

**Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego**

**Ewaluacja i audyt w projektach,
organizacjach i politykach publicznych**

Redakcja naukowa
Joanna Kołodziejczyk

Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
Kraków 2012

Autorzy tomu:

Bartosz Chmielewski, Wawrzyniec Czubak, Małgorzata Dąbrowska,
Adam Drobniak, Henryk Gawroński, Tomasz Papaj, Izabela Seredocha,
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz

Recenzent:

Aleksander Noworól

Redakcja serii:

Redaktor naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada naukowa:

prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca
dr hab. Stefan Bielański
dr hab. prof. UJ Anna Lubecka
prof. dr hab. Grażyna Praweńska-Skrzypek
dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

ISBN: 978-83-934584-3-1

Wydanie elektroniczne:

Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel. 12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl;
www.isp.uj.edu.pl

Spis treści

<i>Słowo wstępne</i>	5
Henryk Gawroński, Izabela Seredocha <i>Proces ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry”</i>	11
Wawrzyniec Czubak, Bartosz Chmielewski <i>Ocena wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej</i>	39
Adam Drobnik <i>Efektywność i skuteczność projektów publicznych – koncepcje i przykłady oceny projektów miejskich</i>	59
Tomasz Papaj <i>Próba budowy i ewaluacji modelu Public Governance w polskiej administracji publicznej</i>	85
Małgorzata Dąbrowska <i>Ewaluacja instytucji kultury – mit czy rzeczywistość?</i>	109
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz <i>Conditions in ensuring the quality of external audits of projects co-financed using European Union funding</i>	127

Słowo wstępne

Szanowni Państwo!

Wiodącym wątkiem kolejnej elektronicznej publikacji z serii *Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego* jest refleksja dotycząca wykorzystania ewaluacji i audytu w projektach, organizacjach oraz politykach publicznych.

Ewaluacja jest rodzajem stosowanych badań społecznych. Współcześnie, w dobie społeczeństwa informacyjnego i tworzącego się społeczeństwa wiedzy, postuluje się „ewaluację rozwojową”¹, rozumianą jako proces tworzenia wiedzy mającej praktyczne zastosowanie dla zainteresowanych tym procesem osób. Jej istotną cechą jest interaktywność pomiędzy działaniem a konceptualizacją badania, możliwość dokonywania zmian w projekcie ewaluacyjnym, np. w pytaniach badawczych czy kryteriach, inaczej niż w wypadku klasycznej ewaluacji formatywnej, która nie dopuszcza możliwości modyfikacji projektu badawczego. We współczesnym ujęciu rolę ewaluatora jest tworzenie projektu badawczego, który „dzieje się”, dostosowuje do zmieniających warunków jego realizacji i którego celem jest wspomaganie zainteresowanych w podejmowaniu przez nich decyzji, umożliwiających i uruchamiających rozwój obszaru objętego badaniem. W ostatnich dwudziestu latach podkreślano w ewaluacji dialog, partycypację w ustalaniu potrzeb informacyjnych, kryteriów i warunków prowadzenia ewaluacji, interpretacji danych i wykorzystaniu wyników przez zainteresowane strony. Dzisiaj partycypacja, dialogiczność, transparentność – jako istotne cechy procesu ewaluacji – poszerzone zostały o konieczność elastyczności, dostosowania projektu i procesu ewaluacji do zmieniających się warunków rzeczywistości.

¹ M.Q. Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*, Guilford Press, New York 2011.

Inne, bardziej tradycyjne ujęcia ewaluacji² sprowadzają jej istotę do:

- 1) „mierzalności” efektów i środków, wykorzystywania przez ewaluatora narzędzi pomiarowych w celu zwiększenia porównywalności i obiektywizmu oceny przedmiotu badania;
- 2) opisu mocnych i słabych stron badanej rzeczywistości;
- 3) stwierdzania przez neutralnego ewaluatora stopnia osiągniętych celów i oceny prawidłowości przyjętych celów badanego przedmiotu.

Na podstawie lektury tekstów publikowanych w niniejszej monografii można wnioskować, że tradycyjne ujęcia ewaluacji nadal są obecne w przestrzeni badawczej. Obecne jest również związane z tym postrzeganie roli ewaluatora jako niezależnego, obiektywnego eksperta, wydającego ocenę badanych zjawisk i rekomendującego trafne rozwiązania. Ewaluacja, rozumiana jako proces gromadzenia, opracowywania i komunikowania informacji na temat wartości przypisywanej działaniom znajdującym się w polu zainteresowań badacza³, wyklucza ocenianie czy rekomendowanie działań przez ewaluatora. Często ewaluacja utożsamiana jest jednak właśnie z oceną, co według H. Mizerka „prowadzi do jej wulgaryzacji, a także drastycznie ogranicza możliwość wykorzystania wyników ewaluacji w praktyce”⁴. Ujęcie „ewaluacji jako oceny” i ewaluatora jako oceniającego jest jednak mocno zakorzenione, na co wskazują niektóre rozdziały niniejszej publikacji. Być może wpływ na to ma sposób jej definiowania przez Radę Unii Europejskiej, upowszechnianego choćby w *Portalu Funduszy Europejskich* poświęconym ewaluacji: ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji, pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy ona procesu określenia wartości czy ważności działania, polityki lub programu⁵. Warto zauważyć, że dzisiaj wiele badań, definiowanych jako badania ewaluacyjne, dotyczy właśnie tzw. projektów unijnych; projektom unijnym poświęcono też część rozdziałów niniejszej publikacji.

Ewaluacja często bywa kojarzona lub mylona z kontrolą, monitorowaniem czy zwłaszcza z audytem, którego podstawową funkcją jest opiniowanie, wydanie oceny, weryfikowanie, sprawdzanie zgodności wykorzystania zasobów z obowiązującymi

² E.G. Guba, Y.S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publ., Newbury Park 1989.

³ H. Mizerek, Tam, gdzie kończą się zakłęcia, a zaczyna ewaluacja, [w:] B. Niemierko, M. Szmigel (red.), *Ewaluacja w edukacji. Koncepcje, metody, perspektywy*, Kraków 201, s. 32.

⁴ *Ibidem*, s. 31.

⁵ Zob. http://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx (dostęp: 2.02.2012).

przepisami prawnymi oraz określonymi standardami. Nie są to pojęcia tożsame. Jak zauważa B. Ciężka⁶, można jednak informacje z audytu wykorzystywać w ewaluacji do szacowania wydajności interwencji, mogą one służyć też jako dane ułatwiające porównanie z innymi podobnymi przedsięwzięciami. Tym samym uprawnione jest traktowanie informacji z audytu jako jednego ze źródeł, które mogą być wykorzystane w procesie ewaluacji.

Autorzy niniejszej monografii przedstawiają różnorodne obszary zastosowania audytu i ewaluacji, opisując ich wykorzystanie w projektach, organizacjach, politykach publicznych, ale i pokazując także różne dziedziny, w których badania te są użyteczne: administrację publiczną, kulturę, rolnictwo.

H. Gawroński i I. Seredocha koncentrują się na opisie procesu ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry” i przedstawiają główne założenia projektu innowacyjnego oraz zasady, metody i narzędzia jego ewaluacji. Opisują wykorzystanie *case study*, metodę ankietową, analizę desk research, analizę sieci, metody bibliometryczne oraz panel ekspertów jako metody gromadzenia danych oraz analizę kosztowo-korzyściową, metody ekonometryczne i elementy foresightu jako metody analiz i wnioskowania przy użyciu klasycznych kryteriów ewaluacyjnych wykorzystywanych do ewaluacji projektów unijnych. Według autorów analizowany przez nich przypadek projektu innowacyjnego pokazuje, że im większe spektrum możliwych w takim typie projektu rezultatów: bezpośrednich i pośrednich, tym większa jest liczba metod zbierania i analizy danych koniecznych do uchwycenia i oceny rzeczywistego wpływu interwencji, której efekty często mogą być oddalone w czasie.

Rozdział autorstwa **W. Czubaka i B. Chmielewskiego** poświęcony został badaniu wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Sposób wykorzystania środków z funduszy UE, rodzaje przeprowadzonych inwestycji, analiza trudności napotkanych na etapie starania się o dofinansowanie i czynników, jakie skłaniały rolników do aplikowania o fundusze UE, to główne kwestie, które przeanalizowali autorzy, badając za pomocą kwestionariuszy ankiet 71 gospodarstw rolnych położonych na terenie pięciu województw. Z przeprowadzonych badań wynika, że wsparcie unijne wykorzystane zostało do tzw. inwestycji złożonych (zakupu kilku przedmiotów: maszyn, urządzeń, narzędzi) i że inwestycje te wpisywały się w programy

⁶ B. Ciężka, *Pojęcie ewaluacji i jej rodzaje*, [w:] *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Warszawa 2005, http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja-kwestie_ogolne.pdf (dostęp: 2.02.2012).

inwestycyjne gospodarstw rolnych (powodem starania się o wsparcie nie była chęć skorzystania z okazji). Autorzy we wnioskach podkreślają m.in., że aplikujący o środki unijne wykorzystywali posiadaną wiedzę, umiejętności i doświadczenie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, by zwiększyć skalę produkcji i doprowadzić do poprawy konkurencyjności swojego gospodarstwa. Barię w staraniu się o wsparcie ze środków unijnych jest zdaniem rolników duża ilość i wysoki poziom skomplikowania dokumentacji.

Tradycyjne ujęcie ewaluacji jako oceny badanego zjawiska i ewaluatora jako oceniającego i rekomendującego rozwiązania widoczne jest również w rozważaniach **A. Drobnika**. Autor zajmuje się oceną projektów publicznych, koncentrując się na analizie kryterium efektywności (finansowej, ekonomicznej i społeczno-ekonomicznej) oraz kryterium skuteczności wykorzystywanych w badaniach ewaluacyjnych. Zestawia ze sobą analizowane kryteria (np. efektywności finansowej i efektywności ekonomicznej), tworząc dziewięć par takich zestawień i postuluje wykorzystanie ich m.in. do formułowania rekomendacji na rzecz przyjęcia, modyfikacji lub odrzucenia projektu publicznego. Egzemplifikacją rozważań teoretycznych są prezentowane przez A. Drobnika przykłady oceny projektów miejskich w Katowicach.

T. Papaj zwraca z kolei uwagę na cel badań ewaluacyjnych, opisując ich wykorzystanie do poprawy jakości polityki publicznej w urzędach administracji publicznej. Autor przedstawia interesującą propozycję budowy i ewaluacji modelu Public Governance w polskiej administracji publicznej oraz prezentuje wyniki i wnioski z przeprowadzonego badania, którego celem była ocena stopnia wykorzystania proponowanego modelu Public Governance w dziewiętnastu urzędach miast na prawach powiatu w województwie śląskim. Wyniki badania świadczą o coraz większym stopniu wykorzystania elementów Public Governance. Przeprowadzone badanie pozwoliło również autorowi na przetestowanie przydatności stworzonego narzędzia badawczego (kwestionariusz ankiety) w ewaluacji badanego modelu zarządzania.

Bariery dla rozwoju kultury i działalności instytucji kultury identyfikuje **M. Dąbrowska** w rozdziale poświęconym ewaluacji w instytucjach kultury. Autorka upatruje jałowości ewaluacji lub działań związanych z kontrolą, audytem czy monitorowaniem działalności instytucji kultury zwłaszcza w braku wypracowanej jasnej strategii prowadzenia polityki kulturalnej na poziomie centralnym i lokalnym, co, zdaniem autorki, w konsekwencji utrudnia pozyskanie wiarygodnych i istotnych informacji na temat działalności publicznych instytucji kultury. Według M. Dąbrowskiej dominującym

kryterium oceny działalności instytucji kultury jest zgodność z procedurami. Autorka pokazuje kierunki, które w jej opinii umożliwią właściwy rozwój instytucji kultury i ułatwią m.in. ewaluację prowadzonych przez nie działań.

Warunki i zasady prowadzenia audytu projektów współfinansowanych ze środków unijnych są przedmiotem refleksji **E.I. Szczepankiewicz**. Poza opisem formalnych podstaw przeprowadzenia audytu autorka podejmuje się próby oceny, czy obowiązujące regulacje prawne zapewniają wysoką jakość ich przeprowadzania. Zwraca również uwagę na formalne i merytoryczne uchybienia występujące w audytach projektów unijnych.

Joanna Kołodziejczyk

**Proces ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności
elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko
wykwalifikowanej kadry”**

Henryk Gawroński^{}, Izabela Seredocha^{**}*

Wprowadzenie

Elbląg buduje swoją atrakcyjność gospodarczą poprzez zapewnienie odpowiedniej dla rozwoju innowacji infrastruktury, pozyskując na ten cel środki unijne. Urząd Miasta realizuje obecnie unikatowy w skali kraju projekt pt. „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry”. Projekt zakłada współpracę administracji publicznej, biznesu i świata nauki. Jest finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu jest podniesienie innowacyjności i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw z branż o wysokim potencjale innowacyjnym. Są to: branża konstrukcyjna, metalurgiczna, meblowa, elektromaszynowa, odlewniczo-obróbcza sterowania maszynowego oraz informatyczna. W projekcie przewidziano udział 8 przedsiębiorstw, które mają docelowo podnieść swoją konkurencyjność poprzez tymczasowe zatrudnienie 14 osób ze świata nauki w celu wypracowania 16 rozwiązań o charakterze innowacyjnym. Zatrudnienie dofinansowane jest ze środków unijnych.

Inicjatorem i koordynatorem projektu jest elbląski Urząd Miasta. Za ewaluację odpowiada Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna. Projekt ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Elbląga, zwiększenia dynamiki jego rozwoju, integracji świata biznesu i nauki w celu podejmowania kolejnych innowacyjnych działań oraz spowodować wzrost zainteresowania możliwościami zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów w sektorze MŚP.

Celem artykułu jest prezentacja głównych założeń tytułowego projektu innowacyjnego oraz zasad, metod i narzędzi jego ewaluacji.

^{*} dr Henryk Gawroński: Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

^{**} dr Izabela Seredocha: Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

1. Istota konkurencyjności przedsiębiorstw i terytorium

Termin „konkurencyjność” używany jest w odniesieniu do różnego rodzaju jednostek gospodarczych, sektorów gospodarki narodowej, terytoriów, produktów, ich poszczególnych cech, zasobów, umiejętności, systemów zarządzania, struktur, procedur i strategii. Konkurencyjność należy rozumieć jako zdolność podmiotów do konkutowania. Konkurencja natomiast to walka, rywalizacja. Sukces przedsiębiorstwa w warunkach bardzo silnej konkurencji determinowany jest analizą otoczenia konkurencyjnego, wzrostu natężenia konkurencji oraz źródeł przewagi konkurencyjnej. Konkurencyjność stanowi kategorię pojęciową zbliżoną do pojęcia efektywności ekonomicznej albo skuteczności i sprawności. Przedmiotem badania konkurencyjności jest głównie konkurencyjność przedsiębiorstw, czyli identyfikowanie podstawowych czynników, źródeł i sposobów ich wpływu na rezultaty przedsiębiorstw. Drugim obiektem badań konkurencyjności jest gospodarka narodowa (gospodarka określonego terytorium) jako całości. Konkurencyjność ta jest wypadkową konkurencyjności przedsiębiorstw i sektorów tworzących gospodarkę danego terytorium [Pierścionek, 2003, s. 164–165].

Konieczność konkutowania, czyli uczestniczenia w rynkowej rywalizacji, wymaga od przedsiębiorstw i gospodarek pewnych cech umożliwiających osiągnięcie sukcesu we współzawodnictwie. Cechy te są określane jako konkurencyjność. Treść pojęcia konkurencyjności postrzegana jest przez pryzmat jednego lub kombinacji kilku czynników, takich jak: osiągnięte korzyści (efekty), oferowanie klientom wyróżniających się produktów, wygrywanie rywalizacji z konkurentami, skuteczne realizowanie celów przedsiębiorstwa [Nowacki, 2010, s. 18].

Pozycja konkurencyjna, zwana też konkurencyjnością wynikową, oznacza osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego i społecznego. O pozycji tej decyduje poziom i struktura czynników wytwórczych oraz poziom organizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw albo gospodarki terytorium w porównaniu z innymi. Natomiast zdolność konkurencyjna obejmuje wszystko, co decyduje o możliwości skutecznego konkutowania, czyli generowania w długim okresie relatywnie wysokich przychodów z czynników wytwórczych i wysokiego poziomu zatrudnienia w warunkach konkurencji międzynarodowej [Rodło, 2003, s. 12–13].

W dokumentach Komisji Europejskiej za gospodarkę konkurencyjną uznaje się taką, w której społeczeństwo może utrzymać trwałe, wysoki i rosnący standard życia oraz wysokie stopy zatrudnienia i która umożliwia zapewnienie dobrobytu przyszłych pokoleń,

czyli zdolność do sprostania społecznym oczekiwaniom co do poziomu świadczeń społecznych typowych dla „europejskiego modelu socjalnego” [Strategia Polityki..., 2005, s. 3].

Kryteria konkurencyjności danej gospodarki (lokalnej, krajowej, ponadnarodowej) grupuje się w cztery zakresy aktywności gospodarczej [Jankowski, 2007, s. 165]:

- osiągnięcia gospodarcze, np. PKB, handel zagraniczny, inwestycje, zatrudnienie, ceny,
- efektywność działania władz, np. finanse publiczne, polityka podatkowa, struktura instytucjonalna, prawo gospodarcze, struktura społeczna,
- efektywność przedsiębiorstw, np. produktywność, rynek pracy, finanse, praktyka zarządzania przedsiębiorstwami, postawy i wartości,
- infrastruktura, np. bazowa (techniczno-ekonomiczna), technologiczna, wiedzy, ochrony zdrowia, edukacji.

Konkurowanie gospodarki terytorium należy rozpatrywać w dwóch aspektach: bezpośrednim i pośrednim. Konkurowanie pośrednie wyraża się i jest mierzone zdolnościami konkurencyjnymi firm zlokalizowanych na danym terytorium, natomiast konkurowanie bezpośrednie należy rozumieć jako rywalizowanie terytoriów, które konkurują o różnego typu korzyści [Markowski, 1999, s. 103].

Bezpośredni wymiar konkurowania gospodarki terytorium należy rozpatrywać z punktu widzenia pozyskiwania i utrzymania różnego rodzaju podmiotów rynkowych, które dysponują czynnikami rozwojowymi, to jest dotychczasowych i nowych mieszkańców, inwestorów, fachowców, instytucji i organizacji rządowych i pozarządowych, krajowych i międzynarodowych, turystów i przyjezdnych, oraz z punktu widzenia konkurowania o dobra, usługi, idee, przedsięwzięcia i środki pieniężne, którymi podmioty te dysponują. Chodzi tu o inwestycje dające nowe miejsca pracy i ciągnące za sobą inwestycje komplementarne, środki publiczne ze źródeł krajowych i zagranicznych oraz organizację różnego rodzaju imprez sportowych, kulturalnych i innych zdarzeń o różnym zasięgu [Florek, 2007, s. 43].

Na konkurencyjność terytorium składają się: konkurowanie wytwórców, konkurowanie ich otoczenia oraz decyzje władz samorządowych i decyzje podmiotów gospodarczych, a także warunki działania wyznaczone tymi decyzjami [Florek, 2007, s. 49]. O strategii konkurencyjności świadczy zatem zdolność całego społeczno-gospodarczego układu terytorialnego do takiego pozyskiwania i rozmieszczania zasobów

na terytorium, aby wartość tych zasobów rosła szybciej niż na innych konkurencyjnych terytoriach.

2. Rozwój koncepcji innowacji

Przewagi konkurencyjnej należy upatrywać w zdolności do bycia innowacyjnym i w ciągłym podnoszeniu poziomu innowacyjności [Porter, 2001, s. 192]. Innowacje można definiować jako produkty o znaczącej wartości wiedzy. Są to nowości wdrożone w przedsiębiorstwie lub na rynku, jakościowo różne od istniejących rozwiązań. Mogą one mieć charakter materialny lub niematerialny. Ich efektem są zmiany techniczne, technologiczne, organizacyjne, ekonomiczne, społeczne w przedsiębiorstwie, kraju, Europie i na świecie [Dolińska, 2006, s. 42].

J. Schumpeter twierdził, że innowacje stymulują rozwój gospodarczy. Ma to formę dynamicznego procesu, w którym nowe technologie zastępują stare. Proces ten nazwał „twórczą destrukcją” (*creative destruction*). Zdaniem Schumpetera „radikalne” innowacje prowadzą do wielkich, destrukcyjnych zmian, natomiast innowacje „przyrostowe” nieustannie popychają proces zmian do przodu. Schumpeter wyróżnił pięć typów innowacji [Podręcznik Oslo, 2010, s. 31]:

- wprowadzanie nowych produktów,
- wprowadzanie nowych metod produkcji,
- otwarcie nowych rynków zbytu,
- ukształtowanie nowych źródeł dostaw surowców lub innych środków,
- tworzenie nowych struktur rynkowych w ramach danego rodzaju działalności.

Ze względu na rozwój koncepcji myślowych można wskazać na innowacje tradycyjne, o liniowym charakterze, oraz na współczesne koncepcje innowacji o charakterze sieciowym.

Model liniowy innowacji, którego początków szukać należy w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku, zakłada, że źródłem innowacji są prowadzone prace badawczo-rozwojowe. Model liniowy ma charakter podażowy, tzn. wprowadzenie innowacji jest w tym ujęciu efektem wspomnianych prac B+R, nie zaś efektem popytu na produkt czy usługę. Zgodnie z tą koncepcją rozwój innowacji polega na przesuwaniu procesu innowacyjnego w sposób, który skrótowo można przedstawić następująco: wydział badań i rozwoju dostarcza pomysłów, wydział inżynieryjno-technologiczny przejmuje je i opracowuje możliwe prototypy, wydział produkcji przeprowadza badania możliwych sposobów wytwarzania produktu, zaś na koniec wydział marketingu ma za

zadanie wprowadzenie nowego produktu na rynek. Łącuch powiązań ma tu więc jednokierunkowy wymiar [Janasz, Janasz, Świadek, Wiśniewski, 2001, s. 195].

W opozycji do innowacji liniowych pozostaje koncepcja *open innovation*, wykorzystująca zasoby zewnętrzne. Wymaga ona nie tylko dostępu do laboratoriów, ale również wykształconych ludzi, którzy muszą znać specyfikę produkcji. Wiedza jest obecnie dostępna w publicznych bazach naukowych. Rolą firmy staje się nie tyle produkowanie wiedzy, co jej wykorzystywanie, czyli proces dyfuzji wiedzy. *Open innovation* oznacza sytuację, w której wartościowe pomysły pochodzą z wewnątrz firmy, ale z działów innych niż B+R, lub z zewnątrz. Podejście to zrównuje wewnętrzną i zewnętrzną ścieżkę kreowania innowacji i stawia je na tym samym poziomie ważności. Koncepcja *open innovation* oznacza szeroką współpracę podmiotów zewnętrznych z firmą, jak i wykorzystanie wielu ścieżek wprowadzania innowacji na rynek oraz w końcu integrowanie zewnętrznej i wewnętrznej wiedzy [Łobejko, 2010, s. 73–77].

Kolejną współczesną koncepcją wdrażania innowacji jest *User-Driven Innovation* (UDI), u źródła której legło przekonanie, iż konsumenci coraz mniej są zainteresowani dostępną ofertą handlową, coraz częściej natomiast sami uczestniczą w procesie kreowania i rozwoju pomysłów, które chcieliby później nabyć w formie wyrobu lub usługi. Rozwój koncepcji UDI to następstwo ewolucji modeli i systemów pojmowania innowacji, od innowacji liniowej, poprzez otwarte regionalne, narodowe i międzynarodowe sieci innowacji (np. klastry), do popytowego modelu UDI, który opiera się na lepszym zrozumieniu i poznaniu jawnych oraz ukrytych potrzeb, wymagań czy oczekiwań konsumentów poprzez wykorzystanie informacji płynących od konsumentów, a także bardzo często wykorzystanie ich pomysłów i gotowych rozwiązań. Jest to również efekt obserwacji otoczenia rynkowego w zmieniających się warunkach ekonomiczno-socjologicznych, w którym dominuje przewodnictwo konsumenta [*User-Driven Innovation...*, 2008, s. 20].

Koncepcja *design thinking* postrzegana jest jako dyscyplina, która wykorzystuje wrażliwość projektanta i jego metody pracy, łączy potrzeby i pragnienia ludzi z tym, co jest technologicznie wykonalne, tworząc strategię, która realizuje wartości istotne dla klienta oraz kreuje nowe szanse rynkowe. Wykorzystuje się tu, obok myślenia indukcyjnego i dedukcyjnego, myślenie abduktywne, oparte na tworzeniu analogii. Dedukcja i indukcja opierają się na obiektach i kategoriach, a myślenie abduktywne na relacjach i strukturze. Koncepcja ta korzysta ze zdrowego rozsądku i metod projektantów, aby zaspokoić potrzeby ludzi za pomocą tego, co jest technologicznie możliwe i co

rozsądna strategia biznesowa może zmienić w wartość dla klienta i szansę rynkową. Dzięki niej można stworzyć nowatorski produkt, usługę, poprawić proces obsługi klienta lub opracować nowe sposoby komunikacji z konsumentami. W takim rozumieniu jest to proces praktycznego rozwiązywania problemów twórczych, który szuka poprawy wyników w przyszłości. Wymagana jest tutaj zdolność do łączenia empatii, kreatywności i racjonalności z potrzebami użytkownika w celu osiągnięcia sukcesu rynkowego, wiążąc w sposób operacyjny tworzenie innowacji z projektowaniem i myśleniem projektowym. *Design thinking* oparty jest na pracy zespołowej i zakreślaniu obszaru współpracy tak odmiennych dyscyplin, jak technologia, marketing czy rzemiosło. Innowacyjność postrzegana jest w tym przypadku jako sposób na zdecydowane wyróżnianie się i tworzenie przewag konkurencyjnych w celu kreowania nowych idei, a nie tylko usprawnianie tych istniejących. Innowacyjność można osiągnąć jedynie koncentrując się na problemach człowieka i szukaniu sposobów na ich rozwiązanie w sposób kreatywny, interaktywny i praktyczny [Pander, 2010, s. 14–15].

