David Hegarty

Ewaluacja funduszy strukturalnych w Irlandii[1]

Wprowadzenie

Niniejszy dokument opisuje zespół procedur i narzędzi wykorzystywanych w procesie ewaluacji funduszy strukturalnych w Irlandii od około dekady. Rozdział *Tło* prezentuje główne cechy trzech kolejnych programów Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW) dla Irlandii na lata 1989-1993, 1994-1999 oraz 2000-2006. Następny rozdział opisuje zmiany zachodzące w strukturach ewaluacji, z uwzględnieniem zarówno strony organizacyjnej, jak i roli ewaluacji w procesie zarządzania programami finansowanymi ze środków funduszy strukturalnych. Wątek ten jest uzupełniony w rozdziale kolejnym, który poświęcony jest rozwojowi w podejściu do procesu ewaluacji oraz źródłom zainteresowań ewaluatorów. Wartym podkreślenia aspektem w podejściu do procesu ewaluacji jest silny nacisk kładziony na kluczowe kwestie dotyczące finansowania różnego rodzaju inwestycji publicznych. Rozdział ostatni wyjaśnia jak ewaluacja wpłynęła na formułowanie strategii inwestycyjnych i alokację środków w ramach funduszy strukturalnych.

Tło

Począwszy od końca lat 80., Irlandia była odbiorcą znacznych środków w ramach funduszy strukturalnych. W trakcie okresów programowania 1989-1993 oraz 1994-1999 Irlandia była zaliczana do regionów objętych Celem 1. Wydatki wyniosły wówczas odpowiednio 4.2 mld € i 5.8 mld € i stanowiły 1,7 % średniego PKB z wszystkich tych lat. W obecnym okresie programowania 2000-2006, dwa regiony w Irlandii należą do regionów typu NUTS II. Są to: region Border, Midland and Western (BMW), który ma status regionu Celu 1 do 2006 r. oraz region Southern and Eastern (S&E), który kwalifikuje się do Celu 1 do 2005 r. jako region w trakcie transformacji. Włączając 4% rezerwę na wykonanie, łączna alokacja z funduszy strukturalnych dla Irlandii na lata 2000-2006 wynosi 3,2 mld € (równowartość około 0,4% PKB w 2001 r.)

[1] Niniejszy dokument stanowi materiał uzupełniający do prezentacji Davida Hegarty „Budowanie potencjału ewaluacyjnego – doświadczenie Irlandi". Została ona opracowana przez autora, wówczas szefa Jednostki Oceny NPR/PWW w Irlandii, na potrzeby V Konferencji Europejskiej nt. ewaluacji funduszy strukturalnych zorganizowanej przez Komisję Europejską w Budapeszcie w czerwcu 2003 r.

Gdy Irlandia należała do regionów objętych Celem 1, główny nacisk podczas obydwu okresów programowania był kładziony na długoterminowy wzrost potencjału gospodarki kraju i promocję gospodarczego zbliżenia Irlandii z Unią Europejską. Kolejnym celem było stawienie czoła brakowi równowagi na ówczesnym rynku pracy. Przejawiało się to w postaci ogromnych nakładów na rozwój zasobów ludzkich. (Stopa bezrobocia w Irlandii wynosiła średnio 14 % w ciągu I połowy lat 90., przy czym osoby trwale bezrobotne stanowiły 59 % wszystkich osób pozostających bez pracy). Pozytywny zwrot w irlandzkiej gospodarce, który nastąpił pod koniec lat 90. przyczynił się jednak do istotnej zmiany takiego stanu rzeczy. Podczas realizacji Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 1994-1999 wzrost gospodarczy w Irlandii, mierzony PKB, wyniósł średnio 9 % rocznie (cel założony w PWW – 4 %). Stopa bezrobocia obniżyła się z prawie 15 % w 1994 r. do niespełna 6 % w roku 1999.

Wykres 1: PKB na osobę w PPS w Irlandii, EU-15=100 (Źródło: EUROSTAT)

Reagując na te zmiany, punkt ciężkości w obecnym NPR i PWW został przeniesiony na inne zagadnienia. W dużym stopniu nieoczekiwany wzrost gospodarczy z końca lat 90. przyczynił się do pojawienia się znaczących braków ilościowych i jakościowych w infrastrukturze gospodarczej i społecznej. Dotyczyło to m.in. transportu, mieszkalnictwa, ochrony środowiska oraz zdrowia. Pojawiły się także wątpliwości związane ze strukturą wzrostu gospodarczego w aspekcie terytorialnym, jak i stale pojawiającymi się problemami wykluczenia społecznego pewnych grup. W związku z tym, cele obecnego NPR/PWW są skierowane na deficyt w infrastrukturze gospodarczej, a także promocję zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz zapobieganie wykluczeniom społecznym.

Wykres 2: Stopa bezrobocia w Irlandii (Źródło: CSO)

Struktury ewaluacji: ewolucja i rozwój

Irlandia stanowi ciekawe studium przypadku w dziedzinie rozwoju systemu ewaluacji funduszy strukturalnych. Po pierwsze, nie było wcześniej w irlandzkiej administracji publicznej tradycji związanych z formalną oceną wydatków publicznych. Po drugie, Irlandia może się pochwalić obecnie rozległym doświadczeniem w ewaluacji programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych, które nabyła w trakcie trzech kolejnych okresów programowania.

Prześledzona zostanie teraz skrótowo historia rozwoju systemów ewaluacji począwszy od wczesnych lat 90.

