

Ochrona środowiska a rynek

Wielu osobom ochrona środowiska wydaje się odległa od rynku i jego zasad. A jednak nie powinna od niego abstrahować. Zbywalne pozwolenia stanowią instrument, za pomocą którego daje się odseparować rynek od tego, co powinno być wyjęte spod jego reguł. Owa separacja stanowi podstawę gospodarowania zasobami przyrody w taki sposób, żeby jak najlepiej wykorzystać wszystko, co jest możliwe do bezpiecznego wykorzystania.

Environmental protection *versus* the market

For many people environmental protection seems to be far away from the market. Nevertheless, it can be reconciled with the logic of its rules. Marketable permits serve as an instrument which separates the market from what should be removed from its domain. This separation is fundamental for running an economy which uses the nature in a safe way.

Często rynek nie ma dobrej reputacji. Zwłaszcza wśród zwolenników ochrony środowiska. Oburzamy się na chciwych deweloperów, którzy niszczą krajobraz i stłaczają ludzi na niewielkiej przestrzeni. Napiętnujemy leśników, którzy w pogoni za zyskiem rąbią stare, cenne drzewa. Nie rozumiemy, jak administracja państwowa może tolerować zakład, który zatruwa otoczenie; domyślamy się tylko, że jego zamknięcie spowodowałoby kłopoty na lokalnym rynku pracy. W każdym z przywołanych przykładów stwierdzamy, że działalność gospodarcza przeszkadza skutecznej ochronie środowiska. Mamy wrażenie, że odetchnęlibyśmy z ulgą, gdyby jakoś poskromić tych, którzy gonią za zyskiem.

Ci ekonomiści, którzy uważają siebie za "ekologicznych" (*Aura* 5/2009) narzekają, że ludzie podejmujący decyzje gospodarcze nie wiedzą, że przyrody nie wolno niszczyć, bo to się obróci przeciwko wszystkim, a w szczególności przeciwko nim samym. Postuluje się więc, żeby odgórnie nakazać określone działania i zakazać tego, co szkodliwe. Wymagałoby to powołania jakiegoś odpowiednio uświadomionego centralnego planisty, który egzekwowałby to, do czego rynek nie jest w stanie samodzielnie doprowadzić. Ale planowanie centralne implikuje rozmaite udręki dla zwykłego człowieka (z czego pokolenia młodsze od mojego mogą sobie nie zdawać sprawy). A w dłuższej perspektywie czasowej, planowanie centralne zawsze prowadzi do katastrofy gospodarczej. Czy jest jakiś sposób na to, żeby bez niego uratować przyrodę?

Zasada separacji

Herman Daly – słusznie uważany na "ojca-założyciela" ekonomii ekologicznej – dawał twierdzącą odpowiedź na to pytanie. Postulował, żeby w ochronie środowiska oddzielać decyzje dotyczące skali od decyzji dotyczących alokacji. W pierwszym przypadku rynek nie ma zastosowania, a powinno się korzystać z wiedzy przyrodniczej, medycznej czy

inżynierskiej. Natomiast w drugim przypadku rynek jest niezastąpiony, bo nie wymyślono dotąd lepszego instrumentu rozdysponowywania zadań.

Przykładem decyzji dotyczącej skali jest ustanowienie zasad ochrony krajobrazu, limitu wyrębu drzew na ustalonym obszarze albo sumy emisji jakiejś substancji. Tutaj rynek nie powinien mieć wiele do powiedzenia. Ale w sprawach alokacji, a więc określenia, komu wolno coś wybudować, kto ma ściąć drzewo, które nie jest chronione, albo któremu zakładowi pozwolić wyemitować, żeby nie przekroczyć sumarycznego pułapu powinien decydować rynek, który może być uruchomiony dopiero po określeniu skali. Aby unaocznić różnicę pomiędzy skalą i alokacją, Herman Daly posługiwał się przykładem statku. Skala oznacza maksymalną ilość ładunku, który można bezpiecznie umieścić, żeby nie przekroczyć linii dopuszczalnego zanurzenia, bo wtedy wszystko zniknęłoby pod wodą. Natomiast alokacja dotyczy takiego sposobu umieszczania ładunku, żeby statek trzymał się prosto. Jeśli jednak rozmieszczać na statku ciężary nawet bardzo równomiernie (żeby się nie przechylał), a nie kontrolować linii zanurzenia, to wszystko przecież i tak może znaleźć się pod wodą. A zatem skali nie wolno przekraczać, pilnując alokacji.