Nowa era innowacji to koncepcja, która definiuje nowe zasady tworzenia wartości oraz trwałej zdolności do konkurowania. Te zasady to: $N = 1$ oraz $R = G$. Pierwsza z nich oznacza zrozumienie potrzeb pojedynczych konsumentów i współtworzenie z nimi wyjątkowych wartości dla każdego. Stawia więc na pojedynczego klienta, w tym wypadku firma musi wykazać się większą elastycznością przy zachowaniu dotychczasowych kosztów i jakości. Z kolei zasada $R = G$ odnosi się do zasobów firm i dostępu do zasobów. Ważniejsze jest tutaj nie posiadanie zasobów, a dostęp do globalnych zasobów (wiedzy, technologii) oraz szybkość pozyskiwania zasobów [*U-Drive: User-Driven-Innovation...*, 2010, s. 28–29].

W literaturze pojawia się również koncepcja innowacji w modelu biznesowym, a więc tworzenia całkowicie nowych rodzajów działalności gospodarczej lub działań polegających na wprowadzeniu strategicznej odmiany w dotychczasowym modelu działalności w sposób, który zostanie doceniony przez klientów. W tym ujęciu, mówiąc o innowacji, mamy na myśli nie tylko sukces technologiczny, ale również sukces rynkowy w wymiarze finansowym [Pander, 2010, s. 16].

Nie ulega wątpliwości, że innowacje mają ogromne znaczenie dla postępu gospodarczego, wiadomo jednak, że można się rozwijać bez specjalnych zdolności innowacyjnych. Współcześnie wiele krajów i wiele firm nie umiera z powodu braku talentów innowacyjnych, gdyż żyje dzięki imitacjom. Giną przecież nie ci, co nie potrafią myśleć i działać innowacyjnie, wprowadzając nowe sposoby produkcji i nowe produkty,

lecz ci, którzy nie potrafią konkurować. Innowacjami powinni zajmować się więc ci, którzy potrafią to robić dobrze [Getz, Robinson, 2003, s. 130–133; Kołodko, 2008, s. 29–30]. Wymyślanie wszystkiego od nowa tylko dlatego, aby być oryginalnym, a niekoniecznie skutecznym i efektywnym nie ma większego sensu. Właściwą drogą jest absorpcja części rozwiązań powszechnie dostępnych, ich częściowa ewentualna modyfikacja z uwzględnieniem indywidualnych możliwości i potrzeb, przy jednoczesnym poszukiwaniu nowości, sposobów wyróżnienia się tam, gdzie jest to wykonalne [Gorynia, 2010, s. 10].

3. Ocena potencjału innowacyjnego województwa warmińsko-mazurskiego i Elbląga

Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się niską przedsiębiorczością. W 2007 r. firmy z regionu stanowiły niewiele ponad 3% wszystkich przedsiębiorstw zarejestrowanych w kraju, co było jednym z najniższych wyników spośród wszystkich regionów. Na 1000 mieszkańców przypadało około 80 firm z sektora MŚP, dało to regionowi trzynaste miejsce w rankingu województw (słabiej wypadły tylko województwa: lubelskie, podlaskie i podkarpackie). Przedsiębiorstwa województwa warmińsko-mazurskiego cechuje stosunkowo niski poziom innowacyjności. W 2008 r. udział firm przemysłowych z regionu w wydatkach na działalność innowacyjną stanowił 1,28% w skali kraju (niższe nakłady były tylko w województwie opolskim). Jednocześnie zaledwie 2,3% tych wydatków zostało przeznaczone na działalność badawczo-rozwojową (w stosunku do średniej w kraju – 8,16%).

Oprócz braku własnego kapitału i trudności z uzyskaniem kredytu bankowego na realizację przedsięwzięcia innowacyjnego regionalne firmy borykają się z niedostępnością narzędzi finansowych dzielących ryzyko typu *venture capital*. Przedsiębiorcy z regionu cechują się też niskim udziałem wykorzystania funduszy unijnych na tle kraju (w 2007 r. w Polsce odsetek przedsiębiorstw korzystających z pomocy dotacji unijnych wynosił 15%, podczas gdy w województwie warmińsko-mazurskim ten odsetek wynosił 10,5%). Firmy potrafią czerpać z wiedzy i potencjału innych instytucji, nie widzą też w tym korzyści. Rzadziej niż średnio w kraju podejmują współpracę w zakresie działalności innowacyjnej (6,5% w stosunku do 8,3% ogółu przedsiębiorstw w 2008 r.) i w ograniczonym wymiarze współpracują z instytucjami świadczącymi specjalistyczne usługi wsparcia innowacji.

Regionalne przedsiębiorstwa niechętnie podejmują współpracę z innymi uczestnikami systemu innowacji. Odsetek przedsiębiorstw, które współpracowały

w zakresie działalności innowacyjnej w latach 2004–2006, stawia region na przedostatniej (usługi) i ostatniej (przemysł) pozycji w kraju. Zjawisko to stanowi poważną barierę dla powstawania gospodarczych powiązań i klastrów, choć przykłady tego typu inicjatyw są obecne w regionalnym krajobrazie gospodarczym.

Kolejną barierą wprowadzania innowacji przez firmy w województwie jest brak strategii rozwojowych przedsiębiorstw, które pozwoliłyby im na bardziej racjonalne zarządzanie procesami i zasobami w szerszej perspektywie czasowej, a w konsekwencji umożliwiły ekspansję na nowe rynki.

Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w województwie warmińsko-mazurskim są znacznie niższe od średniej krajowej (0,29% PKB w stosunku do 0,57% PKB w 2007 r.), przy czym dodatkowo niekorzystna jest struktura tych nakładów, z których w 2008 r. zaledwie 2,11% stanowiły nakłady w sektorze przedsiębiorstw (średnio w Polsce nakłady na B+R w tym sektorze stanowiły ponad 30% ogółu nakładów na B+R). Dane świadczą o bezwzględnym zdominowaniu tej sfery przez sektor publiczny, zwłaszcza przez szkolnictwo wyższe (58,5% ogółu nakładów w 2008 r. w porównaniu z 33,6% średniej w kraju), oraz o znikomej aktywności przedsiębiorstw. Słabością regionu są niewystarczające zasoby ludzkie, aktywne w dziedzinie B+R – wskaźnik osób zatrudnionych w B+R na 1000 aktywnych zawodowo nie zmienił się od 2004 r. i jest o ponad połowę niższy niż średnia krajowa. Jednocześnie struktura zatrudnionych w B+R potwierdza nierównowagę pomiędzy sferą publiczną a przedsiębiorstwami, gdyż prawie 80% tych osób to pracownicy sektora szkolnictwa wyższego, a zaledwie niespełna 5% pracuje w przemyśle. Jednocześnie publiczne jednostki B+R działające w regionie borykają się z takimi samymi problemami, z jakimi mają do czynienia podobne jednostki w kraju: brakiem systemowego wsparcia dla przedsiębiorczych postaw wśród kadry naukowej oraz silnie sformalizowaną ścieżką kariery naukowej, a także brakiem wewnętrznych regulacji dotyczących zarządzania własnością intelektualną, co jest istotnym hamulcem na drodze do komercjalizacji wiedzy i transferu technologii [Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa, 2010].

Słaba pozycja województwa w rankingach przedsiębiorczości i innowacyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej regionów jest pochodną podstawowych wskaźników dotyczących dostępności komunikacyjnej, aktywności gospodarczej mieszkańców i przedsiębiorstw, jakości zasobów ludzkich oraz działalności badawczo-rozwojowej.

Elbląg jest drugim co do wielkości miastem w województwie warmińsko-mazurskim. Stanowi ośrodek przemysłu ciężkiego oraz spożywczego. Jest też ważnym

punktem turystycznym na szlaku Kanału Elbląskiego ze słynnymi pochylniami. W mieście zlokalizowany jest także port morski oraz morskie przejście graniczne, umożliwiające odprawę jachtów udających się do obwodu kaliningradzkiego. Funkcja portowa miasta uważana jest za istotny element jego rozwoju.

Mocną stroną Elbląga jest z pewnością jego korzystne położenie na szlaku prowadzącym z Europy Zachodniej do krajów nadbałtyckich oraz skupienie ważnego potencjału transportowego, stosunkowo duży potencjał gospodarczo-ekonomiczny, zdolność do udziału w rynkach zewnętrznych, dobrze rozwinięty potencjał wytwórczy małych i średnich przedsiębiorstw. Nowo powstały Elbląski Park Technologiczny stwarza interesującą ofertę inwestycyjną dla rozwoju działalności związanej z nowoczesnymi technologiami. Ważna jest także funkcja portowa miasta. Słabością Elbląga jest wysokie bezrobocie, stosunkowo niska zamożność wielu rodzin, odpływ wyspecjalizowanych kadr do innych ośrodków miejskich.

Przyjęta w Strategii rozwoju Elbląga 2001–2015 wizja brzmi: „Elbląg jest miastem konkurencyjnym w kraju i w Europie Bałtyckiej, dobrze zorganizowanym, wyposażonym w infrastrukturę o wysokich standardach. Tworzy dobre warunki rozwoju gospodarczego oraz bezpieczne i wygodne możliwości życia mieszkańców. Elbląg jest miastem ludzi aktywnych i wykształconych” [*Strategia rozwoju Elbląga 2001–2015*]. Wizja ta określa cel główny rozwoju miasta, jakim jest poprawa spójności ekonomicznej, społecznej, przestrzennej w kontekście integracji z Unią Europejską i polityki regionalnej państwa. Elbląg ma ambicje bycia miastem nowoczesnym gospodarczo i konkurencyjnym w kraju i w Europie Bałtyckiej. Jedną z możliwości osiągnięcia tego celu jest rozwój innowacyjności i konkurencyjności zlokalizowanych w mieście przedsiębiorstw.

Jak wynika z raportu opracowanego na zlecenie Urzędu Miasta pt. „Kierunki rozwoju gospodarczego Elbląga i działań prorozwojowych miasta”⁷, udział firm o charakterze innowacyjnym w całej gospodarce Elbląga ciągle nie jest duży i nie osiągnął tzw. masy krytycznej, ale ma duże szanse na dalszy rozwój. W Elblągu od lat działają przedsiębiorstwa, będące przedstawicielami zaawansowanych technologii. Funkcjonują one w branży energetycznej i wchodzi w skład międzynarodowych grup kapitałowych i koncernów. Są to: Alstom Power Sp. z o.o. Oddział w Elblągu, Metal Export Sp. z o.o. i Siemens Industrial Turbomachinery. W dziedzinie teleinformatyki w Elblągu funkcjonuje wiele prężnych firm zajmujących się tworzeniem specjalistycznego oprogramowania

⁷ Potencjał innowacyjny miasta został w niniejszym artykule omówiony na podstawie tego dokumentu.

komputerowego, projektowaniem i wdrażaniem systemów transmisji bezprzewodowej, Internetu, telewizji przemysłowej. W realizacji projektów geoinformatycznych (GIS) specjalizuje się Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne, zajmujące mocną pozycję w kraju w zakresie GIS. W obszarze teleinformatyki, techniki komputerowej oraz telewizji przemysłowej w Elblągu działa wiele firm. Utworzyły one klaster informatyczny ICT Amber, w skład którego wszedł także Elbląski Inkubator Nowoczesnych Technologii Informatycznych (EINTI). Klaster liczy obecnie kilkanaście firm komputerowych, teleinformatycznych i marketingowych.

Do firm stosujących nowoczesne technologie można też zaliczyć kilka innowacyjnych przedsiębiorstw produkujących okna, meble oraz wyroby ze szkła (LAYMAN, PUJAN, ELGLAS). Produkcja urządzeń dla szeroko rozumianej energetyki oraz technologie komputerowe i teleinformatyczne mają istotne znaczenie dla postrzegania miasta jako ośrodka nowoczesnych technologii.

Autorzy przywołanego raportu wskazują na następujące warunki rozwoju innowacyjnej gospodarki w Elblągu:

- kadra dla nowoczesnej gospodarki – rozwijanie kształcenia ustawicznego, wymiana kadr pomiędzy sferą B+R a przedsiębiorstwami, budowanie systemu kształcenia dostosowanego do wymogów współczesnej gospodarki oraz promocja przedsiębiorczości;
- badania na rzecz gospodarki w celu zwiększenia wykorzystania wyników prac B+R w przedsiębiorstwach oraz dostosowanie możliwości jednostek naukowych do zaspokajania potrzeb nowoczesnej gospodarki;
- własność intelektualna dla innowacji – zwiększenie przepływu rozwiązań innowacyjnych poprzez upowszechnianie stosowania prawa własności przemysłowej oraz prawa autorskiego;
- kapitał na innowacje – mobilizacja kapitału prywatnego dla tworzenia i rozwoju firm innowacyjnych;
- infrastruktura dla innowacji – poprawa warunków funkcjonowania innowacyjnych przedsiębiorstw.

Priorytetową rolę w tworzeniu i wykorzystaniu wiedzy odgrywają zasoby ludzkie, a dokładnie ich poziom i jakość kształcenia [Król, 2003, s. 45]. Kształcenie ustawiczne pracowników zatrudnionych w produkcji urządzeń dla energetyki oraz zajmujących się technologiami komputerowymi i teleinformatycznymi jest spotykane w dużych przedsiębiorstwach, zdecydowanie gorzej wygląda sytuacja w małych firmach. Tam

najczęściej preferowane jest samokształcenie, pracownik sam pokrywa koszty ewentualnego szkolenia. Kształcenie kadr na potrzeby elbląskiej gospodarki w preferowanych dziedzinach prowadzi głównie Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, która w swojej strukturze posiada Instytut Informatyki Stosowanej i Instytut Politechniczny oferujący takie kierunki kształcenia, jak: budownictwo, elektrotechnika, mechanika i budowa maszyn, ochrona środowiska.

Promocją przedsiębiorczości i innowacyjności zajmują się: Elbląski Inkubator Nowoczesnych Technologii Informatycznych (EINTI) oraz Elbląski Park Technologiczny. **Elbląski Inkubator Nowoczesnych Technologii Informatycznych** powstał z inicjatywy władz miasta jako efekt realizacji projektów: „Rozwój infrastruktury lokalnej w Elblągu” oraz „Rozwój infrastruktury lokalnej w Elblągu – Etap II”. Zlokalizowany jest w Centrum Sportowo-Biznesowym. Posiada 35 pomieszczeń, wyposażonych w media, sprzęt komputerowy z oprogramowaniem i sprzęt biurowy z infrastrukturą pozwalającą na zabezpieczenie potrzeb socjalno-bytowych. Zapewnia więc bardzo dobre warunki do rozpoczęcia działalności w sektorze zaawansowanych technologii głównie absolwentom Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Elblągu i Politechniki Gdańskiej. W EINTI organizowane są szkolenia, wystawy i targi innowacji technologicznych.

W Inkubatorze mogą również funkcjonować firmy pośrednio związane z informatyką, a wykorzystujące w swej pracy sprzęt komputerowy i specjalistyczne oprogramowanie.

Od lutego 2007 do kwietnia 2011 r. w Inkubatorze działały 44 podmioty gospodarcze. Większość z nich nadal obecna jest na rynku.

Ukończony w 2011 r. Elbląski Park Technologiczny, jeden z największych tego typu parków w Polsce, zajmujący 70 ha powierzchni, w założeniu ma służyć wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, stanowi bowiem szczególną ofertę inwestycyjną dla rozwoju działalności i usług związanych ze społeczeństwem informatycznym. Zakłada się, iż w parku będą prowadzone różne formy nowoczesnej działalności gospodarczej w kooperacji z wyższymi uczelniami i instytutami naukowo-badawczymi.

W Parku przewiduje się także stworzenie Centrum Innowacji i Biznesu oraz Centrum Badawczo-Rozwojowego. Tu także funkcjonować będzie Centrum Logistyczne, zajmujące się kompleksową obsługą prowadzących tu działalność inwestorów. W obrębie terenów przeznaczonych pod inwestowanie przewidziano pięć subparków. Zostaną tu zlokalizowane różne moduły technologiczne, ze zróżnicowanym profilem działalności

gospodarczej. Docelowo przewiduje się, iż w działach produkcyjnych może znaleźć zatrudnienie nawet 3000 osób.

Zarówno Elbląski Park Technologiczny, jak i Elbląski Inkubator Nowoczesnych Technologii Informatycznych świadczą usługi doradcze MŚP w zakresie ochrony własności intelektualnej.

Reasumując, miasto może być postrzegane jako ośrodek nowoczesnych technologii w produkcji urządzeń na potrzeby energetyki oraz ma szansę stać się ośrodkiem nowoczesnych technologii komputerowych i teleinformatycznych. Aby tak było, jednym z koniecznych warunków staje się dalszy rozwój współpracy biznesu z jednostkami naukowymi oraz wymiana kadr pomiędzy sferą B+R a przedsiębiorstwami. Służy temu m.in. realizacja projektu „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry”.

4. Założenia projektu

Koncepcja projektu rozumiana jest jako rozwiązanie innowacyjne, mające na celu wdrożenie przez firmy jednego z trzech typów innowacji: w obrębie produktów, w obrębie procesów lub organizacyjnych. Projekt przewiduje udział 8 przedsiębiorstw, funkcjonujących w kluczowych branżach regionu elbląskiego, do których należą: branża konstrukcyjna, metalurgiczna, meblowa, elektromaszynowa, odlewniczo-obróbcza, sterowania maszynowego oraz informatyczna. Podmioty te mają docelowo podnieść swoją konkurencyjność poprzez tymczasowe zatrudnienie 14 osób ze świata nauki w celu wypracowania 16 rozwiązań o charakterze innowacyjnym. W założeniu w grupie pracowników powinno być 6 doktorów, 2 doktorów habilitowanych oraz 6 inżynierów. Uzyskują oni zatrudnienie przez 33 miesiące, w tym czasie 50% kosztów związanych z ich zatrudnieniem pokrywa przedsiębiorca, a pozostałe 50% finansowane jest ze środków unijnych.

Głównym celem projektu jest podniesienie innowacyjności i konkurencyjności ośmiu małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zatrudnienie wysoko wykwalifikowanych pracowników w latach 2010–20138.

⁸ Projekt został omówiony na podstawie materiałów uzyskanych z Wydziału Strategii i Funduszy Unijnych Urzędu Miasta w Elblągu.

Cele szczegółowe to projektu:

- organizacja tymczasowego zatrudnienia dla 8 przedsiębiorstw z sektora MSP i 14 specjalistów,
- zwiększenie poziomu zainteresowania możliwościami zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów wśród MŚP z Elbląga,
- uświadomienie przedstawicielom wysoko wykwalifikowanej kadry i przedsiębiorcom korzyści wynikających ze wspólnych działań,
- wzrost współpracy sektora prywatnego z instytucjami naukowymi w celu pobudzania działalności innowacyjnej.

Projekt stanowi pierwsze takie przedsięwzięcie w skali kraju. Czas realizacji ma objąć okres od 1 listopada 2010 do 31 grudnia 2013 r. Przedsięwzięcie finansowane jest w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Budżet projektu został określony na około 4,3 mln zł, kwota dofinansowania wynosi około 2,5 mln zł.

Tabela 1. Harmonogram realizacji projektu (*Project schedule*)

Rodzaj działania <i>Type of action</i>	Opis działania <i>Description of action</i>	Czas realizacji <i>Time implementation</i>	Odpowiedzialność <i>Responsibility</i>
Zarządzanie projektem <i>Project management</i>	Podpisanie umów z kadrą realizującą projekt, koordynacja projektu, zakup materiałów biurowych, przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej projektu, sprawozdawczość, monitoring ewaluacji projektu	1 listopada 2010 r.–31 grudnia 2013 r.	Lider projektu (Wydział Strategii i Funduszy Unijnych Urzędu Miasta w Elblągu)
Tymczasowe zatrudnienie personelu wysoko wykwalifikowanego <i>The temporary employment of highly qualified staff</i>	Rekrutacja i selekcja kadry, podpisanie 14 umów	grudzień 2010 r.–31 grudnia 2013 r.	Zespół sterujący
Ewaluacja projektu <i>Evaluation of the project</i>	Przeprowadzenie badania dotyczącego wpływu projektu i nowoczesnych form zatrudnienia na rozwój przedsiębiorczości w regionie elbląskim, ankietowanie beneficjentów, prowadzenie wywiadów z uczestnikami, opracowanie publikacji na podstawie przeprowadzonego badania	luty 2011 r.–31 grudnia 2013 r.	Partner projektu – Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna
Zakończenie projektu <i>Finish the project</i>	Podpisanie porozumienia o wzajemnej współpracy trzech sektorów: nauki, biznesu i samorządu na rzecz rozwoju wiedzy dotyczącej transferu technologii	do 31 grudnia 2013 r.	Lider projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z Wydziału Strategii i Funduszy Unijnych Urzędu Miasta w Elblągu.

Projekt w swoich założeniach ma też zwiększyć liczbę kontaktów jednostek gospodarczych z uczelniami i instytutami badawczo-naukowymi znajdującymi się w Olsztynie i przyciągnąć do Elbląga wykwalifikowaną kadrę, przyczyniającą się do

wzrostu innowacyjności elbląskich przedsiębiorstw oraz ograniczyć emigrację wykwalifikowanych pracowników poza województwo. Realizacja projektu została podzielona na etapy. Harmonogram prac zawiera tab. 1.

W wyniku realizacji projektu zakłada się uzyskanie następujących twardych rezultatów:

- tymczasowe zatrudnienie 14 wysoko wykwalifikowanych pracowników w sektorze MŚP,
- udział 8 przedsiębiorstw w projekcie,
- zorganizowanie konferencji otwierającej projekt z udziałem 80 przedstawicieli przedsiębiorstw i sektora nauki (konferencja odbyła się 25 lutego 2011 r.),
- wdrożenie 16 rozwiązań innowacyjnych w przedsiębiorstwach biorących udział w projekcie,
- podpisanie porozumienia pomiędzy biznesem i samorządem.

W kategorii rezultatów miękkich wymienia się pozytywną zmianę szacowaną u przynajmniej 80% uczestników projektu w następujących obszarach:

- zyskanie doświadczenia przez pracowników MŚP współpracujących z wysoko wykwalifikowaną kadrą,
- wzrost świadomości sektora nauki i biznesu na temat współpracy między podmiotami z sektora prywatnego oraz instytucjami naukowymi w celu promowania rozwoju lokalnych technologii oraz pobudzania działalności innowacyjnej,
- transfer technologii do sektora prywatnego – pomoc w komercjalizacji badań rozwojowych i prac przemysłowych,
- współpraca z przedsiębiorcami w celu zgłoszenia patentów, wynalazków i wzorów użytkowych,
- podniesienie prestiżu przedsiębiorstwa w regionie i na świecie,
- unowocześnienie parku maszynowego,
- dostosowanie do obowiązujących norm, np. z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa produktów,
- zwiększenie produktywności i wzrost zysków.

5. Zasady ewaluacji projektów innowacyjnych

Przy ewaluacji projektów innowacyjnych należy brać pod uwagę dwa główne podejścia badawcze stosowane w gromadzeniu danych na temat innowacji: podmiotowe i przedmiotowe [*Podręcznik Oslo*, 2010, s. 23]. W podejściu podmiotowym za punkt wyjścia przyjmuje się zachowania innowacyjne oraz działania firmy jako całości. Chodzi tu o zbadanie czynników wywierających wpływ na zachowania innowacyjne firmy (strategie, bodźce i bariery dotyczące innowacji) oraz zakres różnych rodzajów działalności innowacyjnej, a przede wszystkim o zbadanie efektów i rezultatów innowacji. Badania te są tak konstruowane, aby zapewnić reprezentatywność dla wszystkich rodzajów działalności, co pozwala na sumowanie wyników i dokonywanie porównań między nimi.

Podejście przedmiotowe polega na gromadzeniu danych o konkretnych innowacjach – zwykle chodzi o znaczące innowacje danego rodzaju lub główne innowacje w danej firmie. W ramach tego podejścia równoległe ze zbieraniem danych na temat danej firmy zbiera się dane opisowe, ilościowe i jakościowe na temat konkretnych innowacji.

Z punktu widzenia bieżącego rozwoju gospodarczego czynnikiem, który kształtuje efekty ekonomiczne i ma znaczenie dla polityki publicznej, jest sukces poszczególnych firm. To przemawia za stosowaniem podejścia podmiotowego, aczkolwiek badania innowacji mogą łączyć w sobie oba podejścia, uwzględniając ogólne pytania o firmę i konkretne pytania o daną innowację. W centrum uwagi bowiem znajduje się podmiot, czyli firma stosująca innowacje.

Dane na temat innowacji można zbierać poprzez badania prowadzone na całych populacjach lub na próbach. Ograniczone środki oraz chęć uniknięcia nadmiernego obciążenia respondentów wykluczają w większości przypadków prowadzenie badania na całej populacji. W przypadku badań na próbach jednostki do tych badań należy dobierać w sposób losowy. Badania na próbach powinny być reprezentatywne względem podstawowych cech populacji docelowej, takich jak rodzaj działalności, wielkość jednostki czy region, co oznacza, że potrzebna jest próba warstwowa. Zaleca się, aby w badaniach innowacji przeprowadzanych na próbach losowych warstwowanie przeprowadzać w oparciu o wielkość oraz główny rodzaj działalności jednostek [*Podręcznik Oslo*, 2010, s. 126].

Określone podzbiory populacji docelowej mogą stanowić przedmiot szczególnego zainteresowania użytkowników danych statystycznych. Może się również zdarzyć, że

użytkownicy potrzebować będą szczegółowych informacji na poziomie sektorowym lub regionalnym. Te podzbiory są zwane domenami (lub subpopulacjami).

Populacja docelowa w badaniach innowacji dotyczy jednostek statystycznych (jednostki dokonujące i niedokonujące innowacji, jednostki prowadzące działalność B+R i nieprowadzące jej) w sektorze przedsiębiorstw, w tym zarówno w sektorze wytwórczym, jak i w sektorze usług. Działalność innowacyjna jest prowadzona tak w małych i średnich, jak i w dużych jednostkach. Aby uchwycić jej przejawy w mniejszych jednostkach, do populacji docelowej należy włączyć – jako minimum – wszystkie jednostki statystyczne liczące przynajmniej dziesięciu pracowników. W przypadku badań na próbach należy dobierać operaty jak najdokładniej odwzorowujące populację docelową.

Aby uzyskać zadowalający wskaźnik otrzymanych odpowiedzi, kwestionariusz powinien być w miarę możliwości krótki, a pytania i polecenia powinny być jasno sformułowane. Porównywalność zebranych danych wzrośnie dzięki zastosowaniu jednolitych metod uzupełniania brakujących wartości, współczynników wagowych, zasad prezentacji wyników itd.

