

Danuta Miłaszewicz

Uniwersytet Szczeciński

PROPOZYCJA OCENY SPOŁECZNEJ EFEKTYWNOŚCI SEKTORA PUBLICZNEGO NA PRZYKŁADZIE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Sektor publiczny to zbiór instytucji powoływanych przez państwo w celu realizacji zadań publicznych będących wyrazem funkcji państwa¹. Jest ważnym elementem współczesnych gospodarek, ich częścią, która służy ogółowi² i pełni w stosunku do społeczeństwa służebne funkcje³. Za J. Kleerem przyjąć należy, że sektor ten, funkcjonując w powiązaniu ze społeczeństwem, nie powinien mieć samodzielnych celów, każde działanie podejmowane przez ten sektor powinno przyczyniać się do poprawy dobrobytu społeczeństwa, a uwarunkowania funkcjonowania tego sektora nie mają charakteru czysto ekonomicznego. Oznacza to także, że efektywność funkcjonowania tego sektora powinna być oceniana na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym⁴, a nie jak dotychczas wyłącznie na poziomie mikro-, dotyczącym poszczególnych jednostek sektora publicznego, czy poziomie mezo-, odnoszącym się do części tego sektora wydzielonych według różnych kryteriów. Poziom makroekonomiczny i makrospołeczny dotyczy zarządzania całą gospodarką i efektów tworzonych przez całościowo ujęty sektor publiczny, który, ponosząc koszty funkcjonowania (nakłady społeczne), dostarcza całemu społeczeństwu określoną wartość publiczną, za którą uznać można jakość rządzenia w gospodarce.

¹ T. Lubińska, Budżet a finanse publiczne, Difin, Warszawa 2010, s. 56.

² Por. A. Szewczuk, M. Ziolo, Zarys ekonomii sektora publicznego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 18-19.

³ J. Kleer, Sektor publiczny w warunkach współczesnych. OPTIMUM Studia Ekonomiczne 2008, nr 4 (40), s. 34.

⁴ J. Kleer, Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny, w: Sektor publiczny w Polsce i na świecie, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 9 i nast. zawierające opis tych założeń.

Konceptualizacja i operacjonalizacja kategorii społecznej efektywności sektora publicznego (SESP) nasyca wiele trudności, wynikających np. z percepcji oraz pomiaru tej kategorii i jest zadaniem trudnym. W artykule przyjęto jednak tezę, że społeczną efektywność sektora publicznego można opisać i zmierzyć, a celem artykułu jest przedstawienie propozycji oceny SESP w postaci wskaźnika roboczo nazwanego „społeczną ceną jednostki jakości rządzenia”. Przeprowadzone badania dotyczą 28 krajów UE i obejmują dane z okresu 2009-2012. Źródłem informacji są: tworzona przez Bank Światowy baza wskaźników *Worldwide Governance Indicators* (WGI) oraz dane Eurostatu o względnych poziomach wydatków sektora rządowego i samorządowego (SRiS) w krajach UE.

1. Społeczna efektywność sektora publicznego – istota

Kategoria efektywności wykorzystywana jest powszechnie w odniesieniu do podmiotów jako kryterium oceny ich działalności, aktualnej sytuacji oraz szans rozwojowych. Odnosi się to także do jednostek sektora publicznego lub części tego sektora, dla których efektywność ekonomiczna, rozumiana jako wzajemna relacja między nakładami i efektami działań, jest współcześnie ważnym kryterium oceny ich dokonań. Oceny efektywności sektora publicznego dotyczą z reguły dostarczania dóbr i usług publicznych w odniesieniu do poszczególnych ich rodzajów⁵, służą do porównania efektywności wydatków publicznych na poziomie lokalnym lub regionalnym⁶ oraz całkowitej efektywności sektora publicznego pomiędzy krajami dzięki budowaniu zbiorczych wskaźników efektywności wydatków publicznych⁷.

