

Efektywność polityki

Wszelka polityka ochrony środowiska – również ochrony klimatu – powinna chronić środowisko przyrodnicze w sposób zgodny z tym, czego oczekuje społeczeństwo, a zwłaszcza w sposób uzasadniony ekonomicznie. Jednak owo ekonomiczne uzasadnienie bywa trudne, co wynika z trzech powodów. Po pierwsze, efektywność wymaga oszacowania spodziewanych korzyści, których wycena jest kontrowersyjna. Po drugie, korzyści są często odłożone w czasie. Po trzecie, korzyści mogą przypadać różnym podmiotom gospodarczym – niekoniecznie tym, które politykę finansują.

Policy efficiency

Any environmental policy – including climate protection – should protect nature in a way that is consistent with societal expectations and especially economic efficiency. Determining this efficiency proves troublesome for three reasons. First, it requires estimating benefits that are often considered controversial. Second, many benefits are to be realised in the future. Third, benefits may accrue to different economic agents – not necessarily those who pay for the policy.

Stwierdzenie efektywności polityki wymaga udokumentowania, że jej koszt był uzasadniony. Nie jest jednak jasne, jak go pojmować. W Polsce wszelkie projekty aktów prawnych wymagają wskazania celowości, kosztów i zgodności z innymi obowiązującymi przepisami. Koszt bywa wszakże rozumiany głównie jako obciążenie budżetu państwowego: rządowego lub samorządowego. Nie zawsze projektodawca dostatecznie wnikliwie analizuje obciążenia przypadające konsumentom i przedsiębiorcom. A potrafią one być bardzo istotne. Co więcej, to, co dla jednych jest ciężarem, dla innych może być korzyścią. Przykładem jest omawiany w poprzednim artykule (*Aura* 4/2026) ETS. Państwo prowadzi aukcje uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Przychody ze sprzedaży umożliwiają niższe obciążenia z tytułu innych podatków, albo finansowanie dodatkowych działań, które dostarczają komuś jakichś korzyści, a więc trudno te przychody jednoznacznie zaliczyć do kosztów. A wśród przedsiębiorstw handlujących ze sobą pozwoleniami na emisję jedne (sprzedawcy) księgują szczegóły transakcji po stronie przychodów, a drugie (nabywcy) – po stronie wydatków.

Tym niemniej koszty polityki są zazwyczaj łatwiejsze do odnotowania. Trudniej jest z korzyściami. Trudności są trojakiego rodzaju. Po pierwsze, ich oszacowanie bywa kontrowersyjne. Po drugie, są rozłożone w czasie. Po trzecie wreszcie, przypadają różnym podmiotom gospodarczym. Poniżej będą one ukazane głównie na przykładzie polityki ratowania klimatu.

Szacowanie korzyści z tytułu ochrony środowiska

Jak oszacować korzyści z tytułu ochrony klimatu? Najbardziej dotkliwe efekty nastąpią w dość odległej perspektywie czasowej – być może dopiero w końcu obecnego stulecia. W przeciwieństwie do zatrucia wody albo emitowania toksycznych gazów, szkody nie muszą być widoczne od razu i nie muszą przekładać się na obserwowane na rynku działania zapobiegawcze. Ekonomisci preferują sytuacje, w których – obserwując ujawnione na rynku preferencje społeczne – mogą wnioskować o ekonomicznej wartości traconych walorów przyrodniczych. Na przykład sąsiedztwo lasu pozwala na cieszenie się ciszą. Od hałasu można się również odciąć przez zainstalowanie dźwiękoszczelnych okien. Wtedy korzyść z cichego mieszkania jest podobna jak w przypadku lokalizacji w cichej okolicy, ale wymaga poniesienia jakichś dodatkowych wydatków. Badając te wydatki można się zorientować w ekonomicznej wartości, jaką ludzie przypisują ciszy.

