

Joanna Kopińska

Politechnika Wrocławska

ZARZĄDZANIE EWALUACJĄ INWESTYCJI NIEKOMERCYJNYCH

1. Wstęp

W związku z niedawną akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej, kraj nasz może ubiegać się o współfinansowanie wielorakich inwestycji w zakresie środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz z Funduszu Spójności. Aż nieco ponad trzecia wydatków budżetu wspólnotowego przeznaczona jest właśnie na te fundusze. Tak znaczna wielkość transferowanych środków wymaga sprostania wielu kryteriom oraz spełnienia licznych warunków dotyczących opracowania wysokiej jakości dokumentów programowych. Nieodzowne się też staje wykreowanie systemu administracyjnego, którego funkcją byłoby zarządzanie i wdrożenie programów operacyjnych dofinansowywanych z funduszy unijnych. Można zatem stwierdzić, iż wykorzystanie udostępnionych środków w sposób efektywny, zgodny z celami polityki spójności społecznej i gospodarczej Wspólnoty, warunkowane jest właśnie spełnieniem powyższych wymagań. Stanowisko UE w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych jest jednoznaczne i narzuca obowiązek przeprowadzania ewaluacji wszelkich dofinansowanych przez wspólnotę inwestycji niekomercyjnych, a więc programów oraz planów, przed, w trakcie i po ukończeniu ich realizacji. Wiąże się to z coraz bardziej restrykcyjnymi wymaganiami dotyczącymi jakości dostarczanych usług publicznych. Mowa tu nie tylko o metodach i sposobach ich realizacji, ale także, a może przede wszystkim o efektach, rezultatach, a co więcej, o oddziaływaniu tychże usług na ich bezpośrednich odbiorców oraz pośrednio na społeczeństwo i gospodarkę. Dlatego też coraz większą wagę przypisuje się monitoringowi, a w głównej mierze ewaluacji programów współfinansowanych ze środków publicznych. Niniejszy referat będzie dotyczył właśnie ewaluacji inwestycji niekomercyjnych, a więc szeroko pojętych progra-

mów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście zarządzania tym procesem.

2. Pojęcie ewaluacji i geneza zagadnienia

Znaczenie słowa ewaluacja to w znacznym uogólnieniu „wartościujący sąd, opinia, ocena, określenie wartości, znaczenia czegoś, kogoś” [*Słownik...* 1996]. W rozważaniach niniejszej publikacji ewaluacja będzie się odnosić do inwestycji niekomercyjnych. Ewaluacja jest zagadnieniem multidyscyplinarnym i czerpie z dorobku naukowego wielu dziedzin. Należy zwrócić uwagę na silne powiązania z naukami społecznymi – mowa tu o ekonomii, socjologii, ale także psychologii społecznej, geografii ekonomicznej, antropologii i innych.

Jej powstanie datuje się na lata czterdzieste dwudziestego wieku, gdy w okresie powojennym narodziła się jako proces zbierania, analizowania, interpretowania oraz przekazywania informacji na temat skuteczności programów o charakterze społecznym, którego celem była poprawa sytuacji społecznej. W kolejnym dziesięcioleciu nastąpił jej rozkwit w Stanach Zjednoczonych, kiedy to ewaluacja programów i projektów w odniesieniu do procesów podejmowania decyzji stała się narzędziem wartościującym i opiniotwórczym działania sektora administracyjnego USA. Ówczesne jej zastosowanie związane było z próbą racjonalizacji planowania i alokacji zasobów. W latach sześćdziesiątych natomiast działania ewaluacyjne zaczęły być przeprowadzane na coraz większą skalę. Początkowo skupiały się one na innowacjach w sektorze edukacyjnym, służbie zdrowia i walce z przestępczością. Właśnie wtedy dostrzeżono w ewaluacji szansę na udoskonalenie działań sektora publicznego poprzez rozpowszechnienie wyników przeprowadzanych ewaluacji. Przełom ten wywołał jednak coraz to bardziej negatywne nastawienie do zagadnienia ewaluacji. Zaczęto postrzegać ją tylko jako zabieg mający na celu zarządzanie niezbędnymi ograniczeniami budżetowymi. Stanowisko to rozpowszechniło się w latach osiemdziesiątych w Wielkiej Brytanii, gdzie rozwój ewaluacji był skorelowany z zamiarem redukcji wydatków publicznych w związku z reformą sektora publicznego przeprowadzoną w owym okresie. W następstwie ewaluacja stała się komponentem nowej, mniej scentralizowanej, lecz bardziej efektywnej idei zarządzania sektorem publicznym nie tylko w USA, ale i w Europie.

