

ANDRZEJ MISZCZUK

Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**FUNDUSZE CELOWE
JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA
INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH
NA OBSZARACH WIEJSKICH**

Abstract: This article is aimed at presenting the domain of the financial support granted to rural gminas in Lubelskie voivodship in 1999–2002 by The Regional Fund for Environmental Protection and Water Management in Lublin. On the basis of the analysis conducted we can conclude that the Fund has supported investments in the domain of water management and water, air and land protection by landing loans and subsidies. This grant is particularly important for agricultural areas, notably these ones where needs are patently the greatest and the financial potential of gminas is on a low. Situation like that has a place in Lubelskie voivodship.

Key words: technical infrastructure, special fund, rural gminas.

Wstęp

Fundusze celowe, zwane także parabudżetami, stanowią formę organizacyjno-prawną sektora finansów publicznych¹. Tworzone są na mocy ustaw. Gromadzą środki pieniężne ze ściśle określonych źródeł i przeznaczają je na ściśle określone cele. Podkreśla się, że ich zaletą jest zapewnienie ciągłości finansowania zadań oraz możliwość kumulacji środków finansowych, zaś wadą – zwłaszcza w sytuacji występowania dużej liczby funduszy celowych – rozdrobnienie środków publicznych oraz mała elastyczność gospodarowania nimi.

Jednym z bardziej znanych w naszym kraju funduszy celowych jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

¹ S. Owsiak: *Finanse publiczne – teoria i praktyka*. PWN, Warszawa 1999, s.130-136.

(NFOŚiGW) oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW). Zostały powołane 3 czerwca 1993 r. na mocy nowelizacji *Ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska*. Tworzą system redystrybucji środków pochodzących z wpływów za korzystanie z zasobów środowiska i stanowią jedno ze źródeł finansowania inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej, przynoszących korzyści ekologiczne.

Celem w prezentowanym opracowaniu jest ukazanie zakresu wsparcia finansowego udzielonego przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie wiejskim gminom woj. lubelskiego w latach 1999-2002.

1. Zasady funkcjonowania Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie

Zasadniczymi źródłami przychodów WFOŚiGW są:

- opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz kary za przekraczanie norm ekologicznych,
- zwroty rat kapitałowych oraz odsetki od udzielonych pożyczek,
- dochody z operacji kapitałowych i odsetek bankowych.

Zestawienie przychodów WFOŚiGW w Lublinie za lata 1999-2002 zawiera tabela 1. Wynika z niej, że wpływy z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska stanowiły od 44,4% (1999) do 39,3% (2002), natomiast zwroty rat kapitałowych pożyczek wraz z odsetkami – od

Tabela 1

Przychody WFOŚiGW w Lublinie w latach 1999-2002

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
Wpływy z opłat i kar	20 109,6	44,1	18 694,5	37,3	17 980,4	32,3	21 848,8	39,3
Zwrot rat pożyczek	16 723,4	36,7	20 220,2	40,4	27 359,0	49,3	26 952,7	48,5
Odsetki od pożyczek	5 075,8	11,1	7 131,4	14,3	7 575,4	13,6	4 832,4	8,7
Przychody z operacji kapitałowych i odsetki bankowe	3 245,5	7,1	2 832,1	5,7	2 041,6	3,7	1 681,9	3,0
Pozostałe przychody	412,5	1,0	1 114,9	2,3	573,0	1,1	239,3	0,5
RAZEM	45 566,8	100,0	49 993,1	100,0	55 529,4	100,0	55 555,1	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności FOŚiGW w Lublinie.

47,8% (1999) do 57,2% (2002). Z danymi tymi koresponduje tabela 2, zawierająca podstawowe dane dotyczące wydatków WFOŚiGW w Lublinie. Wynika z niej, że udzielone pożyczki stanowią rosnącą pozycję wydatkową – od 70,4% (1999) do 76,1% (2002), malejącą natomiast – dotacje – z 22,4% do 15,9%.

Tabela 2

Wydatki WFOŚiGW w Lublinie w latach 1999-2002

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
Wyplacone dotacje	10 680,7	22,4	10 908,7	20,0	12 377,0	21,7	7 186,6	15,9
Wyplacone pożyczki	33 527,6	70,4	39 392,2	72,3	39 359,8	69,1	34 399,6	76,1
Dopłaty do kredytów	554,2	1,2	433,8	0,8	378,3	0,7	227,7	0,5
Pozostałe wydatki	2 880,3	6,0	3 732,3	6,9	4878,1	8,5	3 491,1	7,5
RAZEM	47 642,8	100,0	54 467,0	100,0	56 993,2	100,0	45 233,0	100,0

Źródło: Jak w tab. 1.

