

Czy ochronie środowiska potrzebna jest ekonomia?

Ekonomia jest nauką o tym, jak ludzie wybierają. Wiedza ekonomiczna okazuje się niezbędna do tego, aby tworzyć instrumenty, dzięki którym owe wybory realizowałyby potrzebne społecznie cele. Ważnym wyzwaniem jest umiejętność bezstronnego szacowania kosztów i korzyści. Ale jeszcze ważniejszym wyzwaniem jest umiejętność tworzenia mechanizmów, dzięki którym spontaniczne działania ludzi realizowałyby to, czego się oczekuje. W obu tych przypadkach ekonomia stanowi nieodzowny warunek skutecznej ochrony środowiska, dającej szansę na aprobatę społeczną.

Does environmental protection require economics?

Economics is about how people make choices. Economic knowledge is necessary in order to create instruments to make these choices a means to achieve objectives set by the society. Ability to estimate costs and benefits in a fair way poses a challenge. Yet an even more important challenge is to create mechanisms to make spontaneous choices effective at achieving social objectives. In either case economics makes an essential element of socially acceptable and environmentally effective policies.

Przede wszystkim trzeba przypomnieć, czym jest ekonomia. A jest ona nauką o tym, jak ludzie wybierają. Wbrew częstym opiniom, nie jest o tym, jak zbawić świat albo jak zarobić pieniądze. Ekonomia stara się analizować to, jak ludzie wybierają i dlaczego wybierają, jak wybierają. Co więcej, potrafi nawet czasem skutecznie przewidzieć ich wybory. Uzupełniając tę analizę o to, co warto by osiągnąć (jednak to rozszerzenie nie należy już do ekonomii) – na przykład o to, żeby jak najoszczędniej wykorzystać budżet, albo o to, żeby temperatura wzrosła nie więcej niż o 2°C – można postulować konkretne instrumenty, za pomocą których dałoby się owe wybory zmienić tak, by cel został osiągnięty.

Gdyby ochronę środowiska w całości pozostawić spontanicznym wyborom dokonywanym przez ludzi pewnie można by liczyć na jakąś poprawę, ale byłaby ona wysoce niezadowolająca. Albowiem w tym przypadku swoboda działania nie jest właściwa. Rynek stanowi naturalną platformę koordynującą ludzkie działania i w wielu dziedzinach sprawdza się znakomicie, a próby eliminowania go – uporczywie ponawiane w gospodarkach centralnie planowanych – prowadzą do żałosnych rezultatów. Również w ochronie środowiska rynek może zdziałać dużo dobrego. Jeśli na przykład chce się ograniczyć emisję jakiegoś zanieczyszczenia w sposób jak najmniej kosztowny, to umiejętnie zaprojektowany rynek pozwoleń na emisję (*Aura* 11/2006, 12/2006) stanowi świetne rozwiązanie.

Tym niemniej ochrona środowiska często wymaga działań, na których spontaniczność nie można liczyć, a których sensowne zaprojektowanie wymaga ekonomii. Warto zwrócić uwagę na dwie sytuacje, które wymagają specjalnej analizy ekonomicznej. Pierwsza związana jest z analizą kosztów i korzyści (*Aura* 11/2016 i 12/2016). Druga natomiast dotyczy tego, co

ekonomiści nazywają "dobrem publicznym" (*Aura* 12/2009 i 1/2010). Warto wyjaśnić obydwie sprawy.

Jak sama nazwa sugeruje, analiza kosztów i korzyści nakazuje obliczenie i porównanie jednych i drugich. Jest to podejście spontanicznie praktykowane w przypadku, gdy jedne i drugie (czyli koszty i korzyści) przypadają temu samemu podmiotowi decyzyjnemu, a więc gdy ten, co ponosi koszty, odczuwa również i korzyści. Jeśli tak jest, trudno byłoby oczekiwać, że ktoś podejmie się zrobienia czegoś, co kosztuje więcej niż mu przynosi, albo że zrezygnuje z czegoś, co przyniosłoby mu więcej niż kosztuje. Ale bywa również i tak, że kto inny ponosi koszty, a kto inny odczuwa korzyści. Wtedy dobrze by było, żeby ktoś trzeci – np. władza administracyjna – bezstronnie oszacował koszty i korzyści i na tej podstawie zdecydował, czy warto wymuszać podjęcie kosztów przez kogoś, kto nie będzie odczuwał korzyści, skoro te przypadną komuś innemu.