Ze społecznego punktu widzenia nie wszystkie dokonania jednostek i części sektora publicznego będą jednak pożądane, a spełnienie wymogu efektywności ekonomicznej nie jest podstawowym argumentem uzasadniającym ich funkcjonowanie. Ze społecznego punktu widzenia ważna jest efektywność społeczna, będąca najszerszym z podejść do efektywności, którą jednak nie jest łatwo zdefiniować i zmierzyć. Jak podkreślają L. Lefeber, T. Vietorisz, „efektywność społeczna z natury ma sens tylko wtedy, gdy odnosi się do systemu społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturalnego jako całości. Ponieważ obejmuje

⁵ Np. M. Kozun-Cieślak, Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 3.

⁶ Np. B. Karbownik, G. Kula, Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego, Materiały i Studia NBP 2009, nr 242.

⁷ A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi: Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, European Central Bank Working Paper Series 2006, No. 581, oraz A. Afonso, A. Romero, E. Monsalve, Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America, Inter-American Development Bank Discussion Paper 2013, No. IDB-DP-279.

społeczeństwa jako całość, nie może być rozpatrywana na poziomie abstrakcyjnej teorii, bez dogłębnej analizy rzeczywistych problemów społecznych⁸. Wskazują też, że rozpatrywanie efektywności społecznej na gruncie abstrakcyjnej teorii mija się z celem i konieczne jest bardziej precyzyjne określenie, jak pojęcie tej efektywności interpretować w ujęciu ilościowym.

SESP powinna być rozpatrywana pod kątem społecznych kosztów i korzyści, czyli z punktu widzenia wszystkich wymiarów nakładów i efektów związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego. Może być ona znacznie niższa od efektywności ekonomicznej z powodu niepoliczalnych utrudnień, jakie ponosi społeczeństwo na skutek zaniechania przez sektor publiczny pewnych działań. Jest ona trudna do oceny także z powodu braku precyzyjnych metod pomiaru zewnętrznych efektów działalności sektora publicznego oraz rachunku jego wyników w skali makro⁹.

Efektywność społeczna jest z reguły traktowana jako miara racjonalności gospodarowania z punktu widzenia dobrobytu społecznego i ustalana w analogiczny sposób jak efektywność techniczna. Do jej określenia wykorzystywane są różne wskaźniki społeczne (np. odnoszące się do stanu zdrowia, długości życia, edukacji, nierówności) stanowiące miary dokonań sektora publicznego, a odniesione do dochodów lub wydatków socjalnych porównuje się do efektywności granicznej. Służą one do wyciągania wniosków o stanie społecznej efektywności gospodarowania zasobami¹⁰.

Realizacja zadań publicznych powinna ostatecznie przynosić efekty pożądane z punktu widzenia społeczeństwa. Społecznym uzasadnieniem funkcjonowania sektora publicznego jest tworzenie określonej wartości publicznej, która odnosi się do oceny tego, co jest tworzone przez ten sektor w imieniu społeczeństwa¹¹. Jak pisze M.H. Moore, prekursor koncepcji wartości publicznej, „sektor publiczny, tak jak i sektor prywatny, tworzy wartość, jednak o ile wartość tworzona przez sektor prywatny staje się prywatną własnością poszczególnych jednostek – nabywców dóbr lub właścicieli kapitału, tak sektor publiczny tworzy wartość dla społeczeństw¹². Sektor ten powinien być współcześnie postrzegany nie tylko jako twórca regulacji prawnych, usługodawca i dostawca zabezpiecze-

⁸ L. Lefeber, T. Vietorisz, *The Meaning of Efficiency*, CERLAC Working Paper Series, August 2004, s. 14.

⁹ P. Oleksyk, *Pomiar efektywności w aspekcie społecznym*, http://www.taxfin.pl/artukul,2608,Pomiar_efektywnosci_w_aspekcie_spoiecznym.html.

¹⁰ Zob. M. Ravallion, *On Measuring Aggregate „Social Efficiency”*, World Bank Policy Research Working Paper 3166, November 2003.

¹¹ T. Nabatchi, *Putting the „Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values*, *Public Administration Review* 2012, Vol. 72, Iss. 5, s. 700.

