

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

297

Rola podmiotów sektora publicznego, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w kreowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju



Redaktorzy naukowi

Jacek Adamek

Teresa Orzeszko



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-334-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Bartosz Bartniczak: Pomoc publiczna jako instrument wspierający ochronę środowiska w Polsce.....	13
Szymon Bryndziak: Wybrane preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych a nierówności społeczne.....	23
Dorota Burzyńska: Bariery implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.....	32
Anna Doś: Analiza skłonności mieszkańców województwa śląskiego do ponoszenia kosztów ograniczenia zużycia zasobów naturalnych.....	41
Justyna Dyduch: Wpływ przychodów ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii na sytuację finansową wybranych przedsiębiorstw	51
Krzysztof Dziadek: Rola ewaluacji w dystrybucji środków pomocowych z Unii Europejskiej.....	62
Aleksandra Ferens: Rachunkowość jako system pomiaru dokonań jednostki gospodarczej w środowisku przyrodniczym.....	72
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: Zróżnicowanie kosztów pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	83
Katarzyna Goldman: Analiza płynności finansowej z uwzględnieniem strategii dochód–ryzyko.....	92
Wojciech Hasik: Wartość godziwa w kontekście zrównoważonego rozwoju.	102
Beata Iwasieczko: Ład korporacyjny w warunkach zrównoważonego wzrostu a rachunkowość.....	109
Wiesław Janik: Polityka klimatyczna UE jako czynnik kosztotwórczy produkcji energii elektrycznej	118
Angelika Kaczmarczyk: Mała przedsiębiorczość a jednostki samorządu terytorialnego	127
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.....	136
Dariusz Kielczewski: Zielone zamówienia publiczne jako przejaw działań finansowych sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju	147
Anna Kobialka, Elżbieta Kołodziej: Wpływ polityki podatkowej gmin na rozwój regionu na przykładzie województwa lubelskiego.....	156
Joanna Koczar: Społeczna odpowiedzialność biznesu a rosyjskie społeczeństwo	166

Bożena Kolosowska, Agnieszka Huterska: Wpływ działań społecznie odpowiedzialnych na redukcję kosztów operacyjnych na przykładzie wybranych spółek giełdowych należących do RESPECT Index	176
Dariusz Kotarski: Zrównoważony rozwój uzdrowiska a realizacja funkcji zaspokajania potrzeb zdrowotnych	186
Barbara Kryk: Analiza kosztów i korzyści w ocenie efektywności ekologicznej i społecznej.....	195
Alina Kulczyk-Dynowska: Inwestycje infrastrukturalne Karkonoskiego Parku Narodowego a zrównoważony rozwój obszaru.....	205
Agnieszka Lorek: Finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi	215
Dorota Michalak: Zarządzanie ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego na przykładzie branży budowlanej. Analiza dostępnych instrumentów zabezpieczających.....	224
Monika Myszowska: Nierówności społeczne a ulgi w polskim systemie podatkowym – przykład ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych	234
Marek Ossowski: Idea ośrodków odpowiedzialności a społeczna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych.....	243
Katarzyna Piotrowska: Innowacje a rachunkowość.....	254
Marta Postuła: Korekta fiskalna narzędziem utrzymywania finansów publicznych w równowadze.....	263
Michał Ptak: Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych.....	273
Paulina Sławińska: Wpływ ulg podatkowych na pogłębienie nierówności społecznych w Polsce	282
Ewa Spigarska: Świadomość społeczna mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wspólnot mieszkaniowych.....	290
Katarzyna Strzała-Osuch, Olexandr Petushyns'ky: Społeczno-ekonomiczno-środowiskowe koszty i korzyści wydobywania gazu łupkowego w Polsce na tle doświadczeń amerykańskich	300
Piotr Szczypa: Strategiczna karta wyników jako narzędzie rachunkowości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa – aspekty proekologiczne.....	310
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego	319
Damian Walczak: Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	328
Joanna Wieczorek: Rachunek kosztów działań usług medycznych jako podstawa wyboru efektywnych kontraktów.....	337
Stanisław Wieteska: Realizacja idei zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w latach 2000-2011	347

Jolanta Wiśniewska: Badanie sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw	358
Izabela Witzak: Znaczenie strategii zarządzania kapitałem obrotowym firmy	368
Wojciech Zbaraszewski: Finansowanie obszarów chronionych w Federacji Rosyjskiej	378
Dagmara K. Zuzek: Teoria a praktyka wobec koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.....	387

