

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(17)/2012

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE



# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

## Rada naukowa

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

### Członkowie

Horatiu Dragomirescu  
Barbara Iwankiewicz-Rak  
Jan Jerschina  
Witold Kieżun  
Robert Kowalski  
Oleksandr Kovriga  
Barbara Kożuch  
Michał Kulesza  
Juozas Lakis  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier  
Andrzej Wiatrak

## Redakcja

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)  
Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

### Redaktorzy tematyczni

Roman Batko  
Janusz Sasak  
Ewa Bogacz-Wojtanowska  
Roman Dorczak  
Grzegorz Mazurkiewicz

## Redaktor numeru

Jakub Kołodziejczyk

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nr 1(17)/2012

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Jagielloński ze środków Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz Instytutu Spraw Publicznych

## PROJEKT OKŁADKI

*Marcin Bruchnalski*

© Copyright by Jakub Kołodziejczyk & Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie I, Kraków 2012

All rights reserved

Niniejszy utwór ani żaden jego fragment nie może być reprodukowany, przetwarzany i rozpowszechniany w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy.

Czasopismo ukazuje się w sposób ciągły on-line.

Pierwotną wersją czasopisma jest wersja elektroniczna publikowana w internecie.

e-ISBN 978-83-233-8627-8

e-ISSN 2084-3968



[www.wuj.pl](http://www.wuj.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

Dystrybucja: tel. 12-631-01-97, tel./fax 12-631-01-98

tel. kom. 506-006-674, e-mail: [sprzedaz@wuj.pl](mailto:sprzedaz@wuj.pl)

Konto: PEKAO SA, nr 80 1240 4722 1111 0000 4856 3325

## SPIS TREŚCI

<b>Od Redakcji</b> (Jakub Kołodziejczyk) .....	7
Aleksandra Januszkiewicz, <b>Rozwój potencjału ewaluacyjnego – teoria i praktyka</b> .....	9
Weronika Felcis, Zuzanna Drożdżak, Patrycja Antosz, <b>Użyteczność jako kryterium ewaluacji polityk publicznych</b> .....	23
Ksymena Rosiek, <b>Skuteczność – kryterium oceny przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej</b> .....	37
Monika Truszkowska-Kurstak, <b>Ewaluacja ekonomiczna w świetle podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi</b> .....	51
Tomasz Jabłoński, <b>Ewaluacja jako narzędzie zarządzania projektem unijnym w obszarze pomocy społecznej</b> .....	63
Iwona Chomiak-Orsa, Michał Fliieger, <b>Koncepcja oceny stopnia informatyzacji w osiągnięciu dojrzałości procesowej gminy</b> .....	75



## OD REDAKCJI

Oddajemy do rąk Szanownych Czytelników pierwszy w 2012 roku numer „Zarządzania Publicznego”, który jest poświęcony w głównej mierze problematyce ewaluacji i dotyka zarówno kwestii metodologicznych, jak i praktycznych jej zastosowań. Ewaluacja realizowanych przedsięwzięć w sferze publicznej wpisała się na trwałe w krajobraz zarządzania i realizacji polityk, programów i projektów głównie za sprawą współfinansowania ich ze środków Unii Europejskiej. Ma to bezpośredni wpływ na tworzenie kultury ewaluacyjnej w Polsce, opartej przede wszystkim na regulacjach prawnych i z góry definiujących szczegółowo zakres badań ewaluacyjnych (główne problemy badawcze, pytania i kryteria ewaluacyjne, wymagania metodologiczne, wymagania odnośnie do zespołu ewaluacyjnego, ramy czasowe badania, forma prezentacji wyników), wspartych znaczącymi środkami finansowymi (szacowane wydatki na ewaluacje NSRO określone są na mniej więcej 15 mln euro)<sup>1</sup>. Stąd dużą rolę odgrywa niezależna naukowa refleksja nad aktualnie wykorzystywanymi strategiami i metodologią prowadzonych ewaluacji oraz poszukiwanie nowych rozwiązań, które będą mogły służyć w przyszłości.

Dla jakości i trwałości ewaluacji jako narzędzia wykorzystanego przez administrację publiczną w krajach UE znaczącą rolę odgrywa kultura i potencjał ewaluacyjny powstające w poszczególnych krajach Wspólnoty i podlegające w nich ciągłym zmianom. Tej problematyce poświęcony jest pierwszy tekst autorstwa Aleksandry Januszkiewicz, która w artykule *Rozwój potencjału ewaluacyjnego – teoria i praktyka* dokonuje przeglądu czynników odgrywających rolę w budowaniu potencjału ewaluacyjnego (podaż, popyt, instytucjonalizacja) i na podstawie badań prowadzonych w krajach UE dowodzi związku pomiędzy wprowadzaniem ewaluacji w wyniku wewnętrznej motywacji a dojrzałością kultury ewaluacyjnej tych państw.

Kolejne dwa artykuły podnoszą kwestie metodologiczne prowadzenia badań ewaluacyjnych polityk publicznych. Weronika Felcis, Zuzanna Drożdżak, Patrycja Antosz w artykule *Użyteczność jako kryterium ewaluacji polityk publicznych* poddają krytycznej analizie sposób rozumienia i definiowania kryterium „użyteczności”. Autorki postulują częstsze wykorzystywanie tego kryterium, wskazując na korzyści płynące z badania „użyteczności” inicjatyw realizowanych w ramach polityk publicznych. Ksymena Rosiek w opracowaniu *Skuteczność – kryterium oceny przedsięwzięć współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej* przedstawia ogólny model oceny interwencji publicznych współfinansowanych

---

<sup>1</sup> Za: Plan Ewaluacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013, [www.ewaluacja.gov.pl](http://www.ewaluacja.gov.pl) (dostęp: 14.10.2011).



z budżetu UE, koncentrując się w szczególności na kryterium „skuteczności” i omawiając różne sposoby definiowania tego kryterium. Przeprowadzone przez Autorkę analizy mogą znaleźć z powodzeniem zastosowanie w konceptualizacji badań ewaluacyjnych.

Monika Truszkowska-Kurstak w artykule *Ewaluacja ekonomiczna w świetle podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi* przedstawia, w perspektywie prakseologicznego podejścia do gospodarowania zasobami publicznymi, specyfikę ewaluacji ekonomicznej jako analizę porównawczą alternatywnych działań uwzględniającą ich finansowe oraz społeczne koszty i korzyści. Podejście to stanowi alternatywę dla rynkowych i politycznych mechanizmów alokacji zasobów.

Tomasz Jabłoński w tekście *Ewaluacja jako narzędzie zarządzania projektem unijnym w obszarze pomocy społecznej* przedstawia postrzeganie i rolę, jaką pełni ewaluacja dla zarządzających i realizatorów projektów finansowanych ze środków UE. Na podstawie przeprowadzonych analiz Autor wskazuje na potrzebę podjęcia działań służących dostarczaniu wiedzy o znaczeniu i roli ewaluacji realizatorom projektów z zakresu pomocy społecznej.

Tom zamyka opracowanie Iwony Chomiak-Orsy i Michała Fliegera, którzy w artykule *Koncepcja oceny stopnia informatyzacji w osiągnięciu dojrzałości procesowej gminy* podejmują problematykę dojrzałości procesowej gmin z perspektywy zaawansowania stopnia informatyzacji urzędów. Wyniki zaprezentowanych badań wskazują na istnienie związku między poziomem stosowanych rozwiązań informatycznych w bieżącej działalności gmin, zarządzaniem procesowym a stopniem dojrzałości procesowej urzędów.

*Jakub Kołodziejczyk*

*dr Aleksandra Januszkiewicz*  
Politechnika Łódzka

## ROZWÓJ POTENCJAŁU EWALUACYJNEGO — TEORIA I PRAKTYKA

### Streszczenie

Artykuł przedstawia przegląd literatury dotyczącej pojęcia, najważniejszych elementów oraz czynników rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Analiza przykładów pozwoliła na określenie najważniejszych czynników przyczyniających się do budowy kultury ewaluacyjnej. Doświadczenia wielu państw wskazują, że częściej występującym motywem wprowadzenia ewaluacji jest presja z zewnątrz, jako warunek otrzymania wsparcia od międzynarodowych organizacji (Banku Światowego, Unii Europejskiej). Jednakże praktyka ewaluacyjna jest tam zwykle mniej trwała. Wyniki międzynarodowych badań sugerują również, że państwa, które wprowadzają i rozwijają ewaluację w rezultacie wewnętrznej motywacji związanej z reformą sektora publicznego, częściej osiągają dojrzałą kulturę ewaluacyjną.

**Słowa kluczowe:** budowa potencjału ewaluacyjnego

### Summary

#### **Evaluation capacity building — theory and practice**

The article presents the review of literature on the notion, elements and factors influencing development of evaluation capacity. Analysis of practical examples allows to indicate the key factors contributing to development of evaluation culture. Experiences of many countries show that predominant motive to introduce evaluation practice is an outside pressure, as a precondition of external financial support (the World Bank, the European Union). However, in those countries evaluation practice proved to be less developed and durable. International research suggests that countries which introduced evaluation as a consequence of internal forces, connected with reforms of the public sector, developed mature and durable evaluation culture.

**Keywords:** evaluation capacity building

## Wstęp

Proces wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przyczynił się do dynamicznego rozwoju ewaluacji w Polsce. Baza badań ewaluacyjnych zrealizowanych do tej pory w ramach unijnego wsparcia zawiera ponad sześćset raportów (stan na 26 września 2011 roku, dane ze strony: [www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki\\_badan.aspx](http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx)). Przyjęty w Polsce system organizacji ewaluacji funduszy strukturalnych zasadniczo sprzyja rozwojowi praktyki ewaluacyjnej w administracji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym. Do najważniejszych mocnych stron tego systemu należą: utworzenie jednostek ewaluacyjnych w strukturach instytucji wdrażających programy, planowanie działań ewaluacyjnych i ich koordynacja na szczeblu krajowym. Krajowa Jednostka Oceny, która jest odpowiedzialna za całość działań ewaluacyjnych, nie tylko pełni funkcje koordynujące i kontrolne, ale również podejmuje inicjatywy rozpowszechniające wiedzę o ewaluacji, podnoszące kwalifikacje i umiejętności, a także wspierające rozwój metodologii wykorzystywanej w badaniach ewaluacyjnych. Ważnym krokiem w rozwoju praktyki ewaluacyjnej było powierzenie zadań w zakresie ewaluacji programów regionalnych administracji samorządów wojewódzkich (po 2007 roku), które tym samym zachęcono do wyodrębnienia jednostek odpowiedzialnych za ewaluację w ramach własnych struktur. Działania promujące ewaluację w sektorze publicznym w Polsce koncentrują się przede wszystkim na podnoszeniu wiedzy i kwalifikacji urzędników zaangażowanych w zarządzanie programami unijnymi. Liczne seminaria, kursy i konferencje dotyczące ewaluacji przyczyniają się do lepszego zrozumienia tego, w jaki sposób ewaluacja może być wykorzystana w sektorze publicznym. Powyższe inicjatywy, skoncentrowane głównie na programach realizowanych w ramach funduszy strukturalnych, przyczyniają się do budowy potencjału ewaluacyjnego i są dobrym punktem wyjścia do rozpowszechnienia praktyki ewaluacyjnej w sektorze publicznym. Jednakże w celu rozwoju trwałej kultury ewaluacyjnej konieczne jest podjęcie znacznie szerszych, przemyślanych i wyodrębnionych działań, polegających na budowie potencjału ewaluacyjnego.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie pojęcia, najważniejszych elementów oraz czynników rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Przegląd literatury przedmiotu, obejmującej zarówno teoretyczne podstawy, jak i przykłady praktyki stosowanej na świecie, pozwolił na określenie najważniejszych kwestii, które powinny zostać uwzględnione w opracowaniu strategii budowy potencjału ewaluacyjnego. Na wstępie autorka przedstawi pojęcie i koncepcje rozwoju potencjału ewaluacyjnego oraz zanalizuje zasadność jego budowy jako odrębnej strategii i działań podejmowanych przez władze publiczne. Następnie zostaną przedstawione główne obszary rozwoju potencjału ewaluacyjnego i czynniki stymulujące ten proces. Niniejsze opracowanie przedstawia wyniki badań prowadzonych przez autorkę w ramach projektu badawczego pt. *Fundusze strukturalne a budowa potencjału ewaluacyjnego w regionach – doświadczenia regionów w Unii Europejskiej i wnioski dla Polski*, finansowanego ze środków MNiSW w latach 2009–2011.

## Pojęcie budowy potencjału ewaluacyjnego

Do rozpowszechnienia pojęcia potencjału ewaluacyjnego oraz koncepcji jego budowy przyczyniły się organizacje międzynarodowe, a w szczególności Bank Światowy oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Bank Światowy nie tylko wprowadził wymóg ewaluacji programów realizowanych w ramach pomocy udzielanej krajom rozwijającym się, ale dodatkowo podejmuje działania promujące praktykę ewaluacyjną w państwach otrzymujących pomoc [Schaumburg-Müller, 1996: 4]. Budowa krajowych systemów monitoringu i ewaluacji została uznana za ważny element wspierania rozwoju instytucjonalnego administracji krajów-beneficjentów pomocy i jest promowana jako jeden z elementów efektywnego zarządzania w sektorze publicznym [Rist, Boily, Martin, 2011: 2]. W licznych publikacjach organizacji międzynarodowych budowa potencjału ewaluacyjnego jest definiowana w dość ogólny sposób, ze względu na fakt, iż podmioty te koncentrują się jedynie na praktycznym wymiarze tego pojęcia. Keith Mackay z biura ds. ewaluacji operacji Banku Światowego (World Bank Operations Evaluation Department) pod pojęciem budowy potencjału ewaluacyjnego rozumie wspieranie rozwoju krajowych lub sektorowych systemów ewaluacyjnych [Mackay, 1999: 2]. W kolejnych publikacjach Mackay definiuje potencjał ewaluacyjny jako zdolność do ustanowienia, ukierunkowania i systematycznego podtrzymania struktur, procesów, kultury, kapitałów ludzkiego i technologicznego w celu wytworzenia wiedzy ewaluacyjnej, którą wykorzystuje się do procesów podejmowania decyzji i tym samym poprawy efektywności działania organizacji [Mackay, 2002: 14]. Richard Boyle, Donald Lemaire i Ray C. Rist przyjęli podobne podejście, definiując budowę potencjału ewaluacyjnego jako działania i inicjatywy przyczyniające się do powstania systemu ewaluacji, który nazwali reżimem ewaluacyjnym [Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 6]. Na reżim ewaluacyjny składają się: potencjał do realizacji i wykorzystywania ewaluacji (zasoby ludzkie, finansowe i rzeczowe), istniejąca praktyka ewaluacyjna, stosowane rozwiązania organizacyjne, a także instytucjonalizacja procesu ewaluacji (tj. formalne ustanowienie ewaluacji jako części procesu podejmowania decyzji w sektorze publicznym). Stacey Hueftle Stockdill, Michael Baizerman i Donald W. Compton przedstawili najbardziej precyzyjną i rozbudowaną definicję budowy potencjału ewaluacyjnego – jako systemu działań podejmowanych w sposób intencjonalny oraz dostosowanych do panujących okoliczności i warunków, mających na celu ukierunkowanie różnych procesów i praktyk w taki sposób, aby ewaluacja była realizowana i właściwie wykorzystywana w sposób rutynowy w ramach danej organizacji, programu czy miejsca [Stockdill, Baizerman, Compton, 2002: 14]. W tym znaczeniu pojęcie budowy potencjału ewaluacyjnego może odnosić się do administracji publicznej w danym kraju, konkretnej organizacji czy instytucji, a także indywidualnych programów.

Część autorów podkreśla różnicę pomiędzy praktyką ewaluacyjną a procesem budowy potencjału ewaluacyjnego [np. Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 5]. Praktyka ewaluacyjna wiąże się z samą realizacją ewaluacji i wykorzystaniem jej wyni-

ków, natomiast budowa potencjału ewaluacyjnego to proces tworzenia właściwych warunków do efektywnej realizacji ewaluacji. Pomiędzy tymi pojęciami istnieje również silny związek. W celu realizacji ewaluacji musi istnieć pewien potencjał wyrażony w zasobach ludzkich, finansowych czy organizacyjnych. Praktyka ewaluacyjna przyczynia się natomiast do rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Wynika to z cech samej ewaluacji i funkcji, jakie pełni ona w rozwoju instytucjonalnym (na przykład powiększania zasobów wiedzy i doświadczenia, wprowadzania zmian organizacyjnych). Zdaniem Eleonor Chelimsky budowa potencjału ewaluacyjnego jest jedną z istotnych funkcji samej ewaluacji, która przyczynia się do wprowadzenia kultury uczenia się w organizacji [Chelimsky, 1997: 12]. Samo istnienie praktyki ewaluacyjnej nie gwarantuje jednak rozwoju potencjału i kultury ewaluacyjnej. Konieczne są intencjonalne, ukierunkowane i systematyczne działania na rzecz budowy potencjału ewaluacyjnego, tj. stymulowanie czynników wspierających ten potencjał, tworzenie i podtrzymywanie struktur organizacyjnych, praktyki, a także motywacji [Stockdill, Baizerman, Compton, 2002: 8–13]. Proces ten jest długotrwały, złożony i wymaga, z jednej strony, wytrwałości w podejmowanych działaniach, z drugiej zaś, elastycznego podejścia reagującego na zmienne potrzeby systemu. W literaturze przedmiotu panuje zgoda co do tego, że budowa potencjału ewaluacyjnego ma indywidualny charakter i musi być dostosowana do specyfiki danego państwa, organizacji, programu czy sytuacji. Wynikają z tego problemy metodologiczne w badaniach porównawczych i próbach zastosowania modeli budowy potencjału ewaluacyjnego, skonstruowanych w oparciu o studia przypadków i doświadczenia różnych podmiotów.

Powody, dla których warto budować potencjał ewaluacyjny, są związane z pytaniem o celowość prowadzenia ewaluacji w ogóle, a w szczególności o funkcje, jakie pełni ewaluacja w sektorze publicznym, oraz korzyści, jakie może przynieść rozpowszechnienie praktyki ewaluacyjnej na różne obszary działań publicznych. Ewaluacja jest zasadniczo traktowana jako instrument, którego głównym celem jest poprawa jakości i wartości interwencji publicznych. Organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy, podkreślają rolę ewaluacji jako jednego z istotnych elementów zarządzania skierowanego na rezultaty w sektorze publicznym (*results-based management*) [Mackay, 1999: 2; Rist, Boily, Martin, 2011: 2]. W tym celu wspierają budowę potencjału ewaluacyjnego w krajach rozwijających się. Jednocześnie wiele państw z własnej inicjatywy włączyło działania budujące potencjał i wspierające praktykę ewaluacyjną w ramy kolejnych reform administracji publicznej, a w szczególności tych opartych na koncepcjach Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) i Dobrego Rządzenia (*good governance*) [Olejniczak, Ferry, 2008: 13–20].

Warto jednak podkreślić funkcje ewaluacji w szerszym kontekście funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa demokratycznego. Chelimsky określiła trzy zasadnicze funkcje ewaluacji, które jednocześnie mogą stanowić argumenty za prowadzeniem ewaluacji przez władze publiczne [Chelimsky, 1997: 10–24]. Funkcja rozliczeniowa (*accountability perspective*) dotyczy mierzenia i demonstrowania efektywności alokowania środków publicznych. Ewaluacja mierzy

wartość i jakość realizowanych programów i projektów, ich rezultaty, trafność, efektywność i wydajność. Przyczynia się również do zwiększenia przejrzystości działań władzy publicznej, pod warunkiem że jej wyniki są dostępne. Druga funkcja ewaluacji, poznawcza (*knowledge perspective*), dotyczy generowania wiedzy. Badania ewaluacyjne ułatwiają lepsze zrozumienie czynników będących podstawą problemów społecznych i gospodarczych, szukają związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy nimi, weryfikują skuteczność różnych metod rozwiązywania tych problemów. Zbierając dowody i przedstawiając argumenty, wspomagają proces podejmowania decyzji. Wspierają również polityczną debatę, weryfikują teorie, na podstawie których budowane są interwencje publiczne. Ta funkcja ewaluacji wydaje się kluczowa dla współczesnej władzy, która podejmuje decyzje w coraz bardziej skomplikowanej i dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Ewaluacja pełni więc istotną rolę w ocenie racjonalności podejmowanych działań publicznych. Niektórzy autorzy porównują znaczenie ewaluacji dla sektora publicznego do roli, jaką pełni mechanizm rynkowy dla sektora prywatnego [Rist, 1999: 115]. Ostatnia funkcja, rozwojowa (*development perspective*), dotyczy rozwoju instytucjonalnego podmiotów publicznych poprzez poprawę zarządzania oraz wprowadzenia kultury uczenia się. Jest ona niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania pozostałych dwóch funkcji. Szeroko zdefiniowane przez Chelimsky funkcje ewaluacji odnoszą się również do roli ewaluacji na poziomie pojedynczej organizacji czy programu. Funkcje ewaluacji wymieniane w kontekście realizacji programów społeczno-gospodarczych (w tym w ramach funduszy strukturalnych) to [EVALSED Guide]:

- poprawa planowania – w celu zapewnienia najlepszego uzasadnienia wykorzystania środków publicznych oraz wydajności ich wykorzystania (w kontekście uzyskanych efektów w relacji do wykorzystanych nakładów);
- poprawa procesu wdrażania i zarządzania programami i politykami;
- zapewnienie rozliczenia i odpowiedzialności – przedstawienie podejmującym decyzje i realizującym polityki, jak również społeczeństwu, jakie rezultaty polityk i programów zostały osiągnięte oraz czy i jak efektywnie wykorzystano środki publiczne;
- wzmocnienie instytucji – zwiększenie potencjału instytucjonalnego poprzez wzrost zasobów i umiejętności.

Powyżej opisane funkcje i korzyści wynikające z ewaluacji stały się przesłanką podejmowania przez różne podmioty, takie jak organizacje międzynarodowe, państwa i instytucje publiczne, działań mających na celu rozwój potencjału ewaluacyjnego. Zrozumienie funkcji ewaluacji warunkuje skuteczny wybór instrumentów budowy jej potencjału. Przyjęcie poszczególnych funkcji jako kluczowych ma fundamentalne znaczenie dla kształtu systemu ewaluacyjnego. Podobnie jak w przypadku pojedynczego badania ewaluacyjnego, które nie może realizować wszystkich funkcji [Olejniczak, 2008: 29], budowa systemu ewaluacji, który będzie uwzględniał wszystkie jej funkcje, może napotkać trudności. Na decyzję o usytuowaniu ewaluacji w strukturach władzy wpłynie to, czy uznamy, że głównym celem ewaluacji jest zwiększanie efektywności zarządzania politykami publicznymi (usytuowanie w strukturach

władzy wykonawczej), czy też jako główny cel przyjmujemy kwestie rozliczenia się władzy wykonawczej z realizacji polityk (usytuowanie w strukturach władzy legislacyjnej i/lub krajowych instytucji kontrolnych) [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 24–25]. Dylemat dotyczący realizacji ewaluacji w sposób scentralizowany lub zdecentralizowany w danej organizacji również będzie się odnosił do funkcji, jakie ewaluacja ma pełnić. Kolejną istotną kwestią jest sposób i zakres wykorzystania ewaluacji. Chelimsky wskazuje na różnice w tym zakresie pomiędzy odmiennymi podejściami do funkcji ewaluacji [Chelimsky, 1997: 15–16].

Budowa potencjału ewaluacyjnego, jako proces realizacji odrębnych, ukierunkowanych i systematycznych działań, jest konieczna, aby ewaluacja była realizowana i właściwie wykorzystywana.

## Koncepcje budowy potencjału ewaluacyjnego

Autorzy publikacji dotyczących doświadczeń różnych państw w zakresie budowy potencjału ewaluacyjnego są w zasadzie zgodni co do jego najważniejszych elementów. Różnią się jedynie stosowanym nazewnictwem, przyjętymi podziałami oraz wyborem kluczowych kwestii, na które należy zwrócić uwagę. Do najważniejszych elementów potencjału ewaluacyjnego zalicza się:

- stronę popytową, związaną z zamawianiem i wykorzystywaniem ewaluacji przez instytucje publiczne,
- stronę podażową, związaną z realizacją badań ewaluacyjnych,
- instytucjonalizację ewaluacji, wymagającą wprowadzenia ewaluacji do realizacji polityk publicznych oraz szerzej w system polityczny, często rozumianą jako cel i rezultat procesu budowy potencjału ewaluacyjnego.

Na potencjał ewaluacyjny, zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej, składają się zasoby instytucjonalne, ludzkie, techniczne i finansowe [Rist, Boily, Martin, 2011: 5–6]. Część autorów, prezentując koncepcje budowy potencjału ewaluacyjnego, koncentruje się albo na stronie podażowej [Milstein, Cotton, 2000], albo popytowej [Boyle, Lemaire, Rist, 1999]. Jednakże powszechnie uważa się, że i wymiar popytowy, i wymiar podażowy budowy potencjału ewaluacyjnego są z sobą wzajemnie powiązane i powinny być równolegle stymulowane. Wzrost popytu na ewaluację zwykle zwiększa podaź usług ewaluacyjnych, co nie zawsze przekłada się na ich jakość. Występowanie podaży usług ewaluacyjnych nie generuje popytu na nie [Picciotto, 1999: 13]. Popyt kreowany jest przez sektor publiczny. Z tego względu większość autorów rekomenduje rozpoczęcie działań od stymulowania strony popytowej, a następnie uwzględnienie wsparcia strony podażowej ewaluacji.

