

**MAREK DUTKOWSKI**

Uniwersytet Szczeciński

## **PROBLEMY EWALUACJI POLITYKI REGIONALNEJ**

**Abstract: Regional Policy: Evaluation Problems.** Evaluation and evaluation studies are a new domain of public activity and the associated knowledge. It covers a systematic, multi-aspect assessment of collective, especially public, activities. The article seeks to determine the cognitive status of evaluation and its characteristics with reference to regional policy, as well as the place and role of evaluation studies in regional and spatial sciences. Basic evaluation approaches, methods and techniques are described, and synthetic results of evaluation of the implementation indices of *Regional Operational Programmes* of the Polish voivodships are presented. A critical analysis is made of the evaluation methods employed, as well as of open problems and dilemmas. Questions of a methodological and procedural nature are posed that are intended to improve the evaluation of regional policy, specifically in Poland.

**Key words:** evaluation, socio-economic development, regional policy, Regional Operational Programmes, Poland.

### **Wprowadzenie**

Celem prezentowanego opracowania jest zwrócenie uwagi i zachęcenie do dyskusji na temat nowego pola badań i aktywności zawodowej w dziedzinie nauk społeczno-ekonomicznych, a zwłaszcza regionalistyki. Wiąże się to z coraz powszechniejszym stosowaniem tzw. ewaluacji. *Ewaluacja* to wieloaspektowa ocena działań zbiorowych, zwłaszcza podmiotów publicznych lub podmiotów prywatnych korzystających z funduszy publicznych. Sam termin *ewaluacja* oznacza według słownika „ocenę”. Wydaje się jednak słuszne stosowanie go obok i w szerszym znaczeniu niż występujący już w polityce regionalnej i przestrzennej termin *ocena*, zwłaszcza w kontekście oddziaływania na środowisko (OOŚ). O ile w odniesieniu do pojedynczych przedsięwzięć

lepiej stosować termin *ocena*, o tyle w odniesieniu do długofalowych, wielopodmiotowych i złożonych działań zbiorowych lepiej mówić o *ewaluacji*. Stosowany jest jeszcze termin *audyt*, co w węższym sensie oznacza kontrolę finansową, czemu właściwie odpowiada polski termin *rewizja*, który z kolei ma inne konotacje. W szerszym sensie *audyt* oznacza przegląd sytuacji, ustalenie stanu, co jest niezbędną częścią każdej oceny i każdej ewaluacji, lecz jej nie wyczerpuje.

Oczywiście, różne formy oceny przedsięwzięć publicznych, korzystające z ich monitoringu, okazjonalnych audytów i okresowej sprawozdawczości oraz stosowania różnych wskaźników realizacji założonych celów, nie są w polityce regionalnej niczym nowym (por. Dutkowski 2004). Wydaje się jednak, że ewaluacja jest czymś więcej, a przynajmniej stwarza nadzieję (może złudną) bycia czymś więcej, niż narzędzie okresowej rutynowej sprawozdawczości. Rdzeniem angielskiego terminu *evaluation* jest przecież słowo *value* – wartość. W dosłownym tłumaczeniu *ewaluacja* to *wartościowanie*. Każde wartościowanie ma dwa aspekty: oznacza opis ocenianych stanów w formie liczby, ale także porównanie tego stanu z jakościowo wyrażonymi potrzebami i oczekiwaniami. Ewaluacja w stosowanej obecnie w praktyce postaci zawiera w sobie oba te aspekty – kwantyfikacji rezultatów oraz oceny jakości publicznych działań. Problemem jest jednak opracowanie poprawnych naukowo, niezawodnych praktycznie i przejrzystych procedur ewaluacyjnych. Muszą one być odrębne, z zachowaniem pewnych zasad dla każdej dziedziny interwencji publicznej, w tym dla polityki regionalnej. Prezentowany tekst ma w zamierzeniu autora być przyczynkiem do powstania takich procedur.

## 1. Wiedza o polityce regionalnej

Polityka regionalna to całokształt interwencji publicznej uwzględniającej istnienie regionów oraz związanej z ich funkcjonowaniem i rozwojem. Polityka regionalna to świadome działania władz publicznych, mające na celu inny sposób funkcjonowania i rozwój regionów, rozumianych jako terytorialne wspólnoty (systemy społeczne), niż miałyby one miejsce bez tej interwencji. Ewaluacja powinna dotyczyć właśnie tej interwencji we wszystkich jej istotnych aspektach. Ważne jest rozróżnienie między sferą sterowania, w której zachodzi interwencja i rozgrywa się polityka regionalna a sferą realną. Obie sfery składają się na rzeczywistość społeczno-gospodarczą regionu. Polityka regionalna jest prowadzona w sferze sterowania, ale dotyczy sfery realnej. W sytu-