PWW 1989-1993 i 1994-1999

Podczas pierwszego okresu programowania (1989-1993) wprowadzono wiele elementów związanych z ewaluacją. Ważnym wydarzeniem było utworzenie Jednostki Oceny EFS (1992 r.) oraz Jednostki Oceny Przemysłu (1993 r.). Jednostki te powstały na niezależnym gruncie pod egidą rządowych departamentów odpowiedzialnych odpowiednio za zarządzanie programami operacyjnymi dot. rozwoju zasobów ludzkich i rozwoju przemysłu. (W 1995 r. podobna jednostka została utworzona dla programu operacyjnego dot. Rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich). Od czasu ich powstania do 1999 r. ww. jednostki przeprowadziły wiele ewaluacji tematycznych oraz na poziomie działań.

W trakcie kolejnego okresu programowania (1994-1999) można było zaobserwować intensyfikację działań w zakresie ewaluacji. Na początku, PWW oraz programy operacyjne stały się przedmiotem oceny szacunkowej (ewaluacja ex-ante). Pomimo iż ocena ta została przeprowadzona na dosyć późnym etapie procesu negocjacji, a co za tym idzie, nie miała znaczącego wpływu na treść dokumentów programowych, stworzyła ona podstawę dla późniejszej oceny bieżącej (ewaluacja on-going) i oceny w połowie okresu realizacji (ewaluacja mid-term). W czasie okresu programowania 1994-1999, w przypadku większości

programów operacyjnych bieżąca ocena przeprowadzana była bądź przez wewnętrzne jednostki ds. ewaluacji bądź przez zewnętrznych ewaluatorów. W 1996 r. została utworzona Jednostka Oceny PWW (obecnie Jednostka Oceny NPR/PWW). Jej zadaniem była koordynacja prac jednostek ewaluacyjnych ulokowanych w strukturach instytucji zarządzających programami operacyjnymi oraz promocja dobrych praktyk z zakresu metodologii ewaluacji. W omawianym okresie wykonano znaczącą ilość prac ewaluacyjnych. W 1998 r. w dokonanym przeglądzie przeprowadzonych w ramach PWW ewaluacji, Jednostka Oceny PWW wyodrębniła w latach 1995-1997 115 ocen bieżących zawartych w dziewięciu programach operacyjnych. Warto też podkreślić, że biorąc pod uwagę koszt procesu ewaluacji w połowie okresu realizacji, wydatki na ewaluację do końca 1997 r. stanowiły 1,2 % ogółu wydatków w ramach PWW.

Należy zaznaczyć, iż mimo że nie było w tym czasie wymagań w zakresie przeprowadzania kompleksowej oceny PWW w połowie okresu realizacji, ocenę taką przeprowadzono w 1996 r. i 1997 r. i to zarówno na poziomie PWW, jak i programów operacyjnych. Przy czym jeśli chodzi o ocenę programów operacyjnych, działania zostały skoordynowane poprzez ustanowienie wspólnego zakresu usługi oraz uwzględnienie wyników ocen przy późniejszej ewaluacji na poziomie PWW[2]. Pozwoliło to skoncentrować się podczas oceny PWW na zagadnieniach systemowych. Ocena PWW w połowie okresu realizacji, przeprowadzona przez Instytut Badań Społeczno-Gospodarczych, jest powszechnie uznawana – zarówno w Irlandii, jak i w całej UE – jako przykład najlepszych praktyk w zakresie dużych, zróżnicowanych programów. Sposób podejścia do zadania i główne metody wykorzystywane podczas tej oceny były w późniejszym czasie wielokrotnie dyskutowane.

NPR/PWW 2000-2006

W obecnym okresie programowania nastąpiło w procesie ewaluacji wiele zmian. Obecnie stosowany zespół narzędzi i procedur jest wynikiem doświadczeń zdobytych w latach 1994-1999 kiedy to, jak wspomniano wyżej, miało miejsce wiele ocen przeprowadzanych zarówno przez wewnętrznych, jak i zewnętrznych ewaluatorów.

Jak już zostało powiedziane, w ramach PWW środki z funduszy strukturalnych przewidziane dla Irlandii na lata 2000-2006 to kwota rzędu 3,2 mld €, zaś łączna kwota przeznaczona na inwestycje publiczne w ramach PWW to prawie 5,5 mld €. PWW stanowią część Narodowego Planu Rozwoju (NPR), dokumentu o szerszym zakresie i całkowitym udziale środków publicznych (włączając współfinansowanie UE) na poziomie 51 mld €. Jak z tego wynika, NPR składa się w głównej mierze z komponentów, które nie są współfinansowanie

[2] Zob. David Hegarty i Patrick Honohan, *Mid-term Evaluation of CSF In Ireland,* Europejska Konferencja nt. Praktyk w zakresie Ewaluacji Funduszy Strukturalnych, Sewilla, marzec 1998

ze środków funduszy strukturalnych lub też są, ale w niewielkim stopniu. Pomimo tego, władze irlandzkie postanowiły zastosować zasady dotyczące monitoringu ewaluacji funduszy strukturalnych do wszystkich inwestycji w ramach NPR, niezależnie od źródła finansowania. Z tego powodu, NPR i PWW są wdrażane jako programy zintegrowane. W związku z powyższym, w obecnym okresie programowania prace ewaluacyjne mają znacznie szerszy zasięg niż to miało miejsce wcześniej. Obecnie proces oceny NPR/PWW jest stosowany wobec działań angażujących ok. 1/5 rocznych wydatków publicznych w Irlandii.

