

**Jarosław Dziuba**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **POŻYCZKI PREFERENCYJNE Z FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ NA PRZYKŁADZIE FINANSOWANIA MIAST NA PRAWACH POWIATU**

---

**Streszczenie:** W zakresie działania jednostek samorządu terytorialnego leży wiele zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego. Finansowanie niezbędnych inwestycji w tej dziedzinie może odbywać się z wykorzystaniem preferencyjnych pożyczek udzielanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Cechują się one dużą atrakcyjnością przede wszystkim ze względu na niskie oprocentowanie, stosunkowo długie terminy spłaty oraz okresy karencji, a także możliwość umorzenia części długu. Potrzeby pożyczkowe miast na prawach powiatu jednak znacznie wykraczają poza cele związane z ochroną środowiska, co powoduje, że w przypadku tych jednostek znaczenie omawianych instrumentów jest niewielkie.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, przychody zwrotne, ochrona środowiska, fundusze celowe

### **1. Wstęp**

Istnieje wiele przesłanek, natury zarówno ekonomicznej, jak i pozaekonomicznej, przemawiających za wykorzystaniem przez jednostki samorządu terytorialnego w swojej gospodarce finansowej przychodów zwrotnych [4, s. 131-133]. Ich źródłem może być rynek kredytowo-pożyczkowy (bankowy i pozabankowy) lub rynek papierów wartościowych (głównie obligacji). Wśród oferowanych przez te rynki instrumentów można wyróżnić pożyczki udzielane na warunkach preferencyjnych. Celem artykułu jest charakterystyka pożyczek udzielanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW), a także ukazanie ich znaczenia w zaspokajaniu potrzeb pożyczkowych miast na prawach powiatu.

### **2. Istota pożyczek preferencyjnych**

Pożyczki preferencyjne charakteryzują się korzystniejszymi warunkami pozyskania w porównaniu z instrumentami komercyjnymi. Przede wszystkim ich oprocentowa-

nie jest niższe niż rynkowe, dzięki czemu, z zachowaniem wszystkich zalet finansowania zwrotnego, generują mniejsze koszty po stronie kapitałobiorcy. Następuje zatem mniejsze obciążenie budżetu bieżącego spłatą rat kapitałowo-odsetkowych. Preferencje, oprócz niższych kosztów finansowych, mogą także dotyczyć np. korzystniejszych warunków spłaty, możliwości karencji w spłacie kapitału i/lub odsetek, rozłożenia spłaty na dłuższe terminy niż oferowane przez rynek, zmniejszenia częstotliwości płacenia rat, możliwości umorzenia części lub całości zadłużenia, łagodniejszych kryteriów oceny zdolności kredytowej itp. Wszystko to sprawia, że korzystanie z „miękkiego finansowania”, jak czasem określa się kredyty i pożyczki preferencyjne, wiąże się z mniejszym ryzykiem finansowym, oddala się bowiem zagrożenie utraty wypłacalności dłużnika, stanowiące najważniejszą negatywną konsekwencję korzystania ze środków zwrotnych, m.in. wskutek tego kapitał możliwy do pozyskania może być znacznie wyższy niż w przypadku finansowania komercyjnego, a ponadto w wielu przypadkach na taką formę finansowania mogą liczyć także jednostki słabe finansowo, dla których rynek komercyjny jest niedostępny, ze względu na brak ich zdolności kredytowej.

Finansowanie preferencyjne jest oferowane zwykle przez podmioty publiczne, tworzone przez państwo w celu realizacji określonych zadań lub wspierania określonych podmiotów. Ich powołanie jest wyrazem interwencjonizmu państwowego w określonych dziedzinach, uznanych przez władzę publiczną za szczególnie ważne z ekonomiczno-społecznego punktu widzenia. W wielu krajach są to podmioty specjalizujące się wyłącznie w obsłudze jednostek samorządu terytorialnego. Dobra znajomość ich specyfiki oraz potrzeb sprzyja sprawności i skuteczności działania, a ponadto może wiązać się także z usługami dodatkowymi dla samorządów (np. doradczymi).

