

Polityka ochrony środowiska

Polityka ochrony środowiska powinna chronić środowisko przyrodnicze nie tylko skutecznie, ale również w sposób zgodny z tym, czego oczekuje społeczeństwo. Z punktu widzenia ekonomii, wskazuje się na trzy dodatkowe kryteria, które mają tę politykę charakteryzować: efektywność ekonomiczną, efektywność kosztową oraz sprawiedliwość. Są one dość precyzyjnie zdefiniowane w ekonomii. Niemniej nie zawsze jest jasne, czy w praktycznych zastosowaniach bywają spełnione.

Environmental policy

Environmental policy should protect the environment effectively, but it should address other societal expectations as well. Economists identify three additional criteria for such policy to comply with: economic efficiency, cost effectiveness, and equity. The formal economic definitions of these concepts seem to be straightforward. Nevertheless, it is not clear whether they are achieved in actual applications.

Nie jest oczywiste, czy polityka ochrony środowiska pokrywa się z polityką ekologiczną. Wątpliwości są analogiczne jak przy porównywaniu ekonomii ochrony środowiska z ekonomią ekologiczną. Tę drugą rozumie się często w sposób znacznie szerszy, jako dyscyplinę integrującą nauki społeczne i przyrodnicze. Kierując się tego typu rozróżnieniami, politykę ochrony środowiska należałoby rozumieć wąsko, jako ogół działań nakierowanych na ochronę środowiska, tak jak owe działania są postrzegane przez społeczeństwo – być może bez pełnego uwzględnienia wszystkich uwarunkowań, które mogłyby zostać wzięte pod uwagę.

Herman Daly – słusznie uważany za ojca ekonomii ekologicznej – poszukując instrumentów polityki, które byłyby efektywne ekonomicznie, sprawiedliwe i zgodne z zasadą trwałości rozwoju, wskazywał na tzw. pozwolenia zbywalne, które są w stanie sprostać tym wymaganiom jednocześnie (*Aura* 12/2006). Zbywalne pozwolenia na emisję zanieczyszczeń są najbardziej znane, ale identyczna logika może być zastosowana również w innych dziedzinach ochrony środowiska. Instrument działa w następujący sposób. Najpierw określa się nieprzekraczalny pułap. Następnie potencjalnym użytkownikom przydziela się indywidualne pozwolenia, których suma odpowiada temu właśnie pułapowi. Na koniec ogłasza się, że można część swojego pozwolenia odsprzedać (jeśli się go nie wykorzysta w całości) albo odkupić od kogoś (jeśli chciałoby się wyemitować więcej, niż to wynika z posiadanego na razie pozwolenia).

ETS a polityka ochrony środowiska

Instrument został wynaleziony w USA w latach 1960-tych i tam też był najpierw z powodzeniem wykorzystany. W Europie został wprowadzony znacznie później, bo

dopiero w XXI wieku jako tzw. ETS (*European Trading System*, europejski system handlowania emisjami dwutlenku węgla). ETS bywa niekiedy uważany za kontrowersyjny, co jednak wynika nie tyle z jego defektów, co raczej z rozmaitych potknięć związanych z wdrażaniem. Na jego przykładzie można wyjaśnić dylematy polityki ochrony środowiska.

A więc jaki jest ów nieprzekraczalny pułap emisji dwutlenku węgla w ETS? W roku 2024 wynosił niespełna 1,4 mld t. W przeszłości był większy; malał w tempie około 2,2% rocznie. W latach 2024-2027 ma się obniżyć o 4,2% rocznie, a od roku 2028 nawet nieco szybciej. Polskie przedsiębiorstwa mają w tym pułapie udział około 10%. Jest to część większa niż wynikająca z udziału w europejskim PKB, podyktowana rolą sektora węglowego w polskiej gospodarce.

Czy narzucenie pułapu w ETS jest równoznaczne z limitem całkowitej emisji dwutlenku węgla? Należy odpowiedzieć "nie" na to pytanie. A to dlatego, że ETS obejmuje tylko duże źródła stacjonarne. Np. samochody mu nie podlegają. ETS dotyczy tylko około połowy emisji. Pozostała jej część nie jest ściśle kontrolowana. Oczekuje się, że redukcja emisji zostanie tam wymuszona innymi instrumentami.