acji istnienia podmiotowości regionów, czyli samorządu regionalnego, mogą one prowadzić własną politykę wewnątrzregionalną. Władze krajowe prowadzą politykę międzyregionalną. Oba poziomy polityki regionalnej powinny być przedmiotem ewaluacji, odmienny jest tylko jej odbiorca i użytkownik – władze centralne lub regionalne. O ile wiedza na temat funkcjonowania i rozwoju regionów wzrasta, o tyle rola polityki wewnątrz- i międzyregionalnej jest ciągle niepełna, niepewna i sporna. W świetle zgromadzonych doświadczeń, zwłaszcza Unii Europejskiej, narastają uzasadnione wątpliwości, czy u podstaw realnie prowadzonej polityki regionalnej leżą racjonalność, celowość i dobro wspólne. Ewaluacja służy ocenie, czy te wątpliwości są uzasadnione.

## 2. Formy polityki regionalnej

Literatura na temat form i kierunków polityki regionalnej jest bardzo obszerna i nie ma tu miejsca nawet na jej pobieżne referowanie czy dyskusowanie. Zaproponowany niżej podział form polityki regionalnej ma charakter autorski i służy głównie sformułowaniu zróżnicowanych kryteriów jej oceny. Najbardziej ogólny podział rozróżnia alokację środków publicznych oraz redystrybucję PKB. Inne formy polityki regionalnej, polegające na wpływie na inwestorów, podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i jednostki za pomocą instrumentów politycznych, administracyjno-prawnych i informacyjnych, mają mniejsze znaczenie. Słabo poddają się również ewaluacji, gdyż bardzo trudno oszacować wartość nakładów ponoszonych w trakcie ich stosowania oraz uzyskiwanych efektów.

Alokacja może być inwestycją bezpośrednią (np. budowa państwowego zakładu zbrojeniowego, państwowej autostrady lub państwowego magazynu, a także dotacja państwowa do prywatnego przedsiębiorstwa) lub rekompensatą za nieopłacone przez rynek użytkowanie zasobów i korzyści zewnętrznych regionu (np. budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków, metra w stolicy, uczelni, szpitali). W praktyce trudno oddzielić alokacje inwestycyjne od alokacji rekompensacyjnych, gdyż zależy to od sposobu finansowania sfery publicznej i udziału w niej sektora prywatnego. Oczywiście są tylko dotacje państwowe do sektora prywatnego. Sektor prywatny chętniej angażuje się w eksploatację obiektów stanowiących inwestycję, niż obiektów stanowiących rekompensatę. Chętnie również korzysta z dotacji. W Unii Europejskiej dotacje do sektora prywatnego są znacznie ograniczone, choć stale występują w różnej ukrytej postaci.

Ze względu na swoją pewnego rodzaju oczywistość „alokacyjna” część polityki regionalnej jest często prowadzona poza jej oficjalnym nurtem. W Polsce zajmują się nią resorty właściwe dla rozbudowy infrastruktury, ochrony środowiska, nauki, zdrowia. W strukturze *Narodowej Strategii Spójności* znajduje to wyraz w istnieniu sektorowych programów operacyjnych. Decyzje w tej sferze polityki regionalnej mają raczej charakter merytoryczny i wynikają z obiektywnych konieczności. Możliwe są zaniechania, zdarzają się błędy, ale na ogół wiadomo, co i gdzie należy budować, jeśli pojawiają się odpowiednie środki budżetowe. Wszelkie politycznie motywowane odchylenia od uznawanych w tej dziedzinie reguł (jak np. Włoszczowa) są surowo piętnowane przez opinię publiczną i ekspertów. Sporne są oczywiście konkretne lokalizacje, a przede wszystkim kolejność realizacji planowanych przedsięwzięć.