Zdaniem Hermana Daly'ego, pozwolenia zbywalne we wzorcowy sposób separują skalę i alokację. Jakaś władza decyduje, ile czegoś można wykorzystać albo co w sumie należy osiągnąć. W ten sposób wyznacza skalę działalności gospodarczej. Natomiast nie ingeruje w handlowanie przyznanymi pozwoleniami. To rynek powinien zdecydować, kto skorzysta z owych pozwoleń.

Pozwolenia zbywalne

Wiele rządów zdecydowało się z powodzeniem spożytkować pozwolenia zbywalne do osiągnięcia pewnych celów. Np. rząd Zjednoczonego Królestwa postanowił wyegzekwować w gospodarce potrzebę ograniczenia odpadów. Obowiązuje ona wszystkie podmioty gospodarcze. Wiedząc jednak, że różne podmioty są w różny sposób odpowiedzialne za odpady i bywają narażone na rozmaite koszty, umożliwił, żeby poszczególne firmy mogły kupować zaświadczenia o realizacji przypadającej im części wymagań od tych, co potrafią je osiągnąć taniej. Administracja Kalifornii postawiła przed elektrowniami wymaganie, żeby zapewnić odpowiedni udział odnawialnych źródeł energii (OZE). Wiedząc jednak, że różne zakłady mają zróżnicowane możliwości produkcji prądu elektrycznego, pozwoliła, żeby kupować odpowiednie zaświadczenia od tych, którym przychodzi to łatwiej. Ale w sumie produkowana w Kalifornii elektryczność musi w określonym procencie pochodzić z OZE. Z kolei, zmagając się z suszą w dorzeczach Murray i Darling, rząd australijski pozwolił, aby ci, którzy mają prawo do czerpania wody, mogli to swoje prawo sprzedawać tym, co potrafią z owej wody zrobić zyskowniejszy użytek.

Z pozwoleń zbywalnych korzysta się nie tylko w poszczególnych krajach z osobna. Aby uniknąć przełowienia, administracje niektórych akwenów międzynarodowych przyznają różnym państwom konkretne limity, czyli pozwolenia na odławianie rozmaitych gatunków (tzw. kwoty połowowe) i zachęcają, żeby je ewentualnie sprzedawać innym, jeśli nabywca zaoferuje odpowiednio atrakcyjną cenę.

ETS

Ale najsłynniejszy rynek międzynarodowy funkcjonuje na naszym kontynencie, gdzie firmy muszą mieć pozwolenia na emisję dwutlenku węgla. Mogą je nabyć na aukcjach organizowanych przez poszczególne rządy albo kupić od firm, które umieją zredukować emisję taniej, niż sygnalizuje to cena na wtórnym rynku pozwoleń. Jest to słynny ETS (*European Trading System*), w którym uczestniczy około tysiąca polskich zakładów.

O ile alokacja w ETS bywa dość oczywista, bo pozwolenia po prostu idą tam, gdzie ograniczanie emisji jest tańsze niż gdzie indziej w Europie, o tyle skala wymaga znacznie bardziej skomplikowanego komentarza. Ochrona klimatu stanowi tzw. dobro publiczne (*Aura* 12/2009); żaden region osobno nie może jej sobie zapewnić, bo ona zależy od tego, co robią inni. Z tego względu jednostronne ograniczanie emisji nie jest skuteczne. Jednak wiele osób w Europie już od dawna tak właśnie postępuje, traktując jednostronne ograniczenia emisji jako uzasadnioną metodę ochrony klimatu.

