

*BARBARA WIELICZKO*  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa  
i Gospodarki Żywnościowej – PIB  
Warszawa

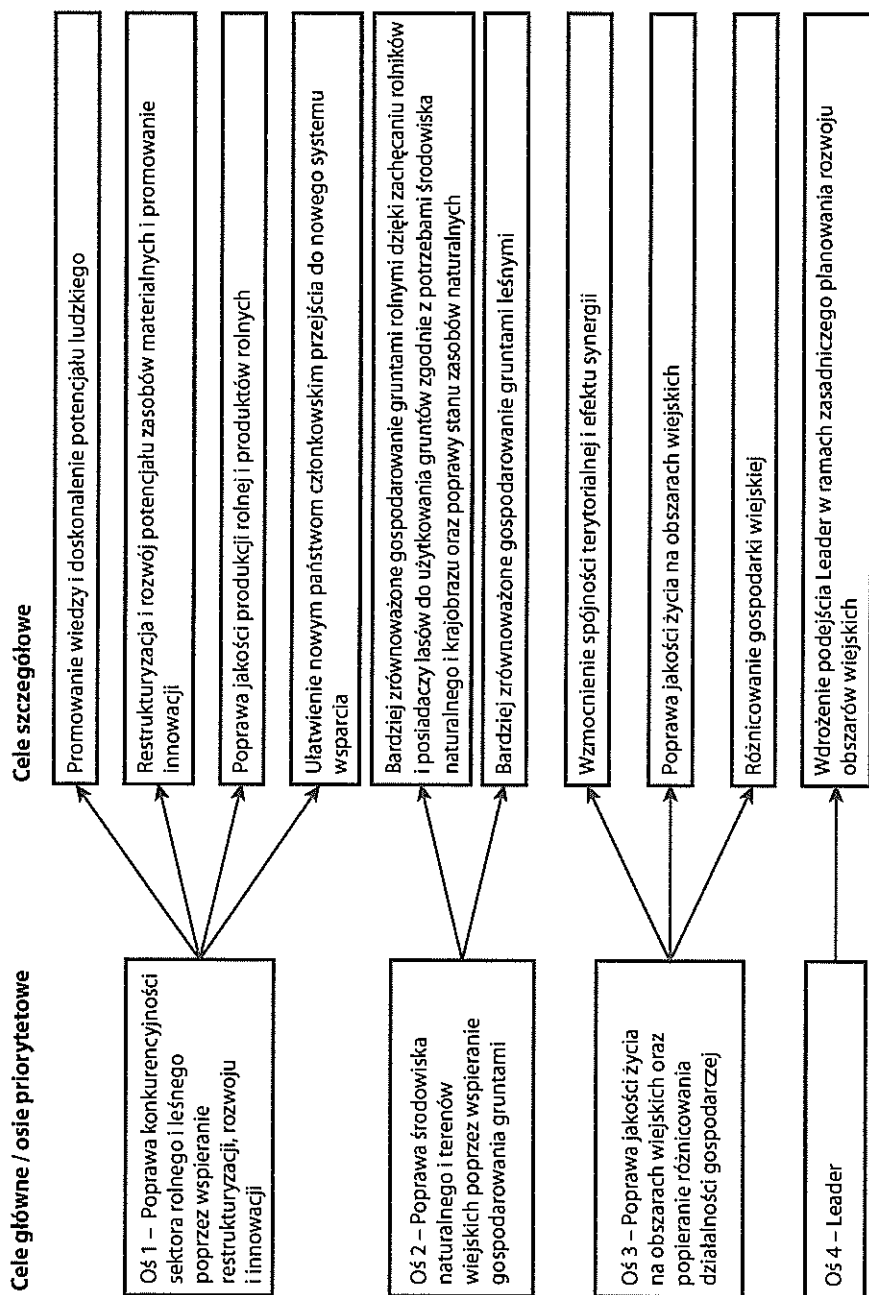
## **EWALUACJA PROGRAMÓW ROZWOJU WSI I ROLNICTWA WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UE W OKRESIE 2007-2013**

W okresie programowania 2007-2013 polityka rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej będzie realizowana inaczej niż w latach 2000-2006. Na mocy Rozporządzenia 1698/2005 [8] powołany został nowy fundusz – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W związku z tym zmianom podlega również system oceniania realizacji polityki wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich.

Problematyka związana z realizacją projektów ewaluacyjnych, choć od kilkunastu lat obecna w Polsce, głównie za sprawą wsparcia z UE, nadal nie jest szerzej znana. Prezentowany artykuł ma na celu przybliżenie czytelnikowi terminologii stosowanej w dziedzinie ewaluacji oraz przedstawienie kluczowych zasad wspólnotowego systemu oceniania programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie okresu programowania 2007-2013. Artykuł koncentruje się na kwestii wyboru wskaźników oceny na poszczególnych etapach wdrażania programu i jego ewaluacji oraz podstawowych zjawiskach podlegających ocenie.

### **Cele EFRROW a nowe zasady oceniania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich**

Wspieranie obszarów wiejskich ze środków Wspólnoty w latach 2007-2013 odbywa się w ramach programów skonstruowanych w oparciu o cztery osie, które grupują poszczególne działania spośród 37 zaproponowanych państwowemu członkowskiemu do realizacji w tym okresie. Osie priorytetowe uznawane są za główne cele polityki Wspólnoty w odniesieniu do obszarów wiejskich. Obok celów głównych, dla poszczególnych osi określone są cele szczegółowe (rys. 1). Przyjęte cele wyraźnie nawiązują do priorytetów wyznaczonych przez strategię lizbońską, którymi są trwałe rozwój gospodarczy i zwiększanie liczby miejsc pracy oraz zwiększenie konkurencyjności unijnej gospodarki.



**Rys. 1.** Cele główne i szczegółowe EFRROW.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2006), Wytyczne B – Wytyczne dotyczące oceny.

Regulacje obowiązujące w okresie programowania 2007-2013 poświęcają jeszcze większą, niż do tej pory, uwagę kwestii skuteczności polityki wsparcia, co ściśle wiąże się z jakością samego systemu oceniania. Zgodnie z art. 84 ust. 2 rozporządzenia Rady 1698/2005, „oceny mają na celu poprawę jakości, efektywności i skuteczności realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Oceniają one oddziaływanie programów pod kątem strategicznych wytycznych Wspólnoty (...) oraz problemy rozwoju obszarów wiejskich charakterystyczne dla danych państw członkowskich i regionów, uwzględniając wymogi zrównoważonego rozwoju oraz skutki dla środowiska naturalnego, spełniając wymogi odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego.”