Pozostała część polityki regionalnej (polityka regionalna *sensu stricto*), z podkreśleniem jej politycznego charakteru, czyli umożliwiającego władzy centralnej lub regionalnej dokonywanie rzeczywistych wyborów, ma charakter redystrybucyjny. Z tego również powodu jest ona atrakcyjna dla polityków. Nie wchodząc w szczegóły i pozwalając sobie na zastosowanie metaforycznych określeń, można wydzielić trzy rodzaje redystrybucji PKB: daninę, jałmużnę i haracz. *Danina* to przepływ środków finansowych do regionu wynikający z ogólnopaństwowych ustaleń usankcjonowanych prawem. Zasiłki dla bezrobotnych, renty i emerytury, subwencja szkolna, budżetowanie regionalnych funduszy zdrowia – to przykłady tego rodzaju redystrybucji, pod warunkiem, że zasady ich przyznawania nie są celowo i legalnie regionalnie zróżnicowane. *Jałmużna* to w zasadzie akceptowane społecznie, a nawet sankcjonowane prawnie (np. w Niemczech w postaci normy konstytucyjnej), odstępstwa od zasady równej *daniny*, wynikające z przesłanek związanych z potrzebą wyrównywania szans i zapewnienia obywatelom regionalnie wyrównanych warunków życia. W praktyce oznacza to częściowe utrzymywanie uboższych regionów przez bogatsze. Niestety, w polityce regionalnej spotyka się również redystrybucję przybierającą formę swoistego *haraczu*. Poszczególne regiony, a raczej skupione w nich grupy interesu potrafią, przez wpływ na polityków, uzyskać dodatkowe środki budżetowe na własne potrzeby, grożąc w przypadku niespełnienia ich żądań wycofaniem poparcia politycznego w kolejnych wyborach, strajkami i niepokojami społecznymi.

Należy podkreślić, że podział na *alokacyjną* i *redystrybucyjną* część polityki regionalnej, choć metodycznie wydaje się poprawny, nie zawsze znajdu-

je odzwierciedlenie w strukturze funduszy i instytucji prowadzących politykę regionalną. Programy operacyjne w Polsce to nie wyłącznie *alokacja*, a RPO to nie wyłącznie *redystrybucja*. Dokonując jednak ewaluacji poszczególnych przedsięwzięć regionalnych warto ten podział mieć na uwadze, gdyż w ocenie tych przedsięwzięć należy stosować odmienne kryteria.

### 3. Ogólne kryteria oceny polityki regionalnej

W tabeli 1 przedstawiono omówione wyżej formy polityki regionalnej i główne kryteria ich oceny, które zdaniem autora powinny być stosowane w procedurze ewaluacji. Słowo główne oznacza, że nie są to kryteria jedyne, lecz najważniejsze. Pewną słabością ewaluacji jest wielość kryteriów i zasadnicze kłopoty merytoryczne i metodyczne z ich ważeniem w celu dojścia do ostatecznej konkluzji. W przypadku inwestycji lub dotacji do sektora prywatnego, najważniejszym kryterium jest ekonomiczna efektywność inwestycji, zarówno w ewaluacjach *ex-ante*, jak *ex-post*. Można i należy stosować rozszerzony rachunek ekonomiczny, uwzględniający w maksymalnie możliwym stopniu pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne, pojawiające się nie tylko w danym regionie, ale także na innych obszarach, jak i w skali kraju lub skali międzynarodowej. Oczywiście, w wielu przypadkach trudno będzie taką efektywność uznać za zadowalającą. W takiej sytuacji oceniane przedsięwzięcie należy zaliczyć do innej formy polityki regionalnej i oceniać według innych kryteriów. Wspierany lub tworzony przedmiot interwencji publicznej wcale nie musi być nierentowny, aby taką interwencję ocenić negatywnie,

Tabela 1

Formy i główne kryteria oceny polityki regionalnej

Formy polityki regionalnej	Główne kryteria oceny polityki regionalnej
Alokacja	
Inwestycja lub dotacja	Efektywność inwestycji lub dotacji
Rekompensata	Zasady sprawiedliwości międzyregionalnej i międzypokoleniowej
Redystrybucja PKB	
Danina	Zgodność z prawem
Jałmużna	Zasady solidarności międzyregionalnej
Haracz	Spokój społeczny lub poparcie polityczne

Źródło: Opracowanie własne.

wystarczy że jego efektywność jest niższa niż efektywność innej możliwej interwencji. Z tego powodu wspierane przez państwo przedsiębiorstwa, nawet rentowne i konkurencyjne, są z czasem porzucane lub przenoszone w inne miejsca przez właścicieli (lub współwłaścicieli) prywatnych. Prowadzi to do konfliktów z władzami regionalnymi oraz związkami zawodowymi. Niewątpliwie jest to najbardziej dyskusyjna i politycznie „gorąca” forma polityki regionalnej. Stosowanie w jej ewaluacji innych kryteriów niż ekonomiczna efektywność, właściwych dla innych jej form, jeszcze bardziej utrudnia klarowną ocenę i osłabia znaczenie ewaluacji w procesie decyzyjnym.