W celu oceny skuteczności i efektywności wdrożenia innowacji zalecane jest przeprowadzanie trzech rodzajów ewaluacji [art. 48 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.]: *ex ante*, *mid-term* i *ex post*.

Ewaluacja ma na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych, na które napotykają dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego oddziaływania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ewaluacja programów operacyjnych ma charakter [ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju]:

- ewaluacji strategicznych, których celem jest ocena i analiza ewolucji programów operacyjnych w odniesieniu do priorytetów krajowych i wspólnotowych,
- ewaluacji operacyjnych, których celem jest wspieranie procesu monitorowania programów operacyjnych.

W zakresie zagadnień związanych z innowacyjnością ewaluacja może być prowadzona według takich kryteriów, jak [Portal Funduszy Europejskich]:

- skuteczność,

- efektywność,
- trafność,
- użyteczność,
- trwałość instrumentów realizacji i ich efektów,
- spójność,
- adekwatność.

W ewaluacji badaniu podlegają instrumenty ekonomiczno-finansowe w ramach przedsiębiorstw oraz instrumenty służące rozwojowi instytucjonalnego otoczenia biznesu, sprzyjającego podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz całej gospodarki. Istotnymi aspektami, na których koncentrują się działania ewaluacyjne, są zagadnienia związane z procesami badań i rozwoju (B+R) oraz rozwojem społeczeństwa informacyjnego i ich rolę w zwiększaniu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.

6. Metody i narzędzia ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności...”

Wstępna realizacja projektu wymagała opracowania metody selekcji kandydatów na uczestników projektu. Informacja o projekcie i wymogach związanych z uczestnictwem w nim zostały zamieszczone na stronach Urzędu Miasta i Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej, jak również w ogłoszeniach prasowych. Selekcji dokonał sześciuosobowy zespół sterujący, składający się z przedstawicieli partnera projektu oraz lidera projektu. Przeprowadzona selekcja odbywała się dwutorowo. Przedmiotem oceny zespołu były aplikacje wysoko wykwalifikowanej kadry oraz przedsiębiorstw. Każda kompletna aplikacja była oceniana losowo przez dwie osoby, zgodnie z kryteriami zawartymi w dokumentach programowych i odnotowana na Karcie Oceny Kandydatury. Kandydat mógł maksymalnie otrzymać 24 punkty, a przedsiębiorstwo – 16 punktów. W przypadku kadry kryteria te to: stopień naukowy doktora, doktora habilitowanego lub stopień zawodowy inżyniera, pięć lat doświadczenia praktycznego w danej branży (ochrona środowiska, przemysł odlewniczy i metalurgiczny, elektrotechniczny i meblowy), co najmniej dwa lata zatrudnienia w jednostce naukowej lub dużym przedsiębiorstwie (okres zatrudnienia powinien poprzedzać oddelegowanie do przedsiębiorstwa), prowadzenie działalności naukowej, prac rozwojowych i innowacyjnych. Wymóg dotyczył także zamieszkania w województwie warmińsko-mazurskim. Przedsiębiorstwa musiały spełniać następujące kryteria: przynależność do sektora MŚP (przedsiębiorstwa średnie, zatrudniające mniej niż 250 pracowników i osiągające roczny obrót mniejszy od 40 mln

euro; przedsiębiorstwa małe, zatrudniające mniej niż 50 pracowników i nieprzekraczające 7 mln euro rocznego obrotu), funkcjonowanie w branży określonej w projekcie, lokalizacja siedziby w Elblągu.

Aplikacje, które otrzymały co najmniej 60% ogólnej sumy punktów, zostały umieszczone na liście kandydatów (kadry i przedsiębiorców) spełniających wymogi formalne i brały udział w dalszym procesie selekcji. Do dalszego etapu selekcji zakwalifikowano 12 spośród 21 kandydatów do zatrudnienia i 4 spośród 4 przedsiębiorstw, czyli: JET SYSTEM, LUPUS, OPEGIEKA Sp. z o.o. oraz ACT Advanced Cosmetic Technologies. W wyniku przeprowadzonej rozmowy kwalifikacyjnej z przedstawicielami przedsiębiorstw spełniającymi wymogi formalne jedno przedsiębiorstwo (OPEGIEKA Sp. z o.o.) zatrudniło trzy osoby. Wyłonione przedsiębiorstwo podpisało zobowiązanie do zatrudnienia wysoko wykwalifikowanej kadry na określone stanowisko oraz pokrycia 50% jej wynagrodzenia wraz z kosztami pracodawcy.

W związku ze stosunkowo niskim zainteresowaniem podmiotów gospodarczych lider projektu zdecydował się rozszerzyć obszar realizacji projektu na całe województwo warmińsko-mazurskie, jak również rozszerzyć katalog branżowy o sektory: spożywczy, elektromechaniczny, budowlany, medyczny, finansowo-ekonomiczny, kosmetyczny, marketingowo-reklamowy, recykling⁹. Wybór branż został dokonany w oparciu o rozmowy z przedstawicielami Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA w Olsztynie, Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz Warmińsko-Mazurskiego Związku Pracodawców Prywatnych LEWIATAN.

Opóźnienia związane z wyborem uczestników projektu spowodowały, iż nie rozpoczęto jeszcze jego kompleksowej ewaluacji. Wstępnie zostały jedynie wybrane metody gromadzenia informacji oraz analizy i wnioskowania [klasyfikacja i omówienie metod za: Miller, 2010, s. 57–76]. W procesie ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry” planuje się wykorzystanie koncepcji tzw. triangulacji metodologicznej, oznaczającej badanie danego zagadnienia z zastosowaniem różnych metod badawczych. Gromadzenie materiału badawczego odbywać się będzie przy użyciu więcej niż jednej metody, co w praktyce oznacza łączenie jakościowych i ilościowych metod badawczych.

⁹ Na 10 października 2011 r. przygotowywano wniosek w tej sprawie do Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie.

W grupie metod gromadzenia danych z pewnością znajdują się: *case study*, metoda ankietowa, analiza desk research, analiza sieci, metody bibliometryczne oraz panel ekspertów. Natomiast z metod analiz i wnioskowania zostaną wykorzystane: analiza kosztowo-korzyściowa, metody ekonometryczne oraz elementy foresightu. Metodologiczne podejście w planowanej ewaluacji zakłada istnienie grupy kontrolnej, którą będzie stanowić 8 przedsiębiorstw.

7. Metody gromadzenia danych w ewaluacji projektu

1. Case study

Założenia projektu „Wzrost innowacyjności...”, dotyczące liczby podmiotów gospodarczych biorących udział w przedsięwzięciu, implikują wykorzystanie w ewaluacji *case study*. Badania *case study* polegają na pogłębionej analizie ograniczonej liczby przypadków, najczęściej wyodrębnionych z szerszej zbiorowości badanej innymi, zazwyczaj ilościowymi metodami. Są niezwykle użyteczne, gdyż pozwalają na dokonanie pogłębionej analizy danego zagadnienia. Cechują się jednak niską reprezentatywnością. Dzięki swojemu w głównej mierze jakościowemu charakterowi dostarczają szeregu danych, które niemożliwe byłyby do wygenerowania w przypadku zastosowania innych metod. Studia przypadku pozwalają np. na sprawdzenie, jak zaplanowana logika interwencji funkcjonuje w praktyce na poziomie mikro, czyli na poziomie konkretnego podmiotu. Umożliwiają ewaluatorom zrozumienie przebiegu określonych procesów, niuansów, od których może zależeć powodzenie przedsięwzięcia. Metoda ta może być uznana za doskonałe narzędzie eksploracji problemu, dzięki któremu planowanie późniejszych działań badawczych będzie obarczone mniejszym ryzykiem braku ich trafności i adekwatności do celów badania. Często studia przypadku pozwalają na uchwycenie regionalnego i lokalnego kontekstu i jego wpływu na podejmowaną działalność innowacyjną. Są również pomocne w identyfikacji tzw. miękkich, trudno mierzalnych efektów interwencji, jak np. zmiany w postawach, a takie efekty zakłada omawiany projekt.

Badanie *case study* może być realizowane zarówno w oparciu o dane wtórne, np. materiał badawczy pochodzący z raportów projektowych, sprawozdań, internetowych stron projektów, jak i z wykorzystaniem danych pierwotnych, tzn. danych wytworzonych na skutek interwencji badacza w postaci np. wywiadu pogłębionego lub ankiety telefonicznej.

Zazwyczaj w ramach studium przypadku stosowana jest triangulacja metodologiczna. Opisowe studia przypadku są metodami pozwalającymi na dokonanie

pogłębionej analizy problemu, ustalenie, jakie zdarzenia miały miejsce, opisanie, w jakim zaszyły kontekście, wyjaśnienie, jak i dlaczego do nich doszło i jakie mogłyby być alternatywne scenariusze wydarzeń. Ich wyniki mogą być wykorzystywane do konstruowania teorii dotyczących tego, jak program funkcjonuje lub jaka jest jego dynamika.

Ekonomiczne studia przypadku łączą w sobie elementy opisowe z metodami kwantyfikacji kosztów i korzyści związanych z uczestnictwem w projekcie i ich dystrybucji. Mogą mieć charakter retrospektywny i opierać się na efektach, które już wystąpiły, jak i charakter prospektywny, dotyczący efektów przyszłych. Ten rodzaj *case study* jest uważany za jedną z najlepiej rozwiniętych metod ewaluacyjnych w obszarze innowacji, ponieważ koncentruje się bardziej na rezultatach i oddziaływaniu programu niż jego produktach.

2. Dane zastane

Założono też, iż w ewaluacji znajdzie zastosowanie *desk research*, czyli zostaną wykorzystane tzw. dane zastane, takie jak: dokumenty projektu, akty prawne, literatura przedmiotu, sprawozdania z realizacji projektu, sprawozdania przygotowane przez badane firmy, raporty z badań. Nie wyklucza się też korzystania z danych pochodzących ze statystyk publicznych: danych GUS, Banku Danych Regionalnych, Eurostatu, jak również zagranicznych publikacji, przewodników metodologicznych czy zbliżonych przedmiotowo badań.

Dane te mogą mieć charakter danych pierwotnych, czyli zostaną zebrane przez ewaluatora. Nie wyklucza się też danych wtórnych, tzn. wytworzonych bez ingerencji badacza. Najczęściej w ewaluacji innowacji wykorzystuje się dane pochodzące z systemu monitoringu interwencji, dotyczące np. liczby podpisanych umów, ich wartości, przestrzennego rozmieszczenia projektów, czasu ich trwania, typu beneficjenta i typu projektu. Niezwykle istotne jest w tym kontekście odpowiednie zaprojektowanie systemu monitoringu, tak by późniejsza działalność ewaluatorów nie musiała koncentrować się na zdobywaniu danych, które *de facto* powinny być przekazane przez podmioty odpowiedzialne po stronie publicznej za realizację interwencji.

3. Ankiety

Do pomiaru rezultatów miękkich projektu, w tym zmian w zakresie świadomości uczestników projektu, dotyczących współpracy sektora biznesu z sektorem nauki, posłużą także ankiety. Ankiety należą do najczęściej wykorzystywanych metod w badaniach

ewaluacyjnych w obszarze innowacji. Ich główną zaletą jest ilościowy charakter i możliwość objęcia nimi zbiorowości złożonych z większej liczby podmiotów. Zasadniczo z punktu widzenia badań w obszarze innowacji można wyróżnić dwa typy ankiet. Jedne należą do tzw. statystyki publicznej i przeprowadzane są na dużych, liczących zazwyczaj kilka lub kilkanaście tysięcy podmiotów próbach. Za ich realizację najczęściej odpowiedzialne są państwowe instytucje specjalizujące się w tego typu badaniach (w Polsce jest to GUS). Za pomocą ankiet zbierane są też szczegółowe dane na temat profilu firmy, jej działalności innowacyjnej, nakładów na B+R, a także uczestnictwa w programach wspierających innowacyjność. Mogą one mieć charakter dobrowolny lub przymusowy. Statystyki publiczne są niezwykle przydatne przy ocenie zmian, jakie w wyniku interwencji wystąpiły na poziomie makro czy mezo, lecz nie pozwalają na uchwycenie efektów mikrointerwencji.

Drugi typ ankiet to ankiety prowadzone na potrzeby ewaluacji konkretnego programu, projektu. Ich celem jest ocena wpływu, jaki interwencja wywarła na jego uczestników, jednak odpowiednio zaprojektowane stwarzają również możliwość oceny wpływu pośredniego, czyli tego, który odnosi się do podmiotów niebędących bezpośrednimi beneficjentami programu. W tym kontekście mówi się o ewaluacji tzw. rozprzestrzeniania się efektów (*spill overs*). Ankiety te mogą być prowadzone zarówno wśród odbiorców publicznej pomocy, jak i podmiotów, które w programie nie uczestniczyły – stanowią one wtedy tzw. grupę kontrolną. Najczęściej obejmują próby nieprzekraczające 1000 podmiotów, aczkolwiek ostateczna ich liczba zależy w dużej mierze od zasięgu interwencji.

Do najczęściej wykorzystywanych obecnie rodzajów ankiet należą ankiety telefoniczne (CATI) oraz ankiety internetowe (CAWI). Rzadziej stosuje się ankiety zakładające konieczność bezpośredniego kontaktu z respondentem (CAPI lub PAPI) lub ankiety wysyłane drogą pocztową. W ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności...” przewiduje się ankiety wymagające bezpośredniego kontaktu (z właścicielami firm oraz zatrudnionymi pracownikami o wysokich kwalifikacjach) oraz ankiety niewymagające kontaktu bezpośredniego (adresowane do pracowników firm współpracujących z kadrami o wysokich kwalifikacjach).

4. Analiza sieci

W ewaluacji projektu „Wzrost innowacyjności...” znajdzie zastosowanie także analiza sieci. Metoda ta pozwala zanalizować i odtworzyć strukturę powiązań między

poszczególnymi elementami danego systemu. Dostarcza wyjaśnień obserwowanego zachowania poprzez analizę społecznych relacji wewnątrz sieci. W analizie sieci można wyróżnić trzy formy społecznych relacji: sieci wymiany, sieci informacji, sieci sympatii i zaufania.

Sieć w ewaluacji innowacji znajduje zastosowanie w badaniu takich kwestii, jak kanały dystrybucji wiedzy i dyfuzja innowacji, transfer technologii, współpraca ośrodków naukowych z biznesem prywatnym, funkcjonowanie klastra. Jej zaletą jest możliwość przedstawienia wyników w formie graficznej. Dostępne jest też specjalistyczne oprogramowanie pozwalające na dokonywanie tego typu wizualizacji i graficzne odwzorowanie powiązań, ich siły i kierunku między poszczególnymi elementami danego systemu oraz identyfikację jego mocnych i słabych stron.

5. Metody bibliometryczne

Ewaluatorzy zakładają także wykorzystanie w celu gromadzenia danych metod bibliometrycznych, w tym identyfikację wdrożonych innowacji (patentów) i ich jakościową analizę. Metody bibliometryczne są użyteczne przy odtworzeniu kanałów dystrybucji wiedzy i rozpowszechniania innowacji. Używane są również przy dokonywaniu pomiaru stopnia osiągnięcia pewnych wskaźników – np. liczba zgłoszeń patentowych, które same w sobie mogą stanowić jeden z wymiarów działalności innowacyjnej i służyć ocenie efektów interwencji. Statystyka patentów należy, obok wskaźników dotyczących środków przeznaczanych na działalność badawczo-rozwojową (B+R), do podstawowych wskaźników naukowo-technicznych mających bezpośrednie odniesienie do pomiaru innowacji. Jednym ze stosowanych podejść jest tzw. drzewo patentów, którego idea opiera się na założeniu, że na podstawie zgłoszenia patentowego można zidentyfikować inne patenty lub publikacje naukowe, które zostały wykorzystane przy opracowaniu nowego rozwiązania.

6. Panel ekspertów

Kolejna metoda związana z projektem „Wzrost innowacyjności...” to panel ekspertów. Jej celem jest zdobycie specjalistycznej wiedzy w trakcie spotkania z grupą ekspertów. Jej celem jest zdobycie specjalistycznej wiedzy w trakcie spotkania z grupą ekspertów. W spotkaniu uczestniczy moderator, najczęściej jest nim członek zespołu badawczego, dysponujący wiedzą i umiejętnościami pozwalającymi mu na właściwe poprowadzenie dyskusji. Dyskusja, która jest istotą tej metody, umożliwia zebranie szczegółowych oraz obiektywnych informacji jakościowych. Panel stanowi również okazję do weryfikacji prawidłowości dokonanych w trakcie trwania procesu badawczego analiz

oraz wypracowanych ustaleń. Uczestnicy panelu mają możliwość swobodnego przedstawiania swoich poglądów na zadany temat. Zaletą tej metody jest to, że w trakcie dyskusji może dochodzić do przedstawiania odmiennych stanowisk na temat danego zagadnienia, a interakcyjny charakter panelu stwarza doskonałe warunki do prezentowania swoich racji, znajdowania argumentów wspierających zajęte stanowisko czy w końcu kreowania nowych pomysłów i rozwiązań. Takim panelem ekspertów była konferencja otwierająca projekt, zorganizowana 25 lutego 2011 r. z udziałem ludzi nauki, biznesu, przedstawicieli Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie oraz Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

8. Metody analizy i wnioskowania wykorzystane w ewaluacji projektu

1. Analiza kosztowo-korzyściowa (cost-benefit analysis)

Metoda ta posłużyła do oceny celowości realizacji projektu oraz niektórych jego rezultatów miękkich poprzez porównywanie korzyści i kosztów. Najczęściej stosowanymi miernikami w tej metodzie są: wewnętrzna stopa zwrotu (IRR – *internal rate of return*), aktualna wartość netto projektu (NPV – *net present value*), a niekiedy także ekonomiczna stopa zwrotu (ERR – *economic rate of return*), która uwzględnia czynniki niedające się bezpośrednio przedstawić w formie monetarnej.

Istotą metod kosztowo-korzyściowych jest porównywanie w wartościach pieniężnych wszystkich społecznych i indywidualnych kosztów i korzyści z programu, celem określenia stopnia, do jakiego korzyści przewyższają koszty, a tym samym ustalenia, czy projekt cechuje się efektywnością ekonomiczną.

Najczęściej używanymi metodami zbierania danych w trakcie dokonywania analizy kosztowo-korzyściowej są studia przypadku i wywiady pogłębione, w których prosi się uczestników o oszacowanie rezultatów i efektów, jakie przyniosło uczestnictwo w programie. Zazwyczaj wskazuje się takie kryteria, jak obrót, wielkość eksportu, zatrudnienie.

Metody kosztowo-korzyściowe stanowią uzupełnienie omówionych wyżej metod służących uchwyceniu tzw. miękkich rezultatów, czyli takich, które trudno wyrazić w wartościach liczbowych, lecz których wystąpienie może leżeć w centrum zainteresowania decydentów. Do takich efektów zalicza się np. zmiana postaw. Analizy kosztowo-korzyściowe koncentrują się na zyskach lub stratach, jakie w wyniku interwencji ponoszą konkretne, będące jej beneficjentami podmioty. Poza ich zasięgiem pozostają

kwestie efektów społecznych projektu, wpływu, jaki wywiera on na szersze niż tylko jego beneficjenci grupy społeczne.

2. Metody ekonometryczne

Ewaluacja projektu „Wzrost innowacyjności...” będzie też wymagać wykorzystania metod ekonometrycznych, stanowiących kombinację matematycznych, statystycznych i ekonomicznych teorii uwzględniających oddziaływania i wzajemne powiązania w całej gospodarce. Stosowane do obrazowania i opisywania ekonomicznych relacji między różnymi elementami danego systemu, metody te pozwalają w przybliżeniu oszacować szerszy, społeczno-ekonomiczny wpływ interwencji poprzez modelowanie makroekonomiczne, prześledzić wpływ, jaki interwencja wywarła na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw, oraz w przybliżeniu oszacować, jaką część przychodu wypracowanego przez firmę można przypisać uczestnictwu w projekcie.

Zaletą metod ekonometrycznych jest to, że ewaluacja prowadzona z ich wykorzystaniem opiera się na określonym paradygmacie teoretycznym dotyczącym związków między zmiennymi określającymi cele projektu a czynnikami mającymi wpływ na te zmienne. Metody te pozwalają na uzyskanie mierzalnych, ilościowych rezultatów, ze ściśle określonymi parametrami i mogą być wykorzystywane do demonstrowania relacji: przyczyna – skutek. Zastosowanie metod ekonometrycznych wymaga danych, których zasięg czasowy obejmuje okres rozpoczynający się przed wdrożeniem projektu, a kończący się już po jego finalizacji.

3. Foresight

Ocena projektu „Wzrost innowacyjności...” implikuje także wykorzystanie *foresightu*, rozumianego jako kolektywny i konsultacyjny proces polegający na zbieraniu, często przeciwstawnych, opinii na temat przyszłości. *Foresight* tworzy język debaty społecznej oraz kulturę budowania społecznej wizji myślenia o przyszłości. W przypadku projektów typu *foresight* analizy i oceny przeprowadzane są przy szerokim udziale aktorów społecznych, takich jak: przedsiębiorcy, naukowcy, przedstawiciele administracji publicznej, organizacji pozarządowych i społecznych, politycy, którzy mając bezpośredni kontakt z nauką i gospodarką oraz regulacjami jej dotyczącymi, zapewniają merytorycznie poprawny opis problemów oraz wskazują możliwości ich rozwiązania.

Zarówno sam proces *foresightu*, jak i jego wyniki, są wykorzystywane przede wszystkim jako sposób tworzenia, a następnie realizacji polityki naukowej, technicznej i innowacyjnej państwa oraz jako narzędzie rozwijania w społeczeństwie kultury myślenia

o przyszłości. Jako forum dyskusji wykorzystuje się dyskusje panelowe, warsztaty celowe, metodę *Delphi*, scenariusze rozwoju dziedzin, seminaria itp.

Wyniki *foresightu* informują decydentów o nowych tendencjach rozwojowych, pomagają uzgodnić scenariusze rozwoju, pozwalają zharmonizować działania partnerów społecznych oraz służą pomocą w ustaleniu kryteriów finansowania nauki i techniki. *Foresight* jako nowoczesne narzędzie planowania wskazuje na najbardziej akceptowane społecznie sektory gospodarki i działania, na których powinna się koncentrować finansowa pomoc państwa. Ponadto wyniki *foresightu* pozwalają na kształtowanie regulacji prawnych w sposób służący poprawie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw przy zachowaniu lub zwiększeniu korzyści ekonomicznych państwa [*Narodowy program foresight „Polska 2020”*]. Z powyższych względów foresight jest szczególnie użyteczny na etapie ewaluacji *ex ante* polityk lub programów innowacyjnych.

Podsumowanie

Umiejętność wykorzystania wiedzy i informacji w celu tworzenia innowacji stanowi istotną determinantę sukcesu przedsiębiorstwa XXI w. Innowacje technologiczne i organizacyjne umożliwiają obniżanie kosztów oraz podnoszenie jakości wyrobów i usług. Decydują także o tempie i kierunkach rozwoju gospodarczego, w znacznym stopniu wyznaczają formy i strukturę międzynarodowej współpracy przedsiębiorstw. Są zatem czynnikiem determinującym międzynarodową konkurencyjność. Tempo i zakres kreowania oraz wdrażania innowacji decyduje obecnie o pozycji rynkowej przedsiębiorstw [Poznańska]. Podstawowym źródłem przewagi konkurencyjnej w nowych uwarunkowaniach gospodarczych stała się zdolność do bycia innowacyjnym.

Obszar innowacyjności należy do kluczowych obszarów państwowej interwencji – czy to w postaci rozwiązań systemowych i prawnych, czy bezpośredniego wsparcia finansowego. Niebagatelne kwoty, jakie w krajowych budżetach zarezerwowane są na tego typu interwencje, wymagają przemyślanych, opartych na merytorycznych, a nie politycznych przesłankach decyzji dotyczących ich alokacji.

Im bardziej dana interwencja wykracza poza czystą działalność badawczą i zmierza ku komercjalizacji i praktycznemu stosowaniu wyników badań, tym większe spektrum potencjalnych efektów – pośrednich i bezpośrednich – jakie mogą pojawić się z jej udziałem. Równocześnie tym większa liczba metod i tym bardziej zaawansowane sposoby analizy zebranych danych, których muszą użyć ewaluatorzy, by uchwycić i ocenić

rzeczywisty wpływ interwencji. Ten rzeczywisty wpływ, najczęściej utożsamiany z tzw. oddziaływaniem interwencji, nie jest możliwy do uchwycenia tylko poprzez prostą analizę stopnia osiągnięcia założonych dla interwencji wskaźników rezultatu. Oddziaływanie dotyczy konsekwencji programu, które wykraczają poza bezpośrednie, obserwowalne efekty, a ich pojawienie się może być znacznie odroczone w czasie.

Bibliografia

1. Getz I., Robinson A.G., (2003), *Innovate or Die: Is that a Fact?*, „Creativity and Innovation Management” vol. 2, no. 3, Wiley–Blackwell.
2. Gorynia M., (2010), *Głos w dyskusji: Jaka przyszłość edukacji biznesowej w Polsce?*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 3, SGH, Warszawa.
3. Dolińska M., (2006), *Kapitał intelektualny a innowacje*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 8.
4. Florek M., (2007), *Podstawy marketingu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Poznań.
5. Janasz W., Janasz K., Świadek A., Wiśniewski J., (2001), *Strategie innowacyjne przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
6. Jankowski S., (2007), *Wybrane problemy polityki społeczno-gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
7. Łobejko S., (2010), *Innowacje otwarte źródłem konkurencyjności przedsiębiorstw*, [w:] R. Nowacki, M. Staniewski (red.), *Podejście innowacyjne w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa.
8. *Kierunki rozwoju gospodarczego Elbląga i działań prorozwojowych miasta*, (2009), opr. pod kierunkiem J. Sołtysa, Gdańsk, dokument udostępniony w wersji papierowej przez Wydział Strategii i Funduszy Unijnych Urzędu Miasta w Elblągu.
9. Kołodko G., (2008), *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
10. Król H., (2003), *Edukacja jako kluczowy element w budowaniu GOW*, [w:] B. Wawrzyniak (red.), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
11. Markowski T., (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
12. Miller A., (2010), *Przegląd międzynarodowych praktyk oceny projektów i programów innowacyjnych*, [w:] M. Stawicki, W. Pander (red.), *Metody ewaluacji i kierunki wspierania innowacyjności*, MRR, Warszawa.
13. Nowacki R., (2010), *Zarządzanie – konkurencyjność – innowacyjność*, [w:] R. Nowacki (red.), *Innowacyjność w zarządzaniu a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa.
14. Pander W., (2010), *Współczesne koncepcje wspierania innowacji i innowacyjności – istota i źródła nowoczesnych innowacji*, [w:] M. Stawicki, W. Pander (red.), *Metody ewaluacji i kierunki wspierania innowacyjności ze środków UE*, MRR, Warszawa.
15. Pierścionek Z., (2003), *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.
16. *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, (2010), Komisja Europejska, OECD i Eurostat, MNiSW, Warszawa.
17. Porter M. E., (2001), *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.
18. Rodło M.J., (2003), *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
19. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.
20. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*, (2005), Rada Ministrów, Warszawa.
21. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Nr 227 poz. 1658.
22. Wytyczne MRR nr 6 z dnia 30 maja 2007 r. w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013.