W poniższych podrozdziałach zostanie przedstawiony proces oceny szacunkowej (ewaluacja ex-ante), oceny bieżącej (ewaluacja interim) oraz oceny w połowie okresu realizacji (ewaluacja mid-term).

Ocena szacunkowa (ewaluacja ex-ante)

Obecne, zintegrowane podejście do procesu ewaluacji ma swoje źródło w procesie oceny szacunkowej przeprowadzonej w dwóch etapach[3]. W etapie pierwszym Departament Finansów ogłaszał przetarg na ocenę krajowych priorytetów dot. inwestycji na lata 2000-2006 dokonaną na podstawie ustalonych wcześniej celów ogólnych. Rozstrzygnięcie przetargu miało miejsce we wczesnej fazie (marzec 1998 r.) przygotowań NPR i było zbieżne z procesem konsultacji treści ww. dokumentu z partnerami regionalnymi, społecznymi i przedstawicielami poszczególnych sektorów. Zabieg ten miał na celu dostarczenie rządowi Irlandii niezależnej analizy eksperckiej dotyczącej potrzeb inwestycyjnych gospodarki krajowej. Częścią pracy ewaluatorów (Instytut Badań Gospodarczo-Społecznych) była bowiem także recenzja uwag dostarczonych przez różne grupy zainteresowanych. Podejście metodologiczne ujęte w raporcie – Krajowe Priorytety Inwestycyjne na lata 2000-2006 (opublikowane przez IBGS w marcu 1999 r.) – zostało opisane w następnym rozdziale.

Drugi etap procesu ewaluacji miał miejsce, gdy Narodowy Plan Rozwoju był już prawie gotowy. Aby spełnić wymagania zapisane w Artykule 41 rozporządzeń dot. ewaluacji szacunkowej, Jednostka Oceny PWW (obecnie Jednostka Oceny NPR/PWW) miała za zadanie przygotowanie formalnej oceny szacunkowej NPR. Raport *Ocena Szacunkowa Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000-2006* był, w pewnym stopniu, kontynuacją analizy opracowanej uprzednio przez IBGS.

Ocena bieżąca (ewaluacja on-going, interim)

Jak wspomniano wyżej, praktyka przeprowadzania ocen bieżących - tj. mających miejsce między oceną szacunkową i oceną w połowie okresu realizacji, a następnie między oceną w

[3] Zob. David Hegarty i John Fitz Gerald (ESRI), *Ex Ante Evaluation Process for the 200-2006 Period In Ireland*, Czwarta Europejska Konferencja nt. Ewaluacji Funduszy Strukturalnych, Edynburg, wrzesień 2000

połowie okresu realizacji a oceną pełną, po zakończeniu realizacji – była istotną cechą procesu ewaluacji w latach 1994-1999. Praktyka ta została zachowana także w obecnym okresie programowania, jednak wprowadzono pewne zmiany w strukturze organizacyjnej procesu. Proces ewaluacji bieżącej odbywa się obecnie na poziomie NPR/PWW i jest prowadzony przez Jednostkę Oceny NPR/PWW, a nie, jak to miało miejsce w latach 1994-1999, na poziomie poszczególnych programów operacyjnych (tj. z udziałem jednostek oceny umiejscowionych w strukturach poszczególnych instytucji zarządzających i/lub zewnętrznych ewaluatorów).

Na początku obecnego okresu programowania (mniej więcej do końca 2000 r., czyli do momentu, kiedy uzupełnienia programów operacyjnych zostały dostarczone do Komisji Europejskiej) prace Jednostki Oceny koncentrowały się na opracowywaniu wskaźników. Opierając się na wytycznych przygotowanych uprzednio, Jednostka prowadziła bieżące doradztwo dla instytucji zarządzających nt. wyboru i kwantyfikacji wskaźników[4].

Kolejnym etapem w procesie było opracowanie przez Jednostkę Oceny planu działań w zakresie ewaluacji bieżącej na lata 2001-2003 (tj. do momentu rozpoczęcia oceny w połowie okresu realizacji). Plan ten, zakładający zrealizowanie 16 projektów ewaluacyjnych dot. NPR/PWW, został przyjęty przez Komitet Monitorujący Pomocy Technicznej NPR/PWW w maju 2001 r. (Komitetowi przewodniczy instytucja zarządzająca NPR/PWW, a w jego skład wchodzą przedstawiciele instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi oraz, jako doradcy, przedstawiciele Komisji Europejskiej). Ww. plan działań stawiał sobie za cel osiągniecie w trakcie ewaluacji takich rezultatów, które, stanowiąc jednocześnie wkład do oceny w połowie okresu realizacji, stanowiłyby same w sobie cenne źródło informacji. Określona liczba projektów do realizacji została wybrana w oparciu o wnioski z ewaluacji szacunkowej. W ten sposób plan działań stanowił pomost między oceną przed rozpoczęciem realizacji i w połowie okresu realizacji.

