

Korygowanie wykonalności finansowej

Ekonomia rozróżnia efektywność i wykonalność finansową. Od funduszy ekologicznych oczekuje się, żeby doprowadzały do wykonalności finansowej projektów, które są efektywne, ale nie są spontanicznie podejmowane. W tym celu fundusze oferują subwencje, nie zawsze sprowadzające się do "czystego" grantu. Praktykują pomoc w spłaceniu pożyczek, dają gwarancje kredytowe, albo same udzielają pożyczek na warunkach korzystniejszych niż dostępne na rynku.

Correcting financial viability

Economics distinguishes efficiency and financial viability. Environmental funds are expected to make financially viable efficient projects that are not undertaken spontaneously. To this end, such funds offer subsidies that are not necessarily "pure" grants. The funds help to repay loans, give credit guarantees, or borrow money on more attractive terms than those available on the market.

Narzekamy na rynek. Dziwimy się, że coś może się opłacać, a przecież nie powinno mieć miejsca. Albo – przeciwnie – coś powinno być wykonane, a nikt nie kwapi się, żeby to zrobić. Ochrona środowiska dostarcza wielu takich przykładów. Przedsiębiorcy produkują mięso wieprzowe w gigantycznych chlewniach, a przecież przy okazji dewastują przyrodę w sposób, którego nie chcemy tolerować. Z drugiej strony nie możemy pogodzić się z tym, że nikt nie chce zapłacić za ustanowienie rezerwatu w miejscu, które zasługuje na specjalną ochronę.

To, co ma szansę zrealizować się spontanicznie jest wykonalne finansowo. Natomiast to, co warto zrealizować, jest efektywne ekonomicznie. Niestety nie ma między nimi równoważności. Obie koncepcje zakładają, że korzyści uzasadniają poniesienie kosztów, ale inaczej rozumie się te słowa w obydwu przypadkach. Wykonalność finansowa oznacza, że zarówno koszty, jak i korzyści przypadają temu, co wyklada pieniądze. Zaś efektywność ekonomiczna oznacza, że zarówno koszty, jak i korzyści liczy się z punktu widzenia społeczeństwa.

Ingerencja w koszty zewnętrzne

Różnicę pomiędzy rezultatami tych dwóch podejść ekonomiści wyjaśniają za pomocą kosztów zewnętrznych (Aura 6/2009). Kalkulując wykonalność finansową nie dba się o tzw. koszty i efekty zewnętrzne, czyli wszystko to, co może przypadać komuś innemu. Tymczasem stwierdzając efektywność ekonomiczną bada się wszelkie koszty i wszelkie korzyści, a nie tylko te, które przypadają "wewnętrznie" temu, co wyklada pieniądze.

Teoretycznie oba podejścia dadzą się pogodzić dzięki tzw. podatkowi Pigou (Aura 6/2023). Jeśli jakieś przedsięwzięcie powoduje szkody, które dotyczą nie tego, co wyklada pieniądze, to należy go obciążyć stosownym podatkiem. Jeśli zaś jakieś

przedsięwzięcie daje społeczeństwu korzyści, których inwestor nie może komercyjnie sprzedać, to należy mu wypłacić stosowną subwencję. Problem w tym, że nie da się tego łatwo zrealizować. Próby opodatkowania wywołują opór, a programy subwencjonowania są wprawdzie zawsze chętnie postrzegane, ale często nie starcza dla nich pieniędzy budżetowych.

W polskiej ochronie środowiska doprowadzanie do wykonalności finansowej projektów, które są efektywne ekonomicznie bywa urzeczywistniane przez działalność funduszy ekologicznych. Udzielają one wsparcia w różnych formach, oferując pożyczki, które są oprocentowane niżej niż przez banki komercyjne, dając gwarancje kredytowe (czyli gwarantując spłatę zaciągniętego przez kogoś kredytu), albo wręczając pomoc bezzwrotną. Wszystkie owe formy sprowadzają się do subwencjonowania. Jeśli fundusz ekologiczny udziela kredytu oprocentowanego niżej niż bank, to ta różnica *de facto* przekłada się na jakąś subwencję. Pożyczając pieniądze na kredyt, bank musi oszacować ryzyko niemożności ich odzyskania i odłożyć pewną rezerwę. Dopiero jeśli ktoś zagwarantuje ich odzyskanie, bank może zrezygnować z tej rezerwy, a więc potanić kredyt. W programach pożyczkowych dopuszcza się też czasem umorzenie części zobowiązania; to dodatkowo komplikuje oszacowanie skali pomocy. W niektórych statystykach wszelkie formy wsparcia finansowego reprezentowane są za pomocą "ekwiwalentu grantowego" (*grant equivalent*), czyli teoretycznej subwencji, która odpowiadałaby temu wsparciu.

Działania polskich funduszy ekologicznych

W 2023 r. łączne przychody polskich funduszy wyniosły 11,5 mld zł, w tym z tytułu opłat ekologicznych – 5,5 mld zł. Większość tych opłat (5,1 mld zł) zasiła Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW); fundusze wojewódzkie otrzymały znacznie mniej (0,4 mld zł). W tym samym okresie wydatki były wyższe: 11,9 mld zł w narodowym funduszu i 1,6 mld zł w funduszach wojewódzkich. W tej statystyce wydatki obejmują zarówno subwencje, jak i udzielone pożyczki. Trudno oszacować, ile wynosi ich "ekwiwalent grantowy". Wolno tylko domniemywać, że w długim okresie nie może się zbytnio różnić od przychodów z opłat, bo jest to jedyne źródło mogące trwale odpowiadać subwencjom. Pozostałe wydatki mają oparcie w zwrotach udzielonych pożyczek na warunkach wprawdzie łagodniejszych niż w bankach komercyjnych, ale przecież nie tożsamy z bezzwrotną dotacją.