Inną ścieżką alokacji preferencyjnych środków pożyczkowych mogą być banki komercyjne, udzielające kredytów lub pożyczek ze środków powierzonych im przez instytucję publiczną. Bank taki administruje powierzonymi środkami, otrzymując z tego tytułu prowizję. Współpraca banków komercyjnych z instytucjami preferencyjnego finansowania może polegać również na dokonywaniu przez te instytucje dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek udzielanych przez bank z własnych środków. Atutem tych rozwiązań jest przesunięcie działań administracyjnych na banki, które jako instytucje dysponujące odpowiednimi strukturami oraz wyspecjalizowane w analizie finansowej przedsięwzięć mogą być lepszymi kontrolerami racjonalności alokowania środków finansowych [1, s. 100-104].

W Polsce nie istnieje instytucja specjalizująca się w zwrotnym finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Mogą one natomiast korzystać z preferencyjnego finansowania oferowanego przez inne podmioty, do których należą przede wszystkim Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### **3. Charakterystyka pożyczek preferencyjnych udzielanych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej**

Środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej służą finansowaniu działalności związanej z ochroną środowiska i gospodarką wodną w zakresie i formach ustalonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>. Zawiera ona szczegółowy katalog przedsięwzięć, które mogą być finansowane z wykorzystaniem środków funduszy. Dotyczą one takich dziedzin, jak: ochrona powietrza, ochrona wód i gospodarka wodna, ochrona powierzchni Ziemi, ochrona przyrody i krajobrazu oraz leśnictwo, geologia i górnictwo, edukacja ekologiczna, państwowy monitoring środowiska, nadzwyczajne zagrożenia środowiska, ekspertyzy i prace badawcze. Ze względu na zbieżność celów działania funduszy ochrony środowiska z zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego dotyczących ochrony środowiska, JST są podstawowymi beneficjentami środków funduszy. Ich alokacja może odbywać się w postaci oprocentowanej pożyczki, dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek udzielanych bezpośrednio wnioskodawcom, bankom lub innym pożyczkodawcom, udostępnienia środków finansowych bankom z przeznaczeniem na udzielanie kredytów lub pożyczek na wskazane przez fundusz programy i przedsięwzięcia, dotacji, przekazania środków jednostkom budżetowym, nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Pożyczki udzielane przez fundusze ochrony środowiska są podstawowymi instrumentami alokacji środków funduszy. Mogą one mieć charakter zarówno inwestycyjny, jak i tzw. płatniczy (pomostowy), jeśli służą zapewnieniu płynności finansowej. Zawsze jednak ich cel powinien być zgodny z zakresem działalności funduszu. Nie jest możliwe finansowanie przez fundusze zadań już zakończonych, a czasem wymaga się złożenia wniosku z określonym wyprzedzeniem względem planowanego terminu zakończenia.

Szczegółowe warunki udzielania pożyczek są określane przez fundusze w drodze uchwał ich rad nadzorczych. Dokumenty takie są wydawane corocznie, w związku z czym zasady finansowania w każdym roku mogą się nieco różnić, jednakże w swoich istotnych elementach pozostają niezmiennie. W sposób syntetyczny podstawowe parametry udzielanych pożyczek stosowane w 2009 r. ukazano w tab. 1.

Pożyczki są udzielane w drodze umowy cywilnoprawnej, a warunkiem jest posiadanie przez wnioskodawcę zdolności kredytowej oraz zabezpieczenie spłaty pożyczki w formach przewidzianych przez prawo. Fundusze w różny sposób podchodzą do kwestii badania zdolności kredytowej. Niektóre z nich samodzielnie ustalają zakres i sposób jej określania, inne polegają wyłącznie na opinii RIO o możliwości spłaty pożyczki. W niektórych przypadkach od tej oceny uzależniony jest wybór

<sup>1</sup> Tj. DzU z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.

