

*mgr Monika Truszkowska-Kurstak*¹
Politechnika Białostocka

EWALUACJA EKONOMICZNA W ŚWIELE PODSTAWOWYCH ZASAD GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie relacji pomiędzy ewaluacją ekonomiczną a zasadami gospodarowania środkami publicznymi obowiązującymi w Polsce. Autorka prezentuje wspomniane zasady gospodarowania z prakseologicznego punktu widzenia, istotę ewaluacji ekonomicznej, wybrane jej metody (między innymi metodę analizy kosztów i korzyści, analizę kosztów i skuteczności oraz analizę kosztów i użyteczności) oraz obszary ich zastosowań. Jednocześnie akcentuje potrzebę zgodności wymienionych metod z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Słowa kluczowe: gospodarowanie, środki publiczne, ewaluacja ekonomiczna, analiza kosztów i korzyści

Summary

Economic evaluation in the light of basic principles of public resources economy

The aim of this article is to present relation between economic evaluation and principles of public resources economy which are valid in Poland. The author shows these principles from the praxiological point of view, the nature of the economic evaluation, its selected methods (among others the method of cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis, cost-utility analysis) and areas of their applications. Simultaneously she stresses the need of the compliance of these methods with principles of the social justice.

Keywords: economy, public resources, economic evaluation, cost-benefit analysis

¹ Autorka jest uczestniczką projektu Agencji Rozwoju Regionalnego w Łomży „Wiedza i praktyka – klucz do sukcesu w biznesie” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wstęp

Problematyka gospodarowania środkami publicznymi nieustannie stanowi popularny temat zainteresowań oraz przedmiot polemik zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród praktyków. Wiąże się bowiem ze szczególnym rodzajem zasobów, którymi rozporządzają podmioty i instytucje publiczne – często potocznie nazywane państwem – w ogólnie pojętym interesie publicznym i które są pozyskiwane najczęściej przy użyciu prawa władztwa przez organy administracji publicznej. Sposób wykorzystania tak zdobytych środków publicznych nie pozostaje zatem obojętny dla społeczeństwa, które ponosi obciążenia – chociaż pod przymusem – z nadzieją, że środki te zostaną spożytkowane na zaspokojenie wspólnych, a często także indywidualnych specyficznych potrzeb, których zaspokojenie leży w interesie całej społeczności.

W dotychczasowej praktyce, a także w dorobku naukowym nie został jednak wypracowany uniwersalny model państwa zapewniającego dobrobyt, czyli najlepsze zaspokojenie ludzkich potrzeb zarówno indywidualnych, jak i tych o charakterze zbiorowym. Nieustanny problem z wyznaczeniem granic i roli państwa w gospodarce, ciągły niedobór środków publicznych, którymi rozporządzają podmioty i instytucje publiczne, a także zawodność występująca w działalności państwa, postrzegana niejednokrotnie jako marnotrawstwo środków publicznych, skłaniają do poszukiwań nowych rozwiązań. Wyrazem tego są wszelkie działania ukierunkowane na usprawnianie zarządzania w sferze publicznej, podnoszenie jakości i efektywności realizowanych zadań publicznych. W nurt tych działań wpisuje się również interdyscyplinarne podejście do problematyki gospodarowania środkami publicznymi.

Celem artykułu jest przedstawienie jednego z instrumentów usprawniających gospodarowanie środkami publicznymi, a mianowicie ewaluacji ekonomicznej, w świetle podstawowych atrybutów racjonalnego gospodarowania i głównych zasad gospodarowania środkami publicznymi obowiązujących podmioty i instytucje publiczne w Polsce, z zaakcentowaniem potrzeby zgodności jej metod z zasadami sprawiedliwości społecznej. Artykuł ma charakter teoretyczny, a realizację celu pracy oparto na studiach literatury przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej.

Podstawowe atrybuty racjonalnego gospodarowania a zasady wydatkowania środków publicznych

Gospodarowanie jest formą ludzkiej działalności, rozumianą zazwyczaj jako szczególny sposób rozporządzania albo dysponowania, podporządkowany określonym regułom i celom [szerzej: Truszkowska-Kurstak, 2010]. Prakseologiczne podejście do problematyki gospodarowania – znajdujące swoje uzasadnienie między innymi w poglądach austriackiego prawnika i ekonomisty Ludwiga von Misesa [von

Mises, 1996: 3 i nast.] – pozwala na przypisanie mu pewnych cech, właściwych działaniu racjonalnemu czy też rozumnemu. Należą do nich: celowość, zasadność i sprawność (rozumiana jako skuteczność), ekonomiczność i korzystność.