Bibliografia elektroniczna

1. *Narodowy program foresight „Polska 2020”*, [online], <http://www.ippt.gov.pl/foresight/foresight-narodowy.html>, [4.09.2011].
2. *Portal funduszy europejskich*; hasło „ewaluacja”, [online], <http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Strony/Innowacje.aspx>, [7.09.2011].
3. Poznańska K., *Innowacyjność jako źródło przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw*, [online], <http://www.centrumwiedzy.edu.pl/cw/index.php?sm=130&ca=396&al=dd1>, [12.09.2008].
4. *Regionalna Strategia Innowacyjności Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*, (2010), [online], <http://ris.warmia.mazury.pl/userfiles/file/dokumenty/RIS%20Warmia%20Mazury%20do%20roku%202020.pdf>, [20.09.2011].
5. *Strategia rozwoju Elbląga 2001–2015*, [online], http://www.umelblag.pl/urzed_m/strategia_rozw.htm, [10.02.011].
6. *User-Driven Innovation. Context and Cases in the Nordic Region*, Nordic Innovation Centre, Oslo, (2008), [online], www.nordicinnovation.net/_img/final_report_udi_context_and_cases_in_the_nordic_region_web.pdf, [7.07.2011].
7. *U-Drive: User-Driven-Innovation transfer from ICT to other sectors*, Nordic Innovation Centre, Oslo, (2010), [online], www.nordicinnovation.net/_img/udriveit-user-driven_innovation_transfer_report_web.pdf, [4.09.2011].

Streszczenie

Elbląg buduje swoją atrakcyjność gospodarczą poprzez zapewnienie odpowiedniej dla rozwoju innowacji infrastruktury i pozyskując na ten cel środki unijne. Urząd Miasta realizuje obecnie unikatowy w skali kraju projekt „Wzrost innowacyjności i konkurencyjności elbląskich MŚP poprzez tymczasowe zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry”. Projekt zakłada współpracę administracji publicznej, biznesu i świata nauki. Jest finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem projektu jest podniesienie innowacyjności i konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw z branż o wysokim potencjale innowacyjnym takich jak branża konstrukcyjna, metalurgiczna, meblowa, elektromaszynowa, odlewniczo-obróbcza sterowania maszynowego oraz informatyczna. W projekcie bierze udział 8 przedsiębiorstw, które mają docelowo podnieść swoją konkurencyjność poprzez tymczasowe zatrudnienie 14 osób ze świata nauki w celu wypracowania 16 rozwiązań o charakterze innowacyjnym. Zatrudnienie dofinansowane jest ze środków unijnych.

Inicjatorem i koordynatorem projektu jest elbląski Urząd Miasta. Za ewaluację odpowiada Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna. Projekt ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności Elbląga, zwiększenia dynamiki jego rozwoju, integracji świata biznesu i nauki w celu podejmowania kolejnych innowacyjnych działań oraz spowodować wzrost zainteresowania możliwościami zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów w sektorze MŚP.

Celem artykułu jest prezentacja głównych założeń projektu oraz zasad, etapów i narzędzi jego ewaluacji.

Słowa kluczowe: ewaluacja, projekt, innowacje, konkurencyjny

The process of project evaluation „Increased innovation and competitiveness of small and medium-sized enterprises in Elblag through the temporary employment of highly qualified staff”

Summary

The project aims to increase innovation and competitiveness of small and medium-sized enterprises in the sectors with high innovation potential. These are sectors: construction,

metallurgical engineering, furniture industry, mechanical, foundry-machining machine-driven industry and information technology. The project consists of 8 companies. Projected employment is 16 people of highly qualified staff. It is considered that 16 innovative solutions will be implemented. Employment is co-financed by EU funds.

The article aims to present the main objectives of the project and the principles, stages and tools of evaluation. The article covers problems: evaluation of the economic potential of Elblag, assumptions of the project, and the principles, tools and stages of its evaluation.

Keywords: evaluation, project, innovation, competitive

Ocena wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z funduszy Wspólnej Polityki Rolnej Unii

*Wawrzyniec Czubak, Bartosz Chmielewski**

Wprowadzenie

Polska, stając się od 1 maja 2004 r. członkiem Unii Europejskiej, zyskała szansę pełnego uczestnictwa we wszystkich mechanizmach wspólnotowych, w tym także korzystania z instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej. Dla rolników oznaczało to możliwość, ale także konieczność podjęcia działań modernizujących gospodarstwa rolne. Ta szansa oraz swego rodzaju przymus związane były w dwoma kluczowymi wyzwaniami. Po pierwsze, podnoszenie konkurencyjności produktów zwiększało prawdopodobieństwo skutecznego funkcjonowania na Jednolitym Rynku UE. Po drugie, w UE rolnicy muszą spełniać coraz większe wymagania i oczekiwania związane z redukcją negatywnego oddziaływania produkcji rolnej na środowisko naturalne. Oznaczało to, że od spełnienia standardów uzależniona jest możliwość pełnego korzystania ze wsparcia w ramach WPR, np. otrzymania dopłat bezpośrednich, jak też dalszego rozwoju gospodarstwa z wykorzystaniem środków UE przeznaczonych na inwestycje. Do zdobycia przewag konkurencyjnych niezbędne jest odpowiednie wyposażenie w kapitał – maszyny, sprzęt, budynki i budowle, a do tego konieczne było przeprowadzenie wielu działań modernizacyjnych, bez których niemożliwe jest spełnienie również wszystkich standardów produkcji, norm w zakresie ochrony środowiska oraz wymagań jakościowych dotyczących produktów. Dzięki funduszom strukturalnym Unii Europejskiej polscy rolnicy mieli szansę ubiegać się o pomoc finansową na przeprowadzenie niezbędnych inwestycji. Takie wsparcie przewidziano już w programie przedakcesyjnym SAPARD, a kontynuowano w Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolny” 2004–2006) i Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013).

* dr Wawrzyniec Czubak, Bartosz Chmielewski: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

1. Cel, zakres i metodyka

Podstawowym celem badań była ocena wykorzystania środków z funduszy Unii Europejskiej na przykładzie wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych. Analizie poddano rodzaje przeprowadzonych inwestycji, a także oceny rolników dotyczące czynników zachęcających ich do aplikowania i trudności, jakie powstawały na etapie starania się o dofinansowanie.

Badania oparto na przykładzie 71 wybranych gospodarstw rolnych położonych na terenach województw: mazowieckiego (powiat gostyński), kujawsko-pomorskiego (powiat inowrocławski), pomorskiego (powiat lęborski), wielkopolskiego (powiaty gnieźnieński, gostyński, leszczyński i nowotomyski) i zachodniopomorskiego (powiaty białogardzki, sławieński, kołobrzski, koszaliński i wałecki). Dobór gospodarstw był celowy, a podstawowym kryterium było korzystanie z programów wsparcia inwestycji z funduszy UE. Wszystkie badane podmioty składały wnioski i finansowały inwestycje w ramach poakcesyjnych programów:

- 1) Sektorowego Programu Operacyjnego „Rolny” 2004–2006 – Działanie: Inwestycje w gospodarstwach rolnych i/lub
- 2) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 – Działanie: Modernizacja gospodarstw rolnych.

Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2010 r. Na podstawie uzyskanych informacji gospodarstwa rolne podzielono na dwie grupy, przyjmując za kryterium wielkości powierzchni użytków rolnych (UR). Tak więc wyodrębnione zostały:

- grupa gospodarstw mniejszych – gospodarstwa, które posiadają poniżej 100 ha użytków rolnych,
- grupa gospodarstw większych – gospodarstwa, które posiadają 100 ha użytków rolnych lub więcej.

Celem takiej klasyfikacji jest odpowiedź na pytanie, czy istnieje znacząca różnica w kierunkach i sposobie wykorzystania środków z UE przeznaczonych na inwestycje oraz w ocenie funkcjonowania funduszy UE na działania inwestycyjne pomiędzy grupami gospodarstw rolnych klasyfikowanych w oparciu o potencjał produkcyjny określony arealem użytków rolnych.

W celu ustalenia determinantów skłaniających rolników do podjęcia decyzji o współfinansowaniu inwestycji ze środków pochodzących z UE oraz stanowiących utrudnienie w trakcie starania się o dofinansowanie przeprowadzone zostały badania

z wykorzystaniem analizy czynnikowej metodą składowych głównych z rotacją macierzy ładunków czynnikowych varimax znormalizowaną [Stanisz, 2007, s. 213–234]. Metoda ta wykorzystana została do redukcji (grupowania) i klasyfikacji zmiennych i przez to wyszukiwania struktur stojących za zmiennością wielu zmiennych. Przy wyborze liczby grup (składowych głównych) stosowano kryterium Kaisera, zostawiając tylko czynniki, które mają wartości własne większe niż 1. Adekwatności próby do założeń analizy czynnikowej mierzono za pomocą testu sferyczności Bartletta oraz współczynnika Kaisera-Mayera-Olkina. W przypadku obu analizowanych pytań kwestionariusza ankiety dla obu grup gospodarstw rolnych (większych i mniejszych) wartość testu Bartletta pozwalała na odrzucenie hipotezy, że macierz korelacji jest macierzą jednostkową, a wysoki współczynnik K-M-O dał podstawy do zastosowania analizy czynnikowej. W wyliczeniach wykorzystano moduły programu Statistica oraz SPSS.

2. Inwestycje i inwestowanie w gospodarstwach rolnych

W ujęciu klasycznym przez inwestycje rozumie się nakłady ponoszone w celu stworzenia nowego lub zwiększenia istniejącego majątku, który w przyszłości zaowocuje zwiększonym strumieniem dóbr i usług [Michalak, 2007, s. 13]. Inwestycje polegają na świadomym i celowym wydatkowaniu znacznych środków pieniężnych na dobra trwałe, tak by te przyniosły odpowiedni efekt. Tworzony w ten sposób majątek postrzegany jest zazwyczaj w kategoriach kapitału rzeczowego, a inwestycje są traktowane głównie jako zakup nowych maszyn, budynków i innych składników majątku. Celem i spodziewanym efektem inwestycji rzeczowych jest wzrost zdolność wytwórczych podmiotu gospodarczego, wartość tego podmiotu, zwiększenie jego konkurencyjności oraz wzrost wielkości produkcji i sprzedaży [Michalak, 2007, s. 21]. Charakterystyczne jest to, że inwestycje rzeczowe wymuszają zaangażowanie dużych środków pieniężnych przez długi okres czasu [Michalak, 2007, s. 22].

Inwestycje prowadzone w gospodarstwach rolnych, a związane z funduszami UE, miały dwojaki charakter. Z jednej strony były to inwestycje rozwojowe (głównie modernizacyjne), które wynikają z potrzeby zaspokojenia wzrostu popytu na dotychczasowe produkty, powiększają majątek produkcyjny, liczbę i wyposażenie obiektów majątku trwałego, prowadzą do podwyższenia jakości technicznej, funkcjonalnej czy ekonomicznej obiektów trwałych, przez co poprawiają efektywność gospodarowania. Drugim celem inwestycji były działania dostosowawcze, które korespondowały głównie

z uregulowaniami prawnymi obowiązującymi w Unii Europejskiej, przede wszystkim w zakresie higieny produkcji, ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa żywności. Te cele były kluczowe zwłaszcza w okresie poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej. Jednak pozostają nie mniej ważne także i obecnie, zwłaszcza w kontekście konieczności wdrażania w gospodarstwach rolnych norm z zakresu ochrony środowiska naturalnego i zasad wzajemnej zgodności *cross-compliance* (zasada wzajemnej zgodności oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów, które dotyczą identyfikacji i rejestracji zwierząt, ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowotność roślin, dobrostanu zwierząt). Inwestycje dostosowawcze były i są w pewnym stopniu narzucone i wymuszane zmieniającymi się przepisami prawa.

Postęp w rolnictwie i charakter inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa rolne determinowany jest specyficznymi cechami tego sektora, które są powodem interwencji państwa w zakresie inwestycji. Do tych czynników zalicza się uwarunkowania przyrodnicze (biologiczny charakter produkcji, silna zależność produkcji rolniczej od warunków klimatycznych i związana z tym cykliczność oraz opóźnienia w możliwości reakcji producentów na impulsy rynkowe), techniczne (przestrzenny charakter procesu produkcji, różnorodność i ograniczona możliwość standaryzacji sprzętu rolniczego, szybkie zużywanie się maszyn i urządzeń), cechy produktów wytwarzanych w rolnictwie (nie trwałość, sezonowość podaży, wahania cen, przestrzenne rozmieszczenie producentów i towarów, wysokie koszty transportu i magazynowania, niska elastyczność cenowa i dochodowa popytu na produkty żywnościowe). Ta specyfika procesu produkcyjnego i inwestycyjnego w rolnictwie dodatkowo wzmocniona jest słabością ekonomiczną rolnictwa względem pozostałych sektorów gospodarki, co przejawia się znacznie wolniejszą akumulacją nadwyżki kapitału niż ma to miejsce w bardziej rentownych zastosowaniach kapitału [Poczta i in., 1999, s. 5; Tomczak, 2005, s. 364, za: Czyżewski, 2001]. Wspomniane cechy, szczególnie ekonomiczno-rynkowe, mogą być przyczyną ograniczania inwestycji. „Samo rolnictwo nawet w warunkach dobrej koniunktury nie jest w stanie zmodernizować się przy wykorzystaniu własnych tylko zasobów finansowych” [Lewandowski, 1997, s. 44]. Nie jest to problem jedynie mikroekonomiczny, ale ma swoje przełożenie w całej gospodarce narodowej, ponieważ zasadniczą funkcją rolnictwa jest dostarczanie (dla wzrastającej liczby ludności) produktów żywnościowych, mających niezastępowalny i nieodraczalny charakter. Ważnym, choć w ostatnich latach często pomijanym, aspektem polityki rolnej (także Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej)

jest bezpieczeństwo żywnościowe, zarówno w ujęciu globalnym, jak też Unii Europejskiej. W rozumieniu europejskiego modelu rolnictwa sektor ten jest dostarczycielem wielu dóbr publicznych (poza bezpieczeństwem żywnościowym, chodzi także o łagodzenie zmian klimatycznych, różnorodność biologiczną, bioenergię, zachowanie i odnowę gleb, gospodarkę wodną i zarządzanie jakością wody, wkład w wartości kulturowe, kształtowanie cennych krajobrazów). Ponieważ za świadczenie tych dóbr rynek nie wynagradza, zatem występuje ekonomicznie racjonalna przesłanka uzasadniająca wynagradzanie rolników ze środków publicznych oraz wsparcie inwestycji współuczestniczących w tworzeniu dóbr publicznych.

W Polsce publiczne wsparcie procesów inwestycyjnych w rolnictwie jest niezwykle istotne, gdyż w warunkach technologicznego zapóźnienia polskiego agrobiznesu (zwłaszcza rolnictwa), szczególnie w stosunku do innych krajów europejskich, modernizacja tego sektora gospodarki jest konieczna [Czubak Sadowski, 2011, s. 123–146]. Takie wsparcie ze wspólnego budżetu Unii Europejskiej Polska uzyskiwała już od początku lat dziewięćdziesiątych. Głównym źródłem finansowania był w tym czasie program PHARE. Mimo że środki z tego programu były stosunkowo niewielkie, to pozwoliły na zainicjowanie procesów przygotowania sektora rolnego do przyszłego funkcjonowania w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego. Skala wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa uległa znacznemu zwiększeniu po wprowadzeniu Specjalnego Przedakcesyjnego Programu na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD [Drygas, 2008, s. 137]. Budżet Programu w wynosił 1084 mln euro (ok. 4795 mln zł). W tym programie po raz pierwszy uwzględniono współfinansowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych ze środków Unii Europejskiej. W specjalnym Działaniu: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” rozliczono 12,9 tys. umów i wypłacono beneficjentom 588,5 mln zł [Ocena ex-post..., 2007, s. 93].

Dopiero po akcesji Polska uzyskała pełny dostęp do wsparcia w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej. W pierwszym okresie, tj. w latach 2004–2006, jednym z programów operacyjnych realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju był Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 (SPO „Rolny”). Realizacja priorytetów Programu odbywała się za pośrednictwem piętnastu Działań, a największym pod względem finansowym było Działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (34% środków Programu). Środki tego Działania przeznaczone były na współfinansowanie projektów mających zmodernizować gospodarstwa i jednocześnie dostosować je do

funkcjonowania na Jednolitym Rynku. Udzielano finansowego wsparcia na prowadzenie kompleksowej modernizacji gospodarstw, wykonanie inwestycji polepszających warunki weterynaryjne oraz sanitarne czy też ograniczających negatywne oddziaływanie produkcji rolnej na środowisko naturalne. Podstawowy poziom wsparcia – maksymalnie 300 tys. zł – wynosił 50% kosztów kwalifikowalnych, a przy spełnieniu dodatkowych kryteriów sięgał 65%. Na przeprowadzenie inwestycji objętych działaniem „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w ramach SPO „Rolny” złożonych zostało na terenie kraju ponad 42,5 tys. wniosków i zawarto umowy na łączną kwotę niemal 2,3 mld zł (System Informacji Zarządczej ARiMR, dane z 10 lipca 2007 r.).

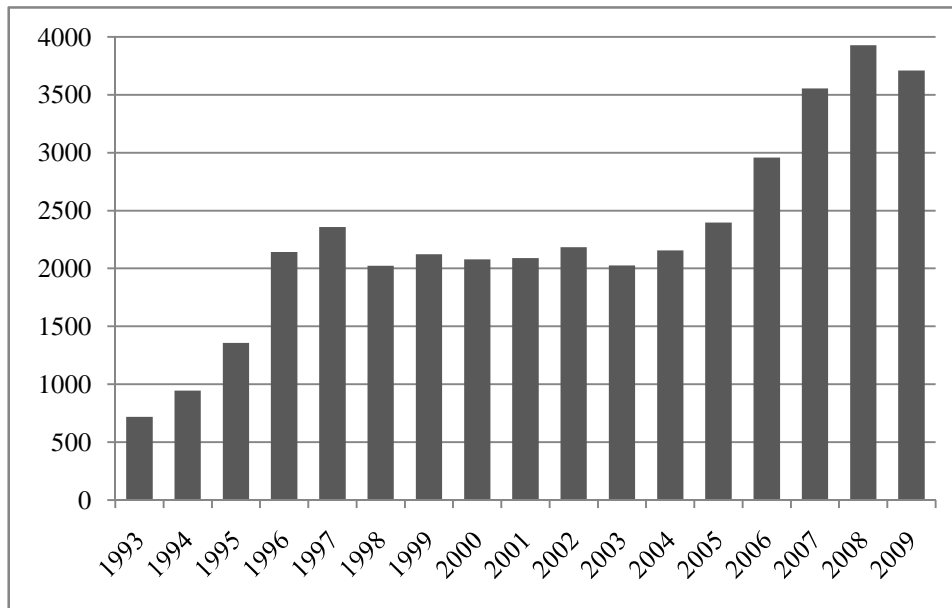
W obecnym okresie programowania na lata 2007–2013 jednym z działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013) była kontynuacja wcześniejszych programów, wdrażana w ramach „Modernizacji gospodarstw rolnych”. Potrzebę uruchomienia tego działania uzasadniano koniecznością wsparcia modernizacji technicznej infrastruktury produkcyjnej dla zwiększenia konkurencyjności gospodarstw. Ponieważ krajowi producenci rolni w dalszym ciągu są w trakcie dostosowywania się do funkcjonowania na wspólnym rynku Unii Europejskiej [*Program...*, 2007, s. 191], celem działania jest zwiększenie efektywności, lepsze wykorzystanie czynników produkcji, wprowadzenie nowych technologii pracy, poprawa jakości wytwarzanych produktów, zróżnicowanie działalności rolnika, a także ujednoczenie warunków produkcji rolnej z wymogami ochrony środowiska, higieny produkcji czy warunków utrzymania zwierząt. Ponad 1,8 mld euro zostało przeznaczone na Działanie: „Modernizacja gospodarstw rolnych”, co stanowi około 11% całego budżetu PROW 2007–2013 (tab. 1). Oznacza to, że udział procentowy w środkach Programu jest mniejszy niż w programach SAPARD i SPO „Rolny”, ale kwota przeznaczona na Działanie jest trzykrotnie wyższa niż w latach poprzednich [Rowiński i in., 2009, s. 310].

Tabela 1. Budżety działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolnych w programach przed- i poakcesyjnych (*The budgets of investment pre and post-accession programmes for agriculture farms*)

Program <i>Programme</i>	Działanie <i>Measure</i>	Budżet (w mln euro) <i>Budget in mln Euro</i>	Udział w całkowitym budżecie Programu (w procentach) <i>Share in Total budget of the Programme</i>
Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich SAPARD <i>Special Pre-accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>	Działanie 2: Inwestycje w gospodarstwach rolnych <i>Measure 2: Investments in agricultural holding</i>	192,4	15,3
Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, 2004–2006 <i>Sectoral Operational Programme „Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development”, 2004–2006</i>	Działanie 1.1.: Inwestycje w gospodarstwach rolnych <i>Measure 1.1 Investments in agricultural holding</i>	643,0	36,0
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 <i>Rural Development Programme for 2007–2013</i>	Działanie 121: Modernizacja gospodarstw rolnych <i>Measure 121. Modernisation of agricultural holdings</i>	1849,0	10,6

Źródło: [Ocena ex-post..., 2007, s. 93; PROW 2007–2013, 2011, s. 342; uchwała Komitetu Monitorującego Sektorowym Programem Operacyjnym..., 2010].

Wdrażanie programów wsparcia inwestycji było mocnym impulsem dla rozpoczęcia procesów inwestycyjnych w rolnictwie. Nakłady inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie na przestrzeni lat 1993–2009 uległy znacznemu zwiększeniu, a wyraźnej tendencji wzrostowej nabrały po 2004 r. (rys. 1). W dużej mierze wiązało się to z wykonaniem umów w ramach Programów SAPARD, SPO „Rolny” i PROW 2007–2013. Liczba złożonych wniosków na działania inwestycyjne w ramach tych programów wyniosła około 135 tys. (przy czym widoczny był wyraźny wzrost zainteresowania, ponieważ liczba złożonych wniosków w ramach Działania: Modernizacja w gospodarstwach rolnych w PROW 2007–2013 wzrosła ponad pięciokrotnie w stosunku do liczby wniosków złożonych w Programie SAPARD na analogiczne Działanie: Inwestycje w gospodarstwach rolnych).



Rysunek 1. Nakłady inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie w latach 1993–2009 (w mln zł) (*Investment expenditures in agriculture and hunting in the years 1995–2009 (in mln zł)*)
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich...; Rocznik statystyczny rolnictwa 1998–2001...].

Można przyjąć, że łączna kwota udzielonego wsparcia (około 7 mld zł) była podwojoną kwotą obowiązkowego współfinansowania ze strony beneficjentów. Daje to łącznie około 14 mld zł wydatkowanych na inwestycje. Niemniej „dalsza modernizacja gospodarstw jest koniecznością, jeśli w długim okresie polskie rolnictwo ma być konkurencyjne na jednolitym rynku” [Rowiński, 2010, s. 43].

3. Charakterystyka respondentów

Zgodnie z przyjętą metodyką populację badanych gospodarstw rolnych podzielono na dwie rozłączne grupy, przypisując 26 podmiotów do grupy gospodarstw większych – powyżej 100 ha UR i 45 podmiotów do grupy gospodarstw mniejszych – poniżej 100 ha UR. Właścicielami podmiotów byli w zdecydowanej większości mężczyźni, jedynie 2 gospodarstwa większe i 3 mniejsze prowadzone były przez kobiety. Średni wiek osoby kierującej gospodarstwem wyniósł odpowiednio niespełna 46 i 43 lata, a liczba lat prowadzenia gospodarstwa to odpowiednio 20 i 17 lat. Większość właścicieli wybranych podmiotów posiadała wykształcenie rolnicze – 77% w przypadku gospodarstw większych, a w przypadku gospodarstw mniejszych około 91%. W zakresie wykształcenia różnice między grupami dotyczyły poziomu wykształcenia kierowników gospodarstw, gdzie w przypadku większych gospodarstw wykształceniem wyższym legitymowało się 30%, a w mniejszych gospodarstwach tylko 11%. Przeciętny obszar użytków rolnych

gospodarstw większych wyniósł niemal 230 ha, natomiast w przypadku gospodarstw mniejszych około 44 ha. Roczna wartość sprzedaży dla gospodarstw większych kształtowała się na poziomie 593 tys. zł, przy średnich rocznych wydatkach wynoszących 428 tys. zł, a dla gospodarstw mniejszych odpowiednio 241 tys. zł i 194 tys. zł. Przeliczenie tych kategorii ekonomicznych (tab. 2) na 1 ha UR wskazuje, że wielkość sprzedaży, wydatków, a co za tym idzie dochodu są wyższe dla grupy gospodarstw mniejszych. Jest to efekt intensyfikacji produkcji, mierzonej nakładami kapitału i pracy na jednostkę powierzchni. Ponadto 3/4 gospodarstw małych prowadziło także produkcję zwierzęcą, a 3/4 badanych gospodarstw większych uzyskiwało przychody jedynie z produkcji roślinnej. Odwrotnie przedstawia się sytuacja zasobów ziemi i wyników produkcyjnych przypadających na jednego pełnozatrudnionego. Efektywność pracy w gospodarstwach mniejszych jest zdecydowanie gorsza – dochód był niemal czterokrotnie mniejszy.

