Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu ZESZYTY NAUKOWE nr 150, rok 2010

Mieczysław Adamowicz
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

EWALUACJA I *IMPACT ASSESSMENT* JAKO SPOSOBY OCENY INTERWENCJI PUBLICZNYCH ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Proces integracji europejskiej wyraża się między innymi powiększaniem wspólnotowego budżetu, którego środki przeznaczane są na wiele różnych konkurencyjnych celów i wykorzystywane są w coraz większej liczbie krajów członkowskich. Prowadzenie różnych form interwencjonizmu ze szczebla wspólnotowego wspierających narodowe programy polityki gospodarczej stwarza potrzebę oceny skuteczności i efektywności wydatkowanych środków wspólnotowych oraz form, w jakich one są realizowane. Dotyczy to także różnych form interwencjonizmu rolniczego i programów rozwoju wsi oraz całej wspólnej polityki rolnej i jej powiązania z innymi politykami wspólnotowymi, a zwłaszcza z polityką ochrony środowiska i polityką spójności (regionalną). Szczupłość dostępnych środków, pomimo ich fizycznego powiększania, przemawia za transparentnością podziału środków na cele i programy, kraje i regiony, a zasada racjonalnego działania stwarza potrzebę oceny decyzji dotyczących podziału i sposobu wykorzystania środków. Potrzeba uzasadnienia decyzji dotyczących międzynarodowych transferów środków poprzez różne fundusze z budżetu wspólnotowego napotyka na metodologiczne trudności. Wypracowane w naukach ekonomicznych metody oceny efektywności nie spełniają wymogów oceny kompleksowej, zintegrowanej, odnoszącej się do zróżnicowanych układów regionalnych. Ocena poszczególnych obszarów działalności i programów interwencjonizmu powinna być prowadzona zarówno przed rozpoczęciem finansowania, w trakcie realizacji, jak i po zakończeniu ich wdrażania. Ocena taka może być pomocna w kształtowaniu polityki czy jej modyfikowaniu. Potrzeba taka została zgłoszona zarówno przez administratorów wspólnotowego

budżetu, jak i przez polityków i znalazła pewien odzew w unijnych zespołach ekspertów oraz w środowiskach naukowych. Wśród koncepcji, jakie zaistniały w ciągu ostatniego dziesięciolecia, są takie podejścia metodyczne, jak: ewaluacja – osąd wartości interwencji publicznej (polityki), ocena oddziaływania – *impact assessment* proponowanej polityki lub regulacji czy wartość dodana polityki publicznej (*value added of public policy*). Metody te wzbogacają sposoby podejścia do oceny programów polityki, które ograniczały się wcześniej do opracowanych przez OECD wskaźników subsydiowania producentów rolnych (produkcji) czy konsumentów (konsumpcji).

Celem opracowania jest przedstawienie dwóch zbliżonych koncepcji oceny polityki wspólnotowej: ewaluacji oraz oceny wpływu lub oddziaływania, którą dla ułatwienia redakcyjnego będziemy określać w języku oryginalnym *impact assessment*. Koncepcja ewaluacji zrodziła się w środowisku związanym z problematyką budżetu unijnego, natomiast koncepcja *impact assessment* w organach Komisji Europejskiej przy okazji opracowania dorocznych programów regulacji strategii i polityki. Metoda ewaluacji została uznana przez władze Unii Europejskiej, a także przez poszczególne kraje członkowskie, za obowiązujące narzędzie stosowane w badaniach ewaluacyjnych wobec różnych rodzajów polityki, funduszy i programów finansowych ze środków wspólnotowych. Ewaluacja staje się ważnym sposobem wprowadzenia uznanych standardów i dobrych praktyk wspólnotowych, jak również przysposobieniem do spójnego zarządzania różnymi rodzajami działalności wspólnotowej. Metoda *impact assessment* została zaproponowana przez Komisję Europejską po przyjęciu traktatu amsterdamskiego do oceny rocznych programów strategii i polityki w kontekście europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju, a także strategii lizbońskiej. Te dwie metody – ewaluacji i *impact assessment* w pewnych obszarach zachodzą na siebie, ale także się uzupełniają. Obecny stan ich zaawansowania metodycznego oraz zakres zastosowań nie jest zadowalający i stwarza pole do dalszych poszukiwań.

1. Pojęcie i zadania ewaluacji

Zgodnie z podstawowymi dokumentami dotyczącymi ewaluacji[1] jest ona definiowana jako „osąd interwencji publicznych z uwzględnieniem ich rezultatów, oddziaływań i potrzeb, dla których zaspokajania te interwencje są ustanawiane". Istota tego pojęcia tkwi w tym, że jest to proces, którego kulminacja ujawnia się w ocenie oddziaływania interwencji przy uwzględnieniu kryteriów zogniskowanych na potrzebach będących podstawą uruchomienia interwencji, spodziewanych lub

[1] The Communication on Evaluation (SEC (2000) 1051), European Commission Services, July 2004 DG Budget Evaluation Unit s. 9; http://europa.cu.int/comm/budget/evbaluation/keydocuments_eu.htn,

uzyskanych efektach oraz oddziaływaniach w obszarze planowanej interwencji, jak i jej efektów zewnętrznych[2]. Jako że pojęcie ewaluacji zrodziło się w różnych instytucjach UE, inna definicja mówi, że „ewaluacja to proces, który prowadzony jest w celu ustalenia efektywności pomocy Unii Europejskiej oraz w celu oszacowania jej oddziaływania w odniesieniu do celów danego programu, a także analizy wpływu na specyficzne problemy strukturalne[3]". Tak sformułowana definicja określa ewaluację jako narzędzie planowania i zarządzania pomocą strukturalną UE dla krajów członkowskich, jak również jako czynnik zwiększający efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych. W tak rozumianej ewaluacji ważne jest uzyskanie informacji dotyczących potencjalnych i faktycznych efektów ocenianego programu czy polityki, czynników, które je spowodowały, formy i cech uzyskiwanych efektów oraz ogólnego oddziaływania danego programu na rozwiązywanie bądź łagodzenie konkretnych problemów społeczno-gospodarczych, dla których rozwiązania był ustanowiony program.

Wśród wielu ujęć celów i funkcji, jakie stawiane są wobec ewaluacji, można wymienić następujące[4]:

1. Funkcje poznawcze – opis stanu, warunków i czynników uzasadniających przyjęcie ustalonych priorytetów, interwencji publicznej, określenie nakładów i mechanizmów jej przeprowadzenia, a także pożądanych i spodziewanych efektów. Ewaluacja pozwala ocenić użyteczność i cechy szczególne interwencji.
2. Funkcje normatywne – ustalenie i przyjęcie pewnych kryteriów i standardów. norm, wartości progowych, wskaźników itp., które wyznaczają racjonalność, skuteczność i efektywność wykorzystania zasobów i środków. Ewaluacja pomaga w ocenie wartości, zasadności i skutków interwencji.
3. Funkcje sprawozdawcze – określenie stopnia prawidłowości i zgodności z zamierzeniami przeprowadzenia działań wykorzystujących zasoby i środki publiczne. Ewaluacja umożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia interwencji.
4. Funkcje usprawniające (edukacyjne) – polegają na możliwości wykorzystania ewaluacji do usprawniania procesów zarządzania wykorzystywania środków publicznych i wprowadzania korekt do programów realizacyjnych interwencji.
5. Wnioski i rekomendacje uzyskiwane z ewaluacji mogą służyć do doskonalenia programów interwencyjnych, ich implementacji oraz edukacji i rozwoju zawodowego kadr uczestniczących w procesach interwencji.

---

[2] Evaluating EU Activities, A Practical Guide for the Commission Services, DG for the Budget, July 2004.

[3] http://www.wwpwp.gov.pl.

[4] Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 9.; *Ewaluacja Narodowego Planu rozwoju i programów operacyjnych w Polsce. Poradnik*, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MGiP, Warszawa, 2005, Maj, s. 7–8; *Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, kwiecień.