Celowość gospodarowania oznacza, że jest ono ukierunkowane na cel, czyli zaplanowaną przed rozpoczęciem działania zmianę stanu, do której dąży podmiot gospodarujący². W świetle teorii ekonomii bodźcem do podjęcia działania przez podmiot gospodarujący jest potrzeba (albo wiązka potrzeb), a celem gospodarowania jest jej (lub ich) zaspokojenie [por. von Hermann, 1874: 78, za: Strasburger, 1915: 5; Zieleniewski, 1981: 207].

Zasadność odnosi się do sposobu działania. Sposób gospodarowania jest zasadny wtedy, gdy jest umotywowany i poparty argumentami, w stosunku do zamierzonego celu. O celowości i zasadności gospodarowania będzie można mówić ostatecznie jednak dopiero wtedy, gdy będzie wiadomo, że istnieje przynajmniej minimalne prawdopodobieństwo zrealizowania przyjętych wcześniej założeń [por. Kotarbiński, 2000: 74–75]. Z kolei gospodarowanie może być uznane za skuteczne tylko wówczas, gdy: 1) podmiot gospodarujący osiągnie cel (tj. zaspokoi potrzebę lub potrzeby) w pełni albo w pewnym stopniu albo gdy 2) podmiot umożliwi sobie lub ułatwi osiągnięcie celu w przyszłości [por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, 1982: 471].

Ekonomiczność w gospodarowaniu przybiera postać wydajności lub oszczędności, a więc – w ujęciu prakseologicznym – relacji w postaci ilorazu nabytków do ubytków³. Gospodarowanie będzie tym wydajniejsze, im większe nabytki przyniesie przy danych ubytkach; będzie zaś tym oszczędniejsze, im mniej ubytków będzie związanych z osiągnięciem określonych nabytków [por. Kotarbiński, 2000: 79–80]. Ważne przy tym jest, by kierować się w pierwszej kolejności ekonomicznością, a nie skutecznością, nie można bowiem osiągać celów bez względu na wysokość ponoszonych nakładów [por. Wiśniewski, 1996: 18].

Ostatnią z wymienionych cech jest korzystność, będąca dodatnią różnicą pomiędzy nabytkami i ubytkami. O osiągnięciu korzyści w gospodarowaniu będzie można mówić dopiero wówczas, gdy nabytki zostaną uznane za cenniejsze od ubytków poniesionych na ich osiągnięcie [por. Zieleniewski, 1982: 233]. Powinien

² W niniejszym opracowaniu określenie „podmiot gospodarujący” stosuje się zarówno do działań jednopodmiotowych, jak i zbiorowych, czyli współdziałania.

³ Ubytkami nazywa się tu kompleks ujemnych ocen jakiegoś działania, w skład którego wchodzi: 1) oceny nakładów przewidywanych albo rzeczywistych (koszty działania) oraz 2) negatywne oceny skutków ubocznych (nieuniknionych i przewidywanych lub nieuniknionych i nieprzewidywanych). Kompleksem ocen przeciwstawnych do ubytków są nabytki obejmujące pozytywne oceny jakiegoś działania, czyli 1) oceny pozytywne wyników zamierzonych i 2) oceny pozytywne skutków niezamierzonych. Pojęcia nabytków i ubytków obejmują wszystkie cechy działania oceniane nie tylko utylitarnie, ale też emocjonalnie (moralnie, estetycznie) czy hedonistycznie. W związku z tym zarówno nabytki, jak i ubytki mogą być wyrażone jakąś jedną wspólną oceną dzięki dobieganemu współczynnikowi, jakim jest cenność. Cenność to współczynnik o charakterze subiektywnym odzwierciedlający preferencję. Na gruncie ekonomicznym wielkości wyraża się w pieniądzu; jeśli nabytki i ubytki są skwantyfikowane w pieniądzu, cenność wyrażana jest w jednostkach monetarnych [por. Pszczołowski, 1978: 34, 107, 125, 256, 278]. Odpowiednikami cenności na gruncie ekonomii są użyteczność i wartość [por. Zieleniewski, 1982: 240].

zatem istnieć system umożliwiający gradację skutków działania (nabytków, ubytków) pod względem ich cenności⁴ z punktu widzenia celu gospodarowania.