Tabela 2. Efektywność ziemi oraz pracy (*The efficiency of land and labor*)

Wyszczególnienie <i>Specification</i>	Większe gospodarstwa <i>Larger farms</i>	Mniejsze gospodarstwa <i>Smaller farms</i>
Sprzedaż/1ha UR (zł) <i>Sales/1 ha of UAA (zł)</i>	2 593	5 544
Wydatki/1 ha UR (zł) <i>Expenses/1 ha (zł)</i>	1 869	4 443
Dochód/1 ha UR (zł) <i>Income/1 ha (zł)</i>	1 467	1 962
UR/1 AWU* (zł) <i>UAA/1 AWU (zł)</i>	97	18
Sprzedaż/1 AWU (zł) <i>Sales/1 AWU (zł)</i>	250 905	101 753
Wydatki/1 AWU (zł) <i>Expenses/1 AWU (zł)</i>	180 892	81 537
Dochód/1 AWU (zł) <i>Income/1 AWU (zł)</i>	141 347	36 012

*AWU (*Annual Work Unit*) – jednostka przeliczeniowa pracy ogółem, odpowiadająca 2200 h przepracowanym w gospodarstwie rolnym w ciągu roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.

Większość gospodarstw rolnych realizowała dzięki współfinansowaniu z funduszy UE złożone inwestycje, tzn. takie, gdzie zakup obejmował nie jeden, a kilka przedmiotów (tab. 3). Zdecydowanie, bo aż w 92% przypadków w grupie gospodarstw większych, dominowały inwestycje dotyczące zakupu ciągnika i/lub maszyn rolniczych, a w przypadku gospodarstw mniejszych stanowiło to 80% inwestycji. W przypadku gospodarstw większych był to zakup drogiej i nowoczesnej ciągników rolniczych o większej mocy niż w przypadku gospodarstw mniejszych, co związane było z większym arealem i skalą produkcji. Przedmiotem inwestycji w obu grupach gospodarstw był także zakup kombajnów zbożowych, a z podstawowych maszyn największym zainteresowaniem

cieszyły się pługi, opryskiwacze, przyczepy i agregaty uprawowe. Gospodarstwa mniejsze chętniej niż gospodarstwa większe decydowały się na realizację inwestycji budowlanych. Jeśli chodzi o przedmiot inwestycji budowlanych, to w przypadku gospodarstw większych tylko jedno gospodarstwo zdecydowało się na inwestycję budowlaną i była to budowa zbiornika do przechowywania zboża.

Tabela 3. Rodzaj inwestycji realizowanych w badanych gospodarstwach (*Type of investments made on the farms*)

Wyszczególnienie <i>Specification</i>	Liczba inwestycji <i>Number of investments</i>	
	Większe gospodarstwa <i>Larger farms</i>	Mniejsze gospodarstwa <i>Smaller farms</i>
Budynki (<i>Buildings</i>)	0 (0)*	1 (2)
Budynki i maszyny (<i>Buildings and machineries</i>)	0 (0)	3 (7)
Ciągnik i budynki (<i>Tractor and buildings</i>)	1 (4)	2 (4)
Ciągnik (<i>Tractor</i>)	2 (8)	5 (11)
Ciągnik i maszyny (<i>Tractor and machineries</i>)	19 (73)	24 (53)
Maszyny (<i>Machineries</i>)	4 (15)	10 (22)
Razem (<i>Total</i>)	26	45

* w nawiasach podano udział w całości

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.

Wartość tej inwestycji wyniosła 65 tys. zł, co w tym gospodarstwie stanowiło 25% wartości wszystkich inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z UE. W przypadku gospodarstw mniejszych, aż 6 zdecydowało się na realizację inwestycji budowlanych. Wyniosły one łącznie niespełna 440 tys. zł, co w tych podmiotach stanowiło także 25% wartości wszystkich inwestycji finansowanych z UE. Porównując inwestycje budowlane finansowane z UE w gospodarstwach większych i mniejszych, należy podkreślić, że w przypadku gospodarstw większych stanowiły one tylko 0,5% wartości inwestycji dla całej grupy, a w przypadku gospodarstw małych jest to 3%. Efektem większego udziału inwestycji budowlanych dla grupy gospodarstw mniejszych może być większa potrzeba przeprowadzenia tego rodzaju inwestycji w tych gospodarstwach ze względu na prowadzoną produkcję zwierzęcą. W porównaniu do struktury wydatków inwestycyjnych w rolnictwie w całym kraju [*Rocznik statystyczny rolnictwa 1998–2001...*; Gołębiewska, 2010] w latach 1993–2009 w strukturze wydatków inwestycyjnych dominowały maszyny oraz budynki i budowle, a udział wydatków na budynki i budowle od 2004 r. wynosił około 1/3. Oznacza to, że gospodarstwa realizują inwestycje budowlane, ale w mniejszym stopniu współfinansują te przedsięwzięcia środkami z funduszy pomocowych UE. Może to być spowodowane bardzo dużą ilością dokumentacji wymaganej przy wnioskowaniu o wsparcie tego rodzaju inwestycji.

4. Analiza czynników wpływających na skorzystanie z funduszy strukturalnych i czynników stanowiących utrudnienie przy staraniu się o dofinansowanie w ramach programów wsparcia inwestycji

Przedstawione powyżej charakterystyki beneficjentów i inwestycji współfinansowanych ze środków UE pokazują, że istnieją różnice pomiędzy gospodarstwami większymi i mniejszymi w odniesieniu do kierunku, zakresu i wartości dokonanych przedsięwzięć. W oparciu o odpowiedzi udzielone w kwestionariuszach ankiet skierowanych do kierowników tych gospodarstw przeprowadzone zostało badanie czynników, które zadecydowały o wyborze wsparcia realizacji inwestycji. Listę wszystkich elementów, które miały wpływ na podjęcie decyzji o skorzystaniu z unijnych funduszy i wyniki analizy czynnikowej, przedstawiono w tab. 4. Ze średnich ocen poszczególnych zmiennych wynika, że bez względu na wielkość gospodarstwa rolnego najważniejszą przyczyną skłaniającą rolników do starania się o fundusze UE były potrzeby inwestycyjne gospodarstwa. Właściciele gospodarstw większych ocenili wpływ tej zmiennej na 5,8, a gospodarstw mniejszych na 5,6 (w skali od 1 do 6, gdzie 6 oznacza ocenę najwyższą). Z przeprowadzonej analizy czynnikowej wynika (w oparciu o test osypiska), że zarówno dla większych, jak i mniejszych gospodarstw wpływ na decyzję o ubieganiu się o dofinansowanie inwestycji z funduszy UE mają 3 grupy czynników.

W grupie gospodarstw większych pierwszą grupę czynników tworzyła chęć poprawy konkurencyjności gospodarstwa i zwiększenia skali produkcji, a uzyskanie takich efektów było możliwe przy posiadaniu umiejętności i wiedzy związanej z pozyskiwaniem środków zewnętrznych (te trzy zmienne wyjaśniały 24% całkowitej zmienności). Te wyniki potwierdzają wcześniej wskazywane teoretyczne przesłanki inwestowania, mówiące o tym, że rozwój działalności produkcyjnej (zwiększenie skali i konkurencyjności wytwarzania) bardzo często zależy od wykorzystywania kapitału zewnętrznego, czego potwierdzeniem jest doświadczenie w zakresie pozyskiwania zewnętrznych środków (najczęściej w formie kredytów). Drugą grupę czynników stanowią kwestie formalne wynikające z uczestnictwa Polski w Jednolitym Rynku Unii Europejskiej, czyli konieczność dostosowania gospodarstwa do wymogów sanitarnych i środowiskowych. Należy podkreślić, że te elementy tworzyły odrębną grupę, ale znaczenie tych zmiennych było oceniane przez właścicieli gospodarstw jako średnie (przeciętna ocena wyniosła 3,3, w skali od 1 do 6).

Na ostatni wyodrębniony czynnik składają się kwestie społeczne i środowiskowe: chęć wykorzystania doświadczeń innych rolników i potrzeba realizacji koncepcji

zrównoważonego rozwoju. Z przeprowadzonych badań wynika, że wykorzystanie doświadczeń innych rolników nie decydowało o podejmowaniu decyzji o korzystaniu z funduszy UE (średnia ocena 2,8). Wbrew powszechnym opiniom rolnicy deklaruowali, że nie sugerują się efektami wykorzystania funduszy UE w innych gospodarstwach rolnych.

Dla gospodarstw mniejszych pierwszą grupę czynników stanowią elementy podobne do tych, jakie zostały wyodrębnione w drugim czynniku w przypadku gospodarstwach większych. Dodatkowo jednak poza potrzebą dostosowania gospodarstwa do wymogów sanitarnych i środowiskowych beneficjenci wymienili tu również potrzebę podniesienia jakości produktów. Różnica polega na tym, że znaczenie tych zmiennych było większe (średnia ocena wynosiła od 3,6 do 4,0). Drugą grupę czynników, które wpłynęły na podjęcie decyzji o współfinansowaniu inwestycji z funduszy UE, tworzy duża wiedza na temat środków unijnych wraz z posiadanymi umiejętnościami pozyskiwania środków zewnętrznych. Świadczy to o tym, że kierownicy gospodarstw mniejszych aktywnie poszukiwali możliwości skorzystania z funduszy unijnych (ocena średnia 4,2) i dzięki posiadanej wiedzy mogli z nich skorzystać. Ostatni wyodrębniony czynnik istotnie wpływający na decyzję rolników to brak środków własnych na realizację inwestycji. Jest to bardzo ważny powód, szczególnie w gospodarstwach mniejszych, gdzie ograniczone możliwości produkcyjne i ekonomiczne stanowią poważną barierę rozwoju technologicznego. Powiązanie tego z potrzebami dostosowawczymi gospodarstwa oraz posiadaną wiedzą daje jednolity obraz przyczyn, dla których rolnicy zdecydowali się na finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.

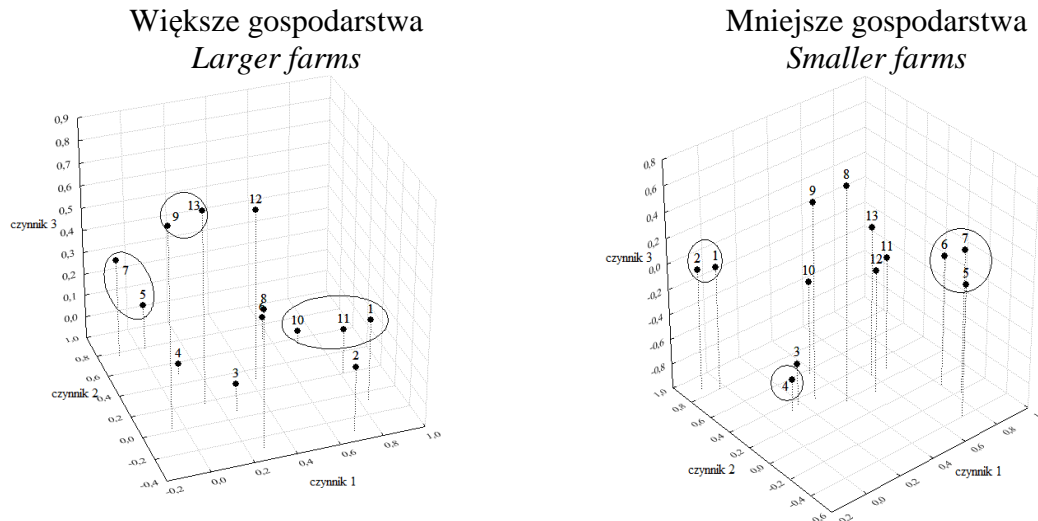
Tabela 4. Wyniki grupowania czynników, które zdecydowały o wyborze wsparcia realizacji inwestycji (*The results factor analysis of factors determined the choice of the investment support*)

Nr No.	Zmienne Variables Nazwa Name	Ładunki czynnikowe Factor power			średnie oceny * Mean	Ładunki czynnikowe Factor power			Średnie oceny* Mean
		Czynnik 1 Factor 1	Czynnik 2 Factor 2	Czynnik 3 Factor 3		Czynnik 1 Factor 1	Czynnik 2 Factor 2	Czynnik 3 Factor 3	
		Większe gospodarstwa Larger farms				Mniejsze gospodarstwa Smaller farms			
1	Umiejętności i wiedza związane z pozyskiwaniem środków zewnętrznych <i>Skills and knowledge related to the obtaining external funds</i>	0,845	-0,069	0,264	4,3	-0,031	0,801	-0,021	4,1
2	Wiedza na temat środków unijnych <i>Knowledge on EU funds</i>	0,693	-0,312	0,194	4,8	-0,096	0,875	-0,037	4,2
3	Potrzeby inwestycyjne gospodarstwa <i>Investment needs of the holding</i>	0,259	0,068	0,022	5,8	0,179	0,354	-0,666	5,6
4	Brak środków własnych na realizację inwestycji <i>Lack of capital for project implementation</i>	0,107	0,496	-0,055	5,1	0,132	0,332	-0,752	5,3
5	Potrzeba dostosowania gospodarstwa do wymogów sanitarnych <i>Need to adjust the farm to the sanitary requirements</i>	0,026	0,792	0,102	3,2	0,722	-0,391	0,046	3,6
6	Potrzeba podniesienia wymogów jakościowych produktów <i>Need to improve product quality requirements</i>	0,567	0,670	-0,002	4,3	0,808	-0,069	0,035	4,0
7	Potrzeba dostosowania gospodarstwa do wymogów środowiskowych <i>Farms need to adjust to the environmental requirements</i>	-0,103	0,772	0,340	3,3	0,840	-0,208	0,142	3,9
8	Łatwość procedur związanych z pozyskiwaniem środków unijnych <i>Easiness of procedures related to obtaining of EU funds</i>	0,275	-0,291	0,518	2,8	0,375	0,187	0,686	2,2
9	Wykorzystanie doświadczeń innych gospodarstw <i>Using the experience of other holdings</i>	-0,055	0,031	0,796	2,6	0,274	0,340	0,547	2,8
10	Chęć poprawy konkurencyjności gospodarstwa <i>Willingness to improve the competitiveness of farm</i>	0,707	0,555	-0,042	5,0	0,380	0,568	-0,255	5,0
11	Chęć zwiększenia skali produkcji <i>Willingness to increase the scale of production</i>	0,818	0,211	0,102	4,6	0,692	0,297	-0,105	4,4
12	Chęć wprowadzenia innowacyjności do gospodarstwa <i>Willingness to introduce innovation to the farm</i>	0,425	0,313	0,665	5,2	0,531	0,150	-0,029	5,0
13	Potrzeba realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju <i>Need to implement the concept of sustainable development</i>	0,144	0,186	0,762	3,9	0,600	0,297	0,190	3,7
	Udział w wyjaśnieniu całkowitej zmienności <i>Participation in explaining the overall variability</i>	0,235	0,200	0,167	x	0,263	0,194	0,148	x
	Test sferyczności Bartletta <i>Bartlett's Test of Sphericity</i>	p = 0,00				p = 0,00			
	Współczynnik Kaisera-Mayera-Olkina <i>Kaiser-Mayer-Olkin Measure of Sampling Adequacy</i>	0,52				0,55			

* Zastosowano skalę od 1 – najniższa ocena (bardzo mało znacząca przyczyna) do 6 – ocena najwyższa (bardzo ważna przyczyna). Wytłuszczono wartości ładunków czynnikowych powyżej 0,70.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.

Powiązanie tego z potrzebami dostosowawczymi gospodarstwa oraz posiadaną wiedzą daje jednolity obraz przyczyn, dla których rolnicy zdecydowali się na finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej.



Rysunek. 2. Wyniki analizy czynnikowej dla elementów, które zadecydowały o wyborze wsparcia realizacji inwestycji (*The results factor analysis of factors determined the choice of the investment support*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.

Kierownicy gospodarstw, odpowiadający na pytanie o przyczyny wpływające na podjęcie decyzji o skorzystaniu z funduszy unijnych, zapytani zostali również o czynniki, które stanowiły największe utrudnienie przy staraniu się o dofinansowanie inwestycji z programów pomocowych UE. Na podstawie średnich ocen (tab. 5) można stwierdzić, że największą trudnością była duża ilość wymaganych dokumentów i wysoki poziom ich skomplikowania. Te wyniki potwierdzają powszechnie spotykaną opinię, że przygotowanie dokumentacji związanej z funduszami UE stwarza rolnikom trudności i może być przyczyną rezygnacji z aplikowania.

Z przeprowadzonej analizy czynnikowej elementów potencjalnie stwarzających trudność przy staraniu się o fundusze wynika, że dla właścicieli większych gospodarstw pierwszą grupę czynników tworzą cztery elementy: trudne kryteria przyznawania pomocy, niejednorodność wzorów wymaganych dokumentów przy braku pomocy ze strony pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz obawa o wyczerpanie się środków. Trudne do spełnienia kryteria przyznania pomocy dotyczyły nie tylko samego beneficjenta (odpowiedni wiek, posiadanie kwalifikacji rolniczych), ale również gospodarstwa (np. żywotność ekonomiczna, spełnianie minimalnych standardów) i inwestycji (np. charakter rozwojowy inwestycji, działanie uzasadnione pod względem wysokości kosztów, z udokumentowanym wpływem na poprawę efektów ekonomicznych, środowiskowych i dobrostanu zwierząt). Obawa wyczerpania się środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji w sposób szczególny dotyczyła obszaru prowadzonych badań,

ponieważ w województwie wielkopolskim i zachodniopomorskim zainteresowanie programami wsparcia inwestycji było bardzo duże i nie wszystkie wnioski, mimo ich formalnej poprawności i kompletności, były zakwalifikowane do finansowania.

Drugą grupę czynników stanowi trudność w oszacowaniu długookresowych korzyści z inwestycji, brak dostępu do usług doradczych i brak własnej wiedzy o funduszach. Należy zwrócić uwagę na to, że na tę grupę składają się czynniki oceniane przez beneficjentów jako relatywnie najmniej utrudniające dostęp do funduszy, a świadczą o tym średnie oceny, jakie przyznali tym elementom (odpowiednio 2,7; 2,3; 2,0). Na ostatnią, trzecią grupę czynników składają się dwa elementy: duża ilość wymaganych dokumentów, połączona ze zbyt małą kwotą oferowanej pomocy finansowej. Inwestycje przeprowadzone przez gospodarstwa duże były często dużymi i drogimi przedsięwzięciami, a gwarantowany zwrot maksymalny w wysokości 300 tys. zł często nie zaspokajał potrzeb finansowych rolników.

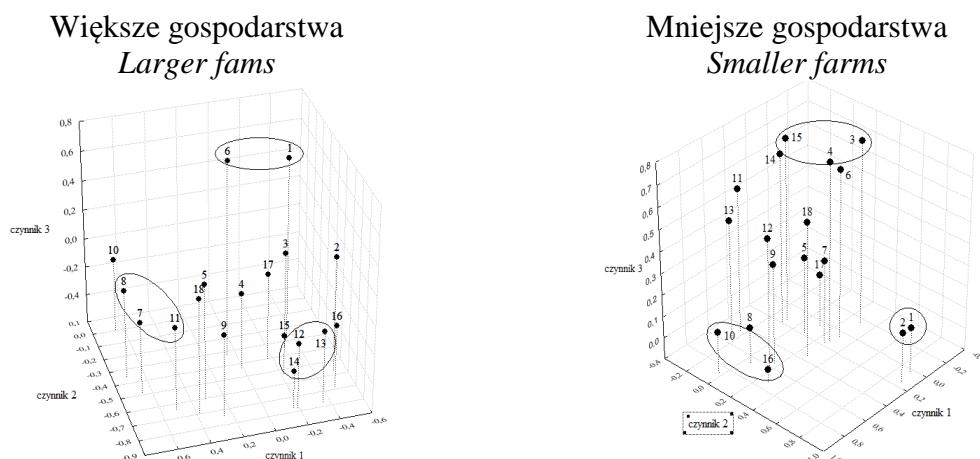
W przypadku opinii kierowników gospodarstw mniejszych decydujące były dwie zmienne: brak doświadczenia w zakresie korzystania z zewnętrznej pomocy finansowej i (podobnie jak w przypadku gospodarstw większych) niejednorodność wzorów wymaganych dokumentów. Te elementy były ocenione jako średnie utrudnienie (przeciętna ocena nieznacznie przekraczała 3), a największym mankamentem w aplikowaniu o środki inwestycyjne była potrzeba dostarczenia dużej liczby dokumentów, trudnych do przygotowania i zgromadzenia (drugi czynnik – tab. 5). Ta grupa czynników w pewny sposób łączy się dwoma pierwszymi elementami trzeciego czynnika – zbyt krótkim czasem na zgromadzenie wymaganych dokumentów oraz słabym dostępem do informacji na ten temat. Istotnym elementem były także złe doświadczenia z wcześniejszej współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jednak rolnicy nie traktowali tego jako utrudnienia. Pozwala to sądzić, że rolnicy mogą liczyć na pomoc i życzliwość pracowników ARiMR.

Tabela 5. Wyniki grupowania czynników, które stanowiły utrudnienie przy staraniu się o dofinansowanie w ramach programów UE (*The results of factor analysis for the difficulty in applying for EU funds*)

Nr No	Zmienne Variables Nazwa Name	Ładunki czynnikowe Factor power			Średnie oceny * Mean	Ładunki czynnikowe Factor power			Średnie oceny* Mean
		Czynnik 1 Factor 1	Czynnik 2 Factor 2	Czynnik 3 Factor 3		Czynnik 1 Factor 1	Czynnik 2 Factor 2	Czynnik 3 Factor 3	
		Większe gospodarstwa Larger farms				Mniejsze gospodarstwa Smaller farms			
1	Duża ilość wymaganych dokumentów <i>A large number of required documents</i>	0,173	-0,152	0,754	5,2	0,018	0,880	0,106	5,2
2	Skomplikowana dokumentacja <i>Complicated documentation</i>	0,648	-0,135	0,441	4,6	0,138	0,908	0,127	5,3
3	Zbyt krótki czas na gromadzenie dokumentacji <i>Too short a time for gathering the documentation</i>	0,449	0,100	0,418	3,6	-0,163	0,290	0,749	3,9
4	Słaby dostęp do informacji <i>Weak access to the information</i>	0,364	0,241	0,050	2,3	0,128	0,273	0,728	3,6
5	Brak własnych środków na prefinansowanie inwestycji <i>Lack of own resources for pre-investment</i>	0,254	0,584	0,290	4,2	0,176	0,089	0,256	4,4
6	Zbyt mała kwota oferowanej pomocy finansowej <i>Too small amount of financial aid offered</i>	-0,022	0,221	0,774	3,3	0,051	0,291	0,678	2,9
7	Brak dostępu do usług doradczych <i>Lack of access to advisory services</i>	0,086	0,814	-0,089	2,3	0,166	0,261	0,286	2,3
8	Brak własnej wiedzy o funduszach <i>Lack of knowledge about funds</i>	-0,078	0,788	-0,028	2,0	0,653	0,047	0,065	2,5
9	Obawa możliwości nieotrzymania zwrotu <i>The fear of the possibility of not receiving reimbursement</i>	0,475	0,608	0,125	3,5	0,554	0,167	0,362	4,0
10	Brak doświadczenia w zakresie korzystania z zewnętrznej pomocy <i>Lack of experience in the use of external aid</i>	-0,294	0,557	-0,200	2,2	0,871	-0,029	0,094	3,2
11	Trudności w oszacowaniu długookresowych korzyści <i>Difficulties in estimating the long-term benefits</i>	0,263	0,768	0,054	2,7	0,447	-0,245	0,567	2,8
12	Trudne kryteria przyznawania pomocy <i>Difficult criteria of the Programme</i>	0,767	0,252	0,112	3,6	0,625	0,191	0,510	3,6
13	Obawa o wyczerpanie się środków ARiMR <i>Run out of ARMA funds</i>	0,826	0,113	0,184	3,3	0,545	-0,230	0,455	2,9
14	Brak pomocy ze strony ARiMR <i>Lack of support from the ARMA</i>	0,814	0,273	-0,073	3,0	0,202	-0,093	0,692	2,7
15	Złe doświadczenia z wcześniejszej współpracy z ARiMR <i>Bad experiences of previous cooperation with ARMA</i>	0,599	-0,088	-0,343	2,4	0,148	-0,097	0,747	2,0
16	Niejednorodność wzorów wymaganych dokumentów <i>Heterogeneity of required documents</i>	0,837	-0,033	0,123	3,2	0,721	0,271	-0,044	3,1
17	Utrudniona współpraca z innymi instytucjami <i>Difficult cooperation with other institutions</i>	0,404	0,069	0,141	2,5	0,045	0,108	0,142	2,5
18	Obawa o opóźnienia czasowe ARiMR <i>Fear of about ARMA time delays</i>	0,294	0,694	0,303	3,9	0,346	0,273	0,520	3,8
Udział w wyjaśnieniu całkowitej zmienności <i>Participation in explaining the overall variability</i>		0,249	0,205	0,110	x	0,178	0,127	0,222	x
Test sferyczności Bartletta <i>Bartlett's Test of Sphericity</i>		p = 0,00			p = 0,00				
Współczynnik Kaisera-Mayera-Olkina <i>Kaiser-Mayer-Olkin Measure of Sampling Adequacy</i>		0,53			0,68				

* Oceny w skali od 1 – najniższa do 6 – najwyższa. Wytluszczone wartości ładunków czynnikowych powyżej 0,70.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.



Rysunek 3. Wyniki analizy czynnikowej dla elementów, które stanowiły utrudnienie przy staraniu się o dofinansowanie w ramach programów UE (*The results of factor analysis for the difficulty in applying for EU funds*)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, n = 71.

5. Podsumowanie i wnioski

Fundusze pochodzące z Unii Europejskiej, które są skierowane na modernizację gospodarstw rolnych w Polsce, były impulsem działań inwestycyjnych i akceleratorem dokonujących się istotnych zmian technicznego wyposażenia gospodarstw. Wdrażanie programów wsparcia inwestycji z funduszy UE (przed- i poakcesyjnych) było impulsem do wzmocnienia procesów inwestycyjnych w rolnictwie. Nakłady inwestycyjne w rolnictwie i łowiectwie na przestrzeni lat 1993–2009 uległy znacznemu zwiększeniu, a wyraźnej tendencji wzrostowej nabrały w okresie wdrażania programów WPR.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wyciągnąć następujące wnioski:

1. W ramach przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy UE najczęściej realizowane były inwestycje złożone, tzn. takie, gdzie zakup obejmował nie jeden, a kilka przedmiotów. Tymi przedmiotami były głównie maszyny, urządzenia bądź narzędzia. O ile gospodarstwa rolne w badanym okresie realizowały inwestycje budowlane, to w mniejszym stopniu współfinansowały te przedsięwzięcia środkami z funduszy pomocowych UE. Mogło to być spowodowane bardzo dużą ilością dokumentacji, jaka jest wymagana przy wnioskowaniu o wsparcie tego rodzaju inwestycji.