Podobnie jak w poprzednich okresach programowania, państwa członkowskie zobowiązane są do oceny wdrażania programów na trzech etapach i przedłożenia raportów ewaluacyjnych KE. Kluczowe oceny to: ocena ex-ante, ocena średnio-okresowa i ocena ex-post. Ocena ex-ante stanowi integralną część procesu przygotowania programu wsparcia na cały okres programowania. Natomiast ocena średniookresowa i ocena ex-post wpisują się w system corocznego informowania KE przez państwa członkowskie o postępach we wdrażaniu programów.

Począwszy od 2008 roku muszą być składane coroczne raporty. Raporty te przyjmą szczególną formę w roku 2010 – ocena średniookresowa i 2015 – ocena ex-post.

Podobnie jak w poprzednim okresie programowania, w związku ze zmianami Komisja Europejska opracowała wytyczne dotyczące:

- celów,
- wspólnych i dodatkowych wskaźników,
- wyboru i stosowania wskaźników w programach rozwoju obszarów wiejskich, w tym powiązań między poszczególnymi z wyróżnionych rodzajów wskaźników,
- wyboru i stosowania wskaźników w strategiach krajowych.

Zmiany w systemie ewaluacji oraz wytyczne odnoszące się do oceniania stanowią element realizacji celu horyzontalnego wspierania wsi, jakim jest „poprawa zarządzania i mobilizowania endogenicznego potencjału rozwoju obszarów wiejskich” [2].

Sam system monitorowania i oceniania nadal będzie oparty na dotychczasowych rozwiązaniach. KE zapowiada jednak, że będzie on wdrażany „w sposób bardziej systematyczny” [3] niż dotychczas.

Kluczową rolę w zakresie podniesienia jakości i użyteczności ewaluacji ma odgrywać system wskaźników, które mają bezpośrednio pokazywać zakres zmian uzyskanych dzięki realizacji wsparcia. W wytycznych KE zaznaczono, iż przedstawiona lista wskaźników nie jest kompletna. Może ona wymagać uzupełnienia przez poszczególne państwa członkowskie, jeśli uznają, że któryś z istotnych obszarów wsparcia nie podlega ocenie w ramach zaproponowanej listy wskaźników.

Pierwsza z wymaganych ocen – ocena ex-ante – odbywa się na etapie tworzenia programu. Podstawowym zadaniem oceniających jest sprawdzenie, czy w przygotowanym programie zidentyfikowano powiązania pomiędzy ustalonymi tendencjami rozwojowymi a oddziaływaniem programu. Nie jest przy tym jednakże wymagane, aby zależności były prezentowane w postaci wskaźników ilościowych.

Zgodnie z wytycznymi, ocena oddziaływania programu powinna opierać się na tzw. podejściu oddolnym. Zostało ono uznane za dobry sposób na określenie skali oddziaływania programu, której szacowanie przy niewielkiej liczbie zrealizowanych projektów lub braku danych bazowych może być utrudnione. W takich przypadkach zaleca się szacunkową ocenę skali oddziaływania, wychodzącą od oceny oddziaływania na poziomie pojedynczego beneficjenta, wykorzystując w tym celu m.in.: dane z badań, dane porównawcze, wskaźniki produktu<sup>1</sup> i rezultatu oraz doświadczeń z podobnych projektów realizowanych w poprzednich okresach programowania (w celu określenia np. efektu przesunięcia czy efektu mnożnikowego). W dalszym etapie oceny należy określić ilościowo wpływ na poziomie programu, a jeśli nie jest to możliwe, to dokonać również oceny jakościowej.

Każde z realizowanych działań zapisanych w Rozporządzeniu 1698/2005 należy ocenić z punktu widzenia stopnia, w jakim jego wdrażanie przyczyniło się do uzyskania oczekiwanych celów (tab. 1). Obok pytań dotyczących poszczególnych działań, przygotowano również listę pytań horyzontalnych odnoszących się do całego programu. Pytania te można podzielić na dwie grupy. Pierwszą tworzą te, które odnoszą się do skali oddziaływania PROW na realizację priorytetów Wspólnoty, a w szczególności:

- celów określonych w tzw. odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia [7];
- promocji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich, w tym ochrony środowiska i bioróżnorodności;
- spójności gospodarczej i społecznej.

Drugą grupę pytań stanowią te, które są bezpośrednio związane z celami samego programu, czyli działaniami związanymi z obszarami wiejskimi. Pytania obejmują m.in. kwestie:

- skuteczności określenia celów programu w odniesieniu do rolnictwa;
- spójności i komplementarności wewnętrznej (maksymalizacji synergii między osiami) oraz zewnętrznej (np. funduszami strukturalnymi UE) programu;
- oddziaływania programu na rozwój sektora rolno-spożywczego;
- skali efektu mnożnikowego i efektu deadweight związanych z PROW.

Proces oceniania skuteczności i efektywności wsparcia publicznego wymaga w pierwszym rzędzie dokładnego określenia, jakie zadanie miały spełnić poszczególne interwencje. W tym celu tworzy się schematy logiczne interwencji. Tzw. logika interwencji to łańcuch przyczynowo-skutkowy łączący poszczególne etapy procesu wdrażania działań i programów, obejmujący nakłady budżetowe, produkt, rezultaty i oddziaływania. W związku z tym logika interwencji kieruje kolejno oceną tego, w jaki sposób dany instrument wsparcia przyczynia się do osiągnięcia pożądaných celów.

---

<sup>1</sup> Poszczególne rodzaje wskaźników zostały omówione w dalszej części tekstu.