**Tabela 1.** Zasady finansowania JST przez narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2009 r.

Fundusz	Oprocentowanie minimalne	Okres	Karencja	Umorzenie	Wysokość
NFOŚiGW	0,1-0,9 s.r.w.*	do 15 lat (25 lat)	do 18 mies. od końca zadania	do 30%	decyzja zarządu
WFOŚiGW w Warszawie	0,2-1 s.r.w. (min. 3,5%)	do 10 lat od końca okresu karencji	do 12 mies. od uruchomienia	do 30%	do 80% kosztów
WFOŚiGW w Katowicach	0,6 s.r.w. (min. 3%)	do 10 lat od końca zadania	do 12 mies. od umownej daty końca zadania	do 50%	do 80% kosztów
WFOŚiGW w Gdańsku	0,5-1 s.r.w. (min. 3%)	do 6 lat (do 10 lat dla pożyczek wyższych od 5 mln zł)	do 6 mies. od oddania zadania do użytkowania	do 30%	do 60% kosztów
WFOŚiGW w Poznaniu	0,5 s.r.w.	do 8 lat od zawarcia umowy	do 12 od umownej daty końca zadania (24 mies. od zawarcia umowy)	do 20%	do 70% kosztów
WFOŚiGW we Wrocławiu	3,5% stałe	ustalany w negocjacjach	do 12 mies. od końca zadania	do 15%	do 75% kosztów
WFOŚiGW w Krakowie	0,6 s.r.w. (min. 4%)	do 10 lat (12 lat w uzasadnionych przypadkach)	do 6 mies. (24 mies. od zawarcia umowy)	do 45% (maks. 1 mln zł)	do 90% kosztów
WFOŚiGW w Rzeszowie	0,2-0,3 s.r.w. (min. 1,5-2%)	do 10 lat	do 12 mies. od wypłaty ostatniej transzy	do 15%	do 70% kosztów
WFOŚiGW w Białymstoku	3-5%	do 7 lat (bez okresu karencji)	do 18 mies. od zawarcia umowy	do 25%	do 80% kosztów
WFOŚiGW w Szczecinie	0,05-0,2 s.r.w. (min. 2-4,5%)	do 10 lat	do 12 mies. od wypłaty ostatniej transzy	do 30%	do 75% kosztów
WFOŚiGW w Toruniu	0,7 s.r.w.	do 7 lat od umownej daty wypłaty I transzy	do 12 mies. od uruchomienia pożyczki	do 30% (maks. 1 mln zł)	do 75% kosztów
WFOŚiGW w Zielonej Górze	0,5-0,8 s.r.w. (min. 3-3,5%)	do 5 lat od wpływu I transzy do 7 lat przy współfinansowaniu UE	do 12 mies. od uruchomienia pożyczki	nie	do 60% kosztów
WFOŚiGW w Łodzi	R = s.r.w. – p.p., gdzie: p.p. od 0,5-3,5% (min. 1,5-4,5%)	do 10 lat od końca karencji, do 15 lat przy współfinansowaniu UE	do 18 mies. od zawarcia umowy lub 6 mies. od końca zadania	do 20%	do 90% kosztów
WFOŚiGW w Opolu	0,4-0,8 s.r.w. (min. 2,5% dla zadań priorytetowych, 3,5% dla innych)	do 5 lat od umownej daty wypłaty I transzy, do 10 lat przy współfinansowaniu UE	do 6 mies. od zakończenia zadania	do 15% (maks. 1 mln zł)	do 95% kosztów
WFOŚiGW w Olsztynie	0,4-1 s.r.w. (min. 2,5%)	do 5 lat (9 lat w uzasadnionych przypadkach)	do 12 mies. od wypłaty ostatniej transzy	do 30%	do 100% kosztów
WFOŚiGW w Lublinie	0,4-0,85 s.r.w. (min. 4%)	do 8 lat (10 lat dla pożyczek powyżej 1 mln zł)	tak	do 30%	do 80% kosztów
WFOŚiGW w Kielcach	3-4% zależnie od dochodów własnych na 1 mieszkańca; 0,8 s.r.w. (min. 4%) – przy współfinansowaniu UE	do 8 lat, do 10 lat przy współfinansowaniu UE	do 12 mies. od zakończenia zadania	do 20%	do 80% kosztów

\* s.r.w. – stopa % redyskonta weksli w Narodowym Banku Polskim.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6-22].

formy i wysokości zabezpieczenia. Inne stosowane warunki formalne to udokumentowanie pełnego zbilansowania finansowania kosztów zadania, wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych dotyczących korzystania ze środowiska oraz uiszczenie opłat i kar będących dochodami funduszu.

