

Marek Chrzanowski
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Ocena korzyści i kosztów wdrażania budżetu zadaniowego przez pryzmat efektywności wydatkowania środków publicznych w wybranych krajach OECD

EVALUATION OF THE BENEFITS AND COSTS OF IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE BUDGETING IN THE CONTEXT OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SPENDING IN SELECTED OECD COUNTRIES

Artykuł jest wynikiem badania wpływu implementacji budżetu zadaniowego w krajach OECD na efektywność wydatkowania środków publicznych. Na podstawie zbudowanego modelu szacującego wydajność i efektywność sektora publicznego bazującego na metodologii EBC oraz wskaźnika implementacji budżetu zadaniowego dokonano jakościowej analizy współzależności tych zmiennych.

słowa kluczowe: budżet zadaniowy, efektywność wydatkowania środków publicznych

Wprowadzenie

Budżet zadaniowy jest jednym z podstawowych instrumentów wdrażania koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w administracji publicznej. Rozwiązanie to jest coraz powszechniej przyjmowane przez państwa należące do OECD, w tym Polskę. Z tego powodu, w obliczu trwającej od wielu lat reformy sektora finansów publicznych w naszym kraju, ważna jest odpowiedź na pytanie czy implementacja budżetu zadaniowego sprzyja podnoszeniu efektywności wydatkowania środków publicznych¹.

Punktem wyjścia dla dalszych analiz będzie zdefiniowanie czynników determinujących efektywność wydatkowania środków publicznych w kontekście budżetowania zadaniowego. Następnie przedstawiona zostanie przyjęta koncepcja pomiaru efektywności, która stanie się podstawą dla analizy ilościowej efektywności sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego.

Efekty wdrażania budżetu zadaniowego są bardzo trudne w ewaluacji. Brakuje na ten temat odpowiednich źródeł literaturowych. W krajach OECD nie występują żadne porównywalne dane ilościowe, które pozwoliłyby na ocenę wpływu przeprowadzanych

¹ Szerzej: Albiński P. (red.), Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, Oficyna Wydawnicza SGH, 2012.

reform budżetowych na efektywność, wydajność czy skuteczność wydawania środków publicznych. Dostępnych jest jednak szereg analiz jakościowych, raportów studiów przypadku opracowań badań OECD oraz wtórnych źródeł akademickich oceniających doświadczenia poszczególnych krajów.

Celem niniejszego badania jest zweryfikowanie hipotezy o istnieniu pozytywnej zależności pomiędzy implementacją budżetu zadaniowego a efektywnością sektora publicznego.

1. Efektywność sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego

Dostarczenie pożądanej ilości usług publicznych, przy możliwie jak najmniejszych wydatkach publicznych, jest ciągłym wyzwaniem dla wszystkich krajów członkowskich OECD. W tym zakresie zintensyfikowanie wykorzystania informacji o wynikach w procesie budżetowym jest istotnym kierunkiem reform przeprowadzanych już od początku lat dziewięćdziesiątych.

Należy jednocześnie zauważyć, że budżetowanie zadaniowe coraz częściej jest krytykowane przez praktyków, jako narzędzie dodatkowo obciążające aparat państwowy i przez to obniżające jego efektywność zamiast jej podwyższania. Informacja o wynikach jest zwykle pomijana w procesie projektowania budżetu na centralnym poziomie, co zostanie głębiej przeanalizowane w dalszej części pracy.

2. Koncepcja pomiaru efektywności

Analiza efektywności wydatków budżetowych polega na badaniu relacji nakładów do wyników. Już w latach 50. zajmowano się tym problemem, zwracając wówczas szczególną uwagę na znaczenie tego zagadnienia w kontekście prowadzonej polityki gospodarczej². W kolejnych latach pojawiły się nowe techniki pomiaru efektywności, dzięki czemu stał się on popularnym narzędziem. Niemniej jednak, pomiar efektywności pozostaje nadal dużym wyzwaniem. Trudności pojawiają się ze względu na mnogość celów, których realizacji służą wydatki publiczne. Istotne jest też niesprzedawanie produktów sektora publicznego na rynku, co utrudnia ich wycenę (sam produkt jest w tym przypadku niemierzalny).

Efektywność odnosi nakłady do końcowych efektów, jakie mają zostać osiągnięte, tj. do rezultatów. Rezultat jest zwykle powiązany z rozwojem i dobrobytem, dlatego też jest kształtowany przez wiele różnych czynników. Różnica pomiędzy produktem a rezultatem jest często rozmyta, a mierniki produktu i rezultatu używane są w sposób zamienny, nawet jeśli zauważa się zasadność rozróżnienia obu pojęć. Przykładowo produkty systemu edukacji są mierzone wynikami oraz osiągnięciami uczniów w określonym wieku. Jednakże rezultatem końcowym mogą być kwalifikacji całej populacji w wieku produkcyjnym. Efektywność pokazuje, w jakim stopniu użyte

² Farrell, J. *The Measurement of productive efficiency*, Journal of the Royal Statistical Society, 1957

zasoby pozwalają osiągnąć postawione cele. Ponadto czynniki zewnętrzne mogą znajdować się poza kontrolą decydenta.

