

Tomasz Żylicz

Rewolucja pozwoleń zbywalnych

Przyzwyczajeni jesteśmy, że o pozwolenie na ingerencję w środowisko przyrodnicze występuje się do urzędnika, który udzieli zgody, albo nie i – po ewentualnych odwołaniach – sprawa zostanie przesądzona. Wyobraźmy sobie przez chwilę, że taka logika miałaby obowiązywać w innych obszarach gospodarki. Na przykład chcąc nabyć szafę występujemy do odpowiedniej władzy, która rozpatruje, czy ta szafa jest nam rzeczywiście potrzebna. Powstaje pokusa, żeby ten, któremu przydzielono szafę odmówiono wyszukał jakiegoś szczęśliwca z szafą, który może tak bardzo jej nie potrzebuje i byłby gotów po cichu ją odsprzedać albo zamienić na coś bardziej użytecznego. Starsi rozpoznają w tym karykaturalnym scenariuszu logikę systemu nierynkowego, który upadł w Polsce w 1989 r. Młodszy zapewne popukają się w czoło pytając, kto by chciał w takim systemie funkcjonować.

A jednak nierynkowa reglamentacja środowiska jest na świecie dość powszechna. Dopiero od lat 1960. ekonomiści zaczęli się zastanawiać, dlaczego taki system miałby być bezkrytycznie akceptowany. Oczywiście są problemy, których rozwiązanie wymaga zaangażowania urzędników i władzy, ale czy każde pozwolenie na ingerencję w środowisko musi być przedmiotem czyjejś decyzji administracyjnej?

Jeśli w centrum miasta jest wiele źródeł emisji, to mieszkańcom jest wszystko jedno, kto o ile ją ograniczy, byleby jej suma spadła. Załóżmy zatem, że postanowiono, iż poziom zanieczyszczeń ma spaść o połowę. Najprostszym sposobem osiągnięcia tego celu wydaje się żądanie, by każdy z emitentów zredukował swoją emisję o połowę. Ale nie jest to najlepsze rozwiązanie. Po pierwsze, niektórzy już wcześniej zredukowali część zanieczyszczeń, a inni nie. Żądanie, by każdy zredukował aktualną emisję o połowę jest więc niesprawiedliwe, ponieważ zrównuje pilnych i opieszłych. Po drugie, niezależnie od zasług i zaniedbań historycznych, żądanie, by każdy zredukował emisję o połowę może nie być racjonalne ekonomicznie, ponieważ niektórzy temu sprostają bardzo tanim kosztem, a inni – przeciwnie – narażając się na wysokie wydatki. Dobra władza powinna teoretycznie wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności i rozstrzygnąć, kto ma o ile zredukować. Jednak taki system musi wiele kosztować i, co ważniejsze, zaprasza do korupcji, ponieważ nie da się wszystkiego obiektywnie rozstrzygnąć, a emitenci nie mają powodów, by rzetelnie informować o kosztach redukcji zanieczyszczeń.

Zresztą koszty redukcji zanieczyszczeń są bardzo trudne do oszacowania nawet "u źródła". Gdyby emisję obniżało się tylko dzięki zastosowaniu odpowiedniej technologii ochronnej sprawa byłaby prostsza. Ale jest ona bardziej skomplikowana. Emisję można bowiem obniżyć zmieniając technologię, źródła zaopatrzenia w surowce, zmniejszając skalę produkcji, albo zaprzestając jej zupełnie. Każdy z tych sposobów kryje w sobie różne koszty i trudno rozważyć wszystkie warianty. Trzeba się zatem pogodzić z faktem, że urzędnik reglamentujący dostęp do środowiska nie ma informacji, którą musiałby mieć, aby podjąć optymalną społecznie decyzję o przydziale pozwoleń.