Tabela 1

## Ocenianie wybranych działań z Rozporządzenia 1698/2005

Działanie	Podstawa prawna	Kod działania	Elementy podlegające ocenie
OŚ I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji			
Kształcenie zawodowe i działania informacyjne, w tym rozpowszechnianie wiedzy naukowej i praktyk innowacyjnych, skierowane do osób działających w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym	art. 20 lit. a) pkt. i)	111	<p>Stopień, w jakim działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawiło wydajność pracy i/lub inne elementy związane z konkurencyjnością w sektorze;</li> <li>• przyczyniło się do poprawy zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi;</li> <li>• jest zgodne z potrzebami i spójne z innymi środkami programu.</li> </ul>
Podjęmowanie działalności przez młodych rolników	art. 20 lit. a) pkt. ii)	112	<p>Stopień, w jakim działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ułatwiło trwałe podejmowanie działalności przez młodych rolników obojga płci i strukturalne dostosowania ich gospodarstw;</li> <li>• przyczyniło się do poprawy jakości potencjału ludzkiego w sektorze rolnym i jego konkurencyjności.</li> </ul>
Wcześniejsze emerytury rolników i robotników rolnych	art. 20 lit. a) pkt. iii)	113	<p>Stopień, w jakim działania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przyczyniło się do zmian strukturalnych gospodarstw, zwłaszcza poprzez synergię z innymi środkami;</li> <li>• przyczyniło się do poprawy potencjału ludzkiego w sektorze rolnym i jego konkurencyjności.</li> </ul>
Modernizacja gospodarstw rolnych	art. 20 lit. b) pkt. i)	121	<p>Stopień, w jakim zrealizowane w ramach działania inwestycje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przyczyniły się do lepszego wykorzystania czynników produkcji w gospodarstwach rolnych, a zwłaszcza wprowadzenia nowych technologii i innowacji;</li> <li>• poprawiły dostęp gospodarstw do rynku, zwiększyły ich udział w nim i konkurencyjność sektora;</li> <li>• przyczyniły się do trwałej i zrównoważonej działalności gospodarstw rolnych.</li> </ul>

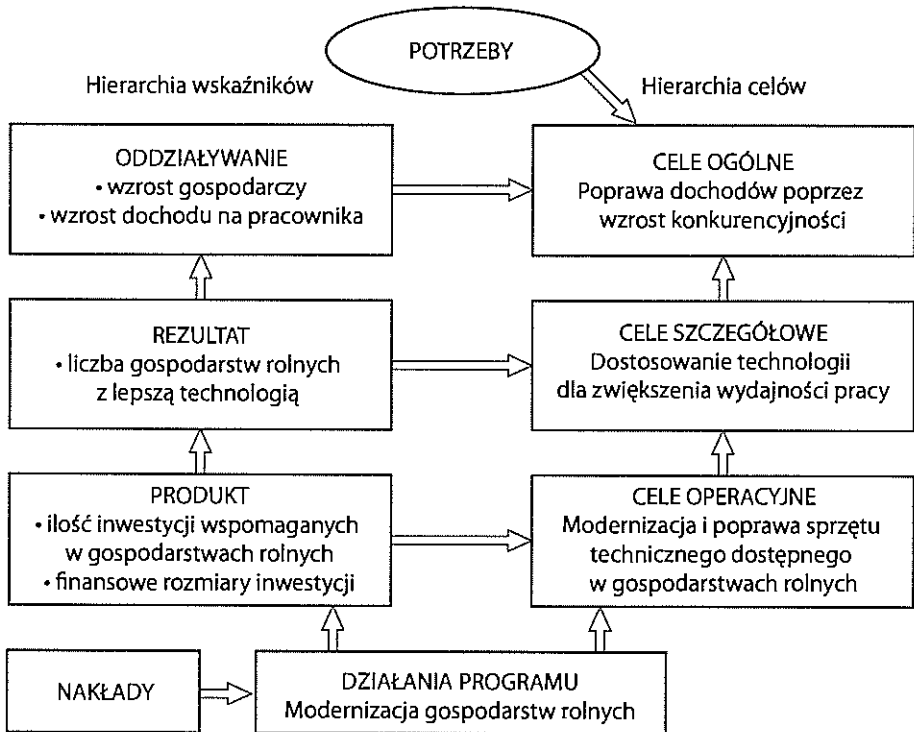
cd. tab. 1

OŚ II: Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami	
Wsparcie na rzecz inwestycji nieprodukcyjnych	art. 36 lit. a) pkt. vi)
216	216
Stopień, w jakim inwestycje i dodatki wyrównawcze przyczyniły się do:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• osiągnięcia celów rolnośrodowiskowych;</li> <li>• podwyższenia użyteczności publicznej obszaru Natura 2000 lub innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej;</li> <li>• zachowania terenów wiejskich i poprawy środowiska naturalnego.</li> </ul>	
OŚ III: Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej	
Podstawowe usługi dla gospo-	art. 52 lit. b) pkt i)
darki i ludności wiejskiej	321
Stopień, w jakim świadczone usługi przyczyniły się do:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawy jakości życia na obszarach wiejskich w poszczególnych dziedzinach;</li> <li>• zwiększenia atrakcyjności objętych nimi obszarów;</li> <li>• odwrócenia trendów upadku gospodarczego i społecznego oraz wyludnienia terenów wiejskich</li> </ul>	

---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2006), Wycieczne B – Wycieczne dotyczące oceny.

Logika interwencji obejmuje hierarchię celów i korespondującą z nimi hierarchię wskaźników<sup>2</sup>. Punktem wyjścia do budowy schematu logicznego powinny być zidentyfikowane potrzeby oraz potencjalnie dostępne nakłady (rys. 2).



Rys. 2. Logika interwencji działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”

Źródło: [3], część B.

Nowością w ocenie ex-ante programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest konieczność uwzględnienia ich wpływu na środowisko naturalne w oparciu o dyrektywę dotyczącą strategicznej oceny środowiska (SEA) – Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko naturalne<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Logika interwencji bywa również prezentowana w oderwaniu od konkretnych wskaźników ilościowych bądź jakościowych i zawiera jedynie opisy oczekiwanych produktów, rezultatów itd. Takie uproszczone schematy logiki interwencji budowane dla każdego z pytań ewaluacyjnych zawierały wytyczne dotyczące ewaluacji wsparcia z EFOiGR w okresie 2000-2006 [4].

<sup>3</sup> Dz. U. UE L 197, z dn. 21.7.2001 r.