Ww. plan działań był przedmiotem wielu korekt, tak, ze względu na opóźnienia w rozpoczęciu realizacji programów (co przyczyniło się do rezygnacji z części projektów) jak i opóźnień w procesie naboru kadry do Jednostki Oceny NPR/PWW. Ostatecznie w latach 2001-2003 miało miejsce 7 ewaluacji bieżących; 5 z nich zostało przeprowadzonych z pomocą zewnętrznych ewaluatorów, a dwie pozostałe wewnętrznie, przez Jednostkę Oceny NPR/PWW. Główny nacisk podczas ww. ocen był położony na aspekty związane z zarządzaniem i wdrażaniem programu, włączając w to kwestie takie jak proces wyboru i oceny projektów, zarządzanie projektami, wskaźniki, formułowanie działań, a także problemy

[4] Jednostka Oceny PWW, *CSF Performance Indicators: Proposals for 2000-2006 Programming Period,* październik 1999 (dostępne na stronie http://www.eustructuralfunds.ie/publications/evaluation/index.htm)

związane z duplikacją. Zgodnie z procedurami zawartymi w PWW, raporty z ewaluacji były formalnie rozpatrywane przez komitety monitorujące właściwych programów operacyjnych. Procedury te zakładają bowiem, że każda instytucja zarządzająca ma obowiązek formalnie ustosunkować się (po konsultacjach z instytucjami wdrażającymi) do każdego zalecenia ewaluatorów i odpowiedź dostarczyć komitetowi monitorującemu. Następnie, instytucja zarządzająca jest zobligowana do regularnego raportowania komitetowi monitorującemu o postępach we wdrażaniu przyjętych rekomendacji. Wyżej opisane procedury stanowią ważną modyfikację w systemie ewaluacji w porównaniu z poprzednimi okresami programowania, kiedy to raporty ewaluatorów rzadko były formalnie brane pod uwagę przez komitety monitorujące.

Ocena w połowie okresu realizacji (ewaluacja mid-term)

Proces oceny w połowie okresu realizacji ma miejsce obecnie. Ewaluacje są przy tym prowadzone zarówno na poziomie NPR/PWW, jak i programów operacyjnych. Korzystając z doświadczeń z lat 1994-1999, cały proces został wysoce skoordynowany. Aby to osiągnąć, w połowie 2002 r. została podjęta decyzja o utworzeniu grupy planistycznej ds. oceny w połowie okresu realizacji na poziomie NPR/PWW. W skład grupy wchodzą przedstawiciele instytucji zarządzających programami operacyjnymi oraz właściwych dyrekcji generalnych KE, a przewodniczy jej instytucja zarządzająca NPR/PWW. Jednostka Oceny NPR/PWW pełni funkcję sekretariatu ww. grupy. Grupa funkcjonuje także jako komitet sterujący w procesie oceny w połowie okresu realizacji NPR/PWW. Aby wypełnić swoje funkcje koordynacyjne, komitet przyjął harmonogram prac ewaluacyjnych i kluczowe zakresy usług dla celów ewaluacji prowadzonych na poziomie programów operacyjnych. W praktyce, ww. zakresy usług wymagały jedynie niewielkiego dostosowania ich treści do konkretnego przypadku, czego rezultatem było stosowanie jednolitego podejścia na poziomie trzech krajowych i dwóch regionalnych programów operacyjnych. Zakres usługi dla oceny NPR/PWW w połowie okresu ich realizacji był swoistym uzupełnieniem dla tych funkcjonujących na poziomie programów operacyjnych. Został on opracowany przez Jednostkę Oceny NPR/PWW i przyjęty przez grupę planistyczną ds. oceny (komitet sterujący).

Podejście do ewaluacji i główne obszary zainteresowań

Niniejszy rozdział stanowi uzupełnienie poprzedniego, traktującego o strukturach ewaluacyjnych. Opisuje on rozwój w podejściu do tematu ewaluacji na poziomie PWW, który można zaobserwować w Irlandii. Kluczową kwestią tego zagadnienia jest rosnąca rola analiz dotyczących przyczyn porażek różnego rodzaju inwestycji realizowanych w ramach PWW.

Kwestia ta została formalnie zaliczona do pięciu głównych pytań stojących przed ewaluatorami w procesie oceny prowadzonej w obecnym okresie programowania.

PWW 1989-1993 i 1994-1999

Ewaluacja ex-post PWW 1989-1993, ewaluacja ex-ante PWW na lata 1994-1999

Pierwsza znacząca ocena na poziomie PWW w Irlandii została przeprowadzona przez Instytut Badań Gospodarczo-Społecznych w 1993 r.[5]. Raport z ww. oceny obejmował zarówno ocenę po zakończeniu realizacji PWW 1989-1993, jak i wstępną analizę priorytetów przewidzianych w PWW na lata 1994-1999[6]. W trakcie badań skorzystano z metod stosowanych zarówno w analizach mikro jak i makroekonomiczych. Tak skonstruowana metodologia była wykorzystywana również w przeprowadzonych później ewaluacjach. Wykorzystując średniookresowy model gospodarki irlandzkiej, w raporcie oszacowano ekonomiczne efekty w skali makro dla irlandzkiej gospodarki w latach 1989-1993. Autorzy raportu przestrzegali jednak przed ograniczoną wiarygodnością prezentowanych wyników, twierdząc, że „Analiza ta została oparta na serii mocnych założeń dotyczących prawdopodobnego zwrotu z różnego typu inwestycji. Pomimo iż dokonując analizy zgromadziliśmy szereg dowodów na poparcie naszych założeń, dowody te pozostają słabe i wyrywkowe. Z tego powodu wyniki analizy powinny być traktowane z odpowiednią rezerwą.” Prace ewaluacyjne i badania prowadzone w późniejszym okresie umożliwiły dokonywanie bardziej wiarygodnych szacunków, wzmacniając tym samym wiarygodność modeli obliczeniowych.