Istotnym wyzwaniem, jakie pojawia się przy pomiarze efektywności pod względem identyfikacji nakładów i rezultatów, jest powiązanie wielu usług publicznych. Czasem rezultaty jednej interwencji publicznej mogą być nakładem dla innej. Przykładowo w obszarze badań naukowych wyniki badań instytucji publicznych są jednocześnie nakładem dla obszaru badań i rozwoju uniwersytetów. Podobnie efekt nakładów na infrastrukturę wpływa na finansowanie edukacji, ponieważ do budynków szkolnych musi być zapewniony odpowiedni dojazd. W przeciwieństwie do sektora prywatnego, sektor publiczny nie może być scharakteryzowany przez bezpośrednie relacje nakładów do wyników³.

2.1. Pomiar nakładów

Ocena efektywności wydatków publicznych wymaga pomiaru nakładów na realizację działań sektora publicznego. Pomiar może mieć formę pieniężną, jak i niepieniężną (fizyczną). W przeciwieństwie do sektora prywatnego, oszacowanie rzeczywistych kosztów działań sektora publicznego jest relatywnie skomplikowane. Podczas, gdy w sektorze prywatnym dane są dostępne na bardzo szczegółowym poziomie działalności, rachunki sektora publicznego są zwykle skonstruowane w sposób utrudniający otrzymanie informacji o wszystkich nakładach niezbędnych do osiągnięcia pożądanego rezultatu. Budżety publiczne są bardzo często tak zaprojektowane, że nie jest możliwe do monitorowanie wydatków sektorowych⁴.

W wielu publikacjach⁵ podkreślane jest znaczenie kosztów pośrednich, takich jak koszt utraconych możliwości oraz problem alokacji kosztów stałych. Wyższe obciążenia podatkowe, związane ze wzrostem wydatków publicznych są również czynnikiem koniecznym do uwzględnienia. Doprowadziłoby to jednak do konieczności jeszcze szerszego podejścia do ewaluacji wpływu polityki publicznej.

Pomiar efektywności i skuteczności jest niezwykle wrażliwy na użyte zbiory danych. Dane zastosowane do międzynarodowych porównań wymagają minimalnej homogeniczności. Jednak nigdy nie będą w pełni porównywalne pomiędzy państwami ze względu na odmienną systemów instytucjonalnych. Przykładowo, odmienności w rozgraniczaniu pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym mogą prowadzić do mylnego obrazu w porównaniach międzynarodowych. W wielu obszarach, w których występuje kombinacja finansowania publicznego i prywatnego, jak np. w sektorze edukacji, dane dotyczące finansowania prywatnego nie są dostępne.

Kolejnym problemem jest kwestia jakości nakładów (ang. *quality adjustment*). Wiele badań zakłada, że jakość nakładów i wyników jest jednakowa w różnych krajach. Jednakże nie jest to zgodne z rzeczywistością. Uwzględnianie jakości nakładów to

³ Szerzej w: Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F., *The effectiveness and efficiency of public spending*, Komisja Europejska, 2008

⁴ Estache A., Gonzalez M., Trujillo L., *Government Expenditures on Education, Health, and Infrastructure: A Naive Look at Levels, Outcomes, and Efficiency*, City University London, Department of Economics, 2007

⁵ Afonso, A., Schuknecht, L. and V. Tanzi, *Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets*, European Central Bank Working Paper, 2006

problem dopiero analizowany, brak gotowych rozwiązań w tym zakresie. Brak uwzględnienia jakości nakładów i wyników może skutkować niedoszacowaniem efektywności.

2.2. Pomiar produktu

W sektorze prywatnym wartość rynkowa produkcji jest odzwierciedlana w rachunku narodowym. Natomiast sektor publiczny dostarcza głównie dóbr i usług nierynkowych, co sprawia, że ich wartość rynkowa jest zwykle nieznana (i trudna do oszacowania). W związku z tym koszty nakładów były zwykle używane w zastępstwie wartości produktów w rachunku narodowym. W konsekwencji usługi publiczne mogły osiągnąć wyższe wartości jedynie dzięki wyższym nakładom. Takie podejście nie może zostać zastosowane w pomiarze efektywności, jako że wycena rynkowa zorientowana na nakłady, z definicji, nie uwzględnia efektywności. Należy zatem ostrożnie i rzetelnie definiować produkt sektora publicznego.

2.3. Pomiar rezultatu

Rezultat musi być rozważany w szerszym kontekście, jako że wybór zasadniczych celów jest polityczną decyzją. Rezultat pokrywa długoterminowe efekty programów publicznych, np. dotyczące dobrobytu i powinien wychwytywać różne społeczne wartości. Trudno jest określić w jaki sposób produkt wpływa na rezultat. Często występują opóźnienia w przekładaniu produktów na rezultaty. Rezultat jest często zdeterminowany przez czynniki zewnętrzne, takie jak styl życia i tło społeczno-ekonomiczne. Jest zatem niezwykle trudno odseparować jeden kanał transmisji od drugiego.