Czy pozwolenia zbywalne są bezpiecznym instrumentem? W zasadzie tak. Jeśli poważnie traktować system handlowania emisjami, to suma wydanych pozwoleń nie może ulec zwiększeniu w wyniku dokonanych transakcji. W systemach funkcjonujących na świecie kary za emisję bez wymaganego pozwolenia są tak drastyczne, że praktycznie przekroczeń nie ma. Natomiast ekonomiści przestrzegali, że instrument nie powinien funkcjonować w towarzystwie niektórych innych. Np. istnieje dość powszechne oczekiwanie, że dotacje dla odnawialnych źródeł energii powinny skutkować odpowiednim zmniejszeniem emisji dwutlenku węgla. A tymczasem w Europie tak nie jest. Albowiem elektrownia, która dysponuje jakimś pozwoleniem na jego emisję, jeśli chce produkować więcej elektryczności, to stawia wiatrak, inkasuje dotację, a posiadane pozwolenie wykorzystuje do produkcji prądu w starych instalacjach. Emisja zatem nie spada, a ludzie obwiniają ETS za ten efekt. Przy systemie pozwoleń zbywalnych dotacje nie muszą prowadzić do rezultatów, jakie przypuszczalnie nastąpiłyby w innych okolicznościach.

Realizacja polityki ochrony środowiska

Jak pozwolenia zbywalne zapewniają efektywność? Ona wymaga, żeby ochrona środowiska kosztowała najmniej, jak to jest tylko możliwe. Handel emisjami właśnie to powoduje. Jeśli bowiem redukcja emisji w jednym zakładzie jest tańsza niż w drugim, to ów drugi powinien zaproponować pierwszemu, żeby ją zmniejszył i odkupić niewykorzystaną tam część pozwolenia. W ten sposób to, co miało być w sumie osiągnięte, osiąga się taniej, bo zadania ochronne realizowane są w tych zakładach, które potrafią to zrobić najtaniej. Jeśli nawet owo najtańsze dla gospodarki rozwiązanie wydaje się jednak za drogie, biorąc pod uwagę korzyści z tytułu poprawy, to polityka ochrony środowiska otrzymuje sygnał, że przyjęty pułap jest zbyt ambitny i powinien zostać złagodzony. Bez zastosowania pozwoleń zbywalnych konkluzja taka nie byłaby uzasadniona, bo – być może – to, co się ma uzyskać, dałoby się uzyskać taniej. Pozwolenia zbywalne gwarantują, że taniej być już nie może.

Czy pozwolenia zbywalne są sprawiedliwe? Teoretycznie da się je wdrożyć w sposób w pełni sprawiedliwy. Służy temu tzw. alokacja początkowa, czyli takie rozdzielanie pozwoleń, żeby uprzywilejować tych, co powinni dostać najwięcej (i ewentualnie zarobić na odsprzedaży), a dyskryminować tych, co powinni dostać najmniej (i wykosztować się na dokupowanie). Każdy potencjalny emitent chciałby dostać jak najwięcej i za darmo. Natomiast władza administracyjna o tym wie i może pozwolenia rozdzielać stosownie do swojej koncepcji sprawiedliwości.

Ostatnie pytanie – na które Herman Daly odpowiada twierdząco – dotyczy możliwości zapewnienia trwałości rozwoju (*sustainability*; *Aura* 5-7/2008, 5/2021). Pozwolenia zbywalne sprzyjają trwałości rozwoju na dwa sposoby. Po pierwsze, suma wydanych pozwoleń, czyli ich pułap, może gwarantować tę trwałość. W przypadku ETS pułapem jest dopuszczalna suma europejskich emisji dwutlenku węgla. Jednak nawet gdyby była ona zerowa, ta suma nie może być uznana jako rękojmia trwałości rozwoju, bo owa trwałość zależy od emisji globalnych, których ETS przecież nie reguluje. Dopiero gdyby udało się kiedyś ograniczyć pułap emisji globalnych, to i trwałość można by było w ten sposób przybliżyć. Po drugie, zbywalność pozwoleń skutkuje potanieniem ochrony środowiska. W dłuższej perspektywie czasowej zachęca to do stawiania ambitniejszych celów, a więc i realizacji trwałości.

