. Odrabianie kolosalnych zapóźnień w tym zakresie stanowiło główne pole działania inwestycyjne gospodarki komunalnej, finansowane ze środków własnych, wspierane przez fundusze krajowe i przedakcesyjne, w tym z tzw. ekokonwersji.

Jednak problem zanieczyszczeń powietrza, zwłaszcza w centrach miast, szybko stał się ważnym zadaniem władz lokalnych, które przeznaczają na poprawę sytuacji znaczne środki z utworzonych m.in. w tym celu z części opłat za użytkowanie środowiska gminnych funduszy celowych.

1. Lata 90. – gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Lakoniczne informacje na ten temat pojawiały się w dorocznych sprawozdaniach z działalności NFOŚiGW, z tym, że miały one dość ogólny charakter. Jednak wciąż można znaleźć w zasobach internetu informacje i opracowania z poszczególnych, zwłaszcza dużych miast. Wiadomo dokładnie, że największa część wydatków z gminnych funduszy była przeznaczana bezpośrednio na ochronę powietrza oraz na rozwój terenów zielonych, które – stanowiąc „płuca miast” – przyczyniały się znacząco do poprawy stanu powietrza. Takie informacje udostępnia wciąż np. miasto Poznań. Wiadomo z nich, że głównym kierunkiem działań była **likwidacja opalanych węglem lokalnych kotłowni w centrach miast i miasteczek**. W Poznaniu i wielu innych miastach zlikwidowano wszystkie takie kotłownie.

Ciekawych danych na ten temat dostarcza publikacja¹, która podsumowuje funkcjonowanie gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej we Wrocławiu. Autorzy potwierdzają, że do powodzi w 1997 roku także w tym mieście największa część środków z GFOŚiGW była kierowana na modernizację starych kotłowni węglowych („likwidacja niskiej emisji”). Po powodzi postanowiono zmienić priorytety i na czoło wysunęło się odtwarzanie zdewastowanych terenów zielonych, co także miało ważne znaczenie dla stanu powietrza w mieście.

Niestety brakuje takich opracowań, a zupełnie nie ma podsumowania efektów wydatkowania środków z gminnych funduszy OŚiGW w latach 90. w skali całego kraju.

2. 1999 – 2009 – gminny i powiatowy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W sprawozdaniach Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST znajdują się od 1999 roku pełne dane o kwotach przychodów i rozchodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie ma jednak informacji o kwotach wydatkowanych na poszczególne, określone w ustawie działania. Wielkość przychodów tych lokalnych funduszy celowych obrazuje tabela nr 1.

W ciągu tych 11 lat samorządy lokalne rozdysponowały z tych funduszy łącznie aż **8,5 mld złotych**, z czego 4 mld zł wydały gminy, 3,37 mld zł – miasta na prawach powiatu, a 1,13 mld zł – powiaty. Wydatki powiatów początkowo miały wspomagać zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych (zadanie własne gmin) w skali ponadgminnej, jednak wkrótce poszerzono zapisy dotyczące możliwych kierunków wydatkowania funduszy powiatowych, co znacznie ułatwiło dysponowanie nimi.

¹ „Fundusze ochrony środowiska” – Bolesław Gomulkiewicz, Bogdan Łukaszewicz, na stronie: <http://eko.org.pl/wroclaw/spoleczenstwo/fundusze.html>

Tabela 1. Gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i GW w latach 1999-2009 (mln zł)

rok	Gminy	powiaty	MNPP - G	MNPP - P	razem
1999	277,5	74,6	136,8	32,0	520,9
2000	348,2	107,8	205,0	46,9	707,9
2001	299,8	87,2	148,7	49,0	584,7
2002	442,2	114,2	304,8	66,9	928,1
2003	335,3	104,5	271,7	55,9	767,4
2004	322,9	101,6	288,2	69,2	781,9
2005	259,1	77,0	218,8	49,0	603,9
2006	330,5	103,3	248,3	56,8	738,9
2007	375,2	112,2	298,5	56,1	842,0
2008	453,3	123,5	318,6	63,6	959,0
2009	562,5	124,9	321,7	62,4	1 071,5
razem	4 006,5	1 130,8	2 761,1	607,8	8 506,2

Także ten okres nie doczekał się dokładniejszych podsumowań. Na podstawie fragmentarycznych informacji można oszacować, że środki te przeznaczano:

- na gospodarkę wodną - ok. 30%,
- **na ochronę powietrza** - **ok. 20%**,
- na tereny zielone - ok. 35%,
- na inne cele - ok. 15%.

Tak więc bezpośrednio na ochronę powietrza przeznaczono w tym czasie ok. **1,7 mld zł**, ale co najmniej **3 mld zł** wydane na rozwój terenów zielonych także przyczyniły się do stanu powietrza.

