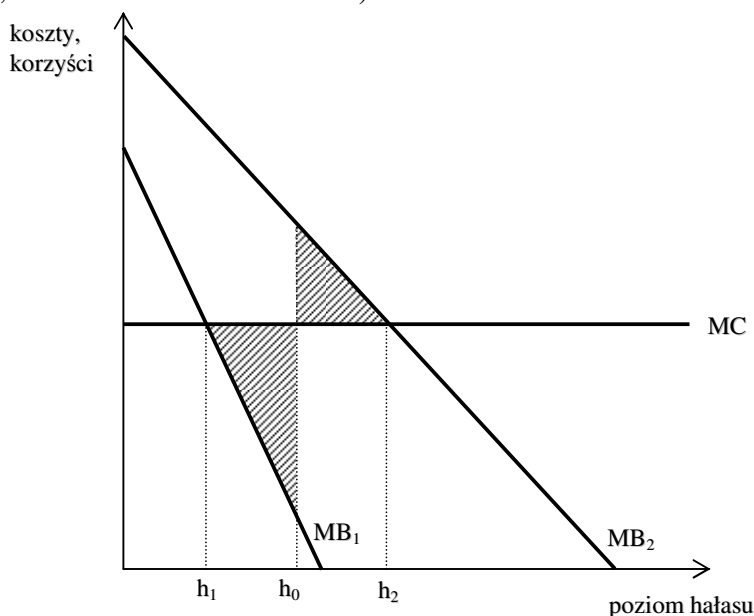


## Ekonomia integracji polityki ekologicznej

Kraje świata grupują się w różnorakie organizacje gospodarcze. Są wśród nich zgrupowania luźne, przypominające swoim charakterem klub, gdzie wypracowywane są zasady, których członkowie zobowiązują się przestrzegać. Przykładem takiej organizacji jest OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Organisation of Economic Cooperation and Development*, ponad 30 najwyższej rozwiniętych gospodarek rynkowych świata). Jeszcze w latach 1970. sformułowała ona słynną zasadę "zanieczyszczający płaci" (*Polluter Pays Principle*), w myśl której zanieczyszczający nie powinni być dotowani w celu ułatwienia im dostosowania się do wymagań ochronnych. Zasada ta miała wyeliminować dumping cenowy wywołany subwencjonowaniem brudnych przemysłów w jednych krajach podczas gdy w innych krajach przemysły te internalizują koszty zewnętrzne (*Aura 6/2009*) za własne pieniądze. Wszystkie kraje – przynajmniej werbalnie – respektują zasadę "zanieczyszczający płaci", choć w praktyce tolerują subwencje dla brudnych przemysłów, byleby były dobrze ukryte.

Oprócz zgrupowań o charakterze klubowym funkcjonują we współczesnym świecie organizacje dużo bardziej sformalizowane, dysponujące realną władzą wobec swych członków. Dla Polski najważniejszą z nich jest oczywiście Unia Europejska, ale przykładów z całego świata można byłoby przytoczyć więcej. Unia Europejska ma dość rozległe kompetencje w zakresie koordynacji działalności gospodarczej. Wynikają one z Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i kształtowały się stopniowo od 1957 r. Jednocześnie Unia głosi respektowanie zasady pomocniczości (subsidiarności, *Subsidiarity Principle*), która przewiduje, że organy wspólnotowe ingerują dopiero wtedy, gdy problem nie może być rozwiązany na szczeblu krajowym. Przyjęta w 1992 r. zasada jednolitego rynku i rosnąca złożoność współczesnych zależności ekologicznych sprawiają, że coraz więcej problemów przyjmowanych jest za możliwe do rozwiązania tylko na szczeblu wspólnotowym. Nawet normowanie hałasu emitowanego przez kosiarki do trawy traktowane jest jako problem wspólnotowy i doczekało się kilku Dyrektyw (84/538/EWG, 85/409/EWG, 87/252/EWG, 88/180/EWG i 88/181/EWG).



Sytuację można zobrazować na typowym rysunku, który analizują studenci ekonomii. Na osi poziomej mierzony jest podlegający eliminacji poziom hałasu, zaś na pionowej – koszty i

korzyści. Przyjęto dla uproszczenia, że koszt wyeliminowania kolejnych jednostek hałasu (MC) jest wszędzie taki sam. Natomiast korzyści z tego tytułu (MB) maleją w miarę, jak staramy się osiągnąć coraz ambitniejsze cele, przy czym w jednym kraju (1) maleją szybciej, zaś w drugim (2) – wolniej.