Koncepcje przedstawiane przez różnych autorów najczęściej przedstawiają kwestie, które należy wziąć pod uwagę w procesie budowy potencjału ewaluacyjnego. Boyle, Lemaire i Rist zidentyfikowali siedem kluczowych elementów [Boyle, Lemaire, Rist, 1999: 15]:

- usytuowanie reżimu ewaluacyjnego w strukturach władzy (legislacyjnej i/lub wykonawczej, innej?),
- usytuowanie funkcji ewaluacji w ramach danej instytucji (centralizacja czy decentralizacja? ewaluacja wewnętrzna i/lub zewnętrzna?),
- zakres ewaluacji (rodzaje i obszary działań publicznych, które zostaną objęte ewaluacją),
- powiązanie ewaluacji z innymi elementami zarządzania publicznego (budżetowaniem, audytem, planowaniem strategicznym),
- sposób wykorzystania ewaluacji w procesie podejmowania decyzji,
- profesjonalizacja funkcji ewaluacji (ewaluacja jako niezależna dziedzina, kompetencje ewaluatorów),
- sposoby wzmacniania popytu na ewaluację (wybór i zastosowanie bodźców i zachęt).

Robert Lahey wymienia cztery główne elementy składowe efektywnego procesu budowy systemu monitoringu i ewaluacji [Lahey, 2007: 13–15]:

- wizja – określenie roli ewaluacji i monitoringu w zarządzaniu sektorem publicznym,
- przyjazne otoczenie – polityczna wola i przywództwo w tworzeniu i utrzymaniu systemu ewaluacji, poparcie i zaangażowanie w promowaniu wartości istotnych dla rozwoju ewaluacji (niezależności, obiektywizmu, przejrzystości i dobrego rządzenia w ogóle),
- potencjał techniczny i infrastruktura wspierająca podaż ewaluacji,
- infrastruktura wspierająca popyt na ewaluację i monitoring.

## Popyt na ewaluację

Zdaniem Mackaya wzmacnianie popytu na ewaluację w sektorze publicznym jest kluczowym warunkiem wstępnym i punktem wyjścia budowy potencjału ewaluacyjnego [Mackay, 2006: 5]. Strona popytowa potencjału ewaluacyjnego dotyczy zdolności instytucji publicznych do zamawiania i wykorzystywania ewaluacji w realizacji polityk, programów i projektów publicznych. Kluczowe znaczenie ma tu dostępność zasobów ludzkich, organizacyjnych i finansowych do realizacji zadań ewaluacyjnych. Nie mniej istotnym czynnikiem jest zrozumienie przez urzędników roli ewaluacji oraz ich aktywne zaangażowanie w jej wykorzystywanie. Do najważniejszych barier rozwoju popytu na ewaluację Mackay zalicza ograniczenia instytucjonalne (między innymi ograniczone zasoby finansowe i ludzkie, w tym wiedzy i kwalifikacji) oraz nieprzychylny stosunek do ewaluacji w instytucjach publicznych. Podczas gdy pierwszy z tych problemów łatwiej pokonać, podejmując działania szkoleniowe i zapewniając środki na realizację ewaluacji, znacznie trudniej zmienić stosunek i poziom zaangażowania ludzi. Muszą oni być przekonani do korzyści wynikających ze stosowania ewaluacji, aby budowany potencjał był w pełni wykorzystywany. W przeciwnym razie ewaluacja będzie jedynie okazjonalnym działaniem bez wpływu na efektywność polityk i programów publicznych. Szczególnie ważną rolę pełnią tu urzędnicy najwyższego szczebla, osoby podejmujące decyzje, dla których ewaluacja ma być pomocnym narzędziem. Działania edukacyjne, szkoleniowe i promocyjne dotyczące ewaluacji powinny obejmować również tę grupę. Patrząc na problem



z szerszej perspektywy, za ostatecznego odbiorcę wniosków z ewaluacji można uznać społeczeństwo. Zwiększenie świadomości obywateli dotyczącej roli ewaluacji w procesie rozliczania instytucji publicznych z efektów ich działań jest równie istotnym elementem zwiększania popytu na ewaluację i rozwój jej praktyki w sektorze publicznym.

Jednym ze sposobów zagwarantowania stałego popytu na ewaluację jest wprowadzenie wymogu formalnoprawnego jej stosowania. Choć jest to dobry punkt wyjścia, aby zainicjować praktykę ewaluacyjną, nie gwarantuje on rozwoju efektywnego systemu ewaluacji. Odgórnie narzucane wymogi mogą zostać uznane za dodatkowe obciążenie dla administracji. „Wprowadzenie wymogu prawnego bez odpowiednich zmian w kulturze organizacyjnej i sposobie zarządzania nie przyniesie efektów” [EVALSED]. W zamian w literaturze przedmiotu proponuje się zastosowanie różnorodnych bodźców [Mackay, 2007: 63–64]. Jacques Toulemonde proponuje zastosowanie właściwie dobranego zestawu zarówno zachęt, jak i sankcji [Toulemonde, 1999: 153–168]. Zagwarantowanie środków finansowych oraz inwestycje w zasoby ludzkie zwykle skutkują zwiększonym popytem na ewaluację. Narzucenie odgórnych wymogów dotyczących ewaluacji może mieć również formę zachęt, na przykład wymóg samodzielnego zaplanowania działań ewaluacyjnych przez jednostki stojące niżej w hierarchii daje im poczucie współdecydowania i kontroli tego procesu. Innym sposobem budowania popytu na ewaluację są działania uświadamiające, promujące i tworzące przyjazne środowisko dla ewaluacji. Głównym celem wszystkich działań powinno być przekonywanie o użyteczności ewaluacji dla funkcjonowania organizacji oraz zaangażowanie ludzi w jej realizację.

Istotnym aspektem potencjału ewaluacyjnego i jednocześnie kryterium weryfikacji jego efektywności jest sposób wykorzystania i rozpowszechniania wyników ewaluacji. O użyteczności ewaluacji decyduje stopień i sposób wykorzystania rekomendacji ewaluacyjnych. Dostęp do raportów ewaluacyjnych decyduje ponadto o przejrzystości całego systemu.

## Podaż ewaluacji

Strona podaźowa potencjału ewaluacyjnego dotyczy dostępności koniecznych zasobów, pozwalających na realizację wysokiej jakości badań ewaluacyjnych. Do najważniejszych czynników wpływających na stronę podaźową zaliczamy:

- dostępność ekspertów, którzy posiadają wystarczające kwalifikacje do przeprowadzenia różnego rodzaju ewaluacji,
- rozwój metod i standardów ewaluacji,
- dostępność i jakość danych statystycznych wykorzystywanych w ewaluacjach.

Niektórzy autorzy uwzględniają tu również zasoby finansowe konieczne do prowadzenia działań ewaluacyjnych. Działania władz w tej sferze mogą dotyczyć wspierania rozwoju środowiska zawodowego ewaluatorów, a także współpracy z uczelniami i jednostkami badawczymi w rozwoju wiedzy ewaluacyjnej. Boyle podkreśla rolę władzy publicznej we wspieraniu rozwoju odpowiednich

kierunków studiów, szkoleń i kursów, w celu wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji ewaluatorów [Boyle, 1999: 149]. Promowanie zasad i wartości istotnych dla realizacji ewaluacji, takich jak niezależność, obiektywizm czy przejrzystość, stanowi również ważny wkład instytucji publicznych w rozwój strony popytowej potencjału ewaluacyjnego.

Pomimo że władze publiczne mają większy bezpośredni wpływ na kształtowanie strony popytowej potencjału ewaluacyjnego, powinny również podejmować aktywne działania na rzecz wspierania strony popytowej. Zdolność do realizacji wysokiej jakości badań ewaluacyjnych warunkuje jej efektywne wykorzystanie i skuteczność w podnoszeniu jakości interwencji publicznych.

## Organizacja systemu ewaluacji w administracji publicznej

Ważnym aspektem wpływającym na zdolności ewaluacyjne instytucji publicznych jest sposób organizacji ewaluacji w ramach administracji: ulokowania funkcji ewaluacji w strukturach władzy, ustanowienia systemu koordynacji działań ewaluacyjnych, a także organizacji procesu ewaluacji (zasady, procedury). Struktura i zasady systemu ewaluacji mogą być uznane za odrębny element budowy potencjału ewaluacyjnego.

Jedną z najważniejszych kwestii w procesie budowy potencjału ewaluacyjnego jest umiejscowienie ewaluacji w strukturach władzy, tj. podjęcie decyzji o tym, jaki podmiot i na jakim szczeblu będzie decydował o realizacji ewaluacji. Wybór zależy w głównej mierze od tego, jakie zasadnicze funkcje ewaluacja ma pełnić, kto ma być jej bezpośrednim użytkownikiem i odbiorcą oraz jakie zagadnienia ma podejmować [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 27]. W większości państw funkcje ewaluacji usytuowane są w strukturach władzy wykonawczej (na przykład w Kanadzie czy Wielkiej Brytanii). Władze legislacyjne państw rządziej podejmują działania ewaluacyjne, zwykle realizując je za pośrednictwem najwyższych instytucji kontrolnych. Innym rozwiązaniem jest powierzenie ewaluacji instytucjom naukowym lub organizacjom pozarządowym. Mayne, Divorski i Lemaire twierdzą, że usytuowanie ewaluacji w ramach władzy wykonawczej może przyczynić się głównie do usprawnienia wdrażania programów i polityk, nie gwarantuje jednak właściwej oceny ich rezultatów i wpływu, a także racjonalnego podejścia do alokacji środków publicznych [Mayne, Divorski, Lemaire, 1999: 31]. Te kwestie najlepiej oceniane są z zewnątrz, w ramach instytucji, przed którymi władza wykonawcza rozlicza się z realizacji zadań. Jednakże istnieje ryzyko, że w parlamencie ewaluacja może zostać wykorzystana do celów politycznych. Nie wyklucza się usytuowania funkcji ewaluacji w kilku miejscach, biorąc pod uwagę różne motywacje i potrzeby (na przykład w Stanach Zjednoczonych ewaluację realizuje zarówno władza wykonawcza, jak i ustawodawcza).

Dyskusja nad organizacją systemu ewaluacji koncentruje się na dylemacie, czy organizacja ewaluacji powinna być scentralizowana, czy zdecentralizowana. Oba te rozwiązania mają swoje wady i zalety. Ulokowanie funkcji i zadań ewaluacyjnych na szczeblu centralnym (lub w ramach wyodrębnionej pojedynczej jednostki działającej dla całej organizacji) pozwala na większą koordynację działań

i poruszanie szerszych horyzontalnych kwestii przez ewaluację, ale może sprawić, że będzie ona ograniczona ze względu na mniejszy dostęp do danych. Zbyt duża decentralizacja działań ewaluacyjnych powoduje ich rozproszenie oraz zagraża spójności działań [Sonnichsen, 1999: 64]. Przy budowie systemu ewaluacji trzeba wziąć pod uwagę różne potrzeby jej użytkowników. Kluczem dobrego usytuowania ewaluacji w organizacji jest dopasowanie jej do istniejącej kultury organizacyjnej, wymogów, potrzeb i dostępnych zasobów. Rozwiązaniem może być usytuowanie ewaluacji na różnych szczeblach z zapewnieniem koordynacji i współpracy pomiędzy nimi.

Kolejny dylemat dotyczy wyboru pomiędzy ewaluacją wewnętrzną (realizowaną przez jednostki organizacyjne instytucji publicznych) i zewnętrzną (realizowaną przez niezależnych ekspertów zewnętrznych). Zaletą ewaluacji prowadzonej przez wewnętrzne jednostki jest większa wiedza o realizowanych programach oraz lepszy dostęp do informacji. Wadą tego rozwiązania jest ryzyko mniejszego obiektywizmu i niezależności przedstawianych ocen. Ewaluacje realizowane przez zewnętrznych ekspertów charakteryzują się zwykle większym obiektywizmem, a także wykorzystywaniem bardziej zaawansowanych metod badawczych oraz raportami wyższej jakości. Przykładem próby połączenia tych dwóch podejść był zastosowany w Irlandii system ewaluacji funduszy strukturalnych od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W ramach administracji utworzono niezależne jednostki ewaluacyjne, które prowadziły działania ewaluacyjne. Jednocześnie zlecano ewaluacje zewnętrznym ekspertom. Takie rozwiązanie było korzystne nie tylko dla efektywności podejmowanych działań ewaluacyjnych, ale również dla rozwoju praktyki ewaluacyjnej w administracji (poprzez wymianę doświadczeń i przenoszenie dobrej praktyki z sektora prywatnego do publicznego) [CSF Evaluation Unit, 1999: 29–30; Boyle, 2005: 8–9]. Wewnętrzne jednostki ewaluacyjne realizujące własne badania stanowiły załączek wiedzy eksperckiej dotyczącej ewaluacji w administracji publicznej. Richard C. Sonnichsen rekomenduje utworzenie wewnętrznych jednostek ewaluacyjnych jako pierwszego kroku do budowy potencjału ewaluacyjnego w danej instytucji, ale również korzystanie z zewnętrznych ewaluatorów [Sonnichsen, 1999: 54].

## Instytucjonalizacja ewaluacji i rozwój kultury ewaluacyjnej

Instytucjonalizacja ewaluacji jest często rozumiana jako sposób jej organizacji w strukturach władzy, co zostało omówione powyżej. Jednakże w szerszym znaczeniu jest to proces rozszerzania praktyki ewaluacyjnej na różne obszary działania sektora publicznego, jako efekt końcowy budowy potencjału ewaluacyjnego [Mackay, 2006: 4]. Proces ten przyczynia się do rozwoju kultury ewaluacyjnej. Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist i Rolf Sandahl określili następujące cechy dojrzałej kultury ewaluacyjnej [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 7]:

- ewaluacja jest praktyką stosowaną w wielu obszarach polityk publicznych;
- istnieje podaż ewaluatorów specjalizujących się w różnych dyscyplinach wiedzy;
- prowadzona jest krajowa dyskusja nad ewaluacją uwzględniająca specyfikę krajową;

- istnieje zawód ewaluatora i zawodowe organizacje ewaluatorów, a także dyskusja nad kwestiami etyki ich pracy;
- występują rozwiązania instytucjonalne dla realizacji i wykorzystania ewaluacji na poziomie rządu;
- występują rozwiązania instytucjonalne dla realizacji i wykorzystania ewaluacji w parlamencie;
- występuje pluralizm praktyki ewaluacyjnej;
- prowadzone są działania ewaluacyjne w ramach najwyższych organów kontrolnych w państwie;
- ewaluacja obejmuje kwestie oceny wpływu.

Zdaniem tych samych autorów rozwój praktyki i kultury ewaluacyjnej w różnych państwach odbywał się pod wpływem presji wewnętrznej albo zewnętrznej. Ewaluacja była w wielu krajach rozwijana jako integralna część reform mających na celu zwiększenie efektywności sektora publicznego i modernizacji państwa w ogóle. Tak było w przypadku Stanów Zjednoczonych i krajów, które poszły za przykładem amerykańskich reform w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku (Kanada, Wielka Brytania, Szwecja i Niemcy). Oprócz wewnętrznej motywacji do reform kraje te charakteryzowały cechy sprzyjające rozwojowi ewaluacji [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 13]:

- demokratyczny system otwarty na publiczną debatę na temat zakresu i sposobów realizacji celów polityk publicznych;
- system polityczny, który popiera podejście instrumentalne i racjonalne do rozwiązywania problemów i instytucjonalną efektywność;
- tradycja interwencji publicznych, sektorowego podejścia do realizacji programów społeczno-gospodarczych, reform systemu edukacji i pomocy społecznej.

Doświadczenia wielu państw wskazują, że częściej występującym motywem wprowadzenia i rozwoju ewaluacji jest presja z zewnątrz, jako warunek otrzymania wsparcia od międzynarodowych organizacji (Banku Światowego, Unii Europejskiej) [Picciotto, 1999: 14]. Furubo, Rist i Sandahl przeprowadzili analizę procesu budowy potencjału ewaluacyjnego w 21 państwach. Wyniki ich badań sugerują, że państwa, które wprowadzają ewaluację w rezultacie wewnętrznej motywacji, częściej osiągają bardziej dojrzałą kulturę ewaluacyjną. W krajach zmuszonych do tego przez czynniki zewnętrzne praktyka ewaluacyjna jest zwykle mniej trwała [Furubo, Rist, Sandahl, 2002: 21]. Wyjątkiem od tej reguły są kraje, które – tak jak Irlandia – zapoczątkowały budowę potencjału ewaluacyjnego w odpowiedzi na wymogi związane z unijnymi funduszami strukturalnymi, a następnie kontynuowały ten proces w ramach reformy sektora publicznego.

Wymóg ewaluacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej miał istotny wpływ na rozwój praktyki ewaluacyjnej w wielu państwach europejskich. Proces wykorzystywania funduszy strukturalnych przyczynił się do rozwoju, a w przypadku niektórych krajów wprowadzenia od podstaw ewaluacji jako instrumentu zwiększającego efektywność wykorzystania funduszy unijnych i środków publicznych w ogóle [Bachtler, 2001: 48–51]. Największy wpływ na rozwój kultury ewaluacyjnej proces realizacji funduszy strukturalnych miał w państwach, w których wprowadzono praktykę ewaluacyj-

ną od podstaw (na przykład w Portugalii, Hiszpanii, Grecji, a także państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 roku). Pomiędzy państwami członkowskimi występowały znaczne różnice pod względem podejścia i sposobu wykorzystania ewaluacji. W niektórych krajach obowiązek ewaluacji został potraktowany jako kolejna formalność i wymóg narzucony przez Brukselę. W innych wprowadzenie tego wymogu stało się pretekstem do rozwoju praktyk ewaluacyjnych w administracji publicznej. Ewaluacja realizowana w ramach funduszy strukturalnych stanowi jedynie czynnik inicjujący praktykę ewaluacji i przyczyniający się do budowy potencjału ewaluacyjnego w danym kraju. W celu rozwoju trwałej kultury ewaluacyjnej muszą zaistnieć wewnętrzne czynniki, a proces ten musi być częścią reformy sektora publicznego.

## Uwagi końcowe

Powyższa analiza dostarczyła argumentów przemawiających za podjęciem odrębnych, ukierunkowanych i systematycznych działań rozwijających potencjał ewaluacyjny w celu budowy kultury ewaluacyjnej w sektorze publicznym. Przegląd literatury przedmiotu w zakresie teorii i praktyki budowy potencjału ewaluacyjnego pozwolił na określenie czynników sprzyjających skuteczności tego procesu. Proces budowy potencjału ewaluacyjnego powinien być dopasowany do specyficznej sytuacji oraz panującej kultury organizacyjnej. Powinien również charakteryzować się dużą elastycznością wraz ze zmieniającymi się okolicznościami i potrzebami. Proces budowy i rozwoju potencjału ewaluacyjnego powinien składać się z:

- diagnozy istniejącego potencjału oraz specyficznych uwarunkowań jego rozwoju w danych państwie (organizacji, programie),
- określenia strategii, celów i planu działań,
- systematycznej ewaluacji procesu budowy potencjału ewaluacyjnego, w celu dostosowania do zmieniających się okoliczności i potrzeb.

W podejmowaniu działań istotne jest zachowanie równowagi pomiędzy wspieraniem popytu i podaży ewaluacji. Stymulowanie popytu ze strony sektora publicznego jest kluczowym elementem rozwoju potencjału ewaluacyjnego. Wspieranie strony podażowej powinno być realizowane równolegle. Określenie odpowiedniej strategii budowy potencjału ewaluacyjnego i sposobów jej realizacji powinno przede wszystkim uwzględniać cele i funkcje, jakie ewaluacja ma pełnić w sektorze publicznym. Niezbędne jest również przyjazne otoczenie (wola polityczna, motywacja, przywództwo). Jednym z kluczowych czynników sukcesu budowy potencjału ewaluacyjnego wydaje się przekonanie decydentów, administracji publicznej i społeczeństwa o korzyściach płynących z ewaluacji.

## Literatura

- Bachtler J. (2001), *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(7), s. 41–59.
- Boyle R. (1999), *Professionalising the Evaluation Function – Human Resource Development and the Building of Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Boyle R. (2005), *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*, „The World Bank ECD Working Papers”, no. 14.
- Boyle R., Lemaire D., Rist R.C. (1999), *Introduction: Building Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Chelimsky E. (1997), *The Coming Transformations in Evaluation*, [w:] E. Chelimsky, W.R. Shadish (red.), *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century – a Handbook*, Sage Publications, Thousand Oaks, London–New Delhi.
- CSF Evaluation Unit (1999), *Review of Ongoing Evaluation Function in the Community Support Framework for Ireland 1994–99*.
- Furubo J.E., Rist R.C., Sandahl R. (2002), *International Atlas of Evaluation (Comparative Policy Evaluation)*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.
- Lahey R. (2007), *A Framework for Developing an Effective Monitoring and Evaluation System in the Public Sector – Key Considerations from International Experience* (niepublikowane).
- Mackay K. (1999), *Evaluation Capacity Development – A Diagnostic Guide and Action Framework*, „ECD Working Papers”, no. 6, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Mackay K. (2002), *The World Bank’s ECB Experience*, „New Directions for Evaluation”, no. 93.
- Mackay K. (2006), *Evaluation Capacity Development – Institutionalisation of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*, „ECD Working Papers”, no. 15, The World Bank Operations Evaluation Department.
- Mackay K. (2007), *How to Build Monitoring and Evaluation Systems to Support Better Government*, The World Bank – Independent Evaluation Group.
- Mayne J., Divorski S., Lemaire D. (1999), *Locating Evaluation: Anchoring Evaluation in the Executive or the Legislature, or Both or Elsewhere?*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Milstein B., Cotton D. (2000), *Defining Concepts for the Presidential Strand on Building Evaluation Capacity*, American Evaluation Association, Fairhaven, MA.
- Olejniczak K. (2008), *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych – podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008), *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Picciotto R. (1999), *Towards an Economics of Evaluation*, „Evaluation”, vol. 5/I, Sage Publications.

- Rist R.C. (1999), *Linking Evaluation Utilisation and Governance: Fundamental Challenges for Countries Building Evaluation Capacity*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Rist R.C., Boily M.H., Martin F. (2011), *Evaluation Capacity Building – A Conceptual Framework*, [w:] R.C. Rist, M.H. Boily, F. Martin (red.), *Influencing Change – Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*, The World Bank, Washington.
- Schaumburg-Müller H. (1996), *Evaluation Capacity Building – Donor Support and Experiences*, Report for the DAC Expert Group on Aid Evaluation, OECD.
- Stockdill S.H., Baizerman M., Compton D.W. (2002), *Towards a Definition of the ECB Process: A Conversation with the ECB Literature*, [w:] S.H. Stockdill, M. Baizerman, D.W. Compton, *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*, „New Directions for Evaluations”, no. 93.
- Sonnichsen R.C. (1999), *Building Evaluation Capacity within Organisations*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- Toulemonde J. (1999), *Incentives, Constraints and Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand*, [w:] R. Boyle, D. Lemaire, R.C. Rist (red.), *Building Effective Evaluation Capacity – Lessons from Practice*, Transaction Publishers, New Brunswick–London.
- EVALSED Guide, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm) (dostęp: 20.09.2011).



*mgr Weronika Felcis, mgr Zuzanna Drożdżak, mgr Patrycja Antosz*  
Uniwersytet Jagielloński

## UŻYTECZNOŚĆ JAKO KRYTERIUM EWALUACJI POLITYK PUBLICZNYCH

### Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowane zostaną błędy w rozumieniu i definiowaniu kryterium ewaluacyjnego „użyteczność” w polskich raportach ewaluacyjnych, zarówno poprzez zamawiających badania, jak i je realizujących. Omówione zostaną problemy związane z badaniem i ostatecznym wykorzystaniem tego kryterium w ocenie końcowej. To wszystko ma uświadomić istotną rolę oceny ex post w świetle adekwatności efektów programów względem adresowanych potrzeb.

**Słowa kluczowe:** użyteczność, polityka oparta na dowodach, dobre rządzenie

### Summary

#### Utility as a criterion of public policy evaluation

In this article we will present the mistakes made both by ordering and executing side in understanding and defining the evaluation criterion of utility. We will discuss the problems with final use of this criterion in the Polish evaluation reports of EU Operational Programmes. The analysis will eventually show how important it is to understand ex post evaluation as measuring the adequacy of the program effects in targeting the needs of final users.

**Keywords:** utility, evidence-based policy, good governance

### Wstęp

Celem tego artykułu jest zwrócenie uwagi na podstawową rolę kryteriów ewaluacyjnych (ze szczególnym uwzględnieniem użyteczności) w metodologii tego typu badań, bez względu na wybrane techniki zbierania i analizy danych. Przedstawiona zostanie logika, jaka kryje się za wykorzystaniem niektórych z nich, a także zwrócona uwaga na konieczność przeniesienia ciężaru z badania skuteczności na badanie użyteczności polityk publicznych. Opisane też zostaną konsekwencje takiej zmiany. Większość wniosków jest wysunięta



na podstawie projektu, który miał na celu analizę sytuacji polskich badań ewaluacyjnych dotyczących wydatkowania funduszy unijnych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010]. Dlatego warto pamiętać, że mowa tu przede wszystkim o ewaluacjach polityk publicznych finansowanych z programów operacyjnych. Konkluzją artykułu jest postulat budowania spójnych, uniwersalnych metodologii, dzięki którym wyniki byłyby porównywalne w systemie ewaluacji polityk publicznych. Jedną z takich metodologii powinna być metodologia oparta na badaniu użyteczności.