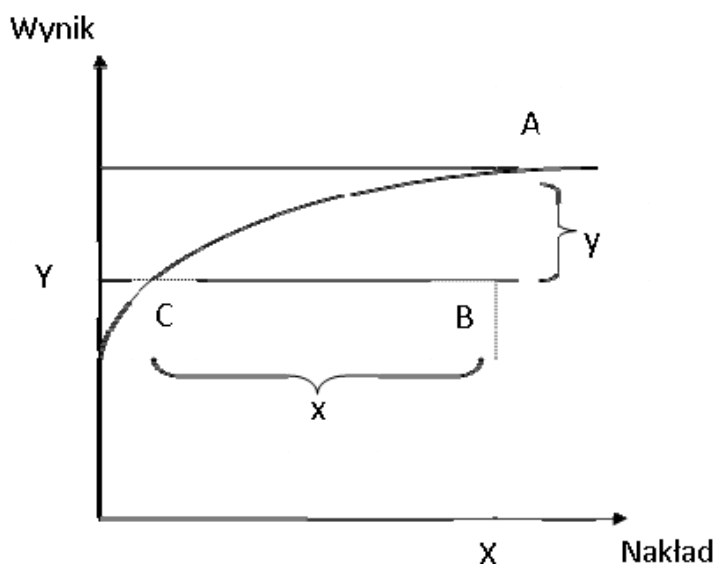
2.4. Pomiar efektywności

Jak pokazują powyższe rozważania, efektywność nakładów w sektorze publicznym nie może być mierzona bezpośrednio. Determinuje to użycie różnych podejść i metodologii pośredniego definiowania jej wartości. Np. w dokumentach opracowywanych przez administrację brytyjską zmiany efektywności sektora publicznego oceniane są w oparciu o wskaźniki, które są liczone jako stosunek realnego wyniku do realnych nakładów. W podobnych kalkulacjach często stosowane jest wcześniej wspomniane dopasowywanie jakości. Taki pomiar efektywności zawiera zbyt mało informacji na temat maksymalnych możliwych osiągnięć, które są kluczem analizy efektywności.

Alternatywne podejście opiera się na koncepcji granicy efektywności (ang. *efficiency frontier*, *productivity efficiency frontier*). Koncepcja ta została przedstawiona na wykresie. Jeżeli dwa kraje, A i B, wykazują taką samą wysokość wydatków publicznych (jako nakład), ale kraj A osiąga wyższe wyniki, jest on bardziej efektywny niż kraj B. Kraj A znajduje się zatem na granicy efektywności. Kraj C wydaje mniej środków i osiąga słabsze wyniki. Niemniej jednak kraj C również może znajdować się na granicy efektywności. Efektywność w tym przypadku oznacza, że kraje A i C osiągnęły możliwie największe wyniki przy danych wydatkach. Kraj B natomiast może

stać się bardziej efektywny poprzez zwiększanie wyników o y . Alternatywnie kraj B może osiągnąć efektywność poprzez redukcję nakładów o x . Kraj może zatem skierować się na utrzymanie stałego poziomu wyników i dostosować wielkość nakładów. Kraj może również utrzymać poziom nakładów i zwiększyć wyniki. Co za tym idzie informacja o nieefektywności może zostać wykorzystana jako punkt wyjścia do zwiększenia wyników oraz redukcji nakładów. Jest wiele technik estymacji granicy efektywności. Większość badań skierowana jest na pomiar efektywności metodami parametrycznymi i nieparametrycznymi.

Podjęcie nieparametryczne używa do konstrukcji granicy efektywności programowania matematycznego. Granicę można stosować jako punkt odniesienia, kraje mogą mierzyć braki efektywności poprzez odległość od granicy. Zaletą niniejszej metody jest przejrzystość i łatwość pomiaru wielu wyników. Nie zakłada ona również żadnej zależności funkcyjnej pomiędzy nakładami a wynikami. Główną wadą podejścia nieparametrycznego jest jego deterministyczny charakter. Wyniki silnie zależą od konstrukcji i rozmiaru próby, jak również dobranych zmiennych. Ponadto metody nieparametryczne są podatne na błędy, szum statystyczny oraz wartości odstające.



Rys. 1. Wykres granicy efektywności
Fig. 1. Diagram of border efficiency

Źródło: opracowanie własne na podstawie: U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Komisja Europejska, 2008.

Source: own elaboration based on: U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Komisja Europejska, 2008.

Powszechną metodą parametryczną jest Stochastyczna Analiza Graniczna (np. Stochastic Frontier Analysis). Opiera się ona na metodach ekonometrycznych. Zakłada ona funkcyjną zależność pomiędzy nakładami i wynikami. Jej zaletą jest odporność na szoki zewnętrzne oraz czynniki o charakterze ciągłym.

