

## **Efektywność kosztowa po raz trzeci**

O efektywność kosztową nie trzeba się martwić w działaniach rynkowych. Powinna ona jednak być ważnym składnikiem analiz ekonomicznych w dwóch przypadkach: przy formułowaniu wymagań ochrony środowiska i przy subwencjonowaniu ochrony środowiska. W żadnym z tych przypadków nie można zakładać, że podmioty podejmujące decyzje czynią to w sposób najtańszy z możliwych. Dysponują bowiem nie swoimi pieniędzmi, tylko cudzymi. W pierwszym przypadku decydują o tym, co ma robić kto inny; w drugim zaś – wydają środki publiczne. Pierwszy przypadek był szczegółowo analizowany na tych łamach. Tym razem uwaga zostanie poświęcona subwencjonowaniu.

## **Cost effectiveness for the third time**

Cost effectiveness does not have to be scrutinized in market activities. However, it is preferably an important element of economic analyses in two cases: when the environmental requirements are specified and when environmental protection is to be subsidized. In neither case can one assume that the decision makers are choosing the cheapest options as they are not deciding on their own money but on that of others. In the first case they are deciding on what is to be done by others; in the second case they are disbursing public funds. The former case has already been analysed here; the focus will now be on the latter.

W każdym kraju ochrona środowiska jest przedmiotem troski władzy publicznej, której zależy na tym, żeby pewne działania były podejmowane w większym stopniu, aniżeli to miałyby wynikać z transakcji rynkowych. W Polsce najczęściej zainteresowania budzi Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), choć oczywiście nie jest on jedynym źródłem pieniędzy publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska.

NFOŚiGW wydaje rocznie kilka miliardów złotych z przeznaczeniem na ochronę środowiska. Po 1989 r. był jedną z ważnych instytucji, która przyczyniła się do poprawy jego stanu. Można jednak zadać pytanie, czy z wydawanych pieniędzy nie dałoby się osiągnąć jeszcze więcej. Nie chodzi przy tym o to, by zastanawiać się *ex post* nad ewentualnym udoskonaleniem takiego czy innego projektu; to jest zajęcie jałowe, ponieważ nic na świecie nie jest doskonałe, a więc oczywiście wszystko mogłoby zostać poprawione. Warto natomiast zastanowić się, czy NFOŚiGW dysponował i dysponuje mechanizmami, które promują efektywność kosztową.

Zacząć trzeba od tego, że pojęcie efektywności kosztowej w ogóle nie istniało kiedyś w języku polskim. Zostało stworzone dopiero w 1990 r. w trakcie tłumaczenia raportu OECD poświęconego instrumentom ekonomicznym w ochronie środowiska. A i to było

powszechnie dyskredytowane przez specjalistów. Pamiętam w latach 1990. naradę w Ministerstwie Środowiska, w której jacyś eksperci starali się przekonać, że każdy projekt musi kosztować tyle, ile kosztuje. Jeśli w jednym ograniczenie emisji o jedną tonę kosztuje tysiąc złotych, a w drugim – milion, to tak ma być: należy podjąć, i jeden, i drugi.

Pierwszą polską instytucją finansową w ochronie środowiska, która starała się uczynić efektywność kosztową jedną z głównych zasad przyznawania pieniędzy był działający w latach 1992-2012 EkoFundusz (*Aura* 12/2010). Zresztą zasada ta mogłaby również być umotywowana w sposób dość przyziemny. Skoro w EkoFunduszu pojawiali się przedstawiciele różnych krajów wierzycielskich (USA, Francja, Szwajcaria, Szwecja, Włochy i Norwegia), byłoby bardzo niezręcznie dyskwalifikować projekt, którym interesował się ambasador jakiegoś kraju. Natomiast jeśli EkoFundusz był w stanie pokazać, że jakieś zadanie mogłoby zostać wykonane taniej, niż to ktoś obiecuje, wybór projektów przestawał być sprawą polityczną, a stawał się przedmiotem racjonalnego wyboru. Powodzenie EkoFunduszu sprawiło, że również inne instytucje zaczęły z zainteresowaniem przypatrywać się efektywności kosztowej.

