

JOANNA NARGIELLO
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

EWALUACJA PROGRAMÓW OPERACYJNYCH WSPIERAJĄCYCH INWESTYCJE W ROLNICTWIE – PRAKTYKA POLSKA A DOŚWIADCZENIA KRAJÓW UE-15

Wstęp

W związku z nastaniem przełomu pomiędzy okresami programowania, Polska, podobnie jak inne kraje członkowskie Unii Europejskiej (UE), stoi przed poważnym zadaniem dokonania oceny zgodności i efektywności wykorzystania środków przekazanych z budżetu UE na realizację wyznaczonych celów. Ocena ta zyskuje na znaczeniu, gdy dodatkowo weźmiemy pod uwagę fakt, iż doświadczenia wyniesione z poprzedniego okresu programowania mogą pozytywnie wpłynąć na stopień wykorzystania funduszy w bieżącym okresie. Ma to szczególne znaczenie dla polskiego rolnictwa, ponieważ, jak wiadomo, jest ono oceniane jako jedno z najmniej rozwiniętych na tle pozostałych krajów UE. Mimo że nie dokonano jeszcze oficjalnej oceny, można pokusić się o stwierdzenie, że poprzedni okres programowania (2004-2006) przyniósł dużo pożytku polskim rolnikom. Wynika to chociażby z faktu ciągle zwiększającego się poparcia dla członkostwa w UE (według badań J. Wilkina 23% w 1999 r. i 72% w 2005).

Wartość dostępnych dla rolnictwa środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 jest znacząca. W ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) polskie rolnictwo może zostać wsparte kwotą ponad 11 miliardów euro [6]. Przewiduje się ponadto, że ten okres programowania jest prawdopodobnie ostatnim, w którym sektor rolny będzie wspierany w takim stopniu. Jest to zatem ostatnia szansa na zmniejszenie różnicy pomiędzy poziomem rolnictwa w Polsce i w krajach UE-15. Warto w tym miejscu zauważyć, że stopień absorpcji środków jest uzależniony w głównej mierze od wysiłku podjętego przez dany kraj członkowski. Z punktu widzenia Unii Europejskiej, ważna jest też efektywność wykorzystania zgromadzonych środków w dążeniu do realizacji wspólnotowych celów. Stąd na wszystkie kraje członkowskie nałożono obowiązek oceny (ewaluacji) skuteczności wykorzystania dostępnej pomocy finansowej. Celem ewaluacji jest dostarczanie społeczeństwu informacji o wynikach i wpływach działań realizowanych za pośrednictwem środków finansowych przekazanych przez Komisję Europejską. Skuteczność działań w ramach funduszy jest mierzona według następujących kryteriów [8]:

- ich ogólne oddziaływanie na cele określone w art. 158 Traktatu, a w szczególności na wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty;
- oddziaływanie priorytetów zaproponowanych w planach rozwoju oraz priorytetów włączonych do każdego z Wspólnotowych Ram Wsparcia i do każdego przypadku pomocy.

Na podstawie wyników ewaluacji możliwe jest wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń [13]. Wyniki, o których mowa, są przydatne nie tylko Komisji Europejskiej, ale także samym krajom członkowskim, które mają okazję do zweryfikowania prowadzonej przez siebie polityki wsparcia gospodarstw rolnych.

Artykuł ten stanowi syntetyczny opis procedury ewaluacyjnej oraz zawiera rekomendacje płynące z doświadczeń krajów, które były beneficjentami pomocy unijnej już w latach 1994-1999. W pierwszym kwartale 2005 r. został opublikowany artykuł pt. „Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich” autorstwa Barbary Wieliczko, który porusza bardzo zbliżoną tematykę [9]. Jednakże celem niniejszej publikacji jest przedstawienie podstawowych problemów związanych z ewaluacją, które napotkały pozostałe kraje członkowskie podczas sporządzania oceny programów obowiązujących we wcześniejszym okresie programowania (2000-2006). Synteza doświadczeń ewaluatorów z krajów „starej” Unii może przyczynić się do uniknięcia podobnych trudności przy ocenie programów operacyjnych realizowanych w Polsce.

Istota, umocowanie prawne oraz cele ewaluacji

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej sektor rolniczy uzyskał możliwość pozyskiwania znacznych środków finansowych, mających na celu zarówno bezpośrednie wspieranie dochodów rolników, jak i dofinansowanie działalności inwestycyjnej. Biorąc pod uwagę potrzeby polskiego rolnictwa, występującą lukę inwestycyjną oraz konieczność dostosowania gospodarstw do wymogów środowiskowych i dobrostanu zwierząt stawianych przez Unię Europejską (wynikających z wymogów instrumentu *cross-compliance*), jak najpełniejsze wykorzystanie przysługujących środków powinno stać się celem nadrzędnym wdrażania polityki strukturalnej.

Jednym z podstawowych warunków przyznania pomocy finansowej przez Unię Europejską, jak już wspomniano we wstępie, jest konieczność przeprowadzenia oceny skuteczności jej wykorzystania. Wymóg ewaluacji został nałożony na wszystkie kraje członkowskie przez Komisję Europejską poprzez inicjatywę *Sound Efficient Management 2000 (SEM)*. Podstawowym źródłem finansowania procesu ocen jest Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

Jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia ewaluacja przysparza pewnych problemów. Komisja Europejska powołuje się na kilka podstawowych definicji [1]:

„Krytyczne i niezaangażowane spojrzenie na cele i sposób, w jaki są one osiąganym” (*HM Treasury*);

„Przeprowadzić ewaluację polityki, to zbadać, czy wdrożone przez program środki prawne, administracyjne i finansowe umożliwiły osiągnięcie zakładanych efektów danej polityki oraz przypisanych jej celów” (*Conseil Scientifique de l’Evaluation*);

„Proces, który ma na celu określenie, w sposób systematyczny i obiektywny, jak to tylko możliwe, trafności, skuteczności i efektów danej działalności w stosunku do jej celów” (ONZ);

„Systematyczne stosowanie metody badawczej w naukach społecznych, mającej na celu ocenienie koncepcji, zaprojektowania, wdrażania i użyteczności programów publicznych” (Rossi, Freeman);

„Niezależne, obiektywne badanie kontekstu, celów, rezultatów, działań i wdrożonych środków, w celu wyciągnięcia wniosków na przyszłość, które mogą być szerzej zastosowane” (słownik MEANS);

„Ocena działań publicznych w zależności od ich rezultatów, oddziaływania i potrzeb, które mają zaspokoić” (Komisja Europejska);

„Przeprowadzić ewaluację polityki, to sformułować ocenę jej wartości” (Viveret).