3. Analiza ilościowa efektywności sektora publicznego w kontekście budżetu zadaniowego

Debata na temat roli państwa została skierowana w ostatnich latach w stronę próby empirycznej oceny efektywności i użyteczności działań sektora publicznego. Z większości badań wynika, że wydatki publiczne powinny być dużo niższe i bardziej efektywne niż w chwili obecnej. Pomiar wydajności sektora publicznego (zdefiniowanej jako wyniki działań sektora publicznego) oraz efektywności (zdefiniowanej jako relacja wyników do poniesionych nakładów) jest bardzo trudny. Prowadząc go wykorzystano metodykę określoną w badaniu EBC⁶, gdzie podjęto próbę wyspecyfikowania wskaźników, mierzących te dwie zmienne.

3.2. Wskaźnik wydajności sektora publicznego (ang. Public Sector Performance, PSP)

Na potrzeby niniejszego badania analizą objęto 23 kraje OECD dla których zostały zagregowane badane dotyczące różnych kategorii wydatków oraz zmiennych społeczno-ekonomicznych, odzwierciedlających efekty i wyniki prowadzonej przez poszczególne państwa polityki społeczno-gospodarczej.

Założono, że wydajność sektora publicznego (WSP) zależy od wartości pewnych zmiennych ekonomicznych i społecznych (Z_1, Z_2, \dots, Z_n). Niech i oznacza kraj,

natomiast j obszar działalności państwa. Wówczas całkowite wyniki działalności państwa są determinowane przez wyniki osiągnięte w poszczególnych obszarach, co można wyrazić za pomocą poniższego wzoru:

$$WSP_i = \sum_{j=1}^n WSP_{ij}$$

gdzie $WSP_{ij} = f(Z_1, Z_2, \dots, Z_n)$

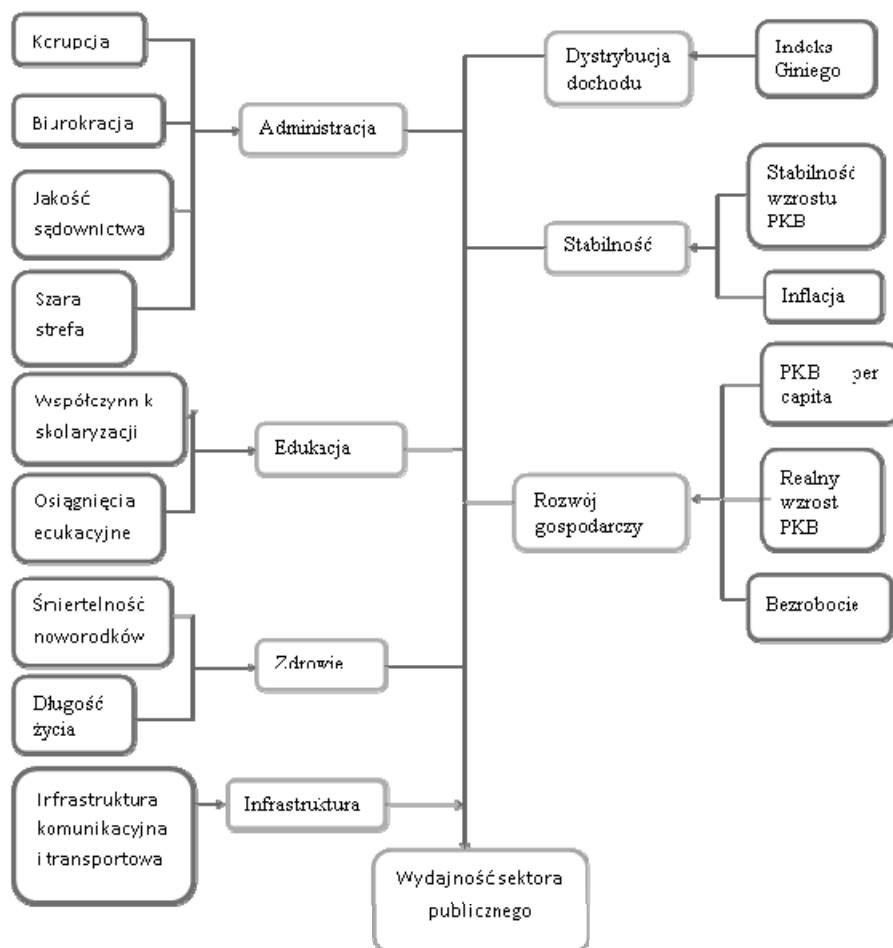
Poprawa wyników całego sektora publicznego zależy zatem od poprawy wartości odpowiednich wskaźników społeczno-ekonomicznych:

$$\Delta WSP_{ij} = \sum_{k=1}^n \frac{\partial f}{\partial Z_k} \Delta Z_k$$

W pierwszym kroku zdefiniowanych zostało 7 częściowych wskaźników wydajności publicznej. Wskazane obszary są analogiczne do tych, jakie zostały przedstawione w raporcie „Public sector efficiency: an international comparison” Pierwszą grupę zmiennych stanowią: administracja, edukacja, zdrowie oraz infrastruktura publiczna. Dobra administracja publiczna wraz z poprawnie funkcjonującym systemem sądownictwa oraz zdrowym, wykształconym społeczeństwem mogą być uważane za warunki determinujące sposób osiągnięcia celów.

