

dr Ksymena Rosiek
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

SKUTECZNOŚĆ — KRYTERIUM OCENY PRZEDSIĘWZIĘĆ WSPÓŁFINANSOWANYCH Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Wydatkowanie pieniędzy publicznych wiąże się każdorazowo z koniecznością oceny podejmowanych działań. Oceny te muszą być w pierwszej kolejności porównywalne, co implikuje konieczność tworzenia i adaptowania procedur jednolitych dla danego źródła finansowania. Komisja Europejska jako podstawowy schemat oceny skutków interwencji publicznej wybrała model produkt – rezultat – oddziaływanie, w którym natychmiastowe i oddalone w czasie efekty interwencji są oceniane za pomocą takich podstawowych kryteriów, jak: użyteczność, skuteczność, efektywność, adekwatność i trwałość. Pozornie prosty schemat oceny nastrocza w praktyce wielu trudności interpretacyjnych i aplikacyjnych, co w konsekwencji prowadzi do ograniczonej porównywalności uzyskiwanych ocen (wyników ewaluacji).

W artykule przybliżono więc podstawowe zagadnienia związane z oceną interwencji publicznej według schematu produkt – rezultat – oddziaływanie, a w ramach tej analizy skupiono się zwłaszcza na skuteczności jako jednym z podstawowych kryteriów oceny podejmowanych działań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Dokonano także przeglądu definicji tego terminu używanego w różnych wytycznych – zarówno unijnych, jak i pochodzących z innych międzynarodowych instytucji zajmujących się ewaluacją.

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu rozbieżności i nieścisłości w definowaniu terminu „skuteczność” mogą wpływać na poprawność oceny skutków podejmowanych interwencji publicznych.

Słowa kluczowe: użyteczność, efektywność, skuteczność, trwałość, adekwatność, schemat produkt – rezultat – oddziaływanie

Summary

Effectiveness — the criterion of assessing investments co-financed from the European Union budget

Whenever public money is spent, it is necessary to evaluate the undertaken efforts. First of all, these assessments must be comparable, which implies the need to prepare and implement common procedures for each financing source. The European Commission uses a basic scheme for evaluating the effects of public intervention based on the product – result – impact model

in which immediate and long-term intervention effects are assessed by selected criteria: utility, efficiency, effectiveness, relevance and sustainability.

This seemingly simple evaluation scheme generates in practice a lot of interpretation and application difficulties, which, in its turn, limits the comparability of achieved assessment outcomes (evaluation outcomes).

This paper aims to describe basic issues connected with public intervention assessment (based on the product-result-impact model). The author focuses on the effectiveness criterion as one of the basic criteria for the assessment of investments co-financed from the European Union budget and surveys its definitions present in European guidelines and used by other international institutions engaged in project evaluation.

The paper primarily attempts to estimate the degree of difference and discrepancy in defining *effectiveness* and the impact of this on the reliability of public intervention assessment.

Keywords: utility, efficiency, effectiveness, relevance and sustainability, product – result – impact scheme

Wprowadzenie

Wydatkowanie pieniędzy publicznych wiąże się każdorazowo z koniecznością oceny podejmowanych działań. Analizy te muszą być porównywalne, co implikuje konieczność tworzenia i adaptowania procedur jednolitych dla co najmniej danego źródła finansowania, a najlepiej dla wszystkich źródeł finansowania. Komisja Europejska jako podstawowy schemat oceny skutków interwencji publicznej wybrała model produkt – rezultat – oddziaływanie, w którym natychmiastowe i oddalone w czasie efekty interwencji są oceniane za pomocą takich podstawowych kryteriów, jak: skuteczność, efektywność, użyteczność, adekwatność i trwałość. Pozornie prosty schemat oceny przysparza w praktyce wielu trudności interpretacyjnych i aplikacyjnych, co może prowadzić do ograniczonej porównywalności uzyskiwanych ocen (wyników ewaluacji).

W artykule przybliżono zagadnienia związane z oceną interwencji publicznej według unijnego schematu, a w ramach tej analizy skupiono się zwłaszcza na skuteczności jako jednym z podstawowych kryteriów oceny działań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Dokonano przeglądu definicji tego terminu używanych w różnych wytycznych – zarówno unijnych, jak i zawartych w opracowaniach innych międzynarodowych instytucji zajmujących się ewaluacją, wskazano też najczęściej występujące błędy w interpretacji tego kryterium w praktyce.

Celem artykułu jest próba oceny, w jakim stopniu rozbieżności i nieścisłości w definiowaniu terminu „skuteczność” mogą wpływać na poprawność oceny efektów podejmowanych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł unijnych.

