

Ekonomiczna racjonalność gospodarki wodnej (2). **Instrumenty polityki wodnej**

W drugim odcinku cyklu poświęconego gospodarce wodnej (pierwszy ukazał się w *Aurze* 8/2010) omówione są dwa zasadnicze rodzaje instrumentów, za pomocą których można realizować postawione cele. Są to pozwolenia zbywalne oraz opłaty.

Pozwolenia zbywalne są obecnie kojarzone głównie z ograniczeniem emisji dwutlenku węgla w Unii Europejskiej, ale jedno z ich najwcześniejszych zastosowań dotyczyło właśnie ochrony wód. W 1980 r. administracja stanu Wisconsin w USA postanowiła przywrócić do życia niewielką rzekę Fox, gruntownie zanieczyszczoną przez ścieki z kilkunastu celulozowni i dwóch miasteczek (*Aura* 2/2007). Ekspertcy obliczyli, jaki ładunek zanieczyszczeń może być przez rzekę wchłonięty i rozdzielili go pomiędzy istniejące źródła. Natomiast istotne *novum* polegało na uznaniu tak rozdzielonych pozwoleń za zbywalne. Innymi słowy, każdy zanieczyszczający miał do wyboru albo ograniczenie zrzutu do wielkości wskazanej w pozwoleniu, albo niewykorzystanie całego pozwolenia i sprzedaż nadwyżki, albo wreszcie odkupienie od kogoś niewykorzystanego kawałka pozwolenia i zużycie go na swoje potrzeby. Ekonomisci dowodzą, że taki instrument realizuje efektywność kosztową. W tym celu należy rozważyć motywy, z jakimi musi zmierzyć się źródło zanieczyszczeń. Ma ono do wyboru ponieść koszt redukcji zanieczyszczeń i sprzedać niewykorzystane pozwolenie, albo zaoszczędzić na tym koszcie i dokupić brakujące pozwolenie. Sprzedawcami pozwoleń będą zatem ci, u których koszt redukcji jest niski, zaś nabywcami ci, u których koszt redukcji jest wysoki. W rezultacie zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń do poziomu wyznaczonego sumą wydanych pozwoleń dokona się najtańszym sposobem z możliwych.

Nie istnieją na świecie systemy opłat, które by w pełni motywowały do osiągnięcia pożądanego stanu środowiska wodnego (istniejące opłaty są zbyt niskie), ale teoretycznie efektywność kosztową można osiągnąć i tym sposobem. Należy w tym celu wyobrazić sobie cenę pozwolenia ukształtowaną na rynku opisanym w poprzednim akapicie i przyjąć ją jako stawkę opłaty. Jej wdrożenie doprowadziłoby do identycznego wyniku. A mianowicie źródła o kosztach uniknięcia niższych od tej opłaty podjęłyby działania ochronne na znaczną skalę, natomiast źródła o kosztach wyższych ograniczyłyby zanieczyszczenia w mniejszej skali. A więc i tym razem suma kosztów ograniczenia ładunku zanieczyszczeń zostałaby zminimalizowana.

Pozostaje odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ów drugi system nie doczekał się na świecie realizacji. Wprawdzie w wielu krajach istnieją opłaty za zrzut ścieków, ale nigdzie nie są one na tyle wysokie, by skutecznie doprowadzić do ograniczenia zanieczyszczeń do pożądanego rozmiarów. Dlatego oprócz opłat stosuje się dodatkowe środki, zakładające bezpośrednią ingerencję władzy w działania podmiotów gospodarczych. Ingerencja ta bywa zazwyczaj podyktowana względami politycznymi, a nie ekonomicznymi, zatem wymaga się więcej nie od tego, kto ma niskie koszty, tylko od tego, kto jest słabszy politycznie. Cierpi na tym efektywność kosztowa.