W powyższym opisie mowa była o zbywalnych pozwoleniach na emisję. Ale identyczna logika dotyczy również innych obszarów ochrony środowiska. Polityka ochrony łowisk może się posługiwać tzw. zbywalnymi kwotami połowowymi. Polegają one na tym, że dla określonego łowiska ustala się maksymalną sumę połowów, rozdziela pomiędzy rybaków indywidualne pozwolenia i umożliwia handlowanie. Polityka ochrony krajobrazu może się posługiwać tzw. zbywalnymi prawami do zagospodarowania. Mogą one polegać na przyznawanych uprawnieniach do pokrycia betonem pewnej powierzchni. Jeśli ktoś chciałby zabetonować więcej, niż mu przysługuje, może dokupić brakujące pozwolenia od tych, którzy zabetonują mniej, niż im wolno. W sumie, powierzchnia zabetonowana nie będzie większa, niż przewidywał pułap. Również unieszkodliwianie odpadów, a zwłaszcza odzysk opakowań, może wykorzystywać pozwolenia zbywalne. W tym przypadku wszyscy przedsiębiorcy otrzymują wymaganie, by odzyskiwać określoną ilość jakiegoś tworzywa. Jeśli ktoś zrobi więcej niż się od niego wymaga, to może odsprzedać ów "naddatek" komuś, kto – dzięki temu zakupowi – będzie mógł odzyskać mniej. Natomiast w skali całej gospodarki unieszkodliwi się tyle odpadów, ile przewidziano.

Kryteria oceny polityki ochrony środowiska

Wszystkie tego typu rozwiązania wykorzystujące logikę pozwoleń zbywalnych ilustrują sposoby, za pomocą których polityka ochrony środowiska stara się osiągać skuteczność, efektywność ekonomiczną, efektywność kosztową i sprawiedliwość. Będą one stanowiły przedmiot kilku kolejnych artykułów. Tutaj jedynie wyjaśnię, jak ekonomiści definiują te pojęcia.

Skuteczność jest łatwa do stwierdzenia. Wymaga po prostu osiągnięcia zamierzonego rezultatu, niezależnie od tego, czy było warto i czy to odbyło się sprawiedliwie.

Natomiast efektywność ekonomiczna wymaga potwierdzenia, że ów rezultat uzasadniał poniesiony koszt, bo pozwolił na osiągnięcie dostatecznie dużych korzyści. Gdyby się okazało, że korzyści są mniejsze od owego kosztu, to społeczeństwo w ogóle nie powinno stawiać sobie takiego celu, bo jest na nim stratne. Ekonomiczna wycena rezultatów związanych z ochroną środowiska bywa trudna, więc w praktyce z badania efektywności często się rezygnuje. Ale nawet wtedy możliwa jest ocena chociaż efektywności kosztowej, rozumianej jako osiągnięcie celu najmniejszym możliwym kosztem. Nie trzeba przy tym wyceniać tego celu; po prostu go się stawia. Należy jedynie zagwarantować, żeby nie dało się tego zrobić taniej. I wreszcie sprawiedliwość wymaga, żeby rozkład kosztów był proporcjonalny do rozkładu korzyści. Jeśli realizacja polityki implikuje, że niektóre podmioty są obciążone jej kosztem bardziej niżby to wynikało z udziału w korzyściach, to taka polityka jest uważana za niesprawiedliwą.

Nie jest łatwo sprawić, żeby polityka ochrony środowiska spełniała wszystkie tego typu kryteria. Ponadto oceniający mają często rozbieżne sposoby oceny. Stwierdzenie efektywności ekonomicznej jest trudne, bo wycena korzyści bywa kontrowersyjna. Niektórzy utrzymują, że przyroda ma wartość nieskończoną, więc uzasadnia zastosowanie nawet najbardziej kosztownych środków. Z kolei zrobienie użytku z metod wyceny odwołujących się do tego, ile ludzie są gotowi realnie poświęcić, żeby coś ocalić naraża na zarzut, że badamy wybory dokonywane przez osoby niedostatecznie uświadomione. Z pewnością jest w tym wiele słuszności, ale z drugiej strony trzeba się pogodzić z tym, że ludzie są jacy są, edukować ich i obmyślać rozwiązania, które świat poprawiają chociaż częściowo.

Wiążą się z tym kontrowersje oceny sprawiedliwości. Wynik zależy od tego, czy poprawnie oszacowano korzyści przypadające różnym podmiotom gospodarczym. Nawet gdyby udało się w jakiś sposób uzgodnić te, które przypadają ludziom żyjącym obecnie, to ocena z punktu widzenia przyszłych pokoleń – a przecież wymaga tego analiza trwałości (*sustainability*) – jest trudna nawet teoretycznie, bo nie ma jak się zapoznać z ich preferencjami. Niemniej polityka ochrony środowiska nie może od takich ocen uciekać.