Ocena ex-ante PROW musi obejmować trzy kluczowe kwestie związane ze strategiczną oceną środowiska naturalnego, do których należą:

1. Ocena programu i jego celów z punktu widzenia stanu wyjściowego i potrzeb środowiska naturalnego; dużą uwagę należy poświęcić obszarom o szczególnym znaczeniu dla środowiska (objętych dyrektywą 79/409/EWG i 92/43/EWG);
2. Ocena spodziewanego oddziaływania PROW na środowisko, zwłaszcza na obszarach o najwyższych walorach przyrodniczych; ocena, poza wszechstronną analizą wpływu programu na przyrodę, powinna określać przewidywane sposoby ograniczania niepożądanego oddziaływania oraz zawierać wyjaśnienia, dlaczego te metody uznano za lepsze od innych istniejących rozwiązań;
3. Analiza zgodności instrumentów wsparcia z obowiązującymi normami środowiskowymi.

### Wspólne i bazowe wskaźniki oceny wsparcia

Wskaźniki stanowią istotny element metodologii dokonywania ewaluacji. Wyróżnia się trzy główne grupy wskaźników. Ich podział jest związany z etapami realizacji wsparcia i jego oceny. Wyodrębnione grupy to:

1. Wskaźniki produktu;
2. Wskaźniki rezultatu;
3. Wskaźniki oddziaływania.

Każda z grup wskaźników odnosi się do innego poziomu oceny wdrażanej polityki<sup>4</sup>. Na poziomie działań bada się produkty, a na wyższych poziomach rezultaty i oddziaływanie, czyli kwestie związane z ogólnymi i szczegółowymi celami realizowanych programów. Również w ramach poszczególnych grup wskaźników można wyróżnić dwie podstawowe kategorie, które odnoszą się do podstawowych kwestii ewaluacyjnych – problemu efektywności i skuteczności (tab. 2).

Tabela 2

#### Wskaźniki skuteczności i efektywności na różnych poziomach programu

Cele	Wskaźniki	Skuteczność	Efektywność
Działanie/ interwencja	Finansowy/fizyczny produkt	Faktyczny/planowany produkt	Produkt porównany z kosztami
Priorytet	Rezultat (oddziaływanie)	Faktyczny/planowany rezultat	Rezultat porównany z kosztami
Program	Oddziaływanie (rezultat)	Faktyczne/planowane oddziaływania	Oddziaływanie porównane z kosztami

Źródło: [6].

W ramach systemu oceny wsparcia rozwoju obszarów wiejskich UE w okresie programowania 2007-2013 sporządzono zestaw wskaźników mających podnieść jakość ocen oraz umożliwić dokonywanie różnorodnych porównań. Opracowano

<sup>4</sup> Zostało to zobrazowane na przykładzie logiki interwencji działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” na rys. 2.



zestaw wskaźników, które można podzielić na dwie szerokie kategorie. Pierwsza z nich to wskaźniki odnoszące się do każdego z działań zaproponowanych w Rozporządzeniu 1698/2005 i związane z produktami, rezultatami i oddziaływaniem realizowanej pomocy. Druga kategoria to wskaźniki bazowe. Obejmuje ona dwie podkategorie – wskaźniki celu i wskaźniki kontekstu<sup>5</sup>.

Wskaźniki bazowe celu zostały określone dla całego programu, a nie dla poszczególnych działań. Odnoszą się do każdej z osi oraz celów horyzontalnych. W sumie jest ich 36. Dla przykładu dla osi 3 – Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej wyznaczono 9 wskaźników.

1. Rolnicy z alternatywnym źródłem dochodów – odsetek takich rolników;
2. Wzrost zatrudnienia w sektorze pozarolniczym – wzrost zatrudnienia w przemyśle i usługach;
3. Rozwój gospodarczy sektora pozarolniczego – wartość dodana brutto w przemyśle i usługach;
4. Rozwój samozatrudnienia – zmiana liczby osób samozatrudnionych;
5. Infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich – liczba łóżek noclegowych;
6. Rozpowszechnienie internetu na obszarach wiejskich – udział ludności posiadającej dostęp do internetu za pomocą stałego łącza;
7. Rozwój sektora usług – udział wartości dodanej brutto wytworzonej w usługach;
8. Migracja netto – poziom migracji netto;
9. Kształcenie ustawiczne na obszarach wiejskich – udział ludności dorosłej uczestniczącej w edukacji i szkoleniach zawodowych.

Wskaźniki bazowe związane z kontekstem realizowanego programu również odnoszą się do poszczególnych osi. W sumie jest ich 23. W tej kategorii osi 3 przy-  
porządkowano 7 wskaźników:

1. Gęstość załudnienia;
2. Struktura wiekowa – udział ludności w poszczególnych przedziałach wiekowych: 0-14; 15-64; 65+ w stosunku do całej populacji;
3. Struktura gospodarki – udział wartości dodanej brutto przypadającej na poszczególne sektory w wartości dodanej brutto ogółem;
4. Struktura zatrudnienia – udział zatrudnionych w poszczególnych sektorach;
5. Bezrobocie długookresowe – udział osób długotrwale bezrobotnych w stosunku do wielkości całej populacji aktywnej zawodowo;
6. Wykształcenie – udział populacji w przedziale 25-64 z wykształceniem średnim i wyższym;
7. Infrastruktura internetowa – dostęp do stałych łączy.

<sup>5</sup> Wskaźniki kontekstu mają służyć prezentacji realiów wdrażania programu na danym obszarze, a w szczególności pokazywać różnicowanie regionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i warunkach przyrodniczych.

Największą grupę stanowią wskaźniki produktu. Dla każdego z działań zawartych w Rozporządzeniu 1698/2005 przyjęto od 1 do 5 wskaźników produktu. Dla przykładu, dla działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” opracowano dwa wskaźniki produktu:

- liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały wsparcie inwestycyjne;
- łączna wartość inwestycji.

W przypadku wskaźników rezultatu dla każdej z osi wyznaczono 5-6 wskaźników. W odniesieniu do osi 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji – jest to pięć następujących wskaźników:

1. Liczba uczestników, którzy przeszli szkolenie;
2. Wzrost wartości dodanej brutto odnotowany we wspartych gospodarstwach/przedsiębiorstwach;
3. Liczba gospodarstw/przedsiębiorstw wprowadzających nowe produkty i/lub nowe technologie;
4. Wartość produkcji rolniczej artykułów posiadających uznawane znaki i standardy jakości;
5. Liczba gospodarstw wchodzących na rynek.

