

Polski EkoFundusz

Na przełomie roku 1990 i 1991 rząd RP finalizował z Klubem Paryskim ugodę w sprawie długu. Skala zadłużenia była ogromna – ponad 33 mld USD. Dla wszystkich było jasne, że gospodarka polska nigdy tego długu nie spłaci. Wierzyciele byli gotowi darować 50%. Natomiast rząd liczył, że uda się umorzyć 80%. Aby jakoś zagospodarować te brakujące 30%, Minister Finansów zwrócił się do Ministra Środowiska z sugestią, by wypracować koncepcję wydania 10 mld USD na cele ekologiczne. Słyszał bowiem, że czasem wierzyciele godzą się na zamianę długu na takie cele (zob. *Aura* 11/2010).

Minister Środowiska wziął się do roboty z zapałem. W ciągu paru tygodni powstało nieformalne "Memorandum w sprawie zamiany długu na cele ekologiczne". Funkcjonowały równoległe dwie wersje językowe: polska i angielska. Ta ostatnia była przedmiotem konsultacji z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi i z amerykańską Agencją Ochrony Środowiska (EPA). W rezultacie wypracowano unikalną ideę polskiej ekokonwersji. Ma ona dwa wątki: przyrodniczy i instytucjonalny.

Wątek przyrodniczy polegał na wskazaniu czterech priorytetów, które okazałyby się nośne dla międzynarodowej opinii publicznej. Były to: (1) zapobieganie transgranicznym zanieczyszczeniom powietrza; (2) ochrona Bałtyku; (3) ochrona klimatu (redukcja emisji gazów cieplarnianych i substancji zubożających warstwę ozonową); oraz (4) ochrona różnorodności biologicznej przez wspieranie rozwoju obszarów przyrodniczo cennych. Kilka lat później – biorąc pod uwagę szczególne zaniedbania w polskiej ochronie środowiska – dodano piąty priorytet: (5) gospodarkę odpadami. Jednak początkowo przedmiotem dyskusji była pierwsza czwórka.

Wątek instytucjonalny polegał na obronie koncepcji powołania polskiej organizacji, która by administrowała środkami z ekokonwersji. A nie było to wcale oczywiste, ponieważ, akceptując w pełni wątek przyrodniczy, wiele instytucji i wielu polityków preferowało w roli administratora jakiś bank, albo uznaną agencję międzynarodową. Jednak strona polska obstawała przy swojej koncepcji, słusznie przeczuwając, że lokalny podmiot będzie miał większy wpływ na trwałość poprawy krajowego systemu wspomagania ochrony środowiska, aniżeli mały oddział dużej centrali, znajdującej się gdzie indziej. Trzeba było również bronić koncepcji EkoFunduszu jako instytucji wielostronnej, a nie połączenia kilku funduszy dwustronnych, finansujących projekty podobające się któremuś z wierzycieli.

W 1991 r. Polska dysponowała już doświadczeniem ekokonwersji fińskiej, która (na szczęście w małej skali, bo i zadłużenie wobec Finlandii było małe) ukazywała pułapki funduszu dwustronnego. Otóż taki fundusz poszukuje projektów, które mogłyby zostać wykonane przez firmę z danego kraju. Jest to zasada "wiązania zakupów" (*tied procurement*), zakłócająca międzynarodową konkurencję, ale zrozumiała i atrakcyjna dla donatorów. Tak więc nawet jeśli dochodzi do jakiegoś przetargu, jest on ograniczony do firm z jednego kraju, co z reguły prowadzi do zakupu po cenach, które bywają i o 30% wyższe od cen rynkowych. Było więc jasne, że projektowany EkoFundusz powinien zostać oparty na zupełnie innej zasadzie: projekty mają być wspólne, a przetargi otwarte dla firm z wszystkich uczestniczących krajów.

Realizm jednak nakazywał wziąć pod uwagę fakt, że podatnicy w krajach wierzycielskich – którzy w ostatecznej instancji są obciążeni umorzeniem lub konwersją polskiego długu – interesują się przede wszystkim nie ochroną środowiska, a powodzeniem ich firm na polskim rynku. Aby uwzględnić to oczekiwanie, strona polska deklarowała okresowy przegląd

kontraktów i ewentualne korekty, gdyby jego wynik wskazywał na rażące dysproporcje w strumieniach dostaw pochodzących z poszczególnych krajów. Przeglądy takie były robione i nigdy nie wykazały rażących dysproporcji, a zatem niczego *ex post* nie trzeba było korygować. Zaś międzynarodowe przetargi umożliwiały zakupy po konkurencyjnych cenach.

