

## Konferencja w Oslo

Zorganizowana 1 lipca 1991 przez rząd norweski konferencja w Oslo stanowiła okazję do tego, aby rząd RP zapoznał międzynarodową opinię publiczną ze swoim planem ekokonwersji. Konferencja była bardzo starannie przygotowana ze strony polskiej. Kilka tygodni pracy z konsultantami i rządem norweskim pozwoliły na doprecyzowanie wielu aspektów koncepcji, której trzon stanowiło *Memorandum* polskiego Ministra Środowiska. W szczególności *Memorandum* wskazywało na 4 obszary priorytetowe, gdzie miałyby się skupić projekty ekokonwersyjne. Były to: (1) redukcja zanieczyszczeń atmosferycznych; (2) redukcja zrzutu substancji eutrofizujących do Bałtyku; (3) ochrona klimatu (redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz substancji zubożających warstwę ozonową); oraz (4) ochrona bioróżnorodności przez odpowiednie wspieranie rozwoju gospodarczego na terenach cennych przyrodniczo.

Prawie nikt z uczestników konferencji nie zgłaszał uwag do wyróżnionych obszarów priorytetowych. Wyjątek stanowiło stanowisko rządu niemieckiego, który uznał je za zbyt abstrakcyjne. Argumentowano, że gdyby ekokonwersja polegała na przykład na pomocy dla poszkodowanych mieszkańców Śląska, byłby to konkretny godny poparcia.

Dyskusja koncentrowała się wokół innych tez polskiego stanowiska. Szczególne zainteresowanie wzbudzała obietnica "dodatkowości" środków uruchamianych w ramach ekokonwersji. Rząd RP deklarował bowiem, że nie spowodują one wyparcia środków, które i tak byłyby w Polsce wydatkowane na ochronę środowiska. Domagano się zaproponowania kryterium, za pomocą którego ową "dodatkowość" można by sprawdzać. Najbardziej narzucający się warunek mógł brzmieć następująco: "projekty ekokonwersyjne będą różne od tych, które i tak zostałyby podjęte bez ekokonwersji". Taka interpretacja "dodatkowości" byłaby jednak niepraktyczna, ponieważ ekokonwersja stanowi program zaplanowany na 18 lat. Nie da się ustalić listy projektów, które w takim okresie zostaną lokalnie podjęte i które należałoby w związku z tym wyeliminować z obszaru ekokonwersji, aby mieć pewność, że żaden z nich nie zostanie przez nią wyparty.

Strona polska zaproponowała kryterium makroekonomiczne, które sprowadzało się do tego, że krajowe nakłady na ochronę środowiska będą rosły niezależnie od kwot ewentualnie pozyskiwanych z ekokonwersji. Przed rokiem 1991 polskie nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska były niższe od 415 mln zł (w cenach bieżących). Rząd RP deklarował, że w cenach realnych będą one wyższe nawet bez projektów dofinansowywanych z ekokonwersji. Obietnica miała pokrycie, ponieważ nowa polityka ekologiczna gwarantowała podejmowanie działań proekologicznych w stopniu znacznie większym niż poprzednio. Deklaracja rządu została spełniona z nawiązką, ponieważ udział wydatków ekologicznych w PKB wynosił u progu okresu transformacji 0,7% PKB. Wzrósł on następnie bardzo wyraźnie, aby spaść poniżej 0,7% dopiero po roku 2000, kiedy PKB był już znacznie wyższy niż początkowo (od wielu lat udział ten oscyluje pomiędzy 0,6% i 0,8% PKB). Zaproponowane stanowisko okazało się przekonujące, ponieważ żaden z uczestników konferencji – łącznie z przedstawicielem Szwajcarii, który o "dodatkowość" szczególnie się upominał – nie podważał jego wiarygodności.

Zainteresowanie wzbudziła też efektywność kosztowa. Wierzycielom – zwłaszcza wobec stanowiska obecnego na konferencji Banku Światowego, który krytycznie ocenił "wiązaną" zakupów – trudno było kwestionować polską deklarację o "niewiązaniu" zakupów. Tym niemniej wielu wierzycieli podejrzliwie dopytywało się, w jaki sposób rząd RP zadba o to, by kraje uczestniczące w ekokonwersji mogły liczyć, że ich firmy będą korzystały z kontraktów. Strona polska deklarowała, że niezależnie od tego, iż projekty będą kwalifikowane z poszanowaniem efektywności kosztowej (czyli kosztu, po jakim inwestor obiecuje osiągnąć efekt), to okresowo będzie analizowany geograficzny rozkład kontraktów. Gdyby się okazało, że któryś z krajów uczestniczących w ekokonwersji jest rażąco pomijany w tym rozkładzie, rząd RP będzie starał się to naprawić. Geograficzne rozkłady kontraktów rzeczywiście były w trakcie całej ekokonwersji sprawdzane. Tylko firmy amerykańskie były w nich nieco słabiej reprezentowane, ale skoro ta swoista "dyskryminacja" nie była rażąca, rząd USA nigdy nie nalegał, żeby to naprawić.

