

Tomasz Żylicz

Skuteczność a efektywność

Osobom nie znającym ekonomii wyjaśnienie różnicy między skutecznością a efektywnością bywa kłopotliwe, ale i ekonomistom mylą się obydwaj pojęcia. Tymczasem sprawa jest w istocie prosta. Skuteczność jest pojęciem nieekonomicznym zarezerwowanym na scharakteryzowanie projektu lub przedsięwzięcia, które ma osiągnąć zamierzony skutek. Na przykład można skutecznie zrehabilitować jezioro, albo zlikwidować hałas. Działanie, które to osiąga nazwiemy wtedy skutecznym. Powstaje jednak pytanie, czy warto było je podejmować. Hałas z pracującej łódki z pewnością jest kłopotliwy. Jego eliminacja może polegać na wyłączeniu łódki z kontaktu. Jest to działanie na pewno skuteczne. Ale czy warto podejmować aż tak drastyczny środek w tym przypadku?

Skuteczność działania jest ważna. Tym niemniej ekonomiści stawiają zazwyczaj pytania bardziej skomplikowane, a mianowicie: czy warto podejmować jakieś zamierzenie, albo czy zastosowany środek jest najlepszy z możliwych. Pojęciem służącym badaniu tego typu jest właśnie efektywność.

Działanie efektywne wymaga, by korzyść netto z jego podjęcia – tj. korzyść po potrąceniu kosztu – była dodatnia i największa z możliwych. A więc nie każda rekultywacja jeziora jest efektywna. Żeby móc tak twierdzić, należy obliczyć jej koszt, a następnie porównać z osiągniętą korzyścią. Jeśli nadwyżka korzyści nad tym kosztem po pierwsze istnieje, a po drugie jest największa z możliwych, to rekultywacja rzeczywiście okazała się efektywna. W przeciwnym razie była skuteczna (to znaczy jezioro zostało zrehabilitowane), ale można mieć wątpliwości, czy warto było ją podejmować.

W tym miejscu wielu ekologów może się oburzyć: jak to, "czy warto?". Przecież wiadomo, że jak przyroda została zniszczona, to należy ją naprawić! Gdyby wszyscy podzielali taką opinię i swoim postępowaniem potwierdzali preferencję dla ochrony środowiska, odpowiedź musiałaby być twierdząca. Natomiast w praktyce okazuje się, że wiele osób inaczej widzi świat i inaczej dysponuje swoimi pieniędzmi. Od czystego jeziora wolą samochód, wizytę u fryzjera, nowe narty albo darowiznę na psie schronisko i trzeba to uszanować. Można najwyżej wyjaśniać, że czyste jezioro jest cenne i tłumaczyć, że jego rekultywacja nie musi pozbawiać nas wszystkich środków do życia.

Dla stwierdzenia efektywności należy więc porównać koszty z korzyściami, co wcale nie jest łatwe. Umiemy liczyć korzyści z tytułu zakupu jabłek, komputerów, czy wakacji nad ciepłym morzem, ponieważ pomagają nam w tym ceny rynkowe. Niestety liczne dobra środowiskowe – takie jak choćby przykładowe jezioro – nie są przedmiotem transakcji rynkowych, a więc nie mają cen. Przez wiele lat wydawało się, że w takich przypadkach korzyści ekonomicznych nie daje się obliczyć. Jednak w drugiej połowie 20. wieku dokonał się ogromny postęp metodologiczny i obecnie coraz bardziej wiarygodnie potrafimy wycenić nawet to, co nie trafia na rynek. W związku z tym obliczenie korzyści z tytułu rekultywacji jeziora nie jest wcale zadaniem niewykonalnym.

