

Oplaty za świadczenia ekosystemowe

Wysoka i dobrze udokumentowana wartość ekonomiczna przyrody nie przekłada się na jej adekwatne finansowanie. Tymczasem, aby ekosystemy świadczyły usługi, z których korzysta gospodarka, powinny być chronione. Owa ochrona bywa niekiedy zapewniana przez opłaty za określone użytkowanie terenu. Właścicielom nieruchomości płaci się za rezygnację z użytkowania, które jest dla nich najbardziej zyskowne, jeśli miałyby szkodzić ekosystemom zlokalizowanym na owych nieruchomościach. Funkcjonowanie tego typu opłat może być skuteczne, ale na razie nie było w stanie powstrzymać niszczenia przyrody.

Payments for ecosystem services

The high and well-documented economic value of nature does not translate into adequate financing. Yet, if economies are to benefit from ecosystem services, these need to be protected. Sometimes this protection is achieved with payments for a specific type of land use. A land owner is paid for not choosing the most profitable type of land use if it would impair the local ecosystem. Payments of this sort can be effective, but – for the time being – they have not stopped the global process of environmental degradation.

W poprzednim artykule analizowane było pojęcie usług ekosystemowych (*Aura* 1/2018). Szacunki ich ekonomicznej wartości są interesujące same w sobie. Ale ich praktyczne znaczenie jest jeszcze większe. Gdyby korzystające z nich podmioty gospodarcze musiały płacić za te usługi, pieniądze mogłyby zostać przeznaczone na zapewnienie trwałej podaży. W przeciwnym razie usługi ekosystemowe mogą być dostarczane na poziomie niższym od uzasadnionego potrzebami społecznymi. Nic dziwnego, że od wielu lat ekonomiści starają się zaprojektować mechanizmy finansowe zmierzające do rozsądnego gospodarowania przyrodą.

Zainteresowanie opłatami za usługi ekosystemowe (w języku angielskim obowiązuje nawet powszechnie rozpoznawany skrót PES, *Payments for Ecosystem Services*) jest ogromne. Mimo dość oczywistego uzasadnienia, trudno jest jednak zaprojektować konkretny mechanizm. Jak bowiem doprowadzić do tego, że usługa zapyłania świadczona przez dzikie pszczoły miałyby zostać opłacona? Albo jak sprawić, że zachowanie różnorodności biologicznej w jakimś regionie – utrudniające gradację szkodników – będzie należycie sfinansowane?

W praktyce opłaty za usługi ekosystemowe sprowadzają się najczęściej do płacenia za określony sposób zagospodarowania przestrzeni, który sprzyja realizacji takiej czy innej usługi. Na przykład płaci się za nie skoszenie łąki, aby poprawić los różnych gatunków owadów, albo za nie osuszenie torfowiska, aby ograniczyć powstawanie i emisję metanu.

Najwięcej opłat za usługi ekosystemowe wiąże się na świecie z ochroną klimatu, gospodarowaniem na wododziałach i zachowaniem różnorodności biologicznej.

Gdyby właściciel terenu, na którym przyroda świadczy tę czy inną usługę mógł w pełni cieszyć się jej efektami, to by we własnym interesie starał się o jej realizację w uzasadnionym ekonomicznie zakresie. Zazwyczaj jest jednak tak, że owe rezultaty przypadają komuś innemu, albo muszą być dzielone z kimś innym. Ekonomiści widzą w takich przypadkach tzw. efekty zewnętrzne (*Aura* 6/2009) albo dobra publiczne (*Aura* 12/2009). Podmiot gospodarczy zaangażowany w realizację tego typu usług powinien być poddany jakiemuś mechanizmowi finansowemu.

Istnieją trzy zasadnicze typy takich mechanizmów. Po pierwsze, beneficjent usługi może bezpośrednio płacić jej dostawcy, tak jak płacimy lekarzowi za zabieg. Po drugie, organizacja pozarządowa – występując w interesie jakiejś grupy – może płacić za dostarczenie usługi, z której korzyści czerpie owa grupa. Po trzecie wreszcie, płacić może rząd, jeśli uzna, że uzyskane korzyści uzasadniają przeznaczenie na ten cel posiadanych środków budżetowych. Obecnie przeanalizujemy skrótowo te trzy przypadki.