Ewaluacja jest odzwierciedleniem szeregu kwestii, które mogą być zobrazowane w postaci trzech zasadniczych koncepcji. Jedna z nich mówi o bezwzględnej konieczności obiektywnego osądzania rezultatów i efektywności wszelkich interwencji o charakterze publicznym, których odbiorcą jest społeczeństwo. Ponadto ma ona wspomagać procesy podejmowania decyzji w obszarze planowania działań sektora publicznego. Finalnie ewaluacja dostarcza obszernego zbioru informacji wszystkim uczestnikom i beneficjentom inwestycji niekomercyjnej, zarówno tym bezpośrednim, jak i pośrednim, na temat znaczenia i konsekwencji przepro-

wadzonej interwencji. Ewaluacja komasuje wszelkie dostępne informacje w koherentną całość, a co więcej, formułuje nowe dane na potrzeby optymalizacji i doskonalenia procesów zarządzania w kontekście społecznym i ekonomicznym. Usprawnia także procesy podejmowania decyzji w zakresie interwencji publicznych, poprzez syntezę celów, dostępnych środków i zasobów oraz rezultatów i efektów przeprowadzanych inwestycji niekomercyjnych [*MEANS Collection...* 1999, s. 19].

W odniesieniu do sektora publicznego konieczność dokonywania ewaluacji unaocznia w przeważającej mierze etap *ex post* programu bądź projektu o charakterze społeczno-gospodarczym, kiedy to następuje jedno z trudniejszych zadań, a mianowicie kwantyfikacja efektów i oddziaływań. Sektor prywatny, w którym istnieją podmioty gospodarcze dostarczające usługi bądź produkty, poddany jest automatycznemu osądowi rynku. To potencjalni konsumenci decydują o sukcesie czy porażce danego podmiotu poprzez swoje zachowania rynkowe. Istnienie konkurencji, licznych substytutów, rozbieżności dotyczących cen i jakości implikuje konkretne decyzje konsumenckie, determinujące i sugerujące trajektorię, którą podążać ma dana firma w celu maksymalizacji swych przychodów. Sektor publiczny jest także swego rodzaju wytwórcą dóbr i usług, lecz mówiąc o inwestycjach niekomercyjnych, należy podkreślić fakt, iż w odróżnieniu od inwestycji o charakterze komercyjnym – nie są one poddane ocenie rynku. Niejednokrotnie generują one efekty trudno kwantyfikowalne monetarnie, ponieważ są to w większości zjawiska bądź inne rezultaty nie występujące na standardowych rynkach dóbr, a ich wpływ na szeroko pojętą sytuację kraju jest często znaczny. Ażeby osądzić słuszność, skuteczność, użyteczność, a wreszcie i efektywność interwencji publicznych o charakterze niekomercyjnym, przeprowadza się ewaluację. To właśnie ewaluacja umożliwia oszacowanie całkowitego zbioru efektów danej interwencji, tych pośrednich i bezpośrednich, tych negatywnych i pozytywnych. Niezadowolenie bądź zadowolenie społeczeństwa jest jednoznaczne z nastawieniem elektoratu do panującego rządu, a sposobność wyrażenia go dzięki ewaluacji jest niebagatelnym sygnałem opiniującym działania rządu przez społeczeństwo.