Zgodnie z podejściem prakseologicznym zasadą powinno być rozpatrywanie procesu gospodarowania pod względem skuteczności, ekonomiczności i korzystności jednocześnie. Może być bowiem tak, że działania ze względu na cel mogą być nieskuteczne (czyli w żaden sposób do celu nie przybliżają [por. Pszczołowski, 1978: 220]), ale wystąpienie na przykład nieprzewidzianych skutków może przyczynić się do ich dodatniej oceny pod względem ekonomiczności i korzystności. Może być i odwrotnie: osiągnięta zostanie całkowita i pełna skuteczność w gospodarowaniu, jednak związane z tym ubytki (w tym poniesione koszty) określane *ex post* mogą okazać się pod względem cenności o tyle większe, niż przewidywano, a nabytki o tyle mniejsze, niż pierwotnie zakładano, że działanie okaże się nieekonomiczne i niekorzystne [por. Zieleniewski, 1981: 227].

Prakseologiczne podejście do procesu gospodarowania wydaje się wpisywać we współczesny nurt interdyscyplinarnego podejścia do problemów społecznych i gospodarczych. Umożliwia bowiem dokonywanie ocen konkretnych działań nie tylko w wymiarze pieniężnym. Posługiwanie się pojęciami „ubytki”, „nabytki” oraz ich „cenność” – chociaż może brzmieć nieco archaicznie, dziwnie, a nawet zabawnie – w swej istocie dodatkowo obejmuje i umożliwia uchwycenie nie tylko tych skutków gospodarowania, które dadzą się bezpośrednio zmierzyć za pomocą miernika pieniężnego (na przykład nakłady, koszty, przychody, wynik finansowy) albo mierników ilościowych (na przykład ilość wyprodukowanych wyrobów, ilość zużytego czasu pracy w przeliczeniu na osobę, długość czasu pracy maszyn). Dodatkowo uwzględnia bowiem te skutki procesu gospodarowania, które są odzwierciedleniem odczuć subiektywnych i preferencji, a zatem wynikają między innymi z wrażeń emocjonalnych, ocen moralnych (etycznych), estetycznych i hedonistycznych. Ponadto z punktu widzenia zakresu rzeczowego skutków określonego działania – zwłaszcza na etapie ocen *ex post* – ocenom poddawane są te, które były zarówno zamierzone, jak i niezamierzone, główne albo uboczne. Mogą być przy tym oceniane pozytywnie (gdy zamierzony cel główny i cele uboczne są osiągnięte w określonym stopniu albo wystąpią niezamierzone pozytywne niespodzianki) lub negatywnie (co dotyczy zamierzonych i rzeczywiście poniesionych kosztów oraz zamierzonych z góry strat o charakterze nieuniknionym, a także niezamierzonego marnotrawstwa) [por. Zieleniewski, 1982: 245]. Niewątpliwą zaletą prakseologicznego podejścia do procesu gospodarowania jest zatem fakt, że przedmiotem ocen są wszystkie rodzaje skutków, jakie mogą wystąpić w następstwie określonego działania, zarówno tych odbieranych pozytywnie, jak i tych uznawanych za negatywne.

Zastosowanie wyżej opisanego podejścia do procesu gospodarowania środkami publicznymi ma niezwykle duże znaczenie nie tylko z punktu widzenia cechy „publiczności” środków, którymi rozporządzają podmioty sektora finansów publicznych, ale przede wszystkim z punktu widzenia publicznego charakteru zadań, do jakich podmioty te są prawnie zobligowane i na realizację których

⁴ Zob. przypis poprzedni.

wydatkują właśnie publiczne zasoby. A zatem pytania typu: na co są wydawane środki publiczne (czyli na jakie zadania, zaspokojeniu jakich potrzeb mają służyć), jakie są skutki społeczne czy gospodarcze tych wydatków (czy wydatki przynoszą spodziewane zmiany, zarówno te dające się skwantyfikować, jak i te, których nie da się policzyć czy też wycenić), jakim rygorom jest poddany proces wydawania i rozliczania się z publicznych pieniędzy (czy nie występują przypadki marnotrawstwa) – sugerują wręcz spojrzenie na obowiązujące zasady gospodarowania środkami publicznymi właśnie przez pryzmat prakseologii.

Zasady gospodarowania środkami publicznymi, obowiązujące bezwzględnie wyżej wspomniane podmioty, określa Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: ufp). Z punktu widzenia prakseologicznego największe znaczenie mają zasady wydatkowania środków ujęte w art. 44 teżej ustawy. Zasady te zostały przedstawione w tabeli 1 wraz z odpowiadającymi im – w opinii autorki – cechami procesu gospodarowania.

