

Sprawiedliwość polityki ochrony środowiska

Określenie sprawiedliwości polityki ochrony środowiska wymaga sprawdzenia, czy z jej efektów korzystają wszystkie grupy społeczne. Często tak właśnie jest. Ale ciężary nakładane przez tę politykę mogą nie być rozłożone równomiernie. Z tego względu niektóre grupy mają nieproporcjonalnie duży udział w korzyściach, podczas gdy ciężary ponoszą inne. Tymczasem sprawiedliwość wymaga nie tylko powszechności efektów, ale również ich rozkładu proporcjonalnego do wymaganych ciężarów. Jeśli efekty są trudne do określenia, to sprawiedliwość dotyczy przede wszystkim rozkładu ciężarów. Bada się ją w odniesieniu do podmiotów gospodarczych działających w określonym kraju, ale również w odniesieniu do szerszych regionów.

Equity of environmental policy

Economists assess environmental policy in terms of its equity, i.e. by determining whether all social groups are provided with benefits. Often this is the case. At the same time, the burden implied by this policy may be distributed non-uniformly. This is why certain social groups seem to be privileged and others seem to be penalized. Equity requires that benefits not only be enjoyed by everybody, but also remain proportionate to the distribution of burdens. When the effects are difficult to determine, at least the distribution of burdens can be assessed in terms of equity. Beyond the analysis of economic agents located in a given country, international equity can be studied as well.

Polityka ochrony środowiska powinna skutkować poprawą jego stanu. Społeczeństwo jako całość jest więc beneficjentem. Jednak ekonomiści zwracają uwagę, że rozkład korzyści też jest ważny. Byłoby znakomicie, gdyby owa poprawa dawała się odczuć we wszystkich grupach społecznych. Teoretycznie w wielu przypadkach tak właśnie się dzieje. Np. poprawa jakości wody w kranach powoduje, że każdy może się napić bez ryzyka zatrucia. Tymczasem sprawiedliwość nakazuje postawienie pytania, czy rzeczywiście wszystkie grupy społeczne w takim samym stopniu korzystają z tej poprawy. Być może niektórzy nie są zainteresowani poprawą, bo mają dostęp do indywidualnych ujęć wody i zapewniają sobie jej wysoką jakość niezależnie od tego, co płynie w kranach podłączonych do sieci komunalnych.

Poprawa jakości powietrza wydaje się każdemu zapewniać porównywalne korzyści. Te jednak zależą przecież od predyspozycji: stan powietrza, który jest niekłopotliwy dla przeciętnego człowieka może narażać astmatyków, a także inne wrażliwsze organizmy, na znaczne szkody. Albo obecność pewnych zanieczyszczeń, które są mało istotne dla dorosłych, może być zabójcza dla dzieci. Skutki korozji zależą od tego, co jest na nią narażone. Jeśli w okolicy jest duże nasycenie budynkami, które mogą ucierpieć, to szkody są znaczne. Natomiast będą one mniejsze w okolicy, w której takich budynków jest mało.

Różne aspekty sprawiedliwości

Są to ważne problemy, które jednak czasem umykają analizom. Prawne problemy wymiaru sprawiedliwości w USA bywają chyba najczęściej roztrząsane w tym kontekście. Stawia się np. pytania o etniczność osób skazywanych za pewne przestępstwa. Jeśli skazani charakteryzują się przeciętnie kolorem skóry innym niż średnio w populacji, to można utrzymywać, że przepisy, na podstawie których tak się dzieje, realizują *de facto* także politykę inną, niż by się wydawało. Albo jeżeli z refundacji leków albo pewnych procedur medycznych różne płcie korzystają w różnym stopniu, to może nasuwać się pytanie, czy to jest sprawiedliwe.

Odpowiedzi na tego typu pytania zależą od przyjęcia określonych założeń filozoficznych. Ekonomiści zazwyczaj powtarzają za Benthamem, że kryterium oceny dowolnego rozwiązania opiera się na założeniu, że każda osoba jest równie ważna, a odczuwane przez nią korzyści powinny być brane pod uwagę na równych prawach. O ile pierwszy warunek wydaje się dość oczywisty, o tyle warunek drugi jest znacznie bardziej kłopotliwy, albowiem każda osoba może odczuwać inne korzyści z tytułu nawet identycznej zmiany. Problem jest praktycznie rozwiązywany na dwa sposoby. Albo analiza odbywa się z wykorzystaniem jednostek naturalnych, albo nadaje się wszystkiemu wartość pieniężną.

Kwantyfikacja korzyści

Wbrew pozorom, ten drugi sposób pozwala na uniknięcie pewnych kontrowersyjnych założeń. Np. swego czasu Komisja Europejska przyjmowała wartość statystycznego życia na poziomie 1 miliona euro; obecnie jest to znacznie więcej. Pojawiały się wątpliwości, czy we wszystkich krajach to ma być tyle samo. Gdyby nie było, to trzeba byłoby dywagować, czy statystyczne życie Szweda jest tyle samo warte, co Portugalczyka i ewentualnie różnicować wymagania, które to statystyczne życie chronią. Właśnie unika się tego, jeśli przyjąć, że wszędzie warte jest tyle samo i uzasadnia takie same wymagania ochrony środowiska.