Rozwój potencjału ewaluacyjnego w Europie w dużej mierze zawdzięcza się Unii Europejskiej. To fundusze strukturalne i Fundusz Spójności stymulują budowanie potencjału ewaluacyjnego państw członkowskich, co stanowi obecnie wyzwanie także dla Polski i reszty „nowych” krajów członkowskich UE. Opracowanie skutecznych systemów monitorowania i ewaluacji nabrało więc dla tej części zjednoczonej Europy nowego, priorytetowego znaczenia.

Należałoby zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy monitoringiem, ewaluacją i kontrolą. Ten zestaw pojęciowy jest nierzadko uznawany za zbiór jednorodnych zagadnień, co jest błędem. Faktem jest, iż przeprowadzanie ewaluacji wiąże się często z wykorzystaniem informacji pozyskanych w trakcie kontroli bądź monitoringu programu lub projektu inwestycyjnego. Należy jednak uwypuklić kilka kluczowych aspektów, które różnicują te trzy pojęcia.

Tabela 1. Ewaluacja, kontrola, monitoring – porównanie

	Ewaluacja	Kontrola	Monitoring
Główny przedmiot zainteresowania	Długoterminowe efekty danego programu lub projektu (oddziaływanie), jak również jego rezultaty	Dostarczone w ramach programu (projektu) produkty oraz wkład przeznaczony na realizację programu (projektu)	Dostarczone w ramach programu (projektu) produkty oraz rezultaty interwencji, a także wkład przeznaczony na realizację programu (projektu)
Główne kryteria	Skuteczność, efektywność, odpowiedniość, użyteczność	Legalność (zwłaszcza prawidłowość wydatkowania środków)	Zgodność wdrażanych działań z odpowiednimi dokumentami programowymi
Moment przeprowadzania	<i>Ex ante</i> (przed), w trakcie i <i>ex post</i> (po) zakończeniu wdrażania programu (projektu)	Na początku, w trakcie, na końcu wdrażania programu (projektu), często również <i>ad hoc</i>	Proces ciągły, odbywający się przez cały okres wdrażania programu (projektu)
Wykrywanie nieprawidłowości	Może mieć za zadanie wykrywanie nie tyle nieprawidłowości, ile raczej czynników przyczyniających się do osiągnięcia takich, a nie innych efektów programu (projektu)	Potencjalne nieprawidłowości często wykrywane w trakcie nieregularnie przeprowadzanych kontroli	Bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowanie
Zakres	Zarówno cały program (projekt), jak i wybrane zagadnienie dotyczące	Wycinek danego programu (projektu)	Cały program (projekt) (np. monitoring finansowy)
Metodologia przeprowadzania	Za każdym razem zindywidualizowana, dostosowana do konkretnej specyfiki danego programu (projektu)	Na podstawie powszechnie znanych standardów i kryteriów, zazwyczaj stosowanych w ten sam sposób przy różnych programach (projektach)	Zestandaryzowana z konkretnymi rozwiązaniami szczegółowymi dla wyznaczonych programów (projektów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kierzkowski 2002].

Pojęcia monitoringu, kontroli i ewaluacji oscylują wokół analogicznych i zbliżonych zagadnień, ale w tab. 1 zademonstrowano uchwytne rozbieżności polaryzujące te trzy kwestie.

3. Różne koncepcje ewaluacji w Europie

Kształtowanie i rozwój praktyk ewaluacyjnych stanowi kluczowy obszar działań Komisji Europejskiej, ponieważ zagadnienie to jest bezpośrednio związane z efektywnym wykorzystaniem środków udostępnianych przez Wspólnotę. Poszczególne formy aktywności Wspólnoty muszą współgrać z pryncypiami ewaluacji dotyczącymi zarządzania w sferze finansów.