Tabela 1

Zasady wydatkowania środków publicznych i odpowiadające im cechy procesu gospodarowania

Wybrane zasady gospodarowania środkami publicznymi według ustawy o finansach publicznych		Prakseologiczne cechy procesu gospodarowania
Art. 44 ust. 1	Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej, 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.	celowość planowość skuteczność
Art. 44 ust. 2	Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.	korzystność (**)
Art. 44 ust. 3	Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.	celowość oszczędność wydajność zasadność
Art. 44 ust. 4	Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.	

*Wyjaśnienie znajduje się w dalszej treści opracowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Z informacji zestawionych w tabeli 1 wynika, że zasady gospodarowania środkami publicznymi zawarte w art. 44 ufp, a znajdujące swoje rozwinięcie i niekiedy uzupełnienie także w innych zapisach omawianej ustawy, wyrażają cechy procesu gospodarowania w ujęciu prakseologicznym. Znajdujemy tu ukierunkowanie na cel, oparcie na planie finansowym wydatków, warunek zasadności przyjętego sposobu osiągania celu, wprowadzenie wymogu ekonomiczności, aczkolwiek pewną niejasność mogą budzić określenia „efekt” i „nakład”, nieznajdujące wyjaśnienia w tekście ustawy⁵. Nie wiadomo więc, jak szerokie są te pojęcia – czy efekty lub nakłady to tylko te, które łatwo można zmierzyć, wycenić, czy może są to również te niedające się wyrazić w pieniądzu, niewymierne?

Również z punktu widzenia korzystności w ufp brakuje wyczerpujących regulacji. Sytuację tę można jednak usprawiedliwić, ponieważ korzystność w ujęciu prakseologicznym ściśle wiąże się z rzeczowym wykonaniem zadań publicznych, odnosi konkretne wydatki do założonych celów, a cele do realnych potrzeb społecznych oraz dodatkowo nakazuje je oceniać jakąś jedną wspólną miarą zwaną cennością. Ogromna trudność związana nie tylko z pełnym zidentyfikowaniem wszystkich skutków konkretnych działań, ale także z ich wyceną uzasadnia istnienie zapisów odsyłających do innych ustaw szczegółowo regulujących dokonywanie poszczególnych rodzajów wydatków publicznych. Zresztą w ustawach szczegółowych również zagadnienia te nie są doprecyzowane, różnorodność zadań publicznych oraz ich skutków wymuszają bowiem zindywidualizowane podejście do wydatkowania konkretnej puli środków publicznych, zależne od uwarunkowań, zakresu i specyfiki zadania. Nie jest jednak tak, że wysiłki w zakresie łączenia rzeczowych i finansowych aspektów realizowanych zadań publicznych nie są podejmowane w ogóle. Z aprobatą i nadzieją na usprawnienie gospodarowania środkami publicznymi należy potraktować wprowadzenie – właśnie w zapisach ufp – układu zadaniowego do planowania między innymi budżetu państwa (ujmuje wydatki według funkcji państwa wraz z miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa) czy skorelowanego ze strategią rozwoju kraju Wieloletniego Planu Finansowego Państwa obejmującego planowane kategorie budżetu państwa w perspektywie czteroletniej, a także wieloletniej prognozy finansowej na poziomie samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych]. Jednak, jak w przypadku większości nowatorskich rozwiązań, także i uregulowania tych zagadnień niejednokrotnie budzą obawy i krytykę, zwłaszcza pod względem ich pracochłonności i wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście będą spełniały taką rolę, jaką im przypisano. W związku z powyższym dobrym

⁵ Tak sformułowane zapisy ustawy mogą niekiedy budzić oburzenie ze względu na zestawienie oszczędności i wydajności jako atrybutów, które powinny być zachowane jednocześnie. Nie jest to bowiem możliwe, co było niejednokrotnie dyskutowane w literaturze przedmiotu. Podobne wątpliwości mogą budzić sformułowania w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych dotyczące wprowadzenia tzw. zasady skuteczności polegającej „na optymalnym doborze metod i środków dla osiągnięcia założonych celów, przy celowym i oszczędnym dokonywaniu wydatków” [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, 2008: 23].

kierunkiem usprawniania procesu gospodarowania środkami publicznymi może być stosowanie instrumentów mniej formalnych – chociaż w niektórych przypadkach także prawnie wymaganych⁶ – w tym między innymi różnego rodzaju metod ewaluacji, zwłaszcza ewaluacji ekonomicznej. Ta ostatnia bowiem trafnie wpisuje się w problematykę korzyści, a także skuteczności i ekonomiczności.