Interwencje polegające na rekompensacie powinny być oceniane według przyjętych i uzgodnionych, a najlepiej spisanych i prawnie obowiązujących, zasad sprawiedliwości międzyregionalnej i międzypokoleniowej. Problem w tym, że zasady takie niezwykle trudno sformułować, a jeszcze trudniej uzgodnić, nie mówiąc już o ich prawnym umocowaniu. Jak łatwo zauważyć, dążenia do tzw. rozwoju zrównoważonego mieszczą się najlepiej właśnie w tej formie polityki regionalnej. Ewaluacja nie może jednak unikać obowiązku stawiania pytań o uznany za dopuszczalny lub właściwy zakres i poziom „zrównoważenia” lub „sprawiedliwości”, czy „przyzwoitości”. Nie jest zadaniem ewaluatorów formułowanie tych zasad, lecz jest ich obowiązkiem pytanie, jakie zasady obowiązują. Powszechnie spotykane powoływanie się na zasadę równoważenia, ładu przestrzennego, ekologicznego i społeczno-gospodarczego itp. ukazuje w procedurze ewaluacji swoją płytkość i jałowość.

Jak już wspomniano wyżej, alokacyjna część polityki regionalnej z natury trudno poddaje się ewaluacji. Z tego powodu słuszne są postulaty tych szkół myślenia ekonomicznego, które postulują jej maksymalne ograniczenie. Powinna być ona zastępowana działaniami podmiotów prywatnych, działających według reguł rynkowych. Problem w tym, że w dziedzinach objętych tą polityką rynek nie istnieje, lub z przyczyn technicznych ma charakter monopolistyczny. Inne rynki, w realiach zarówno dojrzałego, jak „świeżego” kapitalizmu, również nie są wolne od interwencji państwa. Ewaluacja nie zmieni tej sytuacji od razu, może się jednak przyczynić do wzrostu wiedzy i świadomości na temat efektywności ekonomicznej i stosowanych w praktyce zasad rekompensat regionalnych.

Redystrybucyjne formy polityki regionalnej łatwiej poddają się ewaluacji. Problemem jest jednak ustalenie, z którą formą mamy do czynienia. Beneficjenci skłaniają się do uznawania uzyskiwanego wsparcia za należną daninę lub, co najwyżej, jałmużnę. Przymusowi darczyńcy lub płatnicy skłon-

ni są doszukiwać się we wszystkim jakiejś formy haraczu. W procedurze ewaluacji przyporządkowanie do określonej formy, chociaż dyskusyjne, musi być jednak podjęte. W przeciwnym razie chaotyczna i emocjonalna dyskusja, jaką wywołują te formy polityki regionalnej, przenoszona jest do procesu ewaluacji, co pozbawia ją waloru bezstronnego i racjonalnego osądu.

W przypadku daniny kluczowe znaczenie ma zgodność z prawem. Istotna jest kwestia precyzji i jednoznaczności sformułowań. Oznacza to również, że o ile ewaluacja lokacyjnych form polityki regionalnej wymaga przede wszystkim kompetencji ekonomicznych, o tyle w przypadku daniny wymagane są specjalistyczne kompetencje prawnicze.

W przypadku jałmużny ewaluacja powinna opierać się na ocenie przestrzegania zasad solidarności międzyregionalnej. Powinny być one jasno sformułowane i spisane. Najlepsze rozwiązania w tej dziedzinie mają państwa federalne (Niemcy, Belgia, Szwajcaria) i regionalne, czyli poddawane tzw. dewolucji (Hiszpania, Wlk. Brytania, Włochy). Dyskusje prowadzone w ostatnich latach w Niemczech na temat regionalnego wymiaru konstytucyjnej zasady gwarancji „równowartościowych warunków życia” wskazują jednak, że zasady te zmieniają się z czasem, zależą od możliwości budżetowych państwa, lecz głównie od poziomu spójności kulturowej danej społeczności narodowej. W tym przypadku również niezbędne są kwalifikacje prawnicze ewaluatorów, lecz w równym stopniu biegłość w dziedzinie budżetów publicznych.

Haracz to najbardziej „wstydliva” forma polityki regionalnej, a mimo to ulubiona przez polityków. Praktyka wskazuje, że tendencja do korumpowania przez polityków obszarów uznawanych za „swoje” występuje niezależnie od ustroju, poziomu rozwoju cywilizacyjnego, kultury i religii. Krótko mówiąc, każdy kraj ma swoją „Włoszczową”. Haracz płaci cała społeczność narodowa, również ta jej część, która należy do beneficjentów tej formy polityki regionalnej. Nie zawsze jest on wymuszony przez społeczność czy władze regionalne, często żądania są uprzedzane przez zapobiegliwych polityków. Oczywiście, kryteria ekonomiczne, prawne czy etyczne bywają pomijane, a obowiązujące zasady naciągane lub mniej lub bardziej jawnie łamane. Jednak spokój społeczny i polityczna wola lokalnych i regionalnych społeczności to kwestie, których w polityce regionalnej pomijać nie wolno. Oczywiście, należy ważyć korzyści i szkody ogólnospołeczne wywoływane przez haracze, ale jednocześnie należy stosować kryteria oceny zgodne z intencjami decydentów – poziom politycznej satysfakcji beneficjentów. Należy pamiętać, że redystrybucja to rozdawnictwo, jakkolwiek je uzasadniać, a relacja między dającym i obdarowywanym w żąd-