A przecież to nie jedyne wydatki z lokalnych budżetów samorządowych, które miały bezpośredni albo pośredni wpływ na stan powietrza, czy też szerzej – klimatu. **Dziesiątki miliardów złotych** miasta, gminy i powiaty wydały na **drogi i lokalny transport publiczny, modernizację gospodarki ściekowej i zagospodarowanie odpadów stałych**, wpływając w ten sposób pośrednio także na stan powietrza. Ponadto trwała – częściowo również z budżetów JST – modernizacja lokalnego **ciepłownictwa** oraz – mimo trudności ze strony energetyki – **oświetlenia ulic**. Coraz większe środki (uwzględniane w wydatkach najróżniejszych działów klasyfikacji budżetowej) przeznaczano na **termomodernizację** budynków, która zwykle stanowiła tylko część zadania inwestycyjnego, zatem nie można jej znaleźć w żadnym sprawozdaniu. Miasta zaczęły również prowadzić **lokalną politykę energetyczną**, nastawioną przede wszystkim na oszczędności finansowe, którym jednak zawsze towarzyszy efekt ekologiczny. W jej ramach podjęto ponadto w szerszej skali zastępowanie tradycyjnych **odnawialnymi źródłami energii**.

3. 2010 – 2015 – po likwidacji lokalnych funduszy

Likwidacja gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z dniem 1 stycznia 2010 r. w najmniejszym stopniu **nie zmieniła zaangażowania gmin i powiatów** w podjęte w poprzednim okresie działania proekologiczne, spowodowała jednak konflikty z niedoinformowanymi inspektorami NIK, którzy nie mogli doszukać się w sprawozdaniach wydatków opisanych w ustawie. W swoich raportach pokontrolnych stwierdzali oni, że gminy i powiaty nie realizują w pełni zadań, które powinny finansować z trafiających odtąd wprost do budżetów opłat za użytkowanie środowiska. Były to jednak wnioski bezpodstawne, ponieważ wydatki samorządów lokalnych na zadania związane z ochroną środowiska wielokrotnie przekraczały wysokość tych wpływów. Są jednak ujmowane w różnych działach, rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej, zatem inspektorzy nie byli w stanie ich znaleźć. *Nota bene* – jest to kolejny argument za takimi zmianami klasyfikacji budżetowej dla JST, by była ona powiązana z realizowanymi przez samorządy zadaniami publicznymi. Nie ma żadnego uzasadnienia upór resortu finansów, by klasyfikacja wydatków była wspólna dla sektora rządowego i samorządowego.

4. Od roku 2016 – czas rosnącej aktywności

Udział samorządów w realizacji globalnych celów klimatycznych został już wcześniej dostrzeżony i uznany, natomiast wzrastające zainteresowanie mediów i opinii publicznej stanem zanieczyszczeń powietrza, wyrażone m.in. powstaniem w lutym 2015 roku Polskiego Alarmu Smogowego (federacji

lokalnych ruchów ekologicznych), spowodowało podjęcie przez władze lokalne w szerszej skali wyzwań związanych ze stanem powietrza. Środowiska ekologiczne formułowały przy tym zarzuty niewystarczającego zaangażowania samorządów w tym zakresie.

Przedstawiamy zatem wyciąg ze sprawozdawczości finansowej JST, który prezentuje faktyczny, choć nadal niepełny obraz tego zaangażowania. Wciąż nie wszystkie działania ekologiczne są możliwe do odnalezienia w zestawieniach Ministerstwa Finansów, tworzonych na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST, sporządzanych według klasyfikacji budżetowej. I tak na przykład modernizacja miejskiego centrum kultury, w ramach której wprowadzono w nim ogrzewanie oparte na OZE oraz dokonano termomodernizacji obiektu, będzie ujęta w wydatkach inwestycyjnych działu **kultura**.

W obu tabelach pierwsza część przedstawia wydatki bezpośrednio wpływające na jakość powietrza, a druga – wydatki, które (poprzez modernizację wymienionych sektorów gospodarki lokalnej) pośrednio wpływają na stan środowiska naturalnego, w tym powietrza.

