

### **Ekonomiczna racjonalność gospodarki wodnej (3). Co warto robić z wodą?**

Na koniec cyklu poświęconego gospodarce wodnej (*Aura* 8/2010 i 9/2010) należy postawić pytanie, jak chronić jej zasoby, żeby społeczeństwo osiągało z nich możliwie największe korzyści. Racjonalna polityka powinna czerpać inspirację z pozwoleń zbywalnych.

Ilustrują one dwie fundamentalne zasady, których należy przestrzegać w gospodarowaniu wszelkimi zasobami przyrody, w tym także wodą. Pierwsza polega na zapewnieniu skuteczności, a więc osiągnięciu celu, jaki się sobie postawiło. W gospodarce wodnej i ochronie wód polega to np. na sprowadzeniu eutrofizacji jeziora do postulowanego poziomu, albo do zagwarantowania minimalnego przepływu w rzece, albo do ograniczenia strat powodziowych itp. Natomiast druga zasada polega na doborze sposobów, które by ów cel realizowały w sumie najmniejszym kosztem. System pozwoleń zbywalnych spełnia obydwie zasady w sposób wzorcowy. Jednak i bez jego obecności każda polityka powinna się do nich stosować. Ramowa Dyrektywa Wodna jest przykładem aktu prawnego, który wyznacza cele do osiągnięcia w sposób efektywny kosztowo, w szczególności zwracając uwagę na to, że jakość wód zależy zarówno od źródeł punktowych, jak i rozproszonych (Art. 10-11). Wdrożenie Dyrektywy do krajowego ustawodawstwa może i powinno opierać się na sposobach, które jej cele realizują najmniejszym kosztem. Dyrektywa wymienia wprawdzie szereg specyficznych wymagań dodatkowych, którym też należy sprostać, ale nie przeczy to jej zasadniczej filozofii pozostawiającej swobodę doboru środków.

Efektywność kosztowa wydaje się zasadą tak oczywistą, że aż w praktyce niedocenianą. Aby przekonać się o tym, jak często jest łamana, należy wskazać na dwie przykładowe praktyki, które są z nią sprzeczne. Pierwsza jest przy okazji rażąco sprzeczna z Ramową Dyrektywą Wodną i polega na bagatelizowaniu rozproszonych źródeł zanieczyszczeń. A więc zaostrza się wymagania wobec źródeł punktowych bez jednoczesnego zdyscyplinowania źródeł rozproszonych. W rezultacie cel ekologiczny albo nie zostanie w ogóle osiągnięty, albo zostanie osiągnięty nadmiernym kosztem (bez wykorzystania dostępnych tańszych środków). Drugi nie jest formalnie sprzeczny z Dyrektywą, a nawet – niesłusznie – bywa uzasadniany jej autorytetem. Polega na nakładaniu tych samych wymagań na różne źródła zanieczyszczeń, niezależnie od ich lokalizacji w zlewni. W rezultacie cel ekologiczny może zostać osiągnięty nadmiernym kosztem. Przykładem służy wymaganie trzystopniowego oczyszczania ścieków we wszystkich miejscowościach, mimo że postulowany efekt mógłby zostać osiągnięty znacznie taniej przez zróżnicowanie wymagań ochronnych: większość oczyszczalni mogłaby poprzestać na drugim stopniu, zaś głębszego oczyszczania należałoby wymagać tylko od nielicznych, zlokalizowanych w kluczowych miejscach.

Efektywność kosztowa jest warunkiem *sine qua non* prowadzenia racjonalnej polityki. Czasami jednak nie wystarcza i zachodzi potrzeba posługiwania się ekonomiczną wyceną korzyści. Może to być spowodowane różnymi powodami. Przede wszystkim wyznaczenie celu ekologicznego wymaga pewnego rozeznania korzyści; nie wolno bowiem stawiać zbyt ambitnych celów, których koszty rażąco przekraczają korzyści. Ten aspekt nie ma znaczenia w przypadku Ramowej Dyrektywy Wodnej, którą przyjmuje się jako wiążącą i nie stawia się pytań o jej zasadność. Ale nawet wówczas, gdy cel nie ulega kwestii, nie zawsze koszty od korzyści dadzą się klarownie oddzielić. Na przykład analizuje się celowość uzeglownienia jakichś cieków wodnych. Racjonalność takiego programu mogłaby zostać stwierdzona, gdyby nakłady na ten cel łącznie ze szkodami z tytułu utraty pewnych funkcji ekologicznych (których uzeglowniona rzeka już nie będzie spełniać) okazały się mniejsze od korzyści w