Artykuł jest elementem promocji wyników badań podjętych przez autorkę w czasie opracowywania dysertacji pt. *Metody oceny skuteczności projektów ochrony środowiska w Polsce współfinansowanych ze źródeł zagranicznych na przykładzie gospodarki wodno-ściekowej*.

Interwencja publiczna — model oceny

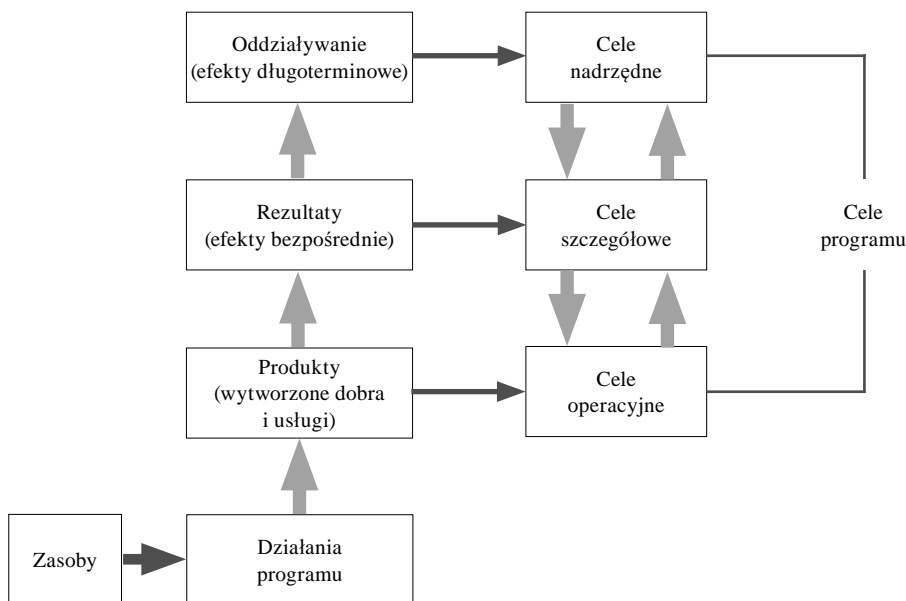
Interwencja publiczna to każde działanie angażujące zasoby publiczne. Zgodnie z obowiązującymi przepisami terminu tego nie można jednak utożsamiać z pojęciem „pomoc publiczna”, gdyż nie każda interwencja publiczna jest objęta przepisami o pomocy publicznej, a wręcz większość finansowych środków gospodarczego wsparcia z budżetu Unii Europejskiej jest wydatkowana na zasadzie wyjątku od generalnej zasady zakazu udzielania pomocy publicznej [Traktat ustanawiający...].

Przedsięwzięcie wspierane ze źródeł publicznych wymaga badania zasadności jego realizacji oraz przejrzystej oceny uzyskiwanych efektów. Historycznie pierwsze metody pomiaru skuteczności i efektywności wydatkowania publicznych pieniędzy pojawiły się w latach dwudziestych ubiegłego wieku, ale ich dynamiczny rozwój nastąpił w okresie powojennym w Stanach Zjednoczonych, rozkwit natomiast datuje się na lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte ubiegłego wieku zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie. Początkowo dotyczyły one oceny innowacyjnych metod nauczania, alokacji budżetowych i, zwłaszcza, walki z ubóstwem. Te trzy „tradycje” do dziś mają wpływ na schematy oceny interwencji publicznych w postaci różnych funkcji oraz preferowanych narzędzi pomiaru. Wielu naukowców i praktyków przyjmuje pragmatyczne i realistyczne podejście do ocen efektów interwencji publicznych, skupiając się na rozpoznaniu związków przyczynowych występujących w ramach programu, w celu zbadania powodów poprawnego lub wadliwego jego działania. Celem jest przede wszystkim znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, komu i w jakich warunkach interwencja przynosi faktyczne korzyści. W związku z powyższym należy wykorzystać wszelkie możliwe i uzasadnione kosztowo i merytorycznie podejścia badawcze [Mazur, 2007: 12–15, za: Pawson, Tilley, 1997: 39].

Zalecany w wytycznych Komisji Europejskiej schemat oceny interwencji publicznej opiera się na publikacjach będących skutkiem programu MEANS (Means for Evaluating Actions of a Structural Nature). Ten program badawczy został powołany w celu wypracowania metody oceny skutków wydatkowania funduszy strukturalnych (utworzony w 1995 roku), z czasem przekształcono go w specjalistyczny portal internetowy EVALSED.