Wydatki JST wpływające na jakość powietrza (w tym emisji CO ₂) ZBIORCZO							
	ROZDZIAŁ	2016	2017	2018	2019	2020	RAZEM
Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	90004	755 082 193	897 044 837	1 257 942 840	1 317 493 515	1 207 669 692	5 435 233 076
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	90005	325 606 454	553 130 325	1 407 197 779	1 349 534 753	1 082 957 814	4 718 427 124
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	90008	16 255 151	22 976 072	62 469 104	68 699 299	51 642 086	222 041 712
Oświetlenie ulic, placów i dróg	90015	1 908 852 156	1 978 553 325	2 160 905 992	2 154 454 395	2 277 655 029	10 480 420 896
Pozostałe działania dot. gosp. odpadami (usuwanie azbestu)	90026				187 883 125	306 466 358	494 349 483
Gospodarka leśna	02001	71 171 170	71 462 692	81 495 814	82 526 335	85 859 406	392 515 417
Ogrody i obszary chronionej przyrody RAZEM	Dz.925	176 507 489	205 432 516	260 715 641	261 876 881	300 953 858	1 205 486 384
RAZEM		3 253 474 612	3 728 599 768	5 230 727 170	5 422 468 301	5 313 204 242	22 948 474 092
Drogi publiczne i wewnętrzne RAZEM	60011-17	15 294 513 129	19 844 932 169	26 364 461 296	25 011 328 043	24 554 799 180	111 070 033 817
Lokalny transport zbiorowy	60004	8 876 609 644	9 677 505 199	11 334 662 891	12 724 589 244	12 646 762 115	55 260 129 093
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	90001	1 504 673 087	1 590 913 716	2 849 746 442	3 070 200 196	2 717 047 557	11 732 580 999
Gospodarka odpadami komunalnymi	90002	5 412 058 298	5 621 346 413	6 184 736 504	7 622 003 534	10 296 352 642	35 136 497 391
RAZEM		31 087 854 158	36 734 697 497	46 733 607 134	48 428 121 017	50 214 961 494	213 199 241 300

Wydatki MAJĄTKOWE JST wpływające na jakość powietrza (w tym emisji CO ₂) ZBIORCZO							
	ROZDZIAŁ	2016	2017	2018	2019	2020	RAZEM
Utrzymanie zieleni w miastach i gminach	90004	162 388 166	231 054 437	524 665 590	499 563 164	372 846 080	1 790 517 437
Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu	90005	294 895 735	514 669 337	1 350 669 408	1 275 335 646	996 092 083	4 431 662 208
Ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazu	90008	6 976 164	15 463 076	54 434 642	58 786 094	42 769 042	178 429 019
Oświetlenie ulic, placów i dróg	90015	324 525 359	382 873 790	527 985 561	472 467 509	460 206 869	2 168 059 088
Pozostałe działania dot. gosp. odpadami (usuwanie azbestu)	90026				34 571 984	83 730 865	118 302 849
Gospodarka leśna	02001	1 826 971	1 951 008	2 071 332	2 192 116	5 733 267	13 774 694
Ogrody i obszary chronionej przyrody RAZEM	Dz.925	19 362 480	37 094 027	72 970 848	58 322 421	92 313 099	280 062 876
RAZEM		809 974 876	1 183 105 675	2 532 797 381	2 401 238 934	2 053 691 306	8 980 808 172
Drogi publiczne i wewnętrzne RAZEM	60011-17	10 258 519 786	14 250 719 119	19 950 555 053	18 560 196 975	18 131 051 096	81 151 042 029
Lokalny transport zbiorowy	60004	489 491 474	1 090 479 366	2 157 081 329	2 635 155 423	2 155 155 365	8 527 362 956
Gospodarka ściekowa i ochrona wód	90001	765 392 301	790 252 393	2 000 247 546	2 041 642 373	1 739 609 826	7 337 144 439
Gospodarka odpadami komunalnymi	90002	154 413 310	123 971 593	205 423 697	76 377 362	87 966 017	648 151 979
RAZEM		11 667 816 871	16 255 422 471	24 313 307 625	23 313 372 133	22 113 782 303	97 663 701 403

Należy podkreślić, że powyższe zestawienia nie obejmują termomodernizacji, modernizacji ciepłownictwa, innych elementów lokalnej polityki energetycznej itp. Nie ma w nich również coraz większych wydatków na cele ekologiczne, ponoszonych przez podmioty gospodarki komunalnej, które działają poza budżetem gminy, miasta czy powiatu (spółki komunalne, częściowo zakłady budżetowe).

Zamiast podsumowania

Celem naszego krótkiego raportu jest uświadomienie opinii publicznej **skali wydatków** ponoszonych przez miasta, gminy i powiaty **na ochronę środowiska, w tym powietrza i klimatu**. Podane kwoty mówią same za siebie. Ponosimy je, korzystając z własnych środków oraz ze wsparcia zewnętrznego – NFOŚiGW, innych funduszy krajowych, a także – w znacznym stopniu – funduszy z Unii Europejskiej i norweskich.

W ostatnim czasie postawiono nam też zarzut niedostatecznej aktywności w promowaniu programu **Czyste powietrze**. Zapomniano przy tym, że po przejęciu obsługi programu przez gminy liczba zawartych umów wzrosła tysiącrotnie. Jest ich wciąż zbyt mało, ale to właśnie gminy zapewniły taką niespotykaną dynamikę.

Biuro ZMP (Andrzej Porawski, Jan M. Czajkowski), Wrocław, 18 czerwca 2021 r.