Specyfika metod ewaluacji ekonomicznej

Ewaluacja wspomaga instytucje publiczne w zakresie doboru, nadzorowania, wartościowania i doskonalenia programów i polityk publicznych, racjonalizując tym samym działania obecne i przyszłe oraz przyczyniając się do zwiększenia społecznego dobrobytu [Olejniczak, 2008: 29; Mark, Henry, Julnes, 2000: 3, za: Olejniczak, 2008: 29]. Wzmacnia również poczucie odpowiedzialności decydentów za podejmowane działania oraz pełni istotną rolę społeczną – kreuje atmosferę zrozumienia i zaufania pomiędzy władzą a partnerami społecznymi, a także wzmacnia poczucie wpływu na sprawy publiczne [Sobiech, 2008: 54].

Szczególnym rodzajem ewaluacji jest ewaluacja ekonomiczna, będąca analizą porównawczą alternatywnych działań uwzględniającą ich koszty i skutki. Jej przedmiotem mogą być różne kategorie oddziaływań: 1) koszty i korzyści, które dają się łatwo zidentyfikować, policzyć i wyrazić w jednostkach pieniężnych, 2) koszty i korzyści, które dadzą się zidentyfikować i policzyć w jednostkach fizycznych, nie można ich natomiast wyrazić w pieniądzu ze względu na brak punktu odniesienia w postaci ceny rynkowej oraz 3) koszty i korzyści trudne do policzenia i zmierzenia [Kuczmierowska, 2008: 3].

Ewaluacja ekonomiczna umożliwia dokonanie wyboru w zakresie optymalnej alokacji ograniczonych środków publicznych poprzez porównanie konkurencyjnych względem siebie rozwiązań oraz ocenę różnorodnych skutków związanych z zastosowaniem każdego z analizowanych rozwiązań. Do metod ewaluacji ekonomicznej – za Lidią Kuczmierowską – zalicza się: analizę kosztów i korzyści (ang. *cost-benefit analysis*, CBA), analizę kosztów i efektywności (a raczej analizę kosztów i skuteczności⁷, ang. *cost-effectiveness analysis*, CEA), analizę kosztów i użyteczności (ang. *cost-utility analysis*, CUA) oraz analizę finansową [Kuczmierowska, 2008: 3]. Z punktu widzenia prakseologicznego podejścia do procesu gospodarowania środkami publicznymi i problematyki określania jego skutków w postaci nabytków i ubytków największe znaczenie mają pierwsze trzy metody. Analiza finansowa bowiem skupia się wyłącznie na skutkach gospodarowania wyrażonych wartościowo oraz posługuje się zupełnie odmiennymi

⁶ Jest tak w przypadku projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

⁷ W dalszej treści opracowania będzie używana nazwa „analiza kosztów i skuteczności”, ponieważ określenie „skuteczność” jest właściwszym odpowiednikiem angielskiego słowa *effectiveness* niż efektywność [Oxford Wordpower, 2007: 244].

procedurami dokonywania ocen. Ocena opłacalności projektów inwestycyjnych – pod względem metodologicznym wykazująca podobieństwo do metod wymienionych wcześniej – jest tylko jednym z obszarów, w których znajduje zastosowanie analiza finansowa.

Analiza kosztów i korzyści wykonywana jest przez podmioty działające w interesie publicznym, stąd bywa nazywana społeczną analizą kosztów i korzyści [por. Stiglitz, 2004: 330; szerzej: Brent, 2006: 5; Tresch, 2008: 414–418]. Stanowi alternatywę dla rynkowego mechanizmu alokacji zasobów pozbawionego jakiegokolwiek interwencji oraz politycznego mechanizmu alokacji zasobów [Brent, 2003: 11–12]. Polega ona „na prowadzeniu w systematyczny i kompleksowy sposób rachunku kosztów i korzyści związanych z określonym przedsięwzięciem w sytuacji, gdy ceny rynkowe nie odzwierciedlają społecznego wymiaru nakładów i efektów” [Stiglitz, 2004: 330]. Umożliwia określenie, czy cel dla społeczeństwa (korzyść) z projektu jest większy niż społeczna ofiara (koszt) wymagana do realizacji tego projektu. Projekty ocenione pozytywnie poprawiają warunki gospodarcze społeczeństwa (tworzą wartość dodaną), ponieważ kierują zasoby tam, gdzie ich użycie dostarcza większego zwrotu niż możliwości alternatywne [Mikesell, 1991: 182]. Kryterium wyboru jest najwyższa suma korzyści netto (korzyści minus koszty), a nie relacja korzyści do kosztów.