Stosunkowo najprostszy z nich dotyczy sytuacji, gdy beneficjent bezpośrednio zakupuje usługę u jej dostawcy. Dzieje się tak na przykład wówczas, gdy turysta płaci właścicielowi atrakcyjnego terenu za prawo wstępu i podziwiania zachowanej tam przyrody. Jest to przypadek mało interesujący, ponieważ strony transakcji mogą bezpośrednio uzgodnić wysokość opłaty i przyjąć ją na poziomie, który umożliwia "podaż usługi" w ekonomicznie uzasadnionym zakresie. Żadna interwencja zewnętrzna nie jest potrzebna.

W drugim przypadku nie ma możliwości, aby zmusić beneficjentów do zapłacenia za osiągnięte korzyści, ale istnieje jakaś organizacja pozarządowa, która w ich imieniu finansuje dostarczenie tych korzyści. Na przykład osuszanie torfowisk – podejmowane w celu osiągnięcia zysków rolniczych – jest katastrofalne w skutkach z powodu gigantycznej emisji metanu skutkującej zmianami klimatycznymi. Istnieją organizacje pozarządowe, które zawierają wieloletnie kontrakty z właścicielami obszarów torfowiskowych, w celu zrekompensowania im utraconych zysków, którymi by się mogli cieszyć, gdyby zamienili torf na glebę uprawną. W krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo nie ma możliwości, aby tego typu działania potraktować jako realizację zobowiązań z Kioto (*Aura* 8/2011), więc nie są one przedmiotem zainteresowań rządów. Jeśli są finansowane, to jedynie przez organizacje pozarządowe.

W trzecim przypadku beneficjenci są rozproszeni i tak liczni, że władza postanawia w ich imieniu zapewnić świadczenie jakichś usług ekosystemowych, przeznaczając na ten cel część budżetu. Najstarszym podręcznikowym przykładem tego typu mechanizmu jest amerykański program federalny zapobiegania erozji i regulacji stosunków wodnych, zapoczątkowany jeszcze w latach 1930. Obejmuje on teraz około 766 tysięcy kontraktów (na łączną kwotę 1,8 miliardów dolarów w 2012 r.), które zobowiązują rolników do odpowiedniego zagospodarowania będących ich własnością terenów uznanych jako "wrażliwe ekologicznie". Analogiczny program w Chinach – ogłoszony przez rząd w 1999 r. – ma kosztować w sumie (przez wiele lat) kilkadziesiąt miliardów dolarów.

Systemy tego typu stanowią ciekawą i pożyteczną realizację idei opłat za świadczenia ekosystemowe. Jednak nie mogą one polegać na zwykłym nabywaniu usług, które bardzo trudno byłoby skwantyfikować w ograniczonej terytorialnie skali. Z oczywistych względów muszą polegać na płaceniu za określone – możliwe do łatwej weryfikacji – sposoby użytkowania terenu. Ale z tego właśnie względu nie zawsze są skuteczne. Na przykład w Unii Europejskiej popularne są programy odłogowania (*set aside*), polegające na rekompensowaniu strat z powodu wyłączenia gruntu rolniczego z produkcji. Badanie wykonane swego czasu we Włoszech unaocznilo, że w ramach takiego programu pieniądze zarobione na odłogowaniu jakiegoś pola rolnicy przeznaczali na intensyfikację produkcji na innych polach, w sumie ze szkodą dla osiągnięcia celów ekologicznych, które programowi przyświecały.

Opłaty za świadczenia ekosystemowe są obiecujące i – być może – w przyszłości zostaną na tyle udoskonalone, że skuteczniej będą zapobiegać niszczeniu ekosystemów. Na razie ich zachowanie osiągnane jest zazwyczaj innymi metodami. Tym niemniej sytuacja, w której beneficjenci usług ekosystemowych nie muszą za nie płacić (choćby pośrednio, wpływając na rząd, aby finansował je z budżetu) nie powinna być tolerowana. Nie powinno się bowiem biernie przyglądać ich niszczeniu.