

Krajowy Plan Odbudowy

Dewastacja gospodarek w wyniku pandemii COVID-19 spowodowała uruchomienie przez Unię Europejską bezprecedensowego programu odbudowy. Część owego programu służy wspieraniu działań, które jednocześnie przyczyniają się do poprawy stanu środowiska i bezpieczeństwa energetycznego. Polskie instytucje finansowe dostały do dyspozycji nowe środki, aby przyspieszyć "zazielenianie" gospodarki.

National Reconstruction Plan

Economic damages resulting from the COVID-19 pandemic prompted the European Union to announce an unprecedented recovery programme. A part of this programme supports activities that protect the environment and enhance energy security at the same time. Polish financial institutions got new instruments to make the economy "greener".

Pandemia koronawirusa spowodowała perturbacje gospodarcze skutkujące na świecie spadkiem globalnego PKB z 87,8 w 2019 r. do 85,5 biliona USD w 2020 r. (w cenach bieżących; mierzony w cenach stałych spadek był głębszy). Wprawdzie w 2021 r. globalny PKB osiągnął poziom 97,4 biliona USD – a więc powrócił do długoterminowej tendencji wzrostowej – ale unaoczniał skalę zagrożeń i potrzebę odbudowy. Wiele osób miało nadzieję na przestawienie przy tej okazji gospodarek na tory przyjaźniejsze dla przyrody (*Aura* 6/2020).

Unia Europejska zdała sobie sprawę ze skali dewastacji gospodarek i uruchomiła znaczne środki w celu wsparcia rozwoju na swoim terenie. W budżecie na lata 2021-2027 przeznaczono na ten cel 1,2 biliona euro (1,1 w cenach z 2018 r.) plus 0,8 biliona euro (0,75 w cenach z 2018 r.) w ramach instrumentu nazwanego *NextGenerationEU* ("Unia Europejska Przyszłych Pokoleń"). Nie znajdując pełnego pokrycia w swoich bieżących przychodach, postanowiła zaciągnąć kredyt, którego spłata ma trwać kilkadziesiąt lat. Są to znaczne pieniądze, przewidziane dla wszystkich krajów członkowskich. Działka przeznaczona dla Polski wynosi około 60 mld euro, z czego ponad 40% jest do rozdysponowania w formie grantów.

Zamierzenia przyjmowane przez rządy krajów członkowskich podlegają akceptacji przez Radę Europejską. Są one generalnie zwane Planami Odbudowy i Odporności (*Recovery and Resilience Plans*). Słowo "odporność" (*resilience*) w języku ekologów oznacza specyficzną charakterystykę ekosystemów, polegającą na umiejętności dostosowania się do niekorzystnych warunków. Tymczasem plany uchwalane przez rządy mają przygotowywać gospodarki nie tylko na zmiany przyrodnicze, ale również na inne wyzwania, których dostarcza współczesność, zwłaszcza na potrzebę sprostania wyzwaniom cyfryzacji.

Struktura planu odbudowy w Polsce

W Polsce przyjęła się nazwa Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Obejmuje on inwestycje i reformy wycenione na 268 mld zł, zakwalifikowane do któregoś z sześciu obszarów: (A) odporność i konkurencyjność gospodarek; (B) zielona energia i zmniejszenie energochłonności; (C) transformacja cyfrowa; (D) efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia; (E) zielona inteligentna mobilność; oraz (F) poprawa jakości instytucji i warunków realizacji KPO. Z ochroną środowiska najściślej związany jest obszar B. Później – po rosyjskim ataku na Ukrainę – uruchomiono dodatkowy program, nazwany *REPowerEU*, o budżecie około 300 mld euro. Ma na celu przyspieszenie transformacji energetycznej i uniezależnienie Europy od rosyjskich paliw. Jest powiązany z wcześniejszymi planami przewyższania skutków pandemii i często występuje jako nowy obszar (G) krajowych planów odbudowy, nazwany w języku polskim "Bezpieczeństwo energetyczne".

Jeszcze później – uwzględniając agresywność Rosji – Komisja Europejska upoważniła Polskę do przekierowania z KPO 20 mld zł na obronność. W ten sposób figurująca w oryginalnej nazwie "odporność" okazała się ostatecznie obejmować również zdolność sprostania zagrożeniom militarnym.

Obszar energetyczny (B) dzieli się na trzy sektory, oznaczone jako: B.1 – poprawa efektywności energetycznej gospodarki; B.2 – zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii; oraz B.3 – adaptacja do zmian klimatu i ograniczenie degradacji środowiska.

Z przeznaczonej nań ogólnej kwoty 15,5 mld euro, 5,4 mld euro obejmą granty, a 10,1 mld zł – pożyczki. W sumie obszar ten pochłonie około jednej czwartej całego KPO, jednak jego część grantowa będzie stanowiła nieco mniejszy odsetek całości niż w innych obszarach. Poprawa efektywności energetycznej prowadzi do korzyści finansowych, uzasadniających zwrot otrzymanego finansowania z uzyskanych oszczędności.

Dodatkowy obszar (G), związany z bezpieczeństwem energetycznym, przewiduje dotacje w kwocie 33,2 mld zł, oraz 90,4 mld zł pożyczek, dystrybuowanych głównie przez specjalny Fundusz Wsparcia Energetyki.