nym systemie etycznym i uzasadniających ją religiach nie ma uzasadnienia racjonalnego, lecz moralne. Popularność wszelkich akcji charytatywnych i innych programów pomocy wskazuje, że potrzeba dzielenia się z potrzebującymi (niezależnie od szlachetności motywów) jest wielką potrzebą społeczną. Trudno wymagać, aby polityka regionalna była wolna od tego rodzaju emocji i wywoływanych przez nie działań. Ocena regionalnych aspektów spokoju społecznego czy poparcia politycznego to domena politologii, socjologii władzy i geografii politycznej. Kompetencja w tej dziedzinie jest niezbędna dla właściwej ewaluacji tych przedsięwzięć polityki regionalnej, które można uznać za haracz.

#### 4. Uzasadnienie ewaluacji

Przyczyny podejmowania ewaluacji polityki regionalnej są powszechnie znane i uznawane za zasadne. Zazwyczaj łączy się je w cztery grupy:

- zwiększenie efektywności polityki regionalnej;
- uzasadnienie wydatków ponoszonych w jej ramach;
- usprawnienie zarządzania programami regionalnymi;
- weryfikacja założeń polityki regionalnej.

Można się wprawdzie zastanawiać, która z nich jest najbardziej istotna, ale w rzeczywistości każda ma inne korzenie i wywodzi się z innego kręgu niedomagań polityki regionalnej. Niewątpliwie znaczna część regionalnie uzasadnianych alokacji i redystrybucji funduszy publicznych jest rozkradana i marnowana. Do największych porażek w tej dziedzinie należą programy wsparcia włoskiego Mezzogiorno i niemieckich Neue Länder. Potrzeba poprawy efektywności jest ewidentna. Ewaluacja jest właściwą metodą oceny efektywności ekonomicznej polityki regionalnej.

Wiąże się to z polityczną potrzebą uzasadniania ponoszonych wydatków. Jest to rezultat pewnego osłabienia finansów publicznych w wielu krajach wysoko rozwiniętych oraz ich trudnej sytuacji w krajach „świeżego” kapitalizmu, a także katastrofy w krajach ubogich lub wręcz braku w państwach „upadłych”. Poza tym społeczeństwa stają się w coraz większym stopniu obywatelskie w efekcie rozszerzania się demokracji. Wzrasta także poziom edukacji i dostępności do informacji wskutek coraz lepszego dostępu do nowych mediów. Wszystko to wymusza lepsze uzasadnianie i przejrzystość dysponowania publicznymi funduszami. Wydaje się, że w tej dziedzinie narzędzia ewaluacyjne mogą zaoferować najwyższą „wartość dodaną”. Pytanie o cel działania publicznego jest kluczowym pytaniem ewaluacyjnym.

Konieczność lepszego zarządzania wynika z przenoszenia do sfery publicznej zasad funkcjonowania nie tylko biznesu, lecz również organizacji pozarządowych. Współczesne państwo, w tym władze regionalne, muszą konkurować pod względem sprawności z sektorem prywatnym i pozarządowym. Łącznie stanowią one trzy filary instytucjonalne współczesnego społeczeństwa. Ewaluacja oferuje liczne narzędzia oceny efektywności sfery publicznej.

Niewątpliwie niezbędna jest również weryfikacja założeń polityki regionalnej. Oczywiście, doświadczenia ewaluacji dotychczasowych przedsięwzięć regionalnych mogą być pomocne. Należy jednak pamiętać, że założenia wszelkiej polityki wymagają szerokiej debaty i formułowane są poza dziedziną polityki regionalnej.

## 5. Aspekt polityczny ewaluacji

Ewaluacja interwencji publicznej pojawiła się po II wojnie światowej w Stanach Zjednoczonych. Stopniowo była przyjmowana w Europie Zachodniej jako składnik *welfare state*. Szczególne zainteresowanie i rozpowszechnienie zawdzięcza jednak Unii Europejskiej. U jej podstaw leżała polityczna potrzeba przejrzystości wydatkowania środków publicznych, która sprowadza się jednak do audytu finansowego i kontroli praworządności. Ewaluacja wspomaga również sprawne zarządzanie instytucjami i programami interwencyjnymi.