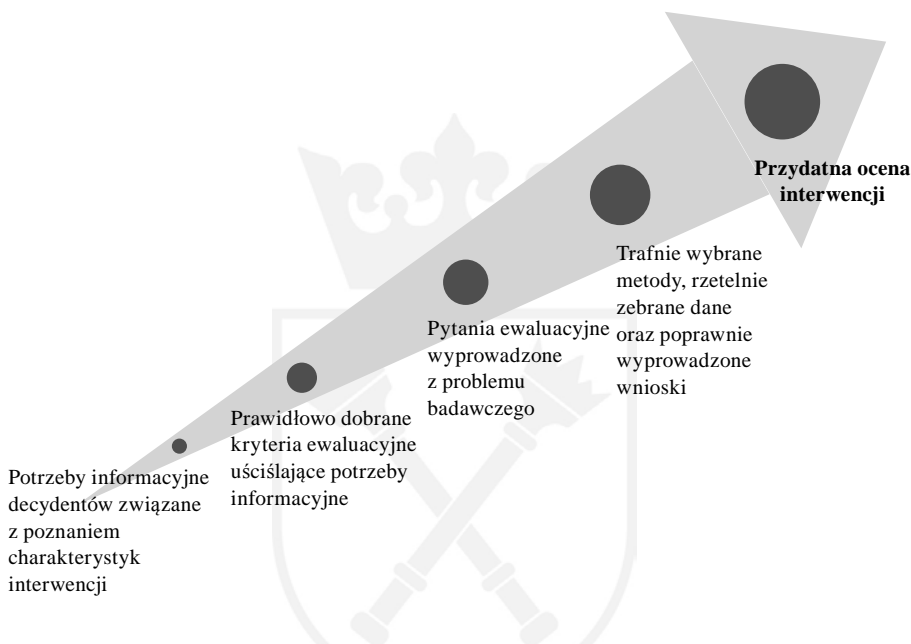
Dotychczasowa orientacja na badanie skuteczności i efektywności polityk publicznych wspiera zarządzanie ukierunkowane na produkty (odpowiadając na pytanie: Czy założone cele zostały zrealizowane i przy jakim nakładzie środków?). Natomiast niewykorzystywane obecnie zorientowanie końcowych ewaluacji na badanie użyteczności wspiera zarządzanie przez rezultaty (odpowiadając na pytanie: Czy efekty podjętego działania zmniejszyły w jakimś stopniu istotne problemy społeczne?), ważne dla poprawy jakości polityk publicznych. Rzetelna analiza efektów programów względem potrzeb beneficjentów, a nie wyłącznie badanie satysfakcji (jak to dotychczas wyglądało w badaniach użyteczności, na podstawie błędnej operacjonalizacji tego kryterium), dostarcza przejrzystych dowodów na sposób wykorzystania pieniędzy publicznych, dając szansę na coraz trafniejsze ich wykorzystanie. Im dłużej trwa ten cykliczny proces, tym większa wiedza skumulowana, wyższa sprawność systemu zarządzania i lepsza jakość polityk publicznych. Dlatego koncentracja ewaluacji na rozliczaniu użyteczności polityk publicznych w rezultacie poprawia jakość rządu (*good governance*). Niestety, jak wskazują powyższe badania [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010], jest to wciąż niewykorzystany potencjał w Polsce.

## Rola kryteriów oceny w badaniu ewaluacyjnym

Na temat kryteriów ewaluacyjnych pisano już wielokrotnie [Kierzkowski, 2002; Szałaj, 2007; Górniak, 2007; Olejniczak, Ferry, 2008]. Warto jednak zwrócić uwagę, że to, co podawane jest w literaturze, nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w praktyce badań. Co prawda, zarówno zleceńodawcom, jak i wykonawcom znane są przynajmniej podstawowe (czyli te najczęściej wymieniane w dokumentach unijnych [EVALSED, 2009]) kryteria, takie jak skuteczność, efektywność, trafność, trwałość, użyteczność (obecnie również oddziaływanie, komplementarność czy synergia – kryteria nie tak jasno zdefiniowane i zoperacjonalizowane). Rzadko jednak są one narzędziem definiowania ram ostatecznej oceny. Ich rola wyznaczania perspektywy badawczej podkreślającej konkretne potrzeby informacyjne odbiorców (które powinny być jasno określone i racjonalnie ograniczone do możliwości, jakie wyznaczają środki przeznaczane na ewaluację) jest lekceważona. Znacznie większą rolę przypisuje się konkretnym pytaniom badawczym, które często są ustalone już w dokumencie przetargowym. Takie stra-

tegie tworzenia projektu badań, pomijając pierwsze etapy procesu zrozumienia problemu badawczego i ustalenia informacji, jakie powinna zawierać ewaluacja, grozi brakiem porozumienia między zleceniodawcami a wykonawcami, obniżeniem satysfakcji ze współpracy, a przede wszystkim niższą użytecznością wyników badania.

Na rysunku 1 przedstawiony jest proces tworzenia badania ewaluacyjnego, niezależnie od wybranej metodologii, tematu badania itd.



Rysunek 1. Logika ewaluacji interwencji publicznych z wykorzystaniem kryteriów ewaluacyjnych (The logic of evaluation research using evaluative criteria)

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010.

Aby w konsekwencji całego procesu stworzyć przydatną ocenę interwencji, ewaluator powinien na początku zidentyfikować (czyli przedyskutować, a nie tylko poznać na podstawie dokumentów przetargowych) potrzeby informacyjne decydentów. Następnie dobrać odpowiednio kryteria ewaluacyjne, co pozwoli na upewnienie się co do tego, jakie elementy powinien poddać ocenie (jest to przydatne w zrozumieniu, czemu ma służyć i w jakich procesach decyzyjnych pomóc ewaluacja). Kryteria przypominają zatem, czego tak naprawdę chcemy się dowiedzieć o interwencji. Dopiero na kolejnym etapie możliwe jest

określenie problemu badawczego i wyprowadzenie trafnych pytań badawczych (co powinno być zrobione przez ewaluatora, a nie zleceniodawcę!), dobranie metod zebrania danych i ich analiza, a następnie stworzenie jasnych wniosków oraz zrozumiałych rekomendacji. Taka strategia z jednej strony ogranicza dotychczasowe obowiązki zleceniodawcy (w tworzeniu dokumentów przetargowych), z drugiej jednak dużo bardziej angażuje go w ocenę interwencji (bierze udział w rozmowach, a nie tylko komunikuje za pomocą dokumentów).

Niestety, w przeanalizowanych badaniach ewaluacyjnych [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010] istnieje duży problem z posługiwaniem się kryteriami ewaluacyjnymi. Kryteria ewaluacyjne stanowią obecnie raczej „dodatek” do pytań badawczych, zamiast wyznaczać oś procesu badawczego. Wpisywane są w opis przedmiotu zamówienia bez jasnych definicji (ich rozumienie przez obie strony kontraktu jest często bardzo odmienne) czy nawet powiązania z realnymi potrzebami informacyjnymi. Rozpowszechniona jest tendencja do umieszczania w jednym zamówieniu wielu kryteriów, bez głębszego namysłu nad tym, czy przy danych zasobach możliwe jest przeprowadzenie wiarygodnych badań o tak szerokim spektrum. Jak stwierdził jeden z respondentów uczestniczący w projekcie:

Początkowe moje doświadczenie było takie, że obojętnie jakiej byśmy ewaluacji nie robili, czy na początku, czy na końcu, to wszędzie były wypisywane wszystkie kryteria, potem człowiek zaczął rozumieć, że nie wszystkie kryteria pasują do wszystkich typów ewaluacji [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010: 13].

Błędy interpretacji kryteriów pojawiają się jednak po obu stronach. Zamawiający badania często nieprawidłowo rozumieją ich definicje, natomiast realizujący nietrafnie je operacjonalizują i dobierają metody do pozyskania danych, które nie zawsze w pełni odpowiadają potrzebom informacyjnym odbiorców raportu. Jest to i tak lepsza sytuacja niż taka, kiedy dochodzi do zupełnej marginalizacji kryteriów, co wynika przede wszystkim z braku rozliczalności ewaluatora z oceny według wyznaczonych kryteriów.

## Błędy dotyczące kryterium użyteczności

Po wyjaśnieniu istotności kryteriów ewaluacyjnych możliwe jest już przejście do kluczowego dla tej publikacji kryterium użyteczności. Poprzez Komisję Europejską jest ono zdefiniowane jako „odniesienie wszystkich efektów interwencji publicznej do potrzeb lub problemów wymagających zaadresowania” [EVALSED, 2009]. W praktyce polskich badań bywa jednak często mylone z kryterium trafności lub jest utożsamiane z oddziaływaniem, jest błędnie konceptualizowane jako przydatność i nieprawidłowo operacjonalizowane jako satysfakcja beneficjentów końcowych z przeprowadzonej interwencji. Wszystkie te błędy zostaną wytłumaczone poniżej.

Po pierwsze, użyteczność w pierwszych publikacjach polskich na temat ewaluacji była przedstawiana jako odbicie lustrzane kryterium trafności po

zakończeniu interwencji [Kierzkowski, 2002]. Taka definicja zrodziła wiele nieporozumień, przede wszystkim włączenie jedyne go kryterium pomijającego cele i teorię programu do grona tych analizujących jego wewnętrzną logikę. O ile trafność ocenia adekwatność wyznaczonych celów działań do diagnozy potrzeb i problemów, o tyle użyteczność pomija to, co zostało założone i analizuje wyłącznie to, co wniosło zmianę i jak ona wpłynęła na beneficjentów.

Po drugie, użyteczność nie może być łączona z oddziaływaniem (które zresztą jest bardzo kontrowersyjnym kryterium z uwagi na brak czynnika wartościującego w jego definicji). To drugie dotyczy jedynie szeroko pojętego wpływu interwencji (ogólnie wyznaczonego wraz z upływem dłuższego czasu i trudnego do określenia efektem netto).

Po trzecie, i być może najważniejsze, istnieje duży problem ze zoperacjonalizowaniem tego kryterium. Użyteczność najczęściej badana jest jako satysfakcja beneficjentów programu. Jest to istotnym błędem rozumienia samych potrzeb beneficjentów, które nie mogą być utożsamiane z ich oczekiwaniami czy opiniami – subiektywnymi, zmiennymi i trudnymi do zweryfikowania. Przykładem takiego błędu może być pytanie respondentów o wnioski ewaluacyjne, które w tym kontekście nader często się powtarza. Pytania zadawane w ankietach o to, czy program odpowiadał ich potrzebom lub czy był dla nich użyteczny, to pytania ewaluacyjne dotyczące efektów, a nie produktów – są więc zadawane nie tylko bezpodstawnie, ale i dużo za wcześnie. Bez weryfikacji tych opinii, budowy odpowiednich wskaźników oceny i szczegółowej analizy przyczyn (opartej na dodatkowych źródłach danych) nie można wyprowadzać rzetelnych wniosków (które niestety często w badaniach ewaluacyjnych są podsumowaniem cytatów z opinii respondentów). Dlatego zależność końcowej oceny wartości podjętych działań od takich opinii jest niesprawiedliwa i trudno nie zgodzić się, że tak ujęta użyteczność nie powinna być kryterium oceny. Niestety, powyższe błędy są jedną z głównych przyczyn niechęci zlecniodawców do rozliczania użyteczności podjętych działań, co jedynie pogłębia problem. Nawet przy prawidłowym rozumieniu tego kryterium, które zostanie wskazane poniżej, ocena końcowa będzie często suboptymalna w porównaniu z rozliczalnością ze skuteczności działań. Dużo łatwiej bowiem stwierdzić, że planowane czynności zostały wykonane, niż że zostały odpowiednio wybrane i przeprowadzone, by przynieść pożądaną efekt (bez dodatkowych obciążeń negatywnymi efektami nieplanowanymi). Jest to jedną z przyczyn podejścia produktowego (proceduralnego) do polityk publicznych i braku nastawienia na efekty podjętych interwencji.

## Rzadkie badanie użyteczności interwencji

Tak jak już wcześniej zostało zauważone, dotychczasowe badania ewaluacyjne bardzo często skupiają się na realizacji wyznaczonych (statycznych) celów, ewentualnie w sposób ogólny odwołując się do strategicznych dokumentów,

w których są określane szersze cele programów. Brakuje odniesienia do dynamicznych potrzeb, do ewoluujących warunków implementowanych polityk, do ostatecznych zmian wprowadzonych przez konkretne interwencje. Skuteczność podjętych działań mówi nam, na ile sprawnie zostały zaimplementowane procedury, na ile poprawny jest aktualny system wdrożeń. Jedyne model ewaluacji oparty na tym kryterium (*theory-based evaluation*), nie umniejszając wartości dostarczania powyżej wymienionych informacji, zawęża perspektywę badacza do wpływu programu. Istnieje jednak szereg czynników, niebezpośrednio zależnych lub nieprzewidzianych przez instytucje pośredniczące i wdrażające, które prowadzą do nieplanowanych efektów. Te właśnie czynniki często są podstawową barierą przed badaniem użyteczności – wielopoziomowość polityk prowadzi do wykształcenia obaw przed byciem rozliczanych z rezultatów programu, który został zaprojektowany przez kogoś innego. Rodzi się wówczas pytanie, czy szereg nowych informacji o efektach nieprzewidzianych, których dostarcza badanie skoncentrowane na użyteczności, może przynieść komuś wymierne korzyści, czy stanie się raczej kartą przetargową przeciwko zaangażowanym w implementację? Dlatego zleceniodawcy nie wywierają nacisku na badanie użyteczności interwencji. Jednocześnie media najczęściej koncentrują się wyłącznie na stopniu wydatkowania środków unijnych, a nie nad tym, jak te środki zostały wydane. Wszechobecny biurokratyczny dyskurs i złożoność procedur skłania też samych wnioskodawców do koncentracji na pozyskaniu funduszy z Unii, a nie ich wymiernym wykorzystaniu. Wyprowadzane wnioski są górnołotne, natomiast refleksje na temat efektów projektów najczęściej nie są przedmiotem dyskusji w szerszym gronie.

Na koniec, sami ewaluatorzy, będąc zależnymi od środków przeznaczonych na badania, zbyt szczegółowych procedur ustawy o zamówieniach publicznych, której podlegają badania ewaluacyjne, a co gorsza, nieraz i wyobrażeń zleceniodawców na temat wyników, są zmuszeni do podejmowania działań w bardzo ograniczonym zakresie. Opcje proponowania innowacyjnych podejść są często zwyczajnie niemożliwe.

Podsumowując, powody, dla których użyteczność jest szczególnie rzadko wykorzystywanym kryterium ewaluacyjnym, to przede wszystkim:

- zbyt duża koncentracja na celach interwencji i brak odniesienia do szerszego (zmieniającego się) kontekstu społecznego, w którym implementowana jest interwencja;
- bariery polityczne oparte na obawach związanych z rozliczaniem instytucji pośredniczących i wdrażających z odpowiedzialności za efekty działań, które nie zawsze w pełni zależą od nich;
- częściowo etap programowania (na wczesnych stadiach implementacji nie można jeszcze badać efektów interwencji);
- brak poprawnej operacjonalizacji, a zatem i przydatnej metodologii badania użyteczności.

## Wysokie zapotrzebowanie na informacje dotyczące użyteczności interwencji

Jak wynika z przeprowadzonej w 2010 roku analizy [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010], mimo rzadkiego (lub niepoprawnego) odwoływania się do kryterium użyteczności często w badaniach stosowana była jego logika *implicite*. Chodzi o to, że w raportach często widoczne było odniesienie nie do pytania: Czy program został prawidłowo przeprowadzony?, ale: Czy program na satysfakcjonującym poziomie odpowiada na ważne potrzeby społeczne? Nawet jeśli odpowiedzi na nie pojawiały się w tych samych raportach, uwypatnia to potrzebę badania użyteczności. W gruncie rzeczy bowiem pytanie o realny poziom rozwiązania problemów społecznych za pomocą tworzonych interwencji jest dużo bardziej intuicyjne i ważniejsze dla uzyskania odpowiedzi, czy wyznaczony kierunek jest poprawny lub czy należy wprowadzić jakieś modyfikacje.

### Korzyści z badania użyteczności

Podstawowe korzyści płynące z badania użyteczności interwencji publicznych to:

- możliwość oceny wadliwie skonstruowanych interwencji,
- dostarczanie argumentów do negocjacji,
- dostarczanie materiału do budowania relacji,
- dostarczanie informacji zwrotnej.

Jak łatwo zauważyć, tylko pierwsza spośród nich odnosi się wyłącznie do przedmiotu ewaluacji, inne z kolei wpływają na ogólny system wydatkowania pieniędzy publicznych oraz sposób zarządzania instytucjami zaangażowanymi w ten proces.

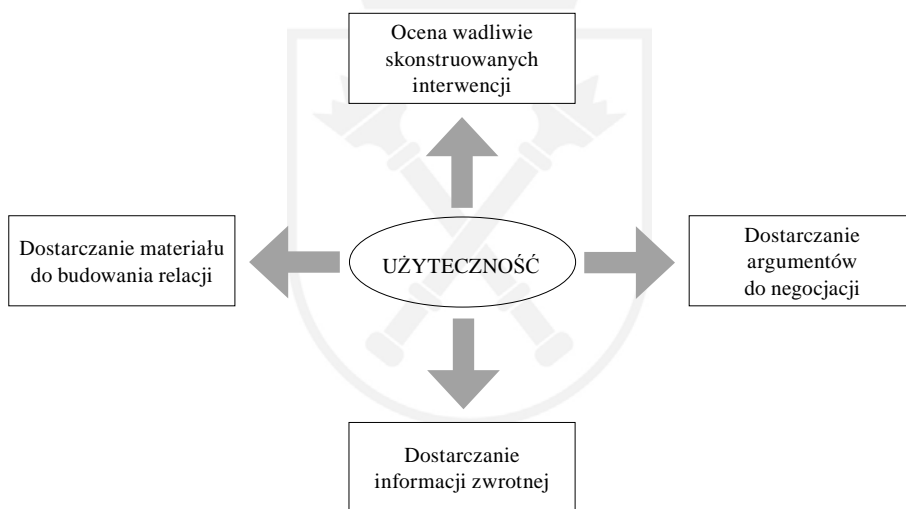
**Możliwość oceny wadliwie skonstruowanych interwencji** związana jest z pominięciem jej celów oraz teorii programu, jaką się posługuje. Dzięki spełnieniu postulatu, że badacz powinien być od nich niezależny, możliwe jest ominięcie błędnych kierunków analiz i wysuwanych wniosków w sytuacji, kiedy cele są określone zbyt górnolotnie lub nieprzystająco do realnych możliwości rozwiązania problemów. Pozwala to na weryfikację kierunków podejmowanych działań.

**Dostarczanie argumentów do negocjacji** związane jest z trudno podważalną wiedzą o tym, co rzeczywiście udało się zrobić, w porównaniu z wnioskami na temat poprawności być może zupełnie nieprzydatnych i nietrafnych działań. Takie argumenty przydają się na każdym etapie zarządzania finansami publicznymi – zarówno w negocjacjach z Komisją Europejską w kwestii otrzymywanych sum, jak i strategicznych kierunków, na jakie są one wydawane. Z drugiej strony, posiadając takie niezbite dowody (przy nastawieniu instytucji zarządzających na rezultaty, a nie procedury), gminy i całe regiony mogą mieć

większy wpływ na zaspokajanie potrzeb swoich mieszkańców i rozwiązywanie problemów regionu.

**Dostarczanie materiału do budowania relacji** jest korzyścią jeszcze szerszą, bo udowodniona w badaniach ewaluacyjnych użyteczność funduszy pozwala wskazywać na konkretne efekty, jakie przynoszą polityki publiczne, kreować lepszy wizerunek decydentów w mediach oraz informować społeczeństwo o szerokim wpływie podejmowanych działań (również o pozytywnych, a nieplanowanych efektach, których nie da się zbadać na podstawie wyłącznie koncentracji na skuteczności). Doinformowane społeczeństwo jest w stanie łatwiej akceptować cele, na które wydawane są pieniądze, czy akceptować zmiany kierunków działań. Podnosi to poziom partycypacji społecznej w procesie implementowania polityk publicznych i legitymizację decyzji politycznych.

Na koniec, **dostarczanie informacji zwrotnej** łączy się z tym, że sami urzędnicy i politycy, podstawowi odbiorcy badań ewaluacyjnych, zauważają efekty swoich działań (również te, których nie przewidywali), co podnosi motywację i satysfakcję z wykonywanej pracy. Rysunek 2 prezentuje podstawowe zalety koncentracji na użyteczności.



Rysunek 2. Korzyści z badania użyteczności interwencji publicznych  
(The benefits of evaluating utility of public policies)

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010.

Podsumowując, warto zauważyć, że badanie użyteczności polityk publicznych może dostarczyć silnych zarzutów przeciwko marnotrawieniu finansów

publicznych, braku dostatecznej refleksji nad wszystkimi konsekwencjami podjętych działań i realnego odniesienia do zdiagnozowanych (a nie tylko założonych) potrzeb. Z drugiej jednak strony, może prowadzić do istotnych i niezbędnych zmian lub być najsłuszniejszym argumentem za kontynuacją podjętych działań i niezrezygnowaniem z obranych kierunków.

## Potrzeba stworzenia metodologii opartej na szerokim spektrum efektów interwencji

Podstawowym argumentem przemawiającym za badaniem użyteczności jest szeroki zakres konsekwencji każdej interwencji. Dotyczy to zarówno tych konsekwencji, które są przewidziane przez cele czy strategie, jak i tych, które są wywołane nieplanowo w trakcie implementacji lub nas skutek zmian kontekstowych. Dlatego tak ważna jest identyfikacja wszystkich możliwych efektów i ich rzetelna analiza, czemu sprzyja odcięcie się ewaluatora od celów i zamierzeń samej interwencji przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na konkretnych działaniach podjętych w jej ramach oraz istotnych zmianach, które zaszły za ich sprawą. Taki wachlarz efektów jest możliwy do stworzenia na podstawie analiz porównywalnych interwencji czy prześledzenia zmian potrzeb w istotnych (z perspektywy podjętych działań) grupach społecznych. Przede wszystkim jednak, aby zrealizować ten cel, ważne jest pominięcie dokumentów związanych z przedmiotem ewaluacji, odcięcie się od celów i zamierzeń, a skoncentrowanie na konkretnych działaniach i ich efektach. Jest to postulat o tyle trudny, że dystansuje ewaluatora od zleceniodawcy badań, który będąc zaangażowanym w proces implementacji, skoncentrowany jest na tym, co miało zostać osiągnięte. Badacz jednak, aby dokonać obiektywnej oceny, potrzebuje pewnej niezależności. Jeśli weźmie się pod uwagę, że ewaluacja nie jest formą kontroli jednostek zaangażowanych w interwencję (do tego służą inne narzędzia), to brak kontroli nad ewaluatorem (wyłącznie w sensie merytorycznym) jest usprawiedliwiony.

Podsumowując, ewaluacja oparta na użyteczności to w gruncie rzeczy bilans istotnych konsekwencji (korzyści i strat) interwencji w odniesieniu do aktualnego stanu problemów społecznych stanowiących przedmiot interwencji lub ujawnionych w toku jej wdrażania [Górniak, Worek, Antosz, Drożdżak i Orkisz, 2010: 15]. W takiej definicji należy zwrócić uwagę na zaznaczenie problemów społecznych – zarówno tych, które były adresowane, jak i tych, które być może interwencja wywołała lub pogłębiła. Jednocześnie warto podkreślić, że punktem odniesienia są obiektywnie mierzalne problemy społeczne, a nie trudno definiowalne potrzeby społeczne, które często są badane jako intersubiektywny obraz rzeczywistości. Jednak ze względu na zmienną naturę rzeczywistości społecznej konieczna jest kilkukrotna diagnoza sytuacji oraz przynajmniej ogólna analiza innych czynników, które mogły wpłynąć na sukces lub porażkę interwencji. Zestaw pytań badawczych, jakimi kieruje się taka ewaluacja, zawarty jest w tabeli 1.



Tabela 1

Pytania badawcze związane z kryterium użyteczności  
(The research questions of utility-based evaluation)

Pytania badawcze związane z kryterium użyteczności
1. Jakie było pełne spektrum działań związanych z realizacją interwencji?
2. Jakie faktycznie działania podejmowały władze publiczne, by rozwiązać problemy i zaspokoić potrzeby społeczne, niezależnie od tego, czy zostało to ujęte, czy też nie, w celach programu ( <b>pełny katalog działań</b> )?
3. Jakie grupy osób uczestniczyły bezpośrednio w działaniach wykonywanych w ramach programu?
4. Jakie grupy osób zostały objęte oddziaływaniem programu?
a) W sposób pośredni?
b) W sposób bezpośredni?
5. Jak zmieniły się zidentyfikowane potrzeby społeczne w trakcie trwania interwencji? Jak ma się poziom potrzeb społecznych na etapie <b>ex post</b> do poziomu potrzeb zdiagnozowanego na etapie <b>ex ante</b> ?
6. Jakie potrzeby społeczne są <b>zaspokajane</b> poprzez bieżące skutki ( <b>działania, produkty</b> ) interwencji lub jej bezpośrednie czy też pośrednie efekty?
a) Jakie są pozytywne efekty programu?
• Które z pozytywnych efektów programu były planowane?
Jaka jest skuteczność programu?
• Które z pozytywnych efektów programu były nieplanowane?
Jaka jest tzw. wartość dodana programu?
Dla grup bezpośredniego oddziaływania?
Dla grup wtórnego oddziaływania?
7. Jakie problemy społeczne ulegają <b> pogłębieniu </b> poprzez bieżące skutki (działania, produkty) interwencji lub jej bezpośrednie czy też pośrednie efekty?
a) Jakie są negatywne efekty programu?
b) Jakie efekty uboczne generuje program?
Dla grupy bezpośredniego oddziaływania?
Dla grupy wtórnego oddziaływania?
8. Jaki jest bilans korzyści i strat programu, będących wynikiem działań lub zaniechań?