Fundusze zazwyczaj określają maksymalną dopuszczalną kwotę pożyczki względem kosztów realizowanego zadania. Wskaźnik ten wynosi od 60% (WFOŚiGW w Zielonej Górze i Gdańsku) nawet do 100% kosztów (WFOŚiGW w Olsztynie). Często limit finansowania jest uzależniony od rodzaju beneficjenta pożyczki i charakteru zadania. Wyższe limity stosuje się generalnie w przypadku podmiotów publicznych, w tym JST, oraz zadań umieszczonych na liście programów priorytetowych funduszu. Zastosowanie może mieć także dolny limit pożyczki, który np. w WFOŚiGW w Opolu wynosi 100 tys. zł.

Preferencyjność pożyczek wyraża się przede wszystkim wysokością ich oprocentowania, które jest znacznie niższe od rynkowego. Niemal wszystkie fundusze stosują stopy procentowe oparte na stopie redyskonta weksli Narodowego Banku Polskiego, z jednoczesnym określeniem minimalnego dopuszczalnego poziomu. Ich wysokość waha się od jednej dziesiątej stopy redyskontowej do pełnej stopy redyskontowej, przy poziomach minimalnych w granicach 1,5-4%. Oprocentowanie jest uzależnione od takich czynników, jak rodzaj beneficjenta i typ zadania, a zwłaszcza jego obecność na liście zadań priorytetowych. Może ono być stałe i nie ulegać zmianie przez cały okres finansowania, lub zmienne i podlegać okresowej (najczęściej rocznej) weryfikacji i dostosowania do aktualnego poziomu stopy redyskontowej. WFOŚiGW we Wrocławiu, Kielcach i Białymstoku stosują nominalnie stałą stopę, przy czym w pierwszym przypadku jej wysokość (3,5%) nie jest zróżnicowana, w drugim jest uzależniona od dochodów własnych na 1 mieszkańca (3, 3,5, 4%), a w trzecim może wynosić 3, 4 lub 5% w zależności od rodzaju zadania. W większości przypadków oprocentowanie ustalane jest w drodze negocjacji i może być wyższe od tych limitów, które mają charakter minimalnych. Fundusze nie pobierają żadnych prowizji ani opłat charakterystycznych dla kredytów i pożyczek komercyjnych.

Fundusze udzielają pożyczek na określony termin, którego maksymalna długość jest także limitowana. Wynosi ona od 5 do 15 lat, przy czym fundusze pozostawiają sobie prawo do dużej elastyczności w tym względzie. Zasadniczo istnieje możliwość w uzasadnionych przypadkach wydłużenia tego terminu, najczęściej gdy projekt jest współfinansowany środkami UE. Okres ten najczęściej jest liczony od daty wypłaty pierwszej transzy pożyczki lub od podpisania umowy, lecz zdarzają się także przykłady rozpoczęcia biegu terminu spłaty od zakończenia zadania lub zakończenia okresu karencji w spłacie. Maksymalne terminy finansowania najczęściej obejmują okres możliwej karencji w spłacie kapitału pożyczki. Waha się on od 6 do nawet 24 miesięcy, a jego początek następuje w dniu uruchomienia pierwszej transzy, w momencie zakończenia zadania albo wypłaty ostatniej transzy pożyczki.

Bardzo istotną preferencją, powodującą zmniejszenie zobowiązania JST względem funduszu, jest możliwość umorzenia części pożyczki. Nie obejmuje to jednak

wszystkich pożyczek, a wyłączenia są ustalone przez fundusz. Dotyczą one zwykle pożyczek płatniczych, krótkoterminowych oraz już całkowicie spłaconych. Wysokość dopuszczalnego umorzenia jest zróżnicowana pomiędzy funduszami, ale także w zależności od pożyczkobiorcy i realizowanego zadania. Maksymalne umorzenie wynosi od 15 do nawet 50% udzielonej pożyczki, czasem wprowadza się także maksymalny limit nominalny (np. w funduszu opolskim wynosi on 1 mln zł). Limit może ulec zmniejszeniu w określonych przypadkach, np. jeśli występują opóźnienia w spłacie, dokonano zmian w umowie w trakcie jej obowiązywania czy nastąpiło opóźnienie w rozliczeniu zrealizowanego zadania. Uzyskanie umorzenia obwarowane jest wieloma warunkami, które beneficjenci powinni spełnić. Chodzi tu przede wszystkim o prawidłowość i terminowość realizacji przedsięwzięcia, uzyskane efekty ekologiczne, terminowość spłaty dotychczasowych rat kapitałowo-odsetkowych, brak zobowiązań wobec funduszu z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar środowiskowych, a czasem przeznaczenie umorzonej kwoty na inne projekty ekologiczne. Jedynie fundusz w Zielonej Górze w 2009 r. nie umożliwił ubiegania się o umorzenie pożyczki.