Analiza z wykorzystaniem jednostek naturalnych wydaje się mniej kontrowersyjna i potrafi być przekonująca, choć nie zawsze może mieć zastosowanie. Jeśli np. jakaś norma jakości powietrza miałaby być zastrzona, to – biorąc pod uwagę stan populacji – lekarze potrafią oszacować, ile dzięki temu dałoby się uniknąć ataków astmy. Ale jeśli jednocześnie rozważyć zaostrenie ochrony wody, a pieniędzy na wszystko nie wystarczy, to nasuwa się pytanie, ile przeznaczyć na jedno, a ile na drugie. Wiedza medyczna podpowiada, że pewnych wskazówek może dostarczyć informacja o wydatkach koniecznych do poniesienia, żeby uniknąć utraty statystycznego życia dzięki powietrzu, albo dzięki wodzie. Gdyby się okazało, że taniej wychodzi to w przypadku ochrony powietrza niż w przypadku wody, to pierwsza dziedzina powinna być hojniej finansowana niż druga. Nawiasem mówiąc, zauważmy, że wniosek ten nie zależy od wyceny owego statystycznego życia.

Albo rozważmy zaostrenie wymagań ochrony przyrody np. przez ustanowienie nowego parku narodowego. Z pewnością wiele osób będzie z tego zadowolonych, przy czym mieszkają one w różnych regionach kraju. Jednak rygorystyczna ochrona przyrody implikuje również pewne ograniczenia. Nie można wznosić dużych budynków, wjeżdżać samochodami, ani zbierać jagód. Przyjeżdżający z dala turyści nie są dotknięci ograniczeniami dotyczącymi nieruchomości. Natomiast ciężary tego typu ponoszą lokalni mieszkańcy. Innymi słowy,

rozkład korzyści netto (czyli po uwzględnieniu kosztów) nie jest jednolity. Miejscowi mogą je odczuwać w mniejszym stopniu, albo wręcz uważać, że na ochronie przyrody są stratni.

W skali międzynarodowej problem często bywa ilustrowany przykładem Amazonii. Tamtejszy region stanowi unikalny zasób bioróżnorodności, z którego korzysta cały świat. Europejczycy domagają się od rządu brazylijskiego, żeby docenił ten skarb i nasilił starania, aby go ocalić. Tymczasem Brazylia oczekuje, że wszyscy ci, którzy z tego skarbu korzystają, powinni ponosić ciężary proporcjonalnie. W przeciwnym bowiem razie polityka ochrony środowiska nie jest sprawiedliwa: korzyści odczuwane są powszechnie, natomiast ciężary ponoszą tylko niektórzy.

Sprawiedliwość ETS

Jeżeli korzyści są trudne do skwantyfikowania, to należałoby przynajmniej przeanalizować rozkład ciężarów. Oczekuje się wówczas, że nie są one skoncentrowane na jednym regionie, albo na jednej grupie społecznej. Ochrona światowego klimatu jest w stanie dostarczyć korzyści, które w skali świata górują nad kosztami. Te ostatnie są namacalne i dotkliwe. Tymczasem korzyści odnoszą także ci, którzy w tych kosztach nie mają udziału. Ekonomisci przewidują w takiej sytuacji tzw. jazdę na gapę (*free riding*), czyli uchylanie się od ponoszenia kosztów. Skoro jednak niektórzy je ponoszą, to warto przeanalizować ich rozkład.

W tym kontekście ETS, czyli europejski handel pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla bywa przedmiotem ocen z punktu widzenia sprawiedliwości. Problem nie jest typowy, bo Europa ponosi konsekwencje zmian klimatycznych spowodowanych przez globalną emisję tego gazu, która rośnie niezależnie od kurczącego się pułapu przyjętego w ETS. Trudno orzec, czy malejące emisje firm europejskich doprowadzą kiedyś do redukcji emisji globalnej, a więc czy jakieś korzyści będą. Wielu ekspertów sądzi, że tak, bo stymulowany przez ETS postęp technologiczny wymusi kiedyś na świecie porzucenie tradycyjnych sposobów produkcji i doprowadzi do zmniejszenia tej emisji, z czego skorzystają wszyscy. Na razie – abstrahując od rozkładu korzyści, skoro nie mogą one być wiarygodnie oszacowane, a ściślej, abstrahując od rozkładu unikniętych szkód – ocenia się ETS z punktu widzenia rozłożenia ciężarów. Nie ma niestety statystyk informujących o transakcjach w ETS, bo są one objęte tajemnicą handlową. Na podstawie fragmentarycznych danych można twierdzić, że polskie firmy częściej występują w roli sprzedawców niż nabywców, a koszt redukcji emisji jest w kraju niższy niż w innych krajach.

Dostępność tanich sposobów redukcji emisji jest przedmiotem negocjacji prowadzonych przez rząd RP z Komisją Europejską. Na podstawie informacji otrzymywanych przez firmy, rząd argumentuje, że redukcja jest droga, natomiast Komisja twierdzi, że może być tania. W rezultacie tych negocjacji polskie firmy dostają za darmo pewną pulę pozwoleń; resztę muszą kupować na aukcjach. Alokacja jest uważana w Polsce za niesprawiedliwą. Ale ta ocena nie opiera się na analizie korzyści, tylko na dość niepewnej analizie rozkładu kosztów. Dotyczy nie tyle rozkładu obciążeń w Polsce, co raczej rozkładu tych obciążeń w Europie. Krytycy utrzymują, że polskie firmy ponoszą większe ciężary niż ich zagraniczni konkurenci. W odniesieniu do firm z innych kontynentów (które nie uczestniczą w ETS) – zwłaszcza z Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej – jest to niewątpliwie prawdą. Tymczasem w odniesieniu do firm objętych ETS brak jest danych statystycznych, na podstawie których dałoby się problem rozstrzygnąć, zaś przywoływane czasem przykłady nie mogą stanowić dowodu.