Metodologia wykorzystana do określenia priorytetów na lata 1994-1999 miała naturę bardziej mikroekonomiczną. Silny nacisk został położony na potencjalną stopę zwrotu z różnego rodzaju inwestycji. W raporcie stwierdzono, że zwroty z wielu projektów mogą być środkami prywatnymi oraz, że „jeśli zwrot środków prywatnych w ramach projektu jest wysoki, środki unijne powinny być wykorzystywane tylko do finansowania takich inwestycji, gdzie istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia niedoskonałości rynkowych, co uchroni beneficjentów od ponoszenia tego typu kosztów ze środków własnych.” W przyszłości, co zostanie opisane w dalszej części tekstu, ewaluatorzy opracują bardziej wiarygodną metodologię badania kwestii niedoskonałości rynkowych. Następne zagadnienie wskazywane i podkreślane w kolejnych ewaluacjach związane było z potrzebą uświadomienia faktu, iż koszty alternatywne (opportunity costs) środków UE były takie same jak w przypadku analogicznych kosztów

[5] ESRI, *The Community Suport Framewor – Evaluation and Recommendations for the 1994-1997 Framework, Final Report to the Departament of Finance*, kwiecień 1993

[6] Następnie, KE zleciła przeprowadzenie osobnej oceny NPR na lata 1994-1999

środków skarbu państwa. Uwzględnienie tego faktu pozwoliło wypracować właściwy punkt wyjścia do obliczania stopy zwrotu.

Ewaluacja mid-term PWW na lata 1994-1999

Organizacja procesu oceny w połowie okresu realizacji PWW (1994-1999) została opisana powyżej. Ocena ta, przeprowadzona przez IBSG, swoje źródło miała w ewaluacjach prowadzonych na poziomie programów operacyjnych. Raport ewaluacyjny był w tym przypadku ponownie oparty zarówno na metodologii makro, jak i mikroekonomicznej i kontynuował opisane powyżej podejście zastosowane w ocenie ex-post PWW 1989-1993. W szczególności, ewaluacja wykorzystywała innowacyjną metodologię dla mikroekonomicznej analizy działań realizowanych w ramach poszczególnych programach operacyjnych.

Analiza mikroekonomiczna wychodziła z założenia, że polityka publiczna powinna kierować się w stronę korygowania zakłóceń rynkowych. Ewaluatorzy utrzymywali, że zamiast po prostu osiągać przypisane cele, każdy program powinien być dokładnie sprawdzony pod kątem tego, czy przyczynia się do redukcji zakłóceń w stopniu wystarczającym, aby uzasadnić zaangażowanie większej ilości środków (w postaci wyższego opodatkowania). Podejście to zakładało, że każde działanie będzie uzasadnione w zakresie kosztów alternatywnych do środków publicznych.

W oparciu o te zasady, analiza mikroekonomiczna zaproponowała nową funkcjonalną klasyfikację działań. Działania związane z wydatkowaniem środków publicznych w ramach dziewięciu programów operacyjnych zostały ujęte w 4 kategorie[7]:

- Działania związane z wydatkami na usługi określane mianem „*dobra publicznego*”, które nie zostałyby dostarczone w pożądanym zakresie wyłącznie przez sektor prywatny.
- Działania ukierunkowane głównie na modyfikację cen względnych dla prywatnych firm i konsumentów indywidualnych w celu skorygowania wpływu czynników zewnętrznych; innymi słowy, działania znane jako subsydiowanie *korygujące.*
- Działania *adresowane do ściśle określonej grupy odbiorców* mające na celu zmianę sytuacji, w której podmioty prywatne są uważane za niewłaściwie poinformowane, lub gdy istnieją specyficzne okoliczności zewnętrzne czy bariera komunikacyjna.
- Subsydia, których główny efekt ma *redystrybucyjny* charakter.

[7] Więcej szczegółów nt. metodologii i systemu klasyfikacji w dokumencie: *Mid-Term Evaluation of the CSF for Ireland,* David Hegarty, (Jednostka Oceny PWW) i Patrick Honohan (IBGS) opracowanym na potrzeby Europejskiej Konferencji nt. Praktyk Ewaluacyjnych w zakresie Polityki Strukturalnej, Sewilla, marzec 1998 lub w opublikowanym raporcie z ewaluacji: Honohan., P., (ed), *Structural Funds In Ireland, A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994-1999,* lipiec 1999

Każde działanie i poddziałanie zostało przypisane do jednej z ww. kategorii. W wyniku tego zabiegu, w ramach każdej kategorii łatwiej było dokonywać porównań, nawet działań ujętych w różnych programach operacyjnych. W każdej kategorii ewaluatorzy zdefiniowali tzw. „działanie kotwicę", czyli pewien dobrze rozumiany schemat, który stanowił punkt odniesienia dla pozostałych. Dla każdej z 4 kategorii stworzono także listę kryteriów, według których wstępnie oceniono ponad 100 działań w ramach 9 programów operacyjnych. To wstępne badanie pozwoliło zidentyfikować działania, które budziły wątpliwości i poddać je bardziej wnikliwej ocenie. Efektem tych działań było wyłonienie 18 działań, w odniesieniu do których ewaluatorzy zakwestionowali przewidziany poziom alokacji finansowej oraz 8, które ich zdaniem wymagały większych nakładów.