W latach 2007-2015 NFOŚiGW podejmował liczne starania o to, by wydawane przez niego pieniądze spełniały efektywność kosztową. Miały temu służyć procedury wyboru projektów i zasady obliczania dotacji. Istnieją dwa sposoby rozumienia efektywności kosztowej. Jeden ocenia projekt jako całość, ustala jego efekt ekologiczny, zestawia z niezbędnymi nakładami i oblicza stosunek jednych do drugich; kto finansuje owe nakłady nie ma znaczenia. Tymczasem alternatywny sposób polega na uwzględnieniu jedynie pieniędzy pochodzących z funduszu. Załóżmy, że są dwa projekty, które zapewniają identyczny efekt ekologiczny. Jeden z nich jest drogi, ale ubiega się tylko o niewielkie dofinansowanie. Drugi – przeciwnie – jest tani, ale oczekuje 100%-owego wsparcia z funduszu. W pierwszym przypadku mogłoby się wydawać, że za stosunkowo małe pieniądze można zapewnić znaczny efekt, w drugim zaś, że to samo kosztuje więcej. Nawiasem mówiąc, rachuby tego typu były nadużywane przez inwestorów, którzy występowali do wielu różnych instytucji, prosząc o niewielkie subwencje, licząc na to, że proponowana przez nich "cena" osiągnięcia efektu ekologicznego wyda się niska, a więc atrakcyjna. Rzeczywiście, dla każdego z osobna byłaby ona niska, ale po zsumowaniu musiałaby okazać się wysoką i sprzeczną z wymaganiami efektywności kosztowej. Dlatego też NFOŚiGW i inne fundusze starają się efektywność kosztową rozumieć w pierwszy sposób i oceniać projekty, zestawiając ich efekty z pełnymi kosztami, a nie tylko z częścią, która miałaby być przez nie sfinansowana. Natomiast kwota subwencji wynika z innych analiz, uwzględniających szczegółowe badania strumieni finansowych, charakterystyki inwestora, i inne okoliczności.

Podstawowym warunkiem respektowania efektywności kosztowej jest możliwość stwierdzenia, że koszt uzyskania efektu rzeczywiście nie może być niższy. Jeśli nie ma skali porównawczej, to nie da się tego stwierdzić. Naturalne tło dla porównań tworzą konkursy. Polegają one na przyjmowaniu wielu wniosków mających dać podobny (albo zgoła ten sam) efekt i wyborze tych, co dają go najtaniej. Ale nie wszystko można wtłoczyć w ramy konkursów i fundusze są pod potężną presją, by przyjmować wnioski w sposób ciągły, a nie na zasadzie konkursowej. Jeśli nie ma punktu odniesienia, to trudno ocenić, czy projekt jest drogi czy tani. Ale nawet wówczas fundusze mogą sobie wyrobić pewne przekonanie o sensowności projektu, na podstawie porównania z poprzednimi wnioskami, a także na

podstawie porównania z tym, co otrzymały inne fundusze. Na przykład NFOŚiGW i fundusze wojewódzkie udostępniają sobie bazy danych, na podstawie których łatwiej im ocenić, czy wskaźniki z otrzymanego wniosku mieszczą się w przedziale typowym dla praktyki innych instytucji subwencjonujących ochronę środowiska, czy też od nich odstają.

Jak już pokona się barierę braku skali porównawczej, to zostaje problem szacowania efektywności kosztowej projektów realizujących kilka celów naraz. W poprzednim artykule (*Aura* 7/2017) opisywałem sposoby, za pomocą których można próbować oceniać efektywność kosztową nawet w tych kłopotliwych sytuacjach. NFOŚiGW starał się brać pod uwagę tego typu skomplikowane uwarunkowania. Nie znaczy to jednak, że efektywność kosztowa stała się trwałym składnikiem procedur wyboru projektów. Wprawdzie formalnie występuje we wszystkich ważnych dokumentach, ale jej rozumienie nie zawsze bywa właściwe. Na przykład w niektórych procedurach spełnienie efektywności kosztowej jest synonimem "kwalifikowalności kosztów". Innymi słowy, jeśli jakiś składnik kosztów może być uznany za dopuszczalny, to rzekomo spełnia test efektywności kosztowej. A przecież nie o to chodzi! Jakiś projekt może się bronić tym, że wszystko, co robi, robi legalnie. Nie wynika z tego, że robi to najtaniej, jak to jest tylko możliwe.