Podejmując ewaluację polityki regionalnej należy pamiętać, że jest to przede wszystkim polityka, czyli sfera działalności niepoddającej się wyłącznie ocenom racjonalnym, moralnym czy prawnym. W polityce nie chodzi o prawdę, dobro, sprawiedliwość ani prawo. W polityce chodzi o władzę. Należy również pamiętać, że to legalnie funkcjonujące władze są instytucją zlecającą badanie ewaluacyjne. Ewaluacja ma służyć lepszemu polityce. Każdy polityk regionalny lub krajowy, odpowiedzialny za jakąś dziedzinę polityki regionalnej, ma prawo oczekiwać wsparcia i dobrych rad, a nie pryncypialnej krytyki i zarzutów. Ewaluacja nie jest ani państwową, ani obywatelską, ani medialną kontrolą, a ewaluatorzy nie są śledczymi. Stosują kryteria oceny zgodne ze swoją merytoryczną i moralną kompetencją, lecz zawsze muszą stać po stronie podmiotu realizującego politykę regionalną. Nie są jej bezstronnymi sędziami, lecz dobrymi radcami i spolegliwymi opiekunami. Kto tego nie akceptuje, nie powinien podejmować się ewaluacji. Praktyka przedsięwzięć ewaluacyjnych pokazuje, że brak zaufania między ewaluatorami a osobami odpowiedzialnymi za przedmiot ewaluacji wręcz uniemożliwia jej poprawne przeprowadzenie.

## 6. Aspekt poznawczy ewaluacji

W aspekcie poznawczym, który wcale nie jest najistotniejszy, ewaluacja polityki regionalnej jest próbą wzbogacenia, weryfikacji i uzgodnienia wiedzy na temat znaczenia interwencji publicznej dla funkcjonowania i rozwoju regionów. Ewaluacja dotyczy zarówno sfery sterowania (interwencji), jak sfery realnej (skutków interwencji). Zasadnicze pytanie ewaluacyjne dotyczy celowości interwencji w kontekście porównania funkcjonowania i rozwoju regionu pod wpływem interwencji publicznej i bez tej interwencji. Ewaluacji dokonuje się przed podjęciem interwencji (*ex ante*), w jej trakcie (*mid-term* lub *on-going*) i po jej zakończeniu (*ex post*). Każda z tych trzech rodzajów ewaluacji ma inny status poznawczy i metodologiczny.

Ewaluacja *ex ante* wspiera decyzję o podejmowaniu lub niepodjęciu określonego rodzaju interwencji. Ewaluacja *on-going* umożliwia pewne korekty w interwencji. Ewaluacja *ex-post* daje doświadczenie i wiedzę przydatną w innych sytuacjach, lecz niewiele dającą określönemu regionowi lub określönemu sferze o znaczeniu regionalnym. Widać tu paradoksy poznawcze ewaluacji, których nie należy ukrywać. Niepodjęcie działania wskutek negatywnej oceny *ex-ante* uniemożliwia kolejne oceny i przeprowadzenie pełnej ewaluacji. Ewaluacja *on-going* umożliwia modyfikacje i zmiany, które jednak unieważniają część ewaluacji *ex-ante*. Ewaluacja *ex-post* może, co prawda, zawierać wiele krytycznych wniosków, ale w konkretnej sytuacji niewiele to zmieni. Sukces ma wielu ojców, a klęska jest sierotą i polityka regionalna od tej reguły nie odstaje.

Ewaluacja dostarcza wartościowej wiedzy o przebiegu interwencji regionalnych (jeśli spełniony zostanie warunek wzajemnego zaufania) i jej skutkach. Wadą tej wiedzy jest ograniczona stosowalność i możliwość rozpowszechnienia. Ograniczona stosowalność wynika przede wszystkim z unikatowości i niepowtarzalności wielu procesów społeczno-gospodarczych w ich wymiarze regionalnym. Ograniczona możliwość rozpowszechniania wynika głównie z omówionych wyżej uwarunkowań politycznych. Pod względem poznawczym najbardziej korzystają na ewaluacji, jak się wydaje, sami ewaluatorzy. Uczestnictwo w ewaluacji jest ważnym składnikiem kompetencji współczesnego regionalisty. Bez wiedzy zdobywanej w trakcie ewaluacji nie można zrozumieć współczesnej polityki regionalnej (ani innych sfer działalności publicznej poddawanych ewaluacji). Wiedza ta jest niewątpliwie źródłem formułowania nowych pytań i hipotez, które są poddawane weryfikacji w standardowych procedurach naukowych.