W zależności od charakteru i kontekstu wymieniane są różne cele ewaluacji, np.: zwiększenie przejrzystości działań podejmowanych przez instytucje publiczne podnoszenie skuteczności i efektywności realizowanych programów[5]. Na podstawie odpowiednio zaplanowanych i zrealizowanych funkcji ewaluacyjnych można uzyskać niezależną opinię dotyczącą trafności celów oraz tworzenia wartości dodanej za pomocą polityki, programów lub działalności.

2. Ocena interwencji za pomocą metody *impact assessment*

Komisja Europejska wprowadziła metodę *impact assessment* jako narzędzie służące poprawie jakości i spójności procesu rozwoju, a zwłaszcza działalności regulacyjnej służącej europejskiej strategii zrównoważonego rozwoju[6]. Zastosowano ją w strategii usprawnienia wspólnotowego prawa. Metoda *impact assessment* kumuluje niezbędną wiedzę dla tworzenia lepszego prawa jako narzędzia polityki, integruje różne sektorowe oceny dotyczące bezpośredniego i pośredniego oddziaływania proponowanych rozwiązań w jeden ogólny instrument. Metodę tę stanowi zestaw podstawowych pytań, określenie sposobów analizy oraz sposobów jej raportowania. Może odnosić się do oceny oddziaływania regulacji i norm prawnych w sferze wybranych rodzajów polityki (*Regulatory Impact Assessment*), oceny działań na rzecz zrównoważonego rozwoju (*Sustainability Impact Assessment*) w różnych dziedzinach gospodarki czy ogólnej, kompleksowej koncepcji rozwoju (*Integrated Impact Assessment*). *Impact assessment* oznacza rodzaj oceniającej analizy wyprzedzającej (*ex ante*) określonej polityki z uwzględnieniem efektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych z wykorzystaniem konsultacji (partycypacji) użytkowników i interesariuszy. Metoda ta jest pomyślana jako narzędzie i pomoc w procesie podejmowania decyzji, środek komunikowania oraz przedstawia warianty decyzji.

Zastąpienie analiz i ocen sektorowych podejściem zintegrowanym pozwala na porównanie oceny efektywności nakładów na różne dziedziny i różne rodzaje polityki sektorowej. Ewaluacja *ex ante* skupia się głównie na wartości pieniądza, tj. na efektywności finansowej wykorzystywanych środków budżetowych w różnych proponowanych programach i działaniach interwencyjnych; *impact assessment* natomiast ma stanowić podstawę podejmowania decyzji politycznych i skupić się na ocenie tego, czy proponowane działanie lub polityka jest zgodna z zasadą wdrażania lepszych regulacji, które są ogólnym celem integracji. Metoda *impact assessment* była wdrażana stopniowo, poczynając od 2003 roku, kiedy to przygotowano wstępną, a następnie rozwiniętą, ocenę programu strategii polityki na lata 2004–2005. W przygotowaniu tych ocen wykorzystano doświadczenia z przeprowadzonych

[5] Więcej zob. http://www.wwpwp.gov.pl/index.php.

[6] Communication from the European Commission on Impact Assessment, CEC, COM (2002) 276.

ewaluacji przez organy UE. Doświadczenia ze szczebla unijnego przekazywane są też stopniowo krajom członkowskim.

Metoda *impact assessment* staje się ważnym narzędziem współpracy, a także środkiem komunikowania między Sekretariatem Ogólnym KE a rządami krajów członkowskich. Dla wzmocnienia tych działań w 2006 roku powołano Radę ds. Impact Assessment. Zadaniem tej rady jest oferowanie doradztwa i pomocy w rozwoju kultury prowadzenia oceny oddziaływania różnych rodzajów polityki wspólnotowej wewnątrz KE. Rada zobowiązana została też do prowadzenia kontroli działań w tym zakresie[7].

3. Ewaluacja działań interwencyjnych

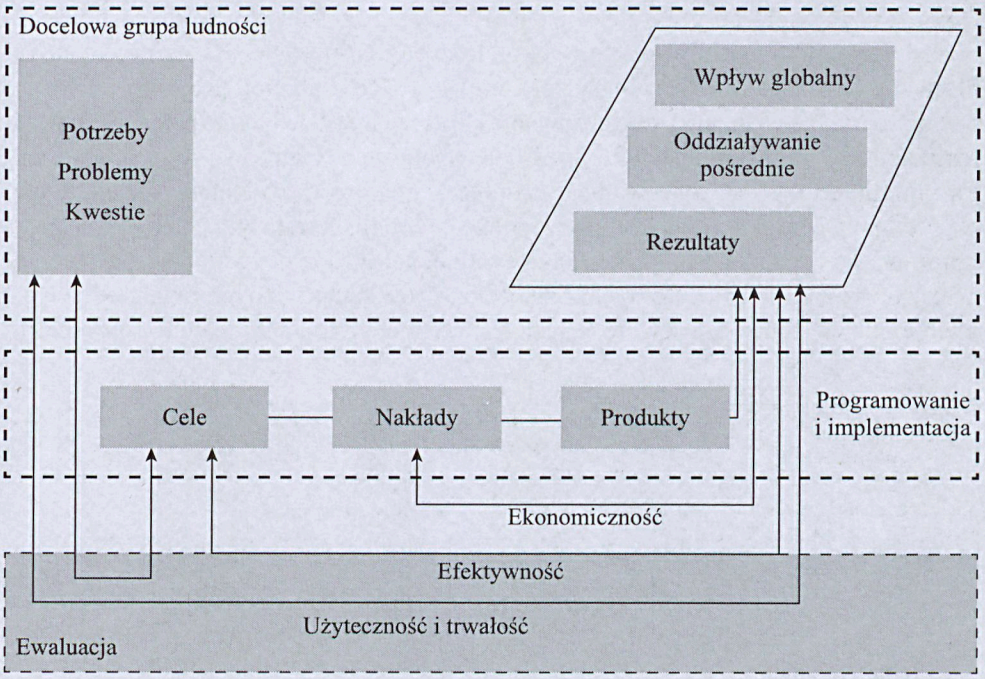
Ogólnym celem ewaluacji jest dążenie do poprawy działań interwencyjnych prowadzonych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Jej zadaniem jest zapewnienie powiązania między ośrodkami podejmowania decyzji politycznych i operacyjnych a użytkownikami, beneficjentami i uczestnikami procesów rozwojowych w obszarach określonej polityki. We właściwym ukształtowaniu tych powiązań leży określenie głównych i specjalistycznych kwestii do opracowania, które mogą mieć istotne znaczenie na poszczególnych poziomach ewaluacji.

W całym procesie oceny najważniejsze jest odniesienie do istoty i celów interwencji, które związane są z danym obszarem polityki i mają swoją logikę celów, środków, mechanizmów i efektów. Cała logika działań interwencyjnych oraz działań ewaluacyjnych musi być spójna, a ewaluacja ma służyć optymalizowaniu działań w obszarze danej polityki. Ewaluacja konkretnych programów działalności czy funkcjonowania w danym obszarze instytucji nie może jednak wybiegać nazbyt poza zakres tematyczny. Stąd program każdej ewaluacji powinien być zakreślony przez warunki i kryteria do jej przeprowadzenia (*terms of reference*, TOR).

