

## Zamiana długów na cele ekologiczne

W 1984 r. zrodził się pomysł ekokonwersji, czyli zamiany długów na cele ekologiczne (*debt-for-environment swap*). Wkrótce potem, bo już w 1987 r. dokonano takiej operacji w Boliwii. Komentarze medialne były entuzjastyczne. Nareszcie stało się coś sensownego!

Najbiedniejsze kraje duszą się od pętli zadłużenia. A jednocześnie zaprzepaszczają swoje dziedzictwo przyrodnicze, nie mając pieniędzy na jego skuteczną ochronę. Aż dziw, że dopiero teraz przyszło komuś do głowy, aby obydwie problemy rozwiązać jednocześnie, redukując dług, pod warunkiem przeznaczenia odzyskanych w ten sposób kwot na ochronę środowiska.

Pierwsza ekokonwersja polegała na tym, że amerykańska organizacja ekologiczna, Conservation International wykupiła za 100.000 USD na wtórnym rynku część długu Boliwii i zwróciła się do rządu tego kraju z propozycją jego darowania, o ile odpowiednia kwota zostanie przeznaczona na lepszą ochronę rezerwatu Beni. Rezerwat ten chronił unikalne ekosystemy obszarów źródłiskowych Amazonki. Istniał wprawdzie od dawna, ale nie dysponował środkami, aby przeciwdziałać kłusownictwu i innym zagrożeniom ze strony lokalnej gospodarki, w której ludzie gotowi byłiby zrobić wszystko, byleby nie umrzeć z głodu. Rząd boliwijski zgodził się na transakcję, tym bardziej, że rząd amerykański dołożył dla zachęty dotację 150.000 USD.

Przy okazji zwrócono uwagę na to, że cena długu na wtórnym rynku jest często dużo niższa od nominalnej. W przypadku Boliwii było to zaledwie 15 centów za 1 dolara. Innymi słowy, za 100.000 USD można było kupić 650.000 USD tego długu. Z punktu widzenia ochrony środowiska można byłoby się z tego cieszyć. Jednak z punktu widzenia boliwijskiego budżetu sprawa wyglądała odmiennie: rząd wolałby rozliczyć się wydając kwotę 100.000 USD, a nie 650.000 USD. Tymczasem ekolodzy upierali się, aby to była suma wyższa. Jednak niska cena na rynku wtórnym odzwierciedla rzeczywistość polegającą na tym, że szansa na odzyskanie długu jest niewielka; wierzyciele szacowali ją na 15%. Tak więc rząd boliwijski stał przed realistycznym wyborem spłacenia tylko 100.000 USD albo wydatkowania ekwiwalentu na rezerwat Beni. Dokładnie nie wiadomo jak wyglądało przyjęte ustalenie, ale rząd boliwijski zapewne nie targował się zbyt, skoro miał obiecaną jeszcze amerykańską dotację. Rezerwat Beni otrzymał znaczący zastrzyk pieniędzy.

Precedens boliwijski był powielany wielokrotnie. Wprawdzie porównanie transakcji z niebotycznym długiem tego kraju (który wynosił wówczas 4 mld USD) musiało nieco studzić emocje, ale liczne kraje i liczne organizacje ekologiczne próbowały w ten właśnie sposób poszukiwać wyjścia z problemu zadłużenia i z problemu niedoinwestowania ochrony środowiska.

Jednak statystyki nie nastrajały optymistycznie. Na początku lat 1990. szacowano, że w sumie niewypłacalni dłużnicy zdołali się z wierzycielami porozumieć w sprawie długów na kwotę 38 mld USD. Ale niemal całość tej kwoty została skonwertowana na zasadzie kapitałowej (*debt-for equity swap*). Tylko 1%-2% wszelkich konwersji polegało na zamianie długu na cele rozwojowe (*debt-for-development swap*), które obejmują ekokonwersję, ale dopuszczają także cele edukacyjne, medyczne etc. Innymi słowy, wierzyciele wolą od niewypłacalnego dłużnika odzyskać chociaż część pieniędzy zabierając mu majątek (np. nieruchomości, maszyny, lub

surowce) – na tym polega *debt-for-equity swap* – aniżeli wymuszać zachowania proekologiczne.