## 7. Monitoring interwencji publicznej

W szerokim znaczeniu monitoring interwencji publicznej to stała obserwacja istotnych dla podmiotu interweniującego i obserwującego zjawisk i procesów zachodzących w dziedzinie lub/i na obszarze, które obejmuje ta interwencja, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między działaniami publicznymi a funkcjonowaniem i rozwojem. Zgodnie z węższą definicją stosowaną w Unii Europejskiej w kontekście funduszy strukturalnych, *monitoring* jest elementem zarządzania środkami publicznymi, mającym na celu zapewnienie prawidłowości i wydajności wdrażania programów finansowanych z tych środków. Dokonuje się tego przez zbieranie wiarygodnych danych o tych programach i skutkach ich realizacji, porównywanie ich z zakładanymi wskaźnikami oraz podejmowanie, z udziałem partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych decyzji o zmianach w tych programach. Zinstytucjonalizowany monitoring regionalny jest warunkiem niezbędnym prawidłowej ewaluacji polityki regionalnej. Wszystkie kraje prowadzące poważną politykę regionalną (tzn. nie będące państwami-regionami lub państwami-miastami) taki monitoring mają lub go tworzą. Polska jest jedynym wyjątkiem, ale ten kompromitujący fakt nie jest przedmiotem rozważań.

## 8. Ewaluacja wymogiem UE

W każdym z krajów europejskich ewaluacja polityki regionalnej ma własną specyfikę.

Ewaluacja realizacji programów współfinansowanych z funduszy UE jest wymogiem i standardem. Opracowano w tym zakresie wytyczne i podręczniki (por. wybór zamieszczony z spisie literatury). Istnieje rozległa literatura przedmiotu i funkcjonują stowarzyszenia i organizacje wspierające i propagujące ewaluację. Ewaluacja powiązana jest z monitoringiem programów oraz ich audytem finansowym (Dutkowski 2005).

Procedury ewaluacji są sformalizowane. Powstają instytucje oferujące usługi w zakresie ewaluacji i zawód ewaluatora. Obowiązkowa ewaluacja programów unijnych powoduje jej rozpowszechnienie w całej polityce regionalnej danego kraju. Również w Polsce ewaluacja polityki regionalnej *sensu stricto* jest efektem jej prawie całkowitego uzależnienia od funduszy strukturalnych UE. Poniżej przedstawiono niewielki przykład ewaluacji, wykonanej w związku z implementacją funduszy strukturalnych w Polsce.

## 9. Przykład ewaluacji RPO w Polsce

Autor opracowania był w 2006 r. uczestnikiem przedsięwzięcia ewaluacyjnego przeprowadzonego w 2006 r. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) przez firmę doradczą WYG. Przedsięwzięcie polegało na szacunkowej ocenie projektów *Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)* i *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (na lata 2007-2013)*. Do autora należała ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania, czyli systemu monitoringu, a zwłaszcza wskaźników realizacji celów.

Ewaluacja została przeprowadzona w następujących uwarunkowaniach:

- zmiany w systemie programowania wsparcia na szczeblu centralnym;
- niezakończenie prac nad RPO w momencie rozpoczęcia oceny;
- zmiany wersji ocenianych RPO w trakcie przeprowadzania oceny;
- późne pojawienie się prognoz rezultatów RPO na podstawie modelu HERMIN;
- powstanie w trakcie ewaluacji listy wskaźników rezultatu wymaganych przez UE;
- powołanie przez MRR i podjęcie prac przez grupę roboczą ds. wskaźników.

Uwarunkowania te silnie wpłynęły na przebieg samej ewaluacji, powodując liczne modyfikacje założonego harmonogramu prac. Najważniejsze okazało się wytworzenie atmosfery zrozumienia istoty ewaluacji i zaufania między ewaluatorami a regionalnymi zespołami ds. wskaźników. Wszędzie tam, gdzie takiego porozumienia nie było, zespoły regionalne miały poważne problemy ze zbudowaniem właściwego systemu wskaźników.

W trakcie ewaluacji postawiono następujące pytania ewaluacyjne:

- Czy zdefiniowane wskaźniki są poprawne i uzasadnione merytorycznie?
- Czy wskaźniki przedstawione w programie są logicznie powiązane z celami i priorytetami?
- Czy związki przyczynowo-skutkowe między produktami, rezultatami i oddziaływaniami zostały prawidłowo zdefiniowane?
- Czy zdefiniowane wskaźniki są spójne w obrębie programu oraz ze wskaźnikami zawartymi w NSRO?
- Czy zdefiniowane wskaźniki są mierzalne, dostępne, a koszt ich pozyskania nie jest nadmierny?
- Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę do przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania programu operacyjnego?