Kolejna grupa wskaźników – wskaźniki oddziaływania odnosi się do realizowanego programu jako całości. Wyróżniono siedem takich wskaźników i określono również parametry mierzące ich poziom:

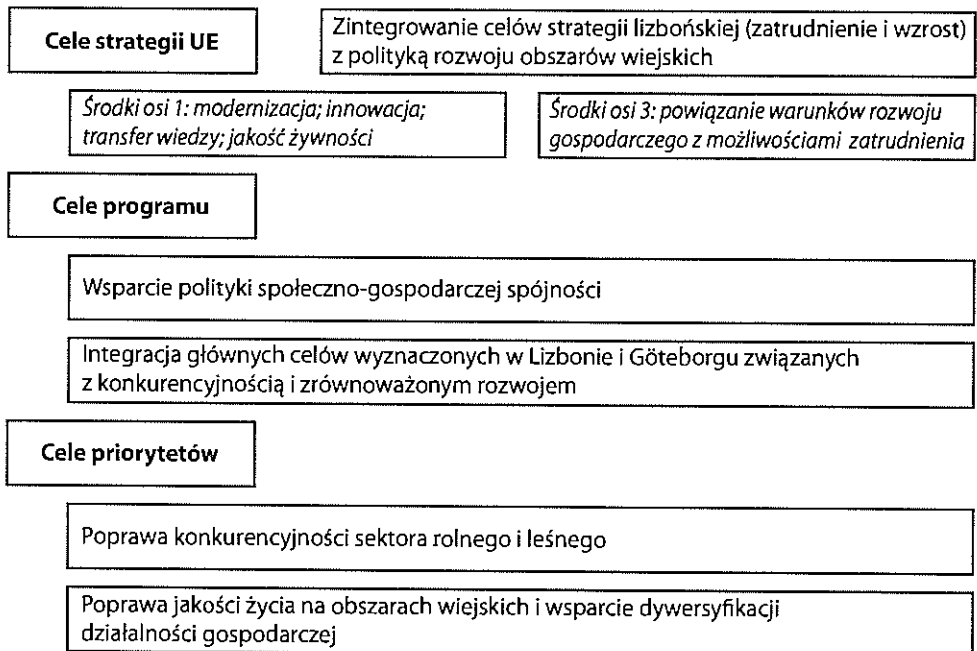
1. Wzrost gospodarczy – wartość dodana netto wyrażona w standardzie siły nabywczej (Purchasing Power Standard – PPS);
2. Tworzenie miejsc pracy – liczba nowo utworzonych miejsc pracy w przeliczeniu na pełny etat pomniejszona o liczbę zlikwidowanych miejsc pracy;
3. Wydajność pracy – zmiana wartości dodanej brutto w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego;
4. Przeciwdziałanie spadkowi bioróżnorodności – zmiana trendu spadku bioróżnorodności mierzona wielkością populacji ptaków na obszarach wykorzystywanych rolniczo;
5. Utrzymanie gruntów rolnych i lasów o wysokiej wartości przyrodniczej – zmiana powierzchni takich obszarów;
6. Poprawa jakości wody – zmiana bilansu substancji odżywczych w wodzie;
7. Wkład w zwalczanie zmian klimatycznych – wzrost produkcji energii odnawialnej.

Ten zestaw wskaźników oddziaływania nie stanowi jednakże zamkniętej listy. W zależności od celów szczegółowych i strategii krajowej państwa członkowskie powinny uzupełnić go o dodatkowe wskaźniki.

Sporządzono również fiszki szczegółowo opisujące wskaźniki bazowe (Wytyczne, część G). Informacje tam zawarte:

- definiują przyjęte wskaźniki;
- prezentują metody pomiaru poszczególnych wskaźników;
- wskazują źródła niezbędnych danych statystycznych;
- określają cel analizowania danego wskaźnika z punktu widzenia unijnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego i wdrażanych programów.

Szczególnie interesujące są fiszki dotyczące wskaźników wiodących (ang. lead indicators) odnoszących się do celów horyzontalnych wsparcia. Opisy te prezentują powiązanie wsparcia wsi i rolnictwa ze strategią lizbońską i zawartymi w niej celami rozwojowymi całej UE. Wszystkie trzy wskaźniki wiodące odnoszą się do horyzontalnej analizy wsparcia i związane są z rozwojem społeczno-gospodarczym. Należą do nich: rozwój gospodarczy, stopa zatrudnienia i bezrobocie. W opisie tych wskaźników określono cele na poszczególnych szczeblach polityki Wspólnoty wobec obszarów wiejskich, do oceny realizacji których wykorzystywane są właśnie te wskaźniki (rys. 3).



**Rys. 3.** Cele, do których odnoszą się bazowe wskaźniki horyzontalne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Guidance note G – Baseline indicators fiches.

## Ocena efektów wdrażania programu

Powiązanie systemu wskaźników z poszczególnymi etapami cyklu życia programów powinno służyć podniesieniu jakości systemu oceny (tab. 3). Takie ściśle powiązanie budowania wskaźników i ich późniejszego wykorzystania ma pozwolić na efektywniejsze i skuteczniejsze realizowanie zadań ewaluacyjnych, gdyż nawet najbardziej zaawansowane metody ilościowe są bezużyteczne, gdy nie dysponuje się odpowiednią bazą danych pozwalających na ich zastosowanie.

W tym kontekście wdrożenie systemu wspólnych wskaźników bazowych należy uznać za krok, który powinien przyczynić się do zwiększenia użyteczności raportów ewaluacyjnych. Wspólne wskaźniki pozwolą na dokonywanie analiz porównawczych zarówno między państwami i regionami, jak i pomiędzy poszczególnymi instrumentami wsparcia. Niemniej jednak, nadal gromadzone dane będą odnosiły się w znacznej mierze jedynie do podstawowych kwestii (takich jak liczba zrealizowanych projektów, co ma bardzo ograniczony walor poznawczy), a zatem nie umożliwią podnoszenia skuteczności prowadzonej polityki. Co więcej, takie informacje są w coraz mniejszym stopniu użyteczne w odniesieniu do legitymizowania wydatków poniesionych ze środków publicznych. Dotyczy to przede wszystkim tzw. działań miękkich, obejmujących m.in. szkolenia i doradztwo. Liczba przeprowadzonych szkoleń, czy nawet liczba ich uczestników nie jest postrzegana jako uzasadnienie poniesionych nakładów. To powoduje konieczność wykorzystywania bardziej zaawansowanych metod, odnoszących się do badania faktycznych efektów i wartości dodanej instrumentów interwencji.