Proponowana logika badania skutków programu (interwencji publicznej) jest ściśle powiązana z celami, jakie stawia się przed interwencją. Zgodnie z tą logiką szeroko rozumiane zasoby pozwalają na zrealizowanie określonej interwencji, która powinna wygenerować produkty, czyli dobra i usługi (lub w niektórych przypadkach zanik określonej działalności i jej skutków), co z kolei prowadzi do powstania rezultatów, czyli efektów natychmiastowych. Poprawne zrealizowanie programu, a więc osiągnięcie produktów i rezultatów, prowadzi do wygenerowania skutków długookresowych, czyli oddziaływanie, przy czym w ocenach należy wziąć pod uwagę zarówno te zamierzone, jak i niezamierzone. Efekty zdefiniowane na tych trzech poziomach korespondują z celami programu, które definiowane są również na trzech poziomach: celów nadrzędnych, celów

szczegółowych i celów operacyjnych. Relacje te obrazuje rysunek 1. Celem operacyjnym jest zrealizowanie konkretnego projektu, skutkującego wytworzeniem konkretnego produktu lub usługi. Cele szczegółowe, korespondujące z rezultatami, możemy zdefiniować jako rozwiązanie konkretnego problemu dla beneficjenta końcowego. W obszarze trzecim – oddziaływania – przyjmuje się szerszą perspektywę. Tu zdefiniowane cele wpisują się w szersze cele rozwojowe kraju (regionu). Dla wszystkich celów na tych trzech poziomach wyznaczane są wskaźniki umożliwiające badanie i ocenę efektów projektu.



Rysunek 1. Logika interwencji – cele i efekty

Źródło: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013, Working Document No 2, DG Regional Policy 2006.*

Przyjęty schemat oceny w obszarach produkt – rezultat – oddziaływanie z biegiem czasu został rozbudowany (wkład/środki – działanie – produkt – rezultat [wpływ] – oddziaływanie [wynik] lokalne/bezpośrednie – oddziaływanie [wynik] globalne), co ma zapewnić lepsze odzwierciedlenie faktycznych efektów interwencji publicznej.

Należy podkreślić fakt, że każdorazowo podejmowana interwencja publiczna jest uzasadniona istnieniem konkretnych problemów lub potrzeb na styku społeczeństwa, gospodarki i środowiska. Powinna więc prowadzić do ich trwałego rozwiązania lub zaspokojenia. Ostatecznie długookresowe skutki każdej interwencji widoczne są właśnie w obszarze realnej gospodarki, wpływają na społeczeństwo i środowisko. Pomiar i ocena wyników oraz skutków są więc niezwy-

kle istotne. Zdefiniowane zadania powinny być adekwatne do stawianych celów nadrzędnych, czyli faktycznie umożliwiać rozwiązywanie problemu.

Logika interwencji publicznej opiera się więc na przejściu od myślenia w kategoriach celu do myślenia w kategoriach generowanych skutków. Ważną rolę w tym procesie odgrywają wskaźniki, które powinny być definiowane na każdym poziomie programowania. Dlatego zbudowanie wysokiej jakości systemu wskaźników jest trudne. Powinno się go projektować równocześnie z przygotowywaniem programu interwencji i w ścisłej zależności z celami, a nie dodawać „na końcu” całego procesu programowania. Każdy priorytet powinien być wzbogacony we wskaźniki już w momencie jego definiowania, ponieważ tylko takie działanie zapewnia poprawność budowania systemu wskaźników. Jest to proces dwustronny, gdyż pozwala, z jednej strony, doprecyzować i właściwie sformułować cele, a z drugiej zastanowić się nad możliwością gromadzenia danych. Pozwala określić, czy i jakim kosztem można mierzyć osiągnięte efekty. Wprowadzono nawet termin „podatności programu na ewaluację”, co objawia się tym, że istnieje możliwość ustalenia stopnia osiągnięcia stawianych w nim celów (skuteczności).

Tabela 1

Skutki, cele i ocena interwencji publicznej w układzie produkt – rezultat – oddziaływanie

Interwencja publiczna	Produkt	Rezultat	Oddziaływanie
Skutek	Konkretne rzeczy materialne lub usługi, które mają zostać wytworzone lub zrealizowane.	Mierzalne wyniki, jakie zostaną osiągnięte bezpośrednio po zrealizowaniu działania (otrzymaniu „produktu”).	Długookresowe skutki wywołane zrealizowanym projektem, przy przyjęciu szerszego punktu widzenia – obejmującego innych interesariuszy zrealizowanego projektu; bada się wpływ na otoczenie.
Cele	Planowane bezpośrednio skutki interwencji; są one widoczne i namacalne, materialne.	Bezpośrednie skutki, jakie mają być generowane (są spodziewane); są silnie powiązane z korzyściami, jakie mają osiągnąć bezpośredni beneficjenci z tytułu realizacji programu lub projektu.	Skutki wykraczające poza bezpośrednie wyniki przedsięwzięcia oraz bezpośrednich beneficjentów działania; efekty mogą się pojawiać z pewnym opóźnieniem względem zakończenia inwestycji; cele w tym obszarze są często trudne do zdefiniowania, zbadania, oceny.
Wyniki oceny	Otrzymywane wyniki powinny umożliwiać porównywanie różnych projektów.	Otrzymywane wyniki powinny umożliwiać porównywanie różnych projektów; powinny dać się agregować w ramach programu.	Otrzymywane wyniki powinny umożliwić odpowiedź na pytanie, czy problem został rozwiązany, a potrzeby zaspokojone. Określenie zamierzonych i niezamierzonych skutków interwencji.

