

## **Ekonomiczna racjonalność gospodarki wodnej (1). Ramowa Dyrektywa Wodna**

Rozpoczynamy trzyczęściowy cykl poświęcony gospodarce wodnej. Wprawdzie niektóre kwestie pojawiały się już wcześniej na łamach *Aury*, ale niedawne powodzie i ożywienie dyskusji na temat zasobów wodnych (nie zawsze rzeczowej) skłania do zajęcia się problemem bardziej systematycznie. W bieżącym numerze omówiona zostanie Ramowa Dyrektywa Wodna. Za miesiąc będzie mowa o instrumentach polityki, zaś na koniec dokładnie zajmiemy się racjonalnością w tej dziedzinie.

Racjonalność ekonomiczną – utożsamianą z efektywnością – rozumie się zazwyczaj jako osiągnięcie stanu, przy którym przewaga korzyści nad kosztami jest największa z możliwych. Stwierdzenie takiego stanu wymaga umiejętności obliczenia zarówno kosztów, jak i korzyści oraz wyrażenie ich w porównywalnych jednostkach. Postuluje się czasem, by wszelkie efekty odnoszące się do człowieka wyrażać w latach uratowanego życia (z uwzględnieniem jego jakości), zaś odnoszące się do przyrody – w hektarach pozostawionych w naturalnym stanie (z uwzględnieniem stopnia zniszczenia). Podejścia takie nie są jednak mniej arbitralne od spojrzenia preferowanego przez ekonomistę, który wszelkie efekty stara się wyrazić w pieniądzu (*Aura* 7/2007). Nawet statystyczne życie – agregat, który zupełnie nie pokrywa się z pojęciem życia konkretnej, indywidualnej osoby – doczekał się w analizach wykonywanych przez Komisję Europejską wyceny pieniężnej; jest to mianowicie kwota 1 miliona euro, przekonująca niekiedy do podjęcia jakiegoś programu ochrony środowiska, który bez tego mógłby się ludziom jawić jako zbyt kosztowny (*Aura* 1/2008).

Wycena statystycznego życia jest najbardziej kontrowersyjnym składnikiem analizy ekonomicznej; pozostałe jej elementy budzą mniejsze emocje, co nie znaczy, że są łatwe do obliczenia. Gdyby wszystkie zmienne były przedmiotem transakcji rynkowych, to zaobserwowane ceny informowałyby o wartości. Tymczasem w ochronie środowiska i w gospodarowaniu zasobami przyrody występują dobra, na które nie ma rynku, jak choćby stabilizacja klimatu, czy walory rekreacyjne. Jednak i w tym wypadku ekonomiści w ostatnich dziesięcioleciach wypracowali pewne metody wyceny, za pomocą których bada się preferencje ludzkie wobec alternatywnych sposobów wykorzystania różnych dóbr (*Aura* 8/2007).

Ochrona przeciwpowodziowa jest przykładem działania, którego racjonalność może być badana metodami ekonomicznymi. Odsuwając zabudowę od brzegów rzek i inwestując w odpowiednie zabezpieczenia, łącznie z systemem wczesnego ostrzegania, osiąga się korzyści w postaci unikniętych strat majątku, utraty walorów rekreacyjnych, uszczerbku na zdrowiu, a nawet życiu. Wiadomo, że nigdy takich strat nie wyeliminuje się całkowicie. Racjonalność polega na sfinansowaniu takiej skali ochrony, przy której przewaga korzyści nad kosztami jest największa (*Aura* 7/2010). Problem tego typu jest stosunkowo prosty, ponieważ wymaga modelowania przepływów wody bez uwzględnienia jej jakości. Sprawa znacznie się komplikuje, jeśli – tak jak w przypadku Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/UE) – należy rozpatrywać nie tylko ilość, ale i jakość wody. Jednak w tym przypadku analiza upraszcza się nieco, ponieważ Dyrektywa wyznacza pewne cele konieczne do osiągnięcia. W takiej sytuacji badanie kosztów i korzyści mogłoby ewentualnie służyć stwierdzeniu jej sensowności. Zakładając natomiast, że jej cele (przynajmniej na krótką metę) nie podlegają dyskusji, należy jedynie dokonać analizy pod kątem minimalizacji kosztów ich osiągnięcia. Jest to problem tzw. efektywności kosztowej, która nie wymaga wyrażenia kosztów i korzyści w

porównywalnych jednostkach. Cele uznaje się za ustalone, zaś analiza ma tylko określić programy, za pomocą których można je najtaniej zrealizować.