Wnioski o pożyczki, według określonego wzoru, mogą być składane w dowolnym czasie i są na bieżąco rozpatrywane. Czynności administracyjne związane z obsługą udzielanych pożyczek na zlecenie funduszu mogą wykonywać banki. Fundusze ochrony środowiska w umowach pożyczki gwarantują sobie prawo kontroli jej wykorzystania oraz zabezpieczenia jej zwrotu, a także możliwość wprowadzenia sankcji (kar umownych) w przypadku nieprawidłowej realizacji umowy. Fundusz może wypowiedzieć umowę w razie stwierdzenia odstąpienia od realizacji zadania lub nieprzystąpienia do niego w terminie, nieosiągnięcia planowanego efektu ekologicznego lub rzeczowego (zgodnie z harmonogramem finansowo-rzeczowym), wykorzystania środków niezgodnie z umową, nieterminowej spłaty rat, podania we wniosku o pożyczkę nieprawdziwych informacji, utraty zdolności kredytowej itp. Wypowiedzenie umowy może skutkować natychmiastową wymagalnością niespłaconych kwot wraz z karami umownymi.

#### **4. Analiza wykorzystania pożyczek preferencyjnych z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez miasta na prawach powiatu**

Analiza wykorzystania przez JST preferencyjnych źródeł finansowania zwrotnego jest utrudniona ze względu na brak wymogu prezentacji takich danych w sprawozdaniach z wykonania budżetów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej [2], sprawozdania o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego (Rb-Z) oraz o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego (Rb-NDS) nie zawierają szczegółowej struktury rodzajowej pozyskanych kredytów i pożyczek ani zobowiązań z tych tytułów, ale ujmuje te instrumenty łącznie. Jednostki samorządu terytorialnego, mimo

że nie mają obowiązku publikacji takich danych, w licznych przypadkach dokonują tego w corocznych, opisowych informacjach z wykonania budżetów, których stopień szczegółowości jest niestety różny.

Pośrednie wnioski można wyciągnąć z analizy zadłużenia JST przeprowadzonej pod kątem kategorii wierzycieli. Ogólnie w sprawozdawczości budżetowej stosowanej do końca 2007 r. dzieli się ich na krajowych i zagranicznych. W pierwszej grupie wyróżnia się jednostki sektora finansów publicznych, bank centralny oraz banki komercyjne, natomiast w drugiej – międzynarodowe instytucje finansowe (MIF) oraz rządy i agendy rządowe. Bardziej szczegółowej klasyfikacji podlega sektor finansów publicznych, w którym wyodrębnia się trzy grupy jednostek, należących do podsektorów rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych, zgodnie z ustawą o finansach publicznych<sup>2</sup>. Ponadto wyodrębnia się jako wierzyciela Skarb Państwa. Porównanie tych danych z informacjami opisowymi z wykonania budżetów miast na prawach powiatu pozwala stwierdzić, że zobowiązania wobec podsektora rządowego dotyczą niemal wyłącznie Skarbu Państwa oraz NFOŚiGW, a zobowiązania wobec podsektora samorządowego to głównie pożyczki zaciągnięte w WFOŚiGW. Strukturę zobowiązań miast na prawach powiatu z punktu widzenia kategorii wierzycieli przedstawia tab. 2.