¹² M.H. Moore, *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard University Press, Cambridge 1995, MA, s. 28.

nia społecznego, ale przede wszystkim jako kreator wartości publicznej, aktywnie kształtujący polityczny, ekonomiczny, socjalny i kulturowy wymiar sfery publicznej¹³. Reprodukacja sfery publicznej dla spójnych działań jednostkowych i grupowych prowadzących do powiększenia dobrobytu społecznego wskazywana jest jako główne zadanie współczesnego sektora publicznego¹⁴. Właściwa realizacja zadań publicznych, zgodna z akceptowanymi przez społeczeństwo regulami, normami i wartościami etycznymi, uzewnętrzniająca sposób rządzenia w gospodarce (*governance*), stanowi dla społeczeństwa samoistną wartość będącą efektem działań sektora publicznego¹⁵.

2. Sposób rządzenia i jego jakość w ujęciu Komisji Europejskiej

Kategoria *governance* może być odnoszona do sfery prywatnej i publicznej¹⁶. W odniesieniu do tej drugiej dotyczy przede wszystkim „...funkcjonowania państwa i władzy państwowej, nie ogranicza się tylko do kwestii budowy i utrzymania publicznego ładu instytucjonalnego i regulacji sfery publicznej (i zawsze w jakimś zakresie także sfery prywatnej); odnosi się również do tej dziedziny, w której państwo jest odpowiedzialne za wytwarzanie szczególnych dóbr i usług”¹⁷. Takim dobrem tworzonym przez sektor publiczny jest jakość rządzenia w gospodarce, która stanowi wartość publiczną.

Według Komisji Europejskiej (KE) sposób rządzenia dotyczy zdolności państwa do służeniu obywatelom, ponieważ „odnosi się do zasad, procesów i zachowań, za pomocą których wyrażane są interesy, zarządzane zasoby i sprawowana władza w społeczeństwie. Główne kwestie, jakie należy poruszyć w tym kontekście to: sposób realizowania funkcji publicznych, zarządzania zasobami publicznymi oraz sprawowania publicznej władzy regulacyjnej. (...) Pomimo swojego otwartego i kompleksowego charakteru, kategoria *governance* jest znaczącą i praktyczną koncepcją odnoszącą się do najbardziej podstawowych aspektów funkcjonowania jakiegokolwiek społeczeństwa. Można ją opisać jako podstawową miarę stabilności i jakości funkcjonowania społeczeństwa. W miarę jak koncepcje praw człowieka, demokratyzacji i demokracji, rządów prawa,

¹³ J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, w: *Public Value. Theory and Practice*, ed. J. Benington, M.H. Moore, Palgrave Macmillan, London 2011, s. 4.

¹⁴ A. Matysiak, *Zakres inkluzji społecznej*, OPTIMUM Studia Ekonomiczne 2008, nr 4 (40), s. 38.

¹⁵ D. Rodrik, *Thinking About Governance*, w: D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, D. Rodrik: *Governance, Growth, and Development Decision-making*, World Bank Working Paper 2008, No. 44186, s. 24.

¹⁶ J. Wilkin, *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych*, w: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa 2013, s. 23.

¹⁷ *Ibid.*, s. 22.

społeczeństwa obywatelskiego, zdecentralizowanego podziału władzy i rozsądnej administracji publicznej zyskują na wadze wraz z rozwojem społeczeństwa i jego przekształceniem w bardziej wyrafinowany system polityczny, *governance* przekształca się w *good governance*¹⁸. W Białej Księdze *European Governance* KE określiła następujące zasady *good governance* (dobrego rządzenia)¹⁹:

- 1) otwartość – przez aktywną komunikację, w dostępnym i zrozumiałym powszechnie sposób;
- 2) partycypacja, czyli szerokie współuczestnictwo na wszystkich etapach prowadzenia polityki, od przygotowania koncepcji po jej realizację;
- 3) rozliczalność – dzięki przejrzystości prowadzonej polityki oraz określeniu podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań,
- 4) skuteczność – realizowanie założonych celów i ocena przyszłego wpływu, a tam, gdzie jest to możliwe, także wcześniejszych doświadczeń, uwarunkowana również wdrażaniem polityk w sposób proporcjonalny oraz podejmowaniem decyzji na najbardziej właściwym poziomie;
- 5) spójność realizowanej polityki, nabierająca znaczenia wraz z rozszerzaniem obszaru podejmowanych wspólnie aktywności oraz zaangażowania władz różnych poziomów w realizację polityk unijnych.