Summaries

Bartosz Bartniczak: State aid as an instrument supporting environmental protection in Poland	22
Szymon Bryndziak: Selected tax expenditures in personal income tax in the context of social inequalities	31
Dorota Burzyńska: Barriers of implementing the concept of performance budget in local government units	40
Anna Doś: Analysis of Silesia inhabitants propensity to bear the costs of limiting natural resources exploitation.....	50
Justyna Dyduch: Influence of revenues from sales of energy certificates on the financial situation of selected enterprises.....	61
Krzysztof Dziadek: The role of evaluation in the distribution of EU funds... ..	71
Aleksandra Ferens: Accounting as a system for measuring achievements of business entity in natural environment.....	82
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: The diversification of labour costs in Poland and the European Union in the conditions of sustainable development.....	91
Katarzyna Goldman: Financial liquidity analysis including risk-return strategy	101
Wojciech Hasik: Fair value in the context of sustainable development	108
Beata Iwasieczko: Corporate governance in terms of sustainable growth and accounting.....	117
Wiesław Janik: Climate policy of the European Union as a cost-generating factor in electricity production	126
Angelika Kaczmarczyk: Small enterprises and local government	135
Anna Katola: The role of local government in the sustainable development of rural areas	146
Dariusz Kielczewski: Green public procurement as a manifestation of financial activities of public sector for sustainable development.....	155
Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej: Impact of communes fiscal policy on regional development basing upon Lublin Voivodeship.....	165

Joanna Koczar: Corporate social responsibility versus Russian society.....	175
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: The influence of socially responsible actions on reduction of operational costs performed by selected public limited companies listed on the RESPECT Index	185
Dariusz Kotarski: Sustainable development of spas and a function of meeting health needs	194
Barbara Kryk: Cost-Benefit Analysis in the assessment of the environmental and social effectiveness	204
Alina Kulczyk-Dynowska: Infrastructural investments of the Karkonosze National Park vs. sustainable development of the area.....	214
Agnieszka Lorek: Financing of municipal waste system	223
Dorota Michalak: Weather risk management in companies in Łódź region as an example of the construction industry. An analysis of available hedging instruments	232
Monika Myszkowska: Social inequalities and the reliefs in the Polish tax system – example of child-rearing allowance in personal income tax.....	242
Marek Ossowski: Idea of responsibility centers vs. corporate social responsibility	253
Katarzyna Piotrowska: Innovation and accounting	262
Marta Postuła: Fiscal adjustment as a tool for public finance balance maintenance.....	272
Michał Ptak: Measures for internalizing external costs of greenhouse gas emissions.....	281
Paulina Sławińska: Impact of tax reliefs on deepening of social inequalities in Poland	289
Ewa Spigarska: The citizens' public awareness of waste management on the example of housing associations.....	299
Katarzyna Strzala-Osuch, Olexandr Petushyns'ky: Socio-economic and environmental costs and benefits of shale gas extraction in the context of American experience.....	308
Piotr Szczypa: Balanced Scorecard as a corporate social responsibility accountancy tool – proecological aspects.....	318
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: The concepts of sustainable development and balancing of development for financing needs by local authorities of Łódź Voivodeship.....	327
Damian Walczak: European Union funds in farms as an important element of sustainable development of rural areas in Poland	336
Joanna Wiczorek: Activity-Based Costing of medical services as a basis for choosing of effective medical contracts	346
Stanisław Wieteska: The implementation of sustainable development in the area of waste management in Poland in the years 2000-2011	357

Jolanta Wiśniewska: Research of small and medium enterprises financial reports	367
Izabela Witzak: The role of working capital policy management	377
Wojciech Zbaraszewski: Financing protected areas in Russia.....	386
Dagmara K. Zuzek: Theory and practice towards Corporate Social Responsibility of small and medium enterprises	395

Krzysztof Dziadek

Politechnika Koszalińska

ROLA EWALUACJI W DYSTRYBUCJI ŚRODKÓW POMOCOWYCH Z UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W artykule wyjaśniono istotę i znaczenie badań ewaluacyjnych w zarządzaniu funduszami europejskimi. Liczne analizy badań wskazują, iż polskie ewaluacje, pomimo trudności, jakie pojawiły się na początku, dostarczają użytecznej wiedzy na temat prowadzonych interwencji publicznych współfinansowanych z funduszy europejskich. Wiedza ta jest zorientowana na bieżący okres programowania i odnajduje zastosowanie głównie w korygowaniu bieżących działań, procesów, mechanizmów w kierunku usprawniania absorpcji środków finansowych z UE.