Źródło: J. Górniak, B. Worek, P. Antosz, Z. Drożdżak i W. Orkisz, *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Warszawa 2010, s. 23.

Struktura powyższych pytań wskazuje, że pierwszym krokiem badacza powinno być poznanie wszystkich działań podjętych w toku wdrażania interwencji (w miarę możliwości bez poznawania ich celów). Dopiero na tej podstawie może on wyprowadzić katalog osób dotkniętych tymi działaniami (pośrednio lub bezpośrednio), z pozytywnymi lub negatywnymi konsekwencjami styczności z interwencją. Warto zwrócić uwagę, że poznanie planowanych, pozytywnych efektów może powielić wnioski z badania skuteczności interwencji. Taka weryfikacja typu bottom-up wydaje się jednak dużo bardziej korzystna niż dedukcyjnej poszukiwanie w badaniach kierowanych celami. Mimo że pytanie szóste

może być najbardziej kontrowersyjne i trudne do przyjęcia dla zleceniodawców, niekoniecznie musi przyćmić wartość dodaną interwencji.

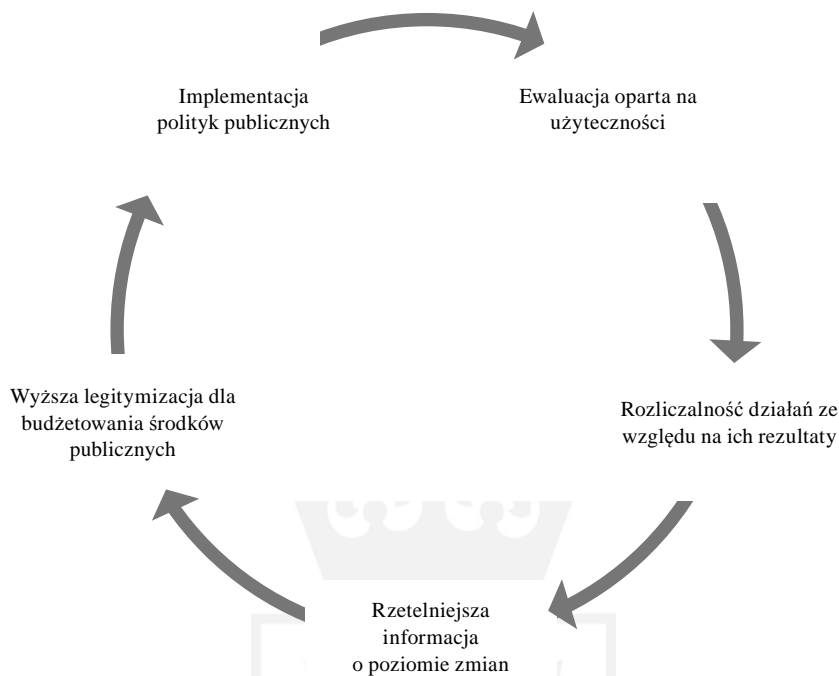
Ostatecznie dopiero w konsekwencji przebadania wszystkich tych obszarów możemy odpowiedzieć na pytanie o wartość przedmiotu ewaluacji.

## Użyteczność poprawia jakość rządzenia

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione korzyści, konieczne staje się zrozumienie ewaluacji jako oceny efektów (*impact assessment*), a nie tylko monitoringu systemu procedur. Przy tej okazji warto podkreślić to, co było już wielokrotnie pisane o tego typu badaniach – że podmiotem ewaluacji nie jest osoba, urzędnik, ale działanie, które ma określone konsekwencje (pozytywne lub negatywne) w specyficznym kontekście (czasu, miejsca, sytuacji gospodarczej, zaplecza instytucjonalnego). Dlatego ewaluator powinien przedstawić (przynajmniej prawdopodobne) przyczyny tego, dlaczego coś zadziało pozytywnie lub wpłynęło negatywnie (co nie zawsze zależy od jednostkowych działań czy instytucjonalnych decyzji). Jest to konieczny element analizy, jeśli chcemy w przyszłości uniknąć błędów, a powielić sukcesy. Nastawienie na poznanie rezultatów działań bez obaw przed krytyką lub sankcjami personalnymi daje szansę na rzetelną informację o potrzebnych zmianach i na „proużytecznościowe” modyfikacje. Tylko wtedy możemy rozwiązać problem dotychczasowych słabych lub negocjowanych rekomendacji w raportach końcowych, które obecnie służą często za wizytówkę czy reklamę dla instytucji wyższego szczebla. Złe informacje się pomija lub ujmuje w bardzo ogólny sposób, dobre (nawet jeśli nieprzystające do skali problemu) wypycha się na plan pierwszy. Ewaluatorzy stają w sytuacji wyboru między tym, czego się dowiedzieli, a tym, co mogą wpisać do raportu. Oczywiście nie dzieje się tak zawsze, ale przypadki takie są wciąż nagminne.

Informacja o użyteczności ma znacznie szersze grono odbiorców niż tylko urzędnicy, którym przedstawia się dotychczas jedynie wąskie analizy ich działań (czasem nawet już porzuconych i zastąpionych nowymi procedurami, jednak obowiązkowo ocenianych). Czytelnikami takich raportów mogą być nie tylko dziennikarze czy beneficjenci programów, ale też osoby, które nie brały udziału w danej edycji programu, władze lokalne, przedsiębiorcy itp. Lepsze doinformowanie wszystkich tych grup pozwala im podejmować, adekwatnie do wyników interwencji, bardziej trafne decyzje oraz akceptować konieczne zmiany w zakresie wydatkowania publicznego. Partycypacja i legitymizacja prowadzą następnie do podejmowania decyzji politycznych i administracyjnych w bardziej przyjaznym, otwartym oraz kooperującym środowisku.

Im dłużej trwa ten cykliczny proces, tym większa wiedza skumulowana, wyższa sprawność systemu i lepsza jakość (również pod względem trafności czy efektywności) polityk publicznych. Dlatego koncentracja ewaluacji na rozliczaniu użyteczności polityk publicznych w rezultacie poprawia jakość rządzenia.



Rysunek 3. Cykl pozytywnego wpływu oceny użyteczności polityk na jakość rządzenia (The cycle of utility-based evaluation's influence on good governance)

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Tylko na podstawie rzetelnie określonego zakresu i wagi przewidzianych i nieplanowanych konsekwencji podjętych działań, tak jak w ewaluacji opartej na użyteczności, można podjąć uzasadnioną decyzję o kontynuacji lub porzuceniu polityk publicznych. Obecnie decyzje te są zbyt upolitycznione. To oznacza, że również sama ewaluacja, oparta na badaniu obiektywnych zmian rzeczywistości (a nie subiektywnych zamierzeń, aspiracji czy chęci ujmowanych w niejednokrotnie źle konstruowanych celach), musi prowadzić do jasnych i mocnych rekomendacji na temat ich użyteczności. Jednocześnie, z uwagi na szerokie kontrowersje i obawy, jakie może wywołać badanie wszystkich konsekwencji programu, obowiązkiem badacza jest dociekanie ich przyczyn i określanie, na ile odpowiedzialność za nie można przypisać zaangażowanym instytucjom.

Warto zauważyć, że również Komisja Europejska kładzie coraz większy nacisk na badanie efektów i użyteczności interwencji (Evidence-Based Cohesion Policy, 7 lipca 2011 roku, Gdańsk; Counterfactual impact evaluation, 12 grudnia 2011 roku, Warszawa).

## Literatura

- Górniak J. (2007), *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*, [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UE MSAP, Kraków, s. 11–28.
- Górniak J. (2009), *Efekt przyczynowy w ewaluacji*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, PARP, Warszawa, s. 189–199.
- Górniak J., Worek B., Antosz P., Drożdżak Z. i Orkisz W. (2010), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych* (Projekt zrealizowany w ramach III konkursu dotacji „Fundusze europejskie na poziomie NSS” dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), Warszawa.
- Kierzkowski T. (2002), *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008), *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, WSE, Kraków, s. 9–48.
- Pawson R. (2006), *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*, Sage, London.
- Scriven M. (1972), *Pros and Cons about Goal-Free Evaluation*, „Evaluation Comment”, vol. 3, no. 4, s. 1–4 (ewentualnie: „Evaluation Practice” 1991, vol. 12, no. 1, s. 55–76).
- Szałaj M. (2007), *Mechanizmy doboru kryteriów oceny w ewaluacji ex-post*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, PARP, Warszawa, s. 59–74.
- EVALSED (2009) – the resource for the evaluation of socio-economic development. The Guide, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing\\_implementing/designing\\_planning/questions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing_implementing/designing_planning/questions_en.htm) (dostęp: 20.12.2011).



*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 definiowaniu 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...].

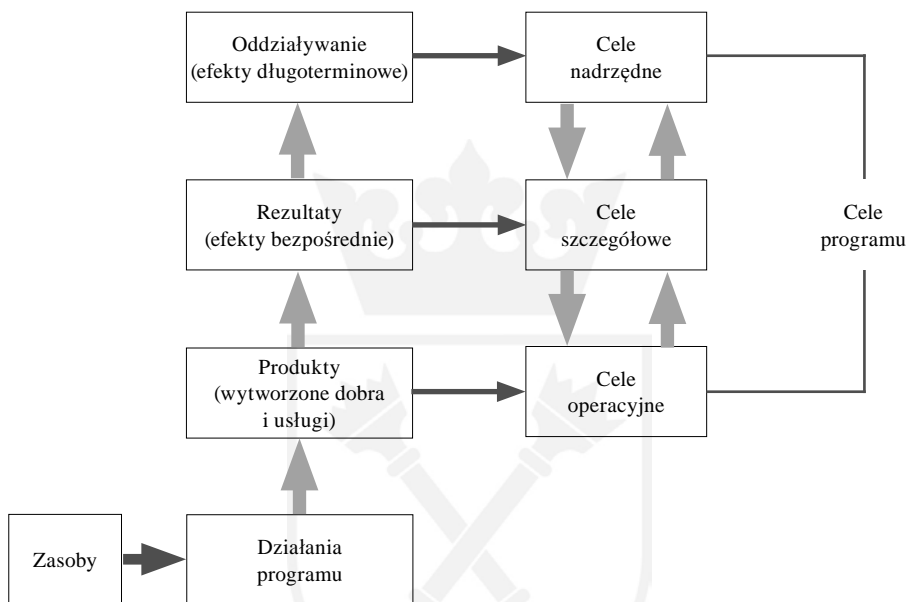
Przedsięwzięcie wspierane ze źródeł publicznych wymaga badania zasadności jego realizacji oraz przejrzystej oceny uzyskiwanych efektów. Historycznie pierwsze metody pomiaru skuteczności i efektywności wydatkowania publicznych pieniędzy pojawiły się w latach dwudziestych ubiegłego wieku, ale ich dynamiczny 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 osiągania stawianych w nim celów (skuteczności).

Tabela 1

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

<b>Interwencja publiczna</b>	<b>Produkt</b>	<b>Rezultat</b>	<b>Oddziaływanie</b>
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 bezpośrednie 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.

<b>Interwencja publiczna</b>	<b>Produkt</b>	<b>Rezultat</b>	<b>Oddziaływanie</b>
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.

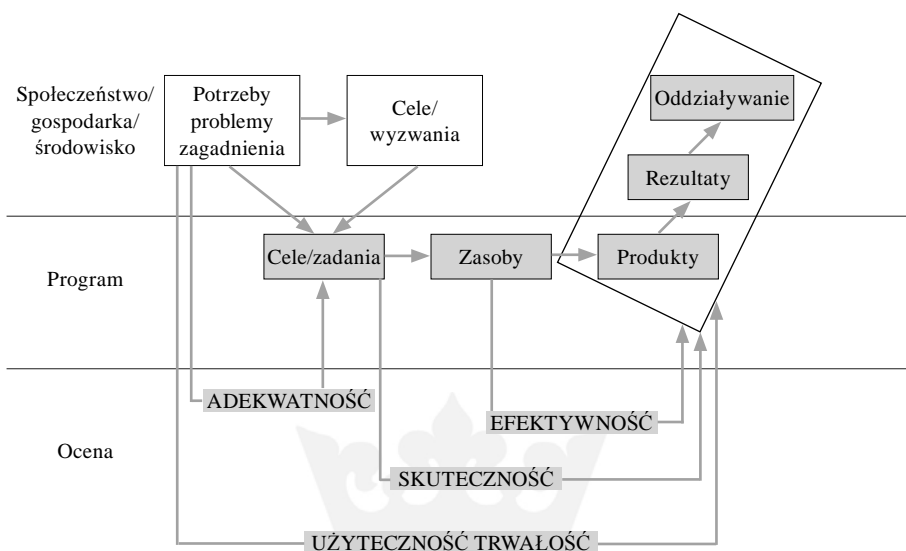
## Operacjonalizacja terminu „skuteczność” w wytycznych Unii Europejskiej

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?” <sup>a)</sup> .
	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 <sup>a)</sup> .
	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 <sup>b)</sup> .
	Skuteczność realizacji celów przez program; ocenia się ją, porównując to, co zostało zrobione, z tym, co było pierwotnie zaplanowane <sup>c)</sup> .
	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 <sup>d)</sup> .
	Uwzględnia, czy cele formułowane w programie są osiągalne, jakie pojawiły się problemy, a jakie sukcesy przy realizacji przedsięwzięcia oraz czy wybrane metody działania były właściwe. Określa również wpływ czynników zewnętrznych <sup>e)</sup> .
	Porównuje efekty realizacji z wcześniejszymi planami, tzn. porównuje faktyczne produkty, rezultaty i oddziaływanie z przewidywanymi <sup>f)</sup> .
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?” <sup>a)</sup> .
	OECD: Miara, jak w ekonomiczny sposób zamienić wkłady/zasoby na rezultaty <sup>a)</sup> .
	Kryterium ewaluacyjne porównujące wielkość nakładów na rzecz realizacji programu (na przykład finansowych, administracyjnych, ludzkich) z rzeczywistymi osiągnięciami programu na poziomie produktu, rezultatu lub oddziaływania <sup>a)</sup> .
	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 <sup>d)</sup> .
	Jest oceniana przez porównanie osiągniętych lub zakładanych rezultatów i wpływów oraz zaangażowanych zasobów (często wiązana z minimalizowaniem kosztów) <sup>e)</sup> .
	Wykazuje stosunek pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem a wkładem (zwłaszcza zasobami finansowymi), który został użyty, by je osiągnąć <sup>f)</sup> .

Źródło: <sup>a)</sup> opracowanie własne na podstawie: *Ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju i programów operacyjnych w Polsce – poradnik*, Krajowa Jednostka Oceny, Warszawa 2005, s. 70–88; <sup>b)</sup> *Podręcznik ewaluacji okresowej programu Phare w Polsce, cz. I: Procedury, metodologia, raporty*, UKIE, Warszawa 2004; <sup>c)</sup> *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; <sup>4)</sup> S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, UEK–MSAP, Kraków 2007, s. 33; <sup>5)</sup> *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development. The Resources for the Evaluation of Socio-Economic Development*, EVALSED 2003, s. 42; <sup>6)</sup> *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 ujednoczenia 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.

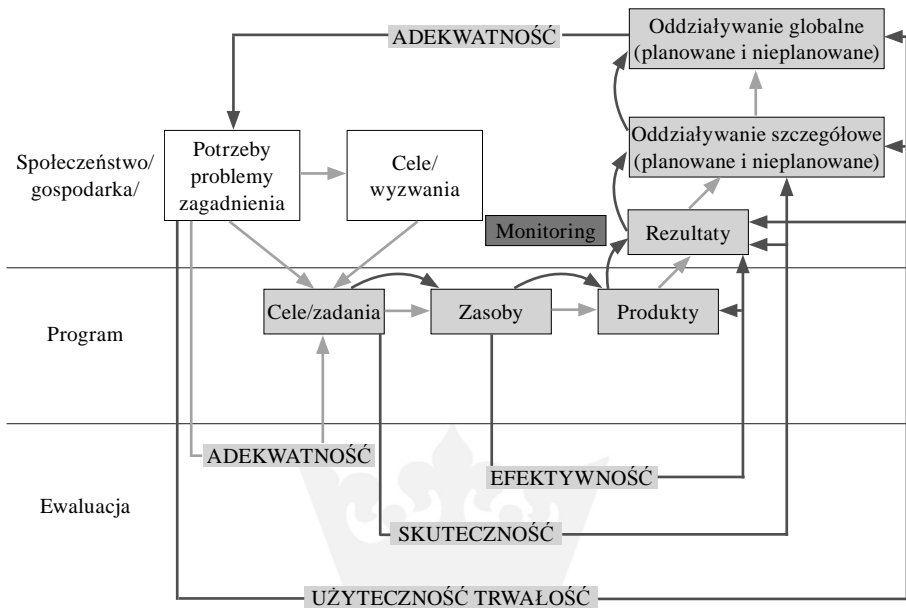
Natomiast efektywność może być oceniana wówczas, gdy potrafimy jasno i klarownie powiązać ponoszone koszty z uzyskiwanymi efektami. Tak więc może ona być oceniana w odniesieniu do produktów oraz ewentualnie rezultatów, pod warunkiem że potrafimy jednoznacznie określić efekty netto projektu oraz powiązać 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.





*mgr Monika Truszkowska-Kurstak*<sup>1</sup>  
Politechnika Białostocka

## EWALUACJA EKONOMICZNA W ŚWIETLE PODSTAWOWYCH ZASAD GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie relacji pomiędzy ewaluacją ekonomiczną a zasadami gospodarowania środkami publicznymi obowiązującymi w Polsce. Autorka prezentuje wspomniane zasady gospodarowania z prakseologicznego punktu widzenia, istotę ewaluacji ekonomicznej, wybrane jej metody (między innymi metodę analizy kosztów i korzyści, analizę kosztów i skuteczności oraz analizę kosztów i użyteczności) oraz obszary ich zastosowań. Jednocześnie akcentuje potrzebę zgodności wymienionych metod z zasadami sprawiedliwości społecznej.

**Słowa kluczowe:** gospodarowanie, środki publiczne, ewaluacja ekonomiczna, analiza kosztów i korzyści

### Summary

#### **Economic evaluation in the light of basic principles of public resources economy**

The aim of this article is to present relation between economic evaluation and principles of public resources economy which are valid in Poland. The author shows these principles from the praxiological point of view, the nature of the economic evaluation, its selected methods (among others the method of cost-benefit analysis, cost-effectiveness analysis, cost-utility analysis) and areas of their applications. Simultaneously she stresses the need of the compliance of these methods with principles of the social justice.

**Keywords:** economy, public resources, economic evaluation, cost-benefit analysis

---

<sup>1</sup> Autorka jest uczestniczką projektu Agencji Rozwoju Regionalnego w Łomży „Wiedza i praktyka – klucz do sukcesu w biznesie” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

## Wstęp

Problematyka gospodarowania środkami publicznymi nieustannie stanowi popularny temat zainteresowań oraz przedmiot polemik zarówno w środowisku naukowym, jak i wśród praktyków. Wiąże się bowiem ze szczególnym rodzajem zasobów, którymi rozporządzają podmioty i instytucje publiczne – często potocznie nazywane państwem – w ogólnie pojętym interesie publicznym i które są pozyskiwane najczęściej przy użyciu prawa władztwa przez organy administracji publicznej. Sposób wykorzystania tak zdobytych środków publicznych nie pozostaje zatem obojętny dla społeczeństwa, które ponosi obciążenia – chociaż pod przymusem – z nadzieją, że środki te zostaną spożytkowane na zaspokojenie wspólnych, a często także indywidualnych specyficznych potrzeb, których zaspokojenie leży w interesie całej społeczności.

W dotychczasowej praktyce, a także w dorobku naukowym nie został jednak wypracowany uniwersalny model państwa zapewniającego dobrobyt, czyli najlepsze zaspokojenie ludzkich potrzeb zarówno indywidualnych, jak i tych o charakterze zbiorowym. Nieustanny problem z wyznaczeniem granic i roli państwa w gospodarce, ciągły niedobór środków publicznych, którymi rozporządzają podmioty i instytucje publiczne, a także zawodność występująca w działalności państwa, postrzegana niejednokrotnie jako marnotrawstwo środków publicznych, skłaniają do poszukiwań nowych rozwiązań. Wyrazem tego są wszelkie działania ukierunkowane na usprawnianie zarządzania w sferze publicznej, podnoszenie jakości i efektywności realizowanych zadań publicznych. W nurt tych działań wpisuje się również interdyscyplinarne podejście do problematyki gospodarowania środkami publicznymi.

Celem artykułu jest przedstawienie jednego z instrumentów usprawniających gospodarowanie środkami publicznymi, a mianowicie ewaluacji ekonomicznej, w świetle podstawowych atrybutów racjonalnego gospodarowania i głównych zasad gospodarowania środkami publicznymi obowiązujących podmioty i instytucje publiczne w Polsce, z zaakcentowaniem potrzeby zgodności jej metod z zasadami sprawiedliwości społecznej. Artykuł ma charakter teoretyczny, a realizację celu pracy oparto na studiach literatury przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej.

## Podstawowe atrybuty racjonalnego gospodarowania a zasady wydatkowania środków publicznych

Gospodarowanie jest formą ludzkiej działalności, rozumianą zazwyczaj jako szczególny sposób rozporządzania albo dysponowania, podporządkowany określonym regułom i celom [szerzej: Truszkowska-Kurstak, 2010]. Prakseologiczne podejście do problematyki gospodarowania – znajdujące swoje uzasadnienie między innymi w poglądach austriackiego prawnika i ekonomisty Ludwiga von Misesa [von

Mises, 1996: 3 i nast.] – pozwala na przypisanie mu pewnych cech, właściwych działaniu racjonalnemu czy też rozumnemu. Należą do nich: celowość, zasadność i sprawność (rozumiana jako skuteczność), ekonomiczność i korzystność.

Celowość gospodarowania oznacza, że jest ono ukierunkowane na cel, czyli zaplanowaną przed rozpoczęciem działania zmianę stanu, do której dąży podmiot gospodarujący<sup>2</sup>. W świetle teorii ekonomii bodźcem do podjęcia działania przez podmiot gospodarujący jest potrzeba (albo wiązka potrzeb), a celem gospodarowania jest jej (lub ich) zaspokojenie [por. von Hermann, 1874: 78, za: Strasburger, 1915: 5; Zieleniewski, 1981: 207].

Zasadność odnosi się do sposobu działania. Sposób gospodarowania jest zasadny wtedy, gdy jest umotywowany i poparty argumentami, w stosunku do zamierzonego celu. O celowości i zasadności gospodarowania będzie można mówić ostatecznie jednak dopiero wtedy, gdy będzie wiadomo, że istnieje przynajmniej minimalne prawdopodobieństwo zrealizowania przyjętych wcześniej założeń [por. Kotarbiński, 2000: 74–75]. Z kolei gospodarowanie może być uznane za skuteczne tylko wówczas, gdy: 1) podmiot gospodarujący osiągnie cel (tj. zaspokoi potrzebę lub potrzeby) w pełni albo w pewnym stopniu albo gdy 2) podmiot umożliwi sobie lub ułatwi osiągnięcie celu w przyszłości [por. *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, 1982: 471].

Ekonomiczność w gospodarowaniu przybiera postać wydajności lub oszczędności, a więc – w ujęciu prakseologicznym – relacji w postaci ilorazu nabytków do ubytków<sup>3</sup>. Gospodarowanie będzie tym wydajniejsze, im większe nabytki przyniesie przy danych ubytkach; będzie zaś tym oszczędniejsze, im mniej ubytków będzie związanych z osiągnięciem określonych nabytków [por. Kotarbiński, 2000: 79–80]. Ważne przy tym jest, by kierować się w pierwszej kolejności ekonomicznością, a nie skutecznością, nie można bowiem osiągać celów bez względu na wysokość ponoszonych nakładów [por. Wiśniewski, 1996: 18].

Ostatnią z wymienionych cech jest korzystność, będąca dodatnią różnicą pomiędzy nabytkami i ubytkami. O osiągnięciu korzyści w gospodarowaniu będzie można mówić dopiero wówczas, gdy nabytki zostaną uznane za cenniejsze od ubytków poniesionych na ich osiągnięcie [por. Zieleniewski, 1982: 233]. Powinien

<sup>2</sup> W niniejszym opracowaniu określenie „podmiot gospodarujący” stosuje się zarówno do działań jednopodmiotowych, jak i zbiorowych, czyli współdziałania.

