

Międzynarodowa współpraca w EkoFunduszu

W celu zrealizowania ekokonwersji (*Aura* 10-11/2015), rząd RP powołał w 1992 r. specjalną fundację o nazwie EkoFundusz. Miała ona administrować kwotami pochodzącymi z zamiany zadłużenia wobec krajów Klubu Paryskiego na projekty proekologiczne. Zgodnie z wcześniej wypracowaną koncepcją, EkoFundusz miał być instytucją administrującą na zasadzie wielostronnej kwotami pochodzącymi z dwustronnych umów konwersyjnych. Umowy takie Polska podpisała z USA, Francją, Szwajcarią, Szwecją, Włochami i Norwegią.

Z uwagi na to, że uczestniczących w ekokonwersji krajów mogło być 17 (cały Klub Paryski), przewidywano, że w międzynarodowej Radzie nadzorującej EkoFundusz, wierzyciele będą mieli reprezentację kolektywną. Jednak ukształtował się zwyczaj, że każdy z uczestniczących krajów wierzycielskich miał swojego indywidualnego przedstawiciela. Łącznie z kilkoma polskimi członkami, nadzorujący organ nigdy nie przekroczył liczby kilkunastu osób, co pozwalało na sprawny proces decyzyjny.

Przygotowując koncepcję ekokonwersji, rząd RP deklarował, że wierzyciele będą mogli wskazywać procentowe ukierunkowanie swoich pieniędzy na cztery obszary priorytetowe EkoFunduszu (redukcję zanieczyszczeń atmosferycznych; redukcję zrzutu substancji eutrofizujących do Bałtyku; ochronę klimatu; oraz ochronę bioróżnorodności). Okazało się jednak, że wierzyciele nie byli tym zainteresowani, więc polski zarząd EkoFunduszu sam każdego roku proponował podział wydatków pomiędzy te obszary.

Uchwały Rady podejmowane były przez głosowanie, ale wymagana była większość 2/3 obecnych. A zatem wierzyciele – którzy mieli w Radzie łącznie ponad 1/3 głosów – mogli nie dopuścić do podjęcia uchwały, nawet gdyby wszyscy polscy członkowie chcieli ją przeforsować. Jedynie w latach 2004-2006 wierzyciele parokrotnie skorzystali z takiej możliwości, solidarnie protestując przeciwko działaniom polskiej administracji rządowej. W pozostałych okresach przedstawiciele wierzycieli głosowali w sposób zróżnicowany, zgodnie ze swoimi opiniami w poszczególnych sprawach.

Przygotowane w latach 1991-1992 procedury funkcjonowania EkoFunduszu przewidywały, że dwóch członków rządu RP mianowało Radę. A mianowicie, Minister Środowiska mianował jej Przewodniczącego, zaś Minister Skarbu – pozostałych członków. Była to zasada cytowana w zawieranych międzynarodowych porozumieniach dotyczących konwersji długu, a więc niemożliwa do jednostronnego anulowania przez któregokolwiek z sygnatariuszy. Innymi słowy, aby doprowadzić do "wymiany" Rady potrzebna była zgodna wola dwóch ministrów odpowiedzialnych za dwa resorty, kontrolowane często przez różne partie polityczne. Zaowocowało to niespotykaną stabilnością EkoFunduszu. Podczas gdy w wielu analogicznych polskich instytucjach kierownictwo zmieniało się niemal automatycznie wraz ze zmianą większości parlamentarnej, EkoFundusz cieszył się względnym spokojem przez znaczną część swoich dziejów. Dopiero w latach 2004-2006 stał się ofiarą znaczących rozgrywek partyjnych, które wprawdzie zagroziły jego trwaniu, ale w końcu zostały przezwyciężone.

Działania EkoFunduszu rozwijały się harmonijnie, choć każdy z wierzycieli miał ambicję, aby w ich profilu zostały odzwierciedlone priorytety (a także technologie) pochodzące z jego

kraju. Przyjęta zasada efektywności kosztowej (*Aura* 8/2008) była w stanie wszystkich pogodzić, ponieważ nikt nie mógł się upierać, aby wybrać opcję droższą, jeśli dostępna była również tańsza. Promocja efektywności kosztowej jest jednym z najbardziej chyba trwałych śladów, jakie EkoFundusz pozostawił w Polsce po sobie. Koncepcja ta u progu transformacji systemowej była dość powszechnie lekceważona. Tymczasem obecnie trudno znaleźć fundusz ekologiczny, który by nie starał się jej wdrożyć, wykorzystując wiele z doświadczeń EkoFunduszu.