**Tabela 2.** Zobowiązania miast na prawach powiatu według kategorii wierzycieli

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
	w mln zł				w %			
Zadłużenie ogółem, w tym:	9 511,34	10 415,9	11 296,0	11 258,69	100,0	100,0	100,0	100,0
wierzyciele krajowi, w tym:	7 968,33	8 122,51	8 717,51	8 600,92	83,8	78,0	77,2	76,4
SFP, w tym:	659,96	617,59	845,65	804,37	6,9	5,9	7,5	7,1
grupa I (rządowy)	405,09	385,13	618,01	524,83	4,3	3,7	5,5	4,7
Skarb Państwa (SP)	0,04	12,44	266,96	204,64	0,0	0,1	2,4	1,8
grupa I bez SP-NFOŚiGW	405,05	372,69	351,05	320,19	4,3	3,6	3,1	2,8
grupa II – WFOŚiGW	250,51	231,19	226,55	278,28	2,6	2,2	2,0	2,5
Razem	655,56	603,88	577,60	598,47	6,9	5,8	5,1	5,3
grupa III	4,37	1,27	1,09	1,26	0,0	0,0	0,0	0,0
bank centralny	80,70	0,00	0,00	0,00	0,8	0,0	0,0	0,0
banki komercyjne	6 262,70	6 517,52	7 126,51	7 065,42	65,8	62,6	63,1	62,8
wierzyciele zagraniczni	1 543,01	2 292,97	2 578,69	2 657,77	16,2	22,0	22,8	23,6
rządy i agendy rządowe	21,51	17,88	55,39	0,00	0,2	0,2	0,5	0,0
MIF	1 462,66	2 261,25	2 509,81	2 596,14	15,4	21,7	22,2	23,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [3].

<sup>2</sup> Wyjątkiem jest tu przynależność Narodowego Funduszu Zdrowia do trzeciej grupy, mimo że ustawa zalicza ten fundusz do podsektora rządowego.

Wykorzystanie pożyczek preferencyjnych z funduszy ochrony środowiska rozpatrywane na podstawie analizy udziału zobowiązań z tego tytułu w zobowiązaniach ogółem jest niewielkie. W latach 2004-2006 corocznie następował spadek tego udziału z 6,9 do 5,1%. Było to spowodowane ujemną dynamiką tych zobowiązań, których wartość spadła z 655,6 mln zł do 577,6 mln zł. Na koniec 2007 r. nastąpił ponowny wzrost ich wartości do 598,5 mln zł, co stanowiło 5,3% zobowiązań ogółem. Ponad 53,5% tej sumy (320,2 mln zł) stanowiły długi wobec NFOŚiGW, których udział w zadłużeniu ogółem wyniósł 2,8%. W badanym okresie nastąpił wyraźny spadek tego wskaźnika z prawie 4,3% na koniec 2004 r., na skutek zmniejszenia się wartości zobowiązań wobec NFOŚiGW. Zadłużenie wobec WFOŚiGW w 2007 r. wyniosło 278,3 mln zł, czyli 2,5% długu ogółem. Wartość ta stanowiła 46,5% długu wobec funduszy ochrony środowiska, podczas gdy w latach 2004-2006 wskaźnik ten oscylował wokół 39%. Oznacza to wzrost roli funduszy wojewódzkich kosztem funduszu narodowego.

**Tabela 3.** Zróżnicowanie zadłużenia miast na prawach powiatu w funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
<b>Zadłużenie wobec NFOŚiGW</b>				
Liczba miast wykazujących dług	31	29	23	26
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >10%	10	7	5	5
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >25%	4	4	3	3
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >50%	2	1	1	0
Maksymalny udział w długi ogółem (%)	90,28	60,62	51,05	48,39
Średnie zadłużenie (tylko miasta wykazujące dług) (mln zł)	13,07	12,85	15,26	12,31
<b>Zadłużenie wobec WFOŚiGW</b>				
Liczba miast wykazujących dług	54	49	44	42
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >10%	9	10	9	8
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >25%	4	4	3	4
Liczba miast z udziałem w długi ogółem >50%	2	2	0	1
Maksymalny udział w długi ogółem (%)	100,00	100,00	46,81	77,20
Średnie zadłużenie (tylko miasta wykazujące dług) (mln zł)	4,64	4,72	5,15	6,63

Źródło: opracowanie własne na podstawie [3].