Zdaniem KE wdrażanie tych zasad w krajach UE powinno odbywać się na wszystkich poziomach rządzenia, ponieważ jest ważną determinantą osiąganego w gospodarkach dobrobytu społecznego²⁰. Niska jakość rządzenia może wynikać nie tylko ze złej realizacji zadań publicznych, ale także z niepodejmowania przez sektor publiczny pewnych działań, które mogłyby zapewnić poprawę jakości rządzenia i prowadzić do zwiększenia dobrobytu społecznego. Ocena jakości rządzenia nie jest jednak łatwa ze względu na wieloaspektowość dobrego rządzenia i przyjmowanie w dokonywanych badaniach różnych kryteriów tej oceny²¹.

Analiza SESP przeprowadzona w tym opracowaniu wykorzystuje bazę wskaźników WGI, tworzoną przez Bank Światowy od 1996 roku dla coraz większej liczby krajów, oceniających jakość rządzenia w sześciu wymiarach: głos obywateli i rozliczalność rządzących, polityczna stabilność i niewystępowanie przemocy, skuteczność rządu, jakość regulacji, reguły prawa i kontrola korupcji²². Każdemu

¹⁸ The European Commission Communities, Governance and Development, October 2003, COM (03) 615.

¹⁹ European Governance. A White Paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, s. 10-11.

²⁰ J.F. Helliwell, H. Huang, How's your government? International evidence linking good government and well-being, NBER Working Paper 2006, No. 11 988.

²¹ E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, Pomiar jakości rządzenia, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 3, s. 20.

²² Zob. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008, „Policy Research Working Paper” 2009, No. 4978, s. 76-93.

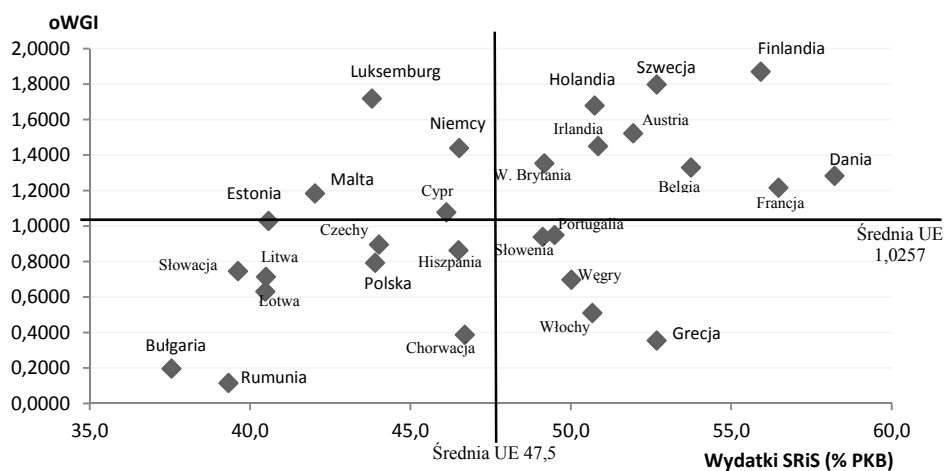
z tych wymiarów przypisany jest odrębny wskaźnik przyjmujący wartość od +2,5 do -2,5²³. Traktując jakość rządu jako całościowy efekt dokonań sektora publicznego, w dalszej analizie przypisano powyższym wymiarom jednakową wagę i dla każdego z badanych krajów obliczono ogólny wskaźnik jakości rządu (oWGI) jako średnią arytmetyczną sześciu wymiarów. Wartości oWGI dla każdego kraju oraz ich średnią dla UE-28 przedstawiono na rys. 1. Powyżej średniej dla UE-28 oceniona została jakość rządu w 13 krajach UE, a wśród pozostałych krajów szczególnie niska jakość rządu charakteryzują te, które przystąpiły do UE w ostatnich latach (Rumunia, Bułgaria, Chorwacja) oraz te, które najbardziej dotknęły skutki ostatniego kryzysu finansowego (Grecja i Włochy).