<sup>3</sup> Ubytkami nazywa się tu kompleks ujemnych ocen jakiegoś działania, w skład którego wchodzi: 1) oceny nakładów przewidywanych albo rzeczywistych (koszty działania) oraz 2) negatywne oceny skutków ubocznych (nieuniknionych i przewidywanych lub nieuniknionych i nieprzewidywanych). Kompleksem ocen przeciwstawnych do ubytków są nabytki obejmujące pozytywne oceny jakiegoś działania, czyli 1) oceny pozytywne wyników zamierzonych i 2) oceny pozytywne skutków niezamierzonych. Pojęcia nabytków i ubytków obejmują wszystkie cechy działania oceniane nie tylko utylitarnie, ale też emocjonalnie (moralnie, estetycznie) czy hedonistycznie. W związku z tym zarówno nabytki, jak i ubytki mogą być wyrażone jakąś jedną wspólną oceną dzięki dobieganemu współczynnikowi, jakim jest cenność. Cenność to współczynnik o charakterze subiektywnym odzwierciedlający preferencję. Na gruncie ekonomicznym wielkości wyraża się w pieniądzu; jeśli nabytki i ubytki są skwantyfikowane w pieniądzu, cenność wyrażana jest w jednostkach monetarnych [por. Pszczołowski, 1978: 34, 107, 125, 256, 278]. Odpowiednikami cenności na gruncie ekonomii są użyteczność i wartość [por. Zieleniewski, 1982: 240].

zatem istnieć system umożliwiający gradację skutków działania (nabytków, ubytków) pod względem ich cenności<sup>4</sup> z punktu widzenia celu gospodarowania.

Zgodnie z podejściem prakseologicznym zasadą powinno być rozpatrywanie procesu gospodarowania pod względem skuteczności, ekonomiczności i korzystności jednocześnie. Może być bowiem tak, że działania ze względu na cel mogą być nieskuteczne (czyli w żaden sposób do celu nie przybliżają [por. Pszczołowski, 1978: 220]), ale wystąpienie na przykład nieprzewidzianych skutków może przyczynić się do ich dodatniej oceny pod względem ekonomiczności i korzystności. Może być i odwrotnie: osiągnięta zostanie całkowita i pełna skuteczność w gospodarowaniu, jednak związane z tym ubytki (w tym poniesione koszty) określane ex post mogą okazać się pod względem cenności o tyle większe, niż przewidywano, a nabytki o tyle mniejsze, niż pierwotnie zakładano, że działanie okaże się nieekonomiczne i niekorzystne [por. Zieleniewski, 1981: 227].

Prakseologiczne podejście do procesu gospodarowania wydaje się wpisywać we współczesny nurt interdyscyplinarnego podejścia do problemów społecznych i gospodarczych. Umożliwia bowiem dokonywanie ocen konkretnych działań nie tylko w wymiarze pieniężnym. Posługiwanie się pojęciami „ubytki”, „nabytki” oraz ich „cenność” – chociaż może brzmieć nieco archaicznie, dziwnie, a nawet zabawnie – w swej istocie dodatkowo obejmuje i umożliwia uchwycenie nie tylko tych skutków gospodarowania, które dadzą się bezpośrednio zmierzyć za pomocą miernika pieniężnego (na przykład nakłady, koszty, przychody, wynik finansowy) albo mierników ilościowych (na przykład ilość wyprodukowanych wyrobów, ilość zużytego czasu pracy w przeliczeniu na osobę, długość czasu pracy maszyn). Dodatkowo uwzględnia bowiem te skutki procesu gospodarowania, które są odzwierciedleniem odczuć subiektywnych i preferencji, a zatem wynikają między innymi z wrażeń emocjonalnych, ocen moralnych (etycznych), estetycznych i hedonistycznych. Ponadto z punktu widzenia zakresu rzeczowego skutków określonego działania – zwłaszcza na etapie ocen ex post – ocenom poddawane są te, które były zarówno zamierzone, jak i niezamierzone, główne albo uboczne. Mogą być przy tym oceniane pozytywnie (gdy zamierzony cel główny i cele uboczne są osiągnięte w określonym stopniu albo wystąpią niezamierzone pozytywne niespodzianki) lub negatywnie (co dotyczy zamierzonych i rzeczywiście poniesionych kosztów oraz zamierzonych z góry strat o charakterze nieuniknionym, a także niezamierzonego marnotrawstwa) [por. Zieleniewski, 1982: 245]. Niewątpliwą zaletą prakseologicznego podejścia do procesu gospodarowania jest zatem fakt, że przedmiotem ocen są wszystkie rodzaje skutków, jakie mogą wystąpić w następstwie określonego działania, zarówno tych odbieranych pozytywnie, jak i tych uznawanych za negatywne.

Zastosowanie wyżej opisanego podejścia do procesu gospodarowania środkami publicznymi ma niezwykle duże znaczenie nie tylko z punktu widzenia cechy „publiczności” środków, którymi rozporządzają podmioty sektora finansów publicznych, ale przede wszystkim z punktu widzenia publicznego charakteru zadań, do jakich podmioty te są prawnie zobligowane i na realizację których

---

<sup>4</sup> Zob. przypis poprzedni.

wydatkują właśnie publiczne zasoby. A zatem pytania typu: na co są wydawane środki publiczne (czyli na jakie zadania, zaspokojeniu jakich potrzeb mają służyć), jakie są skutki społeczne czy gospodarcze tych wydatków (czy wydatki przynoszą spodziewane zmiany, zarówno te dające się skwantyfikować, jak i te, których nie da się policzyć czy też wycenić), jakim rygorom jest poddany proces wydawania i rozliczania się z publicznych pieniędzy (czy nie występują przypadki marnotrawstwa) – sugerują wręcz spojrzenie na obowiązujące zasady gospodarowania środkami publicznymi właśnie przez pryzmat prakseologii.

Zasady gospodarowania środkami publicznymi, obowiązujące bezwzględnie wyżej wspomniane podmioty, określa Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (dalej: ufp). Z punktu widzenia prakseologicznego największe znaczenie mają zasady wydatkowania środków ujęte w art. 44 tejże ustawy. Zasady te zostały przedstawione w tabeli 1 wraz z odpowiadającymi im – w opinii autorki – cechami procesu gospodarowania.

Tabela 1

Zasady wydatkowania środków publicznych i odpowiadające im cechy procesu gospodarowania

Wybrane zasady gospodarowania środkami publicznymi według ustawy o finansach publicznych		Prakseologiczne cechy procesu gospodarowania
Art. 44 ust. 1	Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: 1) ustawie budżetowej, 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.	celowość planowość skuteczność
Art. 44 ust. 2	Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.	korzystność (?*)
Art. 44 ust. 3	Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.	celowość oszczędność wydajność  zasadność
Art. 44 ust. 4	Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.	

\*Wyjaśnienie znajduje się w dalszej treści opracowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.



Z informacji zestawionych w tabeli 1 wynika, że zasady gospodarowania środkami publicznymi zawarte w art. 44 ufp, a znajdujące swoje rozwinięcie i niekiedy uzupełnienie także w innych zapisach omawianej ustawy, wyrażają cechy procesu gospodarowania w ujęciu prakseologicznym. Znajdujemy tu ukierunkowanie na cel, oparcie na planie finansowym wydatków, warunek zasadności przyjętego sposobu osiągania celu, wprowadzenie wymogu ekonomiczności, aczkolwiek pewną niejasność mogą budzić określenia „efekt” i „nakład”, nieznające wyjaśnienia w tekście ustawy<sup>5</sup>. Nie wiadomo więc, jak szerokie są te pojęcia – czy efekty lub nakłady to tylko te, które łatwo można zmierzyć, wycenić, czy może są to również te niedające się wyrazić w pieniądzu, niewymierne?

Również z punktu widzenia korzystności w ufp brakuje wyczerpujących regulacji. Sytuację tę można jednak usprawiedliwić, ponieważ korzystność w ujęciu prakseologicznym ściśle wiąże się z rzeczowym wykonaniem zadań publicznych, odnosi konkretne wydatki do założonych celów, a cele do realnych potrzeb społecznych oraz dodatkowo nakazuje je oceniać jakąś jedną wspólną miarą zwaną cennością. Ogromna trudność związana nie tylko z pełnym zidentyfikowaniem wszystkich skutków konkretnych działań, ale także z ich wyceną uzasadnia istnienie zapisów odsyłających do innych ustaw szczegółowo regulujących dokonywanie poszczególnych rodzajów wydatków publicznych. Zresztą w ustawach szczegółowych również zagadnienia te nie są doprecyzowane, różnorodność zadań publicznych oraz ich skutków wymuszają bowiem zindywidualizowane podejście do wydatkowania konkretnej puli środków publicznych, zależne od uwarunkowań, zakresu i specyfiki zadania. Nie jest jednak tak, że wysiłki w zakresie łączenia rzeczowych i finansowych aspektów realizowanych zadań publicznych nie są podejmowane w ogóle. Z aprobatą i nadzieją na usprawnienie gospodarowania środkami publicznymi należy potraktować wprowadzenie – właśnie w zapisach ufp – układu zadaniowego do planowania między innymi budżetu państwa (ujmuje wydatki według funkcji państwa wraz z miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa) czy skorelowanego ze strategią rozwoju kraju Wieloletniego Planu Finansowego Państwa obejmującego planowane kategorie budżetu państwa w perspektywie czteroletniej, a także wieloletniej prognozy finansowej na poziomie samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych]. Jednak, jak w przypadku większości nowatorskich rozwiązań, także i uregulowania tych zagadnień niejednokrotnie budzą obawy i krytykę, zwłaszcza pod względem ich pracochłonności i wątpliwości co do tego, czy rzeczywiście będą spełniały taką rolę, jaką im przypisano. W związku z powyższym dobrym

---

<sup>5</sup> Tak sformułowane zapisy ustawy mogą niekiedy budzić oburzenie ze względu na zestawienie oszczędności i wydajności jako atrybutów, które powinny być zachowane jednocześnie. Nie jest to bowiem możliwe, co było niejednokrotnie dyskutowane w literaturze przedmiotu. Podobne wątpliwości mogą budzić sformułowania w rządowym projekcie ustawy o finansach publicznych dotyczące wprowadzenia tzw. zasady skuteczności polegającej „na optymalnym doborze metod i środków dla osiągnięcia założonych celów, przy celowym i oszczędnym dokonywaniu wydatków” [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, 2008: 23].

kierunkiem usprawniania procesu gospodarowania środkami publicznymi może być stosowanie instrumentów mniej formalnych – chociaż w niektórych przypadkach także prawnie wymaganych<sup>6</sup> – w tym między innymi różnego rodzaju metod ewaluacji, zwłaszcza ewaluacji ekonomicznej. Ta ostatnia bowiem trafnie wpisuje się w problematykę korzyści, a także skuteczności i ekonomiczności.

## Specyfika metod ewaluacji ekonomicznej

Ewaluacja wspomaga instytucje publiczne w zakresie doboru, nadzorowania, wartościowania i doskonalenia programów i polityk publicznych, racjonalizując tym samym działania obecne i przyszłe oraz przyczyniając się do zwiększenia społecznego dobrobytu [Olejniczak, 2008: 29; Mark, Henry, Julnes, 2000: 3, za: Olejniczak, 2008: 29]. Wzmacnia również poczucie odpowiedzialności decydentów za podejmowane działania oraz pełni istotną rolę społeczną – kreuje atmosferę zrozumienia i zaufania pomiędzy władzą a partnerami społecznymi, a także wzmacnia poczucie wpływu na sprawy publiczne [Sobiech, 2008: 54].

Szczególnym rodzajem ewaluacji jest ewaluacja ekonomiczna, będąca analizą porównawczą alternatywnych działań uwzględniającą ich koszty i skutki. Jej przedmiotem mogą być różne kategorie oddziaływań: 1) koszty i korzyści, które dają się łatwo zidentyfikować, policzyć i wyrazić w jednostkach pieniężnych, 2) koszty i korzyści, które dadzą się zidentyfikować i policzyć w jednostkach fizycznych, nie można ich natomiast wyrazić w pieniądzu ze względu na brak punktu odniesienia w postaci ceny rynkowej oraz 3) koszty i korzyści trudne do policzenia i zmierzenia [Kuczmierowska, 2008: 3].

Ewaluacja ekonomiczna umożliwia dokonanie wyboru w zakresie optymalnej alokacji ograniczonych środków publicznych poprzez porównanie konkurencyjnych względem siebie rozwiązań oraz ocenę różnorodnych skutków związanych z zastosowaniem każdego z analizowanych rozwiązań. Do metod ewaluacji ekonomicznej – za Lidią Kuczmierowską – zalicza się: analizę kosztów i korzyści (ang. *cost-benefit analysis*, CBA), analizę kosztów i efektywności (a raczej analizę kosztów i skuteczności<sup>7</sup>, ang. *cost-effectiveness analysis*, CEA), analizę kosztów i użyteczności (ang. *cost-utility analysis*, CUA) oraz analizę finansową [Kuczmierowska, 2008: 3]. Z punktu widzenia prakseologicznego podejścia do procesu gospodarowania środkami publicznymi i problematyki określania jego skutków w postaci nabytków i ubytków największe znaczenie mają pierwsze trzy metody. Analiza finansowa bowiem skupia się wyłącznie na skutkach gospodarowania wyrażonych wartościowo oraz posługuje się zupełnie odmiennymi

---

<sup>6</sup> Jest tak w przypadku projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> W dalszej treści opracowania będzie używana nazwa „analiza kosztów i skuteczności”, ponieważ określenie „skuteczność” jest właściwszym odpowiednikiem angielskiego słowa *effectiveness* niż efektywność [Oxford Wordpower, 2007: 244].

procedurami dokonywania ocen. Ocena opłacalności projektów inwestycyjnych – pod względem metodologicznym wykazująca podobieństwo do metod wymienionych wcześniej – jest tylko jednym z obszarów, w których znajduje zastosowanie analiza finansowa.

Analiza kosztów i korzyści wykonywana jest przez podmioty działające w interesie publicznym, stąd bywa nazywana społeczną analizą kosztów i korzyści [por. Stiglitz, 2004: 330; szerzej: Brent, 2006: 5; Tresch, 2008: 414–418]. Stanowi alternatywę dla rynkowego mechanizmu alokacji zasobów pozbawionego jakiegokolwiek interwencji oraz politycznego mechanizmu alokacji zasobów [Brent, 2003: 11–12]. Polega ona „na prowadzeniu w systematyczny i kompleksowy sposób rachunku kosztów i korzyści związanych z określonym przedsięwzięciem w sytuacji, gdy ceny rynkowe nie odzwierciedlają społecznego wymiaru nakładów i efektów” [Stiglitz, 2004: 330]. Umożliwia określenie, czy cel dla społeczeństwa (korzyść) z projektu jest większy niż społeczna ofiara (koszt) wymagana do realizacji tego projektu. Projekty ocenione pozytywnie poprawiają warunki gospodarcze społeczeństwa (tworzą wartość dodaną), ponieważ kierują zasoby tam, gdzie ich użycie dostarcza większego zwrotu niż możliwości alternatywne [Mikesell, 1991: 182]. Kryterium wyboru jest najwyższa suma korzyści netto (korzyści minus koszty), a nie relacja korzyści do kosztów.

Metoda CBA znajduje zastosowanie w realizacji dużych, wieloletnich przedsięwzięć publicznych (na przykład budowa autostrad, mostów, zakładów utylizacji odpadów, programy wspierania cen rolniczych [por. Tresch, 2008: 392; Mikesell, 1991: 182]). Może być pomocna również w procesie konstruowania budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

CBA jest podobna do analizy opłacalności projektów stosowanej w sektorze prywatnym w ramach analizy finansowej, ze względu na pieniężne ujmowanie kosztów i korzyści. Umożliwia to porównywanie alternatywnych rozwiązań danego problemu oraz opłacalności projektów między różnymi branżami. Metoda CBA jest ukierunkowana nie tylko na osiąganie zysków z projektu, ale też na jego skutki społeczne, zarówno w odniesieniu do projektów planowanych do wykonania przez władze centralne albo terytorialne, jak i w odniesieniu do projektów prywatnych podmiotów, ocenianych ze społecznego punktu widzenia (na przykład gdy rozważane jest wsparcie danej branży/przedsiębiorstw, by zapobiec ich bankructwom) [Stiglitz, 2004: 329]. Ponadto analiza kosztów i korzyści obejmuje najczęściej dłuższy okres i szerszy zakres: 1) Do analizy są włączane wszystkie koszty i korzyści: prywatne i społeczne, bezpośrednie i pośrednie, rzeczywiste i nieuchwytnie, wewnętrzne i zewnętrzne [szerzej: Musgrave, Musgrave, 2007: 137–139; Przygodzka, Truszkowska-Kurstak, 2011]. 2) Korzyści i koszty są określone przez standardowe zasady ekonomii dobrobytu – korzyści są oparte na skłonności konsumenta do płacenia za realizację projektu [por. Brent, 2003: 14], koszty zaś są tym, co „pokrzywdzeni” są skłonni otrzymać jako rekompensatę za rezygnację z zasobów. Wycena kosztów i korzyści w wartościach pieniężnych należy do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych etapów analizy (zwłaszcza w zakresie metod szacowania), ponieważ niektóre elementy są trudno wymierne, gdyż nie są przedmiotem obrotu rynkowego (na przykład

wartość czasu zaoszczędzonego, wartość życia, bólu, wartość zasobów naturalnych), albo ceny rynkowe nie odzwierciedlają rzeczywistych społecznych korzyści i kosztów krańcowych ze względu na występowanie zawodności rynku [szerzej: Stiglitz, 2004: 330–340]. 3) Do dyskontowania strumieni rocznych korzyści netto jest użyta społeczna stopa procentowa, która obejmuje preferencje przyszłych pokoleń i dotyczy całego okresu istnienia projektu. Może też wyrażać stopę preferencji co do konsumpcji w czasie albo alternatywny koszt kapitału [szerzej: Stiglitz, 2004: 340–346]. 4) Ograniczenia nie są rozpatrywane osobno, ale są włączone do funkcji celu, na przykład poprzez wyższy koszt kapitału [szerzej: Brent, 2006: 4–5]. Istotnymi elementami analizy są również ryzyko i niepewność dotyczące rezultatów projektów oraz problem właściwego ich uwzględnienia [szerzej: Stiglitz, 2004: 347–350], a także problem uwzględnienia inflacji.

Analiza kosztów i skuteczności, często uważana za odmianę CBA, zazwyczaj jest stosowana w dwóch przypadkach: 1) do wyboru projektu, który zapewnia najmniejszy koszt uzyskania danego rezultatu, albo 2) do wyboru projektu, który zapewnia maksymalny rezultat przy danym koszcie (określonym budżecie). Jeśli projekt zapewnia większą efektywność, ale przy wyższym koszcie, decydent ustala, czy lepsze rezultaty są warte wyższych kosztów, tj. czy warto zapłacić kolejną złotówkę za dodatkową jednostkę rezultatu [por. Knapp, Beecham, 2010: 378]. Tego typu podejście powoduje, że analiza kosztu i skuteczności znajduje szerokie zastosowanie w medycynie.

Metoda analizy kosztów i skuteczności skupia się na efektywności technologicznej, eliminując ograniczenie metody kosztów i korzyści dotyczące problemu wyceny rezultatów [Nas, 1996: 64]. Tutaj bowiem rezultaty programów są wyrażone w jednostkach naturalnych (na przykład liczba osób, którym uratowano życie, liczba „uratowanych” lat życia) i umożliwiają dokonywanie wyboru przy użyciu przyrostowego wskaźnika skuteczności określonego dla każdego z programów, który wyraża relację krańcowego efektu do krańcowego kosztu.

Analiza kosztu i użyteczności stosowana jest przede wszystkim w obszarze ochrony zdrowia i ochrony środowiska. Jest to rodzaj analizy CEA (a także CBA), w przypadku którego rezultat wyraża użyteczność jednostkową<sup>8</sup> i najczęściej jest określany w formie funkcji użyteczności. Metoda ta jest uważana za rozszerzenie metody CEA, gdyż CEA skupia się na pojedynczym atrybucie, na przykład liczbie lat dobrego życia, a CUA na wielorakich atrybutach (na przykład dla QUALY: wrażenia, mobilność, emocje, opieka indywidualna, ból, płodność) zagregowanych w postaci funkcji użyteczności, na przykład takiej jak QUALY

<sup>8</sup> Użyteczność jednostkowa to miara, która odzwierciedla jednostkowe preferencje odnośnie do stanów zdrowia, rozróżniane poprzez średnią długość życia (ang. *life expectancy*) i jakość życia. Powszechnym wskaźnikiem jest QUALY (zyskany rok życia skorygowany jego jakością, ang. *quality-adjusted life year*) osiągnięty według różnych porównywanych procedur. QUALY łączy stan zdrowotny i długość życia, dążąc do oceny (szacunku) jakości życia przyjemnie spędzanego w każdym dodatkowym roku życia uzyskanym dzięki lepszemu leczeniu [Knapp, Beecham, 2010: 376, 379–380]. Inną miarą, pochodną od QUALY, jest DALY (zyskany rok życia uwzględniający niepełnosprawność, ang. *disability adjusted life year*) [szerzej: Fox-Rushby, Hanson, 2001: 326–331].

[szerzej: Hajkowicz, Spencer, Higgins, Marinoni, 2008]. Zaletą tej metody jest to, że wykorzystanie tej samej miary użyteczności umożliwia porównanie różnych problemów, na przykład dotyczących ochrony zdrowia: rezultatów leczenia i zaburzeń [szerzej: Knapp, Beecham, 2010: 376, 380]. W ochronie zdrowia metoda ta jest stosowana wówczas, gdy najważniejszym albo jednym z głównych rezultatów programu jest jakość życia, tzn. program wpływa zarówno na przeżywalność, jak i śmiertelność (lub dodatkowo powoduje inne skutki) i oba te elementy należy w analizie połączyć przy określaniu rezultatów, albo gdy wybór programu jest determinowany ograniczonym budżetem środków, a relacja nakładów do efektów zdrowotnych powinna być zoptymalizowana [por. Marska-Dzioba, 2009: 306].

## Sprawiedliwość społeczna jako punkt odniesienia

Zasady gospodarowania środkami publicznymi, a także metody ewaluacji ekonomicznej – ze względu na ich ścisły związek z zasobami o charakterze publicznym – powinny pozostawać w zgodzie z tzw. sprawiedliwością społeczną, zwaną też rozdzielczą. Dotyczy ona uprawnień jednostek względem grupy, której są częścią, i jest akcentowana również w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawiedliwość rozdzielcza obowiązuje przede wszystkim tych, którzy rozdzielają to, co wspólne: zarówno korzyści, jak i ciężary, wskazując jednocześnie, jak ten podział realizować. Pozostałych zaś obowiązuje w tym sensie, by byli zadowoleni z tego, co im przypada z dóbr i ciężarów wspólnych przydzielonych przy zachowaniu następujących zasad: 1) równomierności wkładu i udziału w dobrach i w obciążeniach (zazwyczaj ci, którzy mają większy wkład, więcej otrzymują od wspólnoty); 2) dbałości o słabsze osoby, niemogące z różnych powodów przyczynić się do dobra wspólnoty; 3) zasady pomocniczości państwa, które powinno pomagać wtedy, gdy rozwiązanie problemu przekracza możliwości prywatnej inicjatywy obywateli; 4) rozumnego zarządzania majątkiem własnym i wspólnym w myśl stanowiska, że najlepsze efekty przynosi zarządzanie jednostkowe (podkreśla się tu pracowitość i oszczędność), ale powinno ono liczyć się z dobrem ogółu (właściciel powinien być hojny, ofiarny i wspaniałomyślny); 5) sprawiedliwości karnej (tj. surowości) oznaczającej, że zło powinno zostać ukarane, jednak dokonuje tego tylko właściwy organ [*Powszechna Encyklopedia Filozofii*, 2001: 228–229]. Wydaje się zatem, że wszelkie rozważania na temat efektywnej alokacji publicznych zasobów finansowych, oparte zarówno na optimum Pareta, jak i na będącym jego rozwinięciem kryterium Kaldora-Hicksa [szerzej: Kuczmierowska 2008: 7–8], są niewystarczające ze względu na ograniczenia wynikające z podejścia do problemu z punktu widzenia preferencji indywidualnych traktowanych jako jedyna podstawa preferencji społecznych oraz nieuwzględnienie pozaekonomicznych przesłanek (na przykład uczuć, emocji, upodobań) kształtujących proces dokonywania wyboru i podejmowania określonych decyzji.

## Uwagi końcowe

Gospodarowanie środkami publicznymi ma charakter działania w ujęciu prakseologicznym. To spojrzenie na problematykę wydatkowania publicznych zasobów umożliwia dokonywanie ocen różnorodnych skutków interwencji (projektów, programów, polityk) podejmowanych w interesie publicznym. Do katalogu instrumentów umożliwiających przeprowadzanie takich ocen z pewnością zaliczają się metody ewaluacji ekonomicznej, dopełniające w pewnym sensie zestaw głównych zasad wydatkowania środków publicznych. Pomimo ich niewątpliwej przydatności w różnych dziedzinach życia problem szacowania i wyceny korzyści i kosztów (odpowiedniki nabytków i ubytków w prakseologii) pozostaje wciąż aktualny. Nie wszystkie skutki interwencji publicznych dadzą się bowiem oszacować w miarę wiarygodnie (zwłaszcza te coraz bardziej odległe w czasie), nie wszystkie też dadzą się łatwo wycenić ze względu na brak cen rynkowych. Jest to więc nadal nie do końca zagospodarowany obszar badawczy, w którym rozwiązania wcale nie muszą wynikać z dotychczas znanych zasad ekonomii dobrobytu, powinny być jednak rozpatrywane z poszanowaniem zasad sprawiedliwości społecznej, stanowiącej podstawę budowy i istnienia określonej zbiorowości społecznej.