Proces interwencji zawiera trzy główne elementy (etapy): programowanie, wykonanie i efekty. Zadaniem ewaluacji jest określenie ogólnej efektywności, ale także ocena realizacji programu na poszczególnych etapach interwencji, ocena stopnia osiągnięcia celów operacyjnych, specyficznych i pośrednich. W sferze nakładów wyodrębniono nakłady środków budżetowych, koszty administracyjne, koszty wykorzystania zasobów ludzkich ponoszonych przy prowadzeniu interwencji, ale także koszty ponoszone przez beneficjentów oraz podmioty, których dotyczy

[7] Inicjatywa prowadzenia oceny oddziaływania programów i polityki interwencyjnej jest krytykowana ze względu na niedoskonałości metodyczne i analityczne. Wzmocnienie jakości tej inicjatywy było jednym z zadań zintegrowanego projektu badawczego SEAMLESS realizowanego w ramach VI ramowego programu badań naukowych Unii Europejskiej. A.K. Backlund, M. Adamowicz, M. Józefecka, F. Macombec-Zemek, *An Institutional Analysis of European System for Impact Assessment*, SEAMLESS Report no. 32; A Strategic Review of Better Regulation of EC 2006, Report on the Implementation in the European Union COM (2006) 689.

interwencja (por. rysunek 1). Ewaluacja poprzez odpowiednio dobrany zestaw pytań pozwala na ocenę interwencji, jak ona jest zaprogramowana i wykonana oraz jakie są jej efekty. Odpowiada na pytanie, do jakiego stopnia interwencja jest stosowna wobec potrzeb, problemów i kwestii do rozwiązania odnoszących się do odpowiednich podmiotów czy grup ludności. Pozwala wyrobić opinię o jakości programu interwencji i jego realizacji oraz efektywności, wpływie i oddziaływaniu na grupy docelowe wraz z ich środowiskiem.



Rysunek 1. Ewaluacja programów interwencji

Źródło: Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 72

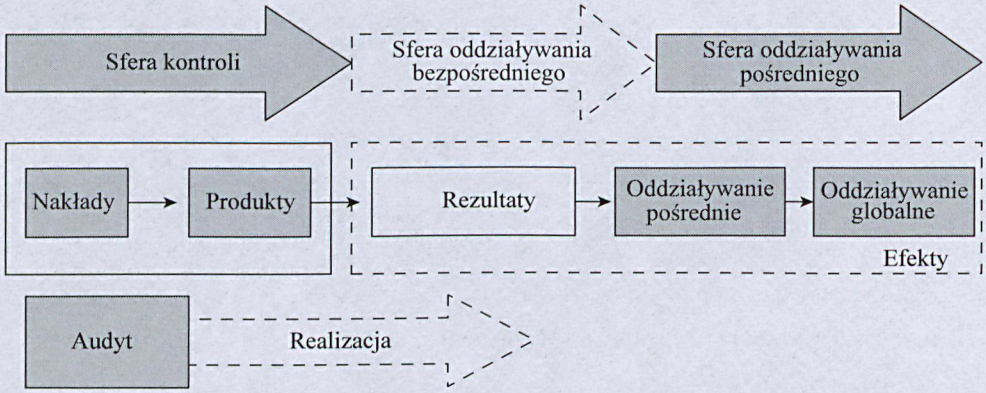
4. Ewaluacja, oddziaływanie, monitorowanie i kontrola

Ewaluacja odróżnia się od innych pojęć bliskoznacznych, takich jak monitoring, kontrola czy audyt, chociaż ma z nimi pewne cechy wspólne (por. rysunek 2). W ramach ewaluacji można także umieścić ocenę oddziaływania (*impact assessment*). Ewaluacja polityki powinna być prowadzona w sposób kompleksowy, na różnych poziomach agregacji skutków i wyników przy uwzględnieniu oddziaływania czynników zewnętrznych i innych rodzajów polityki sektorowej czy instrumentalnej. Różnice między tymi pojęciami wynikają z przedmiotu oceny i jej aspektu, na którym się koncentruje uwaga oceniających, charakteru poszczególnych czynności

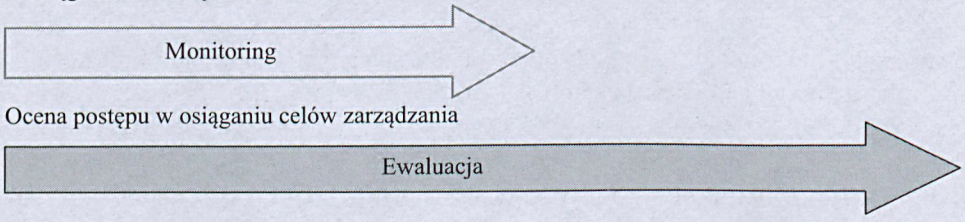
ewaluacji, monitoringu i kontroli, zakresu działań, stosowanej metodologii i oceny oraz wpływu podmiotu zarządzającego na przedmiot i zakres badań (por. tabela 1).

Kryteriami oceny są pewne wzorce i standardy, do których przyrównywany jest program. Podstawą oceny powinny być też wartości. Do powszechnie stosowanych kryteriów należy zaliczyć: trafność, skuteczność, efektywność, użyteczność, trwałość i inne.

Ewaluacja musi się zawsze wiązać z zakładanymi celami. Istotne znaczenie ma więc odpowiednia kwantyfikacja celów. Łatwo jest przeprowadzić ewaluację wówczas, gdy cele programu czy projektu są przejrzyście określone za pomocą liczb i wskaźników, niż wtedy, gdy określone są ogólnikowo. Bardziej skwantyfikowana ocena jest możliwa przy ocenie *ex post* (po realizacji projektu) niż przy ocenie *ex ante* (w trakcie programowania). Tak zwana ocena *mid-term* (w trakcie realizacji programu) ma na celu określenie wstępnych wyników programu w celu ewentualnego jego skorygowania i usunięcia zauważonych słabości. Ewaluacja *on-going* ma charakter uzupełniający i może być realizowana przez cały okres programowania i realizacji projektu. Taka ewaluacja bieżąca pozwala na pogłębienie oceny na poziomie priorytetów, działań, obszarów tematycznych czy spodziewanych efektów. Ten rodzaj ewaluacji staje się narzędziem zarządzania programem.



Zapewnienie: I. wiarygodności i kompletności informacji; II. zgodności z prowadzoną polityką; III. zabezpieczenia aktywów; IV. ekonomicznego i efektywnego wykorzystania zasobów; V. osiągania założonych celów.



Rysunek 2. Schemat procesu ewaluacji i jej części składowych

Tabela 1. Określenie pojęć i różnic między ewaluacją monitoringiem i kontrolą

Różnice	Ewaluacja	Monitoring	Kontrola
Przedmiot zainteresowań	długookresowe efekty programu	zgodność wdrażanych działań z dokumentami programowymi	wdrażanie programu pod kątem kryterium legalności
Charakter	identyfikowanie czynników, które przyczyniają się do osiągania zakładanych celów programu	bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości oraz ich eliminowanie	wykrywanie nieprawidłowości w trakcie prowadzonej kontroli (*ad hoc*)
Zakres działania	cały program lub wybrane zagadnienia	cały program w aspekcie finansowym i rzeczowym	najczęściej wycinek danego programu
Metodologia	za każdym razem dostosowywana do specyfiki programu będącego przedmiotem ewaluacji	standardowa (np. sprawozdania, wizyty na miejscu realizacji projektów)	powszechnie znane standardy i kryteria
Wpływ podmiotu zarządzającego na przedmiot i zakres badań	zależy od instytucji zlecającej ewaluację	zależy od instytucji zarządzającej	kształt i zakres są całkowicie niezależne od kontrolowanej instytucji