Powstaje pytanie, czy rzeczywiście potrzebna jest tak głęboka koordynacja działalności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej. Przytoczony przykład kosiarek do trawy nie pozostawia wątpliwości, że z punktu widzenia ochrony środowiska koordynacja taka nie jest potrzebna, a nawet może być uznana za szkodliwą. Przyjęcie bowiem jednolitego poziomu hałasu dla sprzętu używanego w krajach, gdzie preferencje konsumenckie mogą być różne nie jest efektywne ekonomicznie. Uśredniając ten poziom (na rysunku  $h_0$ ) tak, by stanowił "kompromis" pomiędzy preferencjami w różnych krajach nie zadowala się nikogo: dla jednych jest to poziom za niski (optymalny byłby  $h_2$ ), dla innych – za wysoki (optymalny byłby  $h_1$ ). W każdym przypadku następuje utrata dobrobytu (obszary zakreśkowane na rysunku) w porównaniu z sytuacją, gdy normę ustala optymalnie każdy kraj osobno.

Co zatem skłoniło Unię Europejską do przyjęcia wspólnej normy hałasu dla kosiarek do trawy? Wygoda wspólnego rynku nakazuje, by produkt, który jest legalny w jednym kraju członkowskim był również dopuszczony do obrotu w każdym innym na takich samych zasadach. Z tego względu kosiarki powinny być tylko raz atestowane. Gdyby bowiem jakiś kraj chciał ustalić normę ostrzejszą dla kosiarek sprzedawanych lub używanych na swoim terytorium, musiałby zdelegalizować użycie wyrobów, które są legalne gdzie indziej. Wymagałoby to specjalnej inspekcji i egzekwowania przepisów, czego właśnie chce się dzięki Unii uniknąć. Tak więc koordynacja wymagań ekologicznych bywa podyktowana uwarunkowaniami pozaekologicznymi.

Oprócz wygody funkcjonowania na jednolitym rynku istnieją też inne argumenty przemawiające ogólnie za koordynacją. Jednym z najważniejszych jest niedopuszczenie do konkurowania za pomocą zwolnień z obowiązków (tzw. "wyścigu w dół", *race to the bottom*). Mogłoby się bowiem zdarzyć, że władza w jakimś kraju lub regionie po to, by rozwiązać jakiś bieżący problem na koszt części obywateli oraz na koszt przyszłego pokolenia zwalnia użytkowników środowiska z pewnych wymagań. Jest to zjawisko zaraźliwe, ponieważ rynek zareagowałby na taki sygnał jednoznacznie, kierując działalność gospodarczą tam, gdzie wymagania są niższe. W związku z tym obszary, które nie planowały żadnej taryfy ulgowej dla użytkowników środowiska mogą się czuć zmuszone do pójścia w ślady innych. Uczestnictwo w tym wyścigu ma wątpliwą wartość, ale pozostanie z boku też grozi ujemnymi konsekwencjami dla władzy. Stąd, aby uniknąć tego typu sytuacji, lepiej jest przeciwdziałać takiemu wyścigowi, koordynując politykę.

Koordynacja ma jednak i swoje wady. Najbardziej oczywistą jest koszt utrzymywania biurokracji. Przy tym, aby ustalić, czy ów koszt jest uzasadniony, należy brać pod uwagę korzyści nie ekologiczne – bo to zazwyczaj nie one tej koordynacji wymagają – tylko szersze, społeczne i gospodarcze osiągnięcia dzięki jednolitemu rynkowi. Inną wadą międzynarodowego koordynowania polityki jest jej alienacja. Jeśli decyzje zapadają na szczeblu Komisji Europejskiej, to nie tylko szeregowi obywatele mogą ich nie rozumieć, ale dystansują się od nich nieraz nawet rządy krajowe. Pod koniec dekady lat 1990. zaczęły rozwijać się badania nad rządzeniem w kontekście poczucia współodpowiedzialności (tzw. *governance*). Szeroki zakres koordynacji przyjęty przez Komisję Europejską doprowadził do tego, że potrzebne są specjalne przedsięwzięcia zmierzające do wyrobienia przekonania na niższych szczeblach administracji i w społeczeństwie obywatelskim, że regulacje wspólnotowe są ich własnością. Takiego poczucia często nie ma, co uwidacznia się w małym entuzjazmie dla wdrażania prawa wspólnotowego, albo wręcz w jego sabotowaniu.