3. Społeczna efektywność sektora publicznego – propozycja pomiaru

Wysoka jakość rządu w gospodarce jest pożądaną przez każde społeczeństwo wartością publiczną, a właściwy dobór zadań publicznych i odpowiednia ich realizacja przyczyniają się do jej wzrostu. Jakość rządu może być postrzegana jako efekt funkcjonowania sektora publicznego traktowanego jako pewna całość. Jakość rządu w gospodarce to specyficzne dobro tworzone przez sektor publiczny mające charakter czystego dobra publicznego. „Wytworzona” jakość rządu nie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów związanych z jej „konsumpcją” przez dodatkowego członka społeczeństwa, a także żaden z członków danego społeczeństwa nie może być pozbawiony możliwości korzystania z niej.

Realizacja zadań publicznych przyczyniających się do tworzenia tego specyficznego, czystego dobra publicznego wymaga poniesienia określonych wydatków publicznych, które utożsamiane powinny być, zważywszy na źródła ich pochodzenia, z nakładami społecznymi ponoszonymi na funkcjonowanie sektora publicznego. W celu eliminacji wpływu skali gospodarki na wartość tych wydatków w dalszej analizie poziom społecznych nakładów na funkcjonowanie sektora publicznego w każdej gospodarce wyrażano jako procentowy udział wydatków SRiS w PKB. Poziom tych wydatków dla badanych gospodarek oraz ich średnią w UE-28 przedstawiono na rys. 1.

²³ Opis konstrukcji wskaźników WGI znajduje się, w: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, „Policy Research Working Paper” 2010, No. 5430, s. 8.

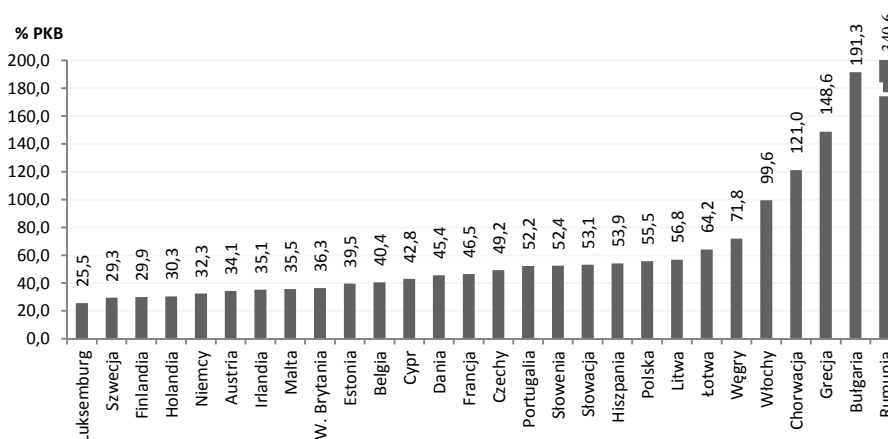


Rys. 1. Jakość rządzenia i wydatki SRiS w krajach UE-28 w okresie 2009-2012

Źródło: Baza danych Banku Światowego *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> oraz Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en, dostęp: 18.05.2014.

W połowie analizowanych gospodarek społeczeństwa ponoszą nakłady na funkcjonowanie sektora publicznego niższe niż ich średni poziom w UE-28, ale zarówno w tej, jak i drugiej połowie krajów zróżnicowanie poziomów tych nakładów jest duże i wynosi prawie 9 punktów procentowych. Na rys. 1 przedstawiono poziom względnych wydatków SRiS w odniesieniu do wskaźników jakości rządzenia (oWGI) dla 28 krajów UE. Nie można jednak dostrzec żadnej systematycznej zależności między analizowanymi zmiennymi. W UE są społeczeństwa, które, ponosząc relatywnie znaczne nakłady na funkcjonowanie sektora publicznego, otrzymują w zamian wysoką jakość rządzenia (np. Finlandia, Szwecja), i takie, które otrzymują porównywalną jakość rządzenia, ponosząc zdecydowanie różne społeczne nakłady (np. Malta i Francja). Są też takie, w których nakłady społeczne są porównywalne, ale zdecydowanie różna jest otrzymywana za nie jakość rządzenia (np. Szwecja *versus* Grecja, Luksemburg *versus* Polska), oraz takie, które, ponosząc relatywnie najniższe nakłady społeczne, otrzymują też najniższą jakość rządzenia (np. Rumunia i Bułgaria). Teoretycznie największą efektywność społeczną powinien zapewniać taki sektor publiczny, na funkcjonowanie którego poniesione nakłady społeczne są najniższe przy określonym poziomie jakości rządzenia, lub taki, który zapewnia danemu społeczeństwu najwyższą jakość rządzenia przy określonych nakładach. W taki sposób można określić, że polski sektor publiczny charakteryzuje się mniejszą efektywnością społeczną niż luksemburski, a grecki niż szwedzki. Ale porównanie społecznej