- Czy w świetle zapisów programu operacyjnego (biorąc pod uwagę alokacje finansowe) wartości docelowe są realne i jaka jest szansa ich osiągnięcia?
- Jaki będzie szacowany wpływ programu na realizację celów Strategii Lizbońskiej?
- Jaki będzie szacowany wpływ programu na spójność terytorialną obszaru objętego wsparciem?

Zastosowano następujące kryteria oceny proponowanych w RPO wskaźników kwantyfikujących priorytety:

- kwantyfikowalność zamierzeń RPO ze względu na dziedzinę oddziaływania;
- kompletność wskaźników w kontekście przedmiotowym, czyli względem składników RPO;
- kompletność wskaźników w kontekście metodycznym, czyli względem kryteriów oceny realizacji RPO: trafności, skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności;
- trafność przyjętych wskaźników;
- możliwości techniczne, dokładności i częstotliwości pomiaru;
- zgodność wskaźników ze wskaźnikami przyjętymi w najważniejszych dokumentach strategicznych poziomu wspólnotowego, krajowego i regionalnego (Strategia Lizbońska, Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Strategia Województwa, Strategie Sektorowe);
- spójność wskaźników w obrębie RPO;
- realność zakładanych w RPO wartości docelowych.

W efekcie sformułowano następujący postulowany model wskaźników realizacji RPO:

- wskaźniki wymagane przez UE na potrzeby sprawozdawczości;
- wskaźniki kontekstowe uzgodnione w trakcie prac grupy roboczej;
- miernik i wskaźniki celu głównego;
- wskaźniki produktu i rezultatu dla priorytetów (kluczowych projektów)
- wskaźniki oddziaływania dla celów szczegółowych (z listy wskaźników kontekstowych ewentualnie uzupełnionych wskaźnikami specyficznymi).

Jako miernik celu głównego każdego z RPO zaproponowano PKB wg PPU w PLN i Euro oraz następujące wskaźniki, rejestrujące stan i zmiany:

- PKB na mieszkańca wg PPU w PLN i Euro;
- PKB na mieszkańca wg PPU w PLN w relacji do Polski;
- PKB na mieszkańca wg PPU w Euro w relacji do UE 25/27;
- wskaźnik zatrudnienia;
- stopa bezrobocia.

## Podsumowanie – otwarte problemy ewaluacji

Zamiast podsumowania, które ze względu na skrótowy i dyskusyjny charakter opracowania musiałoby mieć formę bardzo lakoniczną, sformułowano istotne, zdaniem autora, i ciągle otwarte problemy ewaluacji:

- Jakie powinny być kryteria (proceduralne, formalne, metodyczne, merytoryczne, „paradygmatyczne”) ewaluacji i kto powinien je formułować?
- Jaki jest sens pojęcia i jakie są kryteria spójności w polityce regionalnej?
- Jaka powinna być relacja między ewaluacją sfery sterowania (interwencja) a ewaluacją sfery realnej (skutki interwencji)?
- Czy zasady, wartości i cele polityki regionalnej mogą podlegać ewaluacji?
- Czy ewaluacja i ewaluatorzy powinny podlegać ewaluacji?

## Literatura

- Common Guidelines for Monitoring and Evaluation*. European Commission. OPOCE. Luxembourg, 1995.
- Dutkowski M., 2004, *Problemy diagnozowania obszarów rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*. Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Dutkowski M., 2005, *Ocena kwantyfikacji celów wstępnego projektu Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Indicators for Monitoring and Evaluation: a Practical Guide, The New Programming Period, 2007-2013*. Methodological Working Papers, Draft Working Paper [X].
- Indicators for Monitoring and Evaluation: An Issue Paper*. EU Commission. 2005, Brussels.
- The Guide – Evaluation of Socio-economic Development*, Tavistock Institute in association with GHK and IRS, London, 2003.
- The New Programming Period, 2007-2013*, Methodological Working Papers Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation.
- The New Programming Period, 2007-2013*, Methodological Working Papers Draft Working Paper Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide.
- Working Paper 1: *Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents*. Document of the Commission Services (DG for Regional Policy).
- Working Paper 2: *The Ex Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions*. Document of the Commission Services (DG for Regional Policy).
- Working Paper 3: *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*. Document of the Commission Services. DG for Regional Policy, Brussels.