Tak powstał pomysł, by rynkowi pozostawić ostateczną alokację pozwoleń regulujących kto ma co zrobić w celu osiągnięcia zamierzonego efektu ekologicznego. W naszym przykładzie polegałoby to na przyznaniu każdemu emitentowi pozwolenia opiewającego na, powiedzmy, połowę jego dotychczasowej emisji. Ale na tym sprawa się nie kończy. Każdy miałby prawo odsprzedać część swojego pozwolenia, jeśli umie tanio ograniczyć emisję więcej niż o żadaną połowę. I na odwrót, każdy miałby prawo do

dokupienia brakującej części pozwolenia, jeśli żądana skala redukcji emisji jest u niego bardzo droga. W rezultacie działania takiego rynku emisja spadłaby w sumie o połowę, ale niekoniecznie u wszystkich jednakowo. Najbardziej ograniczyliby ją ci, u których da się to zrobić tanio, a najmniej ci, którzy nie dysponują tanimi sposobami. A tego właśnie wymaga racjonalność ekonomiczna.

"Handel emisjami" nie tylko pozwala na oszczędności w kosztach dostosowania się do wymagań ekologicznych. To przede wszystkim rewolucja w stosunku administracji ochrony środowiska do zanieczyszczających. W tradycyjnym systemie administracja musi omawiać z emitentami sprawy technologiczne i ugina się pod presją co trudniejszych problemów. Natomiast przy zbywalności pozwoleń administracja może się zająć tym, czym powinna, a więc potrzebami ochrony środowiska i dopuszczalną skalą ingerencji – pozostawiając rynkowi szczegółową alokację zadań. Ponadto, "handel emisjami" lepiej niż inne instrumenty stymuluje postęp techniczny skłaniając wszystkie podmioty do poszukiwań najlepszych sposobów wykorzystania tego, czemu rynek nadał cenę.

Krytycy pomysłu sugerowali, że zbywalne pozwolenia wymagają większego wysiłku administracyjnego, niż inne instrumenty. Nie jest to prawdą. Te same czynności monitoringowe, które są wymagane przy pozwoleniach zbywalnych powinny być także podjęte przy tradycyjnych pozwoleniach niezbywalnych. Podnoszony nieraz fakt, że suma wystawionych pozwoleń wymusi zbyt mały lub zbyt duży wysiłek ochronny może się zdarzyć przy dowolnym sposobie realizacji polityki ekologicznej. Inna wątpliwość dotyczy obciążeń finansowych dla podmiotów regulowanych pozwoleniami zbywalnymi. Nie chodzi o ciężar dla całej gospodarki, ponieważ jest on zerowy (to, co dla jednych jest wydatkiem dla drugich jest przychodem), tylko dla podmiotów występujących w roli nabywców. To rzeczywiście ważny problem, ale w praktyce rozwiązuje się go dokonując bardzo starannie początkowej alokacji pozwoleń. Nawiązując do wcześniejszego przykładu, być może żądanie by każdy zredukował emisję o połowę nie jest właściwe; można tak rozdzielić zadania, by w sumie dawały taki sam skutek, ale jednym stawiały wymagania wyższe niż drugim. Wówczas ci łaskawiej potraktowani mają większą szansę wystąpić w roli sprzedawców niż nabywców, co uczyni rozkład obciążeń finansowych znośniejszym.

Inne obawy wiązały się z ryzykiem monopolizacji rynku. Straszono, że co sprytniejsi wykupią od innych pozwolenia, a następnie będą dyktować ceny. Żadne tego typu ostrzeżenia nie sprawdziły się w praktyce, choć okazji do "handlu emisjami" było już tysiące. Martwiono się wreszcie o sytuację nowopowstałych zakładów, które przecież także skądś powinny otrzymać pozwolenia. Nie ma jednak nigdzie przepisu, który by zapewniał każdemu nowemu podmiotowi prawo do adresu, który jest warunkiem rejestracji działalności gospodarczej; teren lub biuro trzeba sobie od kogoś kupić albo wynająć. Dlaczegożby więc nie rozciągnąć tej zasady na pozwolenia zbywalne? Tym niemniej w praktyce we wszystkich systemach administracja zostawia sobie pewną pulę nierozdzielonych pozwoleń, aby w przyszłości kogoś obdzielić, albo interweniować na rynku, gdyby doszło do jakichś nieprawidłowości. Zbywalne pozwolenia rewolucjonizują ochronę środowiska, ale wbrew pozorom są nie mniej bezpieczne, niż instrumenty tradycyjne.