Słowa kluczowe: ewaluacja, rola badań ewaluacyjnych, fundusze europejskie.

1. Wstęp

Polityka spójności (zwana również polityką regionalną) jest podstawą integracji Unii Europejskiej (UE). Jest ona pomocna przy inicjowaniu działań zmierzających do eliminacji różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym między krajami członkowskimi „starej” i „nowej” Unii, co w konsekwencji powinno się przyczynić do zapewnienia możliwości czerpania jednakowych korzyści z uczestnictwa w jednolitym rynku europejskim.

Obecnie w polityce regionalnej odchodzi się od postrzegania jej wyłącznie przez pryzmat funkcji wyrównawczej, polegającej na redystrybucji funduszy na zasadzie członkowskiej solidarności, na rzecz zwiększania konkurencyjności podmiotów gospodarczych i regionów UE poprzez zapewnienie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy¹. W wyniku powiązania polityki spójności z odnowioną strategią lizbońską wskazane zostały kierunki priorytetowe finansowania inicjatyw wspólnotowych, które mają promować przede wszystkim inwestycje związane z pracami badawczo-rozwojowymi, wzrostem konkurencyjności przedsiębiorstw (szczególnie MSP), a także rozwojem kapitału ludzkiego, uwzględniając przy tym jednocześnie potrzebę zachowania równowagi w środowisku naturalnym.

¹ P. Kubera, *Pomoc inwestycyjna dla przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 35.

Należy podkreślić, iż istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowości i skuteczności podejmowanych interwencji w ramach środków unijnych mają badania ewaluacyjne, których rola jest przedstawiana w literaturze w sposób niejednoznaczny.

Celem artykułu jest przedstawienie ewaluacji jako kluczowego narzędzia wspomagającego prawidłową realizację założeń w unijnej polityce spójności. Dla osiągnięcia tak sformułowanego celu dokonano przeglądu definicji ewaluacji prezentowanych w literaturze przedmiotu, zaprezentowano typy i funkcje ewaluacji oraz wskazano wartość informacyjną polskich raportów ewaluacyjnych dotyczących perspektywy finansowej 2004-2006 i 2007-2013.

2. Istota badań ewaluacyjnych

Aby zrozumieć, czym jest ewaluacja, warto przyjrzeć się bliżej definicjom tego terminu. W tab. 1 zestawiono różne podejścia do definiowania tego pojęcia reprezentowane przez Bank Światowy, OECD i Komisję Europejską. Instytucje te mają bogate doświadczenie z zakresu realizacji pomocy publicznej oraz jej ewaluacji.

Tabela 1. Definicja ewaluacji według wybranych międzynarodowych organizacji prowadzących szeroko zakrojone interwencje publiczne

Źródło	Definicja terminu „ewaluacja”
Bank Światowy	Systematyczna i obiektywna ocena realizowanego bądź zakończonego projektu, programu lub polityki, ich kształtu, procesu wdrażania oraz rezultatów. Jej celem jest zweryfikowanie trafności podjętej interwencji, w jakim stopniu wypełniła ona założone cele, czy była prowadzona efektywnie, wydajnie oraz czy efekty są trwałe
OECD	Wiarygodne i przejrzyste badania, które opierając się na obiektywnych podstawach, oceniają wdrażanie i efekty polityk, programów, projektów. Tym samym przyczyniają się do wzmacniania odpowiedzialności działań [Banku] oraz pomagają wyciągać wnioski i doskonalić przyszłe interwencje
Komisja Europejska	Ocena działań publicznych w zależności od rezultatów, oddziaływania i potrzeb, które mają zaspokoić. Okresowa ocena efektywności (<i>efficiency</i>), skuteczności (<i>effectiveness</i>), wpływu (<i>impact</i>), trwałości (<i>sustainability</i>) i trafności (<i>relevance</i>) projektu w kontekście wskazanych celów; jest ona zwykle przeprowadzona w niezależnym badaniu w celu wyciągnięcia wniosków, usprawniających podejmowanie przyszłych decyzji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Independent Evaluation Group – Overview, World Bank 2008, za: K. Olejniczak, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lezdion, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 21; OECD, *Glossary of statistical terms*, 2007, s. 270, <http://stats.oecd.org/glossary/download.asp> (dostęp: 22.02.2013); European Commission, *Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission services*, DG-BUDGET, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s. 9; European Commission, *Project Cycle Management Guidelines, Aid Delivery Methods*, Vol. 1, Brussels 2004, s. 139.