NPR/PWW na lata 2000-2006

Uzgodnione podejście do procesu ewaluacji

Znaczącym postępem w bieżącym okresie jest formalne przyjęcie podejścia do ewaluacji, składającego się z zestawu 5 głównych pytań ewaluacyjnych. Zestaw ten został zawarty w PWW, w których czytamy: „Wszystkie przeprowadzone oceny będą miały za zadanie odpowiedzieć na 5 podstawowych pytań dot. *Uzasadnienia, Odpowiedniości, Skuteczności, Efektywności i Oddziaływania*." To podejście do procesu ewaluacji zostało zarekomendowane w opracowanym przez Jednostkę Oceny PWW, raporcie dot. roli oceny bieżącej w okresie programowania 1994-1999[8]. W raporcie stwierdzono, że głównym problemem związanym z systemem ewaluacji w latach 1994-1999 był brak wspólnego, jednolitego zrozumienia celu procesu oceny, wyrażający się w różnym podejściu reprezentowanym przez poszczególne programy operacyjne. Podejście zawarte w 5 podstawowych pytaniach pojawiło się w wyniku przeglądu literatury fachowej, ale także w oparciu o wcześniejsze prace ewaluacyjne prowadzone na poziomie PWW w Irlandii. Wpływ wcześniejszej pracy IBGS – w której akcentowano kwestię uzasadnia finansowania poprzez odnoszenie się do niedoskonałości rynkowych – jest oczywisty ze względu na obecność w zestawie pytania dot. racjonalnego uzasadnienia. Pozostałe pytania dotyczące odpowiedniości (tj., jaki jest wpływ okoliczności zewnętrznych na program?), skuteczności (tj., czy program spełnia postawione przed nim cele?), efektywności (tj., czy koszty programu są współmierne do korzyści?) oraz wpływu (tj., jakie są społeczno-gospodarcze efekty działań?) brzmią zapewne znajomo dla praktyków ewaluacji i wynikają z zapisów regulacji prawnych dotyczących funduszy strukturalnych. Jeśli chodzi o wprowadzenie ww. podejścia w życie, stwierdzono, że nacisk na poszczególne pytania będzie kładziony w zależności od

[8] Jednostka Oceny PWW, Review of Ongoing Evaluation Function in the CSF for Ireland, 1994-1999, październik 1998 (dostępne na: http://www.eustructuralfunds.ie/htm/publications/evaluation/index.htm)

momentu, w którym dana ocena jest przeprowadzana. W PWW czytamy: „Punkt ciężkości przy przeprowadzaniu poszczególnych ocen będzie zależał od specyficznych okoliczności, włączając zaproponowaną szerokość spektrum, etap realizacji programu, w którym ewaluacja ma miejsce, ograniczenia czasowe, a także potrzeba badania konkretnych zagadnień." W praktyce, takie podejście do ewaluacji wkomponowano w cykl programu w sposób następujący:

- Podczas przeprowadzania oceny szacunkowej, nacisk był położony na pytanie dot. uzasadnienia;
- W centrum uwagi podczas oceny bieżącej (włączając ocenę w połowie okresu realizacji i bieżące prace ewaluacyjne bezpośrednio przed tą oceną) znajdują się pytania związane z odpowiedniością, skutecznością oraz w mniejszym stopniu efektywnością i wpływem programu (z zachowaniem tej kolejności);
- Po dokonaniu oceny w połowie okresu realizacji, prace ewaluacyjne koncentrują się na efektywności i wpływie programu;

Przyjęcie takiego ujęcia ewaluacji zapewniło cenny punkt odniesienia w procesie oceny NPR/PWW. Zaakceptowanie takiego schematu przyczyniło się do podniesienia świadomości i zrozumienia celu prac ewaluacyjnych wśród zarządzających programami. Podstawowe pytania ewaluacyjne stworzyły podstawy zarówno dla tworzenia planów prac ewaluacyjnych, jak i zakresów usług dla poszczególnych projektów. Na przykład, zakresy usług dla oceny NPR/PWW i programów operacyjnych w połowie okresu realizacji formułują w sposób jasny i czytelny cele ewaluacji w zakresie efektywności programu i jego związku z okolicznościami zewnętrznymi.

Ocena szacunkowa

Jak zostało podkreślone wcześniej, ocena szacunkowa obecnego NPR/PWW została przeprowadzona w dwóch etapach; wstępna ocena potrzeb poprzedzała formalną ocenę szacunkową NPR. Rezultaty obydwu ocen zostały zawarte w dwóch oddzielnych raportach. Zgodnie z ustalonymi wcześniej zasadami, silny nacisk podczas obydwu ocen został położony na racjonalne uzasadnienie lub uzasadnienie niedoskonałości rynkowych dla różnego typu inwestycji.

Jak wspomniano w rozdziale „Ocena szacunkowa", w 1998 r. Departament Finansów zlecił wykonanie niezależnej analizy potrzeb inwestycyjnych. Opracowany przez IBGS raport obejmował następujące etapy analizy[9]:

[9] Więcej szczegółów: *Ex Ante Evaluation Process for the 2000-2006 Period in Ireland,* David Hegarty (Jednostka Oceny PWW) i John Fitz Gerald (IBGS), dokument zaprezentowany podczas Konferencji Komisji Europejskiej nt. Ewaluacji Funduszy Strukturalnych, Edynburg, 2000; lub pełny report: Fitz

- Opracowanie, na podstawie przykładu zarówno Irlandii, jak i innych państw UE, nt. roli różnego rodzaju inwestycji publicznych w promocji wzrostu gospodarczego.
- Raport badający potencjalny wzrost gospodarczy i wskazujący główne ograniczenia tego wzrostu.
- Raport ustanawiający priorytety inwestycji przeznaczonych do finansowania w ramach nowego NPR, a także inne, nieinwestycyjne działania wymagające wsparcia.
- Opierając się na niniejszej analizie i funkcjonalnej klasyfikacji niedoskonałości rynkowych inwestycji wykorzystanych w ewaluacji średniookresowej (zob. rozdział „*Ewaluacja mid-term PWW na lata 1994-1999”*), ewaluatorzy opracowali szczegółowe rekomendacje nt. priorytetów inwestycyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów Planu.