Ale największym osiągnięciem EkoFunduszu było rozpropagowanie w Polsce efektywności kosztowej (zob. *Aura* 8/2008). Kwalifikowanie projektów odbywało się najczęściej na zasadzie konkursów. Ogłaszano przyjmowanie wniosków z wąskich obszarów tematycznych, takich jak termo-modernizacja, retencja wody w lasach, usprawnianie komunikacji miejskiej, edukacja w parkach narodowych itd. Wnioski były następnie szeregowane według ściśle określonych kryteriów, wśród których ważne miejsce zajmował koszt w przeliczeniu na jednostkę osiągniętego efektu ekologicznego. Dzięki temu z dostępnych środków można było uzyskać najlepsze możliwe rezultaty, ale – co jeszcze ważniejsze – udało się zachęcić polskie podmioty do zwracania większej uwagi na efektywność kosztową.

Formalną podstawą ekokonwersji była decyzja Klubu Paryskiego z 21 kwietnia 1991. Polsce umorzono 50% długu. Jednak wbrew staraniom rządu RP, konwertować pozwolono tylko do 10%, a i to pod warunkiem wyrażenia zgody przez poszczególnych wierzycieli. Również wbrew staraniom rządu RP, Klub Paryski nie sugerował konwersji na cele ekologiczne. Wręcz przeciwnie, nieformalnie odradzał Polsce trzymanie się tego pomysłu, tłumacząc, że większe szanse ma konwersja na cele kapitałowe (*debt-for-equity swap*).

Jak tylko decyzja Klubu Paryskiego została ogłoszona, polski premier został zasypany inicjatywami swoich ministrów, z których każdy przekonywał o sensowności konwersji długu na bliskie sobie cele. Powstały więc pomysły, by konwertować dług na autostrady, pestycydy, szpitale, stypendia itd. Wszyscy jednak musieli przyznać, że projekt Ministra Środowiska jest najlepiej dopracowany. Trudno, żeby było inaczej, skoro już od wielu tygodni był cyzelowany i po cichu konsultowany.

Idea EkoFunduszu zyskiwała uznanie stopniowo. Pierwszym krajem udzielającym jej poparcia były Stany Zjednoczone. Zresztą amerykański wkład w konwersję długu do końca pozostał największy, ponieważ pochodziło stamtąd ponad 2/3 kwoty 537 milionów USD, którą ostatecznie administrował EkoFundusz. Jako druga przystąpiła Francja, deklarując jednak skonwertowanie tylko 1% długu. Następną była Szwajcaria, konwertując wprawdzie całe 10%, ale od stosunkowo niskiej kwoty zadłużenia wobec tego kraju. Kolejnymi uczestnikami ekokonwersji zostały Włochy i Szwecja. Na koniec, dopiero w 1999 r., doszła do tego grona Norwegia. Wprawdzie rząd norweski popierał inicjatywę od samego początku, ale chaos, jaki nastąpił na polskiej scenie politycznej na przełomie roku 1991 i 1992, odstraszył go od bliższego zaangażowania na kilka lat.

EkoFundusz, którego misja dobiegła końca w 2010 r. na skutek wypełnienia zobowiązań wobec Klubu Paryskiego, stanowi jeden z większych polskich sukcesów ostatnich dwóch dekad. Przede wszystkim jest to sukces rządu RP, który nie uległ naciskom, by wycofać się z ochrony środowiska i przystać na znacznie popularniejszą konwersję kapitałową. Ponadto jest to sukces samego EkoFunduszu, który w trakcie swojej 18-letniej działalności wzorowo wydał dużą sumę pieniędzy, a – co ważniejsze – nauczył wiele polskich podmiotów, że nie wystarczy konstruować projektów urzeczywistniających szczytne cele; owe cele powinny być jeszcze realizowane efektywnie kosztowo.