

Efektywność kosztowa

Poruszałem już na tych łamach problem efektywności ekonomicznej. Polega ona na pilnowaniu, by przedsięwzięcia dawały przewagę korzyści nad kosztami. Poruszałem również problem pieniędzy w ochronie środowiska argumentując, iż dobrze by było, gdyby projekty proekologiczne mogły się legitymować wiarygodną pieniężną wyceną korzyści. Trzeba jednak przyznać, że wycena korzyści bywa trudna i kontrowersyjna, zaś w wielu przypadkach mamy po prostu silne przekonanie, że projekt jest wart podjęcia, choć nie umiemy tego ściśle skwantyfikować.

Właśnie w takich przypadkach można sięgnąć po efektywność kosztową. Polega ona na zebraniu projektów o podobnym efekcie rzeczowym – np. redukcji emisji pyłów, ochronie gniazd bociana, czy druku broszur edukacyjnych – i uszeregowaniu ich w kolejności kosztu osiągnięcia tegoż właśnie efektu. Te, które pozwalają na osiągnięcie jednostki danego efektu rzeczowego – np. redukcję emisji o 1 tonę, ochronę 1 gniazda, czy wydanie 1 egzemplarza broszury – najtaniej są właśnie efektywne kosztowe. W sytuacji, kiedy mamy do wydania ograniczoną ilość pieniędzy, nie warto finansować zbyt drogich projektów. Logika efektywności kosztowej jest nieodparta. Trzeba jednak zastanowić się, dlaczego instytucje dzielące pieniądze widzą liczne przeszkody w jej stosowaniu.

Przede wszystkim, jest nieraz trudno porównywać ze sobą projekty należące do tej samej szerokiej kategorii. Weźmy, dla przykładu, projekt zmiany kotła węglowego na gazowy i projekt zainstalowania urządzeń do odsiarczania spalin na innym kotle. Można je traktować jako przedsięwzięcia redukujące emisję dwutlenku siarki i sprawdzić, który zapewnia jednostkę tej redukcji taniej. Ale przecież pierwszy projekt dostarcza również innych korzyści – zapewne redukuje dodatkowo emisję pyłów. Jak sobie z tym poradzić? Jednak z drugiej strony wymiana kotła węglowego na gazowy może być uważana za niekorzystną z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju, który ma łatwy dostęp do zasobów węgla, zaś trudny – do zasobów gazu. W tej sytuacji patrzenie przez pryzmat tylko jednego efektu nie wydaje się właściwe. Można to określić mianem problemów wewnątrzobszarowych.

Innym powodem obchodzenia efektywności kosztowej jest coś, co można określić mianem problemów międzyobszarowych. Jak bowiem ustalić podział środków pomiędzy ochronę powietrza a ochronę przyrody? A skoro są co do tego wątpliwości, to łatwo rozgrzeszyć się z pewnej dozy arbitralności zarówno w rozdysponowywaniu pieniędzy przeznaczonych na ochronę powietrza, jak i na ochronę przyrody.

Ale najważniejszym chyba powodem oporu przeciw stosowaniu efektywności kosztowej jest instynkt polityczny. Wyobraźmy sobie bowiem, że jakiś urzędnik ma do wydania 50 milionów złotych na oczyszczalnie ścieków i zwraca się do niego 25 inwestorów z wnioskami o dofinansowanie. Gdyby przyznać każdemu po 2 miliony złotych, to nie jest to dobre rozwiązanie, ale mamy 25 przyjaciół. Każdy może wrócić do swej miejscowości, narzekając wprawdzie na zbyt skąpą dotację, ale dumny z tego, że chociaż coś "wyszarpnął" i kierując ewentualną niechęć w stronę ogólnego niedostatku pieniędzy. A co będzie, gdyby wyłonić 5 projektów najlepszych (najtaniej zapewniających uzyskanie efektu ekologicznego) i przyznać każdemu z nich po 10 milionów złotych? Oczywiście ze społecznego punktu widzenia jest to rozwiązanie właściwe, ale urzędnik zyska 5 przyjaciół i 20 wrogów. Niewielu jest takich, którzy gotowi są poświęcić swój spokój, lub karierę polityczną na rzecz interesu publicznego.