Zresztą – wbrew retoryce stosowanej chętnie przez rządy – ekonomiczne instrumenty w ogóle rzadko są wykorzystywane w polityce ekologicznej. Użycie takich instrumentów wywołałoby bowiem dociekania, czy rzeczywiście korzyści są uzasadnione kosztami, czego władza woli uniknąć, nawet jeśli takie uzasadnienie byłoby możliwe. Dużo wygodniejsze jest zasłonięcie się opiniami uczonych lub lekarzy, którzy rekomendują takie, czy inne wymagania. W szczególności, wdrożenie opłaty uzasadnionej rachunkiem ekonomicznym prowokuje pytania,

czy rzeczywiście jej wysokość odpowiada stratom, jakie zostałyby poniesione, gdyby doszło do zrzutu zanieczyszczenia, któremu ma zapobiec. Płatnicy zaangażowaliby wielką energię, aby zdyskredytować podstawę jej określenia. Doskonale wie o tym każda władza, więc stara się unikać tego typu kontrowersji. Tylko w krajach skandynawskich rządy są tak sprawne i cieszą się tak dobrą opinią, że uzasadnione płatności do budżetu mają niemal gwarantowaną szansę społecznej akceptacji. Gdzie indziej obywatele podejrzliwie traktują wszelkie opłaty i wolą posługiwać się innymi instrumentami, choćby ze szkodą dla efektywności.

Głębsza analiza wykazałaby, że każdy system opłatowy można zastąpić systemem pozwoleń zbywalnych i na odwrót. Na przykład określona opłata za zrzut zanieczyszczeń odpowiada pozwoleń w całości nabywanym na aukcji. Z kolei popularniejszy w praktyce system pozwoleń rozdawanych za darmo i w pełni pokrywających bieżące zapotrzebowanie emitentów (tzw. *grandfathering*) odpowiada opłatom naliczanym tylko powyżej ustalonego bieżącego poziomu emisji. W pierwszym przypadku władza ma przychód (z opłat bądź z aukcji); w drugim natomiast – uruchamia pewien system motywacyjny, ale w całości rezygnuje z przychodów (*Aura 6/2010*). Oczywiście można stosować systemy mieszane, np. ustalając progi dla opłat niższe niż bieżąca emisja, albo rozdając za darmo tylko część pozwoleń, zaś część sprzedając na aukcji. W każdym jednak przypadku zachodzi pełna równoważność obu systemów.

Nie zmienia to sytuacji, że niemal nie występują w praktyce systemy z odpowiednio wysokimi opłatami, natomiast rozprzestrzeniają się – choć z oporami – pozwolenia zbywalne. Niezależnie od tego, iż żaden z tych instrumentów nie zyskał powszechnej popularności, racjonalna polityka powinna naśladować zwłaszcza pozwolenia zbywalne.

W praktyce gospodarka wodna cierpi z powodu niedostatecznej racjonalności. Wprowadzane opłaty są zbyt niskie, aby motywować użytkowników do efektywnego wykorzystania wody. Dysponenci wody o tym wiedzą, więc starają się korygować zachowania podmiotów gospodarczych innymi instrumentami. Często wprowadza się różne rozwiązania doraźne, w rodzaju zakazów czy ograniczeń dostaw. Jest wysoce nieprawdopodobne, że posunięcia takie doprowadzą do optymalnej alokacji. Zdarza się jednak, że dysponenci wykorzystują pozwolenia zbywalne. Ekonomista mógłby się z tego cieszyć, gdyby nie fakt, że zbywalność pozwoleń bywa ograniczona. Na przykład użytkownikowi, który nie potrzebuje całego otrzymanego przydziału wody, konfiskuje się niewykorzystaną część pozwolenia. Jest to tak zwana zasada *use it or lose it* ('wykorzystaj, bo przepadnie'). Przyrodnicy są z niej bardzo dumni. Natomiast ekonomiści załamują ręce, ponieważ w ten sposób nie oszczędzamy wody, tylko ją marnujemy: 'po co oszczędzać, skoro jak nie wykorzystamy, to przepadnie, a w przyszłości może się przydać'? W ostatnim odcinku tego cyklu, za miesiąc, przyjrzymy się dokładniej problemowi racjonalności w gospodarce wodnej.