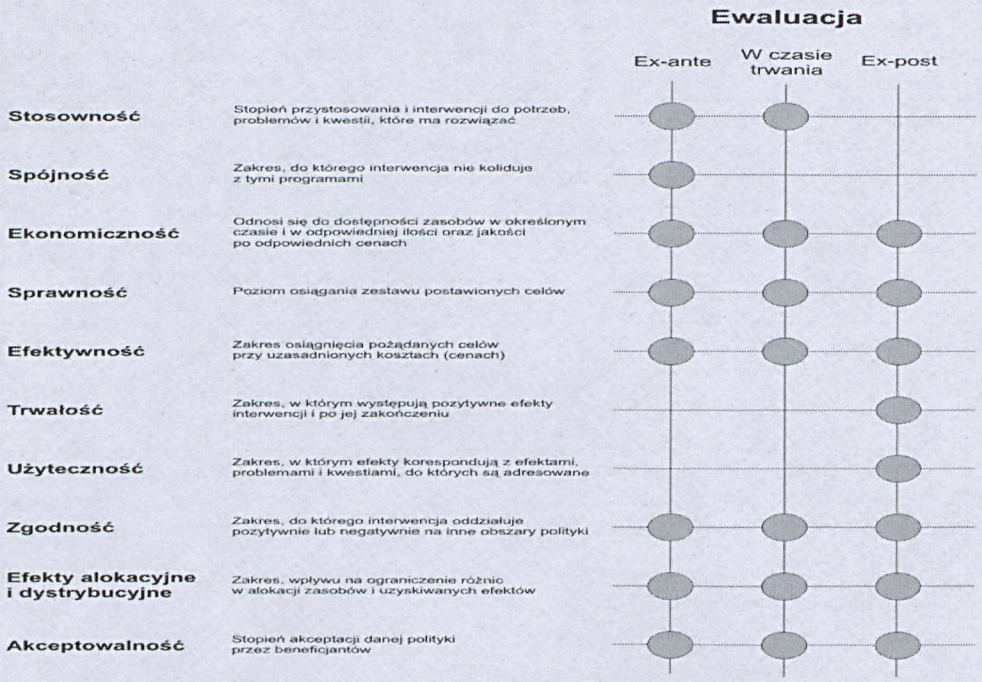
Źródło: www.funduszestrukturalne.gov.pl.

5. Kryteria, metody i techniki ewaluacji

Każda ewaluacja zawiera trzy podstawowe etapy: zaprojektowanie, wykonanie i upowszechnienie oraz wykorzystanie wyników. Przy projektowaniu ewaluacji kluczowe jest określenie celów, dla których pomocne jest wypracowanie pytań i kryteriów oceny (por. rysunek 3). Na etapie wykonania ewaluacji szczególnie ważne znaczenie ma dobór odpowiedniej metodologii oceny, która zazwyczaj jest kombinacją narzędzi i technik badawczych dostosowanych do postawionych zadań. Każda ewaluacja powinna być odpowiednio zaprogramowana. Kluczowym dokumentem w procesie każdej ewaluacji jest dokument określający kryteria i warunki oceny tzw. *terms of reference* (TOR). Dokument TOR powinien opisać zawartość ocenianych działań interwencyjnych oraz warunki i informacje dostępne na starcie. Powinien także zawierać określoną listę pytań, na które poszukuje się odpowiedzi w ewaluacji. Warunki oceny powinny też zawierać zarys przewidywanych metod oceny oraz etapy jej przeprowadzenia.

Warunki i kryteria, które powinna spełniać podejmowana ewaluacja interwencji publicznej obejmują następujące zagadnienia: cele, zadania, uzasadnienie ewaluacji; opis działalności, które mają być oceniane; zakres i istotę ewaluacji; główne pytania ewaluacyjne; określenie sposobu pozyskania danych i ich analizy; zarys planu pracy i organizacji oraz budżet; jasne określenie kryteriów wyboru próby badawczej do

oceny; strukturę raportu końcowego, etapy jego opracowania i przewidywanie sposobu wykorzystania oraz wykaz głównych użytkowników ewaluacji.

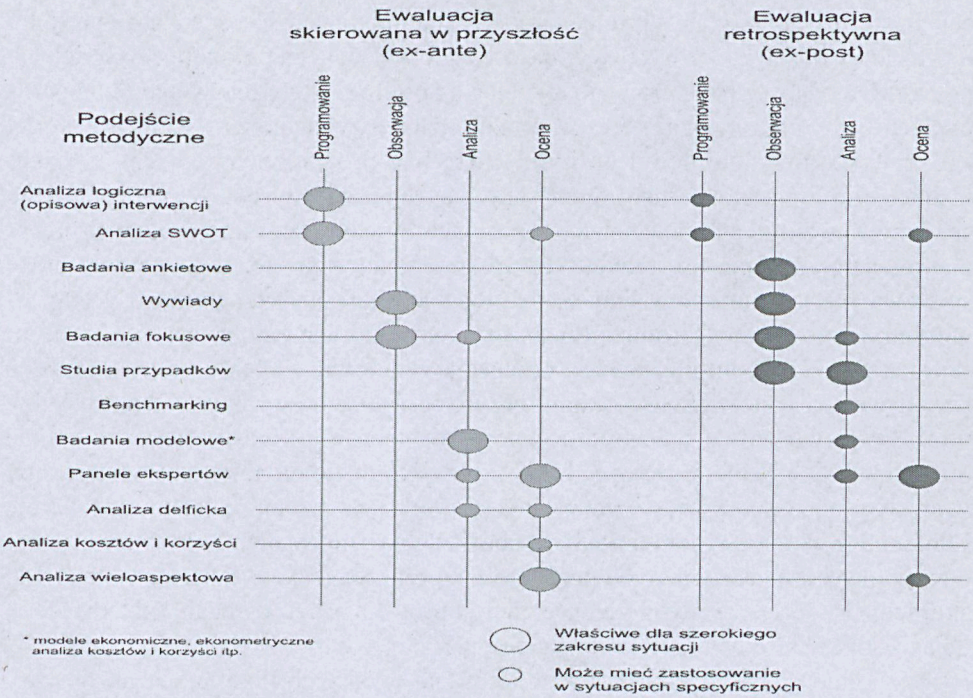


Rysunek 3. Kryteria ewaluacji

Źródło: Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 39

Wykonanie ewaluacji można rozpatrywać również w czterech fazach: (1) opracowanie koncepcji, (2) zbieranie danych, (3) analiza danych oraz (4) formułowanie opinii i sądów. Przyjęte pytania, narzędzia i techniki badawcze wiążą się z tym, czy jest to ewaluacja *ex ante* czy *ex post*. Istnieje wiele technik badawczych wykorzystywanych w ewaluacji interwencji i ocenie oddziaływania polityki. Obejmują one narzędzia i techniki: adaptowane do przygotowania programu i procesu ewaluacji, zbierania danych, analizy danych oraz finalnej oceny i ewaluacji.

W fazie kształtowania procesu ewaluacji przydatne są takie metody, jak analiza logiczna interwencji czy analiza SWOT. W fazie przygotowania koncepcji ważne jest określenie celów i głównych wskaźników. W fazie późniejszej niezbędne jest przygotowanie zestawu pytań i sposobów analizy. Wśród narzędzi i technik gromadzenia danych może być wykorzystywanych wiele metod, takich jak badania kwestionariuszowe, metody wywiadu itp. Wśród narzędzi analizy danych wykorzystywane są różnorodne metody analizy jakościowej i ilościowej. W ocenie końcowej mogą być przydatne różne metody analizy ekonomicznej i finansowej oraz analizy multikryterialne.



Rysunek 4. Fazy i metody przeprowadzenia ewaluacji zorientowanej przyszłościowo i retrospektywnie

Źródło: Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 55.

Końcowy etap ewaluacji obejmuje przygotowanie raportów i wniosków, wykorzystanie uzyskanych wyników i ich upowszechnianie wśród beneficjentów, użytkowników i interesariuszy. Raport końcowy powinien obejmować także mechanizm zwrotny do sfery decyzyjnej i zarządzającej w celu dokonania ewentualnej rewizji działalności, programów czy różnych rodzajów polityki.