⁶ Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., *Public sector efficiency: An international comparison*, European Central Bank Working Paper, 2003

Wskaźniki te odzwierciedlają jakość interakcji pomiędzy polityką budżetową, a procesami rynkowymi oraz jej wpływ na dobrobyt obywateli.



Rys. 2. Czynniki determinujące wydajność sektora publicznego

Fig. 2. Factors determining the performance of the public sector

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Public sector efficiency: An international comparison* European Central Bank Working Paper, nr 242, 2003.

Source: own elaboration based on: *Public sector efficiency: An international comparison* European Central Bank Working Paper, nr 242, 2003.

Pozostałe trzy wskaźniki częściowe, mianowicie dystrybucja dochodu, stabilność oraz rozwój gospodarczy odzwierciedlają efekty reakcji rządu na zachodzące procesy rynkowe. Pierwszy wskaźnik mierzy dystrybucję dochodów. Wskaźnik stabilności ekonomicznej odzwierciedla stopień osiągnięcia celu stabilności gospodarki. Ostatni wskaźnik obrazuje efektywność alokacyjną gospodarki. Rozdzielenie powyższych elementów jest oczywiście poniekąd sztuczne, jako że wskaźniki poziomu

zdrowia czy też edukacji również ściśle wiążą się z efektywnością alokacyjną. Wymienione 7 wskaźników częściowych składa się na wskaźnik wydajności sektora publicznego.

Zanim zostaną przedstawione wyniki warto zilustrować, w jaki sposób obliczono wskaźniki wydajności. Rysunek 2 przedstawia wskaźniki społeczno-ekonomiczne, na które państwo ma bardzo duży wyłączny wpływ. W związku z tym bardzo dobrze obrazują one efekty wdrażania polityki państwa. W niektórych przypadkach (wskaźnik inflacji oraz wzrost PKB) zastosowane zostały średnie wartości zmiennych z okresu 10 lat (2001-2010). Zabieg ten został zastosowany, ponieważ informacją cenniejszą z punktu widzenia efektywności sektora publicznego są zmiany strukturalne, a nie zmiany w skali roku. Niektóre agregaty natomiast zmieniają się bardzo wolno w czasie, dlatego możliwe było przyjęcie ich wartości w roku 2010. Rysunek 2. ilustruje również sposób kompozycji poszczególnych częściowych wskaźników wydajności.

Wskaźniki wydajności są agregowane z różnych zmiennych, którym przypisane są jednakowe wagi. Jest to oczywiście bardzo silne założenie. W przypadku zmiennych, których wyższe wartości są niepożądane (przykładowo śmiertelność noworodków, czy też inflacja) potraktowano je jako destymulanty (zastosowano odwrotne wartości). Aby umożliwić agregację danych wszystkie zmienne zostały uprzednio znormalizowane, tak aby średnia dla każdej ze zmiennych była równa 1.

W tab. 1 przedstawiano wartości wskaźnika wydajności sektora publicznego w poszczególnych krajach OECD oraz wartości wskaźników częściowych w roku 2010.

Kraj	Administracja	Edukacja	Zdrowie	Dystrybucja	Gospodarka	Infrastruktura	Stabilność	WS P
Australia	1,06	1,20	0,84	0,95	1,38	0,94	1,43	1,11
Austria	1,11	0,95	0,98	1,03	0,89	1,13	0,97	1,01
Belgia	0,85	1,14	0,92	0,98	0,86	1,01	1,02	0,97
Kanada	1,04	1,03	0,79	0,98	1,09	1,04	1,09	1,01
Dania	1,08	1,08	0,93	1,10	0,70	1,11	0,84	0,98
Finlandia	1,10	1,15	1,10	1,07	0,89	1,10	0,78	1,03
Francja	0,91	1,08	1,00	0,98	0,73	1,18	1,22	1,01
Niemcy	0,98	0,96	0,94	1,05	0,69	1,13	1,00	0,96
Grecja	0,59	0,92	0,99	0,96	1,23	0,77	0,69	0,88
Islandia	1,05	1,06	1,37	1,05	1,07	1,07	0,33	1,00
Irlandia	1,00	1,02	1,04	0,96	1,11	0,76	0,86	0,96
Włochy	0,61	0,84	1,05	0,93	0,76	0,73	0,94	0,84
Japonia	1,05	0,98	1,17	1,10	0,90	1,03	0,33	0,94
Luxemburg	1,06	0,91	1,36	1,08	1,80	1,06	2,33	1,37
Holandia	1,06	1,10	0,91	1,01	1,04	1,01	1,06	1,03
N.Zelandia	1,18	1,12	0,83	0,93	1,32	0,85	0,77	1,00
Norwegia	1,01	0,94	1,06	1,08	0,92	0,77	1,03	0,98
Portugalia	0,75	0,80	1,06	0,95	0,58	1,09	1,19	0,92
Hiszpania	0,74	0,88	0,97	0,95	0,85	1,02	0,81	0,89
Szwecja	1,09	1,00	1,21	1,09	1,00	1,08	0,97	1,06
Szwajcaria	1,20	1,05	0,92	0,97	1,23	1,18	1,65	1,17
UK	1,04	0,91	0,83	0,93	0,93	0,93	0,74	0,90
USA	1,03	0,89	0,73	0,86	1,03	1,02	0,94	0,93