KPO a międzynarodowa współpraca ekologiczna

Warto spojrzeć na obszary Krajowego Planu Odbudowy związane z ochroną środowiska z punktu widzenia zasad międzynarodowej współpracy ekologicznej (*Aura* 10/2013). Ekonomia uzasadnia potrzebę takiej współpracy dwiema przesłankami. Po pierwsze, uwzględnieniem efektów zewnętrznych, którymi kraje mogą się nawzajem obarczać. Po drugie, potrzebą traktowania przyrody jako tzw. dobra publicznego (*Aura* 12/2009), którego ochrona powinna wykraczać poza to, co pojedyncze kraje gotowe byłyby zrobić, kierując się tylko własnymi indywidualnymi kalkulacjami. Kilkadziesiąt lat wcześniej w Europie zanieczyszczenie środowiska było tak rozległe, że poszczególne kraje zatruwały siebie nawzajem. W dużej mierze udało się ten stan zlikwidować tak, że już nikt w drastyczny sposób nie zatruwa swojego sąsiada, więc

interwencja nie byłaby potrzebna. Natomiast cały kontynent – podobnie jak i reszta świata – cierpi z powodu niedostatecznej skali ochrony klimatu, która jest najbardziej znanym obecnie przykładem dobra publicznego. Nacisk na efektywność energetyczną w KPO jest więc wyrazem dostrzeżenia roli ograniczenia emisji dwutlenku węgla dla ochrony światowego klimatu.

Czyste powietrze i efektywność energetyczna

Programy związane z czystym powietrzem i efektywnością energetyczną mają uzyskać z KPO 17,3 mld złotych, czyli znaczną część finansowania. W ich wyniku pojawi się 513 000 nowych (czystszych) źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych. Zbuduje się 7 820 nowych mieszkań w budynkach energooszczędnych (dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach) i dokona się 379 000 termomodernizacji domów jednorodzinnych i mieszkań. Należy się z tych efektów cieszyć, choć pojawia się pytanie, czy z wydawanych pieniędzy nie można byłoby osiągnąć więcej, gdyby je wykorzystywać nieco inaczej.

Na przykład z różnych zestawień wynika, że najwięcej pieniędzy przeznacza się na bezzwrotne finansowanie nowych źródeł ciepła w domach jednorodzinnych. W tej statystyce mieści się wymiana tzw. "kopciuchów", stanowiących utrapienie w wielu osiedlach, a część ich właścicieli ma zapewne tak niskie dochody, że zakup nowego pieca za własne pieniądze byłby trudny do wymuszenia. Ale są tam również gospodarstwa domowe o wyższych dochodach, mimo że mogłyby zapewnić poprawę czystości powietrza z własnych pieniędzy. Wygoda administracyjna, przewidująca jednolitą kwotę na zakup jakiegoś urządzenia jest niewątpliwa, choć przecież wydatki z KPO mogłyby być efektywniejsze, gdyby zasady kierowania na dany cel grantów lub pożyczek były bardziej złożone. Póki co, wnioskodawców różnicuje się tylko w uproszczony sposób pod względem wymaganego wkładu własnego; na przykład przy mieszkaniach dla gospodarstw o niskich dochodach wynosi on 5%, a dla gospodarstw o średnich dochodach – 40%.

Pieniądze dostępne w KPO rozdysponowywane są przez różne instytucje na podstawie specjalnych umów z administracją państwową. Z reguły ministerstwa nie wybierają projektów inwestycyjnych, ani nie gospodarują pieniędzmi ze zwrotów pożyczek. Zlecają to instytucjom finansowym, które są lepiej przygotowane do tego typu zadań. Niektóre z programów obsługiwane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Np. inwestycja B3.5.1 (energooszczędne budownictwo mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach) należy do tej kategorii. Inne są zarządzane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOSiGW). Np. B3.2.1 (inwestycje w neutralizację ryzyka i rekultywację wielkoobszarowych terenów przemysłowych) należy do tej grupy. Ale NFOSiGW został wybrany również jako pośrednik dla obszaru E. Przykładowo, E1.1. – wzrost wykorzystania transportu przyjaznego dla środowiska, program finansowania samochodów elektrycznych – ma być zlokalizowany w tej instytucji.

Kwalifikując projekty jako nadające się do wsparcia, instytucje finansowe decydują o formie finansowania. Istnieją dwie najbardziej popularne jej formy: niepodlegający zwrotowi grant albo pożyczka. W tym drugim przypadku instytucja musi określić

warunki spłaty, a w szczególności wysokość oprocentowania. Zarówno w przypadku grantu, jak i pożyczki, instytucja finansująca obraca kapitałem, który mógłby przynieść zysk. Udzielając grantu, rezygnuje z tego zysku zupełnie. Może to być usprawiedliwione perspektywą dopływu nowego kapitału. Na tej zasadzie działają polskie fundusze ekologiczne, zasilane przychodami z opłat i kar (*Aura* 4/2015). Może to być również usprawiedliwione tym, że kapitał pochodzi z zewnątrz, a instytucja jest tylko pośrednikiem (i z tego tytułu pobiera jakieś wynagrodzenie). Tak jest w przypadku KPO; granty są wypłacane ze środków uzyskanych od Skarbu Państwa (który z kolei uzyskał je z budżetu europejskiego).

Udzielając pożyczek, instytucja finansująca może pobierać niższe oprocentowanie niż na rynku. W przypadku KPO regulują to szczegółowe umowy pomiędzy Skarbem Państwa i pośrednikami. Ustalają one dość sztywno wysokość pobieranego oprocentowania, zależnie od typu projektu i statusu beneficjenta. Na przykład samorządom terytorialnym, jednostkom budżetowym, albo osobom o niskich dochodach oferuje się lepsze warunki. Zaś ogólnie NFOSiGW uzależnia oprocentowanie od WIBOR (*Warsaw Interbank Offered Rate*), ale nie mniej niż 2%; a BGK od pomniejszonej referencyjnej stopy NBP (Narodowego Banku Polskiego), ale nie mniej niż 0%. W obu tych instytucjach beneficjenci uzyskują wsparcie atrakcyjniejsze niż na rynku.