6. Ewaluacja polityki wspólnotowej

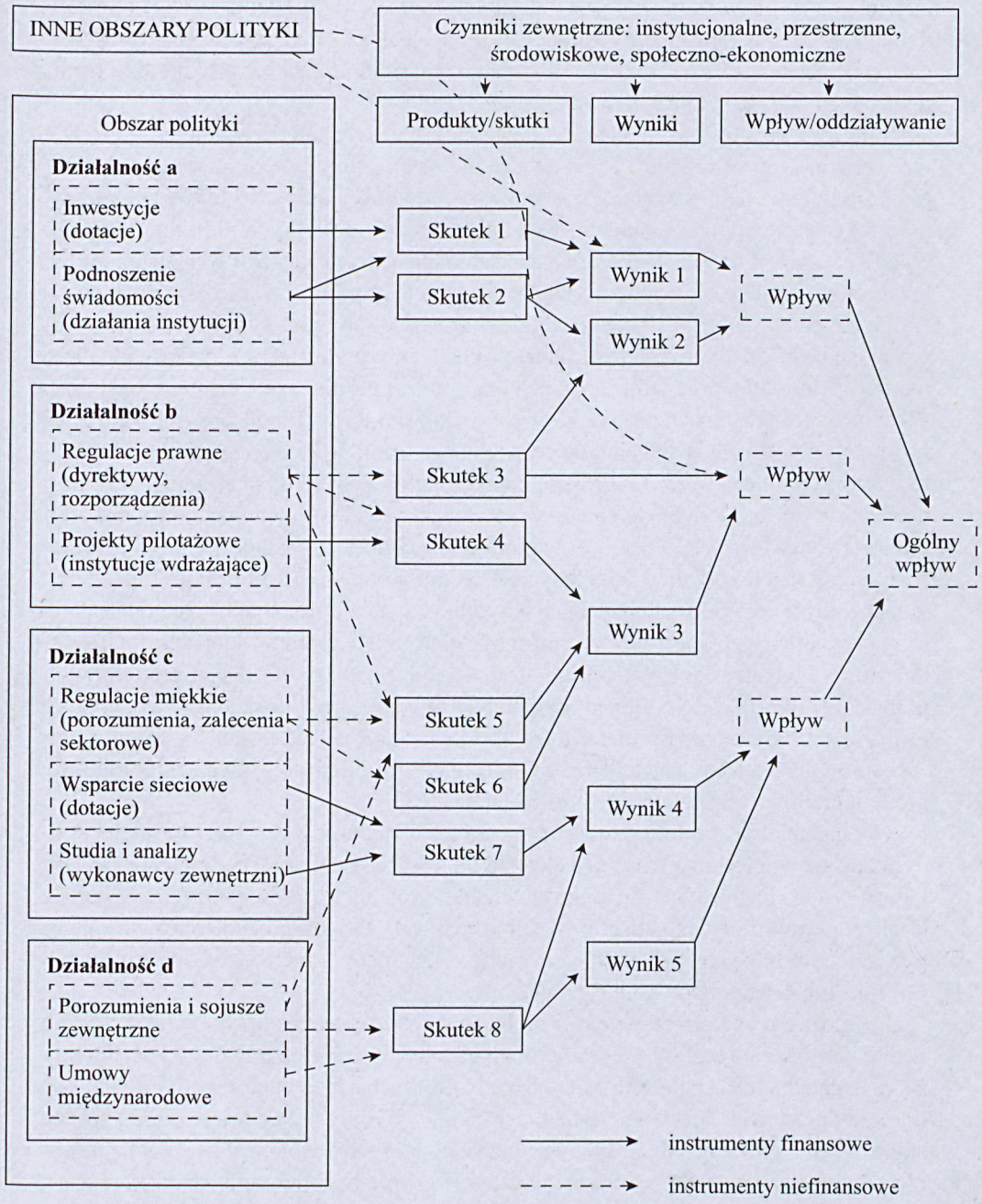
Ewaluacja polityki jest zagadnieniem trudnym, gdyż zarówno narzędzia polityki, jak i uzyskiwane efekty są złożone i często trudno je bezpośrednio powiązać i zmierzyć. Przez politykę należy rozumieć znacznie szerszą strategię lub zespół celów ustanowionych przez uprawnione podmioty i realizowanych lub osiąganych za pomocą zestawu dobranych instrumentów. Instrumenty stanowią zazwyczaj zestaw środków i technik, poprzez które władze starają się zapewnić wsparcie dla poszczególnych zmian społecznych czy ekonomicznych. W każdej polityce akcenty położone są na dynamikę zmiany i rozwój w czasie. Modyfikacji podlegają zarówno

cele, jak i instrumenty. Przyjmując praktykę rozumienia stosowaną w KE, polityka może odnosić się do różnych wymiarów i głębokości oraz złożoności podejścia do rozwiązywania problemów, poczynając od ogólnej strategii czy ustalenia ogólnych celów w obszarze zainteresowania do działań związanych z budżetowaniem zadań. W takim rozumieniu polityka może być prowadzona za pomocą wielu instrumentów, takich jak instrumenty prawne (regulacje, dyrektywy), uzgadnianie sposobów wykorzystania zasobów (np.: ustanowienie programów operacyjnych, planów działań, akcji informacyjnych itp.), co pociąga za sobą dużą różnorodność stosowanych instrumentów i duże zróżnicowanie uzyskanych efektów. Wyszczególnienie tych efektów i oddziaływań oraz wzajemnych zależności między nimi stwarza potrzebę kompleksowego podejścia w analizie i ocenie polityki. Trzeba rozpatrywać i testować cały zestaw przyczyn i efektów oraz powiązań między nimi. Przy tym należy uwzględnić wiele problemów i kwestii, które są ważne dla ewaluacji. Ta złożoność zagadnień składających się na politykę wymaga, aby w ewaluacji już w czasie przygotowania skupić się na zagadnieniach kluczowych. Pomocne może być w takiej analizie sporządzenie mapy działań w płaszczyźnie danej polityki, a także różnych poziomów tej płaszczyzny. Odnosi się to także do skupienia się na podstawowych efektach, które mają być osiągane na ścieżkach dojścia, oraz barierach, jakie mogą się pojawić.

Przykładem oceny polityki i rezultatów na wyższych poziomach jej obszaru może być „analiza przyczynowa", którą można określić jako specyficzną analizę podejmowaną do oceny wkładu danej interwencji co do osiągania określonego zamierzonego stanu jej oddziaływania. Celem analizy przyczynowej jest stworzenie wiarygodnego obrazu odniesienia cech i atrybutów danej polityki (interwencji) i jej skutków, który pozwala na dokonanie możliwie pełnego pomiaru efektów. Przy analizie efektów polityki należy starać się szukać odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak konkretne instrumenty polityki przyjmowane na szczeblu wspólnotowym są wdrażane w poszczególnych krajach członkowskich?
- Jacy są bezpośredni i pośredni beneficjenci interwencji, jaki jest przebieg i wdrażanie interwencji?
- Jak układają się i przebiegają powiązania i relacje między celami działań, skutkami, i efektami oraz oddziaływaniem?
- Jakie są czynniki, które kształtują przebieg i efekty interwencji?

Polityka obejmuje cztery rodzaje działalności. Pierwsza działalność obejmuje dwa programy związane z wydatkowaniem środków, druga – działanie o charakterze rozwiązań prawno-instytucjonalnych i dalsze dwa będące kompozycją zobowiązań do inwestowania, aktywności legislacyjnej oraz form porozumień wewnętrznych i zewnętrznych i innych tzw. miękkich regulacji. Na rysunku 7 pokazane są potencjalne efekty i skutki różnych pakietów stosowanych instrumentów oraz nakładów poprzez bezpośrednie efekty i skutki do wyrażonych w sposób bardziej ogólny wyników i oddziaływania (wpływ) na sektor, gospodarkę czy społeczeństwo. Przesuwanie uwagi na poszczególne fazy ewaluacji polityki



Rysunek 7. Wdrażanie i przebieg interwencji w ramach określonej polityki oraz jej produkty, wyniki i oddziaływanie

Źródło: Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 93.

powinno być powiązane z próbą oddzielenia efektów każdego z instrumentów danego działania. Trudność ewaluacji polityki polega na tym, że chodzi o ocenę różnych instrumentów i pakietów działań, o interakcje zachodzące między nimi, jak i o ogólną oceną zintegrowaną.