Wygzekwowanie efektywności kosztowej w działaniach instytucji finansujących ochronę środowiska jest trudne. Wprawdzie wiele z nich deklaruje kierowanie się właśnie takimi zasadami, ale w istocie je rozmiękcza, stosując rozmaite dodatkowe kryteria uznaniowe. Do pewnego stopnia są one konieczne z uwagi na pierwszy spośród wymienionych powyżej powodów. Projekty rzeczywiście są trudno porównywalne i kurczowe trzymanie się wskaźnika kosztowego nie zawsze musi być uzasadnione. Jednak nie można uznaniowości nadużywać. Zaakceptowanie drogiego projektu, który ma jakieś wyjątkowe zalety może być czasem celowe. Ale to rzeczywiście powinien być wyjątek potwierdzający regułę, którą jest respektowanie efektywności kosztowej.

Pomijając działania reformatorów, którzy na przekór instynktowi politycznemu stosują efektywność kosztową, nie jest to kierunek popularny w polskich funduszach ekologicznych (ani gdzie indziej). Próby jej wdrożenia na szerszą skalę natrafiają na opór osób lub jednostek administracyjnych, dostrzegających przede wszystkim nieporównywalność wszystkiego, co ich otacza. Jeśli więc ktoś sugeruje, żeby z dwóch projektów wybrać ten, który za te same pieniądze zapewnia więcej efektu rzeczowego, to w pierwszym odruchu wielu decydentów broni tego drugiego, który "też przecież ma pewne zalety". I nie wykluczone, że tak jest. Trzeba wszakże ocenić, czy owe zalety są istotnie tyle warte, by zrekompensować wyższy koszt osiągnięcia rozważanego efektu rzeczowego.

Byłoby idealnie, gdyby wszystkie efekty rzeczowe i inne – trudniej uchwytne – zalety umieć wycenić w pieniądzu, co pozwoliłoby na osiąganie efektywności ekonomicznej. Wtedy wszystko dałoby się ściśle obliczyć i każdy projekt mógłby być oceniony z punktu widzenia jego roli dla dobrobytu społecznego: jest ona dodatnia, jeśli korzyści przeważają nad kosztami, zaś ujemna w przeciwnym razie. Co więcej, dałoby się również zobiektywizować wstępny podział pieniędzy pomiędzy różne obszary, jak np. ochrona wód lub zagospodarowanie odpadów. A mianowicie, jeśli potencjalne korzyści z tytułu relatywnie najtańszego z niepodjętych projektów ściekowych są większe niż z tytułu relatywnie najdroższego z podjętych projektów odpadowych, to znaczy, że należy zmienić podział: przeznaczyć więcej na oczyszczalnię, a mniej na odpady. Również w przypadku projektów wieloaspektowych można byłoby rozstrzygnąć, który z nich jest lepszy biorąc pod uwagę wycenę wszystkich rodzajów korzyści, a nie tylko z punktu widzenia jednej.

Ale ideału nie ma. Nie potrafimy w bezdyskusyjny sposób oszacować pieniężnej wartości wielu spośród różnorodnych efektów przedsięwzięć proekologicznych. W takich sytuacjach trzeba realizować chociaż efektywność kosztową, klasyfikując projekty do jak najliczniejszych grup, aby móc z nich wybierać jak najtańsze, czasem tylko robiąc wyjątki dla przypadków zupełnie unikalnych. Przepisy wiążące polskie fundusze ekologiczne nie przekreślają efektywności kosztowej. Pieniądze są wstępnie podzielone na liczne subfundusze, co praktycznie uniemożliwia osiągnięcie efektywności ekonomicznej, ale pozwala na stosowanie efektywności kosztowej. Wszystkie projekty powinny być kwalifikowane do finansowania na zasadzie konkursu, ale przedsięwzięcia z obszaru działania pojedynczego subfunduszu nadają się do tego szczególnie dobrze.