



STRESZCZENIE – WYBRANE ZAGADNIENIE

W KIERUNKU LEPSZEGO POZNANIA WYDATKÓW PUBLICZNYCH ZWIĄZANYCH Z NARKOTYKAMI W EUROPIE

Wstęp

Wyrazem zdecydowanej woli politycznej zajęcia się problemem narkotykowym w Europie jest nie tylko opracowywanie odpowiednich polityk, ale także ilość środków publicznych przeznaczanych na wdrażanie takich polityk. Jednym z celów planu działań antynarkotykowych UE (2005–08) jest przedstawienie szacunkowych danych dotyczących wydatków publicznych na kwestie związane z narkotykami. Jest to spore wyzwanie, kiedy weźmie się pod uwagę rozpiętość struktur politycznych i systemów rachunkowych w Europie. W niniejszym wybranym zagadnieniu, które jest próbą sprawdzenia jednolitej metodologii łączącej dostępne dane i szacunki oraz wykorzystania przyjętych systemów klasyfikacji, zebrano dane liczbowe dotyczące aktualnych wydatków publicznych przekazane przez krajowe punkty kontaktowe Reitox i innych partnerów EMCDDA. Z czasem wdrożenie i udoskonalenie tej metodologii powinno prowadzić do uzyskiwania rzetelniejszych danych liczbowych i większej porównywalności wyników dla różnych krajów, co z kolei dałoby klarowniejszy obraz wysokości wydatków władz państwowych w Europie na to ważne zagadnienie.

Definicja wydatków publicznych

- Termin „wydatki publiczne” odnosi się do wartości towarów i usług zakupionych/zużytych przez władze państwowe w celu wykonywania swoich funkcji. Określenie wydatków państwowych związanych z narkotykami jest pierwszym krokiem w tworzeniu ekonomicznej oceny działań interwencyjnych związanych z polityką antynarkotykową. Ta ocena dostarczy informacji, które mogą być wykorzystane do określenia, na ile udało się osiągnąć zamierzone efekty.
- W niniejszym wybranym zagadnieniu w celu ustalenia pierwszych danych szacunkowych dotyczących wydatków publicznych związanych z narkotykami w Europie wykorzystuje się dwie składowe: wydatki bezpośrednio i pośrednio przypisane narkomanii, tak aby objąć oba rodzaje danych liczbowych pochodzących z oficjalnych budżetów państw dotyczące planowanych wydatków oraz szacowanych innych wydatków, których nie można łatwo określić jako konkretnie związanych z problemami narkotyków, często będących elementem szerszych programów lub działań (np. rutynowych działań policji w zakresie egzekwowania prawa).

Metodologia raportu

- W ramach opracowywania sprawozdań krajowych za 2007 r. sieć krajowych punktów kontaktowych EMCDDA utworzonych w 27 państwach członkowskich UE, Norwegii i krajach kandydujących do UE określiła w każdym kraju wydatki bezpośrednio przypisane narkomanii. Krajowe punkty kontaktowe zostały poproszone o sporządzenie wykazu wszelkich ujętych w budżecie środków związanych z narkotykami po dokonaniu przeglądu budżetów władz centralnych, regionalnych i lokalnych w roku podatkowym 2005.
- W celu zapewnienia spójności w porównywaniu wydatków budżetowych w czasie i w różnych krajach, środki bezpośrednio przypisane narkomanii sklasyfikowano przy pomocy dwóch systemów: międzynarodowej klasyfikacji wydatków sektora rządowego i samorządowego według funkcji (COFOG) oraz podziału programów antynarkotykowych Reutera. COFOG to szczegółowa klasyfikacja funkcji, czyli celów społeczno-ekonomicznych, które ogólne jednostki rządowe lub samorządowe chcą osiągnąć przez różne wydatki. W podziale programów odnoszących się do narkotyków Reutera uwzględnia się prawdopodobne skutki programów polityki antynarkotykowej (tj. zapobieganie, leczenie, egzekwowanie prawa lub ograniczanie szkód).
- Niestety nie wszystkie wydatki związane z narkotykami określone są jako takie w krajowych budżetach lub sprawozdaniach rocznych. W celu przewyciężenia tego problemu zastosowano

specjalne metody modelowania do szacunkowego określania kwot ujętych w innych programach i działaniach interwencyjnych. Te wydatki pośrednio przypisane narkomanii uzyskano przez wykorzystanie metody kalkulacji zstępującej (top-down) do oszacowania odsetka wydatków przyczynowo powiązanych z używaniem narkotyków. Gdzie tylko to było możliwe, krajowe punkty kontaktowe badały i proponowały realne określenia „dających się powiązać odsetków” odpowiednie do oszacowania wydatków pośrednio związanych z narkotykami w ramach dwóch funkcji COFOG – porządku publicznego i bezpieczeństwa (tj. służby policyjne, sądownictwo i więziennictwo) oraz ochrony zdrowia (tj. produkty medyczne, leczenie ambulatoryjne, szpitalne i publiczne usługi opieki zdrowotnej).

