

**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 przeznaczały 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 publikacja[[1]](#footnote-1), 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.

1. **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.

**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**.

1. **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.

1. **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.





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 tysiąckrotnie. 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.***

1. „Fundusze ochrony środowiska” – Bolesław Gomułkiewicz, Bogdan Lukaszewicz, na stronie: <http://eko.org.pl/wroclaw/spoleczenstwo/fundusze.html> [↑](#footnote-ref-1)