Na potrzeby tego artykułu przyjęto następującą definicję ewaluacji, będącą modyfikacją definicji sformułowanej przez Komisję Europejską, według której ewaluacja to „systematyczna i obiektywna ocena trwającego lub zakończonego projektu, programu lub polityki, ich kształtu, procesu wdrażania oraz rezultatów przy wykorzystaniu odpowiednio do tego celu skonstruowanych mierników i standardów”. Oceny mają na celu między innymi poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony [7]. Ze względu na znaczną liczbę istniejących ujęć omawianego pojęcia, zaistniała konieczność wyznaczenia podstawowych cech, którymi powinien się wyróżniać każdy proces ewaluacji. Zdaniem Komisji Europejskiej, ewaluacja powinna być [1]:

- analityczna – oparta o uznane metody badawcze;
- systematyczna – dokładne zaplanowanie i systematyczne wykorzystywanie wyznaczonych technik;
- rzetelna – na podstawie tych samych danych odrębne grupy ewaluatorów powinny dojść do tych samych wniosków;
- skoncentrowana na problemach – powinna odnosić się do istotnych problemów dotyczących trafności, efektywności i skuteczności programu;
- przydatna dla użytkowników – powinna dostarczać użytecznych informacji dla osób podejmujących decyzje w różnych warunkach politycznych i przy odmiennym dostępie do zasobów.

Warto tutaj również podkreślić, że ewaluacja musi mieć cele praktyczne, które polegają na systematycznym dostarczaniu określonych informacji, dzięki wykorzystaniu technik analitycznych.

Nadrzędnym celem dokonywania oceny jest „stałe ulepszanie skuteczności i efektywności interwencji publicznej, rozumiane nie tylko w kategoriach pozytywnych skutków społecznych lub gospodarczych związanych bezpośrednio z Planem, lecz także zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez władze publiczne” [5]. Można zatem stwierdzić, że celem tym jest wzrost jakości podejmowanych działań oraz poprawa relacji koszty-korzyści (*value-for-money*). Do realizacji celu nadrzędnego przyczyniają się cele główne, które w pierwszej

kolejności obejmują rozpropagowanie wiedzy na temat ewaluacji w polskiej administracji, przyczyniając się tym samym do budowy potencjału ewaluacyjnego, dzięki któremu możliwe będzie dokonanie oceny efektywności, skuteczności oraz długofalowych skutków działań realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 oraz Narodowej Strategii Spójności (NSS) na lata 2007-2013. Ponadto, wyniki ewaluacji powinny być źródłem wszelkich niezbędnych danych do procesu decyzyjnego w sprawach polityki regionalnej oraz oceny zasadności i znaczenia podjętych działań, a także oceny ich wpływu na społeczeństwo [5]. W najszerszym kontekście cele ewaluacji [1] sprowadzają się do:

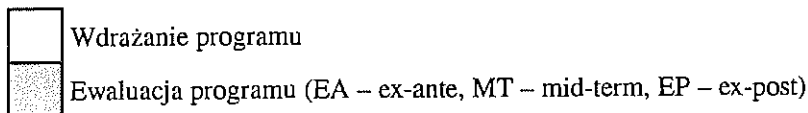
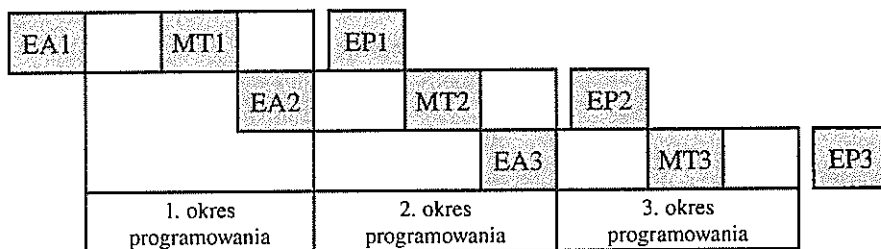
- usprawnienia zarządzania – ocena i ewentualna modyfikacja procesu wdrażania programu;
- sprecyzowania i egzekwowania odpowiedzialności – koncentracja na oddziaływaniach programu oraz na stopniu realizacji zamierzonych efektów z uwzględnieniem ich relacji do kosztów;
- wsparcia alokacji zasobów finansowych – dokonanie ewentualnych przesunięć środków finansowych z programów nieefektywnych, bądź cieszących się mniejszym zainteresowaniem, do programów skuteczniejszych i bardziej adekwatnych w stosunku do bieżących potrzeb.

Ze względu na szeroki zakres pojęcia ewaluacja, ocena ta ma duży zasięg przedmiotowy. W praktyce jednak w sektorze publicznym ewaluację przeprowadza się na poziomie projektów, programów oraz – w najszerszym zakresie – na poziomie polityki. W artykule niniejszym skoncentrowano się wyłącznie na ewaluacji w odniesieniu do programów operacyjnych.

Ogólne postanowienia w sprawie oceny programów operacyjnych w ramach funduszy strukturalnych zawiera cytowane już wcześniej rozporządzenie Rady Unii Europejskiej (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r., Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) dla Polski na lata 2004-2006, ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, a także nowo przyjęte dokumenty Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 uchylające poprzednie rozporządzenie (1260/1999). Wymienione dokumenty zawierają trzy podstawowe typy ewaluacji (por. rys. 1) [11]:

- ocena szacunkowa (*ex-ante*) – przed rozpoczęciem realizacji;
- ocena w połowie okresu realizacji (*mid-term*);
- ocena pełna (*ex-post*) – po zakończeniu okresu realizacji.