Fundusze publiczne mają za zadanie doprowadzać do wykonalności finansowej projektów, które bez tego nie byłyby wykonalne, choć są efektywne ekonomicznie. W tym celu należałoby przeprowadzać rachunek kosztów i korzyści (*Aura* 11/2016). Ale w praktyce taka analiza bywa bardzo skomplikowana i kontrowersyjna. Żaden fundusz nie byłby w stanie jej precyzyjnie przeprowadzić w sensownym czasie. W związku z tym powszechną praktyką jest orientacyjna tylko ocena społecznych korzyści z tytułu wykonania danego projektu i możliwości jego sfinansowania przez inwestora. Wiedzą o tym wszyscy wnioskujący do funduszy i starają się oszacować jak największą skalę społecznych korzyści i jak najskromniejszą skalę własnych możliwości finansowych.

Ale wiedzą o tym również i fundusze, starając się traktować wszystkich standardowo przez zastosowanie jednolitych zasad finansowania określonych kategorii projektów i określonych kategorii wnioskodawców. Zazwyczaj przedsiębiorstwa mogą liczyć tylko na pożyczki, bo subwencje dostępne są głównie dla jednostek budżetowych i samorządów lokalnych. Projekty z zakresu ochrony bioróżnorodności podejmowane są często przez organizacje pozarządowe, niemające żadnych przychodów, z których mogłyby cokolwiek spłacać. Zatem oczekują również subwencji.

W tym ostatnim przypadku oszacowanie korzyści jest wyjątkowo kontrowersyjne. Wiadomo, że ochrona gatunku albo odtworzenie zniszczonego ekosystemu daje społeczeństwu korzyści. Ale próby ich wyceny są kłopotliwe i narażone na kontrowersje. Z tego względu fundusze ekologiczne starają się wtedy dbać nie tyle o efektywność ekonomiczną, co raczej o efektywność kosztową (*Aura* 8/2017), czyli osiąganie efektu możliwie najmniejszym kosztem. Jeżeli już przyjmuje się, że jakiś efekt zasługuje na wsparcie, to trzeba tylko pilnować, żeby nie wydać na niego za dużo pieniędzy. Na tym polega efektywność kosztowa.

Pożyczki są najbardziej typową formą finansowania NFOSiGW. Teoretycznie powinny doprowadzać do wykonalności finansowej tego, co jest efektywne ekonomicznie. Służy temu zadaniu oprocentowanie, które jest niższe niż w bankach komercyjnych. Fundusz żąda zazwyczaj oprocentowania, które równa się trzymiesięcznemu WIBOR-owi (WIBOR, *Warsaw Interbank Offered Rate*, stopa procentowa stosowana przy pożyczkach udzielanych sobie przez banki w Warszawie), ale nie mniej niż 2%. Jest to znacznie mniej od tego, co pożyczkobiorcy mogą znaleźć na rynku.

NFOSiGW praktykuje również częściowe umorzenia. Działają one jak subwencja, ale dostarczają także dodatkowych zachęt. Po pierwsze, stymulują beneficjentów do tego, by umieli zidentyfikować przychody pozwalające na zwrot pożyczki. Po drugie, skutkują utrzymywaniem rygorów finansowych, bo beneficjenci wiedzą, że warunkiem umorzenia jest punktualność zwrotów kolejnych rat. Po trzecie, stymulują do jak najwcześniejszego osiągnięcia planowanych rezultatów, bo wystąpić o umorzenie można zazwyczaj dopiero po uzyskaniu tzw. efektu ekologicznego.

Choć umorzenia nie są automatyczne, to są dopuszczone w warunkach spłaty pożyczek, więc beneficjenci mogą z dużym prawdopodobieństwem oczekiwać ich realizacji, która przełoży się wtedy na większy "ekwiwalent grantowy". Fundusze nie obliczają jego wysokości; można tylko domniemywać, że w długim okresie musi być zbliżony do ich zewnętrznych przychodów, czyli głównie opłat ekologicznych.

Istnieje jeszcze jeden aspekt atrakcyjności pożyczek udzielanych przez fundusze ekologiczne. Wszelkie instytucje finansowe szacują ryzyko bankructwa pożyczkobiorcy albo innych kłopotów w odzyskaniu pożyczanych pieniędzy. Im to ryzyko jest większe, tym wyższe musi być oprocentowanie kredytu. W przypadku projektów ekologicznych szacowanie owego ryzyka wymaga dobrej znajomości technologii, które miałyby zostać zastosowane. Każdy bank musi więc mieć ekspertów znających się na rzeczy. Fundusze ekologiczne mają tymczasem szczególnie dobre rozeznanie w tych technologiach. Wiedzą zatem, które technologie są sprawdzone i mogą ocenić ryzyko związanej z nimi niewypłacalności niż w banku. Tak więc oferowane przez nie pożyczki – nawet

bez uwzględnienia żadnych dodatkowych ulg – mogą się okazać korzystniejsze niż gdzie indziej.