

Przed wszystkim: wycenić!

W poprzednim numerze "Aury" argumentowałem, że polskie fundusze ekologiczne powinny kierować się przede wszystkim efektywnością kosztową. Moja argumentacja sprowokowała Prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej do polemiki, w której stwierdza, iż w praktyce fundusze powinny zabiegać przede wszystkim o skuteczność. Jeśli przy okazji uda im się zrealizować jakiś projekt tanio – a więc zgodnie z efektywnością kosztową – to bardzo dobrze; ale złożone uwarunkowania, którym na co dzień podlegają czynią to zadanie trudnym. Prezes Narodowego Funduszu wie co mówi, zwłaszcza jeśli jest starannie wykształconym ekonomistą, a zatem warto przyjrzeć się bliżej szansom na osiągnięcie efektywności kosztowej przy dofinansowaniu inwestycji proekologicznych z funduszy publicznych. Wykorzystując wprowadzone w poprzednim miesiącu rozróżnienie na problemy wewnątrzobszarowe i międzyobszarowe, dokonamy tego dla obu przypadków osobno.

Problemy wewnątrzobszarowe dają o sobie znać wówczas, gdy fundusz stoi przed wyborem projektów należących do tej samej kategorii – np. oczyszczanie ścieków komunalnych – ale porównanie za pomocą jakiegoś twardego kryterium – np. kosztu oczyszczenia 1 m³ ścieków – nie wydaje się właściwe. Może tak być z wielu względów.

Często bywa, że projekt został przygotowany niezbyt profesjonalnie, albo zbyt optymistycznie. W rezultacie np. prognoza ilości ścieków jest przeszacowana, w rzeczywistości ich strumień będzie mniejszy, więc koszt wybudowania oczyszczalni rozłoży się na mniejszą ilość efektu rzeczowego. Mamy zatem dylemat. Gdyby przymknąć oko na kiepską jakość prognozy, projekt jawiłby się jako tańszy i miałby większą szansę na finansowanie. Gdyby zaś oczekiwać rzetelnej prognozy, to mogłoby się okazać, że projekt jest drogi i – być może – nie jest wart wsparcia. No i jak z tego wybrnąć?

Akademicki ekonomista powiedziałby zapewne, że najpierw trzeba uściślić prognozę, a następnie projekt bezstronnie ocenić z punktu widzenia efektywności kosztowej. Racja; tyle że rzetelna prognoza może sprawić, że projekt zostanie oceniony negatywnie. Już widzę reakcję burmistrza na takie *dictum*. Można wprawdzie bronić tego podejścia tłumacząc, że odmowa finansowania jest korzystna dla lokalnej społeczności. Wymusi lepszą koncepcję rozwiązania problemu ścieków i w perspektywie kilkunastu lat (dłuższej niż kadencja burmistrza) będzie mniej obciążająca finansowo dla mieszkańców. Ale co zrobić, jeśli projekt rzeczywiście musi być drogi, bo kto inny na wyższym szczeblu podjął decyzję polityczną, że zostanie zrealizowany? Wtedy odmowa wsparcia przez fundusz mogłaby doprowadzić do opóźnienia realizacji czegoś, co i tak będzie zrealizowane, popsucia skuteczności działania, a więc nie wydaje się właściwa.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że rygorystyczne trzymanie się efektywności kosztowej nie stanowi niezawodnej strategii działania funduszy. Gdyby jednak abstrahować od uwarunkowań politycznych i bezspornego skądinąd faktu, że w jednych miejscowościach administracja jest lepiej przygotowana do podjęcia projektów inwestycyjnych niż w innych, to nie należy zbyt pochopnie rezygnować z efektywności kosztowej. Jeśli do dofinansowania aspiruje projekt relatywnie dwa razy droższy od innych, to przecież zagraża opóźnieniem projektów, które za te same pieniądze mogłyby zapewnić dwukrotnie większy efekt rzeczowy. Jeśli zaś ów efekt rzeczowy wyczerpuje korzyści z rozwiązania problemu, to w interesie społecznym leży odrzucenie lub chociaż opóźnienie drogiego projektu.