Interwencja publiczna	Produkt	Rezultat	Oddziaływanie
Pytania/ wskaźniki	Co ma być dostarczone jako skutek interwencji? Na co zostaną zużyte środki w toku zaplanowanych działań?	Jakie zmiany w sytuacji lub cechach beneficjentów mają zostać osiągnięte bezpośrednio w wyniku podjętych działań?	Jak taka zmiana sytuacji lub cech beneficjentów bezpośrednich wpłynie na ich kondycję w dłuższej perspektywie czasowej? Jak dana interwencja wpłynie na rozwiązanie określonego problemu społecznego/środowiskowego?

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Podręcznik dla instytucji zarządzających, pośredniczących i potencjalnych beneficjentów programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2004, s. 250–263; S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UEK–MSAP, Kraków 2007, s. 33; *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013*, Working Document No 2, DG Regional Policy 2006, s. 6; J. Górniak, K. Keler, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post – Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 155–180.

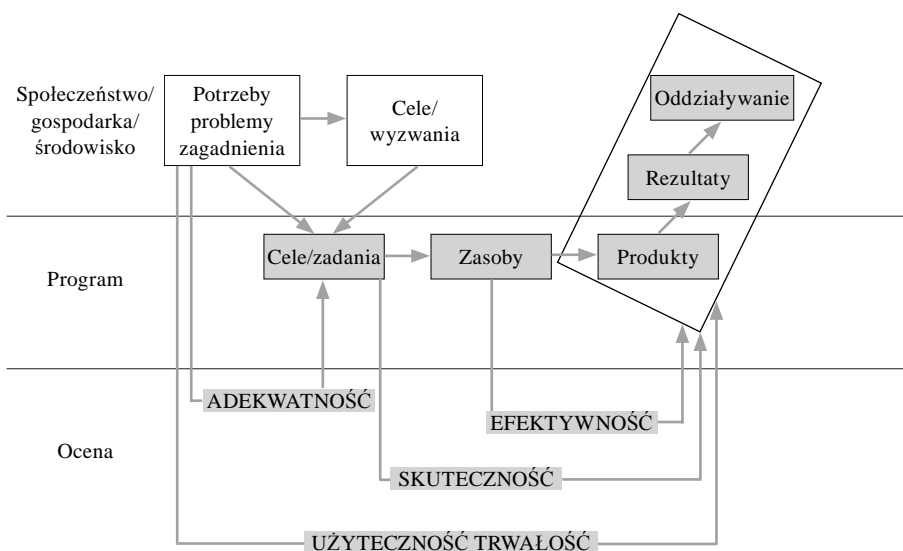
Operacjonalizacja terminu „skuteczność” w wytycznych Unii Europejskiej

Walor skuteczności jest jednym z częściej stosowanych w ocenie projektów i programów współfinansowanych ze środków publicznych, w tym pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Termin ten jest jednak niemal każdorazowo doprecyzowywany na potrzeby danej publikacji lub procedury (podobnie jak wszystkie inne kryteria wykorzystywane w takiej ocenie, a najczęściej: efektywność, trwałość, adekwatność itp.). Stąd też biorą się wątpliwości przy ich interpretacji.

Omawiane kategorie wiążą się z logiką interwencji publicznej. Rysunek 2 przedstawia zastosowanie omawianych kryteriów w ocenie stopnia realizacji zakładanych celów w programach współfinansowanych z budżetu UE. Istotnym elementem przedstawionego schematu i podstawą ocen są przyjęte kryteria, które muszą być respektowane podczas całego procesu. W różnych opracowaniach wymienia się ich różną liczbę, ale cztery z nich uznawane są za podstawowe: adekwatność, efektywność, skuteczność i trwałość.

Oceniając wykorzystanie zasobów przeznaczonych na program/projekt w stosunku do otrzymanych wyników, oceniamy efektywność (głównie w odniesieniu do produktów i rezultatów). W przypadku oceny poziomu realizacji celów mamy do czynienia z oceną skuteczności. Ocena realizacji postawionych celów/wyzwań koresponduje z badaniem rezultatów długookresowych oraz oddziaływania poprzez ustalenie użyteczności skutków interwencji i ich trwałości po zakończeniu działań.