Metoda CBA znajduje zastosowanie w realizacji dużych, wieloletnich przedsięwzięć publicznych (na przykład budowa autostrad, mostów, zakładów utylizacji odpadów, programy wspierania cen rolniczych [por. Tresch, 2008: 392; Mikesell, 1991: 182]). Może być pomocna również w procesie konstruowania budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

CBA jest podobna do analizy opłacalności projektów stosowanej w sektorze prywatnym w ramach analizy finansowej, ze względu na pieniężne ujmowanie kosztów i korzyści. Umożliwia to porównywanie alternatywnych rozwiązań danego problemu oraz opłacalności projektów między różnymi branżami. Metoda CBA jest ukierunkowana nie tylko na osiąganie zysków z projektu, ale też na jego skutki społeczne, zarówno w odniesieniu do projektów planowanych do wykonania przez władze centralne albo terytorialne, jak i w odniesieniu do projektów prywatnych podmiotów, ocenianych ze społecznego punktu widzenia (na przykład gdy rozważane jest wsparcie danej branży/przedsiębiorstw, by zapobiec ich bankructwom) [Stiglitz, 2004: 329]. Ponadto analiza kosztów i korzyści obejmuje najczęściej dłuższy okres i szerszy zakres: 1) Do analizy są włączane wszystkie koszty i korzyści: prywatne i społeczne, bezpośrednie i pośrednie, rzeczywiste i nieuchwytnie, wewnętrzne i zewnętrzne [szerzej: Musgrave, Musgrave, 2007: 137–139; Przygodzka, Truszkowska-Kurstak, 2011]. 2) Korzyści i koszty są określone przez standardowe zasady ekonomii dobrobytu – korzyści są oparte na skłonności konsumenta do płacenia za realizację projektu [por. Brent, 2003: 14], koszty zaś są tym, co „pokrzywdzeni” są skłonni otrzymać jako rekompensatę za rezygnację z zasobów. Wycena kosztów i korzyści w wartościach pieniężnych należy do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych etapów analizy (zwłaszcza w zakresie metod szacowania), ponieważ niektóre elementy są trudno wymierne, gdyż nie są przedmiotem obrotu rynkowego (na przykład

wartość czasu zaoszczędzonego, wartość życia, bólu, wartość zasobów naturalnych), albo ceny rynkowe nie odzwierciedlają rzeczywistych społecznych korzyści i kosztów krańcowych ze względu na występowanie zawodności rynku [szerzej: Stiglitz, 2004: 330–340]. 3) Do dyskontowania strumieni rocznych korzyści netto jest użyta społeczna stopa procentowa, która obejmuje preferencje przyszłych pokoleń i dotyczy całego okresu istnienia projektu. Może też wyrażać stopę preferencji co do konsumpcji w czasie albo alternatywny koszt kapitału [szerzej: Stiglitz, 2004: 340–346]. 4) Ograniczenia nie są rozpatrywane osobno, ale są włączone do funkcji celu, na przykład poprzez wyższy koszt kapitału [szerzej: Brent, 2006: 4–5]. Istotnymi elementami analizy są również ryzyko i niepewność dotyczące rezultatów projektów oraz problem właściwego ich uwzględnienia [szerzej: Stiglitz, 2004: 347–350], a także problem uwzględnienia inflacji.

Analiza kosztów i skuteczności, często uważana za odmianę CBA, zazwyczaj jest stosowana w dwóch przypadkach: 1) do wyboru projektu, który zapewnia najmniejszy koszt uzyskania danego rezultatu, albo 2) do wyboru projektu, który zapewnia maksymalny rezultat przy danym koszcie (określonym budżecie). Jeśli projekt zapewnia większą efektywność, ale przy wyższym koszcie, decydent ustala, czy lepsze rezultaty są warte wyższych kosztów, tj. czy warto zapłacić kolejną złotówkę za dodatkową jednostkę rezultatu [por. Knapp, Beecham, 2010: 378]. Tego typu podejście powoduje, że analiza kosztu i skuteczności znajduje szerokie zastosowanie w medycynie.

Metoda analizy kosztów i skuteczności skupia się na efektywności technologicznej, eliminując ograniczenie metody kosztów i korzyści dotyczące problemu wyceny rezultatów [Nas, 1996: 64]. Tutaj bowiem rezultaty programów są wyrażone w jednostkach naturalnych (na przykład liczba osób, którym uratowano życie, liczba „uratowanych” lat życia) i umożliwiają dokonywanie wyboru przy użyciu przyrostowego wskaźnika skuteczności określonego dla każdego z programów, który wyraża relację krańcowego efektu do krańcowego kosztu.