Ochrona środowiska obfituje w takie przypadki, bo na przykład zmniejszenie emisji wymaga poniesienia jakichś kosztów, z czego korzyści mogą przypaść nie temu, co zmniejszył emisję. Niektóre zaś przedsięwzięcia – na przykład ustanowienie rezerwatu przyrody – są finansowane z budżetu publicznego. Przy rozdysponowaniu takiego budżetu warto mieć pewność, że wydatki są usprawiedliwione sumą korzyści, jakie przypadną osobom, które ów budżet aprobują.

Kiedyś się wydawało, że efekty ochrony środowiska (takie jak lepsze zdrowie, mniejsza korozja, zwiększona atrakcyjność turystyczna, itp.) w ogóle nie mogą być analizowane metodami ekonomicznymi. Teraz wiadomo, że mogą (*Aura* 8-11/2007, 11/2009, 4/2011, 7/2011), mimo iż nie ma cen rynkowych, które by informowały o ich wartości ekonomicznej. Ekonomiści już wiedzą, jak obliczać wartość dóbr, które nie pojawiają się na rynku.

Przy okazji ekonomia pomaga też rozwiązać problem "kija i marchewki". Jeśli już wiadomo po przeprowadzeniu analizy kosztów i korzyści, że warto kogoś nakłonić do podjęcia ochrony, której sam by nie podjął, to trzeba zdecydować, czy zastosować przymus, czy zachętę. Oba rozwiązania są szeroko stosowane na świecie. Oczyszczalnie ścieków budowane są zazwyczaj albo po to, żeby uniknąć sankcji finansowych, albo właśnie dlatego, że ktoś je subwencjonuje. W krótkim okresie czasu obydwie rozwiązania są równoważne. Jednak długofalowo – nie. "Kij" bywa lepszy od "marchewki" nie tylko dlatego, że źródeł subwencjonowania może zabraknąć; również dlatego, że subwencje nie dostarczają właściwych sygnałów dla procesu inwestowania, zaś sankcje – dostarczają.

Trudniejszy problem wiąże się z tak zwanymi dobrami publicznymi. Charakteryzują się one dwiema zasadami: niekonkurencyjności i niewykluczalności. Pierwsza przewiduje, że z tej samej jednostki dobra może równocześnie korzystać więcej niż jeden użytkownik. Druga zaś głosi, że gdy tylko dobro zostanie dostarczone, nikogo nie można łatwo wykluczyć z grona użytkowników.

Klimat jest podręcznikowym przykładem dobra publicznego (*Aura* 12/2008, 1/2009, 2/2010, 2/2012). Wszystko jedno, czy korzysta z niego milion osób, czy miliard; żaden dodatkowy beneficjent nie pomniejsza korzyści możliwych do czerpania przez dotychczasowych. Tak więc spełniona jest zasada niekonkurencyjności. Spełniona jest również zasada niewykluczalności. Korzyści z ochrony klimatu podjętej przez jednych przypadają też innym

(także tym, którzy nic się nie przyłożyli). Ale i na odwrót, jeśli ochrona klimatu jest nieskuteczna z powodu jej niedostatecznego podjęcia przez jednych, to cierpią przez to również ci drudzy, którzy potrzebne starania podjęli.

Wynikają z tego ważne konsekwencje. Jednostronnie podejmowane działania na rzecz ochrony klimatu mogą nie być skuteczne. Co gorsza, mogą być nawet przeciwnie skuteczne, jeśli tworzą zachęty dla innych, aby takich działań nie podejmować (*Aura* 8/2011, 7/2019). Jak wynika z badań ekonomicznych, jest to ważna przyczyna, dla której klimat jest nadal niszczone, pomimo niemal trzech dekad, jakie upłynęły od podpisania Konwencji Klimatycznej. Ochrona klimatu wymaga bowiem, żeby ograniczać światową sumę emisji dwutlenku węgla, a nie – jak to przewiduje konwencja – emisję z wybranych regionów (*Aura* 12/2019, 1/2020).