Efektywność kosztowa stanowi najważniejsze bodaj kryterium oceny polityki (Aura 8/2008). Teoretycznie jeszcze ważniejsza jest efektywność, ale wymaga ona operowania pieniężnymi wycenami kosztów i korzyści. Skoro zaś te ostatnie są trudne, to w praktyce ekonomiści postulują położenie nacisku na efektywność kosztową, która bezwzględnie powinna być spełniona, jeśli polityka ma zasługiwać na poparcie społeczne. Prostem kryterium zgodności z efektywnością kosztową jest zbadanie, czy jednostka pożądanego efektu nie mogłaby zostać osiągnięta przez zastąpienie podjętego działania innym, nie podjętym choć tańszym. Jeśli odpowiedź na tak postawione pytanie jest twierdząca, to polityka nie jest efektywna kosztowo, skoro osiągnięcie celu można byłoby potanić.

W gospodarce wodnej istotne jest na przykład gromadzenie wody pitnej. Jak wiadomo, zagraża jej eutrofizacja, czyli nadmierny dopływ substancji użyźniających, a zwłaszcza związków azotu. Z tego względu egzekwuje się w okolicznych miejscowościach budowę oczyszczalni ścieków o określonej sprawności, co powoduje poniesienie kosztu, powiedzmy, w kwocie X złotych na każdy kilogram unikniętego ładunku azotu. Przypuśćmy jednak, że do chronionego zbiornika dopływa również azot ze źródeł rozproszonych, a koszt redukcji tego strumienia wyniósłby X/2 złotych na każdy kilogram azotu. Jeśli wdrażana polityka wymaga zastosowania środków pierwszego typu, a nie wymaga z równą stanowczością zastosowania środków drugiego typu, to nie jest efektywna kosztowo. Albowiem ograniczenie eutrofizacji mogłoby przecież zostać osiągnięte taniej.

Logika efektywności kosztowej ma zastosowanie do wszelkiej polityki, w tym do polityki wobec zasobów wodnych. Przytoczony przykład dotyczy eutrofizacji, ale podobnie należy podchodzić do redukcji biochemicznego zapotrzebowania tlenu, ograniczenia strat powodziowych, czy retencji wody w glebie. Ramowa Dyrektywa Wodna dostarcza właściwej perspektywy rozwiązywania problemów: stawia cele do osiągnięcia i zachęca do wyboru instrumentów, które mogłyby je osiągnąć najniższym kosztem.

Teoretycznie efektywność kosztową można zapewnić metodami administracyjnymi. Można bowiem sobie wyobrazić władzę, która stara się osiągnąć jakiś cel najtańszymi sposobami, dysponuje spisem takich sposobów i wdraża je w odpowiedniej kolejności, czyli zaczynając od najtańszych. W praktyce jednak władzy może nie zależeć na wyborze najtańszych sposobów, a przede wszystkim może nie dysponować ich spisem. Dlatego też efektywność kosztową łatwiej jest zrealizować za pomocą instrumentów ekonomicznych, które wybór sposobów pozostawiają w gestii podmiotów gospodarczych. Istnieją dwa zasadnicze rodzaje takich instrumentów: pozwolenia zbywalne oraz opłaty. W kolejnym odcinku każdy z nich zostanie skrótowo scharakteryzowany, tak jak znajduje – lub może znajdować – zastosowanie w gospodarce wodnej.