Jeśli tego typu podejście nie jest możliwe do zastosowania, ekonomisci zmuszeni są posługiwać się tak zwanymi preferencjami deklarowanymi. Teoretycznie można odgadywać, ile ludzie gotowi są wykosztować się, żeby zachować jakiś fragment przyrody, albo przywrócić coś, co zostało zniszczone. Wątpliwości budzi jednak fakt, że deklaracje tego typu nie są poparte rzeczywistymi wydatkami; mogą więc nie być wiarygodne. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat dokonał się ogromny postęp w analizowaniu owych deklaracji. Tym niemniej analizy nie dostarczają wiedzy tak namacalnej, jak w przypadku preferencji faktycznie zaobserwowanych na rynku.

Dość powszechnie bada się deklaracje związane z ratowaniem klimatu. Jednak ich wiarygodność jest wysoce wątpliwa. Przede wszystkim niszczenie klimatu nie prowadzi natychmiast do łatwych do stwierdzenia szkód, tak jak w przypadku emisji toksycznego gazu. W tym drugim przypadku można udokumentować wzrost zachorowalności albo jakąś inną stratę. Ludzie łatwiej wtedy rozumieją, na czym to polega i potrafią określić swoje preferencje. Natomiast w przypadku psucia klimatu, straty są trudniejsze do wyobrażenia. Ponadto lepiej zorientowani wiedzą, że stan klimatu zależy od globalnej emisji dwutlenku węgla, a nie od działania gospodarczego podejmowanego na niższym szczeblu (miasta, państwa, czy nawet kontynentu), które się zazwyczaj wtedy sugeruje. W związku z tym otrzymywane deklaracje obarczone są błędem wynikającym stąd, że respondenci rozmaicie rozumieją to, o co są pytani.

Analizy międzyokresowe

Problem odłożenia w czasie jest przez ekonomistów rutynowo rozwiązywany przez posługiwanie się tak zwaną wartością obecną (*Present Value*) (Aura 3/2008). Na przykład: jeśli ktoś ma otrzymać 1000 zł za rok, a wiemy, że stopa dyskontowa wynosi 4%, to owa kwota ma wartość obecną $1000/1,04$, czyli 961,54 zł. Kwotom mającym wystąpić w odleglejszej przyszłości przypisuje się wartości obecne z wykorzystaniem odpowiedniej potęgi czynnika dyskontującego. Na tej zasadzie 1000 zł za 50 lat ma wartość obecną $1000/1,04^{50}$, czyli 140,71 zł, a za 100 lat zaledwie 19,80 zł (bo $1000/1,04^{100}=19,8$). W obliczeniach tego typu abstrahuje się od ryzyka i inflacji; gdyby je uwzględnić (a robi się tak w praktycznych zastosowaniach), obliczenia byłyby nieco bardziej skomplikowane. Jeśli przyjąć niższą stopę dyskontową np. 1%, to obecne wartości sumy 1000 zł za 50 i 100 lat wynosiłyby – odpowiednio – 608,04 zł i 369,71 zł, czyli znacznie więcej. A jaka jest "właściwa" stopa dyskontowa? W przypadku

wyborów dotyczących krótkiej perspektywy czasowej – powiedzmy, 2-5 lat – możemy to stwierdzić eksperymentalnie, badając zachowania podmiotów gospodarczych. Natomiast w problemach ochrony środowiska, a zwłaszcza klimatu, należy uwzględnić bardzo długą perspektywę czasową, niemożliwą do zbadania empirycznego. Dopiero pod koniec XX wieku udało się ekonomistom wyjaśnić, dlaczego "właściwa" stopa dyskontowa powinna być malejąca w czasie: rzędu paru procent dla krótkiej perspektywy czasowej, lecz znacznie niższa (bliska zeru) dla perspektywy kilkudziesięciu lat.

