

Jeszcze o wyborze instrumentów

Dwa ostatnie artykuły w *Aurze* (9/11 i 10/11) poświęcone były optymalnemu poziomowi ochrony środowiska. Jego osiągnięcie wymaga zrównania krańcowych kosztów i korzyści z tytułu ochrony środowiska. Jest to trudne, ale teoretycznie możliwe zarówno za pomocą instrumentów cenowo-podatkowych (np. podatku Pigou), jak i ilościowych (np. pozwoleń na emisję). Jeśli urząd regulacyjny dysponuje pełną informacją, to obydwa typy instrumentów są równoważne. Natomiast reguła Weitzmana pozwala wskazać, który z nich jest lepszy, jeśli urząd regulacyjny nie ma dokładnych informacji.

Ograniczanie emisji dwutlenku węgla jako forma ochrony klimatu stało się obecnie jednym z najbardziej intrygujących problemów polityki ekologicznej. Kształtowanie się kosztów i korzyści tej polityki jest obciążone dużym marginesem niewiedzy. Są jednak poszlaki sugerujące, że korzyści czerpane przez podmioty gospodarcze z tytułu zużycia energii – a więc i emisji dwutlenku węgla – reagują silniej na próby regulacji, aniżeli szkody z tytułu niszczenia klimatu. Sięgając więc po regułę Weitzmana dla tego przypadku można dojść do wniosku, że wobec posiadanej niepełnej informacji, zastosowanie instrumentu podatkowo-cenowego jest lepsze aniżeli regulacja ilościowa. Tymczasem społeczność światowa opowiada się raczej za regulacją ilościową. Czyżby rzecznicy ochrony klimatu nie znali reguły Weitzmana?

Nie da się tego wykluczyć, ale wybór nie musi wynikać z ignorancji. W dotychczasowych analizach abstrahowaliśmy od faktu, że nałożenie podatku może skutkować dopływem pieniędzy do budżetu. Powstaje więc pytanie, co z tymi pieniędzmi robić. Często władza ma pokusę, żeby uszczęśliwić nimi właśnie tych, którzy byli płatnikami. W ten sposób podważa się motywacyjny charakter podatku. Bardzo rzadko wszakże jakiś rząd zwraca płatnikom pieniądze bezpośrednio. Częściej jest to zrobione w sposób tak zawołowany, że trudno byłoby ów proceder udowodnić. Istnieje więc realna groźba, że nałożenie podatku będzie tylko pozornie służyć ochronie środowiska, ponieważ redystrybucja przychodów podatkowych może częściowo lub całkowicie wyeliminować jego motywacyjne działanie. Jeśli zatem rzeczywiście nam zależy na ochronie środowiska, to instrument ilościowy jest bezpieczniejszy.

Instrument ilościowy nie musi polegać na wydaniu niezbywalnego pozwolenia na emisję. Pozwolenia mogą być zbywalne (zob. *Aura* 12/06, 2/07 i 5/07), jeśli jednak ich suma jest ściśle określona, to mamy do czynienia z instrumentem ilościowym, takim jak analizowany na rysunku 1 artykułu z poprzedniego numeru *Aury* (10/11); poziom q należy wówczas interpretować jako sumę dopuszczonej emisji, a nie emisję z pojedynczego źródła. Jeśli niedokładność informacji jest tylko taka, jak wtedy zakładano, to wolno zastosować regułę Weitzmana. Ale kłopoty z informacjami mogą jeszcze gorsze. Trudno wtedy w ogóle domniemywać jak wyglądają koszty i korzyści.

Prowadzenie polityki w warunkach braku dokładnych informacji naraża nas na popełnianie błędów. Mogą one być dwojakiego rodzaju. Zależy nam na uzyskaniu określonego poziomu ochrony, ale dopuszczamy, że osiągnięcie tego celu będzie kosztowało mniej lub więcej niż sobie wyobrażaliśmy. Alternatywnie, zależy nam, żeby podmioty gospodarcze nie ponosiły kosztów większych niż z góry określone, ale wówczas nie wiemy na pewno, jaki poziom ochrony zostanie osiągnięty. W pierwszym przypadku powinniśmy wybrać instrument ilościowy, natomiast w drugim – cenowo-podatkowy.

Innymi słowy, prowadząc politykę w warunkach niepełnej informacji, musimy wybierać pomiędzy pewnością w obszarze kosztów, albo pewnością w obszarze ochrony środowiska. W pierwszym przypadku będziemy preferować instrument cenowo-podatkowy, a w drugim – ilościowy. Tak więc przyznanie priorytetu sprawom gospodarczym sugeruje sięgnięcie po instrument cenowo-podatkowy, zaś przyznanie priorytetu ochronie środowiska – sięgnięcie po instrument ilościowy. Jest to w moim przekonaniu najważniejsza przesłanka nadająca zbywalnym pozwoleniom na emisje rolę szczególnie uprzywilejowaną wśród instrumentów polityki ekologicznej.

Istnieje wiele innych sposobów wyboru najwłaściwszych instrumentów polityki ochrony środowiska. W Unii Europejskiej funkcjonują dość rygorystyczne postanowienia odnośnie możliwych do zastosowania instrumentów. I tak na przykład Komisja Europejska ani Parlament Europejski nie mogą nakładać podatków. Przekreśla to możliwość prowadzenia wspólnej polityki za pomocą instrumentu cenowo-podatkowego. Natomiast możliwe jest stosowanie instrumentu ilościowego, który właśnie został wykorzystany – dzięki Dyrektywie o handlu emisjami (2003/87/UE) – do ograniczenia emisji dwutlenku węgla. O wyborze instrumentu zdecydował więc czynnik polityczny.

Szczególnie wiele uwagi poświęcono w literaturze naukowej roli instrumentów polityki ochrony środowiska w stymulowaniu innowacji technologicznych. Generalnie rzecz biorąc, instrumenty cenowo-podatkowe wypadają pod tym względem lepiej niż ilościowe. Ale z jednym ważnym wyjątkiem. Jest to mianowicie "handel emisjami". Zgodnie ze stosowaną klasyfikacją, należy do instrumentów ilościowych. Jednak z ich logiki zachowuje tylko ostrość ograniczenia wpływu na środowisko. Bowiem wprowadzenie zbywalności pozwoleń eliminuje nieelastyczność dostosowań i uruchamia procesy innowacyjne co najmniej tak samo silne jak instrumenty cenowo-podatkowe. W pewnym sensie "handel emisjami" jest najdoskonalszym instrumentem polityki ochrony środowiska. Łączy bowiem w sobie korzystne cechy instrumentu ilościowego (poziom ochrony środowiska jest wyznaczony sumą wydanych pozwoleń) z zaletami instrumentów cenowo-podatkowych (nie wyznacza biurokratycznie każdemu zadań do wykonania, tylko zmusza do ich ustalenia z uwzględnieniem sił rynkowych).

Prowadzenie polityki ekologicznej jest sztuką, której nie można poddać rutynowym regułkom. Wybór właściwych instrumentów jest skomplikowany i musi brać pod uwagę rozmaite uwarunkowania, a w tym również możliwość popełniania błędów na skutek niedostatecznej informacji. Nie należy jednak zadowalać się sakramentalnym stwierdzeniem, iż sprawa jest skomplikowana i żaden instrument nie wystarczy, więc trzeba stosować ich wiązkę. Owszem, sprawa jest skomplikowana, ale o wyborze instrumentów można racjonalnie dyskutować. Zaś ich zastosowanie powinno być oszczędne i rozważne, ponieważ każdy z nich kosztuje.