Zarówno pożyczki, jak i dotacje stanowią ważne instrumenty dofinansowania inwestycji infrastrukturalnych, realizowanych przez samorządy terytorialne. Wymagany jednak jest ich wkład własny. Maksymalna kwota pożyczki wynosi 80% kosztów zadania, a dotacji – 50%. W obu przypadkach konieczne jest uzyskanie efektu rzeczowego i ekologicznego. Pożyczki udzielane są do 5 lat, jednak w przypadku pożyczek o wartości przekraczającej 1 mln zł – okres ten może zostać wydłużony do 8 lat. Oprocentowanie wynosi od 0,4 do 0,6 stopy redyskontowej weksli w stosunku rocznym, jednak nie mniej niż 4% rocznie. Pożyczka może zostać częściowo umorzona na wniosek pożyczkobiorcy, jeśli spełnione są łącznie następujące warunki:

- zadanie zostało zrealizowane w terminie;
- został osiągnięty efekt rzeczowy i ekologiczny zadania;
- spłacono co najmniej 70% udzielonej pożyczki;
- pożyczkobiorca wywiązał się z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska i kar za przekroczenie dopuszczalnych norm ekologicznych.

Maksymalna kwota umorzenia wynosi 30% pożyczonego kapitału, natomiast odsetki spłacane są w całości.

2. Dziedziny finansowania inwestycji infrastrukturalnych z zakresu ochrony środowiska przez WFOŚiGW w Lublinie

Dane, stanowiące punkt wyjścia analizy struktury pomocy finansowej udzielonej w latach 1999-2002 przez WFOŚiGW w Lublinie, w podziale na dziedziny ochrony środowiska zawiera tabela 3. Wynika z niej, że działalność Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie koncentrowała się – w analizowanym okresie – na trzech zasadniczych dziedzinach, tj. ochronie wód i gospodarkę wodnej, ochronie powietrza oraz ochronie powierzchni ziemi.

Tabela 3

Pomoc finansowa wypłacona przez WFOŚiGW w Lublinie
w formie pożyczek, dotacji, dopłat do oprocentowania kredytów i obligacji
na zadania ekologiczne w latach 1999-2002

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %	w tys. zł	w %
Ochrona wód i gospodarka wodna	24 663,7	55,8	25 584,8	50,9	20 993,5	40,3	23 046,5	55,1
Ochrona atmosfery	12 166,7	27,5	10 772,9	21,4	15 964,1	30,6	8 995,4	21,5
Ochrona ziemi	3 790,5	8,6	10 148,1	20,2	9 957,6	19,1	3 983,6	9,5
Ochrona przyrody	906,5	2,1	1 014,8	2,0	1 138,7	2,2	1 355,0	3,3
Edukacja ekologiczna	298,2	0,7	453,0	0,9	719,6	1,4	952,2	2,3
Inne	2 383,5	5,3	2 327,3	4,6	3 341,6	6,4	3 481,2	8,3
RAZEM	44 209,1	100,0	50 300,9	100,0	52 115,1	100,0	41 813,9	100,0

Źródło: Jak w tab. 1.

W zakresie ochrony wód i gospodarki wodnej główne kierunki finansowania inwestycji dotyczyły (tabela 4):

- budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków;
- budowy sieci kanalizacji sanitarnej;
- zwiększania retencji wód powierzchniowych;
- inwestycji przeciwpowodziowych;
- budowy i modernizacji stacji uzdatniania wody;
- prac dokumentacyjnych.

Wyraźnie priorytetowy charakter miały wydatki związane z budową i modernizacją oczyszczalni ścieków oraz budową sieci kanalizacyjnej. W latach 1999-2002 w 27 gminach wiejskich woj. lubelskiego Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie wsparł finansowo budowę:

- 25 wiejskich oczyszczalni ścieków o łącznej przepustowości 11 035 m³/d;
- 16 oczyszczalni ścieków dla placówek oświatowych i opieki zdrowotnej o łącznej przepustowości 226 m³/d;

Tabela 4

Pomoc finansowa WFOŚiGW w Lublinie w zakresie ochrony wód i gospodarki wodnej w latach 1999-2002 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje
Budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków	9 179,1	590,0	10 386,4	60,0	6 892,8	25,0	6 931,5	0
Budowa kanalizacji	10 732,5	371,9	10 609,4	230,5	10 150,2	56,0	13 283,4	0
Zwiększanie retencji wodnej	220,0	1 340,9	0	2 302,4	268,0	1 192,4	581,8	522,9
Inwestycje przeciwpowodziowe	0	314,0	0	182,5	0	949,9	0	227,0
Stacje uzdatniania wody	987,5	60,0	505,0	20,0	34,4	0	441,6	0
Prace dokumentacyjne	60,0	807,9	0	25,0	30,0	467,3	0	187,3
Inne	0	0	400,0	863,6	176,0	554,1	0	621,4
RAZEM	21 179,1	3 484,7	21 900,8	3 684,0	17 551,4	3 244,7	21 238,3	1 558,6

Źródło: Jak w tab. 1.

- 12 przydomowych oczyszczalni o łącznej przepustowości 6 m³/d.
Ponadto w 7 gminach wiejskich rozbudowano oczyszczalnie ścieków uzyskując przyrost przepustowości – 471 m³/d.

