

## Międzynarodowa współpraca ekologiczna oczami ekonomisty

"Przyroda nie zna granic". Jest to niewątpliwie prawda, choć samo stwierdzenie znaczy niewiele. Jak choćby popularne sentencje w rodzaju "Wszystkie dzieci są nasze" albo "Piłka jest okrągła, a bramki są dwie". Ale przyroda rzeczywiście nie zna granic. Tylko co z tego wynika?

Zapoczątkowywana dziś seria artykułów na temat międzynarodowej współpracy ekologicznej konfrontuje ze sobą dwa porządki: przyrodniczy i ekonomiczny. Według porządku przyrodniczego, strzeżone przez nas granice są tworem sztucznym i raczej przeszkadzają, a nie pomagają w ochronie środowiska. Natomiast według porządku ekonomicznego, granice są rękojmą stabilizacji i sprawiedliwości, ponieważ umożliwiają ład gospodarczy, z którego wszyscy korzystamy. Pilnujemy, żeby z naszego systemu emerytalnego nie wypłacano świadczeń osobom, które go nie tworzyły, a od rządu domagamy się, żeby walczył o interesy krajowych eksporterów.

Współistnienie tych dwóch porządków jest nieuniknione. Warto jednak badać sposoby, dzięki którym suwerenne jednostki, zwłaszcza państwa, współpracują ze sobą przy rozwiązywaniu problemów, których nie da się rozwiązać lokalnie.

W wielu krajach głosi się "zasadę pomocniczości" (*Subsidiarity Principle*), która przewiduje, że decyzje należy podejmować na najniższym szczeblu, pozwalającym na uwzględnienie kosztów zewnętrznych (*Aura 6/07*). Niewielki sens miałaby ochrona lokalnego krajobrazu przez instytucję międzynarodową; tego typu problem z powodzeniem może być rozwiązany przez władzę lokalną. Natomiast skuteczną ochronę Morza Bałtyckiego można podjąć dopiero w ramach porozumienia krajów bałtyckich, skuteczna ochrona powietrza w Europie wymaga porozumienia co najmniej krajów całego kontynentu, zaś ochrona warstwy ozonowej – wręcz całego świata.

Tak więc międzynarodowa współpraca ekologiczna stanowi podstawę rozwiązywania pewnych problemów. Staje się ona koniecznością, gdy ich lokalne rozwiązania są niemożliwe, albo nieefektywne w skali ponad lokalnej. Niemożliwość wiąże się istnieniem tego, co w ekonomii nazywa się dobrem publicznym (*Aura 12/09*). Jeśli jakiś fragment przyrody nie może być zawłaszczony przez pojedynczy region, to obowiązuje swego rodzaju odpowiedzialność zbiorowa. Można się troszczyć o ów fragment lokalnie, a i tak efekt będzie zależał od tego, co zrobią inni. Nieskuteczność dotychczasowych starań o ochronę klimatu w sytuacji, gdy brak jest globalnego ograniczenia na emisje "gazów szklarniowych" jest tego najlepszym przykładem. Z kolei rozwiązywanie problemu "kwaśnych deszczy" przez podwyższanie kominów jest przykładem stosunkowo taniego sposobu ograniczenia lokalnych depozycji związków siarki czy azotu, ale kosztem krajów sąsiednich. Ekonomiści widzą w tym tworzenie kosztów zewnętrznych (*Aura 6/09*): pozbywanie się szkód u siebie kosztem kogoś innego, z uszczerbkiem dla efektywności.

Efektywność ekonomiczna, a więc przewaga korzyści nad kosztami (*Aura 10/06*), jest centralnym tematem analiz ekonomicznych. Z tego punktu widzenia międzynarodowa współpraca ekologiczna nie stanowi jakościowo nowego obszaru ekonomii. Specyficzne jest jednak natężenie dysproporcji pomiędzy kosztami i korzyściami z punktu widzenia pojedynczego państwa jako suwerennego podmiotu. Również na szczeblu lokalnym występuje tego typu dysproporcja. W typowym układzie zanieczyszczający-zanieczyszczany, pierwszy pozbywa się kłopotu przerzucając go na drugiego. W typowym układzie z dobrem

publicznym – jak na przykład z ochroną lasu – chroniący ponosi koszty, które powinni sfinansować beneficjenci; jednak ci ostatni mogą udawać, że nie są ochroną zainteresowani, wiedząc, że jak już ochronę zapewni ktoś inny, to i oni skorzystają. W tego typu przypadkach może jednak wystąpić władza, nakazując podmiotom podjęcie działań uzasadnionych efektywnością ekonomiczną.

