

EkoFundusz i inne polskie fundusze ekologiczne

Na początku lat 1990. ukształtował się polski system funduszy ekologicznych. Najpierw tworzył go Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW), fundusze wojewódzkie, EkoFundusz, a następnie fundusze powiatowe i gminne.

Gwarantowane przychody tych funduszy pochodziły z różnych źródeł. W przypadku EkoFunduszu była to konwersja części polskiego zadłużenia wobec Klubu Paryskiego. W przypadku pozostałych – ustawowo ustalone udziały w opłatach i karach ekologicznych. Łącznie stanowiły unikalny w skali świata mechanizm wspomagania ochrony środowiska, dostarczający kilku miliardów złotych rocznie.

Przychody EkoFunduszu oraz funduszy powiatowych i gminnych były w całości gwarantowane. Natomiast przychody NFOSiGW i funduszy wojewódzkich pochodziły w rosnącym stopniu ze zwrotu udzielonych pożyczek. Albowiem fundusze te finansowały ochronę środowiska tylko częściowo w formie dotacji. Częściowo zaś wykorzystywały instrumenty dłużne, w tym udziały kapitałowe (uprawniające do udziału w zyskach), a przede wszystkim właśnie pożyczki. Panowało nawet przekonanie, że zadaniem funduszy jest "pomnażanie" pieniędzy na ochronę środowiska. Dopiero po 2000 r. administratorzy funduszy przyznali, że owo "pomnażanie" pieniędzy na ochronę środowiska oznacza w istocie transfer międzyokresowy, polegający na ograniczeniu ich dostępności dla zaspokojenia bieżących potrzeb. W sytuacji, gdy potrzeby przyszłe mają szansę na lepsze zaspokojenie – m.in. dzięki europejskim programom ochrony środowiska – taki transfer nie ma przekonywującego uzasadnienia.

Tym niemniej działalność pożyczkowa funduszy była potrzebna. Tylko teoretycznie fundusze ekologiczne kolidują z sektorem komercyjnym, rzekomo psując rynek i odbierając podmiotom gospodarczym motywację do zaciągania kredytu. W rzeczywistości rynek kredytowy nie zawsze działa sprawnie i dobre projekty inwestycyjne nie zawsze są trafnie rozpoznawane jako bezpieczne. W rezultacie mogą nie uzyskiwać potrzebnego finansowania. Tymczasem fundusze dysponują odpowiednią wiedzą i lepiej umieją ocenić ryzyko. Mogą więc wspierać projekty, które sektor komercyjny uznałby za wątpliwe.

Jednak istotą działania funduszy ekologicznych jest oferowanie dotacji. Nawet jeśli udzielają pożyczek, to ich warunki są korzystniejsze od komercyjnych, co pozwala na obliczanie "równoważnika dotacji" (regulowanego przepisami chroniącymi konkurencję rynkową). Ów "równoważnik dotacji" jest ceną płaconą przez społeczeństwo za uzyskanie efektu ekologicznego – dla inwestora efektu zewnętrznego (zob. *Aura* 6/2009) – który byłby trudny do wyegzekwowania bez odpowiedniego wsparcia.

Mimo wszystko, krytycy funduszy zarzucają im psucie rynku przez oferowanie pożyczek na warunkach lepszych, niż osiągalne w komercyjnym sektorze finansowym. Rzeczywiście, da się znaleźć przykłady na to, że ten lub inny inwestor zaniechał starań o kredyt bankowy, licząc na wsparcie z funduszu. Ale zarówno argumenty teoretyczne, jak i przede wszystkim przeprowadzone w latach 1990. badania empiryczne potwierdzają, że dzięki funduszom ekologicznym ochrona środowiska jako jedyny sektor niekomercyjny była w stanie korzystać z ofert bankowych. Albowiem rozsądnie przyznawane dotacje nie wypierają ofert bankowych, ale – przeciwnie – umożliwiają ich wykorzystanie przez tych inwestorów, którzy w przeciwnym razie w ogóle nie podjęliby zamierzonego projektu (zob. *Aura* 3/2007).