## Literatura

- Brent R.J. (2003), *Cost-benefit Analysis and Health Care Evaluations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Brent R.J. (2006), *Applied Cost-benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania* (1982), PWE, Warszawa.
- Fox-Rushby J., Hanson K. (2001), *Calculating and Presenting Disability Adjusted Life Years in Cost-effectiveness Analysis*, „Health Policy and Planning”, no. 16.
- Hajkowicz S., Spencer R., Higgins A., Marinoni O. (2008), *Evaluating Water Quality Investments Using Cost Utility Analysis*, „Journal of Environmental Management”, vol. 88, issue 4.
- Hermann von F.B. (1874), *Staatswirtschaftliche Untersuchungen*, München.
- Knapp M., Beecham J., (2010), *Health Economics and Psychiatry: The Pursuit of Efficiency*, [w:] C. Morgan, D. Bhugra, *Principles of Social Psychiatry*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Kotarbiński T. (2000), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kuczmierowska L. (2008), *Wprowadzenie do ewaluacji ekonomicznej*, BORIS, Warszawa, [http://boris.home.pl/new\\_boris.org.pl/img/Tekst\\_4\\_Wprowadzenie\\_do\\_ewaluacji\\_ekonomicznej.pdf](http://boris.home.pl/new_boris.org.pl/img/Tekst_4_Wprowadzenie_do_ewaluacji_ekonomicznej.pdf) (dostęp: 15.10.2011).
- Mark M.M., Henry G.T., Julnes G. (2000), *Evaluation: an Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Marska-Dzioba N. (2009), *Analiza kosztów i korzyści w finansach publicznych na przykładzie systemu opieki zdrowotnej*, [w:] T. Lubińska (red. nauk.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

- Mikesell J.L. (1991), *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, California.
- Mises von L. (1996), *Human Action. A Treatise on Economics*, Fox&Wilkes, San Francisco.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (2007), *Public Finance in Theory and Practice*, Tata McGraw Hill, New Delhi.
- Nas T.F. (1996), *Cost-benefit Analysis. Theory and Application*, Sage Publications, Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Olejniczak K. (2008), *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red. nauk.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Oxford Wordpower. Słownik angielsko-polski, polsko-angielski* (2007), Oxford University Press, Oxford.
- Powszechna Encyklopedia Filozofii* (2001), t. II C-D, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M. (2011), *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*, [w:] J. Sokołowski, A. Zabiński (red. nauk.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 167, Wrocław.
- Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Sobiech R. (2008), *Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych*, [w:] B. Pietras-Goc (red. nauk.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strasburger E. (1915), *Teoria potrzeb ze stanowiska gospodarczego*, Skład Główny w Księgarni Gebethnera i Wolffa, Warszawa.
- Tresch R.W. (2008), *Public Sector Economics*, Palgrave Macmillan, New York.
- Truszkowska-Kurstak M. (2010), *Gospodarowanie w świetle prakseologii*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 2.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, Druk nr 1181 z 20.10.2008 r.
- Wiśniewski J. (1996), *Polimorfizm zasady racjonalnego gospodarowania*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.
- Zieleniewski J. (1982), *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, PWN, Warszawa.

*mgr Tomasz Jabłoński*  
Uniwersytet Jagielloński

## EWALUACJA JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA PROJEKTEM UNIJNYM W OBSZARZE POMOCY SPOŁECZNEJ

### Streszczenie

W artykule podjęto próbę określenia stopnia wykorzystania ewaluacji jako narzędzia doskonalącego zarządzanie projektem. Prowadzone w tym kierunku działania poszerzono o identyfikację sposobu postrzegania ewaluacji przez podmioty realizujące projekty. Badanie oparto na danych z realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, przeprowadzonych w latach 2008–2010. Pierwsza część pracy nawiązuje do podstaw teoretycznych ewaluacji, wskazuje jej miejsce i rolę w procesie zarządzania projektem unijnym, zwraca uwagę na jej przydatność w zarządzaniu samorządowym. Druga część obejmuje wyniki badań i rezultaty prowadzonych analiz. W części trzeciej przedstawiono natomiast rekomendacje, adresowane głównie do organów wyższego poziomu zarządzania.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, zarządzanie projektami, ewaluacja

### Summary

#### **The evaluation as the instrument of managing the union project in area of public aid**

The article takes attempt to indicate the level of using the evaluation as an instrument of the project management improvement. In this case, conducted research was extended to the identification of the evaluation interpretation way by entities performing projects. The study was based on data from completed projects which were funded from the UE budget. These projects were related to the fight against social exclusion, performed in years of 2008-2010. First part of the article is affiliated with the theoretical basis of the evaluation and shows the place and the role of the evaluation in the management process of the UE project. Second part of the elaboration includes research results and outcomes of conducted analysis. In the third part it was showed however recommendations aimed especially to the higher level of management institutions.

**Keywords:** public managing, projects management, evaluation



## Wstęp

Poczucie odpowiedzialności zewnętrznej przed odbiorcami dóbr i usług – kiedy ocenie podlegają między innymi konkretne rezultaty wdrażanych programów i projektów – niesie za sobą konieczność nieustannego doskonalenia warsztatu zarządzania organizacjami publicznymi. Trendy te można zauważyć w modelu New Public Management (NPM). Obecnie korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) z zasobów otoczenia przejawia się w sposób szczególnie widoczny w realizacji projektów unijnych, których faktyczną przydatność można ocenić za pomocą odpowiednich metod, z reguły po określonym czasie. W tym świetle wyraźnego znaczenia nabiera proces służący informowaniu o postępach i skuteczności realizowanych rozwiązań.

W praktyce badania ewaluacyjne o charakterze obligatoryjnym dokonywane są na poziomie programu – bez względu na charakter prowadzonej polityki – a konieczność ich przeprowadzenia nakłada Komisja Europejska (KE). Jednakże uzasadnienie tego typu badań w zarządzaniu „mniejszymi” przedsięwzięciami, pomimo fakultatywnego ich charakteru, jest również istotne, o czym świadczą zasady dobrego zarządzania.

Zaprezentowane przesłanki skłaniają do podjęcia w niniejszym artykule zagadnień związanych z ewaluacją. Rozważania zawarte w tekście oparte zostały na założeniu, że przydatność ewaluacji w trakcie zarządzania projektem przez JST jest niedoceniana, przez co sam proces ewaluacji jest w większości przypadków pomijany. W artykule postawiono cel – identyfikację stopnia wykorzystywania ewaluacji jako narzędzia doskonalącego procesy zarządzania projektem. Dodatkowo podjęto próbę określenia sposobu, w jaki postrzegana jest ewaluacja przez podmioty realizujące projekty.

Zakres badań obejmuje problematykę sfery pomocy społecznej w JST. Badaniem objęto dziesięć ośrodków pomocy społecznej realizujących projekty unijne, zlokalizowanych na obszarze województwa małopolskiego, w powiatach: gorlickim, limanowskim, tarnowskim, nowosądeckim oraz nowotarskim. Ramy czasowe, które uwzględniają badania, ustalono na lata 2008–2010. Przyjęto, że realizacja celu wymaga zastosowania metody badawczej w postaci własnego badania ankietowego wspartego metodą *desk research*.

## Pojęcie, miejsce i rola ewaluacji w procesie zarządzania publicznego uwzględniającego wdrażanie projektów unijnych

Konieczność przeprowadzenia ewaluacji, zdaniem KE, ma głęboki sens, ponieważ:

celem ewaluacji jest: sprawdzenie racjonalności działań władzy publicznej, równoczesne promowanie osiągniętych sukcesów i zapobieganie porażkom podejmowanych działań oraz informowanie obywateli. Firmy prywatne nie muszą uzasadniać i rozliczać się ze swoich działań, gdyż podlegają ocenie rynkowej. Natomiast organizacje działające w sektorze publicznym są zobligowane do poddawania swoich działań ocenie [Bachtler, 2001: 43].

Przedmiotem ewaluacji w zarządzaniu publicznym może być: projekt, program, polityka. Przyjęcie odpowiedniej definicji uzależnione jest od przedmiotu ewaluacji oraz pozostałych elementów jej specyfiki. Wobec czego, najszerzej rzecz ujmując, ewaluacja to systematyczne badanie społeczno-ekonomiczne gromadzące dowody, oceniające i informujące o jakości i wartości projektu, programu lub polityki [Olejniczak, Ferry, 2008: 10]. Ewaluacja to okresowa ocena efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów [Żebrowska-Cielek, 2002].

Definiując, czym jest ewaluacja, należy zwrócić uwagę, że istnieje kilka terminów – takich jak: kontrola, audyt, monitoring, ocena lub badanie naukowe *sensu stricto* – niesłusznie z nią równoważonych oraz często używanych jako jej synonimy. Można się doszukać szeregu wyróżników tych często mylnych terminów. Najważniejsze z nich to: zakres, cel, moment badania, konsekwencje [Kosanowski, 2008: 148]. Dodatkowo, porównując te terminy, stwierdzić można, że ze względu na niektóre ze swoich funkcji ewaluacja ma bardziej zaakcentowany walor prospołeczny.

Aby proces zarządzania jednostką publiczną mógł – za pomocą projektu – angażować środki unijne, konieczne jest zastosowanie podejścia wykorzystującego zarządzanie strategiczne. Z kolei samo wdrażanie projektu stanowi kompetencję operacyjną. Projekty coraz częściej wykorzystywane są jako jedno z narzędzi w osiąganiu celów strategicznych organizacji. Jednak ważne jest, aby zarządzanie strategiczne koncentrujące się na relacjach z otoczeniem nie było oderwane od aktualnych zasobów organizacji i działania operacyjnego [Bielski, 2002: 167].

W procesie zarządzania publicznego znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, z uwzględnieniem specyfiki organizacji publicznej [Kozuch, 2004: 60]. Dotyczy to również przypadków realizacji przedsięwzięć, definiowanych w nauce prakseologicznej jako działania złożone, wielopodmiotowe, przeprowadzane zgodnie z planem, który ze względu na skomplikowanie bywa sporządzany za pomocą specjalnych metod [Kotarbiński, 1970: 193]. Przedsięwzięcia należą do grupy działań niepowtarzalnych. Przedmiotem zarządzania są tu przedsięwzięcia specjalnego rodzaju, określane mianem „projektów”. Problematyka zarządzania przedsięwzięciami określana jest zaś mianem „zarządzania projektami” [Trocki, Grucza, Ogonek, 2003: 16–17]. W dalszej części opracowania terminy: „projekt” i „przedsięwzięcie” będą używane zamiennie.

Proces zarządzania projektem obejmuje następujące fazy: określenie celów i zadań projektu, planowanie przebiegu projektu, organizowanie realizacji projektu, motywowanie uczestników projektu do jego skutecznej i efektywnej realizacji, kontrolowanie przebiegu projektu, koordynowanie wraz z reagowaniem na zakłócenia realizacji projektu [Grucza, 2006: 21].

Fazy zarządzania projektem można ująć w pewien model – tzw. cykl życia projektu – określający zróżnicowanie sytuacji występujących w trakcie jego realizacji [Trocki, Grucza, Ogonek, 2003: 16–17]. Zarządzanie cyklem projektu (z ang. *Project Cycle Management*, PCM) to pewien schemat metodyczny identyfikujący i opisujący istniejące problemy, a w dalszej kolejności tworzący, planujący, wdrażający, monitorujący i oceniający działania mające je rozwiązać

[Spreckley, Grucza, 2005: 6]. Spośród wielu model PCM jest narzędziem rekomendowanym przez Komisję Europejską do zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków UE. Według PCM cykl życia projektu składa się z następujących faz: programowania, identyfikacji, formułowania, wdrażania, ewaluacji i audytu [Bonikowska, Grucza, Majewski, Małek, 2006: 8].

Proces zachodzących po sobie faz pozwala wskazać rolę, a następnie umiejscowić ewaluację w odpowiednim etapie procesu. Określenie roli jest możliwe dzięki wcześniejszej znajomości funkcji, jakie ewaluacja lub jej wyniki mają pełnić względem danego projektu. W literaturze można zauważyć zróżnicowanie funkcji, jakie może spełniać ewaluacja. Główne z nich przedstawiane są następująco: formatywna – dla usprawnienia, konkluzywna – dla sprawozdawczości, psychologiczna lub społeczno-polityczna – dla motywowania lub kształtowania świadomości, administracyjna – dla sprawowania władzy [Korporowicz, 1997: 54]. Wymienione funkcje, w kontekście PCM, można zestawić w trzy grupy: pomocne w planowaniu, pomocne w zarządzaniu, pomocne w rozliczaniu rzeczywistych efektów [Olejniczak, Ferry, 2008: 30–40].

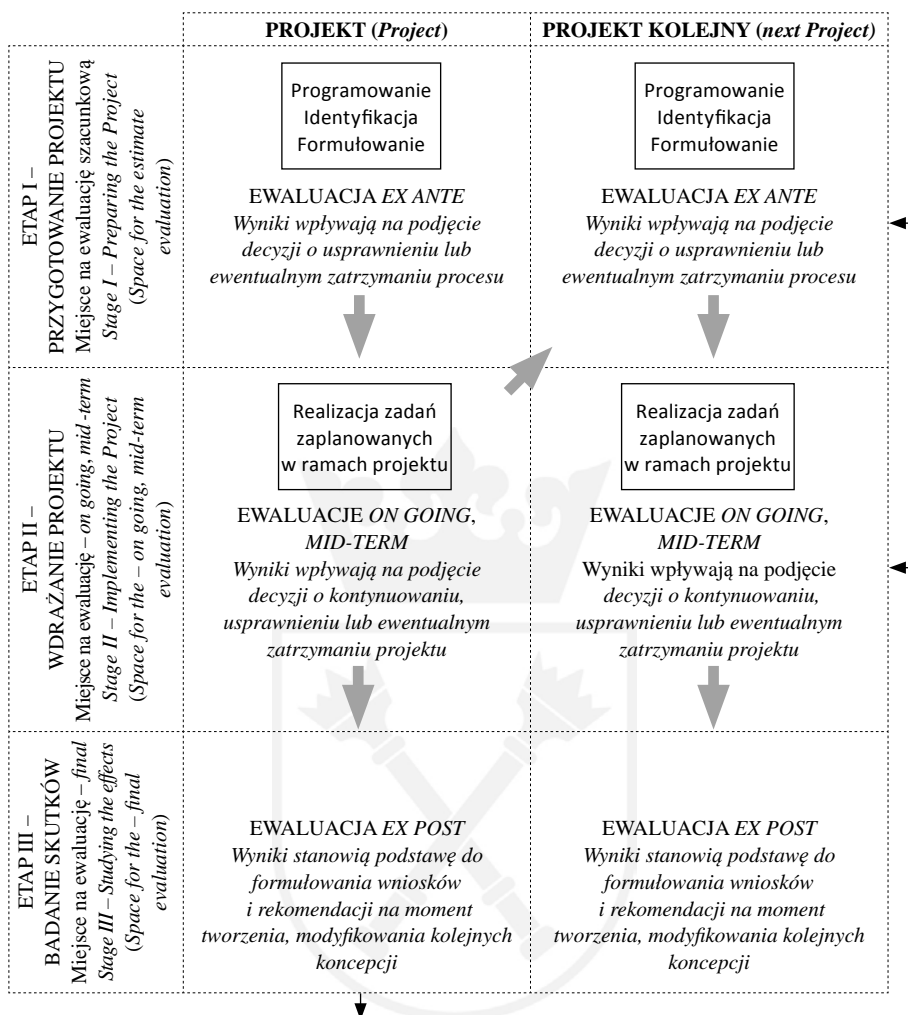
Uwzględniając funkcje ewaluacji oraz naturę interwencji publicznych będących wyrazem teorii i optymistycznych hipotez, można uznać, że ewaluacja pomaga – sięgając po metody badań społeczno-ekonomicznych – zweryfikować hipotezy oraz poprawić teorie [Olejniczak, 2009]. Pozwala zdobywać wiedzę potrzebną do tego, aby lepiej planować i wydatkować środki publiczne oraz sprawniej realizować projektowane przedsięwzięcia [Perek-Białas, Worek, 2008: 22]. Wspomaga konkretnych odbiorców w konkretnej sytuacji, wywołuje pozytywne zmiany, podnosi jakość i skuteczność przedsięwzięć publicznych [Bednarek, 2004: 6]. Zatem rolą ewaluacji w procesie zarządzania jest wskazanie elementów wymagających poprawy, uzasadnienie konieczności dokonania poprawek, a także wskazanie ich kierunku.

Uogólniając, efekty przeprowadzonej ewaluacji powinny służyć w szeroko rozumianym procesie uczenia się oraz wspomagać proces podejmowania decyzji poprzez uzasadnianie konieczności nieustannego doskonalenia. Natomiast sama ewaluacja pełni rolę narzędzia doskonalącego procesy zarządzania.

Ewaluacja może dotyczyć różnych momentów zarządzania projektem.

Wyniki badań pośrednich – wynikające z ewaluacji *ex ante*, czyli wstępnej, szacunkowej, prowadzonej na etapie przygotowywania projektu, ewaluacji typu *on going*, prowadzonej w dowolnym momencie trwania projektu, bądź *mid-term*, realizowanej w połowie przedsięwzięcia – powinny prowadzić do podejmowania decyzji przemawiających za usprawnieniem lub ewentualnym zatrzymaniem projektu. Natomiast sama ocena skuteczności działań, badanie ich skutków zawierające przegląd czynników, które przyczyniły się do sukcesu, jak również tych będących barierami, powinna być dokonywana na końcu. Moment ten nosi miano ewaluacji *ex post*, czyli ewaluacji pełnej, końcowej (z ang. *final*). To właśnie na podstawie wyników badania zamykającego formułowane są wnioski i rekomendacje dla kolejnych podobnych koncepcji, które powinny zostać wzięte pod uwagę w trakcie programowania i wdrażania innych podobnych projektów.

Analiza rysunku 1 wskazuje, iż miejscem ewaluacji w PCM jest jego końcowa faza. Natomiast sam ten etap stanowi ogniwo scalające wszystkie fazy w jed-



Rysunek 1. Miejsce ewaluacji w PCM (Place of evaluation in Project Cycle Management)

Źródło: opracowanie własne.

ną całość. Następuje w nim porównanie – na podstawie odpowiednich kryteriów – tego, co zamierzano, z tym, co faktycznie osiągnięto. W dalszej kolejności pojawiają się czynności regulacyjne, prowadzone w celu korekty bądź eliminowania powstałych odchyłeń wraz z ich przyczynami. Czynności te uwzględniają również możliwość modyfikacji przyjętych założeń. Otrzymane tym sposobem wyniki i rekomendacje powinny być wykorzystane na etapie przygotowywania kolejnego projektu oraz prowadzonej w związku z tym ewaluacji *ex ante* oraz – w zależności od potrzeb – posiłkować badanie *on going* lub *mid-term*. Ewaluacja *ex ante* kolejnego projektu może również warunkowo korzystać z wyników ba-

dań *on going* lub *mid-term* poprzedniego przedsięwzięcia. Jest to możliwe w takich przypadkach, kiedy badanie końcowe poprzedniego projektu wykonano po dłuższym czasie od momentu jego faktycznego zakończenia.

## Sposoby postrzegania ewaluacji i stopień jej wykorzystywania jako narzędzia zarządzania projektem unijnym

Badania prowadzono w ośrodkach pomocy społecznej, które w ramach Poddziałania 7.1.1 – Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej – Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) realizują nieprzerwanie, corocznie, w latach 2008–2012 systemowe projekty unijne. Systemowe projekty, o których mowa, obciążone są obowiązkiem ewaluacji prowadzonej przez regionalne ośrodki pomocy społecznej [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011: 30]. Natomiast uwzględnienie ewaluacji w cyklu życia projektu – przez osoby wdrażające projekt – ma charakter fakultatywny. Jest jednak pozytywnie oceniane, a koszt przeprowadzenia ewaluacji jest wydatkiem kwalifikowanym w budżecie projektu [Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, 2009: 5].

Badaniem objęto kadrę zarządzającą projektami, czyli: kierowników projektu i podległych im w działaniach koordynatorów. Na źródło doskonalenia swojej wiedzy wskazali oni: szkolenia, Internet, literaturę. Zaznaczyli także, że nie napotkali wytycznych odnoszących się do prowadzenia ewaluacji w ramach Poddziałania 7.1.1 PO KL.

Rozpoczynając prezentację wyników badań, należy podkreślić, że analiza dokumentacji projektowej nie wykazała istnienia formalnie obowiązujących wytycznych dla kadry wdrażającej projekty, regulujących procesy ewaluacji na poziomie projektów Poddziałania 7.1.1 PO KL. Wytyczne o zbliżonym do opisywanego charakterze istnieją dla równolegle realizowanych – przez urzędy pracy – projektów systemowych w ramach Poddziałania 6.1.3 PO KL, w przypadku których określono między innymi kryteria i pytania ewaluacyjne, minimum metodologiczne i założenia organizacyjne, proces postępowania z wynikami ewaluacji. Ponadto należy także zauważyć, że projekty systemowe realizowane są stosunkowo od niedawna, tj. od 2008 roku, toteż doświadczenie kadr w tym zakresie jest niewielkie.

Wyniki przeprowadzonych badań należy uogólnić i podzielić na trzy grupy. Pierwsza to wyniki tej części badań, w której pytania skierowane były do wszystkich osób biorących w nich udział.

Udzielone odpowiedzi dowodzą, że zarówno koordynatorzy, jak i kierownicy są zdania, iż zakończenie realizacji jednego projektu wymaga pewnych refleksji, a na ich podstawie powinno się wprowadzać usprawnienia. Świadczą o tym otrzymane odpowiedzi, informujące o wdrażanych przemyśleniach i konkluzjach oraz świadomości potrzeby stosowania ulepszeń i modyfikacji raz przyję-

tej koncepcji projektowej. Interesujące jest także to, że w opinii kierowników nie pojawiły się problemy ani komplikacje w realizacji projektu. Przeciwnego zdania są natomiast koordynatorzy.

Dla kierowników projektów najważniejsze jest, aby ewaluacja pełniła funkcję poprawiającą planowanie i ogólnie usprawniała działania. Najmniej ważna jest, ich zdaniem, możliwość oddziaływania wynikami ewaluacji na określone grupy społeczne. Inaczej oceniali wagę poszczególnych funkcji koordynatorzy projektów. Szczególnie istotne okazało się dla nich to, aby wyniki ewaluacji służyły rozwojowi wiedzy i umiejętności zawodowych. Najmniej ważna z funkcji ewaluacji była dla tej grupy badanych ta, która związana była z rozliczaniem i egzekwowaniem odpowiedzialności.

Kierownictwo ceni sobie informację na temat faktycznego pokrywania się realizacji projektu z oczekiwaniami adresatów oraz tego, czy jego efekty wychodzą poza obręb beneficjentów biorących udział w przedsięwzięciu – głównie ich najbliższego otoczenia – przynosząc wymierne korzyści. Osoby koordynujące projekty za szczególnie cenne wskazały uzyskanie wiedzy na temat zbieżności celów projektu z potrzebami lokalnymi wymienionymi w lokalnych dokumentach planistycznych.

Kolejną grupę wyników otrzymano w drodze analizy pytań kierowanych do tych ośrodków, w stosunku do których analiza dokumentacji projektowej nie wykazała, aby miał miejsce proces ewaluacji zgodny z definicją i ogólnymi wytycznymi w tym zakresie.

Z analizy dokumentacji wynika, że w miejsce badania ewaluacyjnego wstawiono własne badanie ankietowe skierowane do uczestników projektu, planowane do przeprowadzenia przed i po każdorazowej jego realizacji. Badanie to ma na celu pomiar stopnia realizacji rezultatów miękkich projektu i odnosi się wyłącznie do prowadzonych szkoleń i pokrewnych zajęć. Ankietowani postrzegają ten zabieg jako satysfakcjonujące badanie ewaluacyjne.

Badane osoby po zapoznaniu się z definicją ewaluacji przyznali, że ewaluacja wpływa na podniesienie efektów projektu, jest działaniem potrzebnym w procesie zarządzania projektem. Wyrazili również opinię, że zdecydowaliby się przeprowadzić badanie znacznie szerzej wykraczające poza samą ankietę monitorującą.

Trzecia grupa wyników opiera się wyłącznie na odpowiedziach udzielanych przez kierowników instytucji, w których przeprowadzono proces ewaluacji.

Na dziesięć badanych instytucji tylko dwie miały zaplanowane ewaluacje typu *on going* na lata realizacji projektu 2010–2012, przewidziane do wykonania przez zewnętrznego eksperta, z powodu braku doświadczenia i należytej wiedzy metodologicznej. W obydwu przypadkach kierownicy jednogłośnie wskazywali, że planują wykorzystać wyniki przeprowadzonych ewaluacji. Zdaniem badanych czynniki mające wpływ na wykorzystanie wyników ewaluacji to: sposób przedstawienia wyników badania i korzyści z ich uwzględnienia, aurytet osoby przeprowadzającej badanie i formułującej rekomendacje, poziom zidentyfikowanych w trakcie badania uchybień, wysokość i rodzaj nakładów związanych z wprowadzeniem usprawnień, ewentualne konsekwencje mogące wynikać z wychwyconych słabości lub zaniedbań.