2. Dla beneficjentów Programów SPO „Rolny” i PROW najważniejszym czynnikiem, który zdecydował o wyborze wsparcia realizacji przedsięwzięcia z funduszy UE, były potrzeby inwestycyjne gospodarstwa. Oznacza to, że impulsem nie była chęć „skorzystania

z okazji”, jaką stwarzały programy pomocowe, lecz ta forma interwencji najczęściej wpisywała się w programy inwestycyjne gospodarstw rolnych.

3. Właściciele gospodarstw większych przy aplikowaniu o fundusze UE wykorzystywali posiadaną wiedzę, umiejętności i doświadczenie w pozyskiwaniu środków zewnętrznych (często w formie kredytów preferencyjnych). W tej formie wsparcia działalności upatrywali szansę zwiększenia skali produkcji i poprawy konkurencyjności swojego gospodarstwa. Natomiast dla prowadzących gospodarstwa mniejsze największą motywacją była potrzeba dostosowania gospodarstwa do wymogów sanitarnych i środowiskowych oraz podniesienia wymogów jakościowych swoich produktów. Kierownicy gospodarstw mniejszych aktywnie poszukiwali możliwości skorzystania z funduszy unijnych i dzięki posiadanej wiedzy mogli z nich skorzystać. Tak więc bez względu na cel inwestycji – modernizacyjny lub dostosowawczy – wiedza i doświadczenie w korzystaniu z zewnętrznych źródeł wsparcia, a zwłaszcza z funduszy UE w pierwszym okresie finansowania, może wyłonić się grupa gospodarstw rolnych trwale wiążących rozwój swoich przedsiębiorstw z różnymi formami pomocy w zakresie inwestycji.

4. Do czynników, które stanowiły największe utrudnienie przy staraniu się o dofinansowanie w ramach programów UE, rolnicy zaliczyli dużą ilość i wysoki poziom skomplikowania dokumentacji. Te wyniki potwierdzają powszechnie spotykaną opinię, że przygotowanie dokumentacji związanej z funduszami UE stwarza rolnikom trudności i może być przyczyną rezygnacji z aplikowania. Dodatkowo kwota oferowanej pomocy (wynosząca maksymalnie 300 tys. zł) dla gospodarstw największych była zbyt mała.

Bibliografia

1. Czubak W., Sadowski A., Wigier M., (2010), *Ocena funkcjonowania i skutków wdrażanych programów wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych z wykorzystaniem funduszy UE*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 1, Warszawa.
2. Drygas M., (2008), *Program SAPARD i Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006*, [w:] M. Drygas, A. Rosner (red.), *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
3. Gołębiowska B., (2010), *Kierunki podejmowanych działań inwestycyjnych w gospodarstwach rolniczych o zróżnicowanych powiązaniach z otoczeniem*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, seria G, t. 97, z. 4, Warszawa.
4. Lewandowski J., (1997), *Rodzaje kredytów na finansowanie rozwoju rolnictwa i warunki ich pozyskania*, [w:] J. Lewandowski (red.), *Ocena efektywności wykorzystania kredytów na modernizację i restrukturyzację gospodarstw rodzinnych*, t. I, *System kredytowy i skala zadłużenia rolnictwa polskiego*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa.
5. Michalak A., (2007), *Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

6. *Ocena ex-post realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000–2006. Raport końcowy*, (2007), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Agrotec Polska Sp. z o.o., Warszawa.
7. Poczta W. (red.), (1999), *Finansowanie rolnictwa, aktualna sytuacja w świetle integracji z Unią Europejską*, Forum Inżynierii Finansowej, Wyd. Capital Expo, Poznań.
8. PROW 2007–2013, (2011), MRiRW, Warszawa.
9. *Rocznik statystyczny rolnictwa 1998–2001*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
10. *Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich 2005–2010*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
11. Rowiński J., (2008), *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
12. Rowiński J. (red.), (2010), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Raport końcowy*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
13. Różański J., Czerwiński M., (1999), *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, Przedsiębiorstwo Specjalistyczne ABSOLWENT, Łódź.
14. Sadowski A., Czubak W., (2011), *Wsparcie inwestycji w rolnictwie ze środków publicznych*, [w:] A. Czyżewski, W. Poczta (red.), *Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady wspólnej polityki rolnej po 2013 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
15. Sadowski A., Poczta W., (2007), *Ocena skutków inwestycji wspieranych kredytem preferencyjnym dla gospodarstw rolnych*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań.
16. Stanisław A., (2006), *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach medycyny*, t. 1, *Statystyki podstawowe*, StatSoft Polska, Kraków.
17. Stanisław A., (2007), *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach medycyny*, t. 3, *Analizy wielowymiarowe*, StatSoft Polska, Kraków.
18. Tomczak F., (2005), *Gospodarka rodzinna w rolnictwie: uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
19. Wyżńska-Ludian J., (1996), *Przyczyny i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii-Curie Skłodowskiej, Lublin.

Bibliografia elektroniczna

1. *Informacja o liczbie i kwotach złożonych wniosków o pomoc w ramach Działania „Modernizacja gospodarstw rolnych PROW 2007–2013”*, ARiMR, dane na dzień 31 lipca 2011 r., [online], http://www.arimr.gov.pl/uploads/media/25082011_MGR_7-13.pdf, [14.09.2011].
2. Uchwała Komitetu Monitorującego Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” nr 45 z dnia 5 lipca 2010 r., [online], http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/25485/142391/file/Uchwała_45KMspo.pdf.

Streszczenie

Środki pochodzące z funduszy unijnych stanowią istotny czynnik wspomagający modernizację polskiej gospodarki, w tym szczególnie rolnictwa. Warunkiem koniecznym poprawy konkurencyjności krajowych gospodarstw rolnych było zwiększanie ich efektywności poprzez inwestycje w nowe środki produkcji i modernizację majątku. Dzięki funduszom Unii Europejskiej polscy rolnicy mieli szansę ubiegać się o pomoc finansową na przeprowadzenie wielu inwestycji, w ramach takich programów, jak SAPARD, SPO „Rolny” 2004–2006 i PROW 2007–2013. Przedmiotem badań był sposób wykorzystania środków z funduszy UE, rodzaje przeprowadzonych inwestycji, analiza trudności, jakie powstawały na etapie starania się o dofinansowanie i czynników, które skłaniały rolników do aplikowania o fundusze UE.

Słowa kluczowe: Fundusze Unii Europejskiej, rolnictwo, inwestycje, Wspólna Polityka Rolna

The evaluation of investments support in agricultural holdings from the funds of the European Union Common Agricultural Policy

Summary

The funds from the EU funds are an important factor supporting the modernization of the Polish economy, especially in agriculture. Necessary condition for improving the competitiveness of Polish farms was to increase their effectiveness by investing in new capital goods and modernization of the fix assets. Base on the pre- and post-accession EU funds Polish farmers have an opportunity to apply for financial aid to carry out many investments, under programs such as SAPARD, SOP 'Agriculture' 2004–2006 and RDP 2007–2013. The main aim of the analyse was to define the difficulties that appeared in process of application for funding and the factors that encouraged farmers to apply for EU funds.

Keywords: European Union structural funds, agriculture, investment, Common Agricultural Policy

Efektywność i skuteczność projektów publicznych – koncepcje i przykłady oceny projektów miejskich

*Adam Drobnik**

Wprowadzenie

Projekty publiczne, szczególnie wielkoskalowe o charakterze strategicznym, realizowane w kontekście miejskim w dziedzinach takich jak infrastruktura komunikacyjna, kultura i nauka, wiążą się często z wydatkowaniem znaczącego odsetka środków finansowych przeznaczanych na inwestycje przez sektor publiczny. Niepokojące z ekonomicznego punktu widzenia, szczególnie w przypadku projektów miejskich, jest traktowanie oceny finansowej, ekonomicznej jako wymuszonej „konieczności”.

W przypadku projektów niefinansowanych ze środków unijnych ocena ekonomiczna czy też ocena skuteczności projektu często w ogóle są pomijane. W ten sposób minimalizowane jest znaczenie podstawowego kryterium oceny ekonomicznej, wiążącego się z efektywną alokacją zasobów, a także kryterium skuteczności, odnoszącego się zarówno do celów operacyjnych projektu, jak i celów o szerszym znaczeniu, tj. wynikających ze strategii rozwoju lokalnego.

Podjęmowana problematyka wiąże się z oceną projektów publicznych realizowanych w kontekście miejskim. Celem artykułu jest zaprezentowanie podejścia ewaluacyjnego – stanowiącego próbę powiązania oceny ekonomicznej oraz finansowej z oceną skuteczności projektów publicznych – umożliwiającego formułowanie rekomendacji co do wyboru tego typu przedsięwzięć. Podjęto również próbę weryfikacji empirycznej proponowanego podejścia ewaluacyjnego dla wybranych projektów publicznych o charakterze strategicznym realizowanych w Katowicach.

1. Efektywność i skuteczność projektów – stan wiedzy

Kryterium efektywności mierzące relację pomiędzy nakładami a efektami danego działania należy do jednego z podstawowych wymiarów oceny niemal każdego projektu.

* Adam Drobnik, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

W ujęciu teoretycznym pojęcie efektywności definiowane jest często w kategoriach tzw. efektywności Pareto, leżącej u podstaw nowoczesnej ekonomii dobrobytu [Blaug, 1994, s. 590]. Używanie kryterium efektywności Pareto, określanego także mianem „kryterium poprawy dobrobytu” (*welfare improvement criterion*), w kontekście oceny projektów oznacza, iż popierane są tylko te z nich, w wyniku realizacji których osoby, grupy społeczne czy podmioty gospodarcze w nich uczestniczące mogą pozostać na dotychczasowym poziomie dobrobytu lub jedynie zyskać [Layard, Glaister, 1999, s. 6].

Ograniczenia związane m.in. z wyznaczaniem indywidualnych skłonności do zapłaty za wyniki projektu oraz kosztów alternatywnych spowodowały zastąpienie w praktyce oceny projektów kryterium efektywności Pareto przez kryterium efektywności Hicksa–Kaldora, według którego projekt jest rekomendowany, jeśli osoby, grupy społeczne, które zyskują na jego realizacji, mogą całkowicie i potencjalnie rekompensować straty osobom¹⁰, których sytuacja uległa pogorszeniu, pozostając nadal w lepszej sytuacji. Zatem projekt jest efektywny w sytuacji, gdy suma korzyści przewyższa wartość kosztów związanych z nakładami.

Kryterium efektywności Hicksa–Kaldora stanowi podstawę do wyróżniania kryterium efektywności finansowej. Kryterium to zakłada, iż wartość nakładów i wyników wyrażana jest w cenach rynkowych, będących najlepszym przybliżeniem wartości dóbr. Zatem korzyści i koszty ograniczają się do tych efektów, których wartość wyrażona jest w cenach rynkowych.

Stosowanie w ocenie projektów wyłącznie kryterium efektywności finansowej prowadzić będzie do:

- pomijania nakładów i wyników projektu odnoszących się do efektów zewnętrznych oraz dóbr publicznych, które nie są przedmiotem wymiany rynkowej, a przez to ich wartość rynkowa mierzona ceną jest nieznana;
- pomijania różnic pomiędzy wartością rynkową a wartością ekonomiczną nakładów i wyników projektu, szczególnie gdy ceny rynkowe znacząco odchylają się od wartości ekonomicznej, np. na skutek dofinansowania ze środków publicznych dóbr wykorzystywanych lub dostarczanych przez projekt.

Przedstawione powyżej kryterium efektywności finansowej znajduje ograniczone zastosowanie w ocenie projektów publicznych, w tym realizowanych w warunkach miejskich, gdyż nie uwzględnia wielu cech tego rodzaju przedsięwzięć, wiążących się

¹⁰ Całkowita rekompensata oznacza, iż wartość korzyści przewyższa wartość kosztów, zatem istnieje potencjalna możliwość rekompensaty, nie zaś faktycznie jej transfer.

m.in. ze sferą społeczną, gospodarczą, środowiskową, infrastrukturalną czy też fiskalną [Drobniak, 2001, s. 53]. W konsekwencji posługiwanie się wyłącznie kryterium efektywności finansowej w ocenie projektów publicznych może prowadzić do ograniczonego wnioskowania ewaluacyjnego, akcentującego wyłącznie maksymalizację korzyści netto projektu ujętą za pomocą cen rynkowych.

Bardziej kompleksowa ocena projektu wymaga, aby poza kryterium efektywności finansowej ewaluacja uwzględniała także kryterium efektywności ekonomicznej, odnoszące się do kryterium korzyści netto Hicksa i Kaldora, jednak w sposób umożliwiający pomiar efektów w szerszej perspektywie, tj. także pozarynkowej. Ocena tego rodzaju zakłada, iż wartość nakładów określają koszty alternatywne¹¹ ich wykorzystania, zaś wycena wyników dokonywana jest z wykorzystaniem koncepcji skłonności do zapłaty (*willingness to pay*)¹² za dobra dostarczane przez projekt [Boardman, Greenberg, 2001, s. 29].

W ten sposób nakłady i wyniki projektu zostają określone w wartościach ekonomicznych, tj. nie zawsze związanych z faktycznymi przepływami pieniężnymi, jak ma to miejsce w ocenie efektywności finansowej. Takie ujęcie kosztów i korzyści projektu umożliwia m.in. określenie przybliżonej wartości efektów zewnętrznych, dóbr publicznych czy odchyleń cen rynkowych od wartości ekonomicznej. Badanie efektywności ekonomicznej jest szczególnie istotne dla projektów publicznych, które – realizowane w założonym kontekście miejskim – mogą realizować szereg celów pomijanych w analizie efektywności finansowej. Należą do nich np.: poprawa estetyki budynków, poprawa krajobrazu miejskiego, wprowadzenie nowych funkcji związanych z kulturą, turystyką i rekreacją, lokalizacja nowych działalności gospodarczych, rewaloryzacja ekonomiczna przestrzeni, poprawa warunków zamieszkania, nowa oferta rekreacyjna miasta.

Tak jak efektywność jest podstawowym kryterium stosowanym do oceny racjonalności podejmowanych działań w ramach ekonomii, tak skuteczność stanowi główne kryterium oceny działań zorientowanych celowo (*goal-oriented activities*) [Konieczny, 1983, s. 179 oraz Pszczołowski, 1983, s. 106]. Skuteczność jest zatem postrzegana jako synonim działania zorientowanego na cel. Przyjmuje się, że skuteczne działania (lub

¹¹ Koszt alternatywny nakładu niezbędnego z punktu widzenia realizacji projektu to wartość w jego najlepszym alternatywnym zastosowaniu, czyli wartość, z jakiej społeczeństwo musi zrezygnować w celu realizacji określonego działania, projektu.

¹² Skłonność do zapłaty odnosi się w tym przypadku do wielkości wydatków, jakie odbiorcy projektu są w stanie ponieść za dostarczenie określonych jego produktów.

sposoby ich realizacji, tj. formy działań) to takie, które prowadzą do wyników związanych z osiągnięciem celu [Gasparski, 1983, s. 67].

W. Gasparski [1983, s. 67–68] zwraca uwagę, iż możemy mieć do czynienia z dwoma rodzajami skuteczności, tj. skutecznością podlegającą stopniowaniu oraz taką, która gradacji nie podlega. Ta ostatnia może być też określona mianem: skuteczności zero-jedynkowej, co oznacza brak sukcesu lub sukces w realizacji określonego celu. Ten rodzaj skuteczności odnosi się wyłącznie do działań elementarnych, prostych, tj. niepodzielnych, które posiadają jeden, finalny cel. W każdym innym przypadku działań mamy do czynienia z efektywnością stopniowalną.

W ocenie skuteczności stopniowalnej określa się, w jakim stopniu osiągany jest cel główny działania oraz cele poboczne. Skuteczność stopniowalna może odnosić się również do oceny form działania, które umożliwiają lub ułatwiają osiągnięcie celu głównego, celów pośrednich lub też celów drugorzędnych (jeśli takie zostały określone). W ocenie stopnia skuteczności nie zwraca się uwagi na koszty działania (postrzegane jako jego negatywne konsekwencje), a także jego pozytywne konsekwencje, jeśli nie zostały przewidziane (konsekwencje nieintencjonalne) [Gasparski, 1983, s. 68].

Ustalenie ostatecznej skuteczności działania jest możliwe po jego zakończeniu – ocena *ex post* (podobnie jak w przypadku efektywności). W ewaluacji skuteczności możliwa jest również ocena przewidywanej skuteczności działania (ocena *ex ante*). W ocenie *ex ante* skuteczności – dokonywanej przed zakończeniem działania, tj. przed tym gdy wynika działania został osiągnięty – jak proponuje T. Pszczołowski, można również posługiwać się kategorią celowości [Pszczołowski, 1983, s. 117], która z kolei jest łączona z subiektywnym lub obiektywnym przewidywaniem osiągnięcia celu. Subiektywne prawdopodobieństwo osiągnięcia celu poprzez dane działanie odnosi się do przekonań inicjatorów działania, które ma doprowadzić do zamierzonego, pożądanego stanu rzeczy. Przewidywanie obiektywne bada natomiast związek pomiędzy działaniem a pożądanym stanem rzeczy.

W ocenie stopnia skuteczności działania funkcjonuje również podejście zakładające skuteczność minimalną, tj. osiągnięcie celu w stopniu co najmniej równym wartości progowej [Zieleniewski, 1965, s. 303]. Wartość progowa dla danego działania może zostać określona m.in. przez wskazanie (przez jej inicjatora) wartości satysfakcjonującej w relacji do pożądanego (oczekiwanej) wartości celu.

Ocena skuteczności powinna także wyróżniać różne typy zamierzonych celów działania. Istotny jest ich podział na cele całościowo ujętej sekwencji aktów, które tworzą

działanie, tj. cele główne, oraz cele poszczególnych aktów składających się na działanie, tj. cele pośrednie. Identyczne rozróżnienie powinno dotyczyć także wyników działania, tj. wyników odnoszonych do poszczególnych aktów, oraz wyników dotyczących całej sekwencji aktów składających się na działanie (np. całego projektu). W ramach zaprezentowanej typologii celów i wyników działania można stosować podejście oparte o skuteczność niestopniowalną (dla oceny skuteczności poszczególnych aktów) oraz skuteczność stopniowalną (dla oceny skuteczności całej sekwencji aktów).

W ocenie skuteczności działań podkreśla się także, iż stopień realizacji celu badany na podstawie uzyskanych wyników działania poza wielkością nakładów, mechanizmem ich transformacji (np. za pomocą projektu) może być również determinowany przez okoliczności, w których przebiega działanie (kontekst). W ten sposób okoliczności mogą zarówno zwiększać, jak i zmniejszać poziom efektywności, w tym także wzmacniać lub ograniczać skuteczność nakładów wykorzystywanych w działaniu [Greniewski, 1983, s. 196–197].

Badanie skuteczności projektu jest szczególnie cenne w przypadku projektów publicznych, w tym realizowanych w warunkach miejskich, głównie z powodu różnorodności i skali ich oczekiwanych efektów, które powinny korespondować z różnorodnymi oczekiwaniami interesariuszy tego rodzaju działań sformułowanymi w postaci celów. Różnorodność oczekiwanych efektów wprowadza ograniczenia na etapie ich kwantyfikacji ilościowej i pieniężnej, przez co stosowanie kryteriów efektywności, choćby z wykorzystaniem dostępnych technik analizy kosztów i korzyści, może napotykać na pewne ograniczenia (np. trudność wyceny ekonomicznej wizerunku miasta).

Sprawia to, iż rekomendacje projektów publicznych – wyłącznie w oparciu o ocenę ekonomiczną opartą na przybliżonej wartości kryterium efektywności – mogą okazać się ograniczone. Zatem zastosowanie kryterium skuteczności wprowadza drugi wymiar ewaluacji (obok kryterium efektywności), umożliwiający poszukiwanie racjonalnego z punktu widzenia ekonomicznego i prakseologicznego uzasadnienia dla rekomendacji projektów publicznych na podstawie ich celów.

Należy zauważyć, iż jeśli cele projektu będą sformułowane wyłącznie w kategoriach maksymalizowania nadwyżki finansowej (np. projekty realizowane przez sektor biznesu) lub maksymalizacji korzyści ekonomicznych (np. projekty publiczne), to kryterium skuteczności będzie tożsame z kryteriami efektywności finansowej lub też ekonomicznej [Gasparski, 1983, s. 80]. Jeśli zaś cele projektu będą odnosiły się także do sfer: społecznej, środowiskowej, kulturalnej, infrastrukturalnej, przestrzennej –

w identyfikacji oczekiwanych efektów projektu publicznego – wartości kryterium skuteczności oraz kryteriów efektywności mogą się różnicować.

Badanie tego rodzaju zróżnicowania może okazać się szczególnie cenne z punktu widzenia rekomendacji projektu publicznego, gdyż umożliwia:

- po pierwsze, badanie wzajemnej relacji, tj. *trade-off* pomiędzy analizowanymi kryteriami efektywności i skuteczności,
- po drugie, poszukiwanie racjonalnego ekonomicznie uzasadnienia dla rekomendacji projektu publicznego w sensie jego efektywności i skuteczności,
- po trzecie zaś, pokazanie konsekwencji dokonania takiego wyboru z punktu widzenia „notowanych” przez projekt poziomów skuteczności i efektywności.

Badanie wzajemnej relacji obu kryteriów daje także podstawy do ewentualnej modyfikacji zakresu projektu publicznego, w przypadku gdy „notowany” poziom kryterium efektywności lub skuteczności jest niezadowolający z punktu widzenia inicjatorów projektu, którzy ustalili odmienny (od „notowanego”) ich poziom.

4. Pomiar efektywności i skuteczności projektów publicznych

Uzyskanie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne dotyczące efektywności i skuteczności projektu publicznego wymaga zastosowania szczegółowych technik oceny. Metodykę oceny efektywności finansowej, ekonomicznej, społeczno-ekonomicznej oraz koszty-skuteczność w ujęciu ilościowym z wykorzystaniem wartości pieniężnych nakładów i wyników projektu, w tym dla projektu publicznego, można uznać za dobrze rozpoznaną [Pearce, 1983; Brant, 1996; Layard, Glaister, 1999; Marcinek, 2000; Johnson, 2000; Belli, 2001; Boardman, Greenberg, 2001; Levin, McEwan, 2001; Drobnia, 2001; Campbell, Brown, 2003; Guide, 2000; Grzeszczak, 2006; Trocki, Gruzca, 2007].

Pomiar efektywności finansowej

Ocena efektywności finansowej projektu ma na celu określenie, w jakim stopniu badane przedsięwzięcie spełnia warunki efektywnego finansowo alokowania nakładów w relacji do uzyskiwanych wyników. Pomiar kryterium efektywności finansowej bazuje na cenach rynkowych odnoszonych do:

- nakładów projektu rozumianych w sensie nakładów inwestycyjnych¹³ lub inicjujących¹⁴ oraz kosztów eksploatacyjnych¹⁵,

¹³ Nakłady zwiększające wartość majątku trwałego tworzonego w ramach projektu.

– wyników projektu rozumianych głównie poprzez kategorię przychodów realizowanych w trakcie funkcjonowania produktów projektu lub też uzyskanych w wyniku jego realizacji oszczędności kosztów (w relacji do stanu bazowego).

Powyższe kategorie wskazują, iż ocena efektywności finansowej w przypadku projektów ograniczona jest w zasadzie do ewaluacji projektów twardych wiążących się z ponoszeniem nakładów inwestycyjnych, którym towarzyszą efekty głównie w postaci przychodów ze sprzedaży lub oszczędności kosztów. Podstawowe techniki oceny efektywności finansowej bazują na określeniu wartości przepływów pieniężnych w czasie i obejmują: wartość bieżącą netto (*Net Present Value*, NPV), wewnętrzną stopę zwrotu (*Internal Rate of Return*, IRR), a także okres zwrotu nakładów (*Payback Period*, PP). Uzupełnienie w tym zakresie może stanowić ocena projektu z wykorzystaniem średniego ważonego kosztu kapitału (*Weighted Average Capital Cost*, WACC), zaś w przypadku projektów współfinansowanych ze środków europejskich – analiza luki finansowania [Drobniak, 2008, s. 125–128]¹⁶.

Pomiar efektywności ekonomicznej

Metodyka oceny efektywności ekonomicznej lub społeczno-ekonomicznej projektu obejmuje w zasadzie dwie podstawowe analizy, tj. analizę kosztów i korzyści oraz analizę kosztów i korzyści z wagami dystrybucyjnymi [Perkins, 1994, s. 327].

Wykorzystanie analizy kosztów i korzyści do oceny projektów wynika z przesłanek racjonalnych, za które przyjmuje się występowanie w gospodarce wad mechanizmu rynkowego oraz wad mechanizmu władzy [Samuelson, Nordhaus, 1996, s. 233]. W przypadku gdy rynki nie działają w sposób efektywny lub gdy efekty projektu dotyczą sfery społecznej, środowiskowej lub infrastrukturalnej (np. dostarczanie dóbr publicznych, eliminacja negatywnych efektów zewnętrznych, która często ma miejsce w projektach publicznych) ceny rynkowe nie odzwierciedlają ekonomicznej wartości dóbr dostarczanych przez projekt albo rynki na tego typu dobra nie istnieją (np. park miejski).

W sytuacji kiedy ceny na poszczególnych rynkach nie odzwierciedlają wartości ekonomicznej dóbr dostarczanych lub wykorzystywanych przez projekt lub jeśli ceny takie

¹⁴ Nakłady inwestycyjne powiększone o nakłady ponoszone w związku z realizacją projektu, lecz nie zwiększające wartości majątku trwałego, np. nakłady związane z promocją, szkoleniami.

¹⁵ Koszty wiążące się z dostarczaniem produktów/usług projektu oraz ponoszone ze względu na wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania.