Jak podkreśla K. Olejniczak, postrzeganie ewaluacji wyłącznie przez pryzmat oceny jest obciążone znacznym błędem, gdyż ewaluacja jest złożonym procesem, w którym ocena może, ale nie musi, stanowić jeden z elementów tego procesu². Autor określa ewaluację jako „użycie zróżnicowanych metod badań społeczno-ekonomicznych do systematycznego zbierania danych, analizy, interpretacji, oceny i informowania o jakości i wartości programów pomocowych”³.

W kontekście rozwoju narodowego, regionalnego oraz instytucjonalnego L. Korporowicz podkreśla, iż ewaluacja nie jest jedynie pomiarem parametrów skuteczności i jakości działań, ale szerzej, powinna być stymulatorem synergii podstawowych komponentów decydujących o powodzeniu strategii rozwojowych: zasobów (materialnych, organizacyjnych i społecznych), kompetencji (wiedzy, umiejętności, postaw) oraz procesów (decydują o możliwościach i sposobach użycia dwóch poprzednich komponentów)⁴.

Z przedstawionych definicji płynie kilka wniosków dotyczących tego, czym w istocie jest ewaluacja i co należy przyjąć za podstawowy jej produkt. Po pierwsze, jest to złożony proces obejmujący zbieranie danych, analizę, interpretację, konstruktywną ocenę oraz dyfuzję zdobytej wiedzy na temat planowanej, wdrażanej lub zakończonej szeroko rozumianej interwencji publicznej (pojęcie to obejmuje poziom projektu, programu, jak i szerzej polityki). Po drugie, jest to narzędzie analityczne wykorzystujące metodologię stosowaną w naukach społeczno-ekonomicznych, a więc dostarcza naukowo potwierdzonych dowodów świadczących o spełnieniu (lub niespełnieniu) przez interwencję publiczną ustalonych wcześniej celów, kryteriów, efektów. Po trzecie, efekty prac ewaluacyjnych powinny sprzyjać procesom uczenia się, zdobywania, gromadzenia i przekazywania wiedzy na temat dobrych praktyk w zakresie zarządzania środkami pomocowymi. Po czwarte, wiedza uzyskana z ewaluacji może być wykorzystana w szerszym wymiarze społeczno-ekonomicznym, przyczyniając się tym samym do rozwoju i wzmocnienia konkurencyjności instytucji, regionu, obszaru, kraju, a także wspólnoty państw.

3. Typologia ewaluacji programów wspieranych funduszami UE

W świetle zasad obowiązujących w unijnej perspektywie budżetowej 2007-2013 celem prac ewaluacyjnych jest poprawa jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych, które dotyczą dane państwa członkowskie

² K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 16.

³ Tamże, s. 21.

⁴ L. Korporowicz, *Współczesne koncepcje ewaluacji w kontekście wyzwań rozwoju regionalnego*, [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009, s. 15.

i regiony⁵. Dla zapewnienia realizacji tych celów powinny być prowadzone prace ewaluacyjne, wspierane systemem monitorowania.

Podejście w zakresie ewaluacji, proponowane przez UE, jest ściśle związane z cyklem życia interwencji publicznej. Zgodnie z tą koncepcją wyróżnia się ewaluacje *ex ante* (prowadzone przed otwarciem programu), ewaluacje *on-going* (ewaluacje bieżące, które są podejmowane w trakcie realizacji programu) i ewaluacje *ex post* (przeprowadzane po zamknięciu programu). Odpowiedzialność za przeprowadzenie ewaluacji *ex ante* i *on-going* spoczywa na administracjach państw członkowskich, natomiast za ewaluacje *ex post* odpowiada Komisja Europejska.

Ewaluacja *ex ante*, ogólnie ujmując, ma zapewnić podstawy i uzasadnienie podjęcia inicjatywy wspieranej środkami unijnymi. Zgodnie z zapisami Rozporządzenia nr 1083/2006 tego typu ewaluacja powinna umożliwiać⁶:

- odpowiednią alokację środków finansowych pochodzących z budżetu unijnego,
- identyfikację i ocenę potencjału rozwojowego, zakładanych celów, przewidywanych rezultatów, wartości docelowych oraz ich zgodności z regionalną strategią, priorytetami UE oraz wnioskami z poprzedniego okresu programowania,
- oszacowanie wspólnotowej wartości dodanej,
- poprawę jakości programowania, procedur wdrażania, monitorowania, ewaluacji i zarządzania finansowego.