Opinie respondentów zmierzające w kierunku postrzegania ewaluacji są różne. Rozbieżność ta wynika z rodzaju i stopnia kontaktu z ewaluacją, specyfiki pełnionych obowiązków, zakresu odpowiedzialności oraz z docelowych kierunków wykorzystania rekomendacji płynących z badań ewaluacyjnych. Należy przy tym pamiętać, że wykorzystanie wyników ewaluacji w praktyce oznacza realizację wybranej jej funkcji.

Kierownicy projektów – jednocześnie kierujący instytucją – przykładają wagę do sprawnego funkcjonowania instytucji jako całości, jak również jej poszczególnych obszarów działań, na przykład realizacji projektów. Dlatego ważna jest dla nich funkcja formatywna oraz spojrzenie na ewaluowany projekt szczególnie pod kątem oddziaływania/wpływu (z ang. *impact*). Osoby wykonujące działania operacyjne za najważniejszą uważają funkcję poznawczą, której istotą jest gromadzenie odpowiedniej wiedzy i umiejętności mogących doskonalić ich praktykę w projekcie. Trafność (z ang. *relevance*) to kryterium, za pomocą którego wartościowaliby realizowane przedsięwzięcie. Słabe dopasowanie celów projektu do lokalnej specyfiki wywołuje bowiem problemy, o których wspomnieli w trakcie badania. Osoby koordynujące projekty, z uwagi na realizację czynności operacyjnych, znajdują się relatywnie bliżej problemu. Zauważają one pewne kłopoty i trudności, na które z różnych względów nie zwracają uwagi kierownicy. Wydawać by się zatem mogło, że mają większą styczność z działaniami na rzecz ewaluacji projektu.

Ewaluacja jest potrzebna, jednakże postrzegana jest jako niskowartościowy element w projekcie i zastępowana przez monitoring, mylnie uważany za jej substytut. Monitorowania rezultatów poprzez śledzenie zmian powstałych w wartościach ich wskaźników nie można określić pełnowartościowym badaniem dającym obraz efektów działań na wielu płaszczyznach. Monitoring nie może być efektywnie wykorzystany ani do oceny całego zestawu kryteriów, jakim jest ewaluacja, ani do oceny kryteriów, na które wskazali badani, tj. oddziaływania/wpływu i trafności. Ponadto nie spełnia on interesujących ich funkcji. Wyniki monitoringu można wykorzystać jako etap wstępny ewaluacji. Natomiast samo badanie monitorujące można zastosować częściowo przy pomiarze kryterium skuteczności, gdyż pozwala mierzyć stopień realizacji założonych celów.

W praktyce na podjęcie decyzji o wyborze narzędzia usprawniającego zarządzanie projektem wpływ mają: powody, dla których badanie zostanie przeprowadzone, tj. czy zostało odgórnie narzucone, czy wynika z potrzeby istniejącej w świadomości osób zarządzających projektem; zakres informacji na temat użyteczności i przydatności badania oraz potrzebnej do jego przeprowadzenia wiedzy; rodzaj spodziewanych wyników oraz kierunki ich wykorzystania; ewentualne pojawianie się niepowodzeń lub problemów z wdrażaniem. To głównie na podstawie tych kryteriów podjęta zostaje decyzja o tym, ile środków finansowych, energii i czasu zostanie przeznaczonych na stosowane w projekcie zabiegi badawcze. Sądzić zatem można, że kryteria te – w większości przypadków – spowodowały, iż ankieta monitorująca uznawana jest za odpowiedni instrument. Nie bez wpływu na taki obraz sytuacji jest tu zidentyfiko-

wany brak odpowiednich wytycznych w zakresie prowadzenia ewaluacji dla osób zarządzających projektem, wykluczających subiektywne podejście w tym obszarze.

Podejmując próbę określenia stopnia wykorzystania ewaluacji jako narzędzia doskonalącego procesy zarządzania projektem, przyjęto, że stopień ten może być określany w dwojaki sposób. Oprócz liczby przeprowadzanych lub planowanych do przeprowadzenia procesów ewaluacji należy wskazać także – a może przede wszystkim – wykorzystanie jej wyników, co nadaje ewaluacji sens.

Sądząc na podstawie wyników badania, stopień wykorzystania ewaluacji w zarządzaniu badanymi projektami unijnymi należy uznać za niski. W instytucjach, w których ewaluacja była przeprowadzana, argumenty przemawiające za spożytkowaniem jej wyników są zauważalne i zrozumiałe dla kierownictwa, co bezpośrednio przekłada się na uwzględnienie wystosowanych rekomendacji. Natomiast sam wpływ tych argumentów jest na tyle silny, że efektywnie motywuje do usprawniania procesu zarządzania projektem. W przypadku pozostałych instytucji, w których rzeczywiste badanie ewaluacyjne zastępowano monitoringiem, istnieje co najmniej potrzeba uzupełnienia wiedzy w tym zakresie.

## Podsumowanie

Zastosowanie odpowiedniego narzędzia służącego ocenie rezultatów przedsięwzięć władz publicznych znajduje tutaj uzasadnienie i powinno odnaleźć swoje miejsce w każdym projekcie angażującym środki publiczne. Wydatkowanie środków publicznych na realizację poszczególnych działań powinno być bowiem uzasadnione ekonomicznie i społecznie. Działania te powinny stanowić odpowiedź na konkretne wyzwania i przynosić realne korzyści. Ponadto rozwój zapotrzebowania na badania jakości interwencji publicznych powinien wynikać nie tylko z dynamicznego rozwoju dostępu do wsparcia unijnego, lecz również z coraz mocniej zauważalnej presji na poprawę jakości zarządzania w JST.

Wobec wyników przeprowadzonych badań zasadne byłoby sformułowanie rekomendacji, ażeby określone organy wyższego poziomu zarządzania wydały konkretne wytyczne dotyczące zakresu i konstrukcji raportu ewaluacyjnego oraz procesu wdrażania wynikłych rekomendacji. Raport powinien dotyczyć poziomu pojedynczego projektu, a za przeprowadzenie raportu odpowiedzialna byłaby konkretna instytucja, która wdraża projekt. Badanie ewaluacyjne komplementarnie powinno łączyć funkcję przydatną z perspektywy kierownika, tj. formacyjną, z funkcją podporządkowaną działaniom wykonawczym, tj. poznawczą. Komplementarność winna przejawiać się w odpowiednio skorelowanym podejściu metodologicznym do przyjętych założeń ewaluacji, które uwzględniałyby wspomniane dwie grupy potrzeb, a docelowo doskonalily PCM. Badanie powinno mieć charakter obowiązkowy i być dostosowane do specyfiki działań w zakresie pomocy społecznej. Obowiązkowy charakter wynika z faktu, że ewaluacja



odnajduje swoje miejsce i spełnia określone role jako jedna z faz cyklu PCM. Należy zwrócić uwagę, że w przeciwieństwie do ewaluacji inne fazy wspomnianego cyklu są obowiązkowe w świetle odpowiednich przepisów lub wytycznych. Przykładem tego może być audyt, który należy przeprowadzić po przekroczeniu określonej wartości projektu. Ponadto za obowiązkowością prowadzenia raportu ewaluacyjnego przemawiają następujące aspekty praktyczne: po pierwsze – projekt jest przedsięwzięciem wieloletnim; po drugie – na etapie wdrażania projektu występowały problemy; po trzecie – konieczność sporządzenia raportu zawierającego konkretne wytyczne metodologiczne będzie zapobiegać praktykom zastępowania rzeczywistej ewaluacji narzędziami częściowo realizującymi stawiane przed nią cele, na przykład służącymi sprawozdawczości; po czwarte – obowiązkowość ma bezwzględny wpływ na prowadzenie i wykorzystanie wyników ewaluacji. Wprowadzeniu regulacji powinny towarzyszyć odpowiednie działania mające na celu dostarczenie, uzupełnienie wymaganej wiedzy i umiejętności w tym zakresie.

Wykorzystane przy przeprowadzonych badaniach metody – ankietowa i *desk research* – pozwoliły wykazać słuszność hipotezy niniejszej pracy oraz zrealizować przyjęte w niej cele. W trakcie prowadzonych badań wskazano, że funkcjonujący sposób postrzegania ewaluacji wpływa na niską wartość tego narzędzia w świadomości osób wdrażających projekty, co przekłada się na omijanie go w procesach zarządzania projektem.

## Literatura

- Bachtler J. (2001), *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4(7).
- Bednarek E. (2004), *Ewaluacja Projektów. Poradnik dla wnioskodawców*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Narodowa Agencja Programu „Uczenie się przez całe życie”, Program Leonardo da Vinci.
- Bielski M. (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Łódź.
- Bonikowska M., Grucza B., Majewski M., Małek M. (2006), *Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Ewaluacja w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki* (2009), Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Europejskiego Funduszu Społecznego, Śląsk.
- Grucza B. (2006), *Podstawowe pojęcia i zasady zarządzania projektami europejskimi*, [w:] M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa.
- Kosanowski J. (2008), *Jak ocenić projekt*, [w:] J. Holdys (red.), *Poradnik projektodawcy. Praktyczne aspekty realizacji projektów Europejskiego Funduszu Społecznego*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Korporowicz L. (1997), *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Kotarbiński T. (1970), *Sprawność i błąd*, PZWS, Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne*, Placet, Warszawa.

- Lityński P. (2008), *Ewaluacja w programowaniu regionalnym na przykładzie Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego*, „Krakowskie Studia Małopolskie”, vol. XII, nr 12, Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Olejniczak K. (2009), *Ewaluacja w sektorze publicznym*, EUROREG, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski – materiały konferencyjne.
- Olejniczak K., Ferry M. (2008), *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, [w:] B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków.
- Perek-Białas J., Worek B. (2008), *Ewaluacja w jednostkach samorządu terytorialnego: zastosowanie, możliwości i ograniczenia*, [w:] J. Kwiatkowski (red.), *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, MISTIA, Kraków.
- Spreckley F., Grucza B. (2005), *Zarządzanie cyklem projektu*, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K. (2003), *Zarządzanie projektami*, PWE Warszawa.
- Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013* (2011), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [www.pokl.wup.krakow.pl](http://www.pokl.wup.krakow.pl) (dostęp: 3.10.2011).
- Żebrowska-Cielek J. (red.), (2002), *Angielsko-polski słownik terminologiczny programów rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.





*dr Iwona Chomiak-Orsa*

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

*dr Michał Flieger*

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## KONCEPCJA OCENY STOPNIA INFORMATYZACJI W OSIĄGANIU DOJRZAŁOŚCI PROCESOWEJ GMINY

### Streszczenie

W opracowaniu przedstawiono wyniki badań dotyczące oceny stopnia informatyzacji w wybranych gminach województwa dolnośląskiego. Wyniki badań wskazują na ścisły związek między stopniem wdrażania rozwiązań informatycznych do obsługi bieżącej działalności gmin oraz zarządzania procesowego a osiągniętym stopniem dojrzałości procesowej. Ponadto w badaniach uwzględniono ocenę stopnia zastosowania narzędzi typu BPM (ang. *Business Process Management*) w doskonaleniu procesowego zarządzania gminą.

**Słowa kluczowe:** informatyzacja, ocena informatyzacji, zarządzanie gminą, poziomy rozwoju procesowego

### Summary

#### **The conception of computerization evaluation in the process of introducing process management in local governments**

In contemporary conditions organizations look for ways of achieving competitive advantage in any possible areas. Recently they have turned into improvements of their managements systems. One of possible change there is resigning from traditional structures and turning them into processes due to introduction of process management. In the article the authors have pictured the stages through which local governments must move to achieve full level of process maturity. Special research has been conducted to establish how many local governments in Dolnośląskie region have introduced fully process management. Also, the research has enabled to get to know what level of computerization the governments are on and what technologies they use. Moreover, the use of BPM instruments has been examined. The research has shown that local governments in that region are not advanced in terms of process management practices and technologies used.

**Keywords:** computerization, evaluation of computerization, local government unit management, process development levels

## Wstęp

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących współcześnie przed jednostkami samorządu terytorialnego jest szeroko rozumiana profesjonalizacja zarządzania, przejawiająca się między innymi wdrażaniem metod i technik zarządzania usprawniających ich działanie. Jednym z kierunków zmian jest wdrażanie zarządzania procesowego (ZP) w gminach, które często działają na zasadzie tradycyjnych struktur funkcjonalnych, utrudniających elastyczne dostosowanie do zmieniających się potrzeb klientów zewnętrznych i wewnętrznych gminy.

Wdrażanie zarządzania procesowego jest jednak problemem złożonym i wieloetapowym. W praktyce często można spotkać opinie władz gminy wynikającą z przekonania, że wdrożenie to równoznaczne jest tylko z identyfikacją procesów głównych, która może zostać zakończona procedurami wdrożeniowymi systemów zarządzania jakością ISO. Tylko w nielicznych gminach decydenci mają pełną świadomość konieczności pokonania kolejnych poziomów dojrzałości procesowej w celu pełnego wdrożenia ZP.

Jednak nawet w przypadku świadomej polityki wspinania się na kolejne poziomy dojrzałości procesowej bardzo ważnym problemem jest ocena stopnia informatyzacji realizowanych w gminach procesów. W niniejszym opracowaniu przedstawiono podstawowe kryteria, których spełnienie jest niezbędne do pokonywania kolejnych poziomów dojrzałości procesowej gmin ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań informatycznych, które mogą być wykorzystane w tym procesie. Na tle powyższych rozważań zaprezentowany został główny problem artykułu, jakim jest opracowywanie koncepcji oceny stopnia wykorzystania systemów informatycznych wspomagających zarządzanie procesami.

Autorzy niniejszego artykułu prowadzili pogłębione badania dotyczące poziomu dojrzałości procesowej w 107 (ze 150) gminach województwa dolnośląskiego. Badania te były skorelowane z oceną stopnia wykorzystania systemów informatycznych do bieżącej działalności urzędów gmin. Dodatkowym elementem podlegającym badaniu była ocena stopnia wykorzystania narzędzi klasy BPM, które znajdują coraz szersze zastosowanie w przedsiębiorstwach wdrażających zarządzanie procesowe i mogą być wykorzystane w doskonaleniu zarządzania procesowego gmin.

## Poziomy dojrzałości procesowej gminy

Podjęcie działań zmierzających do wdrożenia zarządzania procesami jest pierwszym etapem umożliwiającym gminom wkroczenie na drogę stopniowego osiągnięcia dojrzałości procesowej. Każdy kolejny poziom charakteryzuje się większym zaawansowaniem gminy i uszczegółowieniem działań związanych z podejściem procesowym.

Określając dojrzałość procesową gmin, poddaje się ocenie takie elementy jak [Bober, Mazur, Turowski, Zawicki, 2004: 25–27]:

- identyfikacja i formalizacja procesów realizowanych w urzędzie,
- określenie stanowisk odpowiedzialnych za realizowanie procesów,
- wykorzystanie wsparcia komputerowego w realizacji procesów,
- istnienie i stosowanie procedur monitorowania realizowanych procesów,
- istnienie i stosowanie procedur identyfikacji nowych procesów.

Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną w Programie Rozwoju Instytucjonalnego poziom pierwszy charakteryzuje gminy, które nie dokonały formalnej identyfikacji procesów realizowanych w urzędzie. Są to gminy działające zwykle w tradycyjnym układzie funkcjonalnym, które często mają świadomość realizacji procesów, ale nie podjęły żadnych działań w kierunku ich rozpoznania, opisu i optymalizacji.

Poziom drugi cechuje gminy, w których zostały zidentyfikowane procesy najważniejsze dla urzędu oraz został opisany przebieg ich realizacji. Dodatkowo zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg realizacji tych procesów (właściciele procesów), posiadające uprawnienia do nadzorowania procesów oraz do dokonywania w nich zmian. Aby gmina znalazła się na poziomie drugim, konieczna jest bieżąca ocena potwierdzająca, że grupy zadań urzędu, które zostały zidentyfikowane jako procesy kluczowe, są realizowane zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji. Taka zgodność powoduje, że formalny opis procesu i praktyka pracy urzędu gminy są zbieżne, przez co wzrasta skuteczność podejmowanych działań.

Poziom trzeci charakteryzuje gminy, w których została zidentyfikowana większość procesów realizowanych w urzędzie i został opisany przebieg ich realizacji. W tym przypadku również niezbędne jest wyłonienie osób odpowiedzialnych za prawidłowy przebieg większości procesów, posiadających uprawnienia do nadzorowania procesów oraz dokonywania w nich zmian. Większość procesów jest realizowana zgodnie z formalnie przyjętym opisem przebiegu ich realizacji, przy czym ocena taka jest prowadzona na bieżąco. Dodatkowo, na poziomie trzecim istnieje powszechne zrozumienie idei procesowej w gminie, ponieważ urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą. Sprzyja to akceptacji podejmowanych działań w ramach rozwoju procesowego gminy.

Poziom czwarty oznacza, że zostały zidentyfikowane procesy, których realizacja wymaga wsparcia komputerowego. Procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem systemów i programów komputerowych. Oznacza to, że aby gmina mogła osiągnąć czwarty poziom dojrzałości procesowej, niezbędna jest realizacja szeregu projektów dotyczących wdrażania systemów informatycznych, które mogą wspomagać proces reinyżynierii organizacji, ale mogą być również odpowiedzialne za wspomaganie systemu monitoringu realizacji procesów.

Jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych przez autorów artykułu na próbie 107 gmin w województwie dolnośląskim, realizacja, monitorowanie oraz ocena kompletności przeprowadzonych projektów informatycznych stanowi

główną barierę w dalszym rozwoju procesowym gmin. Jest to na tyle istotny problem, że często działania związane z rozwojem procesowym gminy są przerywane i pełna dojrzałość nie jest osiągnięta.

Ostatni, piąty poziom dojrzałości procesowej gmin oznacza, że zostały opracowane, wdrożone oraz są wykonywane procedury pozwalające na cykliczne doskonalenie realizacji procesów oraz tworzenie nowych procesów w przypadku:

- zmiany zadań realizowanych przez urząd,
- potrzeby realizacji celów przyjętych w strategii,
- wystąpienia innych czynników zewnętrznych.

Stosowane na tym poziomie mechanizmy doskonalenia realizacji procesów oraz ustanawiania nowych procesów zawierają takie narzędzia, jak:

- audyty procesów,
- systematyczna samoocena,
- ocena i analiza osiągniętych wyników,
- porównywanie z procesami ustanowionymi w innych urządach.

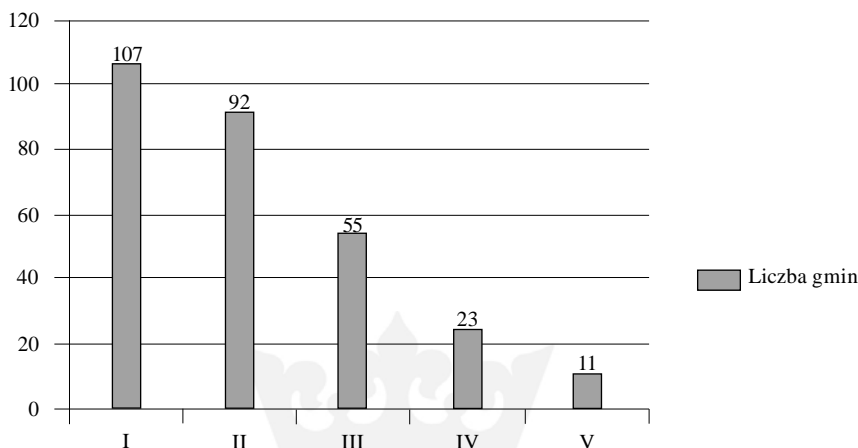
Należy zaznaczyć, że osiągnięcie przez gminy poziomu piątego oznacza wykorzystanie – przynajmniej w pewnym zakresie – systemów informatycznych. Ponieważ doskonalenie zarządzania procesowego związane jest bezwzględnie z doskonaleniem obsługi klientów urzędów gmin, wykorzystanie w tym obszarze technologii informatycznych determinuje postęp i rozwój organizacyjny [Chomiak-Orsa, Flieger, 2011a]. Toteż we wszystkich działaniach realizowanych na ostatnim etapie uzyskania dojrzałości procesowej możliwe jest stosowanie narzędzi informatycznych. Preferuje się w tym przypadku podejście sytuacyjne, związane często z tworzeniem systemów dopasowanych indywidualnie do specyficznych wymogów poszczególnych urzędów.

Zatem, modelowy poziom dojrzałości procesowej gmin polega na tym, że została zidentyfikowana oraz opisana większość procesów realizowanych w urzędzie. Zostały wyłonione osoby odpowiedzialne za prawidłowy przebieg większości procesów, a urzędnicy zostali przeszkoleni w zakresie realizacji procesów, w których uczestniczą. Procesy, które tego wymagają, są realizowane z wykorzystaniem odpowiednich systemów komputerowych. Procesy są monitorowane, a także istnieją i są stosowane mechanizmy doskonalenia realizowanych procesów oraz ustanawiania nowych, w przypadku pojawiania się nowych potrzeb.

Autorzy w drugim kwartale 2011 roku przeprowadzili poszerzone badania mające na celu zdiagnozowanie poziomu uzyskanej dojrzałości procesowej w gminach województwa dolnośląskiego. Badania te były kontynuacją badań przeprowadzonych w okresie luty–marzec 2011 roku w gminach województwa wielkopolskiego.

Omawiane badania były prowadzone – jak już wspomniano – w 107 gminach, w formie ankiety bezpośredniej. Respondentami byli pracownicy poszczególnych gmin zatrudnieni na stanowiskach pełnomocników ds. jakości, w działach informatyki bądź bezpośrednio burmistrzowie gmin. Ankiety rozesłane były w formie elektronicznej lub przeprowadzone bezpośrednio podczas rozmów osobistych i telefonicznych.

Syntetyczne wyniki dotyczące poziomu dojrzałości, na jakim znajdowały się badane gminy województwa dolnośląskiego, prezentuje wykres 1.



Wykres 1. Poziom dojrzałości procesowej, na jakim znajdowały się analizowane gminy (Process maturity level of local communes)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 107 gminach województwa dolnośląskiego.

Na rysunku 1 pokazano poziomy dojrzałości procesowej badanych urzędów gmin. Pierwszy poziom oznacza, że urząd nie poczynił żadnych kroków związanych z wdrożeniem zarządzania procesowego. Każdy kolejny poziom świadczy o większym zaangażowaniu urzędu gminy we wdrażanie zarządzania procesowego, zgodnie z opisem dokonany wcześniej.

Urzędy, które zostały zaklasyfikowane do poszczególnych poziomów, charakteryzowały się pełną formalizacją i opisem rozwiązań dotyczących monitorowania, zarządzania oraz oceny procesów. Zestawienie warunków, które były spełnione w poszczególnych urzędach, aby można było zakwalifikować je do określonego poziomu dojrzałości, zostały opisane w pracy [Chomiak-Orsa, Flieger 2011b].

W przytaczanych badaniach autorzy zdiagnozowali, że tylko 11 spośród 107 przebadanych gmin może zostać zakwalifikowanych do ostatniego poziomu dojrzałości procesowej. Tak niski wynik spowodowany był przede wszystkim wycinkowym wykorzystywaniem technologii informatycznych. Mimo że przez wszystkie zbadane gminy Internet jest wykorzystywany jako kanał informowania mieszkańców, samo wykorzystanie systemów informatycznych do obsługi procesów w gminie jest na niezwykle niskim poziomie, a wykorzystanie zaawansowanych narzędzi do zarządzania procesami wykorzystane było tylko w 17 spośród 107 gmin (tabela 1).



## Systemy informatyczne warunkujące osiągnięcie dojrzałości procesowej

Analiza poziomów dojrzałości procesowej organizacji wskazuje, że wykorzystanie nowoczesnych technologii jest koniecznością determinującą osiągnięcie dojrzałości procesowej w gminach. W zakresie wspomagania zarządzania procesowego, jak również reinżynieringu procesów wykorzystuje się narzędzia informatyczne klasy BPM. Ich funkcją jest ułatwienie zdefiniowania procesów występujących w organizacji, a także ich modelowanie, optymalizacja, symulacja, a ostatecznie controlling. Systemy te powinny zawierać narzędzia, które wspomagają analizę danych archiwalnych powstających po zakończeniu procesu. W ten sposób umożliwia się wykorzystanie efektu feedbacku występującego w wyniku analizy i ewentualnej optymalizacji przebiegu procesów.

Wykorzystanie narzędzi klasy BPM umożliwia optymalizację działań związanych z doskonaleniem zarządzania procesowego. Narzędzia tego typu wspomagają realizację prac, które muszą być wykonane w gminach od pierwszego do ostatniego poziomu dojrzałości. Ich zasadniczą zaletą jest to, że wspomagają użytkowników procesu od pierwszego etapu polegającego na zidentyfikowaniu procesów, opisie w ujęciu statycznym, dynamicznym i funkcjonalnym aż do wdrożenia i wykonywania elektronicznie zoptymalizowanych procesów. W grupie narzędzi klasy BPM wymienia się najczęściej systemy [Bitkowska 2009: 131–132]:

- Business Activity Monitoring – programy dostarczające w czasie rzeczywistym dane o najważniejszych wskaźnikach w organizacji w celu poprawy efektywności jej działania;
- Business Process Analysis – programy dotyczące analizy procesów umożliwiających organizacji doskonalenie funkcjonowania i obniżenie kosztów na skutek racjonalizacji gospodarki zasobowej. Programy tej klasy umożliwiają definiowanie procesów, opis i dokumentowanie, analizę stanu aktualnego oraz modelowanie stanu przyszłego;
- Business Process Management – programy dotyczące optymalizacji i wdrażania procesów, ułatwiające bieżące zarządzanie procesami poprzez zastosowanie szeregu narzędzi analitycznych oraz dotyczących wykonywania, monitorowania i administrowania procesami;
- Business Process Management Suite – tworzone od podstaw pakiety systemów informatycznych pozwalające na modelowanie i symulowanie działania procesów oraz na ich integrację z istniejącymi aplikacjami. Pozwalają także kontrolować procesy w czasie rzeczywistym oraz integrować niezależne technologie BPM;
- Service Oriented Architecture – programy służące do prezentacji procesów jako zestawu połączonych z sobą usług, dzięki czemu możliwe jest lepsze powiązanie z sobą danych i aplikacji, co skutkuje ich lepszym wykorzystaniem także przez inne podmioty powiązane.