Urzędy państwowe przywiązane są do bardzo sztywnych ustaleń w kwestii stopy dyskontowej. Na przykład w 2017 r. amerykańska agencja ochrony środowiska (*Environmental Protection Agency*, EPA) zmieniła liczbę przyjmowaną w oficjalnych dokumentach polityki z 3% do 5%, niezależnie od długości rozpatrywanego horyzontu. Różnica jest niewielka, a obie liczby znajdują pewne uzasadnienie w analizach zachowań podmiotów gospodarczych. Tym niemniej – z uwagi na potrzebę posługiwania się skrajnie długim horyzontem czasowym – te dwie alternatywne liczby implikują drastyczne różnice w pojmowaniu efektywności polityki ochrony klimatu. Pierwsza implikuje sensowność podejmowania nawet kosztownych działań na rzecz ochrony klimatu, natomiast druga uzasadnia rezygnację z takich działań.

Nie ma powszechnie przyjętych ustaleń w kwestii wyceny korzyści lub strat przypadających przyszłym pokoleniom. Teoretycznie powinna to rozstrzygać odpowiednia stopa dyskontowa, ale w praktyce spory nie ustają. Ponadto przywoływana jest argumentacja etyczna, zabraniająca dyskontowania, które pomniejszałoby ciężar wydatków pozostawionych do poniesienia przyszłym pokoleniom. Postulat równości wszystkich pokoleń jest oczywiście uzasadniony, ale w dyskontowaniu bierze się też pod uwagę spodziewany wzrost efektywności gospodarek, sprawiający, że nawet ten sam rezultat może wymagać mniejszego wysiłku; tak więc jakaś forma dyskontowania jest potrzebna.

Zgodność rozkładów kosztów i korzyści

Zgodność rozkładów kosztów i korzyści jest trzecim zasadniczym problemem napotykanym przy próbach oszacowania efektywności polityki ochrony środowiska. W przypadku ratowania klimatu można się spotkać z obliczeniami wskazującymi na to, że straty spodziewane w związku z zaniechaniem ochrony przewyższają koszty potrzebnych działań. Innymi słowy, światowa polityka ochrony klimatu byłaby efektywna ekonomicznie, bo uzyskane korzyści uzasadniają poniesienie potrzebnych kosztów. Problem w tym, że klimat jest niszczone niezależnie od tego, gdzie nastąpiła emisja dwutlenku węgla. Kraj, który redukuje tę emisję nie może liczyć na korzyści z tytułu ochrony, jeśli inny kraj w tym samym czasie swoją emisję zwiększa. Niestety sytuacja ta ma miejsce od kilkudziesięciu lat, a zwłaszcza od chwili (jednoomyślnego) przyjęcia Konwencji Klimatycznej w 1992 r. Niewielka grupa krajów – w tym Polska – redukuje tę emisję, ale większość ją zwiększa.

Światowa polityka ochrony klimatu nie jest efektywna. Skoro praktycznie wszystkie kraje mogłyby na niej skorzystać, to wszystkie powinny mieć również udział w ponoszeniu kosztów redukcji. Tymczasem Konwencja Klimatyczna przewiduje, że

tylko wąska grupa krajów będzie te koszty ponosiła (*Aura* 12/2008, 8/2011). Dopiero Porozumienie Paryskie z 2015 r. postanawia, że redukować emisję – a więc i ponosić koszty – powinny wszystkie kraje (*Aura* 3/2018). Ale Porozumienie Paryskie nie jest traktatem w rozumieniu prawa międzynarodowego i nie dysponuje sankcjami z tytułu niewykonywania zadań.

Z uwagi na ogólnoświatowy charakter problemu, ochrona klimatu jest wyjątkowo trudna. W przypadku, gdy problemy mogą być skutecznie rozwiązane przez pojedyncze państwo, zagwarantowania zgodności rozkładów kosztów i korzyści może podjąć się rząd tego państwa, wymuszając podejmowanie zadań przez tych, nad którymi sprawuje kontrolę, nawet jeśli korzyści przypadają innym podmiotom gospodarczym. Jeśli jednak zgodności zabraknie, efektywność mogłaby zostać osiągnięta tylko formalnie, co grozi protestami ze strony tych, którzy uznali swój udział w kosztach jako nieuzasadniony udziałem w korzyściach.