Inna trudność polega na tym, że uzyskiwane efekty są także zależne od wpływów czynników zewnętrznych. Wewnętrzny kontekst instytucjonalny ujawnia się głównie w fazie bezpośrednich skutków, zaś oddziaływanie czynników zewnętrznych i geograficznych, społeczno-ekonomicznych i globalnych głównie na etapie efektów i oddziaływania. Pokazane na rysunku powiązania obszarów, instrumentów, produktów, rezultatów i oddziaływań są ilustracją pomocną w procesie programowania i ewaluacji polityki, nie może jednak zastąpić samej istoty procesu ewaluacji.

Występują dwa rodzaje programów interwencyjnych: programy pociągające nakłady i wydatki oraz programy regulacyjne o charakterze bezinwestycyjnym. Programy polityki powinny być kierowane do konkretnych odbiorców, jasno zdefiniowanych adresatów, szczególnie ważne jest dokładne określenie beneficjentów w przypadku programów pociągających nakłady i ich dystrybucję. Programy o charakterze regulacyjnym również powinny być adresowane do odpowiednich odbiorców, dla których tworzą korzystniejsze bądź gorsze warunki funkcjonowania. Jeśli nawet trudno ustalić konkretnych adresatów danego programu, to muszą być one rozpatrywane pod kątem pozytywnych korzyści społecznych. Oceniane więc mogą być efekty zewnętrzne. W takim przypadku bezpośredni konkretni adresaci nie muszą być określani. Wymierne produkty lub skutki polityki są aspektem ważnym szczególnie w przypadku alokacji nakładów finansowych na nią. W przypadku polityki o charakterze regulacyjnym skutki mogą być określane w kategoriach jakościowych. Samo „zaszczepienie" unijnych regulacji do prawa krajowego nie może jednak wyczerpać procesu ewaluacji.

Ocena działań niepociągających wydatków budżetowych ma charakter specyficzny ze względu na trudność określenia kosztu. Pojęcie efektywności zawsze jednak polega na porównaniu efektów do nakładów lub kosztów ponoszonych przez konkretne podmioty czy adresatów (por. tabela 2). Do kategorii kosztów mogą tu być zaliczone negatywne efekty zewnętrzne zastosowanych instrumentów danej polityki lub koszty usuwania tych efektów.

Programy pociągające wydatki budżetowe przynoszą różnorodne korzyści dla beneficjentów i adresatów, ale także mogą powstać niezamierzone negatywne efekty zewnętrzne dla innych podmiotów. To może kontrastować z celami podejmowanych regulacji prawnych, które na ogół zmierzają do wywoływania ogólnie pozytywnych skutków dla społeczeństwa. Dlatego też w ocenie stosowanej polityki ważne jest określenie i pomiar zamierzonych efektów w grupie bezpośrednich beneficjentów, ale też ocena negatywnych, a także pozytywnych, efektów zewnętrznych. W związku z tym niezbędna jest identyfikacja różnych społecznych i gospodarczych grup, w których można wyłonić „wygrywających" i „stratnych". Dopiero wtedy można uzyskać pełną ocenę oddziaływania danej polityki.

Tabela 2. Rodzaje kosztów polityki i miejsce ich powstawania

Typy kosztów	Organizacje wdrążające	Pozostali adresaci
Koszty budżetowe	bezpośrednie wydatki finansowe z budżetu UE i innych funduszy publicznych, koszty administracyjne instytucji unijnych i publicznych w krajach członkowskich, koszty wykorzystania zasobów ludzkich potrzebne do zarządzania procesami interwencji	nie dotyczy
Koszty transakcyjne	koszty wdrożenia polityki, jej implementacji i monitorowania	koszty powstałe przy identyfikowaniu i wyborze najlepszych wariantów i scenariuszy wdrożenia
Koszty zgodności	nie dotyczy	bezpośrednie koszty związane z prowadzeniem polityki, zasoby wykorzystywane na pokrycie tych kosztów nie mogą być wykorzystywane na inne cele
Koszty dostosowania	nie dotyczy	koszty związane z realokacją zasobów niezbędną z powodu zmian wymuszonych przez zastosowaną politykę; zmiany mogą dotyczyć zachowań po stronie produkcji, jak i konsumpcji

Źródło: Evaluating EU Activities..., op.cit., s. 95.

Podejmując ewaluację polityki, należy pamiętać o jej szerszym i ogólniejszym zakresie w stosunku do programów czy projektów, które mogą być wykorzystywane do jej prowadzenia, a także o zazębieniach czy nakładaniu się, czy znoszeniu oddziaływań z innymi rodzajami polityki. Skutki i wyniki polityki rozkładają się często na dłuższy okres i są trudne do oceny i pomiaru w konkretnym czasie. Z punktu widzenia administrowania i zarządzania polityką niezbędne są jednak konkretne sposoby i wskaźniki oceny pokazujące skutki w osiąganiu celów doraźnych i celów długofalowych.

7. Ocena oddziaływania i mierzenie efektów polityki rolnej

Wyprzedzająca ewaluacja i ocena oddziaływania polityki rolnej i polityki środowiskowej stały się integralną częścią politycznego procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Chodzi zarówno o wybór odpowiedniej opcji polityki w procesie programowania, jak i o wyprzedzającą ocenę wdrażania i analizę wyników zastosowanych rozwiązań. Polityka rolna, zarówno polityka narodowa prowadzona przez poszczególne kraje, jak i wspólna polityka rolna Unii Europejskiej poddawana jest

na ogół ocenie *ex post* głównie w kategoriach odnoszących się do skuteczności, a mniej w kategoriach efektywności. Opisywane są jej cele, stosowane środki i instrumenty, nawet poddawana jest analizie z punktu widzenia wielkości nakładów i kosztów, jednakże o efektach mówi się raczej ogólnikowo bądź to w postaci możliwych, bądź pożądanych skutków, które nie są precyzyjnie określone. Niekiedy analizuje się efekty ekonomiczne, które nie mogą być przypisane konkretnym czynnikom, wśród których znajdują się także nakłady wydatkowane na politykę rolną. W społeczeństwach i w życiu publicznym dojrzewa jednak świadomość potrzeby prowadzenia bardziej dokładnego i wiarygodnego rachunku kosztów i efektów polityki rolnej oraz tego, kogo obciążają te koszty i kto korzysta z generowanych przez politykę efektów. Coraz częściej stawia się pytanie, jaka jest wartość dodana prowadzonej polityki rolnej.

Prowadzenie takiego rachunku jest z pewnością zadaniem trudnym, złożonym i nie do końca możliwym przy założeniu pewnego niezbędnego poziomu dokładności. Pierwsze próby w tym względzie zostały podjęte przez OECD, która zaproponowała wskaźniki służące do oceny wpływu instrumentów polityki na producentów rolnych i konsumentów: PSE – *producer subsidy equipment* – ewiwalent subsydiów producenta i CSE – *consumer subsidies equivalent* – ekwiwalent subsydiów konsumenta. Mierzą one transfery środków wsparcia dla producentów, które wynikają z prowadzenia w danym okresie polityki rolnej. Obecnie sprawy oceny efektywności polityki rolnej podejmowane są przez Komisję Europejską i Parlament Europejski przy okazji oceny wspólnej polityki rolnej, która została zapoczątkowana pod koniec 2007 roku i jest kontynuowana[8].