Jak wspomniano wcześniej, formalna ocena szacunkowa Narodowego Planu Rozwoju została przeprowadzona przez Jednostkę Oceny PWW jesienią 1999 r. Podczas oceny wyraźnie odniesiono się do schematu pięciu podstawowych pytań ewaluacyjnych. W szczególności nacisk został położony na racjonalne uzasadnienie lub uzasadnienie niedoskonałości rynkowych dla różnego rodzaju inwestycji zaproponowanych w Planie. Biorąc to pod uwagę, ewaluacja ta ponownie korzystała z metodologii wykorzystanej w połowie okresu realizacji PWW 1994-1999 (zob. rozdział „*Ewaluacja mid-term PWW na lata 1994-1999”*). Ocena koncentrowała się także na zagadnieniu związku poszczególnych, zaplanowanych inwestycji ze znaczącymi zmianami, które pojawiły się w społeczno-gospodarczym otoczeniu w ostatnich latach. Podczas oceny korzystano z wyników prac ewaluacyjnych przeprowadzonych w poprzednich okresach programowania jako dowodu na skuteczność, efektywność i wpływ konkretnych działań. Zgodnie z zakresem usługi, w raporcie powstrzymywano się przed zaleceniami dotyczącymi alokacji finansowych, koncentrując się na zagadnieniach budzących wątpliwości, stawianiu pytań i wyciąganiu ogólnych wniosków. Część kwestii poruszonych podczas oceny poddano ponownej ocenie w kontekście procesu oceny bieżącej, o którym była mowa w rozdziale „Ocena bieżąca”.

Wnioski

Na koniec warto podjąć kwestię korzyści płynących z ewaluacji. Czy ewaluacja jest uważana przez zarządzających programami za istotny element? W jakim stopniu wyniki ewaluacji przyczyniły się do kształtu programów współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych i alokacji środków? Czy ewaluacja spowodowała jakieś zmiany?

Gerald J., National Investment Priorities Report for the Period 2000-2006, ESRI Policy research Series, No. 33, marzec1999 (streszczenie raportu na stronie www.esri.ie)

Są dowody na to, że wyniki ewaluacji wpłynęły zarówno na kształt programów, jak i alokację środków finansowych. Ocena w połowie realizacji PWW 1994-1999, omówiona wcześniej z punktu widzenia organizacji procesu oraz specyfiki zastosowanego podejścia, jest na to doskonałym przykładem. Jak stwierdzono w dokumencie przygotowanym na konferencję w Sewilli (cytowanym wcześniej), wnioski płynące z oceny przeprowadzonej w połowie okresu realizacji stanowiły znaczący wkład w średniookresowy przegląd postępów i wpłynęły na decyzje podjęte przez Komisję we współpracy z władzami krajowymi [10] odnośnie realokacji środków funduszy strukturalnych. W lipcu 1997 r. Komitet Monitorujący PWW przyjął pakiet średniookresowych zmian finansowych dotyczących kwoty 163 mln €, stanowiącej ok. 7,5 % wydatków planowanych na rok 1998 i 1999. Pakiet ten obejmował redukcję budżetu 8 z 18 działań, w których poziom zaangażowania środków poddany został w wątpliwość przez ewaluatorów. W 5 z 8 obszarów, które zostały ocenione przez ewaluatorów jako wymagające dodatkowych środków, środki te zostały przyznane. Jak zostało stwierdzone w dokumencie opracowanym na konferencję w Sewilli, wyniki ewaluacji PWW wpłynęły także na decyzje nie związane bezpośrednio z kwestiami finansowymi.

Wyczerpująca ocena szacunkowa obecnego NPR 2000-2006, o której była mowa powyżej, miała wpływ zarówno na kształt NPR, jak i PWW. Jak stwierdzono w dokumencie opracowanym na konferencję w Edynburgu, okazało się, że wstępna analiza priorytetów wpłynęła na szeroko zakrojoną debatę społeczną nt. priorytetów Planu i była przedmiotem debaty dot. kształtu NPR[11]. W ww. dokumencie stwierdzono także, że „Jest rzeczą oczywistą, że raport ten miał ogromny wpływ na Plan oraz, że istota Planu pokrywa się z rekomendacjami ewaluatorów.” Rezultaty oceny szacunkowej stanowiły także istotny element w negocjacjach między Komisją i władzami krajowymi nt. kształtu PWW. Na przykład, Komisja podzieliła wątpliwość, która wyniknęła podczas oceny, nt. podziału środków w sektorze produkcyjnym (program operacyjny dotyczący inwestycji w badania i rozwój, przemysł, turystykę, rolnictwo i rybołówstwo) w ramach NPR oraz ograniczonego wsparcia w ramach PWW dla tego sektora ukierunkowanego raczej na konkurencyjność, a nie na tworzenie miejsc pracy.