Tymczasem w sytuacjach, gdy ochrona środowiska wymaga współdziałania suwerennych krajów, nie ma władzy, która by mogła wszystkim coś nakazać. I to jest właśnie sedno problemu międzynarodowej współpracy ekologicznej. Teoretyczna analiza wykazuje, że sytuację można poprawić ograniczając koszty zewnętrzne, albo podejmując wspólne działania na rzecz wspólnego dobra. Tylko jak to osiągnąć? Jak skłonić suwerenny kraj do tego, by podjął wysiłek, którego by z własnej inicjatywy nie podjął?

Można jakieś działania wymuszać siłą militarną. Od tysięcy lat toczono wojny, mające kogoś zmusić do zrobienia czegoś, czego by dobrowolnie nie zrobił. Istnieją analizy interpretujące wojny z ostatnich dekad jako walkę o tanią energię. Przewiduje się, że wojny XXI wieku będą toczono o dostęp do wody pitnej. Nie wykluczając dostępu do zasobów naturalnych jako motywu niektórych wojen, trzeba jednak stwierdzić, że wdrażanie ochrony środowiska nie wiąże się zazwyczaj z siłą militarną.

Określenie społecznie pożądanego poziomu ochrony środowiska sprowadza się do porównania szeroko pojętych kosztów i korzyści (*Aura 9/11*). Z owego porównania może wynikać, że to, co ma sens z punktu widzenia grupy krajów nie jest korzystne dla pojedynczego kraju. Z definicji optymalności wynika jednak, że przewaga korzyści nad kosztami u tych, co zyskują musi być większa niż przewaga kosztów nad korzyściami u tych, co tracą. A zatem zyskujący powinni być w stanie zrekompensować tracących. Uzasadnia to teoretycznie międzynarodową współpracę ekologiczną, polegającą na tym, że zyskujący rekompensują tracących, aby wspólnie zrealizować coś, co *per saldo* opłaci się wszystkim. Jest to realizacja tej samej zasady, która leży u podstaw efektywnej polityki ekologicznej w pojedynczym kraju: władza wymusza rozwiązania uzasadnione sumaryczną przewagą korzyści nad kosztami, co jednak nie musi oznaczać, że zyskujący bezpośrednio rekompensują tracących. Tracący mogą godzić się na swój los, ponieważ doceniają korzyści z tytułu funkcjonowania w kraju, w którym komuś innemu się poprawiło.

Pewne przypadki międzynarodowej współpracy ekologicznej mogą się wiązać z rekompensatami. Nie muszą one być ani bezpośrednie, ani przejrzyste. Znane są przykłady, gdzie suwerenny kraj przyjmuje na siebie zobowiązanie ekologiczne, na którym traci. Aby zrozumieć taki paradoks, trzeba zbadać szerszy kontekst porozumienia i odkryć, że – być może – równocześnie kraj ten negocjował inny układ, w ramach którego zyskiwał; była to więc "transakcja wiązana".

Pewnym wariantem tej zasady są "porozumienia samoegzekwujące się" (*self-enforcing agreements*). Stronom porozumienia bardziej opłaca się uczestnictwo w układzie, aniżeli wystąpienie z niego. W taki sposób wyjaśnia się sukces Protokołu Montrealskiego, chroniącego warstwę ozonową, albo uczestnictwo pewnych krajów w ekokonwersji polskiego długu zagranicznego. Nieopłacalność wystąpienia nie musi wiązać się z represjami ekonomicznymi (nie mówiąc o militarnych); może po prostu wynikać z utraty korzyści z tytułu uczestnictwa. Otwarte pozostaje osiągnięcie "masy krytycznej", czyli zgromadzenie tylu uczestników, żeby porozumie zaczęło być samoegzekwujące się, ale to już sprawa związana z konkretnym problemem ekologicznym.