Oczywiście można wskazać przykłady projektów błędnie wspieranych przez fundusze ekologiczne. Nie powinny one w ogóle być podjęte i tylko niepotrzebna zachęta finansowa doprowadziła do ich realizacji. Albo były one na tyle atrakcyjne finansowo, że i tak zostałyby podjęte, zaś fundusz niepotrzebnie wyłożył dodatkowe pieniądze. Tym niemniej w sumie polskie fundusze ekologiczne odegrały pozytywną rolę i wielki postęp w ochronie środowiska odniesiony w ciągu ostatnich dwóch dekad stanowi także i ich zasługę.

Fundusze ekologiczne stanowią grupę niejednorodną i są wśród nich lepiej i gorzej zarządzane. Na tym tle EkoFundusz wyróżniał się dwiema cechami. Po pierwsze, był wyjątkowo skutecznie uniezależniony od zawirowań politycznych. Wiele funduszy było traktowanych jako łup polityczny i zmieniało prezesów zaraz w ślad za zmianą w koalicji rządzącej. Żadna organizacja nie może tolerować takiej niestabilności i nawet jeśli nowy prezes był kompetentny, to nie był w stanie zrobić wiele dobrego w krótkim okresie, w jakim przyszło mu zarządzać. Natomiast EkoFundusz działał na podstawie specjalnego Statutu, przyjętego jeszcze w 1992 r. i niemal niezmiennego przez 18 lat. Statut zaś przewidywał bardzo subtelne współdziałanie Ministra Skarbu i Ministra Środowiska (pochodzących w praktyce z różnych ugrupowań) w nadzorowaniu fundacji. Dzięki temu udało się zachować dużą stabilność wewnętrzną i apolityczność. Dopiero w latach 2006-2007 Minister Skarbu i Minister Środowiska zgodnie przystąpili do likwidacji politycznej niezależności EkoFunduszu i wymiany jego kierownictwa, ale na skutek upadku rządu nie mogli swoich działań sfinalizować.

Po drugie, EkoFundusz szeroko rozpropagował ideę efektywności kosztowej (zob. *Aura* 8/2008). Wystrzegał się wspierania projektów – nawet mocno promowanych przez władze różnego szczebla – o ile koszt uzyskania efektu ekologicznego nie był zadowalająco niski. Dwa rodzaje postępowania służyły realizacji efektywności kosztowej. Przede wszystkim EkoFundusz bardzo aktywnie współtworzył projekty inwestycyjne. Wnioskodawcy mogli liczyć na kompetentną pomoc jego pracowników i radę, jak projekt poprawić, aby uczynić jego wykonanie tańszym i skuteczniejszym. Ale najważniejszym bodaj instrumentem ograniczania kosztów był system konkursów. Wiele projektów było wyłanianych właśnie w takim trybie. EkoFundusz ogłaszał nabór wniosków na określony temat, następnie szeregował je według sumarycznych zalet, w tym według kosztu uzyskania efektu ekologicznego, i wybierał najlepsze. Dzięki takim procedurom zaczęto się baczniej przyglądać kosztom, a w dalszej kolejności fundusze zebrały bazy danych, informujące o nakładach, jakie są rzeczywiście konieczne do poniesienia w danych warunkach. Teraz owe bazy danych pomagają w ocenie efektywności kosztowej wszystkim funduszom, niezależnie od tego, gdzie zostały zebrane.

EkoFundusz skończył swoją misję w 2010 r., ponieważ porozumienie z Klubem Paryskim zostało zrealizowane. Nie wykluczone, że w przyszłości przestaną działać fundusze ekologiczne zasilane opłatami i karami, a ich przychody popłyną do budżetu państwa. Jednak pozytywna rola, którą odegrały w ciągu ostatnich dwóch dekad będzie stanowiła punkt odniesienia dla ochrony środowiska jeszcze przez wiele lat.