Ochronie środowiska potrzebna jest ekonomia. Wbrew temu, co się wielu osobom wydaje, nie zawsze bywa oczywiste, co należy robić, czego się spodziewać w następstwie spontanicznych działań i w jaki sposób tworzyć przestrzeń do podejmowania wyborów, które najlepiej ludziom służą. Analiza kosztów i korzyści w ochronie środowiska musi poradzić sobie z faktem, iż potrzebne oszacowania nie mogą być łatwo wydedukowane na podstawie cen rynkowych, bo często dotyczą przecież dóbr nierynkowych. Jednak najtrudniejsze do rozwiązania problemy pojawiają się w sytuacji, gdy chronione dobra mają charakter publiczny. Wówczas – inaczej niż w wielu łatwiejszych przypadkach – zdroworozsądkowe działania mogą być nie tylko niewystarczające, ale wręcz szkodliwe. Ekonomia jest potrzebna do tego, żeby wyjaśnić dlaczego tak się dzieje i proponować skuteczne instrumenty, które by to naprawiły.

* * *

Ochronie środowiska potrzebna jest ekonomia. Przytaczane przeze mnie przykłady dotyczyły ochrony klimatu, bo jest to obecnie jeden z najpopularniejszych tematów. Ale ekonomia powinna być wykorzystywana także w innych działach ochrony środowiska, z różnorodnością biologiczną włącznie.

W XIX i XX wieku mówiło się o ochronie przyrody, pojmowanej zazwyczaj jako ochrona obszarów geograficznych lub gatunków. Pod koniec XX wieku okazało się jednak, że dotychczasowe starania w tym zakresie są niewystarczające. W 1992 r. powstała Konwencja o Ochronie Różnorodności Biologicznej (*Convention on Biological Diversity*, CBD), postulująca potrzebę ochrony szerszych systemów ekologicznych (*Aura* 7/2015). Wkrótce została powszechnie ratyfikowana (z państw członkowskich ONZ, jedynie Stany Zjednoczone nie są jej stroną). Masowość konwencji wiąże się jednak z jej ogólnikowością. Konwencja nie zawiera żadnych konkretnych zobowiązań. Stwierdza jedynie, że różnorodność biologiczna powinna stanowić wspólną troskę całej ludzkości (*a common concern of humankind*). Ekonomista powiedziałaby, że – podobnie jak klimat – jest ona dobrem publicznym. Z jej ochrony korzystają wszyscy, a nie tylko ci, co ją podejmują. I na odwrót, jeśli z różnorodnością biologiczną dzieje się coś złego, to stratni są również ci, co o nią zabiegali i ponosili jakieś koszty.

Fakt, że ochrona różnorodności biologicznej kosztuje jest oczywisty. Natomiast mniej oczywisty jest fakt, że również wynikające z niej korzyści mogą być w ekonomii

kwantyfikowane. Przyroda bynajmniej nie jest dobrem rynkowym, więc wielu osobom trudno sobie wyobrazić, że mogłaby w jakiś sposób być wyceniana. Tym niemniej w ciągu kilku ostatnich dekad rozwinęły się liczne metody (*Aura* 8-10/2007), za pomocą których ekonomiści potrafią wiarygodnie szacować korzyści z tytułu jej ochrony.

Dzięki temu ochrona bioróżnorodności stała się częstym przedmiotem badań ekonomicznych. Analizuje się zwłaszcza możliwości "zakupu" usług ekosystemowych (*Aura* 2/2018) od firm lub osób (głównie rolników lub leśników), korzystających z zasobów przyrodniczych w celach komercyjnych. Okazuje się bowiem, że stosunkowo niewielka subwencja pozwala na zrekompensowanie utraty przychodów z racji zmiany technologii na taką, która dostarcza odpowiednich korzyści przyrodniczych.