¹⁶ Kategoria kalkulowana w przypadku projektów generujących dochód w sytuacji ubiegania się o zewnętrzne finansowanie ze środków europejskich.

nie występują, w ocenie kosztów i korzyści projektu wykorzystywane jest podejście zwane szacowaniem cen dualnych (*shadow prices*) [Boardman, Greenberg, 2001, s. 69].

Zagadnienia związane z szacowaniem cen dualnych są kluczowe dla poprawności i wiarygodności oceny projektu z punktu widzenia kryterium efektywności ekonomicznej z wykorzystaniem analizy kosztów i korzyści [Perkins, 1994, s. 12]. Wprowadzenie cen dualnych tworzy także podstawy dla wartościowania ekonomicznego wieloaspektowych efektów projektu publicznego, w tym ich rodzaju oraz skali.

Zastosowanie praktyczne oceny z wykorzystaniem analizy kosztów i korzyści łączy się z koniecznością wyrażenia wszystkich nakładów i wyników projektu w wartościach pieniężnych. Następnie koszty i korzyści podlegają dyskontowaniu celem otrzymania ekonomicznej wartości bieżącej netto projektu wyrażonej wskaźnikiem ENPV (*economic net present value*) oraz innych wskaźników efektywności ekonomicznej, tj. ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu ERR (*economic rate of return*) oraz relacji korzyści do kosztów B/C (*benefit-cost ratio*).

Stosowanie analizy kosztów i korzyści jako narzędzia oceny projektów publicznych wymaga wykorzystywania szeregu technik umożliwiających szacowanie wieloaspektowych efektów tego rodzaju przedsięwzięć. Szczególnie użyteczne mogą okazać się tutaj: określanie zdolności do zapłaty na podstawie badań ankietowych [Haddix, Teutsch, Shaffer, Dunet, 1996, s. 99], metoda kosztów podróży [James, 1994, s. 80], metoda oszczędności czasu [Drobniak, 2008, s. 159–162], szacowanie efektów środowiskowych za pomocą kar i opłat, szacowanie oszczędności z tytułu niewypłacania zasiłków, szacowanie wartości życia ludzkiego [Fugutti, Wilcom, 1999, s. 270], metoda wydatków na obronę [Drobniak, 2008, s. 167–168], badanie odchyłeń cenowych za pomocą czynników konwersji [Guide..., 2000, s. 35].

W klasycznych analizach kosztów i korzyści przyjmowane jest założenie, zgodnie z którym kwestia dystrybucji dochodu (efektów ostatecznych) między różne grupy społeczne wykracza poza zakres oceny projektu [Perkins, 1994, s. 327]. Jednak przy realizacji wielu projektów publicznych poza dążeniem do poprawy efektywności ekonomicznej pojawiają się także cele dotyczące zwiększenia równości podziału tworzonych dochodów oraz ponoszonych kosztów (tj. efektów ostatecznych oraz nakładów projektu). Ponieważ istniejąca dystrybucja wytworzonego bogactwa (efektów projektu) może okazać się nierównomierna względem grup społecznych (interesariuszy projektu), wprowadza się ocenę projektu w oparciu o kryterium efektywności społeczno-ekonomicznej. Jej narzędziem jest społeczna analiza kosztów i korzyści, koncentrująca się

nie tylko na ekonomicznej wartości netto (ENPV), ale przede wszystkim na kwestii, kto ponosi koszty oraz komu przypadają korzyści z realizacji projektu [Perkins, 1994, s. 327]. W przypadku społecznej analizy kosztów i korzyści zastosowanie znajduje kryterium efektywności społeczno-ekonomicznej Bergsona. Włącza ono do kalkulacji wskaźnika efektywności wagi dystrybucyjne dla kosztów ponoszonych przez interesariuszy projektu i adresowanych do nich korzyści (różne grupy społeczne).

W ten sposób grupy społeczne, których dotyczy projekt, są podzielone według wag dystrybucyjnych odnoszących się do wartości, jakie przypisują one jednostkowym zmianom swojej sytuacji w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

Pomiar skuteczności projektu

Pomiar skuteczności projektu może być prowadzony w oparciu o podejście ewaluacyjne związane z logiką interwencji stosowaną m.in. w ocenie projektów współfinansowanych ze środków UE [The New..., 2000, s. 6]. Ocena skuteczności ukierunkowana jest w tym przypadku na wykazanie stopnia realizacji celów generalnych projektu w relacji do generowanych przez niego produktów bezpośrednich oraz efektów ostatecznych, przy czym te ostatnie mogą być dodatkowo delimitowane na kategorie rezultatów i oddziaływań¹⁷.

W pomiarze skuteczności zakłada się, iż kategorie efektów, tj. produktów, rezultatów i oddziaływań – zgodnie z logiką interwencji – powinny korespondować z celami operacyjnymi, szczegółowymi i generalnymi projektu. Wysoki stopień tego rodzaju dopasowania oznacza z jednej strony wysoką spójność logiki projektu, z drugiej zaś – w przypadku kwantyfikacji celów i efektów – wysoki stopień skuteczności przedsięwzięcia.

Zastosowanie logiki interwencji do oceny skuteczności projektu, w tym projektu publicznego, wiąże się z koniecznością spełnienia kilku warunków:

1) cele operacyjne projektu definiowane są w kategoriach produktów. Oznacza to, że ich zapis musi cechować się wysokim poziomem precyzji, wyrażającym się najczęściej poprzez ilościową ich kwantyfikację, gdyż tylko taka forma umożliwi weryfikację celów operacyjnych za pomocą postępów prac nad projektem (np. wybudowanie odcinka 30 km linii szybkiego tramwaju łączącej dzielnicę X z centrum miasta Y);

¹⁷ Rezultaty rozumiane są jako natychmiastowe efekty projektu postrzegane przez bezpośrednich jego uczestników, zaś oddziaływania to efekty projektu mierzone w długim horyzoncie czasu oraz wpływające zarówno na uczestników bezpośrednich, jak i pośrednich przedsięwzięcia.

2) cele szczegółowe projektu określone są w kategoriach rezultatów projektu. Przykładowo poprawa dostępności komunikacyjnej w dzielnicy X (w wyniku budowy linii szybkiego tramwaju) wyrażająca się skróceniem czasu dojazdu do niej z centrum miasta Y o 15 minut;

3) cele generalne identyfikowane są w kategoriach oddziaływania projektu. Przykładowo wyższa atrakcyjność mieszkaniowa dzielnicy X w mieście Y – wyrażająca się wzrostem liczby mieszkańców o 1000 osób w ciągu kolejnych 3 lat po zakończeniu realizacji projektu;

4) produkty, rezultaty oraz oddziaływania projektu powinny podlegać procesowi kwantyfikacji i projekcji w czasie (także w ujęciu *ex ante*). Przykładowo w zakresie produktów projektu zakłada się utworzenie 10 km linii szybkiego tramwaju w okresie t, kolejnych 15 km w okresie t+1 oraz 5 km linii szybkiego tramwaju w okresie t+2.

Ilościowe określenie podstawowych elementów składających się na logikę interwencji, tj. celów, produktów, rezultatów i oddziaływań umożliwi w konsekwencji wnioskowanie na temat przewidywanej skuteczności projektu. Dotyczy to zarówno oceny *ex ante*, jak i rzeczywiście uzyskanej skuteczności realizacji projektu w ramach oceny *ex post*. Przykładowy sposób oceny skuteczności realizacji projektu w oparciu o logikę interwencji z wykorzystaniem oceny wskaźnikowej zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 1. Ocena skuteczności projektu w oparciu o logikę interwencji (*Evaluation of a project's effectiveness based on logframe*)

Cel operacyjny	Produkt	Wskaźnik produktu	Założona wartość wskaźnika			Wykonanie lub projekcja wartości wskaźnika		
			t	t+1	t+2	t	t+1	t+2
Wybudowanie odcinka 30 km linii szybkiego tramwaju łączącej dzielnicę X z centrum miasta Y	Linia tramwajowa, dwutorowa	Długość linii tramwajowej	x ₁	x ₂	x ₃	x ₁ '	x ₂ '	x ₃ '
Cel szczegółowy	Rezultat	Wskaźnik rezultatu	Założona wartość wskaźnika			Wykonanie lub projekcja wartości wskaźnika		
Poprawa dostępności komunikacyjnej w dzielnicy X (w wyniku budowy linii szybkiego tramwaju)	Skrócenie czasu przejazdu z centrum miasta Y do dzielnicy X	Czas przejazdu	t+2	t+3	t+4	t+2	t+3	t+4
			y ₁	y ₂	y ₃	y ₁ '	y ₂ '	y ₃ '
Cel generalny	Oddziaływanie	Wskaźnik oddziaływania	Założona wartość wskaźnika			Wykonanie lub projekcja wartości wskaźnika		
Wyższa atrakcyjność mieszkaniowa dzielnicy X w mieście Y	Napływ nowych mieszkańców do dzielnicy X	Liczba nowych mieszkańców dzielnicy X	t+3	t+4	t+5	t+3	t+4	t+5
			z ₁	z ₂	z ₃	z ₁ '	z ₂ '	z ₃ '

Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowany powyżej ilościowy sposób pomiaru kryterium skuteczności projektu publicznego bazuje na porównaniu wartości zakładanych w jego celach operacyjnych, szczegółowych oraz generalnych do wartości prognozowanych na podstawie szczegółowych analiz przyjmujących formę m.in. wstępnego studium wykonalności projektu lub studium wykonalności projektu.

Problematyka oceny skuteczności projektu publicznego oznacza konieczność wykorzystania podejścia *ex ante*, zakładającego posługiwanie się prognozowanymi efektami projektu w wymiarze jego produktów, rezultatów oraz oddziaływań. W ramach powyższego rozróżnienia oceny kryterium skuteczności projektu publicznego można dokonywać w oparciu o następujące wskaźniki:

1. wskaźnik stopnia realizacji celów operacyjnych, który mierzy relację pomiędzy zakładaną w celach operacyjnych projektu wielkością jego produktów (określonych w logice interwencji) a jej wartością prognozowaną (na podstawie analiz szczegółowych zawartych przykładowo w studium wykonalności). Wskaźnik stopnia realizacji celów operacyjnych (WCO) może zostać wyrażony w następującej postaci:

$$\text{WCO}(i) = [\text{WP}_{\text{PR}}(i) / \text{WP}_{\text{P}}(i)] * 100\%$$

gdzie:

- WCO(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu operacyjnego „i”,
- $\text{WP}_{\text{PR}}(i)$ – prognozowana wielkość produktu „i”,
- $\text{WP}_{\text{P}}(i)$ – zakładana wielkość produktu „i”;

2. wskaźnik stopnia realizacji celów szczegółowych, określający relację pomiędzy zakładaną (na podstawie logiki interwencji) wielkością rezultata a wielkością prognozowaną (wynikającą z analiz szczegółowych zawartych przykładowo w studium wykonalności). Przykładowa postać wskaźnika stopnia realizacji celów szczegółowych (WCS) jest następująca:

$$\text{WCS}(i) = [\text{WR}_{\text{PR}}(i) / \text{WR}_{\text{P}}(i)] * 100\%$$

gdzie:

- WCS(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu szczegółowego „i”,
- $\text{WR}_{\text{PR}}(i)$ – prognozowana wielkość rezultatu „i”,
- $\text{WR}_{\text{P}}(i)$ – zakładana wielkość rezultatu „i”;

3. wskaźnik stopnia realizacji celów generalnych, opisujący relację pomiędzy zakładaną (na podstawie logiki interwencji) wartością oddziaływań projektu a ich wartością prognozowaną (określoną w analizach szczegółowych zawartych np. we wstępnym studium wykonalności). Wskaźnik stopnia realizacji celów generalnych (WCG) może przyjmować następującą postać:

$$WCG(i) = [WO_{PR}(i) / WO_P(i)] * 100\%$$

gdzie:

- WCG(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu generalnego „i”,
- $WO_{PR}(i)$ – prognozowana wielkość oddziaływania „i”,
- $WO_P(i)$ – zakładana wielkość oddziaływania „i”.

Ocena skuteczności projektu publicznego odbywa się w oparciu o zasadę maksymalizacji wartości wskaźników stopnia realizacji celów operacyjnych, szczegółowych oraz generalnych. Możliwe w tym zakresie jest także skonstruowanie wskaźnika syntetycznego oceny przewidywanej skuteczności projektu publicznego (WSS):

$$WSS = \sum_{i=1}^n ([WCO(i) + WCS(i) + WCG(i)] / n)$$

gdzie:

- WCO(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu operacyjnego „i”,
- WCS(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu szczegółowego „i”,
- WCG(i) – wskaźnik stopnia realizacji celu szczegółowego „i”.

Biorąc pod uwagę zaproponowane podejście do pomiaru przewidywanej skuteczności projektu publicznego, należy zwrócić uwagę, że o ile relatywnie łatwe jest określenie wskaźników stopnia realizacji celów operacyjnych oraz szczegółowych, o tyle większe trudności wiążą się z określeniem wartości wskaźnika realizacji celów generalnych. Wynika to głównie z wieloaspektowości efektów projektu publicznego, które mogą przejawiać się w różnych sferach działalności społeczno-gospodarczej, łącząc się z utrudnioną ich kwantyfikacją. W takim przypadku dla określenia wartości wskaźnika realizacji celów generalnych można wykorzystać macierz w postaci skrzynki morfologicznej: „oddziaływania projektu na cele generalne projektu”.

3. Rekomendacje projektów publicznych w oparciu o kryteria efektywności i skuteczności

Ocena projektów publicznych analizująca skalę rodzaju oraz różnorodność generowanych przez nie efektów wynikowych (a także wykorzystywanych nakładów)¹ sprawia, iż posługiwanie się indywidualnymi kryteriami efektywności sprowadza proces rekomendacji przedsięwzięć w zasadzie do jednej płaszczyzny. Zatem rekomendacje dla tego rodzaju projektów, często wielkoskalowych, o znaczących skutkach społeczno-ekonomicznych z wykorzystaniem kryterium efektywności powinny być dokonane w oparciu o kryterium efektywności finansowej, ekonomicznej i społeczno-ekonomicznej. Dodatkowo ocena projektu publicznego – ze względu na wieloaspektowość jego efektów,

a także celów – powinna zostać uzupełniona o wyniki oceny związanej z kryterium skuteczności, której poziom jest determinowany relacją pomiędzy efektami ostatecznymi a celami projektu.

Warto także zwrócić uwagę na zależność występującą pomiędzy efektywnością projektu (w ujęciu generalnym) a jego celami. Zależność tego rodzaju może przyjmować różnorodne formy, wyróżnione ze względu na charakter celów projektu. W ujęciu generalnym cele projektu mogą posiadać następujący charakter:

- finansowy – tj. cele projektu związane są z generowaniem nadwyżki pieniężnej strumieni finansowych projektu. Tego rodzaju projekty zalicza się głównie do kategorii projektów prywatnych (biznesowych);

- pozafinansowy – cele projektu posiadają w przeważającej mierze charakter pozafinansowy. Oznacza to, że są związane przede wszystkim z tworzeniem korzyści o charakterze ekonomicznym, społecznym lub też środowiskowym, w sensie generowania efektów zewnętrznych, dóbr publicznych czy eliminacji wad mechanizmu rynkowego. Przypadek ten obejmuje klasyczną kategorię projektu publicznego.

Wyróżnienie dwóch grup celów projektu w zestawieniu z trzema rodzajami kryteriów efektywności (tj. finansowej, ekonomicznej, społeczno-ekonomicznej) oraz z kryterium skuteczności umożliwia wyznaczenie dziewięciu zestawień dla analizowanych kryteriów (por. tab. 2). Zestawienia odnoszące się do badania skuteczności dla celów pozafinansowych oraz efektywności mają zastosowanie wprost do oceny projektów publicznych.

Tabela 2. Identyfikacja zestawień kryteriów efektywności i skuteczności tworzących „obszary” oceny projektów publicznych i biznesowych (*Identification of efficiency and effectiveness criteria statements forming „areas” for public project evaluation*)

Zestawienia kryteriów	Skuteczność – projekty o celach finansowych	Skuteczność – projekty o celach pozafinansowych	Efektywność finansowa	Efektywność ekonomiczna	Efektywność społeczno-ekonomiczna
Skuteczność – projekty o celach finansowych			I	II	III
Skuteczność – projekty o celach pozafinansowych			IV	V	VI
Efektywność finansowa				VII	VIII
Efektywność ekonomiczna					IX
Efektywność społeczno-ekonomiczna					

Źródło: opracowanie własne.

Wykorzystanie wskazanych zestawień kryteriów efektywności i skuteczności jest podstawą badania relacji pomiędzy nimi. Poza walorem *stricte* ewaluacyjnym zestawienia kryteriów efektywności i skuteczności w ocenie projektu publicznego mogą być także wykorzystane do formułowania rekomendacji na rzecz jego przyjęcia, modyfikacji lub odrzucenia.

Przykładowo analiza zestawienia kryteriów: efektywność finansowa i efektywność ekonomiczna umożliwi formułowanie szeregu rekomendacji, które w sposób schematyczny prezentuje poniższa tabela.

Tabela 3. Rekomendacje dla projektu publicznego na podstawie zestawienia kryteriów efektywności finansowej oraz efektywności ekonomicznej (*Recommendations for a public project based on financial and economic efficiency criteria statements*)

Efektywność ekonomiczna	Wysoka	przyjęcie/modyfikacja projektu	przyjęcie/realizacja projektu	
	Średnia		przyjęcie/modyfikacja projektu	
	Niska	odrzućcie projektu	odrzućcie/modyfikacja projektu	
		Niska	Średnia	Wysoka
Efektywność finansowa				

Źródło: opracowanie własne.

Analizując wzajemne relacje pomiędzy wartościami kryteriów efektywności finansowej oraz efektywności ekonomicznej, można wskazać na następujące typy rekomendacji dla projektu publicznego:

1. niska efektywność finansowa i ekonomiczna – rekomendacją w tym przypadku jest odrzucenie projektu. Wynika to przede wszystkim z negatywnego salda pomiędzy przychodami ze sprzedaży a kosztami inwestycyjnym i eksploatacyjnymi oraz korzyściami pochodzącymi z projektu i jego kosztami¹⁸. Projekty publiczne tego rodzaju nie dostarczają zatem zarówno korzyści w sensie *stricte* finansowym, jak też w sensie ekonomicznym;
2. niska efektywność finansowa i średnia lub wysoka efektywność ekonomiczna – średnia wartość efektywności ekonomicznej oznacza, iż projekt generuje nadwyżkę korzyści mierzonych skłonnością do zapłaty w relacji do kosztów wyrażonych kosztem alternatywnym. Niemniej w tej sytuacji przed ewentualnym przyjęciem projektu należy rozważyć możliwość jego modyfikacji. Może ona pójść w kierunku poprawy wartości kryterium efektywności ekonomicznej (jeśli projekt cechują średnie korzyści ekonomiczne) lub kryterium efektywności finansowej (w kierunku średniej efektywności finansowej). Wynika to z faktu, iż przyjęcie tego rodzaju projektu do realizacji przez sektor publiczny będzie oznaczało konieczność jego dofinansowania dla zapewnienia stabilności finansowej w długim okresie czasu;
3. średnia lub wysoka efektywność finansowa i niska efektywność ekonomiczna – projekty publiczne tego rodzaju generują nadwyżkę pieniężną. Niska efektywność ekonomiczna oznacza niewystarczające z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego, środowiskowego rodzaj i skalę efektów projektu. Zatem z perspektywy władz publicznych rekomendacją w tym przypadku jest odrzucenie projektu. Przed ewentualnym odrzuceniem projektu należy także rozważyć jego modyfikację w kierunku poprawy wartości kryterium efektywności ekonomicznej, ponieważ ten typ projektów cechuje relatywnie duża stabilność finansowa;
4. średnia lub wysoka efektywność finansowa oraz średnia lub wysoka efektywność ekonomiczna – tego rodzaju projekty publiczne są w zasadzie rekomendowane do realizacji, niemniej należy rozważyć modyfikację ich zakresu i podniesienie wartości kryterium efektywności ekonomicznej (w przypadku jej średniej wartości);
5. wysoka efektywność finansowa i ekonomiczna – projekty publiczne cechujące się wysoką wartością efektywności dla obu kryteriów są rekomendowane do realizacji.

¹⁸ Koszty wyrażone kosztem alternatywnym, korzyści wyrażone skłonnością do zapłaty.

Stanowią w zasadzie najbardziej pożądany typ projektów dla sektora publicznego. Wynika to z faktu, iż generują znaczące nadwyżki korzyści ekonomicznych oraz nadwyżki środków pieniężnych. W ich przypadku należy jednak rozważyć, czy duże wartości nadwyżek pieniężnych nie są przypadkiem efektem działalności monopolistycznej.

Innym przykładem rekomendowania projektów publicznych może być zestawienie kryteriów efektywności finansowej oraz skuteczności (dla celów pozafinansowych). W takim przypadku rekomendacje projektu publicznego dokonywane są z jednej strony w oparciu o wielkość nadwyżki pieniężnej generowanej przez projekt, z drugiej zaś o stopień realizacji celów społecznych, ekonomicznych, środowiskowych (tj. pozafinansowych). Możliwe rekomendacje dla tego rodzaju zestawienia kryteriów efektywności i skuteczności zaprezentowano w tab. 4.

Tabela 4. Rekomendacje dla projektu publicznego na podstawie zestawienia kryteriów efektywności finansowej oraz skuteczności (cele pozafinansowe) (*Recommendations for a public project based on financial efficiency and effectiveness (non-financial aims) criteria statements*)

Skuteczność – projekty o celach pozafinansowych	Wysoka	przyjęcie/ modyfikacja projektu	przyjęcie/realizacja projektu
	Średnia		przyjęcie/modyfikacja projektu
	Niska	odrzućcie projektu	odrzućcie/modyfikacja projektu
		Niska	Średnia
		Efektywność finansowa	
			Wysoka

Źródło: opracowanie własne.

Analizując relacji między kryteriami efektywności finansowej oraz skuteczności mierzonej dla celów pozafinansowych, można wskazać następujące ich konfiguracje wraz z rekomendacjami dla projektu publicznego:

1. niska efektywność finansowa – niska skuteczność dla celów pozafinansowych, rekomendacją w tym przypadku jest odrzucenie projektu, gdyż wartość wskaźnika NPV jest ujemna lub też wartość wskaźnika IRR jest mniejsza niż stopa dyskontowa. Dodatkowo efekty projektu nie przyczyniają się do realizacji celów pozafinansowych, np. w postaci dostarczania korzyści społecznych, ekonomicznych czy też środowiskowych;

2. niska efektywność finansowa – wysoka lub średnia skuteczność dla celów pozafinansowych, projekty tego typu oznaczają z kolei wysoką (lub przeciętną) skuteczność realizacji celów pozafinansowych, zatem są rekomendowane do realizacji lub

ewentualnej modyfikacji (jeśli istnieje możliwość poprawienia średniej wartości kryterium skuteczności pozafinansowej). Podjęcie decyzji o realizacji projektu wiąże się jednak z koniecznością zapewnienia finansowania etapu eksploatacyjnego;

3. wysoka lub średnia efektywność finansowa – niska skuteczność dla celów pozafinansowych – dla sektora publicznego projekty tego typu, ze względu na niską skuteczność w realizacji celów pozafinansowych, podlegają rekomendacji „do odrzucenia”;

4. wysoka lub średnia efektywność finansowa – wysoka lub średnia skuteczność dla celów pozafinansowych – w zasadzie ten typ projektu publicznego może podlegać rekomendacji „do realizacji”, ewentualnie „do modyfikacji”¹⁹;

5. wysoka efektywność finansowa – wysoka skuteczność dla celów pozafinansowych – ten rodzaj przedsięwzięć podlega rekomendacji „do realizacji”.

4. Przykłady oceny projektów miejskich w Katowicach

W przypadku Katowic w ramach działań związanych z implementacją Strategii rozwoju miasta [*Strategia...*, 2005] planuje się m.in. realizację następujących projektów publicznych: Międzynarodowe Centrum Kongresowe (P1), Aquapark (P2), Park Technologiczny (P3), Parking podziemny wraz z adaptacją Placu Dworcowego w Centrum Miasta (P4).

Projekt Międzynarodowego Centrum Kongresowego (P1) jest ukierunkowany na poprawę wizerunku Katowice, zwiększenie jego atrakcyjności dla inwestorów krajowych i zagranicznych oraz przywrócenie pozycji miasta na polskim rynku targów i wystaw. MCK będzie składało się z wielofunkcyjnej sali bankietowej i ulokowanych nad nią pomieszczeń konferencyjnych. Ponadto w ramach MCK realizowane będą funkcje takie jak: ruch serwisowy i transport, restauracje, kawiarnie, sklep, parking. Całkowita powierzchnia zabudowy: 32 532 m².

Nakłady inwestycyjne według poziomu cen netto na 2010 r. wynoszą: 210 509 930 zł. Efektywność finansowa przedsięwzięcia liczona w perspektywie dziesięcioletniej wynosi: NPV = 57,76 zł, wewnętrzna stopa zwrotu liczona dla całkowitych nakładów inwestycyjnych: IRR = 6,5%, i jest w zasadzie tożsama ze stopą dyskontową. Efektywność ekonomiczna liczona dla tego samego okresu czasu wynosi: ENPV = 203 171 997,50 zł, zaś ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu: ERR = 29,50%. Efektywność ekonomiczna

¹⁹ W przypadku gdy możliwa jest poprawa efektywności finansowej oraz skuteczności dla celów pozafinansowych z poziomu średniego do wysokiego.

została skalkulowana dla społecznej stopy dyskonta $SSD = 5\%$ (*Analiza...*, 2004, s. 43–44). Efektywność ekonomiczna liczona zgodnie z zasadami analizy kosztów i korzyści uwzględnia dodatkowo w relacji do analizy efektywności finansowej:

- po stronie korzyści: nowe miejsca pracy w trakcie realizacji inwestycji oraz na etapie funkcjonowania obiektu MCK (ok. 114 osób), wydatki turystów biznesowych i klientów MCK;
- po stronie kosztów: wartość działki (która była własnością miasta i w analizie efektywności finansowej została potraktowana jako aport).

Podstawowym celem kolejnego projektu, tj. aquaparku (P2), jest stworzenie obiektu sportowo-rekreacyjnego zapewniającego mieszkańcom miasta i Aglomeracji Górnośląskiej dostępność do usług basenowych o wysokim standardzie. Kompleks sportowo-rekreacyjny obejmuje: basen kryty, basen otwarty część hotelowo-gastronomiczną, boiska sportowe, lodowisko, tereny rekreacyjne. Całkowita powierzchnia zabudowy $26\,550\text{ m}^2$.