Doszły do tego wątpliwości dotyczące filozofii ekokonwersji. Prześwietlając dokładnie precedens boliwijski, zwrócono uwagę, że przecież do żadnego przepływu od bogatych do biednych nie doszło. Transakcja polegała na tym, że w USA zmieniło właściciela 100.000 USD (amerykańska organizacja ekologiczna tyle zapłaciła amerykańskiemu bankowi). Analogicznie w Boliwii: ochrona środowiska otrzymała z budżetu równoważność tej kwoty (albo większej), "odbierając" ją innym zadaniom budżetowym. obrońcy ekokonwersji argumentowali, że wprawdzie rzeczywiście nie dokonał się transfer pieniędzy z USA do Boliwii, ale udało się zapobiec transferowi w przeciwną stronę, który nastąpiłby w przypadku spłaty długu. Jednak spłata długu była problematyczna. W końcu fakt, że na rynku wtórnym dolar długu boliwijskiego był wart 15 centów świadczy o tym, że wierzyciele nie liczyli specjalnie na jego odzyskanie. Z kolei zwolennicy ekokonwersji zwracali uwagę, że niespłacanie długu zmniejsza szanse dłużnika na pozyskiwanie nowego kapitału, który jest mu przecież tak bardzo potrzebny. Tymczasem ekokonwersja – dzięki zaspokojeniu roszczeń banków – przywraca mu reputację.

Fakt, że organizacja Conservation International zakupiła dług boliwijski dzięki darowiźnie banku CityCorp (który ją sobie odpisał od podatku) nie był specjalnie istotny dla tej krytyki. Potwierdzał jednak opinię, że w rzeczywistości ekokonwersja polega na tym, że biedni w kraju pierwszego świata subwencjonują swoich bogatych, żeby biedni w kraju trzeciego świata mogli subwencjonować swoich ekologów. Jest to opinia nieco karykaturalna, ale niestety dość bliska prawdy.

W przypadku ekokonwersji w Boliwii rzeczywiście po stronie amerykańskiej transakcja polegała na tym, że podatnik dofinansował bank CityCorp. Natomiast po stronie boliwijskiej polegała na tym, że budżet państwa, zamiast dofinansować jakieś nieekologiczne projekty, w rodzaju opieki lekarskiej czy szkolnictwa, przeznaczył pieniądze na rezerwat Beni. Alternatywa spłaty długu nie powinna stanowić punktu odniesienia, ponieważ jej prawdopodobieństwo było niskie. Być może lepsza ochrona środowiska i tak wyszłaby Boliwijczykom na dobre, ale z pewnością nie jest to przeznaczenie budżetu, za którym opowiedziałby się przeciętny obywatel.

Obrońcy ekokonwersji mogliby zwracać uwagę na to, że niezależnie od aspektu finansowego, który jest kontrowersyjny, ochrona środowiska w kraju dłużnika zaczyna cieszyć się większym prestiżem, ponieważ minister finansów przekonuje się, że ekolodzy pomagają mu w spłacie długu podobnie jak tradycyjni biznesmeni. Tworzą się instytucje i kompetencje, które w dłuższej perspektywie są potrzebne ochronie środowiska nie tylko na świecie, ale i lokalnie. Ten aspekt ekokonwersji był istotny w przypadku polskiej inicjatywy, która rozwinęła się parę lat po precedensie boliwijskim. W Polsce spłata pełnego długu stanowiła alternatywą realistyczną, ponieważ gospodarka – jakkolwiek zniszczona kilkudziesięcioma latami ustroju socjalistycznego – była znacznie zamożniejsza niż w Boliwii.

Ekokonwersja (*debt-for-environment swap*), czyli zamiana długu na cele ekologiczne, została po raz pierwszy zrealizowana w Boliwii w 1987 r. Mimo iż

skala transakcji była niewielka, to jednak pomysł okazał się trwały i zainspirował inne tego typu inicjatywy. Ekokonwersja była entuzjastycznie traktowana przez ekologów, ale wierzycieli rzadko dawało się namówić, aby zrezygnowali z odzyskania swoich pieniędzy pod warunkiem wydania ich przez dłużnika na ochronę środowiska. Bez porównania popularniejsze były konwersje na cele kapitałowe (*debt-for-equity swap*), w których dłużnik zamiast pieniędzy oddawał co innego, co stanowiło jego własność. Wczesne doświadczenia ze światowych ekokonwersji stanowiły punkt wyjścia dla wypracowania unikalnego projektu w Polsce.

### **Debt-for-environment swaps**

The first debt-for-environment swap was carried out in Bolivia in 1987. Although small in scale, the idea proved to be lasting and inspired a number of similar initiatives. Debt-for-environment swaps were seen by environmentalists as excellent arrangements but the creditors very seldom agreed to forgive their debtors who promised to spend money on environmental projects. Debt-for-equity swaps were much more popular as these allowed the creditors to recover their debt in the form of whatever else that their insolvent debtors owned (other than cash). The experiences of early debt-for-environment swaps served as the starting point for a unique large scale project in Poland.