Dodatkowo, decyzją Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty oraz instytucji zarządzających programami operacyjnymi, mogą być wykonywane oceny uzupełniające (tzw. ewaluacje *on-going*), w celu dostarczenia niezbędnych informacji wspierających proces zarządzania programami oraz rozwiązania ewentualnych problemów pojawiających się w okresie realizacji.



Rys. 1. Ewaluacja ex-ante, mid-term i ex-post a wdrażanie programu.

Źródło: [2].

Ponadto, można jeszcze dokonać innych podziałów ewaluacji według odmiennych kryteriów. Ze względu na rodzaj pytań, na które mają odpowiedzieć oceniający, ewaluację dzieli się na [1]:

- formującą – badającą metodę zarządzania programem i wprowadzającą niezbędne uprawnienia, będące wskazówkami dla osób zarządzających;
- podsumowującą – określającą skuteczność programu dla celów informacyjnych dla podmiotów zewnętrznych, bezpośrednio bądź pośrednio zainteresowanych efektami wdrożenia programu.

Z uwagi na podmiot dokonujący oceny, ewaluację dzieli się na:

- wewnętrzną – przeprowadzaną przez pracowników organizacji zajmującej się również wdrażaniem programu;
- zewnętrzną – zleconą firmie specjalizującej się w dokonywaniu tego rodzaju ocen.

Choć obie wyżej wymienione metody oceny mają swoje wady i zalety (por. tab. 1), najczęściej stosuje się ewaluacyjną zewnętrzną, głównie ze względu na wymogi prawne oraz jej bezstronność.

Korzyści i ograniczenia ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej

Ewaluacja zewnętrzna	Ewaluacja wewnętrzna
	Korzyści
Obiektywność badania	Dobra znajomość programów i zasad ich realizowania przez ewaluatora
„Świeże spojrzenie” na ewaluowany program, nowe pomysły, niekonwencjonalne rozwiązania	Większe zainteresowanie wdrażaniem i monitorowaniem rekomendacji przedstawionych w raporcie ewaluacyjnym
Wiedza ekspercka i umiejętności	Zdobywanie know-how przez pracowników instytucji realizującej program w dziedzinie ewaluacji
Ewaluacja możliwa nawet przy ograniczonych zasobach instytucji zlecającej badania	Bezpośrednia kontrola nad procesem ewaluacji
	Niższe koszty niż w przypadku ewaluacji zewnętrznej
	Ograniczenia
Wyższe koszty niż w przypadku ewaluacji wewnętrznej	Możliwa subiektywność ocen
Ograniczona kontrola instytucji zarządzającej nad przebiegiem badania	Ograniczona liczba narzędzi możliwych do wykorzystania w badaniu
Ograniczona liczba wyspecjalizowanych instytucji	Niebezpieczeństwo schematycznego podejścia do kolejnych badań
	Długotrwałe zaangażowanie pracowników w badanie

Źródło: [2].

Za przeprowadzenie ewaluacji odpowiedzialny jest kraj członkowski lub Komisja Europejska, w zależności od przypadku, zgodnie z ustanowioną w art. 13 Rozporządzenia Rady (1083/2006) zasadą proporcjonalności.

Charakterystyka procesu ewaluacji

Polskie doświadczenia w zakresie przeprowadzania ocen są jeszcze stosunkowo nieduże, co bezpośrednio wynika z braku takiego wymogu w odniesieniu do pomocy krajowej. Bezpośrednim skutkiem tej sytuacji są niedostateczne umiejętności z zakresu ewaluacji wśród polskiej administracji. Na dzień dzisiejszy w Polsce dokonano tylko jednej oceny. Była to ocena *ex-ante* NPR na lata 2004-2006 przeprowadzona w 2002 r. Ewaluacji, o której mowa, dokonano przy współpracy polskich i francuskich ekspertów. Ocena szacunkowa dokonywana jest każdorazowo w okresie poprzedzającym realizację programów, w celu właściwego przygotowania niezbędnych do uruchomienia programu dokumentów. Bazuje ona na zidentyfikowaniu mocnych i słabych stron państwa bądź regionu. Do szczegółowych zadań analizy *ex-ante* należy [11]:

- ocena sytuacji społeczno-gospodarczej, sytuacji na krajowym rynku pracy z uwzględnieniem szans zawodowych kobiet i mężczyzn;

- ocena stanu środowiska naturalnego wraz z rozwiązaniami zapewniającymi zgodność z krajową i wspólnotową polityką w tym zakresie.

Rezultaty ewaluacji wstępnej są uwzględniane przy ostatecznym przygotowaniu NPR.

Ocena *mid-term* powinna być przeprowadzana w ciągu roku po upływie połowy okresu realizacji. Obejmuje ona analizę [11]:

- efektywności wykorzystania środków;
- skuteczności w zakresie osiągania założonych celów;
- oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą ze szczególnym uwzględnieniem poziomu zatrudnienia;
- funkcjonowania systemu realizacji.

Ze względu na fakt, że okres realizacji Sektorowych Programów Operacyjnych w nowych krajach członkowskich wynosił zaledwie trzy lata, zrezygnowano z przeprowadzenia pełnej oceny *mid-term*, jedynie – zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej – powinno zostać dokonane uaktualnienie ewaluacji, w celach zdobycia doświadczenia w przeprowadzaniu procedury ewaluacyjnej.

Ocena *ex-post* programów operacyjnych wdrażanych w latach 2004-2006 powinna być przeprowadzona najpóźniej w ciągu 3 lat od momentu zakończenia okresu ich realizacji, w celu dokonania podsumowania i całościowej oceny skutków dla gospodarki. Badanie takie zostanie przeprowadzone przez niezależną grupę ekspertów przy współpracy z Komisją Europejską oraz Instytucjami Zarządzającymi Podstawami Wsparcia Wspólnoty i programami operacyjnymi. Opinia ta będzie uwzględniała wyniki wcześniejszych ewaluacji przeprowadzonych przed i w trakcie okresu wdrażania. Ewaluacja pełna służy ocenie stopnia wykorzystania dostępnych zasobów, osiągnięcia założonych efektów oraz efektywności podjętych działań. Ponadto, dzięki ocenie całościowej możliwe jest wyciągnięcie wniosków dotyczących przyczyn sukcesu lub porażki podjętych działań, a także ocena trwałości osiągniętych efektów. Dzięki niej możliwe będzie lepsze dostosowanie programów unijnych do istniejących potrzeb oraz pełniejsze wykorzystanie środków finansowych w kolejnych okresach programowania (mimo iż wyniki oceny *ex-ante* programów na lata 2007-2013 będą dostępne, zanim zostanie dokonana ocena *ex-post* za lata 2004-2006).

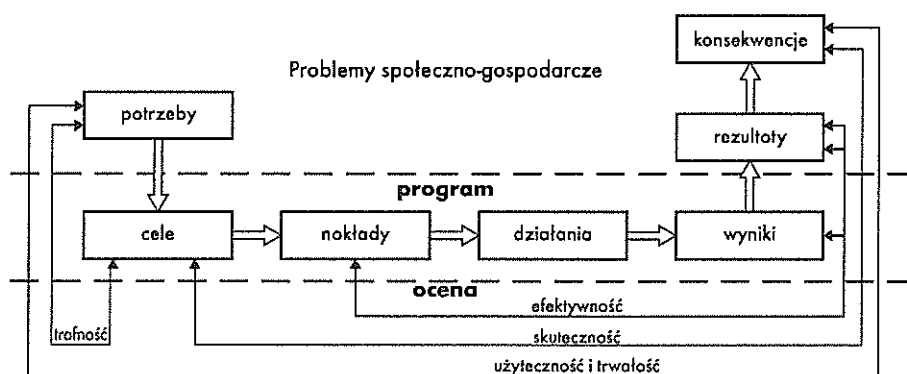
Aby umożliwić spójną realizację ocen we wszystkich krajach członkowskich, Komisja Europejska przygotowała szereg wytycznych (tzw. *working papers*), informujących o procedurach i narzędziach wykorzystywanych przy ocenie. Wytyczne te są na bieżąco aktualizowane zgodnie z potrzebami. Generalnie należy stwierdzić, że ewaluacja programów operacyjnych polega głównie na ocenie logiki działania danego programu. Ponadto, w celu ujednoczenia procesu ewaluacji, Komisja Europejska przygotowała zestaw pytań ewaluacyjnych¹ (*common evaluation que-*

¹ Pytania ewaluacyjne przygotowane dla działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” zostały przedstawione w artykule pt. „Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich” B. Wieliczko, 2005.

stions), które służą za podstawę oceny programów [9]. Podstawowe aspekty oceny dotyczą efektywności wykorzystania nakładów, stopnia osiągnięcia zamierzonych celów oraz efektów, jakie zostały osiągnięte, ich oddziaływania na społeczeństwo oraz czasu oddziaływania. W kolejnym etapie oceny, ewaluatorzy starają się uzyskać odpowiedź na pytania dotyczące [1]:

- trafności – w jakim stopniu wyznaczone cele działania programu są zgodne ze stale zmieniającymi się potrzebami;
- efektywności – stopień gospodarności przy wykorzystaniu nakładów, które przekładają się na efekty;
- skuteczności – w jakim stopniu oddziaływanie programu przyczyniło się do osiągnięcia wyznaczonych celów;
- użyteczności – w jakim stopniu oddziaływanie programu jest spójne z potrzebami grupy docelowej;
- trwałości – oczekiwany okres oddziaływania programu.

Na rysunku 2 przedstawiono zależność pomiędzy wyżej wymienionymi aspektami a poszczególnymi etapami ewaluacji programu.



Rys. 2. Kluczowe zagadnienia ewaluacyjne.

Źródło: Ewaluacja programów [1].

Jak wynika z przedstawionego schematu, zarówno etapy programu jak i odpowiadające im aspekty oceny podzielone są na trzy różne poziomy:

- oceny – przy wykorzystaniu narzędzi analitycznych ewaluatorzy dokonują oceny według wyznaczonych obszarów;
- programu – poziom ten dotyczy etapów wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, wychodząc od zdefiniowania celów, poprzez poniesienie nakładów i realizację działań aż do osiągnięcia pożądaných wyników;
- problemów społeczno-gospodarczych – na tym etapie formułowane są potrzeby grupy docelowej oraz konfrontowane są rezultaty i konsekwencje działań z określonymi potrzebami.

Na podstawie kryterium trafności bada się stopień dopasowania wyznaczonych celów do zidentyfikowanych potrzeb. Na tym etapie podejmowane są decyzje dotyczące dokonywania ewentualnych zmian w programie oraz rozpatrywane są wszelkie jego warianty. Badanie to także uwzględnia uniwersalność celów w stosunku do zmieniających się potrzeb.

Ocena efektywności polega na dokonaniu porównania pomiędzy poniesionymi nakładami a osiągniętymi wynikami i rezultatami. Przy badaniu efektywności ewaluatorzy powinni zadać podstawowe pytanie dotyczące aspektu racjonalizacji, tzn. czy te same korzyści można uzyskać mniejszym nakładem, bądź czy poniesiony nakład pozwala na osiągnięcie większych korzyści. Powinni również ocenić, czy podobne rezultaty nie byłyby osiągnięte niezależnie od istnienia programu. Zjawisko to nosi nazwę *deadweight effect* (efekt biegu jałowego, efekt zdarzenia niezależnego) i jest najczęściej skutkiem niedopasowania mechanizmów działania, zarówno do potrzeb jak i konkretnych grup beneficjentów. W przypadku wielu programów praktycznie nie istnieje możliwość eliminacji efektu *deadweight*, niemniej jednak stanowi on jeden z podstawowych problemów ewaluacyjnych. W celu oceny efektywności (z uwzględnieniem efektu *deadweight*) należy odnieść wyniki badań rezultatów programu do wyników uzyskanych w porównywalnej grupie, w której dany program nie został zastosowany (tzw. *benchmarks*). Ten etap oceny często przysparza wielu trudności oceniającym, głównie ze względu na dobór kryteriów wyodrębniania grupy odniesienia.

Z punktu widzenia skuteczności dokonuje się oceny sposobu oddziaływania programu w relacji do wyznaczonych celów. Na tym etapie pojawia się kolejny problem, a mianowicie konieczność precyzyjnego sformułowania jednoznacznych i spójnych z potrzebami celów. Procedura ta jest dość skomplikowana i wieloetapowa, a warunkiem jej właściwego przeprowadzenia jest dokładne określenie potrzeb. W kolejnym kroku wyznacza się cele cząstkowe, które w konsekwencji mają doprowadzić do realizacji celu głównego, podlegającego ewaluacji. W proces wyznaczania celów powinni być zaangażowani zarówno ci, którzy podejmują decyzje odnośnie wyznaczania kierunków polityk oraz sami oceniający, którzy powinni czuwać nad prawidłowym sformułowaniem celu, umożliwiającym późniejszą ocenę zarówno jakościową jak i ilościową. Innym problemem związanym z efektywnością jest ograniczenie się do badania jedynie pozytywnych efektów programu. Częstość jednak mamy do czynienia z nieprzewidywanymi bądź nawet negatywnymi efektami. Zadaniem ewaluatora jest zatem całościowe spojrzenie na rezultaty programu, nie tylko pod kątem grupy docelowej, ale też w szerszym kontekście. Konieczne jest także ustalenie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy założeniami programu a osiągniętymi efektami, zarówno pozytywnymi jak i negatywnymi.

Oceny efektywności i skuteczności mają charakter komplementarny. Oznacza to, że ocena efektywności jest konieczna, nawet jeżeli program okazał się być skutecznym. Może ona bowiem wykazać, że osiągnane wyniki, mimo zdolności z wyznaczonym celem, są niższe od potencjalnych (możliwych do osiągnięcia w danych warunkach).

W ostatnim etapie ocenie podlega użyteczność, która wskazuje na stopień powiązania oddziaływania programu z wcześniej zdefiniowanymi potrzebami. Użytecznymi są tylko te programy, które w sposób pożądaný oddziałują na grupę docelową. Badanie to powinno weryfikować zgodność z zasadą subsydiarności, co oznacza, że ewaluatorzy mają za zadanie sprawdzić, czy dany program jest wdrażany na właściwym szczeblu administracyjnym, pozwalającym na uzyskanie najwyższej użyteczności. Kolejnym niezmiernie istotnym aspektem związanym z użytecznością jest problem trwałości efektów programu. Nawet jeżeli oddziaływanie programu będą doskonale korespondować z potrzebami grupy docelowej, jego użyteczność będzie oceniona nisko, jeżeli nie będzie miał on dostatecznej trwałości i nie będzie zorientowany na perspektywiczne działania.

Innymi zagadnieniami, na które ewaluatorzy powinni zwrócić szczególną uwagę, są efekty przesunięcia i substytucji, które przejawiają się osiągnięciem celów przez grupę docelową kosztem innych osób lub obszarów. Efekt substytucji polega na zastąpieniu podmiotów nie korzystających ze wsparcia grupami, które są beneficjentami danego programu. Z kolei efekt przesunięcia przejawia się niwelowaniem pozytywnego oddziaływania programu na grupę docelową poprzez wywoływanie odwrotnego efektu oddziałującego na inną grupę. Dla zobrazowania omawianych efektów warto przytoczyć przykład podany przez autorów przewodnika dotyczącego ewaluacji *mid-term* i *ex-post*, według którego efekt substytucji powstaje na skutek wspierania miejsc pracy poprzez ich subsydiowanie. W danym przedsiębiorstwie pracownicy korzystający z subsydiów mogą przejąć wakaty, utrudniając tym samym uzyskanie zatrudnienia osobom, które z takiej pomocy nie korzystają. Z efektem przesunięcia mamy do czynienia wtedy, gdy na przykład przedsiębiorstwo korzystające z programu subsydiowania miejsc pracy może wkroczyć i stopniowo przejąć rynek swojego konkurenta, który nie korzysta z subsydiów, co skutkuje koniecznością obniżenia zatrudnienia w tymże przedsiębiorstwie.

Jak wspomniano wcześniej, proces przeprowadzenia ewaluacji jest złożony. Można go podzielić na następujące etapy [2]:

- strukturyzacja,
- obserwacja,
- analiza,
- ocenianie.

Strukturyzacja polega na dokładnym przeanalizowaniu logicznej struktury programu, a następnie przyporządkowaniu poszczególnym zagadnieniom (pytaniom) ewaluacyjnym odpowiednich kryteriów i mierników. W tej fazie najczęściej stosuje się analizę SWOT oraz matrycę logiczną do identyfikacji oczekiwanych efektów programu. W kolejnym etapie, zwanym obserwacją, wyznacza się zakres oceny oraz zbiera się dane (wtórne – pochodzące najczęściej z systemu statystyki publicznej lub monitoringu, bądź pierwotne). W tej fazie stosuje się takie narzędzia, jak [2]:

- badania ankietowe,
- wywiady pogłębione,
- zogniskowane wywiady grupowe,

- studia przypadków,
- obserwację uczestniczącą,
- wykorzystanie danych z systemu monitoringu.

Następnie, w etapie zwanym analizą, interpretuje się zebrane dane, dokonując tym samym oceny efektów uzyskanych w programie. Na tym poziomie najważniejszym zadaniem ewaluatora jest rozróżnienie pomiędzy efektem brutto a efektem netto programu. Efekt brutto jest to całkowity efekt realizacji programu, natomiast kalkulacja efektu netto polega na dokonaniu korekty o efekty *deadweight*, substytucji i przesunięcia. W celu dokonania analizy stosuje się następujące narzędzia [2]:

- grupy porównawcze,
- systemy informacji geograficznej,
- modele makroekonomiczne,
- metody statystyczne,
- analizę *shift-share* (przesunięć udziałów).

W ostatnim etapie oceniania formułuje się wnioski i rekomendacje na podstawie porównania osiągniętych efektów z wyznaczonymi kryteriami. Dzięki temu ewaluatorzy są w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy dany program zakończył się sukcesem czy porażką. Dokonanie takowej oceny jest możliwe dzięki zastosowaniu takich narzędzi, jak [2.]:

- panel ekspertów,
- analiza wielokryterialna,
- *benchmarking*,
- analiza kosztów i korzyści,
- analiza kosztów i efektywności.

W końcowym etapie prac ewaluacyjnych, eksperci przygotowują raport z dokonanej oceny, który zawiera wyniki, wnioski oraz – co najważniejsze – rekomendacje.

Rekomendacje dla polskich ewaluatorów płynące z doświadczeń krajów UE-15

Jak już wspomniano wcześniej, doświadczenie Polski w przeprowadzaniu ocen ewaluacyjnych jest obecnie niewielkie. Aktualnie w końcowej fazie przygotowania jest ocena *ex-ante* programów na lata 2007-2013 oraz prowadzone są przygotowania do oceny *ex-post*. O tym, że proces ewaluacji jest skomplikowany i przysparza wielu trudności, przekonały się już kraje UE-15. Ich doświadczenie w tym zakresie jest dużo bogatsze, dlatego też kraje nowo przyjęte powinny bazować na sprawdzonych już rozwiązaniach. Szczegółne znaczenie ma umiejętność uczenia się na błędach, tak aby nie powielać niedoskonałych rozwiązań. W celu opracowania optymalnego sposobu dokonywania ocen należy uprzednio przeanalizować dokładnie, z jakiego rodzaju problemami musiały się uporać państwa mające już pewne doświadczenie².

² Niektóre wymienione w tym artykule problemy zostały również opisane w artykule B. Wieliczko, 2005.

Z praktyki wielu krajów UE wynika, że jednym z największych problemów było uzyskiwanie danych adekwatnych do oceny, a przy tym wiarygodnych. Dlatego też istotny jest precyzyjny projekt systemu monitorowania programów operacyjnych, który będzie dostarczał istotnych danych w odpowiednim momencie. Ponadto, ewaluatorzy zawczasu powinni określić, jakiego rodzaju informacji będą potrzebować do przeprowadzenia kompleksowej oceny. Dane te powinny przede wszystkim dotyczyć wpływu zrealizowanych w ramach programu inwestycji na sytuację konkretnych gospodarstw rolnych oraz całego sektora rolnego. Co więcej, informacje dostarczone przez system monitorujący powinny umożliwić przeprowadzenie kompleksowej oceny, nie tylko jakościowej ale i ilościowej, z wykorzystaniem zaawansowanych metod analitycznych. Z punktu widzenia oceny wpływu programu na sytuację społeczno-ekonomiczną rolników, ewaluatorzy powinni zestawić sytuację w gospodarstwach, w których zrealizowano inwestycje oraz w tych, które nie były beneficjentami programu, przy założeniu porównywalności tych gospodarstw. Dlatego też powinni oni mieć dostęp do dokumentacji obu typów gospodarstw, tymczasem okazuje się, że istnieją pewne problemy z pozyskaniem informacji na temat gospodarstw niezaangażowanych w realizację programu. Odrębną kwestią są metody doboru porównywalnych gospodarstw, które często budzą kontrowersje i w wielu przypadkach stanowią przyczynę podważenia jakości analizy. Obowiązek dostarczania wiarygodnych i kompletnych danych powinien spoczywać na rolnikach, podczas gdy częstokroć są oni zobowiązani do prowadzenia rachunkowości, jednakże bez wymogu sporządzania cyklicznych sprawozdań na potrzeby systemu monitorującego.

Innego rodzaju problemy mają charakter organizacyjny bądź metodologiczny. Wielokrotnie podkreśla się, że środki przeznaczone na pokrycie kosztów ewaluacji są niewystarczające. Podobne zastrzeżenia ewaluatorzy zgłaszają w odniesieniu do czasu przeznaczanego na dokonanie oceny. Ich zdaniem ocena *ex-post* powinna być przeprowadzana w okresie późniejszym, który umożliwi pełne zbadanie wpływu zrealizowanych inwestycji na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolniczych oraz sektora rolnego. Ponadto, wielu specjalistów w tej dziedzinie podkreśla znaczenie kalkulacji efektu netto inwestycji. Tymczasem większość jednostek oceniających ogranicza się do kalkulacji efektu całkowitego, bez dokonania korekty o efekty *deadweight*, przesunięcia i substytucji, co nie pozwala na wiarygodną ocenę programu.

Dla usprawnienia całego procesu zaleca się, aby w procesie oceny brały udział także osoby, które odpowiedzialne są za podejmowanie decyzji. Z drugiej strony ewaluatorzy powinni koncentrować się nie tylko na metodologicznych aspektach, ale także uwzględniać postulaty i potrzeby decydentów. W ten sposób możliwe jest wypracowanie spójności procesu oraz obopólne zrozumienie potrzeby ewaluacji, a także konieczności zastosowywania się do rekomendacji z niej płynących. Dodatkowo wskazane jest stosowanie studiów przypadków w celu propagowania dobrych praktyk w dziedzinie oceniania.