Opisane rozwiązania systemu oceniania unijnego wsparcia koncentrują się na kwestii wskaźników. Stanowią one jednak tylko element systemu, którego podstawowym zadaniem jest ocena efektów wdrażania programu. System ewaluacji musi uwzględniać potrzeby i wymogi procesu oceniania efektów programów wsparcia na każdym z etapów (tab. 4). Należy przy tym zaznaczyć, iż kluczowym rodzajem ewaluacji dla oceny efektów wsparcia jest ocena ex-post. Niemniej jednak, na jakość wyników dokonywanej oceny znacząco wpływa ewaluacja ex-ante, która obejmuje analizę sytuacji wyjściowej i określenie celów programu.

Wpływ wsparcia publicznego, w tym wypadku środków UE, badany jest z perspektywy oddziaływania pomocy na pozytywne zjawiska społeczno-gospodarcze, jak wzrost zatrudnienia czy inwestycji. Analizie poddawana jest tzw. dodatkowość. Chodzi tutaj o określenie, czy i na ile wsparcie publiczne stanowiło dodatkowe źródło wzrostu aktywności gospodarczej i czy nie pojawiło się znane zjawisko wypychania środków prywatnych przez publiczne.

Tabela 3

## Wskaźniki w cyklu życia programów

Etap cyklu życia programu	Kwestie dotyczące systemu wskaźników
Opracowanie programu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Część analityczna: zdefiniowanie wskaźników kontekstu</li> </ul>
Zdefiniowanie strategii programu i priorytetów	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zdefiniowanie celów na poziomie programu i priorytetów – określenie wskaźników produktu, rezultatu, oddziaływania i wskaźników podstawowych</li> </ul>
Planowanie wdrażania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaprojektowanie systemu monitorowania: elektroniczny system przetwarzania danych, sprawdzenie jakości wskaźników</li> <li>• Zaprojektowanie systemu ewaluacji: planowanie ewaluacji wraz z opisem danych wskaźnikowych potrzebnych do oceny programu; wybór wskaźników; informacje, które powinny być dostarczone przez ewaluację</li> <li>• Określenie zasad i warunków swobodnej i efektywnej współpracy pomiędzy monitorowaniem i ewaluacją</li> </ul>
Włączenie wyników oceny ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena ex-ante jako proces równoległy do przygotowania programu</li> <li>• Ścisła współpraca pomiędzy ewaluatorami i przygotowującymi program w zakresie rozwiązań dotyczących systemu wskaźników, monitoringu i ewaluacji</li> </ul>
Wdrażanie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza rekomendacji zawartych w ocenie ex-ante i ich ewentualnego uwzględnienia w przygotowaniu programu</li> <li>• Gromadzenie i uaktualnianie informacji o wskaźnikach i przekazywanie ich do użytkowników</li> <li>• Stały proces ulepszania funkcjonowania systemu monitorowania</li> <li>• Prowadzenie bieżących ewaluacji</li> </ul>
Coroczne raporty dotyczące wdrażania programu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przygotowanie danych dotyczących wybranych wskaźników ich wstępna interpretacja na potrzeby corocznych raportów – ewentualne powiązania pomiędzy bieżącymi ocenami i corocznym raportowaniem, które mogłyby poprawić proces podejmowania decyzji</li> </ul>

cd. tab. 3

### Przygotowanie informacji dla komitetu monitorującego

- Zestawienie informacji o wskaźnikach i postępkach osiągniętych przez program w realizacji zdefiniowanych celów – systematyczne dostarczanie danych komitetowi monitorującemu

### Bieżące oceny

- Ewaluacja wykonania programu z punktu widzenia poszczególnych priorytetów lub dziedzin przy użyciu wskaźników, jeśli to konieczne
- Przegląd wskaźników połączony z możliwym przeglądem strategii programu
- Przegląd funkcjonowania systemu monitorowania (jakości wskaźników, gromadzenia danych i ich transferu do użytkowników), jeśli to konieczne
- System monitorowania dostarczający danych o wskaźnikach (wskaźniki produktu i rezultatu)
- Rola ewaluacji w ocenie oddziaływania (i rezultatów, jeśli to konieczne) osiągniętego przez program – ewentualne wykorzystanie modeli makroekonomicznych

### Ocena ex-post (Komisja Europejska)

---

Źródło: European Commission, Directorate-General Regional Policy, op. cit., Working Document No. 2, p.26.

## Ocena efektów wdrażania programu a poszczególne rodzaje oceny programów UE

Ocena ex-ante	Ocena średniookresowa	Ocena ex-post
<p><b>Faza 1.</b> Określenie sytuacji wyjściowej i celów wsparcia</p> <p><b>Faza 2.</b> Określenie ram systemu monitorowania i raportowania</p>	<p><b>Faza 1.</b> Ocena produktów i rezultatów programu</p> <p><b>Faza 2.</b> Wstępna ocena efektów realizacji programu (oparta na już zrealizowanych projektach)</p>	<p><b>Faza 1.</b> Ocena efektów brutto realizowanego programu</p> <p><b>Faza 2.</b> Ocena efektów netto realizacji programu. Jej główne elementy to ocena:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• efektu dodatkowości;</li> <li>• efektu przesunięcia;</li> <li>• efektów pośrednich/ mnożnikowych</li> </ul> <p><b>Faza 3.</b> Całościowa ocena efektów programu w odniesieniu do priorytetów polityki UE. Obejmuje kluczowe kwestie ewaluacyjne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• trafność</li> <li>• skuteczność</li> <li>• efektywność</li> <li>• wpływ i wspólnotową wartość dodaną</li> <li>• trwałość</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne.

Można wyróżnić trzy podstawowe stopnie dodatkowości<sup>6</sup>, określające rolę środków publicznych w osiągnięciu efektów gospodarczo-społecznych:

- pełna dodatkowość – pozytywne efekty (np. wzrost zatrudnienia) można przypisać wyłącznie wsparciu publicznemu;
- częściowa dodatkowość – przy braku wsparcia publicznego projekt zostałby zrealizowany, lecz na mniejszą skalę, co przełożyłoby się na mniejsze efekty jego realizacji (np. mniejsza liczba nowych miejsc pracy);
- brak dodatkowości (deadweight) – realizacja projektu w takiej skali była możliwa bez środków pochodzących z analizowanego źródła pomocy publicznej, co oznacza, iż wsparcie to nie zapewniło wzrostu aktywności gospodarczej, lecz stanowiło inne źródło potrzebnych nakładów.