Paradoksalnie jednak, efektywność kosztowa mogła utrudnić rozszerzenie ekokonwersji na więcej niż sześciu członków Klubu Paryskiego. Z oczywistych względów, zakupy dokonywane z EkoFunduszu miały omijać kraje, które nie podpisały umów ekokonwersyjnych. Przez pewien czas wydawało się, że delegacje przedsiębiorców niemieckich, które narzekały na niemożność wykorzystania pieniędzy EkoFunduszu, wywrą skuteczną presję na swój rząd, aby do ekokonwersji przystąpił ten największy z polskich wierzycieli. To jednak nie nastąpiło. Jednocześnie, aby umożliwić podejmowanie dobrych projektów, które – ze względów technologicznych – wymagają jakichś drobnych zakupów z krajów "nieekokonwersyjnych", dopuszczono wydatkowanie do 10% kosztów projektu na rzecz firm z takich krajów. W rezultacie kraje "nieekokonwersyjne" uzyskały możliwość skorzystania z pieniędzy EkoFunduszu nawet w przypadku nie podpisania stosownych porozumień. Musiało to osłabić presję na przystępowanie do ekokonwersji.

Poza promocją efektywności kosztowej, EkoFundusz przyczynił się do transferu technologii ochrony środowiska. Teoretycznie technologie mogą transferować się same, i zapewne taki proces jest nieuchronny. Ale rynek bywa ostrożny w podejmowaniu ryzyka, więc póki jakąś metodę postępowania uważa się za nową, inwestorzy mogą niechętnie ją stosować. Wśród zatrudnionych w EkoFunduszu znaleźli się wybitni fachowcy, którzy potrafili dobrze ocenić to ryzyko i promować technologie już sprawdzone, choć jeszcze na polskim rynku nieznaną. Dzięki temu transfer, który trwałby wiele dziesięcioleci, uległ znaczącemu przyspieszeniu.

Ponadto EkoFundusz odegrał wybitną rolę w rozwoju polskich organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony przyrody. Organizacje te potrafią mieć znakomity profil działalności i oddanych wolontariuszy. Tym niemniej dopiero udział w ogłaszanych przez EkoFundusz dużych konkursach, na przykład na ochronę nietoperzy albo na renaturalizację cieków wodnych, pozwalał im na usystematyzowanie i profesjonalizację działań.

Wierzyciele partycypujący w EkoFunduszu wydawali się być zadowoleni z jego działania. Rząd szwajcarski postanowił nawet uruchomić analogiczną inicjatywę w Bułgarii. Powołano tam fundację ze statutem wzorowanym na polskim EkoFunduszu. Jednak okazało się, że funkcjonuje ona gorzej, i rządowi szwajcarskiemu nie udało się namówić na udział innych wierzycieli. Przypadek ten ilustruje fakt, iż powodzenie polskiej ekokonwersji nie wynikało wyłącznie z dobrze przygotowanych zasad działania. Równie ważne okazało się budowanie reputacji, dzięki konsekwentnemu i profesjonalnemu wdrożeniu zaplanowanych działań.

Polska ekokonwersja była realizowana przez specjalnie w tym celu powołaną fundację EkoFundusz. Przygotowane jeszcze w 1991 r. jej zasady działania

dawały wierzycielom gwarancję skutecznej kontroli, choć z zachowaniem efektywności kosztowej, która nie zezwalała na "wiązaną zakupów" (*tied procurement*). Zasady te dawały również EkoFunduszowi znaczną autonomię wobec władz administracyjnych, a przede wszystkim stabilność w sytuacji, gdy otoczenie polityczne nie było stabilne. Oprócz transferu technologii z krajów wierzycielskich, EkoFundusz odegrał znaczącą rolę w promowaniu efektywności kosztowej. Jego powodzenie i profesjonalizm sprawiły, że wiele innych zadłużonych krajów rozważało przeprowadzenie analogicznych ekokonwersji.

International cooperation with EcoFund

The Polish debt-for-environment swap was implemented by a specially designed foundation named EcoFund. Procedures were developed in 1991 that allowed creditors to maintain control without compromising cost effectiveness which precludes tied procurement. Through these procedures, EcoFund enjoyed significant autonomy with regard to the political establishment and, more importantly, stability in an unstable political environment. Apart from ensuring technology transfer from creditor countries, EcoFund played an important role in promoting cost effectiveness. Its success and professionalism encouraged other countries to consider similar debt-for-environment swaps.