Niektórzy autorzy podkreślają, że efektywność można oceniać jedynie w odniesieniu do produktów (poziom wykonawcy), a ocena skuteczności jest wy-



Rysunek 2. Interwencja publiczna i ocena jej skutków

Źródło: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013, Working Document No 2, DG Regional Policy 2006.*

łącną domeną oceny wyników (rezultatów) i wpływów, które zaliczane są do oddziaływania [Juraszek-Kopacz, Tyrowicz, 2008].

Tabela 2 zestawia wybrane definicje dwóch najczęściej mylonych pojęć: skuteczności i efektywności. Definicje te można znaleźć w podręcznikach i wytycznych określających procedury pozyskiwania środków finansowych lub ewaluacji programów współfinansowanych ze środków unijnych. Część z nich jest merytorycznie zbliżona i nawiązują one do omówionych zależności definicyjnych między nimi. Jednak po bliższym przyjrzeniu okazuje się, że definicje efektywności obejmują odmienne zakresy wyników (albo same rezultaty, albo są odnoszone do wszystkich poziomów pomiaru efektów: produkt – rezultat – oddziaływanie). Natomiast w przypadku skuteczności raz jest ona rozumiana bardzo szeroko – „jako miara zasług i wartości działalności”, innym razem po prostu jako miara realizacji celu programu lub projektu. Tak wielorakie rozumienie podstawowych – wydawałoby się – w naukach ekonomicznych terminów powoduje liczne nieporozumienia i błędy interpretacyjne. Nie dziwi więc, że w różnych opracowaniach podaje się definicje na potrzeby danego opracowania, ale powoduje to jeszcze większy dysonans i brak zrozumienia, a w konsekwencji błędy zarówno w rozumieniu logiki interwencji publicznej i jej oceny, jak i w praktyce przy ocenie efektów podejmowanych działań (ewaluacji).

Tabela 2

Wybrane definicje pojęć „skuteczność” i „efektywność” w dokumentach
związanych z finansowaniem inwestycji

Wyszczególnienie	Proponowana definicja w wybranych wytycznych
Skuteczność (Effectiveness)	Stopień osiągnięcia celów i oczekiwanych rezultatów interwencji. Skuteczność może być oceniana za pomocą odpowiedzi na następujące pytania: „Czy można było osiągnąć większe efekty, realizując interwencję w inny sposób?” lub „Które działania dały najwięcej korzyści?” ^{a)} .
	OECD: Stopień, w jakim osiągnięto cele interwencji lub w jakim planuje się je osiągnąć. Skuteczność jest także definiowana jako łączna miara zasług lub wartości działalności ^{a)} .
	Kryterium pozwalające ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Ma ono zastosowanie przy ocenie realizacji założeń programu oraz stopnia, w jakim docelowi beneficjenci naprawdę skorzystali z produktów i usług, jakie stały się dostępne dzięki projektowi ^{b)} .
	Skuteczność realizacji celów przez program; ocenia się ją, porównując to, co zostało zrobione, z tym, co było pierwotnie zaplanowane ^{c)} .
	Stopień, w jakim przedsięwzięcie osiągnęło lub ma osiągnąć cele przy uwzględnieniu stopnia ważności tych celów. Porównuje to, co zostało zrobione, z tym, co pierwotnie planowano, na przykład rzeczywiste produkty i osiągnięte rezultaty w relacji do produktów i rezultatów założonych. Zmiany, które nastąpiły w wyniku realizacji programu, oznaczają zwykle osiągnięcie planowanych korzyści przez ich beneficjentów. Dana interwencja jest oceniana jako skuteczna wtedy, gdy jej produkty przynoszą pożądane rezultaty ^{d)} .
	Uwzględnia, czy cele formułowane w programie są osiąganane, jakie pojawiły się problemy, a jakie sukcesy przy realizacji przedsięwzięcia oraz czy wybrane metody działania były właściwe. Określa również wpływ czynników zewnętrznych ^{e)} .
	Porównuje efekty realizacji z wcześniejszymi planami, tzn. porównuje faktyczne produkty, rezultaty i oddziaływanie z przewidywanymi ^{f)} .
Efektywność (Efficiency)	Efekty uzyskane przy rozsądnych kosztach. Stopień efektywności można ocenić, zadając następujące pytania: „Czy można było osiągnąć więcej efektów przy tym samym budżecie?” lub „Czy inne interwencje osiągnęły ten sam efekt przy niższym koszcie?” ^{a)} .
	OECD: Miara, jak w ekonomiczny sposób zamienić wkłady/zasoby na rezultaty ^{a)} .
	Kryterium ewaluacyjne porównujące wielkość nakładów na rzecz realizacji programu (na przykład finansowych, administracyjnych, ludzkich) z rzeczywistymi osiągnięciami programu na poziomie produktu, rezultatu lub oddziaływania ^{a)} .
	Ocena właściwego przekształcenia zasobów (funduszy, pracy ludzi, czasu, środków) w efekty. Koncentruje się na relacji pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem oraz środkami (w szczególności finansowymi) przeznaczonymi do ich uzyskania ^{d)} .
	Jest oceniana przez porównanie osiągniętych lub zakładanych rezultatów i wpływów oraz zaangażowanych zasobów (często wiązana z minimalizowaniem kosztów) ^{e)} .
	Wykazuje stosunek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem a wkładem (zwłaszcza zasobami finansowymi), który został użyty, by je osiągnąć ^{f)} .