<sup>6</sup> Pojęcie dodatkowości nie jest tożsamy z jedną z kluczowych zasad dotyczących wsparcia ze środków Wspólnoty – zasadą dodawalności (czasami określanej w polskiej literaturze jako zasada dodatkowości). Zasada dodawalności oznacza, iż środki z budżetu Wspólnoty nie powinny zastępować krajowych wydatków na rzecz polityki regionalnej. Szerzej kluczowe zasady dotyczące unijnej polityki regionalnej omówiono w pracy [10].

Słowo „dodatkowość” nie znajduje się w słowniku języka polskiego, jednak zostało ono umieszczone w oficjalnym tłumaczeniu dokumentu KE „Mierzenie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Dokument roboczy nr 6”.

Wpływ projektu można oceniać za pomocą formuły [5]:

**efekt netto = efekt brutto x (1 – efekt deadweight) x (1 – efekt przesunięcia – efekt substytucji) x (1 + mnożnik dostawcy + mnożnik dochodowy)**

gdzie:

- efekt deadweight (efekt zdarzenia niezależnego)<sup>7</sup> – efekty, które wystąpiłyby nawet przy braku wsparcia;
- efekt przesunięcia – efekt uzyskany na wspieranym obszarze kosztem obszaru, który nie uzyskał pomocy. Szacuje się, iż przeciętnie efekt przesunięcia mieści się w granicach 10-30% [5];
- efekt substytucji – efekt uzyskany przez bezpośrednich beneficjentów wsparcia, kosztem tych, którzy nie uczestniczyli w programie/projekcie;
- mnożnik dostawcy (efekt dostawcy) – określa efekt uzyskany przez dostawców dóbr i usług zaopatrujących beneficjentów wsparcia i dotyczy takich zjawisk, jak wzrost obrotów i wzrost zatrudnienia wywołanych dodatkowymi zamówieniami;
- mnożnik dochodowy – określa efekt w postaci wzrostu dochodu, wiążący się z realizacją przez beneficjenta danego projektu. Wzrost ten może wynikać np. z podniesienia konkurencyjności danego przedsiębiorstwa i zwiększenia się dzięki temu wartości zamówień.

Efekty mnożnikowe stanowią pośrednie efekty realizacji wspieranych projektów. W przypadku projektów służących podniesieniu zatrudnienia, mnożnik dochodowy odnosi się do wzrostu dochodów lokalnej społeczności, wynikającego z tworzenia nowych miejsc pracy. Wzrost dochodów przekłada się na wzrost wydatków. Na poziomie lokalnym mnożnik dochodowy szacowany jest na 1,1, zaś na poziomie regionalnym waha się w przedziale 1,2-1,5 [5]. Drugim składnikiem efektu mnożnikowego jest mnożnik dostawcy. Dotyczy on wzrostu wydatków wspieranego podmiotu i wynika z jego rosnących potrzeb. Poziom mnożnika dostawcy szacowany jest na 1,05 do 1,11 [5].

Należy podkreślić, iż ocena efektów netto jest bardzo trudnym zadaniem, a stosowane metody są dopiero rozwijane. Kluczowym problemem jest dokonanie podziału efektów występujących niezależnie od zastosowanych instrumentów wsparcia i istniejących dzięki określonej formie i skali interwencji.

Często ewaluatorzy wykorzystują w tym celu metodę polegającą na określeniu tzw. stanów kontrfaktycznych, czyli możliwego przebiegu procesów społeczno-gospodarczych bez interwencji. Do najczęściej stosowanych w tym celu metod statystycznych należą:

- regresja wieloraka;
- podejście eksperymentalne oparte na próbach zrandomizowanych;
- metody prób dopasowanych, jak np. propensity score matching.

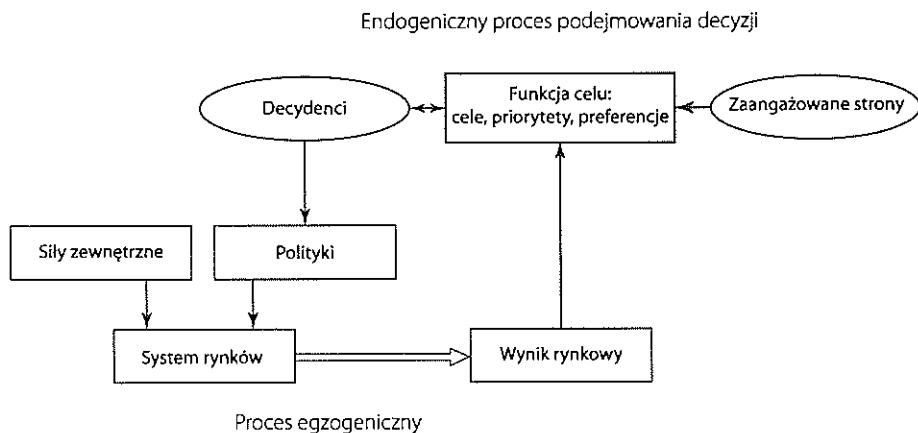
<sup>7</sup> W polskiej literaturze przedmiotu najczęściej spotyka się określenie „efekt deadweight”. Można jednak spotkać się z polską nazwą tego zjawiska, czyli określeniem „efekt zdarzenia niezależnego”.



Liczne wskaźniki i wytyczne nie powinny przysłonić celu samego procesu oceniania realizowanej polityki wsparcia. Monitorowanie i ocenianie mają w pierwszym rzędzie służyć określeniu skuteczności i efektywności instrumentów wsparcia wdrażanych w oparciu o środki publiczne. Taka wiedza jest zaś podstawą do podejmowania decyzji co do strategii dalszych działań<sup>8</sup>.

Ocena, na ile efektywnie i skutecznie realizowane polityki spełniły zakładane cele, jest zadaniem niezwykle trudnym. Ewaluacja stanowi dzisiaj odrębną gałąź na pograniczu nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu, wykorzystującą zarówno zaawansowane metody ilościowe, jak i jakościowe metody prowadzenia badań.