Przeprowadzenie oceny bieżącej było istotnym elementem ewaluacji w Irlandii. Bieżące prace ewaluacyjne, które koncentrowały się na kwestiach związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programów, były prowadzone w ciągu kilku ostatnich lat, i miały pozytywny oddźwięk u zarządzających programami chętnie współpracującymi z ewaluatorami. Okazało się, że proces ewaluacji jest z ich perspektywy pożyteczny na tym wczesnym etapie (przed oceną w połowie okresu realizacji). Ponadto, podczas ostatniej oceny bieżącej dotyczącej

[10] David Hegarty i Patrick Honohan, ibidem
[11] David Hegarty i Patrick Honohan, ibidem

inwestycji w ramach NPR/PWW związanych z siecią dróg ewaluatorzy zwrócili szczególną uwagę na znaczący wzrost kosztów przewidzianych na realizację programu dróg krajowych[12]. Kwestia ta była szeroko komentowana w mediach i doprowadziła do wznowienia dyskusji nt. zarządzania finansowego w programie. Jeśli chodzi o wpływ omawianych ocen na zmiany programowe, jest jeszcze zbyt wcześnie, aby wyciągać wnioski. Jednym z celów tych ocen jest opracowanie wkładu do oceny w połowie okresu realizacji, który nie jest jeszcze gotowy.

Jest faktem, że wymagania wynikające z regulacji UE przyczyniły się do promocji kultury i rozwoju potencjału ewaluacyjnego w Irlandii. Jak wspomniano na początku, przed napływem dużej ilości środków w ramach funduszy strukturalnych na początku lat 90 prowadzono w Irlandii bardzo niewielką ilość prac ewaluacyjnych. Jednak, podobnie jak w przypadku kwestii związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programów, Irlandia odniosła się pozytywnie do wymagań UE dot. ewaluacji. Podczas trzech okresów programowania, Irlandia wypracowała struktury ewaluacyjne i podejście do przedmiotowej kwestii, które znajdują obecnie zastosowanie w stosunku do działań, na które przeznaczane jest ok. 1/5 rocznych wydatków publicznych.

Ogólne doświadczenie irlandzkie koncentruje się na fakcie, że dobrze zorganizowany i posiadający odpowiednie zasoby system ewaluacji, połączony z właściwymi strukturami i jasno określonym celem działań, jest istotnym instrumentem w procesie maksymalizacji korzyści płynących z dostępności środków w ramach funduszy strukturalnych. Oceny, przeprowadzone w odpowiednim czasie przez doświadczonych i obiektywnych ewaluatorów i oparte na właściwych pytaniach oraz wspierane przez decydentów, mają duże znaczenie.

Bibliografia

Hegarty, D. and Honohan, P., *Mid-Term Evaluation of CSF for Ireland*, Dokument przygotowany na Europejską Konferencję na temat Ewaluacji Funduszy Strukturalnych w Sewilli, marzec 1998

Hegarty, D. and Fitz Gerald, J., *Ex Ante Evaluation Process for the 2000 to 2006 Period in Ireland*, Dokument przygotowany na Czwartą Europejską Konferencję na temat Ewaluacji Funduszy Strukturalnych, Edynburg, wrzesień 2000

CSF Evaluation Unit, *CSF Performance Indicators: Proposals for 2000 – 2006 Programming Period*, październik 1999 (dostępne na: http://www.eustructuralfunds.ie/htm/publications/evaluation/index.htm)

[12] Fitzpatrick Associates, Evaluation of Investment in the Road Network, Sierpień 2002 (dostępne na stronie http://www.eustructuralfunds.ie.htm/publications/index.htm)

ESRI, *The Community Support Framework – Evaluation and Recommendations for the 1994-1997 Framework , Final Report to the Department of Finance*, kwiecień 1993

Government of Ireland, *European Union Community Support Framework for Ireland*, NDP/CSF Information Office, Department of Finance, grudzień 2001 (dostępne na http://www.eustructuralfunds.ie/htm/publications/official/index.htm)

Honohan, P., (ed), *EU Structural Funds in Ireland, A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994 –99*, ESRI Policy Research Series Paper No. 31, lipiec 1999

Fitz Gerland J. et al (eds.), *National Investment Priorities Report for the Period 2000-2006*, ESRI Policy research Series, No. 33, marzec1999 (streszczenie dostępne na: www.esri.ie)

CSF Evaluation Unit, *Review of Ongoing Evaluation Function in the CSF for Ireland, 1994 –1999*, październik 1998 (dostępne na: http://www.eustructuralfunds.ie/htm/publications/evaluation/index.htm)

Fitzpatrick Associates, *Evaluation of Investment in the Road Network,* sierpień 2002 (dostępne na: http://www.eustructuralfunds.ie/htm/publications/evaluation/index.htm)

David Hegarty

Był szefem Jednostki ds. Ewaluacji PWW w Irlandii, od jej utworzenia w 1996 r. aż do niedawna. Jednostka działa niezależnie pod egidą irlandzkiego Ministerstwa Finansów (IZ PWW). W Jednostce był on odpowiedzialny za proces koordynacji ewaluacji PWW w Irlandii oraz za wypełnienie wymogów stawianych przez rozporządzenie dotyczące funduszy strukturalnych UE w zakresie ewaluacji. Posiada bogate doświadczenie w zlecaniu i prowadzeniu ewaluacji na różnych etapach cyklu programowania (tj. ewaluacja ex-ante, interim, mid-term i ex-post).