Pierwsze wyniki

- Dwadzieścia trzy kraje z 30 (77%) uwzględniły wydatki bezpośrednio przypisane narkomanii w obliczaniu ogólnych danych szacunkowych dotyczących wydatków publicznych związanych z narkotykami, przy czym 21 podało szczegółowe informacje dotyczące tych wydatków, a dwa dostarczyły informacji w formie zbiorczej. Dziesięć krajów (33%) przypisało kody COFOG do szczegółowych wydatków bezpośrednich, a osiem (27%) zastosowało klasyfikację Reutera.
- Jeśli chodzi o wydatki pośrednie, 9 krajów (30%) określiło szacunkowe dane dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa, a sześć (20%) dotyczące funkcji państwa w zakresie ochrony zdrowia.
- W poszczególnych krajach odsetek całkowitych wydatków bezpośrednio związanych z narkotykami wahał się od 1% do 47%. Większość wydatków bezpośrednich w sferze porządku publicznego i bezpieczeństwa odnosiła się do więziennictwa (31%) i służb policyjnych (16%), natomiast na sądownictwo przypadało zaledwie 0,06%. W sferze ochrony zdrowia wydatki bezpośrednio odnosiły się głównie do usług leczenia ambulatoryjnego (68%) i szpitalnego (16%), a następnie produktów medycznych (7%) i publicznych usług ochrony zdrowia (7%).
- Otrzymane dane szacunkowe odnoszące się do wydatków pośrednio przypisanych narkomanii sugerują inny rozdział przydzielonych środków między ochronę zdrowia a porządek publiczny i bezpieczeństwo. Oszacowana całkowita kwota przeznaczona na ochronę zdrowia (828 milionów euro) silnie kontrastuje z kwotą, na jaką te same kraje oszacowały wydatki na porządek publiczny i bezpieczeństwo (6,07 miliarda euro). Podczas gdy w poszczególnych krajach wydatki pośrednio związane z narkotykami na służby policyjne, sądownictwo i więziennictwo stanowiły od 2% do 11% całkowitych ogólnych wydatków państwowych na porządek publiczny i bezpieczeństwo, to te same odsetki wynosiły zaledwie od 0,15% do 1,25% w przypadku środków bezpośrednio wydatkowanych na te same funkcje. Rozpiętość odsetków w odniesieniu do całkowitych ogólnych wydatków na ochronę zdrowia była bardziej porównywalna (0,03%–0,51% wydatków pośrednich w stosunku do 0,02%–0,8% wydatków bezpośrednich). Oznacza to, że mimo iż na porządek publiczny i bezpieczeństwo wydatkuje się większe kwoty niż na ochronę zdrowia, wydatki związane z ochroną zdrowia są wyraźniej przedstawione w dokumentach rachunkowych.
- Ogólnie biorąc, kraje posiadają znaczną liczbę informacji dobrej jakości dotyczących wydatków publicznych związanych z narkotykami: w 11 krajach wydatki publiczne związane z narkotykami w 2005 r. określono ogółem na 15,4 miliarda euro, co stanowi od 0,05% do 0,48% ich PKB. Przez ekstrapolację tych danych liczbowych na pozostałe kraje objęte badaniem, całkowite wydatki publiczne w Europie w tamtym roku związane z narkotykami oszacowano na około 34 miliardy euro, co odpowiada 0,3% sumy PKB tych wszystkich krajów. Oznacza to, że średnio na każdy milion euro PKB kraju w Europie w 2005 r. 3000 euro zostało wydane ze środków publicznych na kwestie związane z narkotykami. Daje to średni wydatek 60 euro na jednego obywatela Europy rocznie.

Wnioski

- Dane liczbowe przedstawione w niniejszym wybranym zagadnieniu mają charakter orientacyjny i z tego względu na obecnym etapie należy unikać przeprowadzania jakichkolwiek porównań między krajami. Linie budżetowe dotyczące kwestii związanych z narkotykami są nadal zbyt ogólne, zbyt zagregowane, łączące zbyt wiele spraw lub po prostu niemożliwe do ustalenia. Metody szacowania zastosowane w niniejszym raporcie są wciąż niejednorodne i wymagają doprecyzowania (1).

(¹) Zobacz <http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues/public-expenditure> w celu zapoznania się ze strategiami szacowania zastosowanymi przez wybrane kraje.

- Ponadto nakłady określone w sprawozdaniu odnoszą się głównie do wydatków publicznych na szczeblu władz centralnych. Włączenie w przyszłości wydatków na niższych szczeblach władz na pewno spowoduje wzrost szacunkowych kwot tego rodzaju wydatków publicznych.
- Niniejsze wybrane zagadnienie zwraca uwagę na konieczność dalszego doskonalenia opracowywania i precyzowania dostępnych danych dotyczących wydatków publicznych. Dwoista metodologia zaproponowana do zastosowania przy obliczaniu szacunkowych danych na temat wydatków publicznych zasugerowanych i zastosowanych w niniejszym wybranym zagadnieniu, pomimo że ma charakter wstępny, okazała się realna w praktyce i rzetelna z naukowego punktu widzenia.

Co roku wybierane są trzy dogłębne analizy poświęcone konkretnemu tematowi i publikowane jako wybrane zagadnienia. Te wybrane zagadnienia zostały opracowane na podstawie informacji udostępnionych EMCDDA przez państwa członkowskie UE, państwa kandydujące i Norwegię (biorącą udział w pracach EMCDDA od 2001 r.) w ramach procesu opracowywania sprawozdań krajowych.

Wszystkie wybrane zagadnienia (w jęz. angielskim) i ich streszczenia (w 23 językach) dostępne są na witrynie internetowej EMCDDA pod adresem: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues>