

Miscellanea

JANUSZ ROWIŃSKI

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

OCENY *EX ANTE* I *MID-TERM* PROGRAMU SAPARD W POLSCE

Uwagi wstępne

Polska, tak samo jak inne „nowe” państwa członkowskie, nie ma dużego doświadczenia w wykonywaniu ocen (zwanymi niekiedy z angielska ewaluacjami) programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, współfinansowanych z budżetu UE. Każdy program podlega, zgodnie z przepisami UE, trzykrotnej ocenie przez zespół niezależnych ekspertów. Pierwszą wykonuje się po zakończeniu prac nad projektem programu przez państwo kandydujące, ale przed jego przekazaniem Komisji Europejskiej (ocena *ex ante*), druga jest opracowywana w połowie okresu realizacji (ocena *mid-term*), a trzecia po jego zakończeniu (ocena *ex post*). Polskie programy były poddane takiej ocenie pięciokrotnie. Niezależne zespoły wykonały oceny *ex ante* [5] i *mid-term* [3] programu SAPARD oraz oceny *ex ante* dwóch programów realizowanych w latach 2004-2006: Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój regionów wiejskich” i Programu Rozwoju Regionów Wiejskich. Wykonano także ocenę *ex-ante* Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Z listy tej wynika, że żaden polski program nie przeszedł pełnego cyklu oceny. Pierwszym takim programem będzie SAPARD. Jego ocena *ex-post* znajduje się w ostatniej fazie wykonania.

Przedakcesyjny program SAPARD, realizowany w Polsce i dziewięciu innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, prowadzących w pierwszych latach obecnej dekady negocjacje w sprawie członkostwa, miał odmienny charakter niż programy rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich realizowane w tym samym okresie przez państwa członkowskie. Świadczą o tym jego cele, sformułowane w Rozporządzeniu Rady 1268/199. Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia, pomoc Wspólnoty udzielana państwom kandydującym za pośrednictwem SAPARDU, miała umożliwić: (1) sprawne wprowadzanie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej i polityk z nią związanych oraz (2) rozwiązywanie przez państwa kandydujące najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich. Tymczasem programy rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, opracowane przez państwa członkowskie w tym samym okresie co SAPARD i mające ten sam hory-

zont planistyczny (lata 2000-2006), miały na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich¹.

Konsekwencją odmiennych celów był również odmienny zakres programów realizowanych przez państwa kandydujące i państwa członkowskie. Natomiast podobne były podstawowe zasady planowania. Rada i Komisja w swoich rozporządzeniach, stanowiących podstawę prawną programów, ustalały między innymi listy podprogramów (zwanymi również działaniami – ang. *measures*), które mogły być włączane do programów współfinansowanych ze środków unijnych oraz ogólną kwotę wsparcia z budżetu unijnego. Następnie państwa otrzymujące pomoc, zarówno kandydujące, jak i członkowskie, wybierały z list te podprogramy, które uznały za najważniejsze oraz dokonywały podziału przyznanych przez Radę i Komisję środków finansowych między podprogramy. Realizację rozpoczynano po zatwierdzeniu programu przez Komisję, która dokonywała jego ostatecznej oceny w dialogu z zainteresowanym państwem członkowskim lub kandydującym.

Mimo odmiennych celów i innego zakresu programu SAPARD oraz programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, realizowanych przez państwa członkowskie, podstawowe zasady ewaluacji obu typów programów są takie same. Z dokumentów unijnych wynika bowiem jasno, że istnieją pewne ogólne zasady, mające zastosowanie przy ocenie wszystkich programów rozwoju regionów wiejskich, współfinansowanych z budżetu unijnego. Krytyczne uwagi o ocenach *ex ante* i *mid-term* programu SAPARD mogą mieć zatem również znaczenie praktyczne. Mogłyby być one wykorzystane w pracach Komisji opracowującej szczegółowe instrukcje, jak należy wykonywać ocenę programów zaplanowanych i realizowanych przez państwa członkowskie.

Ewaluacja programu SAPARD – uwagi ogólne

Oceny *ex ante* i *mid-term* SAPARD-u były wykonywane zgodnie z wytycznymi, przygotowanymi przez Dyрекcję Generalną Rolnictwa Komisji Europejskiej. W podstawowym, niezwykle lakonicznym dokumencie (niespełna 5 stron oraz 3 strony aneksu, w którym podano w formie planu obowiązujący zakres oceny), poświęconym ocenie *ex ante*², zdefiniowano ją następująco: „Ocena przed wprowadzeniem w życie pomaga ocenić cele planu, trafne ustalenie potrzeb, oczekiwane efekty współfinansowanych projektów oraz zgodność proponowanej strategii i wybranych celów z sytuacją regionu albo dziedziny gospodarki. Ścisłej wyrażając tę myśl, ocena przed wprowadzeniem w życie pomaga ocenić kluczowe kwestie proponowanej pomocy, takie jak jej racjonalność (*rationale*), trafność (*relevance*), wewnętrzną logikę (*coherence*) oraz – o ile to możliwe – potencjalną skuteczność (*effectiveness*) i efektywność (*efficiency*) wspomaganych działań. Ocena odnosi się

¹ Council Regulation No 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. O.J.L160. 26.6.1999, p. 80-102.

² *SAPARD Prior Appraisal ...* [6]. W dalszych przypisach i tekście instrukcję tę określa się terminem „Prior”.

do ogólnych celów SAPARD-u uwzględniających wprowadzanie w życie *acquis communautaire* z dziedziny Wspólnej Polityki Rolnej i polityk z nią związanych oraz trwałe dostosowanie sektora rolnego i obszarów wiejskich do priorytetów efektywności rynku, jakości zdrowotnej, zatrudnienia i ochrony środowiska, a także do specyficznych potrzeb i priorytetów sformułowanych we wszystkich dokumentach poświęconych programowaniu rozwoju obszarów wiejskich” [6]³.

Znacznie obszerniejsze i zawierające wiele szczegółowych zaleceń są instrukcje, jak wykonywać ewaluację *mid-term* SAPARD-u⁴. Ocena ta: „musi zawierać informacje o realizacji i wpływie (*impact*) programów współfinansowanych z budżetu unijnego”. Ma ona dwa cele: (1) zwiększyć odpowiedzialność (*accountability*) za wykonanie programu i przejrzystość przebiegu jego realizacji uwzględniając potrzeby i zainteresowanie instytucji prawnych i finansowych oraz opinii publicznej, (2) poprawić realizację programów, informując organa planujące oraz podejmujące decyzje o potrzebach, zasadach dostaw i alokacji zasobów [1].

W dalszym fragmencie instrukcji „*Guidelines*” stwierdza się, że „Autorzy ewaluacji muszą przeanalizować takie aspekty programu jak trafność (*relevance*), skuteczność (*effectiveness*), efektywność (*efficiency*), użyteczność (*utility*) i trwałość (*sustainability*) wyników (*results*)”. Trafność ma szczególne znaczenie w analizie *ex ante*, natomiast użyteczność i trwałość wyników w analizie sytuacji *ex post* [1].

Cytowane powyżej i w dalszej części uwag fragmenty wytycznych zawierają terminy, które zostały zdefiniowane w tekście dokumentu „*Prior*” oraz w instrukcji „*Guidelines*” aneks II „Słowniczek terminów ewaluacyjnych”. Umieszczono je w ramce 1.

Ramka 1

Słowniczek terminów ewaluacyjnych

(wybór)

coherence (logika) – ocena, czy nie można by uzyskać lepszego efektu komplementarności lub synergii w ramach programu albo w powiązaniu z innymi programami. Wewnętrzna logika odnosi się do powiązań między różnymi celami programu. Zewnętrzna logika odnosi się do powiązań między ocenianym programem a innymi programami, np. innymi programami pomocy krajowej lub wspólnotowej;

effectiveness (skuteczność) – ocena skutków w relacji do celów ocenianego programu. Działanie jest skuteczne, jeśli założone cele zostały osiągnięte;

³ Cytowane fragmenty instrukcji i innych dokumentów, omawianych w dalszym tekście, przełożył na polski autor artykułu.

⁴ *Guidelines for the Evaluation...* [1]; *Guidelines for the mid-term Evaluation...* [2]. W dalszych przypisach i w tekście pierwszy dokument określa się skrótem „*Guidelines*”, a drugi „*Guidelines mid-term*”.

efficiency (efektywność) – ocena skutków w relacji do nakładów (*inputs*) finansowych lub administracyjnych; odpowiada na pytanie, z jakim skutkiem nakłady zostały zamienione w dobra i usługi (*output*) finansowane przez program. Czy nie można było osiągnąć tego samego wyniku (*result*) przy użyciu mniejszych zasobów (*resources*) lub uzyskać lepszy wynik, stosując dane zasoby;

impact (skutek) – efekty programu w średnim i długim okresie. Efekty mogą być zgodne z oczekiwaniami, nieoczekiwane, pozytywne lub negatywne, przy czym mogą być zależne również od czynników zewnętrznych. Program może wywierać wpływ na bezpośrednich i pośrednich beneficjentów. Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „*Prior*” *impacts* nazwano *global objectives* (ogólnymi celami);

input (nakłady) – zasoby przeznaczone do realizacji programu: środki finansowe, zasoby prawne, organizacyjne i materiałowe;

output (wynik) – wszystkie zasoby finansowane przez program, np. budynki, wyposażenie magazynów, obiekty turystyczne. Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „*Prior*” *outputs* nazwano *operational objectives* (celami operacyjnymi);

rationale (racjonalność) – możliwość uzasadnienia działania koniecznością zaspokojenia potrzeb albo potrzebą rozwiązania problemów społeczno – ekonomicznych; ocena racjonalności przed wejściem w życie polega na zweryfikowaniu, czy zdefiniowane potrzeby oraz problemy rzeczywiście istnieją i na sprawdzeniu, czy nie mogą być rozwiązane lub zaspokojone przy pomocy już prowadzonych działań prywatnych lub publicznych;

relevance (trafność) – właściwe sformułowanie celów programu z punktu widzenia potrzeb gospodarki i problemów społeczno – ekonomicznych, które program powinien rozwiązywać;

result (rezultat) – bezpośredni skutek, możliwy do ustalenia po zakończeniu projektu. Występuje natychmiast po zakończeniu działań publicznych. Np., rezultatem (*result*) powstania lub rozbudowy bazy turystycznej jest wzrost liczby miejsc dla turystów; jeśli zbudowano lub rozbudowano obiekty infrastruktury transportowej wynikiem jest skrócenie czasu podróży. Uwaga: w innym fragmencie dokumentu „*Prior*” *results* nazwano *specific objectives* – specyficznymi celami;

sustainability (trwałość) *of results* – skutki są trwałe, jeśli istnieją w długim okresie po zakończeniu realizacji programu;

utility (użyteczność) – zgodność osiągniętych skutków (*impacts*) z potrzebami wspieranego sektora gospodarki i problemami społeczno-gospodarczymi. W przeciwieństwie do analizy trafności (*relevance*), w analizie użyteczności nie ocenia się działań przez porównanie ich z celami, które mają wspierać.

Ważną zawartą w instrukcji uwagą jest także stwierdzenie, że „w ocenie należy szczególną uwagę przywiązywać do analizy, a nie ograniczać się do przedstawienia finansowych nakładów (*inputs*) oraz bezpośrednich wyników (*outputs*) programu” [1].

Uwagi o ocenie *ex ante* programu SAPARD

Ponieważ programy SAPARD powstawały w trakcie trwającego kilka lat dialogu między państwami kandydującymi a Komisją, przy czym w ostatecznej ich wersji musiały być uwzględnione potrzeby państw kandydujących, zgodne z ogólnymi założeniami polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty, każdy z nich był swoistą mieszanką cech indywidualnych i wspólnych. Cechy wspólne są spowodowane m. in. podporządkowaniem wszystkich programów SAPARD dwóm wymienionym na wstępie celom, a indywidualne wynikają m.in. z wyboru przez każde z państw kandydujących z 15 „działań” (*measures*) wymienionych w Rozporządzeniu Rady 1268/99, tych, które uważało za najważniejsze w jego konkretnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Ponadto, jeśli dwa państwa wybrały to samo działanie, to nie musiało ono spełniać takiej samej roli w każdym z programów. Państwo kandydujące miało bowiem wpływ na ustalenie kręgu potencjalnych osób fizycznych i prawnych, uprawnionych do uzyskania wsparcia z programu, gdyż formułowało szczegółowe propozycje zasad dostępu do środków publicznych, a także proponowało kwotę przeznaczoną na sfinansowanie działania. Jest oczywiste, że kwota przeznaczona na wsparcie projektów, współfinansowanych z działania, decydowała o jego rzeczywistym znaczeniu. Komisja w dalszych pracach nad programem mogła wprowadzić proponować zmiany ustalonych przez państwo członkowskie procedur i wysokości środków, ale na ogół akceptowała propozycje państw kandydujących.

Już stwierdzono, że Komisja zalecała, aby w ocenie *ex ante* szczególną uwagę zwrócić na trafność (*relevance*) opracowanego programu. Nie oznacza to oczywiście, że można w niej było pomijać pozostałe cechy charakterystyczne. Również one powinny być oceniane na podstawie danych istniejących, szacunkowych i prognozowanych, a także przy zastosowaniu metody ekspertów.

W dokumencie „*Prior*” stosunkowo dużo miejsca zajmuje kwestia, jakie zagadnienia powinny być przeanalizowane w ocenie *ex ante*, natomiast brak w nim w zasadzie wskazówek, jakie metody analityczne należy zastosować. Kwestię metodyki ewaluacji SAPARD-u wyraźnie odłożono na później, odsyłając do nie istniejącej jeszcze wówczas instrukcji oceny *mid-term* i *ex post*. Takie stanowisko Komisji musi dziwić, gdyż oznacza, że wykonującym ocenę SAPARD-u *ex ante* pozostawiono praktycznie pełną swobodę wyboru metod analizy. Jeszcze większe zdziwienie musi budzić informacja, że kwestie metodyczne zostaną omówione w instrukcji poświęconej ocenom *mid-term* i *ex post*. Ewaluacja *ex ante* ma bowiem częściowo odmienny charakter od dwóch pozostałych, ponieważ odnosi się w całości do przyszłości, podczas gdy większość analiz *mid-term* i *ex post* opiera się na ocenie przeszłości, opartej na danych statystycznych.

Okazuje się zresztą, że Chorwacja, która ostatnio została objęta jako państwo kandydujące programem SAPARD, otrzymała dokument „*Prior*” jako instrukcję ewaluacyjną *ex ante*. Stąd wynika, że Komisja nadal uważa, że jest to dokument wystarczająco wyjaśniający problemy oceny w tej fazie prac nad programem.

Ocena *ex ante* polskiego SAPARD-u jest obszernym opracowaniem (62 strony tekstu podstawowego oraz dwa obszerne aneksy; w sumie 104 strony). Jej cechą

charakterystyczną jest ściśle dostosowanie się do struktury podanej przez Komisję w aneksie dokumentu „*Prior*”. Ewaluacja została przyjęta przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisję, a zatem można założyć, że odpowiadała oczekiwaniom zamawiającego i Komisji. Tymczasem, wprawdzie jest ona na pewno zgodna ze strukturą wymaganą przez Komisję, ale niektóre jej fragmenty w ogóle nie są ewaluacją programu. Ocena powinna bowiem odpowiadać m. in. na pytanie, czy program został dobrze opracowany, czy też zdaniem jej autorów wymaga zmian i uzupełnień. Tymczasem rozdział 3 „Analiza bieżącej sytuacji”, zawierający interesujące uwagi o stanie polskiego rolnictwa i sytuacji regionów wiejskich, niewiele ma wspólnego z ewaluacją programu.

Cała ocena jest wyłącznie lub niemal wyłącznie dokumentem opisowym, w którym brak jest jakichkolwiek analiz ilościowych. Charakterystycznym przykładem jest sposób, w jaki skomentowano założone wyniki programu, zestawione w tabeli 5.6.2., umieszczonej w podrozdziale „*Target number of projects by measure*”. Jedynym komentarzem jest stwierdzenie, że program obejmie niewielką część polskich gospodarstw prowadzących mleczny chów bydła, ponieważ ze wsparcia będą mogły korzystać jedynie gospodarstwa mające stada liczące co najmniej 10 sztuk dużych. Natomiast autorzy nawet nie próbują sformułować oceny, czy rzeczowy plan Działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, będący programem wsparcia czterech branż przemysłu spożywczego (mleczarskiej, mięsnej, rybnej i owocowo – warzywnej), spowoduje, że w tych czterech branżach nastąpi poprawa sytuacji i w rezultacie przemysły te będą spełniały unijne standardy sanitarne, weterynaryjne, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. A jest to kwestia kluczowa nie tylko dlatego, że jednym z dwu celów SAPARD-u było sprawne wprowadzanie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej oraz polityk z nią związanych, ale przede wszystkim dlatego, że niespełnienie wymagań unijnych oznaczało co najmniej brak możliwości eksportu, a często również konieczność likwidacji zakładu.

Jak stwierdzono w wygłoszonym w Pułtusk w grudniu 2006 referacie [4], ocena *ex ante* Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 powinna objąć przede wszystkim dwie kwestie: pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący program słusznie pominęli niektóre działania znajdujące się na liście dopuszczonych do współfinansowania ze środków UE, a drugą – czy dokonano prawidłowego podziału środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu. Są to kluczowe kwestie, które powinny stanowić przedmiot analizy każdej oceny *ex ante*. Tymczasem zostały one pominięte w ewaluacji projektu polskiego SAPARD-u.

Na podstawie tych kilku przykładów, które można mnożyć, uzasadniona jest opinia, że ocena *ex ante* SAPARD-u jest typową analizą jakościową. Pominięto w niej niemal zupełnie analizy ilościowe nawet wówczas, kiedy jej autorzy dysponowali odpowiednimi materiałami, a z logiki prowadzonego wywodu wynikało, że należało je wykonać. Nie oznacza to oczywiście, że ewaluacja była dla zamawiającego bezwartościowa. Jej autorzy, również kierujący zespołem prof. G.E. Dalton z Uniwersytetu w Aberdeen, doskonali znali polskie realia i dlatego też wiele

szczegółowych uwag wręcz zadziwia swoją trafnością. Jej niedostatki nie wynikają z niedbałego wykonania obowiązków przez zespół oceniający, ale chyba wręcz przeciwnie – z bardzo skrupulatnego podporządkowania się wytycznym Komisji, która wówczas jeszcze nie była gotowa do opracowania instrukcji, zapewniającej wszechstronną, wnikliwą ocenę *ex ante* SAPARD-u.

Przygotowanie koncepcji ewaluacji *ex ante* nie jest zresztą łatwe. Ocena odnosi się do programu, który dopiero będzie wykonywany, co powoduje, że może być nietrafna. Szczególnie trudne zadanie mieli autorzy ewaluacji SAPARD-u, gdyż był to program odmienny niż dotychczasowe programy wspierania polskiego rolnictwa i trudno było przewidzieć, nawet po trafnym określeniu potrzeb, jak zachowają się potencjalni beneficjenci. Nieznana była zwłaszcza ich reakcja na nowy sposób finansowania (beneficjent finansuje projekt ze środków własnych i dopiero po jego zakończeniu otrzymuje po wnikliwej kontroli częściowy zwrot kosztów; tymczasem polscy rolnicy byli przyzwyczajeni do systemu kredytów preferencyjnych). O tym, że niektóre założenia, nie budzące podczas opracowywania i zatwierdzania programu zastrzeżeń, okazały się podczas jego realizacji nietrafne, świadczy Działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Rolnicy, wbrew przypuszczeniom, niechętnie podejmowali większe inwestycje modernizacyjne i w rezultacie z działania tego wspierano przede wszystkim mechanizację gospodarstw.

Drugą przyczyną trudności przygotowania koncepcji, a także formułowania ocen jest problem danych statystycznych. Autorzy programu, a także jego oceny *ex ante* dysponują jedynie danymi z przeszłości. Tymczasem nawet skorygowane ekstrapolacje dotychczasowych tendencji odbiegają często od rzeczywistego rozwoju sytuacji, gdy obejmują okres kilkuletni, zwłaszcza taki, w którym następują istotne zmiany zewnętrznych warunków gospodarowania.

Uwagi o ocenie *mid-term* programu SAPARD

W przeciwieństwie do wręcz niezwykle, jak na obyczaje Komisji, lakonicznych i ogólnikowych wytycznych, jak wykonywać opinię *ex ante*, instrukcja poświęcona ocenie *mid-term* i *ex post* zadziwia swoją szczegółowością. Oczywiście szczegółowość wynika również z przedmiotu oceny. W przypadku ewaluacji *mid-term* ocenia się program znajdujący się w fazie pełnej realizacji, gdy wszystkie jego elementy powinny już „zaskoczyć” i działać prawidłowo po pierwszym, zwykle trudnym okresie rozruchu. Jeszcze pełniejsza może być ocena *ex post*, której autorzy dysponują wszystkimi danymi statystycznymi zakończonego programu.

Jednakże, chociaż ocena *ex post* może być znacznie bardziej wyczerpująca i wnikliwsza, to jednak ocena *mid-term* ma nieporównanie większe znaczenie praktyczne. W ocenie *ex post* można bowiem sformułować jedynie przestrogi na przyszłość, z których mogą skorzystać przygotowujący kolejny program. Natomiast krytyczne uwagi, zawarte w ewaluacji *mid-term*, mogą spowodować rewizję realizowanego programu w tych punktach, w których występują nieprawidłowości, bądź też wykonanie jest zagrożone. Jest to właśnie główny cel ewaluacji *mid-term*, sformułowany w „*Guidelines*” w sposób następujący: „Ocena *mid-term* pomaga w razie potrzeby wprowadzić zmiany do programu i poprawić jego realizację. Może

również dostarczyć ważnych informacji władzom ponoszącym ogólną odpowiedzialność za program” [1]. W innym miejscu stwierdza się: „W ocenie *mid-term* zostaną przeanalizowane pierwsze rezultaty pomocy, ich zgodność z oceną *ex ante*, trafność sformułowanych celów i stopień ich osiągnięcia. Zostanie również oceniona jakość kontroli (monitoring) i wprowadzania w życie”⁵.

Ewaluacji *mid-term* podlegają zatem różne problemy, które nie mogły być przedmiotem oceny *ex ante*. Możliwa jest więc ocena sprawności instytucji obsługujących program i nadzorujących jego wykonanie, w tym zwłaszcza procedur obowiązujących w procesie realizacji programu (*implementation task*), jak i jego finansowania (*payment task*). Ponadto możliwa jest wstępna ocena przebiegu realizacji programu, w tym przede wszystkim kwestia najważniejsza – jak osoby fizyczne i prawne, uprawnione do uczestnictwa, skorzystały z oferty programu. Wreszcie można wykonać pierwsze, wstępne, ale oparte na danych rzeczywistych oceny efektywności poszczególnych działań.

Trudno jednak wymagać od oceny *mid-term* polskiego programu SAPARD, aby spełniła wszystkie wymagania instrukcji, choćby z tego powodu, że obejmowała bardzo krótki okres realizacji. Program SAPARD, który miał być realizowany przez siedem lat (2000-2006), w rzeczywistości funkcjonował w Polsce jako program aktywny⁶ dopiero od 2 lipca 2002 roku (data przekazania zarządzania programem Narodowemu Funduszowi i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Ocena *mid-term* obejmuje okres do jesieni 2003 roku, który można określić jako niewiele dłuższy niż niezbędny dla pełnego „rozruchu” programu. W ciągu tak krótkiego okresu realizacji nie mogły się jeszcze w pełni ujawnić wszystkie słabe i silne strony programu.

Równocześnie ocena *mid-term* została przeprowadzona tuż przed zakończeniem okresu aktywności programu. W rezultacie, zalecenia oceniających, które pomogłyby usprawnić wprowadzanie w życie programu, nie mogły być wykorzystane. Natomiast oczywiście możliwe było uwzględnienie wszystkich uwag, związanych z rozliczaniem zakończonych projektów. Mimo to uznać należy, że wykonanie oceny *mid-term* wynikało raczej z konieczności przestrzegania formalnych terminów, podanych w harmonogramach Komisji, niż z rzeczywistej potrzeby.

W systemie instytucjonalnym SAPARD-u, tak jak i innych funduszy współfinansowanych z budżetu UE, istnieje system stałego kontrolowania przebiegu realizacji, pozwalający w razie potrzeby na zmiany programu. W systemie tym przeprowadzenie procedury od stwierdzenia, że zmiana jest celowa, do jej zatwierdzenia przez Komisję, trwa co najmniej kilka miesięcy. W procesie tym ważną rolę pełni Komitet Monitorujący, na którego posiedzeniach, ze względu na obecność przedstawiciela Komisji, następuje *de facto* porozumienie między państwem realizującym program a Komisją. Doświadczenie polskiego Komitetu Monitorującego świadczy,

⁵ [1]. Box A-3.1. Functions of Evaluation.

⁶ Programem „aktywnym” jest program przyjmujący wnioski od beneficjentów, natomiast program „pasywny” jedynie nadzoruje wykonanie włączonych do programu projektów i dokonuje rozliczeń finansowych.

że tą drogą uzyskuje się wiele informacji, pozwalających na analizę programu i jego skuteczne korekty. Zmiany proponowane przez ewaluatorów podlegają zresztą tej samej procedurze i są rozpatrywane przez Komitet Monitorujący.

x x

x

Problemy ekonomiczne mają, jak wynika z cytowanych fragmentów wytycznych, w ocenie *mid-term* mniejsze znaczenie niż w ocenach *ex ante* i *ex post*. Ewaluacja *ex ante* powinna bowiem odpowiedzieć na pytanie, czy przygotowany program jest optymalny z punktu widzenia założonych celów. Jeśli ocena autorów opinii, że program nie jest optymalny zostanie uznana za słuszną, możliwe są jego zmiany w fazie zatwierdzania. Mogą one przybrać formę autopoprawek wprowadzonych przez państwo przygotowujące program, a mogą też być wynegocjowane w fazie uzgodnień z Komisją lub (w skrajnych sytuacjach) narzucone przez Komisję. Z kolei autorzy oceny *ex post* dysponują materiałami statystycznymi, pozwalającymi na możliwie wyczerpującą ocenę efektów ekonomicznych już zakończonego programu.

O tym, że kwestie ekonomiczne, choć ważne, zostały uznane za drugorzędne, świadczy lista szczegółowych zaleceń, znajdujących się w polskiej ocenie *mid-term* [3]. Z trzynastu tylko jedno: „ponowne wprowadzenie oceny ekonomicznej inwestycji infrastrukturalnych” jest oczywistym zaleceniem ekonomicznym. Sformułowano je jednak dlatego, że wysokość kwot, o które prosiły ubiegające się o wsparcie samorządy lokalne, znacznie przekraczała środki zarezerwowane dla samorządów.

Dla ekonomisty najciekawszą częścią „*Guidelines*” jest część D „Wspólne dla wszystkich programów problemy z podaniem kryteriów oceny i wskaźników oceniających”. W skład jej wchodzi m.in. kryteria oceny i wskaźniki oceniające różne aspekty poszczególnych działań, w tym ich skuteczność i efektywność. Ustanowione przez Komisję wskaźniki mają charakter makroekonomicznych w tym sensie, że są wskaźnikami syntetycznymi, obrazującymi efekty wszystkich projektów współfinansowanych z jednego działania. Obliczenie takich wskaźników jest bardzo żmudne, gdyż wymaga zebrania szczegółowych danych statystycznych od wszystkich podmiotów otrzymujących wsparcie lub co najmniej wykonania badania na próbie reprezentatywnej.

Dla zobrazowania, jak Komisja rozumie tę część oceny, w ramce 2 podano problemy, które muszą przeanalizować oceniający, a także kryteria i wskaźniki, którymi mają posługiwać się przy analizie dwóch działań: (1) „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz (2) „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”.

Ramka 2

Problemy, które muszą być przeanalizowane oraz kryteria i wskaźniki, które powinny być zastosowane w analizie *mid-term*

I. Działanie: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”

1. **Jak wspierane inwestycje wpłynęły na wzrost dochodu otrzymujących wsparcie rolników?** Kryterium oceny jest wzrost dochodu otrzymujących wsparcie rolników a wskaźnikiem „dochód rolniczy brutto” (w euro) wspieranego gospodarstwa.
2. **Jak wspierane inwestycje wpłynęły na lepsze wykorzystanie czynników produkcji gospodarstwa?** Kryterium oceny jest wzrost produktywności czynników, a wskaźnikami: (1) wartość produkcji (*output*) (w euro) w przeliczeniu na hektar, (2) wartość produkcji (*output*) (w euro) w przeliczeniu na godzinę pracy, (3) koszt („nakłady bezpośrednie”) na jednostkę podstawowych sprzedawanych produktów.
3. **Jak wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy jakości produktów gospodarstwa i do zgodności ich jakości ze standardami UE?** Kryterium oceny jest jakość produktów w porównaniu z jakością wymaganą przez standardy UE, a wskaźnikami: udział produktów sprzedawanych z certyfikatem jakości⁷, w tym (a) zgodnych ze standardami jakości ustalonymi przez UE, (b) zgodnych ze standardami rolnictwa organicznego.
4. **Jak wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków produkcji, rozumianych jako warunki pracy zgodne ze standardami UE?** Kryterium oceny jest poprawa warunków pracy a wskaźnikiem procentowy udział wspieranych gospodarstw osiągających warunki pracy i bezpieczeństwa bliskie standardom UE.
5. **W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków dobrostanu zwierząt i ich zgodności ze standardami UE?** Kryterium oceny jest poprawa dobrostanu zwierząt, a wskaźnikami: (a) udział wspieranych gospodarstw spełniających unijne standardy dobrostanu zwierząt (niezależnie od tego, czy projekt obejmował poprawę dobrostanu zwierząt, czy jej nie obejmował), (b) udział zwierząt trzymanyh we wspieranych gospodarstwach w pomieszczeniach spełniających standardy UE (niezależnie od tego, czy projekt obejmował poprawę dobrostanu zwierząt, czy jej nie obejmował).
6. **Jak wspierane inwestycje ułatwiały prowadzenie gospodarstwa w sposób przyjazny środowisku?** Kryteriami oceny są: (1) włączenie problemów środowiskowych do programu inwestycyjnego gospodarstwa i (2) właściwe składowanie

⁷ Zgodnie z wyjaśnieniem w „*Guidelines*”, chodzi o regionalny, krajowy lub międzynarodowy certyfikat jakości, przyznawany produktowi spełniającemu uprzednio określone kryteria jakościowe. [1].

i właściwe nawożenie pól nawozami organicznymi. Wskaźnikami pierwszego kryterium są: udział gospodarstw otrzymujących pomoc i prowadzących dzięki współfinansowaniu działania poprawiające stan środowiska w liczbie gospodarstw biorących udział w programie: (a) w tych, w których poprawa stanu środowiska jest bezpośrednim celem inwestycyjnym (w %), (b) w tych, w których jest efektem ubocznym (np. w wyniku nowych urządzeń, zainstalowanych przede wszystkim ze względów ekonomicznych) (w %), (c) w tych, w których polega na uregulowaniu problemów odpadów i nadmiernych ilości obornika, (d) w tych, w których polega na innych, przyjaznych środowisku praktykach lub systemach rolniczych (w %). Wskaźnikami drugiego kryterium są: (1) udział wspieranych gospodarstw inwestujących w urządzenia zapewniające prawidłowe składowanie obornika oraz nawożących obornikiem, zgodnie z przepisami (w %): (a) w tym współfinansowanych ze środków pomocowych (w %), (b) w tym składowanie obornika (w %), (c) w tym nawożenie zgodnie z przepisami; (2) udział wspieranych gospodarstw spełniających standardy UE w dziedzinie gospodarowania obornikiem.

II. Działanie: Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych

- 1. W jakim stopniu wspierane inwestycje wpłynęły na zwiększenie wartości dodanej artykułów rolnych i rybnych dzięki poprawie i racjonalizacji procesów przetwórstwa i marketingu?** Kryteria: (1) racjonalne procedury i lepsze wykorzystanie czynników produkcji w wyniku wsparcia procesów produkcyjnych i marketingu oraz (2) nowe rynki zbytu lub wzrost udziału w rynkach istniejących produktów zakładów korzystających ze wsparcia. Wskaźnikami pierwszego kryterium są: (a) wykorzystanie mocy produkcyjnych we wspieranych procesach produkcyjnych i marketingowych (w %), (b) wartość dodana we wspieranych procesach produkcyjnych i marketingowych, (c) koszty przetwórstwa lub marketingu w przeliczeniu na jednostkę podstawowych produktów dzięki wsparciu (w %). Wskaźnikiem drugiego kryterium jest udział sprzedaży brutto przetworzonych produktów, które zostały sprzedane na nowych rynkach lub których udział się zwiększył dzięki wsparciu (%), w tym na: (a) rynku krajowym (%), (b) rynku UE (w %), (c) rynkach innych państw Europy Środkowej i Wschodniej (w %).
- 2. W jakim stopniu wspierane inwestycje wpłynęły na zwiększenie wartości dodanej i konkurencyjność produktów rolnych dzięki poprawie ich jakości?** Kryterium: nastąpiła istotna poprawa jakości przetwarzanych i sprzedawanych produktów rolnych. Wskaźnikiem kryterium jest udział podstawowych produktów rolnych w przetwarzanych lub sprzedawanych produktach, charakteryzujący się istotną poprawą jakości i wytwarzanych w wyniku wspieranych procesów produkcyjnych lub marketingu (w %), w tym: (a) na liniach automatycznej kontroli jakości zainstalowanych dzięki wsparciu (w %), (b) dzięki poprawie jednolitości produktów w ramach produkowanej partii lub między poszczególnymi partiami (w %), (c) zgodnych ze standardami UE (w %), (d) posiadających certyfikat jakości (w % i opis certyfikatu), (e) pochodzących z gospodarstw organicznych.

3. **W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy warunków zdrowotnych i dobrostanu zwierząt oraz zgodności ze standardami UE?** Kryteria: (1) właściwe uwzględnienie w programie problemów zdrowia i dobrostanu zwierząt; (2) zgodność warunków zdrowotnych i dobrostanu zwierząt ze standardami UE; (3) poprawa bezpieczeństwa ludzi i warunków higienicznych w miejscach pracy. Wskaźnikiem pierwszego kryterium jest udział wspieranych inwestycji z zakresu zdrowotności i dobrostanu zwierząt w inwestycjach w przetwórstwo i marketing (w %), w tym: (a) mających na celu poprawę wartości odżywczej i stanu higienicznego produktów przeznaczonych do spożycia (w %), (b) mających na celu poprawę wartości odżywczej i stanu higienicznego pasz (w %), (c) mających na celu poprawę bezpieczeństwa miejsca pracy i warunków higienicznych (w %), (d) mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt (w %). Wskaźnikiem drugiego kryterium jest udział wspieranych zakładów spełniających standardy UE (w %), a trzeciego są: (a) poprawa warunków bezpieczeństwa i higieny (opis np. częstotliwości występowania chorób), (b) udział wspieranych zakładów zgodnych ze standardami UE (w %).
4. **W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do poprawy ochrony środowiska?** Kryterium: poprawa gospodarki odpadami. Wskaźnik kryterium: odpady zbierane oraz unieszkodliwiane dzięki wsparciu (w % odpadów „produkowanych” we wspieranych zakładach).
5. **W jakim stopniu wspierane inwestycje przyczyniły się do takiej restrukturyzacji przemysłu przetwórstwa żywności w sektorach wspieranych, aby był w stanie konkurować na jednolitym rynku europejskim?** Kryterium: istotna część zakładów przemysłowych w branżach wspieranych ma możliwości konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Wskaźnik kryterium: udział wspieranych zakładów przetwórczych uznanych przez służby UE w branży ogółem (w %).

Źródło: [1].

Przytoczenie w ramce 2 tak długiego fragmentu „*Guidelines*” było konieczne dla uświadomienia, jakie problemy należy, zdaniem Komisji, szczegółowo przeanalizować podczas oceny *mid-term* oraz jakie narzędzia analityczne Komisja proponuje. Są to zalecenia obowiązujące; podobny stopień szczegółowości jest wymagany przy analizie trzynastu pozostałych działań.

Niektóre ze wskaźników chyba niewiele wyjaśniają, a nawet mogą być przyczyną mylnych opinii, co można udowodnić na kilku przykładach. Z Działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” jest finansowana zarówno kosztowna kompleksowa modernizacja dużych obiektów gospodarczych (chlewnie, kurniki, obory), jak i znacznie tańsze zakupy uzupełniającego wyposażenia (dojarki mechaniczne), a ponadto niewielkie inwestycje chroniące środowisko (zbiorniki na gnojowicę, płyty gnojowe), czy też zakupy ciągników, maszyn i narzędzi. Jest oczywiste, że wobec tak zróżnicowanych inwestycji zagregowany (a zatem uśredniony) wskaźnik

wzrostu dochodu rolniczego brutto, w dodatku w euro, co w polskich warunkach dodatkowo zniekształca wyniki ze względu na silne wahania kursów euro – złoty, jest bardzo złym wskaźnikiem oceny⁸ (odrębną kwestią jest zagadnienie, czy jest możliwa prawidłowa ocena wzrostu dochodu brutto z gospodarstwa natychmiast po zakończeniu inwestycji). Poza tym wskaźnik ten w podanej w „Guidelines” formie jest najprawdopodobniej niepoprawny metodycznie, choćby dlatego, że nie można całego wzrostu dochodów we wspieranych gospodarstwach przypisać współfinansowanym inwestycjom. Niezbędne jest wyeliminowanie wpływu innych czynników, w tym przede wszystkim zmian cen. A jak obliczyć wpływ wspieranych inwestycji, jeśli rolnik zdecydował się na nie, ponieważ dokonuje reorganizacji gospodarstwa i rozwija nową gałąź produkcji? Przecież w takim przypadku powinno się również uwzględnić wpływ umiejętności kierowniczych i wiedzy zawodowej na wzrost dochodu brutto. Analogiczne wątpliwości budzą kolejne wskaźniki, które tak samo jak omówiony, charakteryzują całą zbiorowość wspieranych gospodarstw, pomijając rodzaj wspieranych projektów.

Podobne zarzuty można postawić wskaźnikom, charakteryzującym wpływ wspieranych inwestycji na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych. Ze wsparcia SAPARD-u mogły korzystać cztery branże (mleczarska, mięsna wraz z drobiarską, rybna, owocowo-warzywna), a w końcowym okresie pięć (dodatkowo niektóre przedsiębiorstwa branży chłodniczej). Jaki ma sens poznawczy obliczanie wspólnego dla wszystkich branż wskaźnika wartości dodanej we wspieranych projektach produkcyjnych i marketingowych? Przecież wiadomo, że realizacja programu przebiegała różnie w poszczególnych branżach. Różne były także przeciętne kwoty wsparcia inwestycji, dostosowujących zakłady do standardów unijnych (zresztą nie wszystkie inwestycje były inwestycjami dostosowującymi), choćby z tego powodu, że problemy każdej branży były inne. Podobne wątpliwości można mnożyć.

Niektórych wymaganych przez Komisję wskaźników, mających scharakteryzować wpływ wsparcia na poprawę przetwórstwa i marketingu, po prostu nie można wiarygodnie obliczyć. Wskaźnikiem takim jest między innymi „udział podstawowych produktów rolnych, zawartych w przetwarzanych lub sprzedawanych produktach, charakteryzujących się istotną poprawą jakości, wytwarzanych w wyniku wspieranych procesów produkcyjnych lub wspieranego marketingu”⁹.

⁸ Autorzy oceny „Polska. Średniokresowa ocena...” rozwiązali ten problem stosując taki sam kurs euro – złoty (1 euro = 4,50 zł) dla przeliczenia dochodu gospodarstwa na euro w okresie przed złożeniem wniosku aplikacyjnego i w momencie oceny średniokresowej. Trudno uznać ten zabieg za prawidłowy. Równocześnie przyznali, że trudno jest określić, jaka część tego wzrostu związana jest bezpośrednio z inwestycją wspieraną w ramach programu SAPARD [3].

⁹ Autorzy polskiej oceny tak skomentowali ten wskaźnik: „Dostępne obecnie informacje nie pozwalają precyzyjnie oszacować, jaki jest wpływ poprawy jakości przetwarzanych i sprzedawanych produktów rolnych na wzrost wartości dodanej i konkurencyjność produktów rolnych i rybnych”. Z tego powodu szerszą analizę tego zagadnienia autorzy oceny proponują przesunąć do oceny „ex-post” programu [3].

Wreszcie okazało się, że niektóre wskaźniki, które byli obowiązani ustalić dokonujący ocenę, zostały tak niedbale opisane w „Guidelines”, że niemożliwe było ich obliczenie. Np. Komisja ustaliła kilka wskaźników strukturalnych (typu: udział w), które miały charakteryzować rozwój wiejskiej infrastruktury. Zapomniała jednak podać, w stosunku do jakiej wielkości ten udział ma być liczony¹⁰.

Jest zrozumiałe, że władze UE, angażując tak poważne środki z budżetu Wspólnoty, chcą mieć możliwie precyzyjne informacje o wspieranych projektach i ich efektach. Jednakże ich żądania muszą być realistyczne, a poza tym muszą być prawidłowo sformułowane. O braku realizmu świadczy fakt, że na podstawie danych statystyki masowej nie jest możliwe obliczenie większości żądanych wskaźników. Nie można ich również ustalić na podstawie wniosków składanych przez jednostki starające się o wsparcie z programu. Dlatego też autorzy polskiego SAPARD-u z konieczności wykonali badania ankietowe, których celem było zebranie niezbędnych informacji. Wprawdzie starano się, aby w badanej próbie znalazły się wszystkie rodzaje wspieranych projektów, ale choćby z liczby opracowanych ankiet wynika, że zebrane dane są niepełne i mogą nieprawidłowo charakteryzować badaną zbiorowość. W Działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” ostatecznie wykorzystano 54 ankiety, z tego trzy wypełnione przez gospodarstwa prowadzące mleczny chów bydła, trzy przez gospodarstwa chowające zwierzęta rzeźne (bydło rzeźne, owce, trzoda chlewna, drób), a 48 ankiet przez gospodarstwa wspierane ze schematu „Różnicowanie działalności rolniczej” (różnicowanie przeważnie polegało na zakupie ciągników i maszyn rolniczych) [3]. Ponieważ według stanu na 31.10.2003 r., otrzymujący pomoc z tego działania złożyli 1555 wniosków o płatność końcową [3], trudno uznać, że 54 ankiety w sposób pełny charakteryzują wspierane inwestycje (3,5% zbiorowości, która już zakończyła realizację projektów). Dziwne, że autorzy *mid-term* stwierdzili, że „ankieta została przeprowadzona na statystycznie istotnej próbie gospodarstw korzystających z pomocy” [3]. Jednakże natychmiast po tych słowach pojawia się stwierdzenie: „Z uwagi na krótki jeszcze okres wdrażania programu SAPARD w Polsce, baza informacyjna niezbędna dla przeprowadzenia właściwej oceny jest dalece niewystarczająca”. Po co więc zamieszczać informacje, które mogą być mylące i które dezawuuują sami autorzy?

Podobnie należy ocenić wysiłki mające doprowadzić do uzyskania danych statystycznych ze wspieranych zakładów przemysłu spożywczego. Autorzy *mid-term* otrzymali 25 ankiet (na 60 wystanych). Ponieważ według stanu na 30.6.2003 liczba złożonych wniosków wynosiła 440, liczebność próby badawczej, która miała wynosić około 10% (przy założeniu, że wszyscy odpowiedzą na ankietę – blisko 14%), wyniosła niespełna 6%. Trudno uznać obraz uzyskany z badania ankietowego za reprezentatywny, choćby z tego powodu, że na ankietę nie odpowiedziało ani jedno przedsiębiorstwo branży rybnej i chłodniczej, a tylko dwa owocowo-warzywnej.

¹⁰ Autorzy polskiej oceny fakt ten skomentowali następująco: „Do oceny postępu niezbędny jest punkt odniesienia” [3].

Z uwag tych wynika dość oczywisty wniosek, że Komisja, zobowiązując do opracowania oceny *mid-term* zgodnie z „*Guidelines*”, postawiła przed ekspertami zadania nie do wykonania. Podstawową przyczyną jest brak danych statystycznych, umożliwiających wykonanie oceny zgodnie z zaleceniami. Nie można bowiem obarczyć ekspertów zbieraniem danych statystycznych, niezbędnych do ewaluacji. System statystyczny powinien być odpowiednio wcześniej przygotowany, a oceniający powinni otrzymać z niego wszystkie niezbędne informacje. Obowiązkiem zbierania informacji dla ewaluatorów powinna być obciążona ARiMR, jedyna instytucja, która ma ścisłe kontakty z beneficjentami – od złożenia wniosku o włączenie projektu do programu (a nawet wcześniej), do ostatecznego rozliczenia. Niewątpliwie te dane, które są potrzebne do ewaluacji, a które można ustalić w momencie składania wniosku, powinny stanowić jego część składową pod rygorem odrzucenia wniosku ze względów formalnych. Pozostaje kwestia informacji późniejszych. Otrzymujący pomoc muszą być uprzedzeni, że po zakończeniu projektu będą musieli wraz z wnioskiem o płatność końcową złożyć dodatkowe informacje. Ich zakres powinien być im znany najpóźniej w dniu podpisania umowy z ARiMR lub (lepiej) w dniu złożenia wniosku o włączenie do programu.

Proponowane rozwiązanie stanowi niewątpliwie dodatkowe obciążenie ARiMR, ale stwarza warunki do uzyskania możliwie pełnej informacji o sytuacji ekonomicznej otrzymujących pomoc w dwóch momentach: przed realizacją projektu i po jego zakończeniu. Natomiast ma również poważną wadę. Beneficjenci skarżą się na biurokrację SAPARD-u, stwierdzając m. in., że wnioski są zbyt skomplikowane, a niektóre wymagane dane są niepotrzebne. Niewątpliwie domaganie się dodatkowych informacji powiększy liczbę krytykujących.

Zbieranie dodatkowych danych jest szczególnie trudne, ponieważ wiele informacji niezbędnych dla obliczenia wskaźników oceny wymaga prowadzenia księgowości. Nie stanowi to problemu dla przedsiębiorców i samorządów. Natomiast polscy rolnicy nie mają obowiązku prowadzenia rachunkowości. Stąd też wiele przekazywanych przez nich danych będzie pochodzić po prostu „z głowy”, a zatem mieć będzie niewielką wartość poznawczą. Natomiast przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego mogą uznać, że co najmniej część żądanych informacji stanowi tajemnicę handlową i zapewne trudno byłoby odmówić im, przynajmniej w niektórych przypadkach, racji.

Uwagi końcowe

Ustalając zakres ewaluacji, władze Wspólnoty powinny znaleźć rozsądny kompromis między potrzebą uzyskania możliwie pełnej informacji o realizowanym lub zakończonym programie a nakładem pracy niezbędnym do ich uzyskania. Zachodzi obawa, że niektórych danych potrzebnych do skonstruowania wskaźników po prostu nie ma. Aczkolwiek wydawałoby się, że udzielający pomocy może domagać się takich informacji, które uzna za konieczne, to jednak istnieją w tej dziedzinie wyraźne ograniczenia. Ponieważ system statystyki masowej jest niewystarczający, jego uzupełnieniem powinien być system dodatkowy, prowadzony przez agencję obsługującą program. Do systemu tego, gromadzącego m. in. dane na potrzeby

wszystkich trzech typów ocen, powinny mieć pełen dostęp osoby wykonujące ewaluację. Obecne zasady, nakładające na oceniających obowiązek zbierania dodatkowych informacji są nieracjonalne i powinny być zmienione.

Na zakończenie należy postawić pytanie, czy ocena *ex ante* powinna być jedynie opinią o programie, wskazującą na jego mankamenty i mocne strony, czy też, w razie potrzeby, powinna również zawierać konkretne propozycje zmian. Wydaje się, że nie jest możliwe nałożenie na autorów ewaluacji tak poważnego dodatkowego obowiązku, jakim byłoby opracowanie choćby zarysu alternatywnego programu. Wykonanie rzetelnej oceny jest już bardzo trudnym zadaniem, a ponadto jej autorzy na ogół nie mają możliwości technicznych przygotowania alternatywnych propozycji.

Literatura:

1. Guidelines for the Evaluation of Rural Development Programmes supported by SAPARD. European Commission. Directorate General for Agriculture. April 2001.
2. Guidelines for the mid-term Evaluation of Rural Development Programmes funded by SAPARD. European Commission. Directorate General for Agriculture. April 2002.
3. Polska. Średniookresowa ocena programu SAPARD w Polsce za okres realizacji obejmujący lata 2000-2003 (PL-7-05/00) Ref.: EUROPEAID/114803/D/SV/PL. Raport końcowy. Grudzień 2003. Agrotec SpA we współpracy z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ASA.
4. Rowiński J.: Koncepcja rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013). Program Wieloletni „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Materiały konferencyjne. Pułtusk 11-12 grudnia 2006 r., Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, maszynopis, ss. 6.
5. SAPARD. Operational Programme for Poland ex-ante evaluation by G.E. Dalton, team Leader with the assistance of K. Duczkowska-Małysz. Maszynopis bez daty i miejsca wydania.
6. SAPARD Prior Appraisal of programme proposals. H:\data\shorteval3.doc Brussels. 09/11/99.