Nie ulega wątpliwości, że podstawą sprawnej ewaluacji jest wyznaczenie precyzyjnych i jasnych celów, a także postawienie właściwych pytań ewaluacyjnych

oraz możliwość ich elastycznego dostosowania do aktualnych potrzeb. Dlatego też można stwierdzić, że największe znaczenie ma ocena *ex-ante*, dzięki której możliwe jest precyzyjne zaplanowanie realizacji całego programu. Podobnie ocena *mid-term* może przyczynić się do poprawy skuteczności dzięki wprowadzeniu odpowiednich środków zaradczych w związku z pojawiającymi się problemami w okresie programowania. Natomiast ocena *ex-post*, w odczuciu wielu specjalistów, odgrywa mniejszą rolę. Jej głównym zadaniem jest zaopiniowanie efektywności wydatkowania publicznych pieniędzy. Co więcej, ze względu na termin przeprowadzania tejże oceny nie ma możliwości uwzględnienia rekomendacji sporządzonych na jej podstawie w następnym okresie programowania. Stąd nasuwa się wniosek, że ocena *ex-post* powinna mieć charakter całościowy i długofalowy. Powinna być sporządzana w oparciu nie tylko o ostatni okres programowania, ale także powinna uwzględniać wcześniejsze programy, dzięki czemu mogłaby stanowić nieocenione źródło informacji dla przyszłych decydentów.

Zgodnie z zaleceniami krajów UE-15, władze wszystkich krajów członkowskich powinny wspólnie poszukać odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie zagadnienia są istotne z punktu widzenia ewaluacji?
2. Jaki wpływ na ewaluację ma administracja?
3. Czy proces ewaluacji powinien być w mniejszym lub większym stopniu umiędzynarodowiony?

W odniesieniu do pierwszego pytania, w poszukiwaniu aspektów istotnych w procesie ewaluacji, należałoby się zająć następującymi zagadnieniami:

- a) Co stanowi bariery inwestycyjne dla właścicieli gospodarstw rolnych oraz czy rzeczywiście potrzebują one publicznego wsparcia inwestycyjnego?
- b) Które z osiągniętych efektów bezpośrednio wynikają z wprowadzenia programu, a które są od niego niezależne (*deadweight effect*)?
- c) Czy efekty powinny być mierzone na poziomie gospodarstwa, czy sektora rolnego?
- d) Jakie efekty uzyskano w programie?

Starając się odpowiedzieć na powyższe pytania, należy uprzednio rozstrzygnąć, czy dofinansowanie w ramach programu operacyjnego jest przeznaczone jedynie na realizację dochodowych przedsięwzięć. W rolnictwie problem ten nie jest tak jednoznaczny jak w przypadku innego rodzaju przedsiębiorstw. Tutaj musimy uwzględnić również, a może przede wszystkim, charakterystykę tego sektora i jego znaczenie dla utrzymania równowagi całej gospodarki, a także jego wpływ na środowisko naturalne, z czym wiążą się coraz bardziej restrykcyjne wymogi, głównie inwestycyjne. Co więcej, na dochodowość przedsięwzięć inwestycyjnych w rolnictwie w znacznej mierze wpływają ceny artykułów rolnych, które determinują wysokość przychodów oraz ceny środków do produkcji będące składnikiem kosztów. Zatem może okazać się, że ocena dochodowości danego przedsięwzięcia jest niewiarygodna, ponieważ kalkulacja nie została oczyszczona z efektu wzrostu bądź spadku cen produktów rolnych lub środków do produkcji. Podobnie, przy ocenie dochodowości powinny być również oceniane efekty zewnętrzne, które wynikają z realizacji danego przedsięwzięcia. Oznacza to, że rachunek przeprowadzony na poziomie gospodarstwa może

być nieadekwatny ze względu na brak uwzględnienia dodatkowych korzyści bądź uciążliwości dla otoczenia, będących skutkiem inwestycji. Kolejnym ważnym i wielokrotnie poruszonym w tym artykule zagadnieniem, które powinno być rozstrzygnięte przy odpowiedzi na powyższe pytanie, jest ocena efektu *deadweight*. Innymi słowy, zadaniem oceniających jest sprawdzenie, czy podobny rezultat nie mógłby zostać osiągnięty bez realizacji programu operacyjnego. W końcu, rozstrzygając kwestię dochodowości, należy odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu wsparcie inwestycyjne gospodarstw ma mieć charakter socjalny, zapewniający egzystencję również mniej wydolnym jednostkom, a w jakim ma się skupiać na promocji tych najsilniejszych, o dużym potencjale dochodowym. Należy przecież mieć na uwadze, że zgodnie z tendencjami unijnymi, w polskim rolnictwie prawdopodobnie także niedługo ujawni się potrzeba wsparcia inwestycyjnego nie dla celów podniesienia dochodowości, lecz z konieczności wsparcia gospodarstw, które samodzielnie nie będą w stanie utrzymać się na coraz bardziej konkurencyjnym rynku.

W odniesieniu do pytania o wpływ administracji na proces ewaluacji, zdaniem ewaluatorów z krajów UE-15, rozstrzygnięcia wymagają następujące kwestie:

- a) Czy rekomendacje wynikające z ewaluacji będą wypełniane?
- b) Czy politycy będą skłonni do stosowania się do zaleceń?
- c) Czy wskazana jest publiczna dyskusja nad wynikami ewaluacji?
- d) Czy i w jaki sposób wyniki powinny być publikowane?

Z doświadczenia krajów, które mają większą praktykę w przeprowadzaniu tego typu ocen wynika, że częstokroć politycy nie czują się zobligowani do wypełniania zaleceń ewaluatorów. Z tego powodu wskazana jest publiczna dyskusja nad osiągniętymi rezultatami programu, co powinno nakłonić większość decydentów do przywiązywania większej wagi do zaleceń wynikających z oceny. Ponadto, publiczna dyskusja powinna zweryfikować, czy rekomendacje są jasno sformułowane i możliwe do wypełnienia.

Nawiązując do zagadnienia międzynarodowej współpracy w dziedzinie ewaluacji, należy jednoznacznie stwierdzić, że wpłynęłaby ona zdecydowanie korzystnie na organizację samego procesu oraz jakość dokonywanych ocen. Wprawdzie nie ma potrzeby powoływania specjalnej instytucji, która nadzorowałaby tę współpracę, niemniej jednak jednostki dokonujące ocen mogłyby zrzęcać się w specjalnie do tego celu powołane związki, które na zasadzie współpracy cyklicznie wymieniałyby się swoimi doświadczeniami, nowymi osiągnięciami i usprawnieniami wprowadzonymi do systemu. Taka współpraca bez wątplenia pozytywnie przyczyniłaby się do poprawy spójności ocen dokonywanych w poszczególnych krajach, a tym samym umożliwiłaby lepszą porównywalność wyników oraz formułowanie rekomendacji dotyczących szerszej grupy państw.