Inne źródło unijne wskazuje, że głównym celem ewaluacji *ex ante* nie jest osąd, czy interwencja publiczna powinna być uruchomiona, czy nie. Ewaluator powinien się skupiać na tym, jak sformułować inicjatywę i jak nią zarządzać, aby osiągnąć wyznaczone cele, a także musi oszacować pożądaną poziom kosztu zapewniającego uzyskanie zakładanego wpływu programu⁷.

Ewaluacja *ex post* analizuje i podsumowuje to, co udało się osiągnąć w wyniku interwencji, a także pomaga zrozumieć przyczyny i skutki podjętych decyzji oraz zjawisk, na które decydent nie miał wpływu (tzw. efekty uboczne). Wskazania zawarte w Rozporządzeniu nr 1083/2006 określają, że tego typu ewaluacja ma na celu⁸:

- zbadanie stopnia wykorzystania zasobów, skuteczności oraz efektywności programowania funduszy i wpływu społeczno-gospodarczego,
- wyciągnięcie wniosków dla polityki spójności,
- analizę relacji przyczynowo-skutkowej między interwencją a efektami,
- zidentyfikowanie dobrych praktyk.

Zgodnie z logiką interwencji konkluzje płynące z prac ewaluacyjnych przeprowadzonych po zakończeniu interwencji w jednym cyklu programowym powinny być wykorzystane w następnym. Zakłada się, że ostateczne wyniki z ewaluacji *ex*

⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., art. 47 ust. 1.

⁶ Tamże, art. 48.

⁷ White Paper on European Governance, *Work area no 2, Report of the Working Group 2b: Evaluation and Transparency*, 2001, s. 8.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., art. 49.

post są dostępne po 2 lub 3 latach od zakończenia interwencji, jednak częściowe wnioski z tych badań powinny być wykorzystywane, łącznie z wynikami ewaluacji *ex ante*, w programowaniu kolejnego cyklu interwencji⁹. Niestety, takie założenie sprawdza się jedynie w teorii, ponieważ w praktyce funduszy strukturalnych w momencie udostępniania wniosków z ewaluacji *ex post* programy kolejnej edycji są już zwykle w 1/3 wdrożone. Zatem doskonalenie interwencji za pomocą ewaluacji *ex post* może dotyczyć jedynie dalszych edycji programu, przy czym dostępne są wówczas tylko ogólne wnioski badawcze (kierunek strategii, sens procedur). Należy również nadmienić, że kwestie programowania operacji zmieniają się zwykle w kolejnym cyklu interwencji, dlatego przełożenie wzorców i praktyk z poprzedniego okresu interwencji jest w dużej mierze ograniczone¹⁰.

Ewaluacja bieżąca, jak określa Rozporządzenie nr 1083/2006, może być przeprowadzona w dwóch przypadkach¹¹:

- w sytuacji, kiedy system monitorowania ujawnił znaczące rozbieżności od pierwotnych założeń programowych,
- gdy zgłaszane są wnioski o dokonanie powtórnego przeglądu programu spowodowane znaczącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, zmianami w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych, utrudnieniami w realizacji programu.

W przewodniku opublikowanym przez Komisję Europejską (KE) podaje się, iż głównym zadaniem ewaluacji *on-going* powinno być śledzenie w sposób ciągły implementacji programu oraz zmian w jego otoczeniu, w celu lepszego zrozumienia, analizy efektów i rezultatów oraz postępów w kierunku długoterminowego oddziaływania, a także w razie potrzeby proponowania usprawnień¹². Ewaluacja bieżąca współpracuje z systemem monitorowania interwencji i uzupełnia go. Monitoring gromadzi informacje o produktach, rezultatach, absorpcji finansowej oraz skuteczności mechanizmów wdrażania pomocy (aspekty operacyjne). Informacje te powinny być regularnie zbierane i wykorzystywane w ewaluacji *on-going*, która obserwuje, analizuje, wyjaśnia i raportuje zachodzące zmiany w programie w szerszym aniżeli system monitorowania kontekście – oddziaływania (aspekt strategiczny)¹³.

⁹ Regional Policy – InfoREGIO, *Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm (dostęp: 22.02.2013).

¹⁰ K. Olejniczak, *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, PARP, Warszawa 2007, s. 22.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006..., art. 33 i 48.

¹² European Commission, *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period, The New Programming Period 2007-2013*, Working Document No. 5, Brussels 2006, s. 6.

¹³ Tamże, s. 6.