Analiza kosztu i użyteczności stosowana jest przede wszystkim w obszarze ochrony zdrowia i ochrony środowiska. Jest to rodzaj analizy CEA (a także CBA), w przypadku którego rezultat wyraża użyteczność jednostkową⁸ i najczęściej jest określany w formie funkcji użyteczności. Metoda ta jest uważana za rozszerzenie metody CEA, gdyż CEA skupia się na pojedynczym atrybucie, na przykład liczbie lat dobrego życia, a CUA na wielorakich atrybutach (na przykład dla QUALY: wrażenia, mobilność, emocje, opieka indywidualna, ból, płodność) zagregowanych w postaci funkcji użyteczności, na przykład takiej jak QUALY

⁸ Użyteczność jednostkowa to miara, która odzwierciedla jednostkowe preferencje odnośnie do stanów zdrowia, rozróżniane poprzez średnią długość życia (ang. *life expectancy*) i jakość życia. Powszechnym wskaźnikiem jest QUALY (zyskany rok życia skorygowany jego jakością, ang. *quality-adjusted life year*) osiągnięty według różnych porównywanych procedur. QUALY łączy stan zdrowotny i długość życia, dążąc do oceny (szacunku) jakości życia przyjemnie spędzanego w każdym dodatkowym roku życia uzyskanym dzięki lepszemu leczeniu [Knapp, Beecham, 2010: 376, 379–380]. Inną miarą, pochodną od QUALY, jest DALY (zyskany rok życia uwzględniający niepełnosprawność, ang. *disability adjusted life year*) [szerzej: Fox-Rushby, Hanson, 2001: 326–331].

[szerzej: Hajkowicz, Spencer, Higgins, Marinoni, 2008]. Zaletą tej metody jest to, że wykorzystanie tej samej miary użyteczności umożliwia porównanie różnych problemów, na przykład dotyczących ochrony zdrowia: rezultatów leczenia i zaburzeń [szerzej: Knapp, Beecham, 2010: 376, 380]. W ochronie zdrowia metoda ta jest stosowana wówczas, gdy najważniejszym albo jednym z głównych rezultatów programu jest jakość życia, tzn. program wpływa zarówno na przeżywalność, jak i śmiertelność (lub dodatkowo powoduje inne skutki) i oba te elementy należy w analizie połączyć przy określaniu rezultatów, albo gdy wybór programu jest determinowany ograniczonym budżetem środków, a relacja nakładów do efektów zdrowotnych powinna być zoptymalizowana [por. Marska-Dzioba, 2009: 306].

Sprawiedliwość społeczna jako punkt odniesienia

Zasady gospodarowania środkami publicznymi, a także metody ewaluacji ekonomicznej – ze względu na ich ścisły związek z zasobami o charakterze publicznym – powinny pozostawać w zgodzie z tzw. sprawiedliwością społeczną, zwaną też rozdzielczą. Dotyczy ona uprawnień jednostek względem grupy, której są częścią, i jest akcentowana również w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawiedliwość rozdzielcza obowiązuje przede wszystkim tych, którzy rozdzielają to, co wspólne: zarówno korzyści, jak i ciężary, wskazując jednocześnie, jak ten podział realizować. Pozostałych zaś obowiązuje w tym sensie, by byli zadowoleni z tego, co im przypada z dóbr i ciężarów wspólnych przydzielonych przy zachowaniu następujących zasad: 1) równomierności wkładu i udziału w dobrach i w obciążeniach (zazwyczaj ci, którzy mają większy wkład, więcej otrzymują od wspólnoty); 2) dbałości o słabsze osoby, niemogące z różnych powodów przyczynić się do dobra wspólnoty; 3) zasady pomocniczości państwa, które powinno pomagać wtedy, gdy rozwiązanie problemu przekracza możliwości prywatnej inicjatywy obywateli; 4) rozumnego zarządzania majątkiem własnym i wspólnym w myśl stanowiska, że najlepsze efekty przynosi zarządzanie jednostkowe (podkreśla się tu pracowitość i oszczędność), ale powinno ono liczyć się z dobrem ogółu (właściciel powinien być hojny, ofiarny i wspaniałomyślny); 5) sprawiedliwości karnej (tj. surowości) oznaczającej, że zło powinno zostać ukarane, jednak dokonuje tego tylko właściwy organ [*Powszechna Encyklopedia Filozofii*, 2001: 228–229]. Wydaje się zatem, że wszelkie rozważania na temat efektywnej alokacji publicznych zasobów finansowych, oparte zarówno na optimum Pareta, jak i na będącym jego rozwinięciem kryterium Kaldora-Hicksa [szerzej: Kuczmierowska 2008: 7–8], są niewystarczające ze względu na ograniczenia wynikające z podejścia do problemu z punktu widzenia preferencji indywidualnych traktowanych jako jedyna podstawa preferencji społecznych oraz nieuwzględnienie pozaekonomicznych przesłanek (na przykład uczuć, emocji, upodobań) kształtujących proces dokonywania wyboru i podejmowania określonych decyzji.