Ewaluacja każdego rodzaju interwencji publicznej w dziedzinie inwestycji skupia się wokół oceny ich wartości w odniesieniu do wcześniej sprecyzowanych kryteriów i na podstawie zakumulowanych uprzednio informacji i danych. Biorąc pod uwagę tę definicję, należy podkreślić, iż potencjał ewaluacyjny rozwijający się w krajach członkowskich UE przyjmuje różne formy. Można tu mówić o ewaluacji skupiającej się na sferze zarządzania, która ma na celu stymulację rozwoju właśnie kwestii zarządzania programami i inwestycjami publicznymi. Należy wymienić także podejście do ewaluacji związane z pojęciem demokracji. To właśnie obywatele mający dostęp do raportów ewaluacyjnych mogą w ten sposób ocenić rezultaty przeprowadzanych interwencji publicznych. Inną koncepcją ewaluacji jest ta skupiająca się na zagadnieniu porozumienia między partnerami zaangażowanymi w proces inwestycyjny. Obranie jednej z tych trzech orientacji w odniesieniu do ewaluacji wiąże się w dużej mierze z etapem, na którym przeprowadzana jest ewaluacja, a mianowicie czy jest to ocena *ex ante*, czy w trakcie trwania realizacji programu, czy też *ex post*.

Rozwój ewaluacji w Europie zapoczątkowały kraje północne tego kontynentu. Grupa ta składała się z Wielkiej Brytanii, Szwecji, Danii i Holandii. Współcześnie w tych państwach praktyki ewaluacyjne wpisują się w standardowe ramy działalności administracyjnej, a reszta zjednoczonej Europy zogniskowała swe wysiłki, aby taki stan osiągnąć. Większość decyzji podejmowanych w krajach Europy można zaklasyfikować do wymienionych trzech kategorii. Pierwsza z nich skupia się na sferze zarządzania i odnosi się do warunku efektywnego rozparcelowania ograniczonych wydatków budżetowych. W tym ujęciu ewaluacja ma zapewnić optymalny podział środków pomiędzy poszczególne sektory. Podmiot ewaluujący stosuje przyjętą ogólnie metodologię, będąc jednak niezależnym ekspertem w dziedzinie, kieruje się szeroko pojętym kryterium obiektywizmu. Koncepcja „demokratyczna” jest odpowiedzią na ułomność systemu reprezentacji obywateli w rządzie (partii politycznych, związków zawodowych i innych). Podejście to implikuje pełną odpowiedzialność władz publicznych za podejmowane przez nie działania względem społeczeństwa i wiąże się z decentralizacją funkcjonowania administracji państwowej. Jedna z definicji ewaluacji mówi o ocenie wartości przedsięwzięcia o charakterze społeczno-gospodarczym i w ujęciu tej koncepcji uwypukla potrzebę zarządzania ewaluacją przez niezależne komitety ewaluacyjne, składające się z reprezentantów obywateli wytypowanych drogą demokratycznych wyborów. Eksperci w dziedzinie ewaluacji według tej koncepcji powinni być

dostawcami swej wiedzy dla tych komitetów w kwestiach czysto technicznych, a całość procesu ewaluacyjnego winna być publikowana celem dostarczenia informacji społeczeństwu. Ostatnie podejście nosi miano „pluralistycznego” i narodziło się w związku z zaistniałą potrzebą pogodzenia dwóch opisanych wcześniej koncepcji, a więc technicznych wymagań pierwszej i politycznych idei przewodnich drugiej z nich. Stanowisko to wprowadza zagadnienie kolektywnego wkładu w proces podejmowania decyzji w zakresie ewaluacji. Na podstawie wiarygodnie zdobytych informacji i sformułowanych wniosków akceptowanych przez wszystkich uczestników procesu ewaluacyjnego, ocena dokonywana jest wspólnie przez reprezentantów rządu i administracji oraz społeczeństwa. Zaprezentowane koncepcje stanowią niejako stadia rozwoju potencjału ewaluacyjnego, a osiągnięcie ostatniego z nich jest równoznaczne z najwyższym etapem tej ewolucji [*MEANS Collection...* 1999, s. 22].

4. Procedury ewaluacyjne w UE

Nawiązując do Unii Europejskiej, należy stwierdzić, iż zdecydowany postęp w dziedzinie ewaluacji nastąpił na skutek wymagań polityki strukturalnej Wspólnoty. Programy finansowe wywodzące się z funduszy strukturalnych poddawane są obowiązkowo ewaluacji na dwóch poziomach – kraju oraz programu [Kierzkowski 2002, s. 25].