Tym niemniej nie ma co ukrywać, że jest to zadanie bardzo trudne. Do tego stopnia jest ono kłopotliwe, że ekonomiści nieraz w ogóle rezygnują z obliczenia efektywności przedsięwzięcia poprzestając na tak zwanej efektywności kosztowej. Jest to pewien kompromis pomiędzy skutecznością a efektywnością. Jeśli nie potrafimy wiarygodnie oszacować korzyści, możemy na gruncie przekonań pozaekonomicznych zgodzić się, że jakiś

cel ma zostać osiągnięty. Chodzi wówczas o to, żeby go osiągnąć jak najtaniej. Na przykład możemy uzgodnić, że jezioro ma zostać zrehabilitowane. Wówczas trzeba dobrać metodę rekultywacji, która postawiony cel zrealizuje najmniejszym kosztem. Albo jeśli zgodzimy się, że hałas łódki musi być wyeliminowany, to trzeba pomyśleć, jak to zrobić możliwie najtaniej. Być może są tańsze sposoby niż wyłączenie jej z kontaktu? Osiągnięcie zamierzonego celu najtaniej oznacza właśnie efektywność kosztową.

W praktyce gospodarczej posługujemy się, i efektywnością, i efektywnością kosztową. Jeśli chcemy szczególnie przekonująco dla wszystkich uzasadnić jakieś zamierzenie, to staramy się wykazać efektywność. Potrzebne jest do tego oszacowanie korzyści, aby potwierdzić, że są one większe niż koszty. Jeśli nie jesteśmy w stanie tego zrobić, poprzestajemy na efektywności kosztowej. W takim wypadku wystarczy wykazać, że przyjęta metoda jest najtańsza z możliwych.

Efektywnością kosztową powinny posługiwać się fundusze dysponujące pieniędzmi publicznymi przeznaczonymi na jakiś cel. Wiadomo, co mają robić, bo wynika to z przyjętej polityki – np. pomóc aglomeracjom wybudować oczyszczalnie ścieków, albo ciepłowniom zainwestować w odsiarczanie gazów odlotowych, albo organizacjom ekologicznym w odbudowę zniszczonych gniazd bocianich. Od funduszy nie oczekuje się, że będą umiały oszacować korzyści z tytułu oczyszczania ścieków, redukcji emisji, czy odbudowy gniazd. Potrzeba podejmowania takich zadań została już kiedyś przyjęta. Oczekuje się jednak, że będą umiały pieniądze wydać jak najlepiej, a więc z posiadanych środków osiągnąć jak największy efekt. W tym celu powinny stosować kryterium efektywności kosztowej przy wyborze projektów. Jeśli mają jakąś sumę do wydania na oczyszczanie ścieków, to powinny zidentyfikować i wesprzeć takie projekty, które za tę sumę dadzą jak największe efekty. Jeśli mają jakąś sumę na odsiarczanie, to analogicznie powinny dobrać projekty, które zapewnią za to możliwie jak największy efekt. Jeśli mają jakąś sumę zarezerwowaną na gniazda bocianie, to nie powinny dofinansowywać przedsięwzięć, które chronią bociany drożej niż to jest konieczne.

W połowie lat 1990. uczestniczyłem w naradzie w Ministerstwie Środowiska poświęconej strategii działania polskich funduszy ekologicznych. Referowałem wyniki swoich badań nad efektywnością kosztową wydatków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i odnotowałem, że jest ona problematyczna, skoro Fundusz ma w swoim portfelu projekty, w których jednostkowe koszty redukcji emisji SO_2 mają się do siebie jak 1:1000. Wówczas pewien sędziwy ekspert zwrócił mi uwagę następującymi słowami. "Jest pan, kolego, za młody, żeby pewne rzeczy rozumieć (a miałem wówczas niemal tyle siwych włosów, co teraz). Jak będzie pan starszy, to zrozumie pan, że każdy projekt musi kosztować tyle, ile kosztuje; raz będzie to tysiąc złotych za tonę, a raz – milion." Wypowiedź ta świadczyła właśnie o nierozróżnianiu skuteczności i efektywności. Przy takim podejściu nie można racjonalnie pieniędzy wydawać, ochrona środowiska kosztuje więcej niż jest to konieczne i w konsekwencji nie uzyska poparcia społecznego, jakie by miała, gdyby była tańsza. Tak więc ignorowanie ekonomii mści się nie tylko na gospodarce, ale i na przyrodzie.