Analiza jednostkowa sprawozdań z wykonania budżetów miast na prawach powiatu wykazuje niewielkie zróżnicowanie w zakresie korzystania z omawianych pożyczek (tab. 3). W latach 2004-2006 zadłużenie z tytułu pożyczek wobec NFOŚiGW występowało w 42 miastach, z tym że na koniec każdego okresu takich miast było mniej niż połowa (w 2004 r. – 31, 2005 r. – 29, 2006 r. – 23 oraz 2007 r. – 26). Średnie zadłużenie z tego tytułu w miastach wykazujących taki dług wynosiło od



12,31 mln zł na koniec 2007 r. do 15,26 mln zł na koniec 2006 r. W większości przypadków udział pożyczek z NFOŚiGW nie przekraczał 10% zobowiązań ogółem, jednakże w kilku miastach był to dominujący składnik długu. Tak było np. w Świnoujściu i Łomży, gdzie w 2004 r. pożyczki z NFOŚiGW stanowiły odpowiednio 90,3 i 83,4% długu tych miast. W następnych latach wskaźnik powyżej 50% utrzymywał się tylko w Świnoujściu, jednakże na koniec 2007 r. spadł do poziomu 48,4%. Na koniec 2004 i 2005 r. tylko w 4 miastach wskaźnik udziału w długu ogółem przekraczał 25%, a w dwóch kolejnych latach takim udziałem cechowały się tylko 3 miasta.

Nieco większą powszechnością cieszyły się pożyczki zaciągane w funduszach wojewódzkich. W badanym okresie tylko 7 miast na prawach powiatu nie było zadłużonych wobec tych podmiotów, a na koniec każdego roku takie zobowiązania wykazywała większość jednostek (54 w 2004 r., 49 w 2005 r., 44 w 2006 r., 42 w 2007 r.).

Średnie zadłużenie było znacznie mniejsze niż w przypadku pożyczek z NFOŚiGW, jednak wykazywało wyraźną tendencję rosnącą z poziomu 4,64 mln zł na koniec 2004 r. do 6,63 mln zł na koniec 2007 r. Udział w zadłużeniu ogółem tylko w nielicznych jednostkach przekraczał 10%, jednakże w 2004 r. w dwóch miastach (Koszalin, Suwałki), a w 2005 r. w jednym (Suwałki) udział ten wynosił 100%. Na koniec 2007 r. maksymalnym udziałem zobowiązań wobec WFOŚiGW w długu ogółem (77,2%) odznaczało się miasto Tychy.

## 5. Podsumowanie

Warunki, na jakich udzielane są pożyczki preferencyjne przez narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, predestynują te instrumenty do bycia bardzo atrakcyjną formą pozyskiwania przez JST kapitałów zwrotnych. O tej atrakcyjności stanowią przede wszystkim oprocentowanie znacznie niższe od rynkowego oraz możliwość umorzenia części pożyczki.

Analiza zadłużenia miast na prawach powiatu wskazuje jednak na względnie niewielkie znaczenie tego źródła finansowania. Udział zobowiązań wobec funduszy ochrony środowiska w długu ogółem kształtował się w latach 2004-2007 na poziomie kilku procent, a do tego wykazywał tendencję malejącą. Tylko nieliczne jednostki cechują się dużym znaczeniem pożyczek, mierzonym dużym ich udziałem w zobowiązaniach ogółem. Większą powszechnością wykorzystania cieszy się oferta funduszy wojewódzkich. Jest to wynikiem dużej liczby tych funduszy i ich bliższych relacji z jednostkami mieszczącymi się na terenie ich działania. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest zaangażowany w finansowanie mniejszej liczby jednostek, jednakże ich średnie zadłużenie wobec tego funduszu jest znacznie większe niż wobec funduszy wojewódzkich.

Podstawowym ograniczeniem wykorzystania pożyczek preferencyjnych z funduszy ochrony środowiska jest rodzaj celów (przedsięwzięć), które mogą być przedmiotem takiego finansowania. Wydatki działu 900 klasyfikacji budżetowej „Gospo-

darka komunalna i ochrona środowiska” stanowią ok. 6% wydatków ogółem miast na prawach powiatu, a udział wydatków na ochronę powietrza i klimatu, gospodarkę ściekową i ochronę wód oraz gospodarkę odpadami mieści się w granicach 2-3% wydatków ogółem. Potrzeby finansowe, w tym pożyczkowe, miast na prawach powiatu daleko zatem wykraczają poza dziedzinę ochrony środowiska; miasta te są także zmuszone do korzystania z innych źródeł środków zwrotnych, głównie komercyjnych.