Mierzenie efektywności wymaga porównania uzyskanych efektów z poniesionymi nakładami. W przypadku oceny wspólnej polityki rolnej chodzi o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy ta polityka generuje korzyści przewyższające wydatkowane kwoty z budżetu Wspólnoty na rynki rolne i rozwój obszarów wiejskich. Istotną sprawą jest bezpośrednie porównanie kosztów i korzyści określonych wydatków przeznaczonych na rozwój wsi i rolnictwa. Ważne jest, aby to robić w kontekście oceny całości ograniczonych środków budżetowych, które znajdują się w budżecie Wspólnoty i mogą być przeznaczone na wariantowe cele czy wariantowe polityki sektorowe. Szczególnie trudne jest określenie i zmierzenie efektów prowadzonej polityki. Trudności kwantyfikacji występują po obydwu stronach. Nakłady na politykę można mierzyć w kategoriach finansowych. Trudniej jest określać i mierzyć efekty oraz powiązać je z czynnikami sprawczymi w postaci nakładów czy konkretnych działań. Samo wykazanie, że istnieją pewne korzyści z prowadzonej polityki, nie wystarcza do udowodnienia, że tworzona jest nowa wartość, wartość dodana tej polityki. Polityka tworzy wartość dodaną wtedy, kiedy korzyści przewyższają koszty, nie tylko te poniesione na konkretną politykę, ale również koszty

[8] The EU Added Value of Agricultural Expenditures from Market to Multufunctionality – Gathering Criticism and Success Stories of CAP, Draft Study Budgetary Affairs, 06.11.2007.

wynikające z tej polityki w różnych innych obszarach, czyli tzw. koszty zewnętrzne[9]. Wsparcie cenowe np. nie tylko generuje dodatkowe koszty u konsumentów, ale także zakłóca funkcjonowanie innych rynków. Wpływ wsparcia cenowego na dochody rolnicze jest zakłócany przez pośrednie oddziaływanie polityki cenowej na wzrostowy ruch cen na rynkach środków produkcji. W rachunku tym powinno się uwzględniać także możliwe korzyści z innego zastosowania funduszy przeznaczonych na konkretny rodzaj polityki, co oznacza również potrzebę prowadzenia rachunku kosztów alternatywnych.

Wsparcie jakiegokolwiek sektora gospodarki pociąga za sobą wydatki i koszty publiczne, podczas gdy korzyści kierowane są do określonej grupy prywatnych podmiotów gospodarczych czy grup ludności. Polityka interwencjonizmu stanowi więc sposób redystrybucji uzyskiwanych w kraju dochodów. Istotne jest jednakże to, poprzez jakie kanały i przy użyciu jakich mechanizmów finansowane są koszty danej polityki. Państwo, prowadząc interwencjonizm rolny, może kierować pomoc dla rolników poprzez mechanizmy rynkowe lub poprzez bezpośrednią dystrybucję środków publicznych. Instrumenty wspierania cen rolnych mogą wiązać się z większymi wydatkami konsumentów płacących wyższe ceny za produkty żywnościowe bądź z bezpośrednimi wydatkami budżetowymi obciążającymi podatników.

Prowadzenie polityki rolnej generuje koszty, jak również korzyści, wpływa na dochody rolników, praktyki rolnicze, środowisko naturalne. Pośrednio oddziałuje na przetwórstwo rolnicze, konsumentów i ich bezpieczeństwo, wzmacnia konkurencyjność, oddziałuje na ceny i obroty międzynarodowe. Koszty poniesione w gospodarstwach rolnych generują korzyści, które ujawniają się w poszczególnych ogniwach łańcucha żywnościowego. Zatem rozpatrując kwestię tworzenia wartości dodanej przez politykę rolną, mamy do czynienia z efektami wewnętrznymi występującymi w samym rolnictwie i z efektami poza obrębem rolnictwa w łańcuchu żywnościowym.

Wspomniane wcześniej wskaźniki PSE i CSE można traktować jako pomiar wielkości transferów środków pieniężnych od konsumentów i podatników do producentów rolnych. Wielkość tych transferów wynika ze stosowania instrumentów polityki rolnej na rynku wewnętrznym i w obrocie zagranicznym. Wskaźnik CSE służy do pomiaru transferów rynkowych od konsumentów do producentów oraz subsydiów wydatkowanych z budżetu państwa na konsumpcję. Jeżeli transfery rynkowe przewyższają subsydia do konsumpcji, wtedy CSE jest ujemne i określa wielkość obciążeń konsumentów na rzecz producentów rolnych. Wskaźnik PSE/CSE oblicza się do podstawowych produktów rolnych czy krajów [10]. Do typowych

[9] The EU Added Value..., op.cit., s. 3.

[10] M. Adamowicz, *Interwencjonizm i tendencje liberalne w polityce w polityce rolnej*, w: *Problemy Rolnictwa Światowego,* t. 4, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 1990; M. Adamowicz, *Wymiary i cele interwencjonizmu rolniczego w krajach o różnym poziomie rozwoju*, w: *Wspólna polityka rolna UE*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2009.

instrumentów polityki rolnej uwzględnianych przy obliczeniach tych wskaźników należą: instrumenty rynkowo-cenowe na rynku wewnętrznym i instrumenty regulacji zagranicznych obrotów handlowych, subwencje, dopłaty bezpośrednie do produkcji lub powierzchni, dopłaty i subsydia do usług i środków produkcji, ogólne usługi publiczne, środki strukturalne, dopłaty do infrastruktury, koncesje, podatki i inne. Do określenia poziomu subsydiowania całego rolnictwa służył wskaźnik AMS (*agregate measurement of support* – zagregowany pomiar wsparcia), który jest zbliżony do wskaźnika PSE. Wskaźniki PSE/CSE oraz AMS były wykorzystywane w negocjacjach rundy urugwajskiej GATT, na podstawie których wdrożono w 1992 roku reformę McSharry'ego wspólnej polityki rolnej, która miała doprowadzić do obniżenia poziomu subsydiowania rolnictwa do 2000 roku o 20% w stosunku do okresu bazowego lat 1986–1988. W latach późniejszych wprowadzono nieco uproszczony wskaźnik TSE – *total support estimate* – ogólny szacunek wsparcia, który zawiera również wsparcie celowe, dopłaty bezpośrednie i inne subsydia dla rolnictwa. Aktualnie podejmuje się próby zastosowania wskaźnika VA of PE – *value added of public expences* – wartość dodana wydatków publicznych, który zawiera łączną wartość wsparcia ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Wskaźnik ten dostosowany jest do koncepcji rozwoju zrównoważonego.

Wydatki publiczne są niezbędne wtedy, gdy niesprawne funkcjonowanie rynku powoduje nieefektywność występującą w sferze makroekonomicznej bądź niekorzystne efekty zewnętrzne, np. w sferze środowiskowej. Są uzasadnione również wtedy, gdy służą osiąganiu celów wzmacniania równości społecznej i pozytywnych przemian społecznych oraz zapobiegają wahaniom koniunktury czy umacnianiu konkurencyjności rynkowej. Pomiar wartości efektów polityki rolnej przy zastosowaniu wyłącznie mierników ekonomicznych jest trudny, a podejmowane próby takich obliczeń dają na ogół efekt ujemny. Oznacza to, że ocena wartości dodanej polityki rolnej przy zastosowaniu wyłącznie kryteriów ekonomicznych i z perspektywy wyłącznie sektora rolniczego nie jest satysfakcjonująca.

8. Działalność ewaluacyjna w Unii Europejskiej i w Polsce

Ewaluacja staje się stopniowo działalnością zinstytucjonalizowaną na poziomie Komisji Europejskiej, ale także w coraz większej liczbie krajów członkowskich. Poprzez ewaluację procesów interwencyjnych Komisja Europejska stara się zdobyć pełniejszą wiedzę dającą podstawę dokonywania nowych regulacji. Cel zinstytucjonalizowanej ewaluacji na poziomie Wspólnoty wykracza jednak poza dostarczanie wiedzy dotyczącej politycznego procesu podejmowania decyzji w sferze interwencji. Jest to także sposób komunikowania się z interesariuszami i dialogu dotyczącego przyszłych rozwiązań.