postaci dodatkowej pracy przewozowej, względnie od obniżki kosztów wywołanej zamianą transportu lądowego na wodny. W rachunku tym wycena aspektów ekologicznych znajduje się zarówno po stronie kosztów (powiedzmy, utrata naturalnych siedlisk wodnych), jak i po stronie korzyści (powiedzmy, mniejsza emisja zanieczyszczeń w przeliczeniu na tonokilometr). Kompetentna ocena nie mogłaby zatem poprzestawać na prostym sprawdzeniu efektywności kosztowej.

Wycena korzyści w gospodarce wodnej i ochronie wód jest również potrzebna dla ogólnego zorientowania się w racjonalnej skali podejmowania pewnych działań. Na przykład skażenie wody powoduje szkody, które – choć niebagatelne – są zazwyczaj rozproszone i z tego względu traktowane jako mało istotne. Tymczasem ich zsumowanie i przyjęcie do wiadomości musiałyby doprowadzić do ograniczenia zrzucających zanieczyszczeń. Jeśli bowiem roczne straty z tytułu korozji sięgają 40 mld zł (a są badania, które to wykazują), to ich ograniczenie choćby o 25% z pewnością nie wymagałoby nakładów większych od 10 mld zł rocznie. Innymi słowy, sama walka z korozją uzasadnia uruchomienie programów ochronnych o skali większej, aniżeli obecnie podejmowana.

Oczywiście po przyjęciu pewnych celów działania, należy zapewnić osiągnięcie efektywności kosztowej (która nie musi już wymagać wyceny korzyści), ale nie można tych celów postawić inaczej jak tylko w wyniku porównania kosztów z korzyściami. Politycy najchętniej uciekają od ekonomicznej wyceny korzyści, ale postawienie jakiegoś celu w sytuacji, kiedy jego koszt da się obliczyć, i tak pośrednio nadaje pewną wartość temu celowi. Skoro nie idzie się nieco dalej, a wiadomo ile owo "pójście dalej" by kosztowało, to tym samym stwierdza się, że poprawa celu nie jest warta kwoty, która miałaby zostać wydana. Tak więc od wyceny korzyści nie da się uciec, choćby ktoś udawał, że go nie interesuje wartość ekonomiczna: ona i tak, przynajmniej pośrednio, towarzyszy podejmowaniu decyzji politycznych.

Racjonalności nie da się oddzielić od szczebla podejmowania decyzji. Na przykład z punktu widzenia ochrony zdrowia mieszkańców Polski, trzeba oczyszczanie ścieków zapewnić w pierwszej kolejności wzdłuż dopływów górnej Wisły i górnej Odry. Natomiast z punktu widzenia przeciwdziałania eutrofizacji Bałtyku, najpilniejsze potrzeby dotyczą dolnej Wisły i dolnej Odry, bo to, co tam zostanie zrzucone do rzeki dociera do morza prawie w całości. Gdyby więc decyzję miał podejmować wyłącznie rząd Polski, to zapewne położyłby nacisk na dopływy górnych biegów rzek. Gdyby zaś decydować miał jakiś podmiot reprezentujący interesy wszystkich państw bałtyckich, to z pewnością zachęcałby do większego wysiłku wzdłuż dolnych biegów rzek. Każde z tych podejść jest racjonalne, choć w pierwszym przypadku koszty konfrontuje się z korzyściami krajowymi, zaś w drugim – z międzynarodowymi.

Co innego jawi się zatem jako racjonalne z perspektywy pojedynczego kraju, a co innego po uwzględnieniu interesów wszystkich użytkowników wspólnej wody. Jednak w każdym przypadku stwierdzenie racjonalności wymaga obliczenia kosztów i korzyści. Wynik może zależeć od tego, kto liczy, ponieważ i koszty, i korzyści przypisane są do konkretnego podmiotu. Ekonomista zdaje sobie z tego sprawę, ale podkreśla, że bez rzetelnego rachunku nie można wyrokować, co warto robić.