efektywności sektora publicznego np. w Polsce i w Irlandii, Portugalii i Danii nie jest możliwe, co oznacza, że ten sposób nie jest właściwy do określenia SESP we wszystkich badanych krajach i porównania ich pod tym względem.



Rys. 2. Społeczna cena jednostki jakości rządzenia w krajach UE-28

Porównań takich można dokonać, wykorzystując proponowaną miarę „społecznej ceny jednostki jakości rządzenia”. Określając ją SESP, można także stworzyć ranking badanych sektorów publicznych ze względu na ich społeczną efektywność. Miarę tę obliczono dla każdego kraju jako iloraz względnych średnich wydatków SRiS z okresu 2009-2012 i wartości oWGI. Uzyskany wynik interpretować należy jako wyrażoną w procentach PKB cenę, jaką ponieść musiałoby dane społeczeństwo na „wytworzenie” jednostki jakości rządzenia. Im wyższy poziom tej ceny, tym mniejszą społeczną efektywność zapewnia sektor publiczny funkcjonujący w gospodarce.

Uzyskane wyniki obliczenia przedstawiono na rys. 2, który jest swoistym rankingiem badanych krajów pod względem SESP. Wyniki te sugerują, że społeczeństwo w Luksemburgu „zapłaciło” za otrzymanie jednej jednostki jakości rządzenia niewiele więcej niż 1/4 średniego poziomu PKB tego kraju z lat 2009-2012, a społeczeństwo rumuńskie na jednostkę jakości rządzenia musiałoby ponieść nakłady ok. 3,5 razy większe od średniej wartości PKB wytworzonego w Rumunii w tym okresie. Nie ma w UE krajów mających taką samą „społeczną cenę jednostki jakości rządzenia”, a zatem także SESP. Jednak jeśli społeczeństwo w Luksemburgu może „najtaniej” otrzymać jednostkę jakości rządzenia spośród wszystkich badanych, to sektor publiczny w tym kraju należy uznać za najbardziej efektywny, a wszystkie inne charakteryzują się niższą efektywnością.

Podsumowanie

Ocena społecznej efektywności sektora publicznego ujmująca wszystkie jednostki i części tego sektora jest ważnym problemem, ale nasyca wiele trudności. Każdy z proponowanych sposobów tej oceny ma swoje wady i zalety. Także miara „społecznej ceny jednostki jakości rządzenia” nie jest ich pozbawiona. Do jej zalet zaliczyć można to, że obejmuje ona całościowo sektor publiczny zarówno pod względem nakładów, jak i efektów, łatwo ją obliczyć oraz można na jej podstawie dokonywać porównań SESP w różnych krajach. Wady tej miary wynikają z tych samych względów, z jakich mówi się o wadach wskaźników jakości rządzenia ustalanych przez Bank Światowy oraz chociażby wadach PKB jako miernika rozwoju społecznego. Autor przedstawionej w tym opracowaniu propozycji pomiaru SESP, zdając sobie sprawę z tych wad, ma jednak nadzieję, że „społeczna cena jednostki jakości rządzenia” może stanowić podstawę do dalszej szczegółowej analizy efektywności sektorów publicznych ze społecznego punktu widzenia.

PROPOSED EVALUATION OF THE SOCIAL EFFECTIVENESS OF PUBLIC SECTOR ON THE EXAMPLE OF THE EU

Summary

The efficiency of the public sector should be assessed at different levels. An assessment of social efficiency of the public sector is difficult for many reasons. The aim of the article is to propose the assessment of social efficiency of the public sector in the form of a measurer called “social price of the units of the quality of governance”. The studies concern the 28 EU countries and include data from the 2009-2012 period. The sources of information are: created by the World Bank database of Worldwide Governance Indicators, as well as Eurostat data on the relative levels of public expenditure.