4. Funkcje ewaluacji i wartość informacyjna raportów ewaluacyjnych

Badania ewaluacyjne odgrywają ważną rolę w kontekście zapewnienia prawidłowości i celowości wykorzystania funduszy europejskich. Próby uporządkowania funkcji ewaluacji podjęli M. Szałaj i K. Olejniczak.

M. Szałaj rozpatruje funkcje ewaluacji z punktu widzenia produktów, jakich ten proces dostarcza. Autor wyróżnia trzy funkcje badań ewaluacyjnych: poznawczą, formatywną i kontrolną. Charakterystykę wymienionych funkcji przedstawiono w tab. 2.

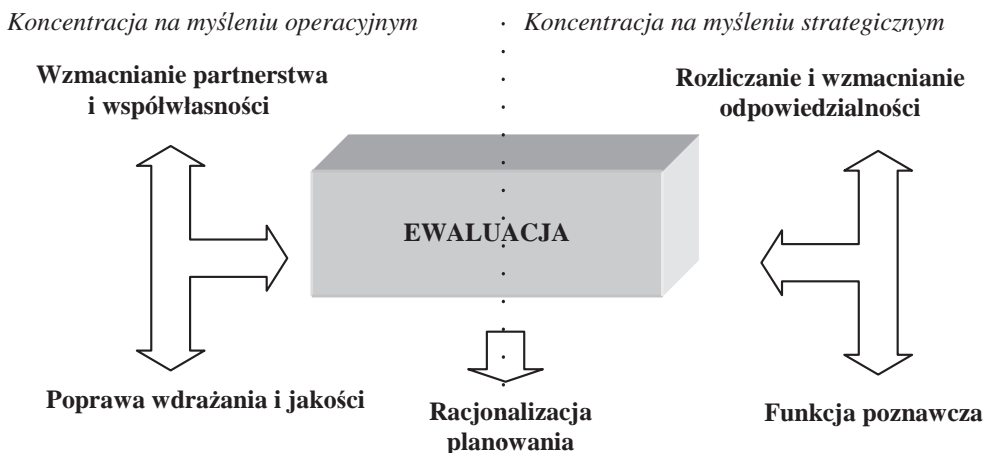
Inne spojrzenie na funkcje ewaluacji prezentuje K. Olejniczak. Autor wskazuje na pięć funkcji ewaluacji, z których dwie (wzmacnianie partnerstwa i współwłasności oraz poprawa wdrażania jakości) koncentrują się na myśleniu operacyjnym, natomiast kolejne dwie (rozliczanie i wzmacnianie odpowiedzialności oraz funkcja poznawcza) stoją w opozycji do dwóch poprzednich i skupiają się na aspektach strategicznych.

Tabela 2. Funkcje ewaluacji z punktu widzenia produktu będącego efektem badań ewaluacyjnych

Funkcja/ Produkt	Opis
Poznawcza / Wiedza	Ewaluacja jest użytecznym źródłem informacji, gdyż pozwala skupiać się na aspektach nieuchwytnych w dokumentach księgowych i sprawozdaniach monitoringowych. Dostarcza wiedzę na temat efektywności funkcjonowania instrumentów stosowanych wobec określonych problemów oraz wdrażanych w określonym kontekście społeczno-gospodarczym. Ponadto wyniki ewaluacji powinny stanowić znaczący wkład w programowaniu przyszłych polityk publicznych
Formatywna / Wsparcie doradcze	Wsparcie doradcze dotyczy kwestii kształtowania nowej perspektywy finansowej dla europejskiej polityki spójności (ewaluacja <i>ex ante</i>), jak i zmian w sposobie finansowania i kierunków lokowania instrumentów pomocy publicznej (ewaluacja <i>on-going</i> , ewaluacja <i>ex post</i>)
Kontrolna / Ochrona inte- resu społecz- nego	Zadaniem ewaluacji jest ochrona interesów społeczeństwa obywatelskiego i zapewnienie odpowiedzialności społecznej (<i>social accountability</i>) w sferze, gdzie merytokracja (władza urzędników i ekspertów) umyka klasycznym mechanizmom kontroli demokratycznej (nadzorowanie przez opinię publiczną)

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Szałaj, *Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna*, [w:] *Badania ewaluacyjne – Po co? Budowa przyszłości i regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2011, s. 63-67.

Zatem pojedyncze badanie ewaluacyjne nie może spełnić wszystkich funkcji jednocześnie. Wynika to z napięć występujących między niektórymi funkcjami. Neutralną pozycję w tej dualnej orientacji funkcji ewaluacji zajmuje funkcja racjonalizacji planowania. Ilustruje to rys. 1.