Jednak krytycy efektywności kosztowej przypominają, że nawet przedsięwzięcia należące do jednego obszaru mogą być różne. Trzymając się przykładu oczyszczalni ścieków należy zauważyć, że jedne zlokalizowane są w górnych biegach rzek, a inne – w dolnych. Te ostatnie są atrakcyjniejsze z punktu widzenia ochrony Bałtyku. Pierwsze dostarczają zaś więcej korzyści dla krajowych ekosystemów lądowych i pomagają w zaopatrzeniu ludności w wodę. Tak więc traktowanie wszystkich oczyszczalni jako porównywalnych jest niewłaściwe. Co z tego wynika? Jeśli chcemy uwolnić od arbitralności decyzje o finansowaniu projektów "tego samego rodzaju", nie unikniemy jakiegóż formy wyceny różnorodnych korzyści (w podanym przykładzie – korzyści z tytułu czystszej wody i z tytułu zaopatrzenia ludności w wodę). W pełni broniąca się decyzja powinna bazować na umiejętności wyważenia różnych korzyści, a to oczywiście wymaga wyceny.

Dylematy związane z problemami międzyobszarowymi dotyczą podziału pieniędzy pomiędzy te obszary, np. energetykę odnawialną i wraki samochodowe. W polskiej praktyce podział ten jest często z góry przesądzony istnieniem subfunduszy celowych. Po prostu nie wolno przenosić pieniędzy z jednego obszaru do drugiego, więc dylematu nie ma (w rzeczywistości jest, ale nie dla kierownictwa funduszy, tylko dla prawodawców).

Ustanowienie trafnego podziału pieniędzy pomiędzy różne obszary wymaga pewnej wyceny, której politycy chcieliby uniknąć. W związku z tym argumentuje się, że wynika on jakoby z decyzji ekspertów, albo wskazań nauki, czy czegoś w tym rodzaju, mimo że w istocie odzwierciedla wyceny jakichś korzyści. Publikując w 1989 r. w PWN książkę pt. *Ekonomia wobec problemów środowiska przyrodniczego*, byłem w stanie podać tylko jeden przykład decyzji politycznej, w której oficjalnie przyznano, że zastosowane rozwiązanie wynika z określonej wyceny. Dziś takich przykładów znalazłoby się więcej, choć politycy bardzo pilnują, żeby wyraźnie o tym nie mówić. Otóż w latach 1980. administracja amerykańska analizowała dopuszczalne stężenie polichlorowanych dwufenyli (PCB) w mięsie ryb łowionych w Wielkich Jeziorach. Ustalono je na poziomie 2 PPM, co – zdaniem administracji – poprawnie równoważyło korzyści zdrowotne (którym sprzyjałoby obniżenie normy) i gospodarcze (którym sprzyjałoby podniesienie normy). W świetle analizowanych danych ekonomicznych, przyjęta norma odpowiadała *de facto* wycenie unikniętego przypadku nowotworu, którym ryzykuje się zjadając skażone mięso, na poziomie 741.000 USD. Nawiasem mówiąc, z perspektywy lat ten rachunek ryzyka okazał przesadzony i późniejsze normy PCB w mięsie rybim były mniej rygorystyczne, ale przykład dobrze oddaje rolę wycen przy podejmowaniu decyzji w ochronie środowiska. Cokolwiek się postanowi odzwierciedla wyobrażenia na temat osiągniętych korzyści z tytułu tego, co się podejmie i utraconych w związku z tym, czego się nie podejmie.

Co z tego wynika dla polskich funduszy ekologicznych? Zasadniczych wskazówek dla ich działania musi dostarczać kryterium efektywności kosztowej. Ale równocześnie musi ono ustępować przed prostym kryterium skuteczności, jeśli nieubłagany proces polityczny nie pozwala na osiągnięcie tego, co teoretycznie stanowiłoby rozwiązanie optymalne. A w ogóle to wszelkie decyzje dotyczące finansowania projektów proekologicznych byłyby lepiej uzasadnione, gdyby umiało się ekonomicznie wyceniać osiągnięte dzięki nim korzyści. A więc, przede wszystkim, starajmy się badać, jak ludzie cenią sobie poprawę środowiska przyrodniczego. Trudne zadanie, ale coraz częściej z sukcesem podejmowane.