Wymienione wyżej programy należą do najczęściej stosowanych i najskuteczniejszych w działalności procesowej organizacji. Dzięki nim możliwe jest naj-

efektywniejsze definiowanie, optymalizowanie i bieżące zarządzanie procesami. Trzeba jednak zaznaczyć, że wdrażanie tego typu projektów informatycznych w organizacji należy do najtrudniejszych, ze względu na ich kompleksowość oraz trudności z określeniem bezpośrednich i wymiernych korzyści. Wdrożenie narzędzi klasy BPM przynosi efekty w perspektywie kilkuletniej poprzez uprządkowanie procesów i lepsze zarządzanie całą infrastrukturą informatyczną.

Do najczęściej spotykanych na rynku systemów informatycznych stosowanych w zarządzaniu procesami należą systemy ARIS, iGrafix oraz Adonis.

System ARIS jest to metoda analizy i modelowania procesów, której wynikiem jest stworzenie w organizacji zintegrowanego systemu przetwarzania informacji. W ten sposób organizacja dokonuje standaryzacji istniejących procesów oraz może elastycznie odpowiadać na potrzeby klientów poprzez wprowadzanie usprawnień w istniejących procesach oraz poprzez ustanawianie nowych procesów. W systemie tym badaniu podlega sieć procesów organizacyjnych i towarzyszące tej sieci przepływy informacyjne. Pozwala to na optymalizację i harmonizację obu obszarów.

System iGrafix jest współczesnym odpowiednikiem technik graficznych. Składa się z zestawu graficznych programów służących do modelowania, symulacji, analizy i zarządzania procesami oraz dokumentacją występującą w organizacji procesowej. Dzięki iGrafix organizacja może tworzyć mapy procesów, powiązać procesy z zasobami wejściowymi, symulować rozwiązania modelowe w celu optymalizacji projektowanych lub istniejących procesów oraz tworzyć systemy przechowywania dokumentacji procesowej, której w organizacji procesowej jest wiele.

System Adonis służy do wspomagania projektowania, analizy i optymalizacji procesów oraz do zarządzania procesami i dokumentacją organizacji. Dodatkowo pozwala on projektować systemy controllingowe oraz zarządzać ryzykiem procesowym. System ten jest podobny do przedstawionego wcześniej systemu ARIS.

Wykorzystywanie narzędzi typu BPM w doskonaleniu procesowym gmin wymaga podejmowania realizacji projektów informatycznych. Przeprowadzenie pełnego projektu informatycznego w wielu z ocenianych gmin było niemożliwe ze względu na uwarunkowania finansowe oraz kadrowe [Chomiak-Orsa, Flieger 2011c].

## Diagnoza stopnia informatyzacji w osiągnięciu dojrzałości procesowej

Badania realizowane przez autorów, dotyczące oceny stopnia wykorzystania technologii informacyjnych w gminach, prowadzone były w dwóch perspektywach.

Pierwsza perspektywa dotyczyła zakresu wykorzystania technologii informacyjnych w bieżącej działalności gminy. Przeprowadzone badania były ściśle skorelowane z badaniami dotyczącymi przyporządkowania gmin do określonego poziomu dojrzałości procesowej zaprezentowanego na rysunku 1.

Syntetyczne wyniki badań dotyczące stopnia informatyzacji działalności wybranych urzędów gmin prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Wykorzystanie technologii informacyjnych w operacyjnej działalności gmin  
(The implementation of information technologies in local governments operations)

Oceniany warunek	Liczba gmin realizujących warunek
Pierwszy poziom dojrzałości	
– Urząd gminy stosuje procedury zarządzania technologiami informacyjnymi zgodnie z wymogami określonymi przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa.	107
Drugi poziom dojrzałości	
– W gminie jest wykorzystywane połączenie szerokopasmowe do Internetu.	107
– Urząd gminy ma własną (niezależną od BIP), regularnie aktualizowaną stronę internetową dostarczającą mieszkańcom gminy podstawowych informacji.	101
– Urząd ma rozwiązania sieciowe pozwalające na wewnętrzne przesyłanie poczty w celu wzajemnej komunikacji między pracownikami.	48
– Wdrażane są systemy do ewidencjonowania i archiwizacji dokumentów.	107
Trzeci poziom dojrzałości	
– Strona urzędu zawiera elementy nie tylko informacyjne, ale umożliwia również pobór formularzy.	73
– Przeprowadzane są regularne szkolenia dla kierownictwa i pracowników w zakresie wykorzystywanych technologii.	98
– Wdrażane są systemy zarządzania dokumentami.	35
Czwarty poziom dojrzałości	
– Urząd ma interaktywną stronę pozwalającą na pobieranie formularzy wniosków oraz przesyłanie ich do urzędu w formie elektronicznej.	63
– Został wdrożony system elektronicznego zarządzania dokumentami; monitorowanie stanu załatwianych spraw.	17
Piąty poziom dojrzałości	
– Wdrożone są rozwiązania pozwalające na elektroniczny system transakcyjny umożliwiający świadczenie usług w formie elektronicznej.	13
– Pracownicy wykorzystują w pracy informacje pochodzące ze zintegrowanych informatycznie baz danych dostępnych w sposób sieciowy.	23
– W cykliczny sposób przeprowadzana jest ocena efektów wykorzystania systemów informatycznych do bieżącej obsługi procesów.	29
– Wykorzystywane są narzędzia do elektronicznego monitoringu i nadzorowania realizacji procesów.	9
– Cyklicznie dokonywana jest analiza rozwiązań proponowanych na rynku oraz wdrażanych w innych jednostkach administracji publicznej.	21
– Rozwiązania są elastycznie adaptowane do potrzeb gminy.	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 107 gminach województwa dolnośląskiego.

Z zaprezentowanych w tabeli 1 zbiorczych wyników dotyczących diagnozy wykorzystania technologii informacyjnych w bieżącej obsłudze działalności urzędów gmin wynika, że to słabe dążenie do integrowania wewnętrznych systemów może stanowić podstawowy problem, który powoduje hamowanie uzyskiwania dojrzałości procesowej.

Wykorzystanie technologii internetowych do komunikowania się z mieszkańcami stosowane jest już powszechnie. Na uwagę zasługuje fakt, że coraz więcej gmin ma interaktywną stronę internetową pozwalającą nie tylko na pobór formularzy, ale również na przysyłanie w formie elektronicznej wniosków do urzędów. W szczegółowych rozmowach z pracownikami urzędów autorzy zdiagnozowali, że w większości przypadków są to najprostsze rozwiązania polegające na założeniu skrzynki e-mail, na którą przesyłane są wnioski. Niemniej jednak już pojawiają się pierwsze urzędy (13 spośród 107 przebadanych), w których dąży się do wykorzystania elektronicznego systemu transakcyjnego, który w przyszłości umożliwiłby świadczenie usług w formie elektronicznej.

Szczególnym problemem jest natomiast zintegrowanie dziedzinowych systemów obsługiwanych przez poszczególne działy w urzędach. Brakuje płynnego przesyłania informacji, jak również możliwości zdalnego dostępu do określonych zasobów informacyjnych przez pracowników. Zaledwie w 23 urzędach respondenci wskazali, że mają możliwość wykorzystania w swojej pracy zintegrowanych baz danych, które pozwalają na zdalne wykorzystanie informacji.

Również w zakresie wykorzystania technologii informacyjnych do elektronicznego monitoringu i nadzorowania realizacji procesów zdiagnozowane wyniki są niezadowalające. Tylko w 17 gminach podejmowane były działania dotyczące wdrażania elektronicznego systemu zarządzania dokumentami, który pozwala na monitorowanie stanu załatwianych spraw, natomiast czynne wykorzystanie takiego systemu w celu rzeczywistego monitorowania zgłosiło tylko 9 respondentów.

Z rozmów z respondentami oraz ze zgromadzonych wyników ankietowych wynika, że pracownicy urzędów podlegają licznym szkoleniom z zakresu wykorzystania technologii informacyjnych. Respondenci z 98 urzędów gmin zaznaczyli, że regularnie brali udział w szkoleniach z zakresu wykorzystania technologii informacyjnych w pracy urzędów.

Na pozytywną ocenę zasługuje również zdiagnozowane w badaniach istnienie procedur pozwalających na cykliczną ocenę efektów wykorzystania systemów informatycznych do bieżącej obsługi procesów realizowanych w gminach. Procedury takie zostały opisane i zatwierdzone w 29 z 107 badanych gmin.

Równoległe do badania wykorzystania technologii informacyjnych w realizacji bieżącej działalności urzędów gmin autorzy przeprowadzili badania mające na celu zdiagnozowanie zakresu wykorzystania zaawansowanych narzędzi informatycznych klasy BPM w doskonaleniu zarządzania procesowego.

Omówione w drugim rozdziale artykułu narzędzia klasy BPM znajdują coraz większe uznanie i zastosowanie w przedsiębiorstwach. Pozwalają na pełną automatyzację doskonalenia procesów biznesowych od analizy poprzez modelowanie i projektowanie aż do implementacji i monitoringu wykonania.

Toteż zasadne jest, aby narzędzia tej klasy wykorzystywane były przez gminy dążące do uzyskania pełnej pięciostopniowej dojrzałości procesowej.

Syntetyczne wyniki badań dotyczące wykorzystania narzędzi klasy BPM w doskonaleniu i standaryzacji procesów w działalności wybranych urzędów gmin prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Wykorzystanie narzędzi klasy BPM w doskonaleniu zarządzania procesowego  
(The implementation of BPM systems in process management improvement)

Oceniany warunek	Liczba gmin realizujących warunek
<b>Pierwszy poziom dojrzałości</b>	
– Opracowanie w formie elektronicznego dokumentu instrukcji zawierających zestaw procedur zgodnie z wymogami określonymi przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa.	107
– Wykorzystanie do opracowania instrukcji oprogramowania typu Word, Excel, Paint.	107
– Wykorzystanie prostych narzędzi do graficznej prezentacji procesów typu Visio.	58
– Wykorzystanie narzędzi klasy BPM typu Adonis do prezentacji procesów.	19
<b>Drugi poziom dojrzałości</b>	
– Identyfikacja procesów kluczowych – bez wykorzystania wspomaganie informatycznego.	96
– Identyfikacja procesów kluczowych – z wykorzystaniem narzędzi informatycznych.	19
– Tworzenie kart procesów – z wykorzystaniem narzędzi typu Visio.	58
– Tworzenie kart procesów – z wykorzystaniem narzędzi klasy BPM.	19
<b>Trzeci poziom dojrzałości</b>	
– Specyfikacja i projekt procesów, przypisanie właścicieli procesów – bez wykorzystania wspomaganie informatycznego.	87
– Specyfikacja i projekt procesów, przypisanie właścicieli procesów – z wykorzystaniem narzędzi typu Visio.	58
– Specyfikacja i projekt procesów, przypisanie właścicieli procesów – z wykorzystaniem narzędzi klasy BPM.	19
<b>Czwarty poziom dojrzałości</b>	
– Wykorzystanie stworzonej specyfikacji procesowej do bieżącej analizy poprawności procesów w gminach.	29
– Wykorzystanie stworzonej specyfikacji procesowej do wyboru systemu informatycznego wspomagającego bieżącą działalność gmin.	30
– Przekształcenie stworzonej specyfikacji przy wykorzystaniu narzędzi BPM w aplikację obsługującą wybrane obszary funkcjonowania gminy.	7
<b>Piąty poziom dojrzałości</b>	
– Wdrożenie elektronicznego systemu wspomagającego zarządzanie procesami – zakupiony na rynku gotowy system.	20
– Wdrożenie elektronicznego systemu wspomagającego zarządzanie procesami – z dedykowanej aplikacji stworzonej przy wykorzystaniu narzędzi BPM.	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 107 gminach województwa dolnośląskiego.

Analiza odpowiedzi uzyskanych w ankietach, jak również rozmowy przeprowadzone z respondentami wykazały, że gminy, które zdecydowały się od pierwszego etapu doskonalenia procesowego wykorzystywać narzędzia klasy BPM, w późniejszych etapach napotykały mniejsze problemy związane z doбором oraz implementacją systemów informatycznych wspomagających zarządzanie dokumentami oraz monitorowanie realizowanych procesów.

Tylko w nielicznych gminach (19 ze 107 przebadanych) wykorzystane zostały zaawansowane narzędzia klasy BPM do analizy, modelowania oraz projektowania procesów. Najczęściej wykorzystywany był system Adonis (11 przypadków), jako drugi – iGrafix (5 przypadków) i w dalszej kolejności ARIS (4 przypadki).

Stosunkowo często wykorzystywany był program Microsoft Visio (51 przypadków) do przygotowania graficznego odwzorowania procesów realizowanych w gminach. Natomiast oprogramowanie to – bardzo łatwe dla użytkownika – pozwala tylko na graficzną prezentację procesów, nie umożliwia natomiast automatycznego przekształcania w formę aplikacyjną.

Z przeprowadzonej analizy wykorzystania narzędzi klasy BPM w uzyskiwaniu dojrzałości procesowej gmin wynika, że jest to jeszcze bardzo rzadko stosowana metoda doskonalenia procesów.

## Uwagi końcowe

Zaprezentowane w artykule wyniki badań ukazują silny związek między uzyskanymi przez gminy wynikami w zakresie dojrzałości procesowej a technologiami informacyjnymi stosowanymi w bieżącej działalności. Oznacza to, że uzyskanie pełnej dojrzałości procesowej w gminach możliwe jest tylko poprzez wykorzystanie zintegrowanych systemów informatycznych pozwalających na swobodne współdzielenie zasobów informacyjnych między wybranymi komórkami gmin.

Przyczyną trudności, jakie napotykają gminy w zdobywaniu kolejnych poziomów dojrzałości, jest najczęściej brak kompleksowego podejścia do problemu informatyzacji oraz decydowanie się tylko na wybiórcze stosowanie technologii informacyjnych, na przykład tylko do komunikowania się z mieszkańcami bądź archiwizowania dokumentów.

Bardzo interesujące wyniki uzyskali autorzy w związku z oceną wykorzystania narzędzi klasy BPM. W gminach, które od pierwszego etapu analizy procesowej wykorzystywały systemy takie jak Adonis czy iGrafix, realizacja poszczególnych etapów dojrzałości procesowej przebiegała znacznie sprawniej.

W gminach tych stosunkowo duże nakłady zostały poniesione na pierwsze prace związane z przeszkoleniem pracowników oraz identyfikacją, analizą i formalnym opisem procesów w wyżej wymienionych specjalistycznych narzędziach. Natomiast kolejne etapy prac przebiegały zdecydowanie szybciej, przy poniesieniu mniejszych nakładów czasu.

Natomiast gminy, które nie zdecydowały się na przeszkolenie własnych pracowników w wykorzystaniu narzędzi informatycznych, a zlecały analizy i przy-

gotowanie instrukcji procesów firmom zewnętrznym, napotykały duże problemy związane z realizacją kolejnych etapów dojrzałości procesowej. W większości ocenianych przez autorów przypadków tylko 26 z 61 gmin, które zlecały identyfikację procesów firmom zewnętrznym, przeszło na czwarty poziom dojrzałości procesowej, natomiast pozostałe 35 jest na etapie wdrażania systemów zarządzania dokumentami.

## Literatura

- Bitkowska A. (2009), *Zarządzanie procesami biznesowymi w przedsiębiorstwie*, Vizja, Warszawa.
- Bober J., Mazur S., Turowski B., Zawicki M. (2004), *Rozwój instytucjonalny*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków.
- Chomiak-Orsa I., Flieger M. (2011a), *Computerization as the Improvement of Processes in Local Governments*, [w:] J. Korczak (red.), *Advanced Information Technologies for Management*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Chomiak-Orsa I., Flieger M. (2011b), *Inżynieria procesów zarządzania na przykładzie wybranych gmin w Wielkopolsce*, [w:] J. Gołuchowski (red.), „Studia Ekonomiczne”, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 99, Katowice.
- Chomiak-Orsa I., Flieger M. (2011c), *Evaluation Methods in Effective ICT Projects Implementation*, „Business Informatics”, L. Maciaszek (red.), Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

# „ZARZĄDZANIE PUBLICZNE”

Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Czasopismo ukazuje się cztery razy w roku.

Publikacja jest przeznaczona dla naukowców, menedżerów sektora publicznego oraz pracowników administracji i służb publicznych.

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym procesem, który – w obecnej dobie – wymaga nowych koncepcji teoretycznych i nowych instrumentów. Kierowanie organizacjami i instytucjami sektora publicznego i pozarządowego musi uwzględniać wyzwania związane z decentralizacją władzy, zmianą uprawnień administracji publicznej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi. Wypracowanie metod efektywnego zarządzania w poszczególnych sektorach życia publicznego, poprawa jakości oferowanych usług są przedmiotem refleksji zarówno teoretyków, jak i praktyków podkreślających potrzebę kreatywności i innowacyjności w tej dziedzinie. Zaangażowanie organizacji prywatnych i non-profit w sferę dotychczas zarezerwowaną dla podmiotów państwowych rozszerza problematykę badawczą na analizę modeli partnerstwa publiczno-prywatnego, kwestie polityki społecznej i zrównoważonego rozwoju.

Zakres tematyczny czasopisma obejmuje badania interdyscyplinarne w zarządzaniu publicznym – aspekty ekonomiczne, prawne, socjologiczne, polityczne są brane pod uwagę w równym stopniu. Publikacje mogą mieć formę analizy przeprowadzonych badań empirycznych, teoretycznych rozważań autora, przemyśleń na temat funkcjonujących w nauce koncepcji i teorii. Redakcja jest zainteresowana również pozyskaniem tekstów stanowiących relacje z sympozjów i konferencji, ogłoszeń, listów do redakcji.

Adres redakcji:  
Instytut Spraw Publicznych UJ,  
30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4  
„Zarządzanie Publiczne”  
Zeszyty Naukowe ISP UJ

Adres e-mail: joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl

Informacja o czasopiśmie „Zarządzanie Publiczne” jest również dostępna w wersji elektronicznej na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych:  
[www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl)

## **Rada naukowa**

Grażyna Praweńska-Skrzypek (przewodnicząca)

Członkowie:  
Horatiu Dragomirescu (Rumunia)  
Barbara Iwankiewicz-Rak  
Jan Jerschina  
Witold Kieżun  
Robert Kowalski (Wielka Brytania)  
Oleksandr Kovriga (Ukraina)  
Barbara Kożuch  
Michał Kulesza



Juozas Lakis (Litwa)  
Anna Lubecka  
Renata Przygodzka  
Jerzy Regulski  
Krzysztof Skalski  
Kazimierz Sowa  
Łukasz Sułkowski  
Kurt Thurmaier (Stany Zjednoczone)  
Andrzej Wiatrak

### **Redakcja**

Aleksander Noworól (redaktor naczelny)

Joanna Kołodziejczyk (sekretarz)

Redaktorzy tematyczni:

Roman Batko

Janusz Sasak

Ewa Bogacz-Wojtanowska

Roman Dorczak

Grzegorz Mazurkiewicz

Redaktor prowadzący – Agnieszka Stęplewska

Redaktor językowy – Edyta Wygonik-Barzyk

Redaktor statystyczny – Rafał Musiałik

Adres redakcji:

Instytut Spraw Publicznych UJ,

30-048 Kraków, ul. Łojasiewicza 4,

„Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ

---

*„Zarządzanie Publiczne”*

*Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ*

*Imię i nazwisko osoby zamawiającej lub nazwa instytucji zamawiającej*

.....  
*ulica, nr domu, kod pocztowy, miasto*  
.....

*Data.....Podpis.....*

*Osoby, które zaprenumerują „Zarządzanie Publiczne”, otrzymują bezpłatny dostęp elektroniczny.*

# NOTA DO AUTORÓW

„Zarządzanie Publiczne” jest czasopismem naukowym wydawanym przez Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Pragniemy zachęcić do współpracy naukowców zainteresowanych pograniczem administracji, zarządzania, prawa, rozwoju regionalnego, urbanistyki, nauk społecznych.

Artykuły są oceniane przez dwóch recenzentów i zatwierdzane do druku przez redakcję. Publikacja nie może obejmować tekstu już wydanego albo przekazanego innemu wydawnictwu. Autor otrzymuje bezpłatnie jeden egzemplarz „Zarządzania Publicznego”. Rocznie będą publikowane cztery zeszyty dostępne zarówno w wersji książkowej, jak i na stronach internetowych Instytutu Spraw Publicznych: [www.isp.uj.edu.pl](http://www.isp.uj.edu.pl).

Teksty stanowiące artykuły naukowe, recenzje, sprawozdania z konferencji, komunikaty powinny być przedłożone redakcji na adres sekretarza redakcji, Joanny Kołodziejczyk, drogą elektroniczną ([joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl](mailto:joanna.l.kolodziejczyk@uj.edu.pl)) lub pocztą (Instytut Spraw Publicznych UJ, „Zarządzanie Publiczne”, Zeszyty Naukowe ISP UJ, 30-348 Kraków, ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4). Do tekstu należy dołączyć następujące dane osobowe: imię i nazwisko, tytuł/stopień naukowy, zajmowane stanowisko, miejsce pracy, adres pocztowy i elektroniczny, telefon kontaktowy oraz oświadczenie dotyczące praw autorskich i zgody na opublikowanie pracy. Przewidywana objętość artykułów: do 27 000 znaków, recenzji i sprawozdań: 9000 znaków. Artykuły naukowe powinny zawierać następujące, wyraźnie wyodrębnione części: wstęp przedstawiający określenie celu i opis stosowanych metod, stan badań na dany temat, wyniki uzyskane przez autora, ich analizę i dyskusję, uwagi końcowe.

Teksty należy przygotowywać za pomocą edytora tekstu Word, czcionką Times New Roman 12. Ilustracje i tabele (czcionka Times New Roman 8) należy zamieścić na oddzielnych stronach, w tekście wskazując miejsce, w którym mają być zamieszczone (powinny one być również dostępne w osobnym pliku graficznym).

Należy zachować następujący układ artykułu:

1. Strona tytułowa: tytuł naukowy, imię, nazwisko autora(ów), jego (ich) afiliacja.
2. Streszczenie w języku polskim (300 znaków).
3. Tytuł i streszczenie w języku angielskim (300 znaków).
4. Słowa kluczowe w języku polskim (maksymalnie pięć).
5. Słowa kluczowe w języku angielskim (maksymalnie pięć).
6. Przypisy merytoryczne należy ograniczyć do minimum i zamieścić u dołu strony, na której występują.
7. Odnośniki do literatury należy umieszczać w tekście w postaci: [nazwisko autora/autorów cytowanej pracy, rok jej wydania i – w wypadku zamieszczenia dosłownego cytatu – numer cytowanej strony].
8. Bibliografia w porządku alfabetycznym (obejmująca wyłącznie cytowane pozycje): nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Wojciechowski W. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.**

– w wypadku prac zbiorowych: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą) [w:] autor, ew. redaktor, tytuł książki (kursywą), wydawnictwo, miejsce wydania, według modelu:

**Korzeniowski K. (1991), *Psychospołeczne uwarunkowanie zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Scholar, Warszawa.**

– w wypadku druku w czasopiśmie: nazwisko i pierwsze litery imienia autora, rok wydania (w nawiasie), tytuł (kursywą), tytuł czasopisma (w cudzysłowie), numer, numer porządkowy, według modelu:

**Siciński A. (1996), *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie”, 6 (28).**

– dokumenty programowe: tytuł (kursywą), rok wydania (w nawiasie), podmiot/institucja opracowująca, miejsce wydania, według modelu:

***Strategia Rozwoju Krakowa (2005)*, Urząd Miasta Krakowa – Wydział Strategii i Rozwoju Miasta, Kraków.**

W wypadku dokumentów elektronicznych: nazwisko autora i inicjały imion, tytuł w formie występującej w źródle, typ nośnika – podany w nawiasie kwadratowym, np. [online], [CD-ROM], [dyskietka]; wydanie (wersja); wydawca; miejsce wydania; data wydania; data aktualizacji. Przy wykorzystaniu stron internetowych – podanie dokładnego adresu i daty dostępu.

Materiały przygotowane niezgodnie z powyższymi wskazówkami nie będą rozpatrywane.

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.





**REDAKTOR PROWADZĄCY**

*Agnieszka Stęplewska*

**ADIUSTACJA JĘZYKOWO-STYLISTYCZNA**

*Edyta Wygonik-Barzyk*

**KOREKTA**

*Ewa Dedo*

**SKŁAD I ŁAMANIE**

*Tomasz Pasteczka*

Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego

Redakcja: ul. Michałowskiego 9/2, 31-126 Kraków

tel. 12-631-18-81, tel./fax 12-631-18-83