Źródło: ^{a)} opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce – poradnik*, Krajowa Jednostka Oceny, Warszawa 2005, s. 70–88; ^{b)} *Podręcznik ewaluacji okresowej programu Phare w Polsce, cz. I: Procedury, metodologia, raporty*, UKIE, Warszawa 2004; ^{c)} *Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Podręcznik dla Instytucji Zarządzających i potencjalnych beneficjentów programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy,

Warszawa 2004, s. 250–263; ⁴⁾ S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UEK–MSAP, Kraków 2007, s. 33; ⁵⁾ *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development. The Resources for the Evaluation of Socio-Economic Development*, EVALSED 2003, s. 42; ⁶⁾ *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013*, Working Document No 2, DG Regional Policy 2006, s. 27.

W literaturze naukowej i opracowaniach eksperckich podejmowano próby ujednolicenia definicji tych terminów w odniesieniu do procesu ewaluacji projektów i programów wsparcia gospodarczego współfinansowanych z budżetu UE. Jedną z lepszych propozycji zawarto w tabeli 3. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na przyjętą definicję skuteczności, w której skuteczność ocenia się względem osiągniętych rezultatów, a nie zrealizowanych produktów. Podejście, w którym samo wytworzenie produktów (na przykład wybudowanie instalacji) przyjmuje się jako kryterium osiągnięcia skuteczności, jest najczęściej spotykanym błędem. Kolejnym często spotykanym błędem w praktyce jest na przykład ocenianie „skuteczności” w analizach *ex-ante*, podczas gdy tę kategorię można ocenić jedynie po wykonaniu działania. Przed realizacją programu/projektu można jedynie próbować zdefiniować czynniki, które mogą stymulująco bądź destymulująco wpłynąć na osiągnięcie skutków przedsięwzięcia. Typowym błędem są również próby oceny oddziaływania na poziomie projektu, podczas gdy kryterium to odnosi się do szerszych celów gospodarczych regionu lub państwa.

Tabela 3

Kryteria oceny przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej

Kryterium	Charakterystyka
Adekwatność (Relevance)	Ocenia związek pomiędzy zdefiniowanymi celami a istniejącymi problemami społeczno-gospodarczymi, które mają zostać rozwiązane dzięki interwencji.
Użyteczność (Utility)	Sprawdza, czy osiągnięte dzięki interwencji oddziaływanie odpowiada potrzebom społecznym i problemom społeczno-gospodarczym, które mają zostać rozwiązane (z pominięciem wszelkich odniesień do ustalonych celów interwencji).
Efektywność (Efficiency)	To ocena właściwego przekształcenia zasobów/środków w efekty; wskazuje na stosunek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem a wkładem (zwłaszcza zasobami finansowymi), który został użyty, by je osiągnąć.
Skuteczność (Effectiveness)	To stopień, w jakim w danym przedsięwzięciu zostały osiągnięte cele – po uwzględnieniu stopnia ważności tych celów. Dana interwencja oceniana jest jako skuteczna, jeżeli wytworzone produkty generują oczekiwane rezultaty.
Oddziaływanie (Impact)	To wszystkie konsekwencje wdrożenia przedsięwzięcia, długo- i krótkookresowe, bezpośrednie i pośrednie, pozytywne i negatywne, przewidziane i nieprzewidziane.
Trwałość (Sustainability)	To stopień, w jakim efekty przedsięwzięcia oddziałują w długim okresie, po zakończeniu interwencji; ocenia szanse trwania efektów realizacji programu w średniej i długiej perspektywie czasowej po zaprzestaniu finansowania.
Dodatkowość (Additionality)	To stopień, w jakim osiągnięte wyniki są wyłącznym skutkiem podjętej interwencji (rezultaty, które by nie wystąpiły bez podjęcia interwencji).
Spójność (Coherence)	To stopień, w jakim podejmowane interwencje są zgodne z polityką kraju i polityką UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UEK–MSAP, Kraków 2007, s. 19–20.