## Literatura

- [1] Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2003.
- [2] Rozporządzenie ministra finansów z 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, DzU z 2006 r. nr 115, poz. 781 z późn. zm.
- [3] Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres 2004-2007, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- [4] Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- [5] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, DzU z 2001 r. nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- [6] Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Uchwała Rady Nadzorczej nr 161/08 z dnia 20.11.2008 r., nr 197/08 z dnia 18.12.2008 r., nr 23/09 z dnia 29.01.2009 r.).
- [7] Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW we Wrocławiu (Uchwały Rady Nadzorczej nr 36/2008 z dnia 02.06.2008 r., nr 131/2008 z dnia 26.09.2008 r.).
- [8] Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.
- [9] Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie (Załącznik do Uchwały nr 199/2008 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Lublinie z dnia 24 listopada 2008 r.).
- [10] Ogólne zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze (Załącznik nr 2 do Uchwały nr 13/08 RN WFOŚiGW w Zielonej Górze z dnia 26 czerwca 2008 r.); Zasady udzielania pożyczek (Załącznik nr 3 do Uchwały nr 13/08 RN WFOŚiGW w Zielonej Górze z dnia 26 czerwca 2008 r. zm. Uchwałą nr 36/08 z dnia 19 grudnia 2008 r.).
- [11] Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji środków WFOŚiGW w Łodzi (Uchwała nr 267/XII/2008 RN WFOŚiGW w Łodzi z dnia 15.12.2008 r.).
- [12] Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (Załącznik Nr 1 do Uchwały RN 237 /2008 z dnia 23.12.2008 r.).
- [13] Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (Załącznik do Uchwały Rady Nadzorczej nr 07/09 z dnia 05.02.2009 r.).
- [14] Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW w Opolu (Załącznik do Uchwały Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Opolu nr 79/2008 z dnia 28.11.2008 r.).

- [15] Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie (Załącznik do Uchwały nr 142 /2008 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Rzeszowie z dnia 25 listopada 2008 r.).
- [16] Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku (Załącznik do Uchwały nr 68/2007 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Białymstoku z dnia 20 lipca 2007 r.; nr 17/2008 z dnia 14 marca 2008 r.; nr 76/2008 z dnia 31 lipca 2008 r.).
- [17] Zasady udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku.
- [18] Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek na 2009 r. Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (Uchwała Rady Nadzorczej nr 294/2008 z dnia 10.10.2008 r.; nr 356/2008 z dnia 15.12.2008 r.).
- [19] Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach (Załącznik do Uchwały nr 40/08 Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Kielcach z dnia 30 października 2008 r.).
- [20] Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania kredytów i pożyczek ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie na 2009 rok (Załącznik nr 1 do Uchwały nr 90/2008 z dnia 24.11.2008 r., Rady Nadzorczej WFOŚiGW w Olsztynie).
- [21] Zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków WFOŚiGW w Poznaniu na rok 2009 (Załącznik do Uchwały nr 19/426/2008 RN WFOŚiGW w Poznaniu z dnia 19.09.2008 r.).
- [22] Zasady udzielania pomocy finansowej ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie (Uchwała nr 22/08 Rady Nadzorczej WFOŚiGW z dnia 17.05.2008 r.).

## **PREFERENCE LOANS FROM ENVIRONMENT PROTECTION FUNDS AND WATER RESOURCES ECONOMY IN FINANCING TOWNS WITH DISTRICT RIGHTS**

**Summary:** The scope of local self-government units' activities covers numerous tasks related to natural environment protection. Financing indispensable investments in this domain may be performed by means of preference loans granted by environment protection funds and water resources economy. They are considered attractive mainly due to low interest offered, relatively long repayment period and grace periods, as well as the possibility of partial debt liquidation. However, loan needs of towns with district rights exceed extensively the objectives related to environment protection, which results in the fact that in case of these units the significance of the discussed instruments is low.