Tab. 1 Wartości wskaźnika WSP oraz wskaźników częściowych

Tab. 1. Values of WSP indicator and sub-indices

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration.

3.2. Wskaźnik efektywności sektora publicznego (ang. Public Sector Efficiency, PSE)

Wydatki publiczne, wyrażone jako procent PKB, mogą być rozpatrywane jako koszt możliwości uzyskania wydajności sektora publicznego oszacowanej w poprzedniej części. Wzięte pod uwagę zostały także wydatki na dobra i usługi, transfery, wydatki na edukację i zdrowie oraz inwestycje publiczne (wartości wymienionych kategorii wydatków w poszczególnych krajach zostały przedstawione w tablicy w załączniku). Wydatki publiczne różnią się istotnie pomiędzy krajami. Różnica wynika przede wszystkim z przyjętego modelu systemu społeczno-gospodarczego.

Bazując na równaniach przedstawionych w poprzednim podpunkcie, zdefiniowano wskaźniki efektywności sektora publicznego (ESP). Wyniki działalności sektora publicznego w poszczególnych obszarach, zostały zważone przy pomocy wysokości odpowiedniej kategorii wydatków publicznych (WP), które zostały przeznaczone w celu osiągnięcia pożądaných rezultatów. Ogólny wskaźnik ESP dla kraju i , obliczany jest ze wzoru:

$$ESP_i = \frac{WSP_i}{WP_i} = \sum_{j=1}^n \frac{WSP_{ij}}{WP_{ij}}$$

Dotatnia, ale malejąca produktywność krańcowa wydatków publicznych implikuje:

$$\frac{\partial ESP_{ij}}{\partial WP_{ij}} > 0, \frac{\partial^2 ESP_{ij}}{\partial WP_{ij}^2} < 0.$$

Aby umożliwić obliczenie wskaźników efektywności, znormalizowano wartości wydatków publicznych.

Przed przystąpieniem do interpretacji wartości wskaźników efektywności sektora publicznego warto zaznaczyć, że występują pewne ograniczenia modelu. Wydatki publiczne nie zawsze są w pełni porównywalne pomiędzy krajami, nawet pomimo poczynionych w tym kierunku postępów. Przykładowo transfery w niektórych krajach są opodatkowane, co utrudnia porównanie tej kategorii wydatków. Niemniej jednak monitorowanie i korekta danych w tym względzie nie jest możliwa. Ponadto porównując wskaźniki wydatków w poszczególnych krajach należy założyć, że koszt usług publicznych jest proporcjonalny do wartości PBK per capita (wynika to z modelu wyznaczania wartości wskaźników). Założenie to jest właściwe w przypadku pracochłonnych usług (takich jak edukacja czy efektywność administracyjna), jednak w dużo mniejszym stopniu odpowiada jakości infrastruktury. W sytuacji braku danych krajowych dotyczących kosztów poszczególnych usług publicznych, jest to jednak najlepsze możliwe podejście.

Kraj	Administra cja	Edukacja	Zdrowie	Dystrybucja	Gospodarka	Infrastruktura	Stabilność	ESP
Australia	1,21	1,55	1,00	1,83	1,81	0,69	1,86	1,35
Austria	1,20	0,94	0,87	0,79	0,81	2,90	0,89	1,25
Belgia	0,74	0,96	0,86	0,85	0,78	1,82	0,92	1,00
Kanada	1,06	1,22	0,77	1,29	1,19	0,85	1,20	1,07
Dania	0,81	0,76	0,76	0,99	0,59	1,67	0,70	0,93
Finlandia	0,99	1,02	1,25	0,90	0,78	1,20	0,68	1,02