Rys. 1. Dualna orientacja funkcji ewaluacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 178.

W myśleniu operacyjnym ewaluacje skupiają się na usprawnianiu zarządzania, bieżącej pomocy uczestnikom programu oraz wzmocnieniu ich współpracy. W trakcie badań ewaluacyjnych panuje klimat sprzyjający dyskusjom na temat problemów, które pojawiły się podczas działań, oraz sposobów na ich wyeliminowanie¹⁴. Wyniki ewaluacji w postaci raportów i rekomendacji są skierowane na bieżący okres funkcjonowania interwencji, dlatego po jej zakończeniu wiedza w nich zawarta dezaktualizuje się (zmieniają się programy, procedury i wytyczne).

W myśleniu strategicznym ewaluacje zwracają uwagę na rozliczalność i odpowiedzialność podjętej interwencji przed fundatorami i opinią publiczną. Konkluzje zawarte w raportach i rekomendacjach zorientowane są na zewnątrz i mają przełożenie na przyszły okres programowania¹⁵. Kluczowy jest tutaj także szeroki aspekt uczenia się (wyjaśnianie przyczyn sukcesu lub porażki, wyciąganie wniosków dla przyszłych interwencji i ewaluacji, tworzenie baz danych użytecznych dla przyszłych interesariuszy ewaluacji).

Z badań nad funkcjonowaniem polityki spójności w latach 2004-2006 wynika, że instytucje odpowiedzialne za dystrybucję funduszy europejskich koncentrowały się przede wszystkim na kwestiach operacyjnych – sprawnym wydatkowaniu środków i doskonaleniu procedur wdrażania pomocy unijnej¹⁶. Takie podejście należy

¹⁴ K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji...*, s. 177-178.

¹⁵ Tamże, s. 178.

¹⁶ Zob. EGO s.c., *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, MRR, Warszawa 2010.

uznać za racjonalne z uwagi na początkowy brak sprawdzonych procedur wdrażania funduszy europejskich oraz niedoboru potencjału ewaluacyjnego. Należy jednak podkreślić, iż możliwość wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji prowadzonych w poprzedniej generacji programów pomocowych zawiera istotne ograniczenia. Po pierwsze, niesprawny system monitoringu rzeczowego (nadmiar wskaźników, brak spójności wskaźników na poziomie projektu i programu, niepowodzenie wdrożenia narzędzia informatycznego SIMIK 2004-2006) uniemożliwiał agregację danych oraz utrudniał ocenę oddziaływania konkretnych programów¹⁷. Po drugie, ewaluacje nie zawsze dostarczały na czas wniosków i rekomendacji umożliwiających eliminację zidentyfikowanych problemów (opóźnienie to wynikało m.in. ze słabej komunikacji na linii zlecający – wykonawca badania, braku danych, niskiego doświadczenia badawczego ewaluatorów, niewłaściwie precyzowanych zamówień badawczych). Należy zaznaczyć, że w rozwiązywaniu bieżących problemów administracje często wykorzystywały nie wyniki ewaluacji, lecz inne źródła wiedzy operacyjnej – dyskusje wewnętrzne (głównie *ad hoc*)¹⁸.

W bieżącej perspektywie finansowej wyciągnięto wnioski z niepowodzenia systemu monitorowania – obecnie opiera się on na kilku kluczowych wskaźnikach, funkcjonalnej platformie wprowadzania danych i agregacji wyników oraz sporządzania raportów¹⁹. Pozytywnie należy ocenić również działania Krajowej Jednostki Oceny²⁰ i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości²¹ w kierunku upowszechniania wiedzy zawartej w badaniach ewaluacyjnych (jednostki udostępniają za pośrednictwem Internetu bazy danych pełnotekstowych raportów ewaluacyjnych). Ponadto należy stwierdzić, że polskie ewaluacje bazują na stosunkowo rzetelnym warsztacie badawczym, dzięki czemu dostarczają ich odbiorcom wiarygodnych informacji²².

W związku z przystąpieniem na szczeblach regionalnych nowych jednostek uczestniczących w procesie dystrybucji funduszy europejskich, stworzeniem nowych zasad udzielania pomocy, dostępnością środków finansowych dla szerszej grupy beneficjentów można podejrzewać, iż w obecnym okresie programowym, podobnie jak w poprzednim, dominować będą ewaluacje tworzące wiedzę operacyjną.