Można wskazać na trzy alternatywne przesłanki przywoływane przy tej okazji. Po pierwsze, uważa się, że ktoś musi dawać dobry przykład. Służenie dobrym przykładem jest znakomitą metodą wychowywania dzieci. Tymczasem w sytuacji, gdy kraje pozaeuropejskie cynicznie wykorzystują takie nastawienie, i sprzedają Europie to, czego ona sama nie produkuje z powodu przyjęcia wymagań ochronnych, dawanie przykładu okazuje się zupełnie nieskuteczne, a nawet szkodliwe. Po drugie, podkreśla się, że w ubiegłych wiekach kraje europejskie beztrasko i naganie rozwijały się gospodarczo kosztem otoczenia. Skoro był grzech, to powinna być i pokuta. Jednak skuteczna ochrona klimatu wymaga nie tyle pokuty, co raczej nałożenia ograniczeń nawet na tych, którzy w XIX wieku mało emitowali. Po trzecie, oczekuje się, że ograniczanie emisji wywoła tak wspaniały postęp techniczny, że technologie niskowęglowe zrobią się na całym świecie tańsze od innych i spontanicznie wyprą z rynku technologie tradycyjne. Niestety, pomimo trzydziestu lat oczekiwania, że będzie lepiej, spalanie węglowodorów nadal jest atrakcyjne wszędzie tam, gdzie nie ma ograniczeń na emisję.

Przyjęte w Europie jednostronne ograniczenie emisji dwutlenku węgla nie spowodowało więc na razie ochrony klimatu, choć niewykluczone, że w przyszłości – ze względu na postęp techniczny – okaże się skuteczniejsze. Oczekując na to, poszukiwano instrumentu, który mógłby przyjęte ograniczenie zrealizować możliwie najmniejszym dla Europy kosztem. Uruchamiając rynek, na którym pozwolenia na emisję dwutlenku węgla wędrują do najbardziej potrzebujących, ETS dokonuje właśnie optymalnej alokacji.

Przez długie lata cena pozwolenia na rynku ETS była bardzo niska. Narzekano, że bynajmniej nie zachęca – tak jak oczekiwano – do przedstawiania się na technologie niskowęglowe. Szukano sposobów ograniczenia podaży pozwoleń, które mogłoby poskutkować wzrostem ich ceny. Istniejące już na rynku pozwolenia są nietykalne, bo ich ewentualna konfiskata stanowiłaby zamach na własność prywatną, czego rządy europejskie wołałyby uniknąć. Natomiast można legalnie skasować część podaży spodziewanej na aukcjach oferowanych przez poszczególne rządy. Procedura owa – nazwana *backloading* (nawiasem mówiąc, nie było wcześniej takiego pojęcia w języku angielskim) – rzeczywiście wywołała drastyczny wzrost cen pozwoleń, które przekroczyły nawet 100 €/t. Zostało to spowodowane tym, że w latach 2014-2016 wycofano z aukcji obiecywane pozwolenia na emisję 900 mln t. Odpowiadało to mniej niż kilkunastu procentom emisji. Nie skonfiskowano ich, tylko umieszczono w tzw. *Market Stability Reserve* (MSR), do której można sięgnąć, gdyby w

przyszłości ceny miały gwałtownie wzrosnąć. Okazało się jednak, że europejskie firmy dysponują dość tanimi sposobami redukcji emisji dwutlenku węgla, więc rynkowa cena pozwolenia spadła i obecnie oscyluje wokół 80 €/t. A zatem nie korzysta się z MSR.

ETS stanowi udany przykład oddzielenia skali i alokacji. Pierwsza jest wyznaczona w procesie politycznym, którego uzasadnienie związane jest z ochroną klimatu. Nie wynika bezpośrednio z sygnałów rynkowych, choć pośrednio oczywiście bierze te sygnały pod uwagę. Gdyby ceny pozwoleń wykazywały niepokojącą tendencję wzrostową, to europejscy politycy pewnie próbowaliby tę skalę powiększyć. I odwrotnie, gdyby ceny pozwoleń miały się okazać bardzo niskie, to ową skalę należałoby zmniejszyć. Było tak właśnie kilkanaście lat temu, kiedy postanowiono ograniczyć podaż pozwoleń w następstwie *backloadingu*. Natomiast alokacja jest całkowicie pozostawiona w gestii rynku i działa zgodnie z oczekiwaniami.