Francja	0,79	1,04	0,82	0,77	0,62	1,06	1,05	0,85
Niemcy	1,09	1,13	0,81	0,89	0,69	1,99	1,01	1,10
Grecja	0,70	1,49	1,20	0,70	1,13	0,78	0,64	1,00
Islandia	0,86	0,76	1,28	1,96	1,02	0,93	0,31	1,14
Irlandia	1,15	0,97	1,08	0,95	1,09	0,57	0,85	0,97
Włochy	0,61	0,99	1,06	0,74	0,71	0,89	0,88	0,83
Japonia	1,14	1,51	1,20	1,21	1,04	0,93	0,39	1,17
Luxemburg	1,41	1,12	1,69	1,02	2,04	0,87	2,63	1,36
Holandia	0,84	1,08	1,16	1,33	0,98	0,82	1,00	1,03
N. Zelandia	1,20	0,94	0,77	1,24	1,52	0,68	0,89	1,06
Norwegia	1,06	0,78	1,03	1,17	0,95	0,64	1,06	0,94
Portugalia	0,73	0,88	1,14	0,85	0,56	1,13	1,16	0,88
Hiszpania	0,77	1,03	1,05	0,99	0,90	0,71	0,85	0,91
Szwecja	0,83	0,80	1,14	1,01	0,89	0,93	0,85	0,93
Szwajcaria	2,25	1,06	1,01	1,25	1,75	1,79	2,35	1,52
Wielka Brytania	0,95	0,94	0,81	0,94	0,88	1,07	0,70	0,93
Stany Zjedn.	1,24	0,90	0,68	0,86	1,18	1,21	1,07	1,01
Średnia⁷	1,03	1,04	1,02	1,07	1,04	1,14	1,04	1,05
Śred. w krajach o rozwiniętym budżecie zadaniowym⁸	1,07	1,06	0,97	1,14	1,09	1,08	0,96	1,07

Tab. 2. Wartości wskaźnika ESP oraz wskaźników częściowych

Tab. 2. Values of ESP indicator and sub-indices

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration.

3.3. Interpretacja otrzymanych wyników

Z tab. 2 wynika, że efektywność sektora publicznego istotnie różni się pomiędzy poszczególnymi krajami. Najwyższe wartości wskaźnika efektywności sektora publicznego w roku 2010 osiągnęły Australia, Luksemburg oraz Szwajcaria. W krajach o dużym stopniu wdrożenia budżetu zadaniowego (por. tab. 3) średnia wskaźnika efektywności sektora publicznego jest wyższa niż średnia tego wskaźnika w całej próbie. Wskazuje to na pozytywny wpływ zastosowania metod budżetowania opartego na wynikach na efektywność wydatkowania środków. Niemniej jednak należy podkreślić, iż w analizowanych krajach występuje wiele innych czynników, które bezpośrednio determinują wartość współczynnika efektywności finansów publicznych. Warto również zauważyć, iż średnia w krajach o dużym stopniu wdrożenia budżetu zadaniowego nie zawsze przewyższa średnią we wszystkich analizowanych krajach w przypadku poszczególnych wskaźników częściowych. Średnia jest niższa w dwóch obszarach mianowicie zdrowie i stabilność, co może wskazywać na niewielki wpływ zastosowania budżetowania zadaniowego na poprawę efektywności wydatków w wymienionych obszarach. W celu dokładniejszej oceny wpływu budżetowania zadaniowego na efektywność sektora publicznego, warto dokonać porównania wskaźników w latach 2000 i 2010.

⁷ Średnia arytmetyczna

⁸ Lista krajów przedstawiona została w tablicy 3.

W tab. 3. zaprezentowano wartości wskaźnika ESP w latach 2000 i 2010. Dodatkową zmienną przedstawioną w tabeli jest miernik stopnia zastosowania budżetu zadaniowego pochodzącego z bazy danych OECD w roku 2009. Kolorem szarym zostały wyróżnione kraje, dla których wartość tego wskaźnika jest wyższa od mediany. Do celów porównania wybieramy zatem połowę państw o najbardziej zaawansowanym stopniu wdrożenia budżetu zadaniowego. Z danych zaprezentowanych w tab. 3. wynika, że spośród 11 krajów o najwyższym stopniu wdrożenia budżetu zadaniowego w aż 7 krajach nastąpił wzrost wartości wskaźnika ESP. Na tej podstawie można stwierdzić, że budżet zadaniowy sprzyja poprawie efektywności sektora publicznego, nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, iż jest on determinantem zwiększania efektywności.

Kraj	ESP		Stopień zastosowania budżetu zadaniowego ⁹
	2000	2010	
Australia	1,28	1,35	0,6160
Austria	1,03	1,25	0,4754
Belgia	0,83	1,00	0,0908
Kanada	1,04	1,07	0,5555
Dania	0,95	0,93	0,4595
Finlandia	1,01	1,02	0,6189
Francja	0,83	0,85	0,3773
Niemcy	0,97	1,10	0,2311
Grecja	1,06	1,00	0,3951
Islandia	0,85	1,14	0,2598
Irlandia	1,05	0,97	0,450
Włochy	0,8	0,83	0,3618
Japonia	1,38	1,17	0,4929
Luxemburg	1,23	1,36	0,3876
Holandia	0,97	1,03	0,5754
Nowa Zelandia	0,93	1,06	0,4837
Norwegia	1,09	0,94	0,5693
Portugalia	1,03	0,88	0,2412
Hiszpania	1,06	0,91	0,1604
Szwecja	0,82	0,93	0,5441
Szwajcaria	1,33	1,52	0,2453
Wielka Brytania	1,06	0,93	0,5541
Stany Zjednoczone	1,26	1,01	0,5559

Tab. 3. Porównanie wartości wskaźnika ESP w latach 2000 i 2010
 Tab. 3. Comparison of values of the ESP indicator between 2000 and 2010

Źródło: opracowanie własne
 Source: own elaboration.