Dokonując oceny realizowanej polityki należy mieć na uwadze, iż na jej kształt i efekty wpływ ma wiele czynników, z których tylko część ma charakter zależny od decyzji podejmowanych przez polityków (rys. 4). Z tego względu istotnym elementem oceny musi być wpływ czynników zewnętrznych na efekty prowadzonych działań. W szczególności należy określić wpływ procesów rynkowych.



**Rys. 4.** Wewnętrzne i zewnętrzne elementy oceny polityki.

Źródło: [1].

### Podsumowanie

Wytyczne na lata 2007-2013 w sprawie ewaluacji programów wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa współfinansowanych ze środków UE zostały tylko w niewielkim stopniu zmienione w porównaniu z poprzednim okresem. Nadal brak wskaźników oceniających choćby tak istotny w procesie analizy efektywności polityki publicznej aspekt, jak koszty transakcyjne ponoszone przez państwo, Wspólnotę oraz beneficjentów poszczególnych działań.

<sup>8</sup> Ewaluacja uznawana jest za kluczowe narzędzie wsparcia procesu podejmowania decyzji strategicznych (ang. strategic decision making).

Samoporównanie wytycznych dotyczących ewaluacji w okresie 2000-2006 i 2007-2013 pokazuje, iż KE dąży do podniesienia jakości systemu oceniania wsparcia. W poprzednim okresie dużą część wytycznych zajęło wyjaśnienie, czym jest ewaluacja i jakie są jej cele oraz podstawowe narzędzia. W obecnym okresie wytyczne koncentrują się na omówieniu roli i znaczenia wskaźników w procesie oceny.

Jednakże zachodzące zmiany w systemie oceniania są bardzo powolne, a nowe zasady funkcjonowania ewaluacji nadal nie pozwolą na spełnienie przez raporty oceniające podstawowych celów, jakim powinny służyć. Pozytywnie należy natomiast ocenić skoncentrowanie się nowych wytycznych na kwestii stosowania wskaźników i rezygnacji z powszechnie krytykowanego zestawu pytań ewaluacyjnych obowiązujących w poprzednim okresie<sup>9</sup>. Powinno to zwiększyć przejrzystość systemu oceniania, jak i użyteczność opracowywanych raportów. Bezpośrednie powiązanie hierarchii celów z hierarchią wskaźników w schemacie logiki interwencji pozwala łatwo i szybko dokonać wstępnej oceny zasadności i trafności danego działania oraz możliwości pomiaru jego wpływu na sytuację danego obszaru czy sektora.

Całościowa ocena oddziaływania publicznego wsparcia współfinansowanego przez Unię Europejską na obszary wiejskie nie może pomijać faktu, iż poza działaniami realizowanymi w ramach EFRROW także większość działań funduszy strukturalnych może być wdrażana na obszarach wiejskich i tym samym być może tworzyć efekt synergii z PROW oraz zwiększać możliwości rozwojowe wsi.

Również system oceny wsparcia z funduszy strukturalnych nie uległ zasadniczej zmianie w nowym okresie programowania. Zmiany koncentrują się na dostosowaniu systemu oceny do nowych rozwiązań legislacyjnych w zakresie funkcjonowania wsparcia. Ich fundamentalny element to ściślejsze niż do tej pory powiązanie programów wsparcia z politykami Wspólnoty. Warto w tym miejscu również przypomnieć, iż celem systemu programowania funduszy strukturalnych jest ułatwienie przejścia od systemu wdrażania rozwoju społeczno-gospodarczego opartego na nakładach do systemu zorientowanego na wyniki [6]. System oceniania musi odzwierciedlać tę zmianę i zapewniać określenie stopnia powiązania ocenianego programu „czy działania” z celami strategicznymi UE i jej poszczególnych polityk.

Całościowej ocenie efektywności i skuteczności unijnej polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich nie sprzyja znaczny stopień swobody przyznany państwom członkowskim w zakresie dokonywania ewaluacji<sup>10</sup>. Szczególnie istotne znaczenie mają tu takie rozwiązania, jak:

- swoboda definiowania obszarów wiejskich; podstawę stanowi definicja OECD, lecz państwa członkowskie mogą zastosować inną metodę delimitacji tych obszarów, jeśli uznają ją za właściwszą;

<sup>9</sup> Szerzej problematyka ewaluacji polityki UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w poprzednim okresie programowania została omówiona w artykule – B. Wieliczko, Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1/2005, s. 91-103.

<sup>10</sup> Odrębną kwestią jest znaczny zakres swobody w wydatkowaniu przyznaných środków.

- brak wspólnej definicji pojęć: zrównoważone zarządzanie gruntami, konkurencyjność i jakość życia;
- swoboda wyznaczania poziomu administracyjnego, na którym będą badane poszczególne wskaźniki<sup>11</sup>.

Podsumowując analizę zmian w systemie oceniania, można stwierdzić, iż stanowi ona kolejny krok w kierunku podnoszenia jakości i użyteczności dokonywanych analiz, jednak nadal pozostawia wiele do życzenia.

#### Literatura:

1. Bradley J., Mitze T., Morgenroth E., Untiedt G.: How can we know if EU cohesion policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds. GEFRA Working Paper: March 2006 No 1.
2. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (OJ L 197, 21.7.2001).
3. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rozwój Obszarów Wiejskich (2007-2013). Podręcznik wspólnych ram monitorowania i oceny. Wytyczne, wrzesień 2006 r.
4. European Commission, Directorate General for Agriculture, Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators. Explanatory Sheet, Part D, December 2000.
5. European Commission, Directorate-General Regional Policy, Measuring Structural Funds Employment Effects. Working Document No 6, March 2007.
6. European Commission, Directorate-General Regional Policy, The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No. 2, August 2006.
7. Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólnotowy program lizboński COM(2005) 330 końcowy{SEC(2005) 981. Bruksela, dnia 20.7.2005.
8. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277/1 z dn. 21 października 2005 r.).
9. Wieliczko B.: Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1/2005, s. 91-103.
10. Wieliczko B.: Polityka regionalna w Unii Europejskiej i Polsce. IERiGŻ, Studia i Monografie nr 118, Warszawa 2003.

---

<sup>11</sup> Guidance note L – Frequently Asked Questions.