Szczegółowo krajowy koordynuje poszczególne działania ewaluacyjne w dwóch różnych systemach. Przy okazji pierwszego z nich mowa o niezależnych zespołach ewaluacyjnych w ramach instytucji krajowych. Przykładami tego rozwiązania organizacyjnego jest krajowa jednostka oceny we włoskim Ministerstwie Gospodarki bądź krajowa jednostka oceny w polskim Ministerstwie Gospodarki i Pracy (od 31 X 2005 r. Ministerstwo Gospodarki). Innym podejściem jest ustanawianie zespołów ewaluacyjnych ulokowanych poza strukturami ministerstw, lecz niezmiennie pod ich nadzorem, co obserwujemy w przypadku Szwecji (NUTEK). Ewaluacja na poziomie programu natomiast przeprowadzana jest przez zespoły odpowiedzialne za ocenę poszczególnych projektów w ramach administracji regionalnej bądź w ramach organów krajowych zajmujących się programami horyzontalnymi. Dość powszechną praktyką jest podejście pierwsze, które można spotkać w Niemczech – instytucja zarządzająca programami regionalnymi. Ewaluację funduszy strukturalnych w administracji publicznej przeprowadzają zespoły o liczebności od 2 do 30 osób, których działalność jest finansowana z funduszy przeznaczonych na pomoc techniczną. Na szczeblu międzyministerialnym lub międzydepartamentalnym dość często nawiązywana jest współpraca wewnętrzna, lecz spotyka się też porozumienia pomiędzy zespołami zajmującymi się różnymi programami. Sprzyja to intensyfikacji koordynacji działań ewaluacyjnych i usprawnia analizę na potrzeby decydentów politycznych. Dość powszechnym podejściem w sferze ewaluacji funduszy strukturalnych jest także współpraca z podmiotami

zewnątrznymi w związku z zasadą partnerstwa. Wzrasta także rola towarzystw ewaluacyjnych i jednostek badawczych, jak np. austriacka platforma ewaluacyjno-koordynująca (KAP – EVA). Należy także nadmienić, iż zdecydowana większość „nowych” państw członkowskich opracowała plany ewaluacyjne, obejmujące szczegółowe plany działań ewaluacyjnych w latach 2004-2006. Projekty te uwypuklają obszary inwestycji niekomercyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych o szczególnym stopniu ważności [Rouland 2005].

5. Potencjał ewaluacyjny w Polsce

Potencjał ewaluacyjny w Polsce, będącej jednym z „nowych” krajów członkowskich, odbiega znacznie od wiedzy i sprawności działań państw „piętnastki”, które zyskały duże doświadczenie w tej kwestii na przestrzeni lat i przy okazji korzystania z programów finansowanych przez Wspólnotę. Brak doświadczenia ewaluatorów krajowych i tym samym zależność od usług zagranicznych ekspertów ewaluacji oraz współistnienie szeregu utrudnień formalnych i metodologicznych zdecydowanie utrudniają właściwą ocenę programów i projektów. Mowa tu także o częstym braku danych wyjściowych, nieadekwatności zdefiniowanych celów oraz wskaźników wydajności. Za najłabszy element badań uznaje się przeważnie skwantyfikowanie wpływu, jaki wywiera interwencja na sytuację społeczno-ekonomiczną, a także analizę wyników oraz ujęcie wniosków i zaleceń. W celu udoskonalania działania systemu ewaluacyjnego w literaturze podkreśla się także istotę wkomponowania wyników ewaluacji funduszy unijnych w ogólny cykl tworzenia polityki publicznej. Zważywszy, iż obecnie dostępne środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią potencjalnie znaczną część środków budżetu, należałoby skoordynować priorytety budżetowe z badaniami ewaluacyjnymi [Rouland 2005].