Uwagi końcowe

Gospodarowanie środkami publicznymi ma charakter działania w ujęciu prakseologicznym. To spojrzenie na problematykę wydatkowania publicznych zasobów umożliwia dokonywanie ocen różnorodnych skutków interwencji (projektów, programów, polityk) podejmowanych w interesie publicznym. Do katalogu instrumentów umożliwiających przeprowadzanie takich ocen z pewnością zaliczają się metody ewaluacji ekonomicznej, dopełniające w pewnym sensie zestaw głównych zasad wydatkowania środków publicznych. Pomimo ich niewątpliwej przydatności w różnych dziedzinach życia problem szacowania i wyceny korzyści i kosztów (odpowiedniki nabytków i ubytków w prakseologii) pozostaje wciąż aktualny. Nie wszystkie skutki interwencji publicznych dadzą się bowiem oszacować w miarę wiarygodnie (zwłaszcza te coraz bardziej odległe w czasie), nie wszystkie też dadzą się łatwo wycenić ze względu na brak cen rynkowych. Jest to więc nadal nie do końca zagospodarowany obszar badawczy, w którym rozwiązania wcale nie muszą wynikać z dotychczas znanych zasad ekonomii dobrobytu, powinny być jednak rozpatrywane z poszanowaniem zasad sprawiedliwości społecznej, stanowiącej podstawę budowy i istnienia określonej zbiorowości społecznej.

Literatura

- Brent R.J. (2003), *Cost-benefit Analysis and Health Care Evaluations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Brent R.J. (2006), *Applied Cost-benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania* (1982), PWE, Warszawa.
- Fox-Rushby J., Hanson K. (2001), *Calculating and Presenting Disability Adjusted Life Years in Cost-effectiveness Analysis*, „Health Policy and Planning”, no. 16.
- Hajkowicz S., Spencer R., Higgins A., Marinoni O. (2008), *Evaluating Water Quality Investments Using Cost Utility Analysis*, „Journal of Environmental Management”, vol. 88, issue 4.
- Hermann von F.B. (1874), *Staatswirtschaftliche Untersuchungen*, München.
- Knapp M., Beecham J., (2010), *Health Economics and Psychiatry: The Pursuit of Efficiency*, [w:] C. Morgan, D. Bhugra, *Principles of Social Psychiatry*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Kotarbiński T. (2000), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kuczmierowska L. (2008), *Wprowadzenie do ewaluacji ekonomicznej*, BORIS, Warszawa, http://boris.home.pl/new_boris.org.pl/img/Tekst_4_Wprowadzenie_do_ewaluacji_ekonomicznej.pdf (dostęp: 15.10.2011).
- Mark M.M., Henry G.T., Julnes G. (2000), *Evaluation: an Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Marska-Dzioba N. (2009), *Analiza kosztów i korzyści w finansach publicznych na przykładzie systemu opieki zdrowotnej*, [w:] T. Lubińska (red. nauk.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

- Mikesell J.L. (1991), *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California.
- Mises von L. (1996), *Human Action. A Treatise on Economics*, Fox&Wilkes, San Francisco.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (2007), *Public Finance in Theory and Practice*, Tata McGraw Hill, New Delhi.
- Nas T.F. (1996), *Cost-benefit Analysis. Theory and Application*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Olejniczak K. (2008), *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red. nauk.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Oxford Wordpower. Słownik angielsko-polski, polsko-angielski* (2007), Oxford University Press, Oxford.
- Powszechna Encyklopedia Filozofii* (2001), t. II C-D, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M. (2011), *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, [w:] J. Sokołowski, A. Zabiński (red. nauk.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 167, Wrocław.
- Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Sobiech R. (2008), *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, [w:] B. Pietras-Goc (red. nauk.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strasburger E. (1915), *Teoria potrzeb ze stanowiska gospodarczego*, Skład Główny w Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa.
- Tresch R.W. (2008), *Public Sector Economics*, Palgrave Macmillan, New York.
- Truszkowska-Kurstak M. (2010), *Gospodarowanie w świetle prakseologii*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Druk nr 1181 z 20.10.2008 r.
- Wiśniewski J. (1996), *Polimorfizm zasady racjonalnego gospodarowania*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.
- Zieleniewski J. (1982), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.