Należy wyraźnie podkreślić, że poszczególne kryteria wiążą się z różnymi etapami ewaluacji, tzn. ich waga w odmiennych etapach oceny powinna być różna. I tak, badanie adekwatności (trafności) i ocena potencjalnej skuteczności są charakterystyczne dla ewaluacji prospektywnej, a badanie użyteczności, efektywności czy skuteczności dla ewaluacji retrospektywnej.

Problemy te biorą się częściowo z chęci zbytniego uproszczenia schematu oceny. W pierwszych dokumentach metodycznych (MEANS) ocena poszczególnych kategorii była ściśle powiązana z konkretnymi kryteriami, w opracowaniach późniejszych (EVALSED) zostały one uproszczone do schematu, jaki jest zaprezentowany na rysunku 2.

Skuteczność to miara osiągniętego celu – można ją więc mierzyć tylko w odniesieniu do rezultatów i ewentualnie do oddziaływania krótkookresowego (rezultatu trwałego). Osiągnięcie produktu nie gwarantuje bowiem realizacji celu przedsięwzięcia, który powinien być zdefiniowany w powiązaniu właśnie z rezultatami. Produkty są bowiem tylko narzędziem do osiągania rezultatów, które mają się z kolei przyczynić do powstania oddziaływań. Zrealizowanie produktów nie jest więc obejmowane kryterium skuteczności, gdyż nie odnoszą się one wprost do celu interwencji. Jeżeli produkty nie powstały, oznacza to, że projekt nie został właściwie zrealizowany i należy rozważyć zwrot zainwestowanych publicznych środków finansowych, czyli nie może być mowy o badaniu skuteczności.

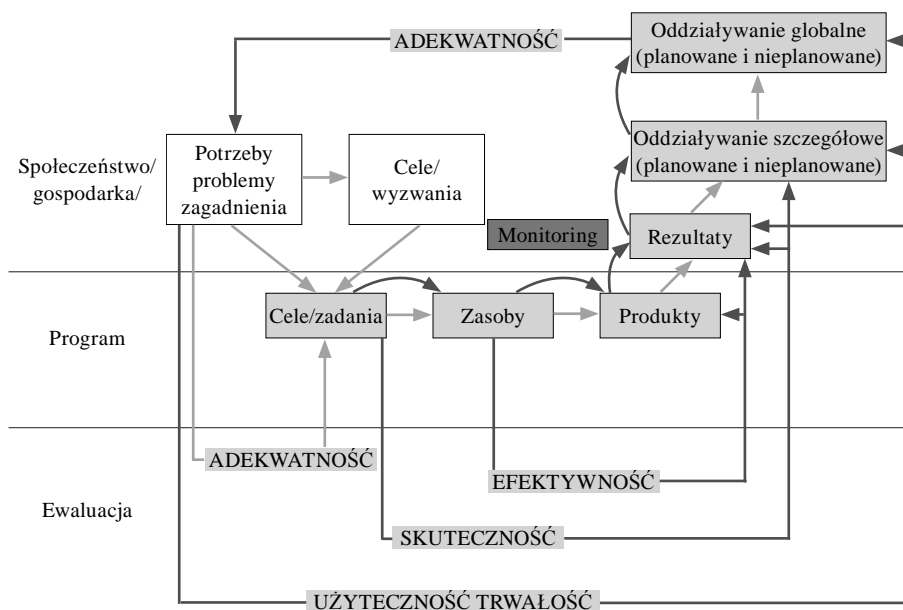
Natomiast efektywność może być oceniana wówczas, gdy potrafimy jasno i klarownie powiązać ponoszone koszty z uzyskiwanymi efektami. Tak więc może ona być oceniana w odniesieniu do produktów oraz ewentualnie rezultatów, pod warunkiem że potrafimy jednoznacznie określić efekty netto projektu oraz powiązać ponoszony koszt z uzyskanym rezultatem. Trwałość i użyteczność mogą być mierzone w odniesieniu do obu typów wpływów.

Domknięciem całego toku rozumowania jest odpowiedź na pytanie, czy uzyskane oddziaływania gospodarcze rozwiązały problemy społeczne, które były przyczyną podjęcia inwestycji. Kategorie użyteczności i trwałości nie odpowiadają bowiem wprost na to pytanie, gdyż użyteczność abstrahuje od celów projektu, a trwałość dotyczy wszystkich badanych oddziaływań – i pożądanых, i niepożądanych. Może do tego posłużyć kryterium adekwatności.