⁹ Wskaźnik stopnia wdrożenia budżetu zadaniowego - wartości wskaźnika obliczone zostały na podstawie danych zawartych w bazie Międzynarodowych Praktyk i Procedur Budżetowych OECD. Baza ta zasilona jest danymi dostarczonymi przez państwa członkowskie OECD w ramach badania przeprowadzonego w pierwszej połowie 2007 roku. Kwestionariusze wypełniane były przez wyższych urzędników resortu finansów krajów członkowskich, a dostarczone dane odnosiły się do centralnego szczebla administracji. Udzielone odpowiedzi dotyczyły oceny stosowanych praktyk i procedur w badanych krajach dokonanej przez przedstawicieli tych państw. Wskaźnik stopnia wdrożenia budżetu zadaniowego jest miernikiem, na który składa się 14 zmiennych dotyczących m. in. typu systemu monitorowania sprawności wydatków budżetowych, procesu wyznaczania celów, monitorowania i raportowania o wynikach oraz czy (i jak) informacja o sprawności wydatków budżetowych jest wykorzystywana w procesach podejmowania decyzji przez urzędników szczebla centralnego i decydentów. Wartości wskaźnika wahają się o zera (brak budżetu zadaniowego) do jedności (spójny system budżetu zadaniowego). Wybór zmiennych wchodzących w skład indeksu oraz dobór wag im przyporządkowanych oparty był na analizie eksperckiej.

Wnioski

Dokonana w niniejszym tekście analiza sugeruje poprawność hipotezy o pozytywnym wpływie budżetowania zadaniowego na efektywność sektora publicznego.

Budżet zadaniowy jest nie tylko narzędziem zwiększającym transparentność wydatków sektora publicznego, ale także powiązany bezpośrednio z sekwencją kolejnych reform (wiążących się między innymi z implementacją planowania wieloletniego, większą elastycznością w procesie zarządzania w sektorze publicznym, powszechnością stosowania standardów kontroli zarządczej oraz precyzyjną ewaluacją działań publicznych), dających przesłanki dla uznania ich proefektywnościowymi.

Przy tak dużym rozmiarze sektora publicznego, ogromnej turbulencji otoczenia i szeregu dodatkowych zmiennych determinujących efektywność działań władz publicznych, jednoznaczne potwierdzenie hipotezy będącej przedmiotem niniejszego badania okazało się być procesem bardzo skomplikowanym i wiążącym się z zastosowaniem analizy o szeregu wypunktowanych w tekście ograniczeń. Należy pamiętać przede wszystkim, że wydatki publiczne nie zawsze są w pełni porównywalne pomiędzy krajami, nawet pomimo poczynionych w tym kierunku postępów. Dlatego badania w tym zakresie powinny być nadal kontynuowane, aby w przyszłości prowadzić do stworzenia modelu w sposób doskonalszy odzwierciedlającego rzeczywistość.

Bibliografia

- Currstine T., Z. Lonti, I. Joumard *Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities*, OECD Journal on Budgeting, tom 6, nr 7 2007
- Cutaia M., S. Pisani, *Output, input and incentives measurement for non-market activity. The case of Italian Revenue Agency*, w: 2003 FCSM Conference Papers, Federal Committee on Statistical Methodology, Washington, 2003, s. 96-97
- Farrell J., *The Measurement of productive efficiency*, Journal of the Royal Statistical Society, nr 120, 1957
- Hardt Ł., Maarten de Jong, *Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy jakości rządzenia w Polsce*, Ernst&Young, Program Sprawne Państwo, Warszawa 2011, s.39.
- Mandl U., A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending, Komisja Europejska, 2008*
- Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn, 2011, s.19 – 23
- Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. nauk. S. Owsiak, Warszawa 2011
- Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, 2007
- Zaidi A., Sustainability and adequacy of pensions in EU countries. A cross-national perspective, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna, September 2010.

Summary

The article describes results of the analysis concerning impact of performance budgeting on public expenditures' efficiency in OECD countries. On the basis of the model estimating the productivity and efficiency of public sector (according to ECB methodology) and the aggregated indicator of performance budgeting implementation there was conducted the qualitative analysis of correlation.

Keywords: performance budgeting, efficiency of public expenditures

Informacje o autorze:

dr Marek Chrzanowski

Zakład Polityki Gospodarczej SGH

Al. Niepodległości 162

02-554 Warszawa

tel. 691 405 404

e-mail: marek.chrzanowski@sgh.waw.pl