Według niedawno wygłoszonej opinii członka jednostki ewaluacyjnej w departamencie Komisji Europejskiej, polska administracja publiczna dzieli obowiązki pomiędzy krajową jednostkę oceny oraz zespoły pracujące na poziomie programów w sposób sprawny, a utworzone już na początku cyklu programowania komitety sterujące skutecznie zarządzają procesami ewaluacyjnymi. Także współpracę pomiędzy instytucjami administracji publicznej a środowiskami ewaluatorów ocenia on jako efektywną. Wszystkie te czynniki są sygnałem wysoce pozytywnym, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę znacznej wielkości kwoty transferowane z samych funduszy strukturalnych przewidzianych na zasilenie gospodarki kraju w latach 2007-2013. Rokowania te jednak zmuszają do wytężonej pracy, zważywszy znaczne jeszcze braki polskiego potencjału ewaluacyjnego. Mowa tu o zdecydowanie niedostatecznej jeszcze liczbie pracowników administracji zdolnych do zarządzania rosnącą liczbą badań ewaluacyjnych. Należałoby także położyć nacisk na ewaluację programów przeprowadzanych nie tylko w ramach funduszy strukturalnych, ale i tych ze środków krajowych.

6. Podsumowanie

Prowadząc rozważania na temat zarządzania ewaluacją inwestycji niekomercyjnych, za istotny punkt wyjścia należy przyjąć charakterystykę natury ewaluacji, która warunkuje wszelkie związane z nią aspekty. Jako że proces ewaluacyjny należy do bardzo złożonych i skomplikowanych, stawia on jego wykonawców przed szeregiem perturbacji. Należy jednak dopełnić wszelkich starań, aby pozyskać doświadczenie i niezbędną wiedzę w zakresie ewaluacji, która w obliczu akcesji do Unii Europejskiej jest swego rodzaju wyznacznikiem powodzenia bądź porażki krajów członkowskich. Dla zarządzania ewaluacją w kraju członkowskim istotne jest uzmysłowienie sobie różnic pomiędzy ewaluacją, monitoringiem a kontrolą. Oscylując w obrębie analogicznej tematyki, pojęcia te często stosowane są zamiennie bądź nie są rozróżniane. Wgłębiając się w naturę zarządzania ewaluacją inwestycji niekomercyjnych oraz analizując bliżej założenia Komisji Europejskiej w tej kwestii, dostrzegamy znaczny stopień złożoności proceduralnej i administracyjnej, który stoi na przeszkodzie rozbudowie potencjału ewaluacyjnego. Będąc niejako gwarantem skutecznego korzystania ze znacznych środków unijnych transferowanych w postaci funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, umiejętność sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia procesu ewaluacyjnego powinna stać się priorytetowym obszarem rozwoju państw członkowskich.

Literatura

- Berk R.A., Rossi P.H., *Thinking about Program Evaluation*, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, 1999.
- Dale R., *Evaluation Frameworks for Development Programs and Projects*, Sage Publications, New Delhi-Thousand Oaks-London 1998.
- Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa 2002.
- MEANS Collection. *Evaluating Socio-economic Programs*. Volume 1: *Evaluation design and management*, European Commission, Luxembourg 1999.
- Rouland O., *Budowanie potencjału ewaluacyjnego w Unii Europejskiej: wskazówki dla Polski*, materiały z konferencji „Ewaluacja programów o charakterze społeczno-gospodarczym finansowanych z funduszy strukturalnych”, Warszawa 16 września 2005.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996.

MANAGEMENT OF NON-COMMERCIAL INVESTMENTS EVALUATION

Summary

This paper explains the nature and presents the essential aspects of evaluation management as far as non-commercial investments are concerned, focusing mostly on EU structural funds. The begin-

ning of the paper summarises the importance of the problem especially for Poland, which has recently entered the European Union. The aim of the central part of the article is to describe the nature of the evaluation process in contrast with the definitions of „monitoring” and „control”. Subsequently, the paper attempts to explain the development of the evaluation potential in the united Europe, focusing also on various approaches towards evaluation. The final and the crucial part concentrates on the basics of evaluation management as well as the procedures practised by the European Commission in the field of structural funds.