Schemat oceny interwencji publicznej powinien w ostateczności wyglądać tak, jak zostało to zaprezentowane na rysunku 3, przy czym należy podkreślić ogromną rolę właściwego systemu wskaźników umożliwiających pomiar i porównywanie uzyskiwanych efektów.

Podsumowanie

Polska, podobnie jak wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, zmuszona jest zaadaptować ogólne zasady dystrybucji środków wsparcia gospodarczego z budżetu Unii Europejskiej i na ich podstawie budować własny system opracowywania programów, ich wdrażania i oceniania efektów inwestowania tych



Rysunek 3. Proponowane rozumienie kryteriów ewaluacji w odniesieniu do schematu oceny produkt – rezultat – oddziaływanie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013*, Working Document No 2, DG Regional Policy 2006, s. 6; J. Górniak, K. Keler, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa 2007, s. 155–180; K. Olejniczak (red.), *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego. Studium porównawcze*, „Raporty i Analizy EUROREG” 2009, nr 2, s. 25; *Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*, The New Programming Period 2000–2006, Working Paper 3, European Commission 1999.

środków finansowych. Od pierwszego zetknięcia z procedurami unijnymi minęło ponad piętnaście lat (przy środkach przedakcesyjnych). Przyjmując, że dla pierwszego okresu programowania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (2004–2006) usprawiedliwione były pewne niedociągnięcia, to usprawiedliwienia nie ma już w obecnym okresie budżetowym (2007–2013). Niestety, nawet na poziomie rozumienia podstawowych terminów i modeli wciąż występują znaczne rozbieżności, które wpływają zarówno na jakość procesu programowania, jak i na możliwość i kosztochłonność ewaluacji zrealizowanych programów.

Główne problemy związane z kryterium skuteczności w ocenie przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej:

- brak zrozumienia logiki interwencji publicznej oraz przyjętego modelu jej oceny, przypisywanie kryteriów oceny (skuteczności, efektywności,

trafności, trwałości) ogólnie do oceny skutków interwencji (produktów, rezultatów, oddziaływań), czyli w każdym obszarze oczekiwanych efektów próbuje się oceniać wszystkie te kryteria, podczas gdy każde z tych kryteriów jest dedykowane do konkretnego obszaru (efektywność najlepiej opisuje produkty, skuteczność – rezultaty, trwałość – oddziaływania, a adekwatność – relację cele–efekty);

- nadmierna liczba definicji podstawowych terminów (skuteczność, efektywność), w tym zupełnie przeciwne rozumienie tych kryteriów, doprecyzowanie ich definicji na potrzeby pojedynczych opracowań;
- problemy z jednoznaczny tłumaczeniem podstawowych terminów na język polski (na przykład oddziaływanie krótkookresowe i długookresowe a rezultat), funkcjonowanie w „obiegu eksperckim”, jak również w dokumentach krajowych kilku tłumaczeń, co wprowadza w błąd osoby mniej zorientowane w temacie, a obcuujące z projektami i programami oraz ich oceną;
- słabe odzwierciedlenie celów interwencji publicznej we wskaźnikach oceny programów i projektów, co utrudnia ich ocenę i uniemożliwia porównywanie efektów w skali całego kraju bez kosztownych i czasochłonnych ewaluacji.

Tak więc niejednorodne rozumienie – podstawowych w naukach ekonomicznych – terminów i kategorii prowadzi do utrudnień i wręcz błędów w analizach i ewaluacjach przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Literatura

- Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce – poradnik*, Krajowa Jednostka Oceny, Warszawa 2005.
- Górnjak J., Keler K. (2007), *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa.
- Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development. The Resources for the Evaluation of Socio-Economic Development*, EVALSED 2003.
- Haber A. (red.) (2007), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa.
- Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, The New Programming Period 2007–2013* (2006), Working Document No 2, DG Regional Policy.
- Juraszek-Kopacz B., Tyrowicz J. (2008), *Zmierzyć niemierzalne, czyli o pomiarze oddziaływania społecznego. Poradnik dla organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw społecznych*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Mazur S. (red.) (2007), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UEK–MSAP, Kraków.
- Methodological Working Papers: Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*, The New Programming Period 2000–2006, Working Paper 3, European Commission 1999.
- Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. Podręcznik dla instytucji zarządzających, pośredniczących i potencjalnych beneficjentów programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych* (2004), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.

- Olejniczak K. (red.) (2009), *Praktyka ewaluacji efektów programów rozwoju regionalnego. Studium porównawcze*, „Raporty i Analizy EUROREG”, nr 2, s. 25.
- Pawson R., Tilley N. (1997), *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- Podręcznik ewaluacji okresowej programu Phare w Polsce, cz. I: Procedury, metodologia, raporty*, UKIE, Warszawa 2004
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei, Dz.Urz. UE 2002 C 325.