¹⁷ Tamże, s. 124-126.

¹⁸ Tamże, s. 188.

¹⁹ K. Olejniczak, *Monitoring i ewaluacja*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, MRR, Warszawa 2012, s. 256.

²⁰ Baza raportów ewaluacyjnych Krajowej Jednostki Oceny: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Wyniki_badan.aspx (dostęp: 15.03.2013).

²¹ Baza raportów ewaluacyjnych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości: <http://www.parp.gov.pl/index/index/110> (dostęp: 15.03.2013).

²² Takiej oceny dokonali odbiorcy badań ewaluacyjnych – pracownicy administracji publicznej; zob. S. Bienias, I. Lewandowska, *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, MRR, Warszawa 2009, s. 164-165, za: K. Olejniczak, *Monitoring i ewaluacja...*, s. 256.

5. Podsumowanie

Badania ewaluacyjne są bardzo ważnym źródłem wiedzy na temat prowadzonych interwencji publicznych współfinansowanych funduszami europejskimi. Materiał zgromadzony w wyniku ewaluacji powinien być wykorzystywany podczas prowadzonych negocjacji i debat nad wydatkową stroną budżetu UE. Wyniki ewaluacji dostarczają bowiem rzetelnych dowodów potwierdzających, iż obrany kierunek zagospodarowania środków publicznych jest odpowiedni i należy go kontynuować. Poza tym koncentracja w pracach ewaluacyjnych na newralgicznych obszarach funkcjonowania pomocy publicznej umożliwia identyfikację i eliminację problemów pojawiających się w czasie funkcjonowania programu.

Doświadczenia polskich ewaluacji wskazują, że kluczową kwestią w wykorzystaniu konkluzji płynących z badań jest sprawny system monitorowania dokonań. Bez właściwie dobranych wskaźników, głównie ilościowych, powiązanych na poziomach programów i projektów, niemożliwa będzie (jakże istotna przy porównaniach) ocena oddziaływania pomocy publicznej.

Literatura

- Bienias S., Lewandowska I., *Evaluation Systems in the Visegrad Member States*, MRR, Warszawa 2009.
- EGO s.c., *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, MRR, Warszawa 2010.
- European Commission, *Evaluating EU activities – A practical guide for the Commission services*, DG-BUDGET, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004.
- European Commission, *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period, The New Programming Period 2007-2013*, Working Document No. 5, Brussels 2006.
- European Commission, *Project Cycle Management Guidelines, Aid Delivery Methods*, Vol. 1, Brussels 2004.
- Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Sprawne Państwo Program Ernst&Young, Warszawa 2008.
- Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD, 2002.
- Korporowicz L., *Współczesne koncepcje ewaluacji w kontekście wyzwań rozwoju regionalnego*, [w:] *Ewaluacja programów operacyjnych na poziomie regionalnym – teoria i praktyka*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2009.
- Kubera P., *Pomoc inwestycyjna dla przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- OECD, *Glossary of statistical terms*, 2007, s. 270, <http://stats.oecd.org/glossary/download.asp>, (dostęp: 22.02.2013).
- Olejniczak K., *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Uniwersytet Warszawski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Olejniczak K., *Monitoring i ewaluacja*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, MRR, Warszawa 2012.

- Olejniczak K., *Teoretyczne podstawy ewaluacji ex-post*, [w:] *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, red. A. Haber, PARP, Warszawa 2007.
- Regional Policy – InfoREGIO, *Evalsed: The resource for the evaluation of socio-economic development*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/index_en.htm (dostęp: 22.02.2013).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999, Dz.Urz. UE L Nr 210/2006.
- Szałaj M., *Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna*, [w:] *Badania ewaluacyjne – Po co? Budowa przyszłości i regionu*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2011
- White Paper on European Governance, *Work area no 2, Report of the Working Group 2b: Evaluation and Transparency*, 2001.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.
- Żuber P., Bienias S., *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, [w:] *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Śledzion, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.

THE ROLE OF EVALUATION IN THE DISTRIBUTION OF EU FUNDS

Summary: This paper explains the essence and importance of the evaluation with respect to the management of EU funds. Recent research indicates that Polish evaluations, despite the difficulties that have arisen at the beginning, provide useful knowledge about the issue of interventions co-financed from EU funds. This knowledge is focused on the recent programming period and it is mainly used in correcting current activities, processes, mechanisms in order to improve the absorption of EU funds.

Keywords: evaluation, role of evaluation research, EU funds.