Chociaż można mówić o ukształtowaniu się systemu ewaluacji, to jakość i metodologia tych działań są jeszcze niezadowalające. Dotyczy to zwłaszcza ilościowych

metod ewaluacji oraz transparentności działań. Kreatorzy rozwiązań interwencyjnych oraz służby wdrażające powinny przekazać dla zainteresowanych w sferze społecznej i politycznej czytelne i zrozumiałe przekazy dotyczące efektów prowadzonej polityki, regulacji i programów interwencyjnych. Koncepcja ewaluacji przybierała początkowo charakter ewaluacji regulacyjnej (ocena skutków wprowadzonych regulacji), ewaluacji zrównoważonej (obejmująca aspekty ekonomiczne, ekologiczne i społeczne) czy ewaluacji zintegrowanej. Obecnie mówi się na ogół o ewaluacji zintegrowanej. Najczęściej oznacza ona rodzaj ewaluacji *ex ante* proponowanej czy wprowadzanej polityki nakierowanej na ocenę efektów ekonomicznych i, jeśli to możliwe, także efektów społecznych i ekologicznych z uwzględnieniem konsultacji i opinii interesariuszy. Zakres, głębokość, metody i procedury wykorzystywane do ewaluacji mogą się znacznie różnić. Wzrastająca rola ewaluacji swymi korzeniami sięga strategii lizbońskiej ustanowionej w 2000 roku, w której UE postawiła sobie zadanie osiągnięcia wysokiej konkurencyjności poprzez dynamiczny rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Niezbędnym elementem takiej strategii miało być też podniesienie trafności i efektywności różnych regulacji i programów interwencyjnych[11].

W Polsce ewaluację jako narzędzie oceny interwencji publicznych zaczęto wykorzystywać w trakcie prowadzenia procesu akcesyjnego. Prace te nasiliły się zwłaszcza po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, głównie w odniesieniu do polityki spójności. Ośrodkiem badań ewaluacyjnych stała się krajowa Jednostka Oceny w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego[12]. W prowadzonych pracach ewaluacyjnych interwencja w obszarze polityki strukturalnej prowadzona była w kontekście potrzeb, jakie stawiano przed interwencją, oraz osiągniętych efektów. Doświadczenia z oceną funduszy przedakcesyjnych wykorzystano znacznie szerzej po akcesji, zwłaszcza w odniesieniu do interwencji współfinansowanych z funduszy strukturalnych. W tym zakresie dotyczyło to problematyki rozwoju wsi w ramach wspólnej polityki rolnej. W mniejszym zakresie badania ewaluacyjne prowadzone były w obszarze klasycznej polityki rolnej. W obszarze polityki rolnej stosowano głównie oceny ekonomiczne *ex post* stosowania poszczególnych instrumentów, jak również tradycyjne formy oceny instytucji administrujących narzędziami polityki rolnej.

W dziedzinie rolnictwa i rozwoju wsi ewaluacja działań interwencyjnych w Polsce była prowadzona w układzie podstawowych agencji rządowych spełniających funkcje płatnicze przy osiąganiu celów wspólnej polityki rolnej, tj. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa obsługującej drugi filar WPR – rozwój obszarów wiejskich, oraz Agencji Rynku Rolnego działającej w sferze polityki rynkowej. Ogólna ewaluacja wspólnej polityki rolnej prowadzona była w kontekście tzw. przeglądu zdrowotnego (*health check*) prowadzonego przez Komisję

[11] A Strategic Reviews..., op.cit., //www.ec.europa.eusenterprice regulation.

[12] *Proces ewaluacji polityki...*, op.cit.

i Parlament Europejski od listopada 2007 roku, a także w kontekście informacji przedkładanych przez Radę Ministrów w Sejmie RP. Obszerna taka informacja została przedłożona w sejmie w końcu października 2007 roku[13].

Podsumowanie

1. Ewaluacja i *impact assessment* stają się coraz częściej stosowanymi metodami oceny interwencji publicznej zwłaszcza w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ewaluacja jest inspirowana i stosowana zwłaszcza przy ocenie planowanych i wydatkowanych środków budżetowych Wspólnoty pod kątem spodziewanych efektów realizowanych programów wsparcia oraz sprawności instytucji realizujących te programy. *Impact assessment* jest ogólniejszą metodą oceny polityki wspólnotowej i sposobem komunikowania ośrodków decyzyjnych z odbiorcami.
2. Ewaluacja jako metoda oceny działalności interwencyjnej została w Polsce wdrożona głównie w odniesieniu do polityki spójności i realizowanych w jej ramach planów i programów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego stworzyło instytucjonalne i metodologiczne podstawy prowadzenia ewaluacji. Słabością ewaluacji w Polsce jest dominacja jej resortowego charakteru oraz brak działań integrujących prowadzenie i ocenę różnych rodzajów polityki branżowej.
3. Działania ewaluacyjne w zakresie obszaru interwencji wspólnej polityki rolnej zostały w Polsce zapoczątkowane i są bardziej zaawansowane w drugim filarze WPR – w sferze polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wydaje się, że w ocenie WPR przeważa jeszcze tradycyjne podejście oceny *ex post*, zbyt słabo zaawansowane są oceny instytucjonalnej sprawności organizacji wdrażających programy wspólnej polityki rolnej.

Literatura

A Strategic Reviews of Better Regulations in the European Union, EC, COM (2006)689, http://www.ec.europa.eusenterprice regulation.

Adamowicz, M., *Interwencjonizm i tendencje liberalne w polityce w polityce rolnej*, w: *Problemy rolnictwa światowego,* t. 4, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 1990.

[13] Druk nr 2448 z 27.10.2007 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: Informacje o sytuacji polskich rolników ze szczególnym uwzględnieniem warunków życia, opłacalności produkcji oraz pomocy ze strony instytucji podległych Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla mieszkańców wsi.

Adamowicz, M., *Wymiary i cele interwencjonizmu rolniczego w krajach o różnym poziomie rozwoju*, w: *Wspólna polityka rolna UE*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2009.

Backlund, A.K., Adamowicz, M., Józefecka, M., Macombec-Zemek, F., *An Institutional Analysis of European System for Impact Assessment*, SEAMLESS Report no. 32.

Communication from the European Commission on Impact Assessment, CEC, COM (2002) 276.

Druk nr 2448 z 27.10.2007 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: Informacje o sytuacji polskich rolników ze szczególnym uwzględnieniem warunków życia, opłacalności produkcji oraz pomocy ze strony instytucji podległych Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla mieszkańców wsi.

Evaluating EU Activities, A Practical Guide for the Commission Services, EC, DG for the Budget, 2004, July.

Ewaluacja Narodowego planu rozwoju i programów operacyjnych w Polsce. Poradnik, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej MGiP, Warszawa, 2005, Maj.

http://www.cc.cec/budg/networks/evaluation/eu/notices/index.htqn; *Generic job description for evaluation staff.*

http://www.wwpwp.gov.pl.

Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008, Kwiecień.

The Communication on Evaluation (SEC (2000) 1051), European Commission Services, July 2004 DG Budget Evaluation Unit; http://europa.cu.int/comm/budget/evbaluation/keydocuments_eu.htn.

The EU Added Value of Agricultural Expenditures from Market to Multufunctionality – Gathering Criticism and Success Stories of CAP, Draft Study Budgetary Affairs, 06.11.2007.

EVALUATION AND IMPACT ASSESSMENT – THE METHODS OF JUDGMENT OF PUBLIC INTERVENTION BASED ON THE EU FUNDS

Summary

The EU funds are spent through many programs in all the Union Members. That is why, there is the need to make judgment of efficiency of how much money is spent and in what way. This problem is also vital for the funds within Common Agricultural Policy. The main aim of this article is to present two methods – evaluation and impact assessment - which are used in making projections and judgment of future results of public intervention. In Poland the methods of evaluation and impact assessment are still at the implementation phase. The traditional judgment ex- post has been the most popular one so far.