Rozczarowujące było stanowisko rządu francuskiego, który wprawdzie poparł polską inicjatywę, ale zadeklarował, że przeznaczy na nią tylko 1% długu (zamiast całych 10%, jak na to zezwalał Klub Paryski). Wprawdzie nie stwierdzono tego wyraźnie, ale Francja zapewne liczyła na to, że rząd RP – wbrew aktualnemu stanowisku – zgodzi się w przyszłości na konwersję na cele kapitałowe (*debt-for-equity swap*), która stanowiła standard w negocjacjach z dłużnikami.

Tylko jeden element polskiego stanowiska był otwarcie dość sceptycznie przyjmowany. Rząd RP podkreślał, że instytucja administrująca ekokonwersją powinna być zlokalizowana w Polsce. Tymczasem wielu wierzycieli, przychyłając się do opinii norweskiej, wolałoby widzieć w tej roli jakąś międzynarodową instytucję o ustalonej reputacji, na przykład Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju w Londynie. Zlokalizowanie instytucji w Polsce rzeczywiście mogło się wydawać w 1991 r. ryzykowne, ale z drugiej strony dawało tę korzyść, że pomogłoby w stworzeniu odpowiednich kompetencji w kraju.

Według powszechnej opinii, konferencja w Oslo była wielkim sukcesem rządu RP. Tym niemniej jej bezpośredni rezultat był skromny. Tylko rząd USA publicznie zadeklarował pełne wykorzystanie klauzuli zawartej w decyzji Klubu Paryskiego. Rząd Francji zadeklarował jej wykorzystanie częściowe. Rząd Szwajcarii w pełni poparł polską inicjatywę, choć – ze względów technicznych – do ekokonwersji przystąpił dopiero w 1993 r. W późniejszym okresie do ekokonwersji przystąpiły Szwecja, Włochy i Norwegia. W sumie spośród 17 wierzycieli skupionych w Klubie Paryskim, tylko 6 krajów podpisało z Polską umowy ekokonwersyjne.

Najważniejszym powodem braku realnego poparcia polskiej ekokonwersji było zapewne przywiązanie do idei konwersji na cele kapitałowe (*Aura 9/2015*), która stanowiła najbardziej typowy instrument negocjowania restrukturyzacji długu. Wierzyciele zapewne traktowali stanowisko polskiego rządu jako błąd, zastosowany tylko po to, żeby łatwiej było później negocjować "prawdziwą" restrukturyzację. W rzeczywistości jednak rząd RP – pomimo nieformalnych sugestii, żeby nie upierać się przy ekologii – wytrwał w swym zamiarze stworzenia ekokonwersji o skali znacznie przekraczającej tego typu transakcje. Powołał instytucję, której dwudziestoletnie funkcjonowanie trwale zmieniło ochronę środowiska.

Zorganizowana w 1991 r. przez rząd norweski konferencja umożliwiła Polsce zaprezentowanie koncepcji ekokonwersji, która różniła się od poprzednich tego typu transakcji nie tylko skalą, ale i szczegółowymi rozwiązaniami. Uczestnicy konferencji nie kwestionowali ukierunkowania inicjatywy na wskazane przez rząd RP cztery obszary priorytetowe. Interesowali się problemem "dodatkowości" wydatków oraz pogodzenia deklarowanej efektywności kosztowej z potrzebą uszanowania interesów finansowych wierzycieli, które zazwyczaj wymagają "wiązań" zakupów (*tied procurement*). W opinii uczestników konferencja zakończyła się sukcesem, choć mierzony liczbą krajów biorących w końcu udział w ekokonwersji – 6 zamiast 17 – był to sukces umiarkowany.

### **The Oslo Conference**

Organized by the Norwegian government in 1991, the conference offered Poland the chance to present a debt-for-environment swap proposal that differed from earlier transactions not only in scale, but also in specific institutional arrangements. Conference participants did not question the four priority areas identified by the government but were interested in the "additionality" of expenditures, as well as in the way that the government planned to reconcile cost effectiveness (which precluded tied procurement) with serving the financial interests of creditor countries. The conference was considered a success, even though its immediate result – 6 countries (instead of 17) swapping the debt – was moderate.