Podsumowanie

Aktualnie przed Polską stoi spore wyzwanie, które polega na sporządzeniu analizy *ex-post* wszystkich programów operacyjnych, które były realizowane w pierwszym okresie programowania (2004-2006). Część krajów UE-15 podjęła już to zadanie. Analiza ta dostarczy wielu cennych informacji odnośnie efektyw-

ności realizowanych inwestycji, co pozwoli zweryfikować skuteczność programów i ewentualnie wprowadzić niezbędne modyfikacje w działaniach realizowanych w latach 2007-2013. Należy tu jeszcze raz podkreślić zasadność współpracy w tej dziedzinie z pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Odnosi się to w szczególności do oceny *ex-ante*, gdyż – jak wspomniano już wcześniej – odgrywa ona największą rolę w procesie absorpcji środków unijnych i w znacznym stopniu determinuje efektywność ich wykorzystania. Dlatego też, aby nie zmarnować stojącej przed Polską szansy na zmniejszenie luki rozwojowej pomiędzy gospodarstwami w krajach UE-15 a polskimi, należy w jak najpełniejszym stopniu czerpać wiedzę płynącą z doświadczeń innych krajów. Ponadto, szczególną uwagę należy poświęcić dokładnemu zanalizowaniu potrzeb polskiego rolnictwa. Specjaliści w dziedzinie projektowania programów operacyjnych jednogłośnie twierdzą, że podstawą jest tutaj prawidłowo i rzetelnie przeprowadzona analiza SWOT. Zaniedbania w tej fazie mogą doprowadzić do mało efektywnej alokacji środków, która jest nieadekwatna do aktualnych potrzeb, co w późniejszym okresie będzie skutkowało niższą absorpcją środków oraz przede wszystkim nie osiągnięciem założonych zamierzeń. Odrębną kwestią, także wymagającą uwagi, biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, jest zaprojektowanie systemu monitorującego, który będzie w pełni odpowiadał potrzebom związanym z dokonywaniem przyszłych ocen. Brak rzetelnych danych praktycznie wyklucza możliwość zweryfikowania skuteczności programu, co może być bardzo szkodliwe z politycznego, ekonomicznego oraz społecznego punktu widzenia. Co więcej, możliwość zakwestionowania jakości danych wejściowych, na podstawie których sporządzono analizę, stanowi przesłankę do odrzucenia projektu oceny.

Ostatnim aspektem jest kompleksowość i rzetelność, które są podstawowym wyznacznikiem przeprowadzonej oceny. Prawidłowo wykonana ewaluacja w żadnym wypadku nie może pominąć efektów substytucji, przesunięcia i *deadweight*, ponadto powinna uwzględniać efekty zewnętrzne oraz zmiany cen przy kalkulacji dochodowości przedsięwzięć inwestycyjnych w sektorze rolnym.

Z powyższych rozważań wynika, że im szybciej polscy ewaluatorzy nabiorą wprawę w dokonywaniu ocen, tym więcej korzyści z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej będzie płynęło dla rolnictwa i tym szybciej sektor ten będzie w stanie konkurować na wspólnym rynku, co wpłynie korzystnie na całą gospodarkę.

Literatura:

1. Ewaluacja programów wydatków Unii Europejskiej: Przewodnik. Ewaluacja w połowie okresu i *ex-post*, Dyrekcja Generalna ds. budżetu Komisji Europejskiej, 1997 (www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/04_fundusze/wiecej/00_ocena_ex_post.doc).
2. Ewaluacja w PARP. Wytyczne do systematycznej oceny programów realizowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, 2004 (www.parp.gov.pl/EwaluacjaPARPFINAL.doc).
3. Informacja na temat planowanych badań ewaluacyjnych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” (www.fundusze-strukturalne.gov.pl).
4. Opracowanie własne na podstawie dyskusji podczas konferencji: European Workshop on the Evaluation of Farm Investment Support, Braunschweig, 2006.

5. Plan Oceny Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MGiP, 2004 (www.fundusze-strukturalne.gov.pl).
6. Rowiński J.: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów wiejskich a rozwój regionów wiejskich. Materiały niepublikowane, 2006.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.
9. Wieliczko B.: Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr I, 2005.
10. www.arimr.gov.pl.
11. www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
12. Wilkin J.: Sami swoi? Polscy rolnicy w Unii Europejskiej /w:/ „Polska wieś 2006, raport o stanie wsi” (red. J. Wilkin, I. Nurzyńska). Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2006.
13. http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/intro_pages/introduction.htm;

JOANNA NARGIEŁŁO

Institute of Agricultural
and Food Economics –
International Research Institute
Warszawa

EVALUATION OF OPERATIONAL PROGRAMMES SUPPORTING INVESTMENTS IN AGRICULTURE – POLISH PRACTICE AND THE EU-15 EXPERIENCE

Summary

The article presents the significance of conducting the evaluation of operational programmes financed out of the EU's resources. Polish experience in this field has been insufficient so far. Due to this reason it is essential to benefit from the knowledge gained by other EU Member States, especially taking into account the fact that the quality of evaluation depends on the level of utilisation of financial resources and that Polish agricultural sector requires considerable capital expenditures for restructuring.

According to the EU recommendations, each Member State should conduct at least three evaluations: *ex-ante* (before the programming period), *mid-term* (during implementation) and *ex-post* (after the programming period). The procedure for conducting evaluation should be coherent in each country; therefore, the European Commission introduced such documents as working papers, which include specific guidelines that should be followed.

The EU-15 countries have already gained the necessary experience in the field of evaluation and can provide an invaluable source of knowledge for the new members. Taking advantage from this opportunity should not be neglected in order to avoid duplication of common mistakes. This article discusses the most popular problems which appeared in previous and current programming periods and which were faced by the evaluators from the EU-15.