W latach 1999-2002 WFOŚiGW w Lublinie wparł finansowo także budowę sieci kanalizacyjnej o łącznej długości 429,9 km w 38 gminach wiejskich woj. lubelskiego.

W zakresie ochrony powietrza pomoc finansowa WFOŚiGW dotyczyła przede wszystkim (tabela 5):

- modernizacji kotłowni, przez zmianę zasilania na gazowe, olejowe czy biomasą;
- rozbudowę sieci gazowej i ciepłowniczej;
- ograniczanie emisji z instalacji przemysłowych.

Gminy wiejskie woj. lubelskiego były beneficjentem Funduszu w przypadku pierwszego i drugiego typu zadań, natomiast trzeci adresowany był przede wszystkim do podmiotów gospodarczych.

W latach 1999-2002 przy wsparciu WFOŚiGW w Lublinie wybudowano 304,8 km sieci gazowej i 2403 przyłącza w 25 gminach wiejskich. Zmodernizowano także 395 kotłowni węglowych.

Tabela 5

**Pomoc finansowa WFOŚiGW w Lublinie w zakresie ochrony atmosfery
w latach 1999-2002 (w tys. zł)**

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje
Ograniczenie emisji z instalacji przemysłowych	1 935,0	0	693,9	0	5 064,0	0	1 369,0	0
Modernizacja kotłowni	5 022,5	2 517,8	7 116,4	1 225,3	8 863,5	647,5	5 078,5	473,5
Niekonwencjonalne źródła energii	0	0	0	0	0	0	299,0	10,0
Budowa sieci gazowej	1 845,0	0	1 044,0	16,0	760,0	0	589,0	0
Budowa sieci ciepłowniczej	668,2	178,2	677,2	0	451,0	0	1 050,0	0
RAZEM	9 470,7	2 696,0	9 531,5	1 241,3	15 138,4	647,5	8 385,5	483,5

Źródło: Jak w tab. 1.

W zakresie ochrony powierzchni ziemi, głównymi kierunkami wsparcia były (tabela 6):

- budowa wysypisk odpadów komunalnych;
- budowa zakładów utylizacji odpadów komunalnych;
- likwidacja odpadów niebezpiecznych.

W latach 1999-2002 przy wsparciu finansowym WFOŚiGW w Lublinie wybudowano 29 gminnych składowisk odpadów komunalnych, a 11 dalszych zmodernizowano i rozbudowano. Zakłady utyli-

Tabela 6

**Pomoc finansowa WFOŚiGW w Lublinie w zakresie ochrony powierzchni ziemi
w latach 1999-2002 (w tys. zł)**

Wyszczególnienie	1999		2000		2001		2002	
	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje	pożyczki	dotacje
Budowa wysypisk odpadów komunalnych	1 687,0	0	4 358,0	0	1 990,0	0	588,0	0
Budowa zakładów utylizacji odpadów komunalnych	0	0	3 000,0	121,3	3 325,1	0	697,7	0
Zakup pojemników na odpady komunalne	63,1	173,2	177,0	121,3	327,1	5,0	207,7	0
Organizacja selektywnej zbiórki odpadów	75,0	0	105,0	0	385,4	0	1 714,7	0
Likwidacja odpadów niebezpiecznych	0	802,0	0	2 003,7	10,4	3 330,0	0	0
Rekultywacja terenów zdegradowanych	100,0	99,9	200,0	12,0	117,8	0	83,7	0
Inne	726,3	64,0	49,9	0	464,0	0	617,0	73,9
RAZEM	2 651,4	1 139,1	7 889,9	2 258,3	6 619,8	3 335,0	3 908,8	73,9

Źródło: Jak w tab. 1.

zacji odpadów powstały tylko w 3 miastach, natomiast likwidacja odpadów niebezpiecznych dotyczyła, zlokalizowanych na obszarach wiejskich woj. lubelskiego, tzw. mogilników, czyli składowisk przeterminowanych środków ochrony roślin. W analizowanym okresie zlikwidowano 16 tego typu obiektów.

Zakończenie

Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, fundusze celowe mogą stanowić ważne źródło pozyskiwania środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne na obszarach wiejskich, zwłaszcza tych gdzie potrzeby w tym zakresie są największe, a potencjał finansowy gmin należy do najniższych (taka sytuacja występuje m.in. w woj. lubelskim).

Po drugie, w przypadku działalności Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mamy do czynienia z rzadko występującą zbieżnością celów polityki ekologicznej państwa z poprawą warunków życia społeczności lokalnej.

Po trzecie, działalność Funduszy wymusza na samorządach stosowanie – powszechnej w Unii Europejskiej – zasady montażu finansowego, tj. łączenia środków finansowych z różnych źródeł, dla osiągnięcia określonego celu.

Dlatego warto w toku dyskusji nad reformą finansów publicznych naszego państwa, zwrócić uwagę na konieczność pozostawienia systemu funduszy celowych związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną. Jest to szczególnie istotne w warunkach szczupłości środków finansowych, pozostających w dyspozycji państwa.