Nakłady inwestycyjne według poziomu cen netto z 2007 r. wynoszą: 236 560 440 zł. Efektywność finansowa projektu liczona w perspektywie czterdziestoletniej dla wariantu preferowanego wynosi: $NPV = 7\,233\,933\text{ zł}$, wewnętrzna stopa zwrotu liczona dla całkowitych nakładów inwestycyjnych: $IRR = 11,50\%$. Stopa dyskonta przyjęta do obliczeń wyniosła 11,2% i obrazuje minimalną stopę zwrotu z inwestycji pożądaną przez inwestora (tj. rentowność państwowych obligacji dziesięcioletnich: 5,7%, powiększoną o premię za ryzyko 5,5%). Efektywność ekonomiczna projektu wynosi: $ENPV = 35\,237\,265\text{ zł}$, zaś ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu: $ERR = 14,20\%$. Efektywność ekonomiczna została skalkulowana dla społecznej stopy dyskonta: $SSD = 11,2\%$. Efektywność ekonomiczna liczona zgodnie z zasadami analizy kosztów i korzyści uwzględnia dodatkowo w relacji do analizy efektywności finansowej:

- po stronie korzyści: wpływy do budżetu miasta z podatku od firm-wykonawców inwestycji, wzrost ruchu turystycznego (wydatków turystów), nowe miejsca pracy na etapie funkcjonowania aquaparku (ok. 210 osób), poprawa stanu zdrowia mieszkańców;
- po stronie kosztów: wartość działki (która była własnością miasta i w analizie efektywności finansowej została potraktowana jako aport), spadek zainteresowania korzystaniem z innych basenów w mieście (konieczność ich dodatkowego dotowania).

Celem projektu utworzenia parku technologicznego (P3) w Katowicach jest zwiększenie konkurencyjności lokalnej gospodarki poprzez aktywne pozyskiwanie

inwestorów w branżach innowacyjnych. Istotne w procesie tworzenia Parku Technologicznego jest zapewnienie inwestorom wsparcia w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii poprzez oferowanie usług dostosowanych do ich potrzeb oraz współpracę ze środowiskiem naukowym.

Projekt zakłada utworzenie inkubatora technologicznego jako miejsca wspierania innowacyjności i komercjalizacji pomysłów dla osób i firm. Całkowita powierzchnia zabudowy to 24 000 m².

Nakłady inwestycyjne według poziomu cen netto na 2007 r. wynoszą: 177 985 000 zł. Efektywność finansowa przedsięwzięcia liczona w perspektywie dziesięcioletniej dla wariantu podstawowego wynosi: NPV = -840 tys. zł, wewnętrzna stopa zwrotu liczona dla całkowitych nakładów inwestycyjnych: IRR = 5,91%. Stopa dyskonta przyjęta do obliczeń wyniosła: 6% (skalkulowana dla stawki WIBOR 3M: 4,2% + marży ponad WIBOR 3M: 1,0% + ryzyka 0,8%). Efektywność ekonomiczna w tym samym okresie wynosi: ENPV = 11 156 251,98 zł, zaś ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu: ERR = 6,08%. Efektywność ekonomiczna została skalkulowana dla społecznej stopy dyskonta SSD = 5% [Analiza..., 2004, s. 43–44]. Efektywność ekonomiczna liczona zgodnie z zasadami analizy kosztów i korzyści uwzględnia dodatkowo w relacji do analizy efektywności finansowej:

- po stronie korzyści: nowe miejsca pracy w trakcie realizacji inwestycji oraz na etapie funkcjonowania obiektu MCK (ok. 1200 osób), wpływy do budżetu miasta z tytułu udziału w podatku od osób fizycznych (PIT);
- po stronie kosztów: wartość działki (która była własnością miasta i w analizie efektywności finansowej została potraktowana jako aport).

Generalnym celem kolejnego projektu, tj. budowy parkingu podziemnego w centrum Katowic wraz z zagospodarowaniem Placu Dworcowego (P4), jest aktywizacja kulturalna i handlowa obszaru centrum Katowic poprzez zapewnienie miejsc parkingowych. Projekt wiąże się także ze stworzeniem atrakcyjnej przestrzeni publicznej poprzez uwolnienie Placu Dworcowego od parkujących samochodów. Projekt zakłada utworzenie trzypoziomowego parkingu podziemnego w ścisłym centrum miasta. Docelowo parking będzie oferował 449 miejsc parkingowych. Zakłada się, iż projekt zostanie zrealizowany w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z wykorzystaniem koncesji na roboty budowlane i usługi. Całkowita powierzchnia zabudowy: 19 648 m².

Nakłady inwestycyjne według poziomu cen netto na 2008 r. wynoszą: 74 658 596 zł. Efektywność finansowa przedsięwzięcia liczona w perspektywie 35 letniej dla wariantu podstawowego wynosi: NPV = 113 389 zł, wewnętrzna stopa zwrotu liczona dla

całkowitych nakładów inwestycyjnych: $IRR = 6,51\%$. Stopa dyskonta przyjęta do obliczeń wyniosła $6,49\%$ (skalkulowana na podstawie średniego ważonego kosztu kapitału ujmującego finansowanie inwestycji w 80% z kredytu i w 20% ze środków własnych, przy czym koszt źródeł zewnętrznych według stawki WIBOR 3M: $5,52\% + \text{marża } 2\%$). Efektywność ekonomiczna wynosi: $ENPV = 30\,927,98 \text{ zł}$, zaś ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu: $ERR = 8,97\%$. Efektywność ekonomiczna została skalkulowana dla społecznej stopy dyskonta $SSD = 5\%$ [Analiza..., 2004, s. 43–44]. Efektywność ekonomiczna została wyliczona w oparciu o korygowanie cen rynkowych do poziomu ekonomicznego poprzez użycie *standard conversion factor* na poziomie $0,96$ [Niebieska księga..., 2002, s. 63]. W relacji do analizy efektywności finansowej w ocenie kosztów i korzyści ekonomicznych projektu uwzględnia się dodatkowo:

- po stronie korzyści: wpływy do budżetu miasta z tytułu podatku od nieruchomości, podatku od osób prawnych (CIT), podatku od osób fizycznych (PIT), oszczędności z tytułu niewypłacania zasiłków dla bezrobotnych (ze względu na utworzone miejsca pracy, tj. 122 w okresie realizacji projektu oraz 11 na etapie eksploatacji);
- po stronie kosztów: koszty emisji zanieczyszczeń do atmosfery, koszty emisji hałasu do środowiska, koszty kongestii związane z prawdopodobnym zmniejszeniem prędkości przejazdu pojazdów w okolicach parkingu.

Relacje pomiędzy wartościami efektywności finansowej oraz efektywności ekonomicznej dla opisanych projektów publicznych Katowic zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 5. Relacje pomiędzy efektywnością finansową a efektywnością ekonomiczną dla zaprezentowanych projektów publicznych Katowic (*Relations between financial and economic efficiency for the presented Katowice's public projects*)

Efektywność ekonomiczna	Wysoka	P1 (MCK)	P2 (aquapark)	
	Średnia	P3 (park technologiczny)	P4 (parking podziemny)	
	Niska			
		Niska	Średnia	Wysoka
Efektywność finansowa				

Źródło: opracowanie własne

W przypadku analizy relacji pomiędzy kryteriami efektywności finansowej i skuteczności mierzonej dla projektów publicznych o celach pozafinansowych Katowic ocena dokonywana jest w kontekście porównania wielkości nadwyżki finansowej oraz w

oparciu o stopień realizacji celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Relacje pomiędzy wartościami efektywności finansowej oraz skuteczności w projektach publicznych planowanych w Katowicach zaprezentowano w tabeli poniżej.

Tabela 6. Relacje pomiędzy efektywnością finansową a skutecznością dla analizowanych projektów publicznych w Katowicach (*Relations between financial efficiency and effectiveness for the analysed Katowice's public projects*)

Skuteczność – projekty o celach pozafinansowych	Wysoka	P3 (park technologiczny)	P2 (aquapark)	
	Średnia	P1 (MCK)	P4 (parking podziemny)	
	Niska			
		Niska	Średnia	Wysoka
		Efektywność finansowa		

Źródło: opracowanie własne.

Wysoką skutecznością oraz przeciętnym poziomem efektywności finansowej cechuje się jeden spośród analizowanych projektów, tj. projekt budowy aquaparku. Wysoką skuteczność posiada także projekt utworzenia parku technologicznego, choć jego efektywność finansowa została oceniona jako niska. Bardzo korzystny poziom skutecznością wiąże się głównie z wysokim stopniem realizacji ich celów generalnych i szczegółowych przez oczekiwane efekty realizacji obu projektów. W przypadku aquaparku wysoki poziom realizacji celów odnosi się do następujących celów generalnych (CG) oraz szczegółowych (CS):

- CG1: Nowoczesny obiekt zapewniający mieszkańcom miasta i Aglomeracji Górnośląskiej dostępność usług basenowych i rekreacyjnych o wysokim standardzie.
- CG2: Wysoka atrakcyjności turystyczna i inwestycyjna miasta uzyskana dzięki wyróżniającemu się obiektowi rekreacyjnemu (w relacji do tego typu obiektów w regionie śląskim) sprzyjającemu poprawie jakości życia w mieście.
- CS1: Budowa parku wodnego zapewniającego dostępność szerokiego wachlarza kompleksowych usług z zakresu wszelkiego rodzaju atrakcji wodnych, wellness & spa oraz innych rodzajów sportu i rekreacji.

Natomiast oczekiwane efekty budowy parku technologicznego wpływają głównie na wysoki stopień realizacji następujących celów generalnych i szczegółowych:

- CG2: Wsparcie inwestorów w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii, w tym oferowanie usług dostosowanych do ich potrzeb oraz współpraca z lokalnym środowiskiem naukowym.

- CS3: Zapewnienie zaplecza usługowo-konferencyjnego, gastronomiczno-hotelowego oraz rekreacyjnego.

Kolejne dwa z analizowanych projektów, tj. MCK oraz parking podziemny, charakteryzuje przeciętny poziom skuteczności. W przypadku MCK średni poziom skuteczności jest konsekwencją bardzo szeroko zdefiniowanych celów tego projektu, które w przeciętnym stopniu korespondują z jego oczekiwanymi wynikami. Cel generalny, co do którego oczekuje się, iż zostanie zrealizowany w wysokim stopniu w relacji do oczekiwanych efektów projektu to:

- CG1: Nowoczesny kompleks kongresowy poprawiający wizerunek Katowic i zwiększający atrakcyjność miasta dla inwestorów krajowych i zagranicznych.

W podobny sposób wartość skuteczności determinowana jest dla projektu budowy parkingu podziemnego wraz z zagospodarowanie Placu Dworcowego. W zasadzie tylko w przypadku celu generalnego: CS2: Stworzenie atrakcyjnej przestrzeni publicznej wiążącej się realizacją infrastruktury technicznej parkingu podziemnego umożliwiającej uwolnienie od parkujących samochodów przestrzeni publicznej na poziomie 0 (tj. Placu Dworcowego) można uznać, na podstawie oczekiwanych efektów, iż zostanie on zrealizowany w wysokim stopniu. Przeciętne poziomy skuteczności obu projektów osiągnęte są przy odmiennym poziomie kryterium efektywności finansowej. Obiekt MCK cechuje niski poziom efektywności finansowej – co oznacza, iż w przypadku jego realizacji niezbędne na etapie eksploatacyjnym będzie wsparcie finansowe. Parking podziemny charakteryzuje się przeciętnym poziomem efektywności finansowej, niemniej przy realizacji tego projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego sektor biznesu będzie także oczekiwał wsparcia finansowego w celu uzyskania wyższego poziomu efektywności finansowej.

Uwagi końcowe

Badanie wzajemnego kształtowania się wartości kryteriów efektywności oraz skuteczności projektów publicznych dostarcza interesujących wyników zarówno w zakresie samego procesu planowania, jak również rekomendacji tego rodzaju przedsięwzięć.

Zaproponowane podejście metodyczne może racjonalizować koszty związane z planowaniem i realizacją projektów publicznych, a także stanowić uzasadnienie decyzji o alokacji środków publicznych. Co istotne, uzasadnienie to będzie bazowało zarówno na

wynikach oceny ekonomicznej, jak i oceny odnoszącej się do skuteczności, m.in. w kontekście celów generalnych projektu w powiązaniu ze strategią rozwoju miasta. Przykładowo w przypadku niskich wartości efektywności i skuteczności projektu publicznego już na etapie jego planowania możliwe jest formułowanie rekomendacji – wraz z jej uzasadnieniem – o odrzuceniu przedsięwzięcia, co skutkuje wstrzymaniem się od dalszych, bardziej kosztownych etapów jego realizacji.

W przypadku analizowanych projektów pierwszy z nich, tj. MCK, cechuje się niską efektywnością finansową, relatywnie wysoką efektywnością ekonomiczną oraz przeciętną skutecznością. Jako że jest to projekt inicjowany i realizowane przez podmiot publiczny (Miasto Katowice), według wartości kryteriów efektywności finansowej i ekonomicznej podlega on rekomendacji typu: „do realizacji”. Przeciętna wartość kryterium skuteczności wskazuje jednak, iż należy dokonać modyfikacji jego zakresu (np. poprawiając elementy organizacyjne projektu na etapie operacyjnym).

Projekt budowy aquaparku cechuje wysoka efektywność ekonomiczna, przeciętna efektywność finansowa oraz wysoka skuteczność. Ogólnie projekt może być rekomendowany do realizacji, jednak w przypadku jego prowadzenia w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego należy spodziewać się, iż partner biznesowy będzie dążył do modyfikacji zakresu przedsięwzięcia. Modyfikacja ta wiąże się z poprawą efektywności finansowej projektu, m.in. poprzez zmniejszenie jego zakresu oraz formułowanie oczekiwań dotyczących dofinansowania nakładów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych obiektu przez sektor publiczny.

Efektywność ekonomiczna projektu parku technologicznego kształtuje się na poziomie średnim – choć w przypadku jego oddziaływania ekonomicznego nie wszystkie efekty tego rodzaju zostały skwantyfikowane do postaci pieniężnej. Gdyby realizatorem parku był sektor publiczny, projekt ten mógłby podlegać rekomendacji typu: „do realizacji”, tym bardziej że poziom jego skuteczności został oceniony wysoko. Niemniej ze względu na niską efektywność finansową należy oczekiwać, iż działalność operacyjna parku technologicznego będzie wymagała wsparcia finansowego. Tego samego rodzaju wsparcia oczekiwał będzie potencjalny inwestor prywatny, który wspólnie z Miastem Katowice podejmie się realizacji tego przedsięwzięcia.

Ostatni z analizowanych projektów, tj. budowa parkingu podziemnego wraz z zagospodarowaniem Placu Dworcowego, cechuje się przeciętną efektywnością ekonomiczną i finansową, a także przeciętnym poziomem skuteczności. Proponowana przez władze publiczne Katowic realizacja tego projektu w partnerstwie z sektorem

biznesu oznacza, iż potencjalny partner będzie oczekiwał wsparcia finansowego na etapie realizacji i eksploatacji projektu.

Bibliografia

1. *Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych w sektorze transportu – aneks*, (2002), Komisja Europejska, DG Regio, Bruksela.
2. Belli P. i in., (2001), *Economic Analysis of Investment Operations*, The World Bank, Washington.
3. Blaug M., (1994), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa.
4. Boardman A.E., Greenberg D.H. i in., (2001), *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey.
5. Brant R.J., (1996), *Applied Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
6. Campbell H., Brown R., (2003), *Benefit-Cost Analysis. Financial and Economic Appraisal Using Spreadsheets*, Cambridge University Press, Cambridge.
7. Drobnia A., (2001), *Ocena projektów publicznych z wykorzystaniem analizy kosztów-korzyści*, „Gospodarka Narodowa” nr 11–12, SGH, Warszawa.
8. Drobnia A., (2002), *Zastosowanie analizy kosztów i korzyści w ocenie projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
9. Drobnia A., (2008), *Podstawy oceny efektywności projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
10. Drobnia A., (2009), *Evaluation of operational programmes of regional development. Case studies from: Lowlands & Uplands Scotland, Moravian-Silesian Region, Saxony, Silesia Voivodeship and Zilina Region*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
11. Fugutti D., Wilcox S.J., (1999), *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*, Quorum Books, London.
12. Garmeci G., Mauro L., (2003), *The Convergence of Italian Regions and Unemployment: Theory and Practice*, „Journal of Regional Science” Vol. 42, No. 3.
13. Gasparski W., (1983), *Comments on the Concept of Efficiency*, [w:] W. Gasparski, T. Pszczołowski (eds.), *Praxiological Studies. Polish Contributions to the Science of Efficient Action*, PWN, Warszawa.
14. Greniewski H., (1983), *Planning and Implementation – An Implementary Primer of the Cybernetics of Planning*, [w:] W. Gasparski, T. Pszczołowski (eds.), *Praxiological Studies. Polish Contributions to the Science of Efficient Action*, PWN, Warszawa.
15. Grzeszczak T.A. (2006), *Metody oceny projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej*, Placet, Warszawa.
16. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects Structural Fund-ERDF, Cohesion Fund and ISPA. Evaluation Unit, DG Regional Policy*, (2000), European Commission, Brussels.
17. Haddix A.C., Teutsch S.M., Shaffer P.A., Dunet D.O., (1996), *Prevention Effectiveness. A Guide to Decision Analysis and Economic Evaluation*, Oxford University Press, Oxford.
18. James D., (1994), *The Application of Economic Techniques in Environmental Impact Assessment*, Kluwer Academic Press, London.
19. Johnson H., (2000), *Ocena projektów inwestycyjnych. Maksymalizacja wartości przedsiębiorstwa*, KE LIBER, Warszawa.

20. Kendall D., (2010), *Sociology in Our Times. The Essentials*, Wadsworth Cengage Learning, Belmont.
21. *Koncepcja funkcjonowania parku technologicznego w Katowicach*, (2007), Urząd Miasta Katowic, Katowice, kwiecień.
22. Konieczny J., (1983), *Praxiological Models. Praxiological Modelling of Systems of Action*, [w:] W. Gasparski, T. Pszczołowski (eds.), *Praxiological Studies. Polish Contributions to the Science of Efficient Action*, PWN, Warszawa.
23. Layard R., Glaister S., (1999), *Cost-Benefit Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
24. Lever W.F., (1987), *Glasgow: Policy for the Post-industrial City*, [w:] B. Robson (ed.), *Managing the City. The Aims and Impacts of Urban Policy*, Barnes & Noble Books, New Jersey.
25. Levin H.M., McEwan P.J., (2001), *Cost-Effectiveness Analysis. Methods and Application*, Sage Publications, London.
26. Marcinek K., (2000), *Finansowa ocena przedsięwzięć inwestycyjnych przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
27. *Niebieska księga. Infrastruktura drogowa*, (2002), JASPERS, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
28. Pearce D.W., (1983), *Cost-Benefit Analysis*, Macmillan, Bath.
29. Perkins F.C., (1994), *Cost Benefit Analysis. Basic concepts and applications*, MacMillan, Melbourne.
30. *Przewodnik: Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*, (2004), Jednostka ds. Ewaluacji, Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna, Komisja Europejska, Bruksela.
31. Pszczołowski T., (1983), *A Praxiological Theory of Evaluations* oraz Stonert H., *Making Use of Science in Actions*, [w:] W. Gasparski, T. Pszczołowski (eds.), *Praxiological Studies. Polish Contributions to the Science of Efficient Action*, PWN, Warszawa.
32. Samuelson P.A., Nordhaus W.D., (1996), *Ekonomia 2*, PWN, Warszawa.
33. *Strategia rozwoju Katowice. Katowice 2020*, (2005), Urząd Miasta Katowic, Katowice.
34. *The New Programming Period. Monitoring and Evaluation. An Indicative Methodology*, (2000), European Commission, Directorate General XVI, Brussels.
35. Trocki M., Grucza B. (red.), (2007), *Zarządzanie projektem europejskim*, PWE, Warszawa.
36. *Wielowariantowa analiza prawno-finansowa dla planowanego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego dla zaprojektowania, budowy i eksploatacji obiektu Miejskiego Zespołu Rekreacyjno-Sportowego i Kąpieliskowego w Katowicach*, (2007), Urząd Miasta Katowic, Katowice, listopad.
37. *Wstępne studium wykonalności dla projektu: Międzynarodowe Centrum Kongresowe w Katowicach*, (2008), Urząd Miasta Katowic, Katowice, luty.
38. *Wstępne studium wykonalności: Podziemny parking wraz z galerią handlową w ramach Palcu Dworcowego w Katowicach*, (2008), Urząd Miasta Katowic, Katowice, grudzień.
39. Zieleniewski J., (1965), *The Organization of Human Teams. An Introduction to The Theory of Organization and Management*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Artykuł został poświęcony tematyce oceny projektów publicznych. W jego ramach omówiono kryteria efektywności finansowej, ekonomicznej oraz społeczno-ekonomicznej. Dokonano także próby uwzględnienia w ocenie projektów publicznych kryterium skuteczności. Na podstawie zestawień kryteriów efektywności oraz skuteczności sformułowano przykładowe rekomendacje dla projektów publicznych, uzupełniając je przykładami oceny projektów publicznych realizowanych w Katowicach.

Słowa kluczowe: ocena, projekt publiczny, efektywność finansowa, efektywność ekonomiczna, skuteczność

Efficiency and effectiveness of public projects – concepts and examples of urban projects evaluation

Summary

The paper is devoted to public projects' evaluation. In this framework, the criteria of financial, economic and socio-economic efficiency were discussed. The attempt has also been made to take into account - within the efficiency assessment - the effectiveness criterion. On the basis of the efficiency and effectiveness criteria comparisons' the examples of recommendations were formulated for public projects. These findings were also completed with the examples of evaluation of the public projects implemented in Katowice city.

Keywords: assessment, public project, financial efficiency, economic efficiency, effectiveness

Próba budowy i ewaluacji modelu Public Governance w polskiej administracji publicznej

*Tomasz Papaj**

Wprowadzenie

W polskiej administracji publicznej koncepcja *Public Governance*, a szczególnie jej nurt *The New Governance*, utożsamiana jest z tzw. *good governance*. Pojęcie dobrego rządzenia (*good governance*), które według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jest najnowszą ideą teorii i praktyki zarządzania publicznego, odnosi się zarówno do procesu podejmowania decyzji, jak i ich wdrażania przez administrację publiczną. Zasady dobrego rządzenia obejmują: partycypację społeczną i otwarcie na dialog, otwartość i przejrzystość; praworządność i uczciwość; równość praw i obowiązków; innowacyjność i kompetencję; skuteczność i efektywność. *Good governance* to przede wszystkim efektywne rządzenie – zdolność władz publicznych i administracji do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych, a także do włączania obywateli w funkcjonowanie państwa. Takie wnioski padły m.in. podczas konferencji zorganizowanej we wrześniu 2008 r. w Warszawie, dotyczącej koncepcji *good governance*. Elementy ją definiujące to: efektywność rządów, rozwój gospodarki, demokratyzacja. Cele stojące przed administracją publiczną w zakresie dobrego rządzenia to: wskazanie obszarów *good governance*, które wymagają podjęcia pilnych, konkretnych działań ze strony administracji publicznej; wskazanie obszaru niezbędnych reform państwa; poprawa efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Uczestnicy spotkania uznali, że bariery stojące na drodze do efektywnego rządzenia w Polsce są: niska efektywność funkcjonowania administracji, wysoka rotacja kadr i niska stabilność zatrudnienia. Przeszkodą jest też brak długookresowych strategii działania urzędów [*Administracja musi stosować good governance...*, 2008].

* dr Tomasz Papaj – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

1. Public Governance

Podjęcia M. Bevira [2007], J. Hausnera [2008], H. Izdebskiego [2007], J. Czaputowicza [2008] do funkcji pełnionych przez administrację publiczną pozwalają stwierdzić, że *Public Governance* odnosi się zarówno do *The New Public Management* (NPM) – menedżerskie zarządzanie publiczne, jak i do *The New Governance* (NG) – partycypacyjne zarządzanie publiczne. NPM jest pierwszym etapem rozwoju koncepcji *Public Governance*, w którym próbuje się stosować zasadę „minimum państwa, maksimum rynku”, natomiast NG pojawiło się na fali krytyki NPM; akcentuje sieci oraz partycypację społeczną. Zasada „minimum państwa, maksimum rynku” jest typowa dla neoliberalnych teorii w określonym stadium rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Od końca lat dziewięćdziesiątych coraz większe znaczenie – tak w warstwie konceptualnej, jak i praktyki – ma tworzący się paradygmat, wzorzec „rządzenia współuczestniczącego” (*The New Governance*), aczkolwiek nurtem pragmatycznym wciąż pozostaje „Nowe zarządzanie publiczne” (*The New Public Management*) [Hausner, 2009, s. 18]. Nie znaczy to, że nie brak jest krytyki tego nurtu [Greener, 2009]. Potencjalne kierunki rozwoju zarządzania publicznego prezentuje natomiast A. Frączkiewicz-Wronka [2009, s. 27–31] czy S. Sudoł oraz B. Kożuch [2010, s. 392, 399].

Prowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania mogą konstytuować się w obszarze definiowania kontekstu organizacyjnego oraz jego znaczenia dla wyników zarządzania. Organizacje publiczne (urzędy terytorialnej administracji publicznej) mogą wpływać na kontekst aktywnie go kształtując w wymiarze zewnętrznym, np. marketing polityczny, lobbying, oraz wewnętrznym, np. koncepcje zarządzania urzędem uwzględniające ewaluację jako formę poprawy jakości prowadzonej przez urząd polityki publicznej. Zainteresowanie zostało zatem zogniskowane na *Public Governance* jako koncepcji zarządzania publicznego (NPM i *The New Governance*) w administracji publicznej [Lisiecka, Papaj, Czyż-Gwiazda, 2011]. Podjęto się próby budowy oraz ewaluacji modelu *Public Governance* w polskiej administracji publicznej jako obszaru penetracji zarządzania publicznego.

Przykładem realizacji koncepcji *Public Governance* w warunkach polskich jest Priorytet V – „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Dla Priorytetu tego przewidziane zostało wsparcie ukierunkowane na podniesienie potencjału administracji, zwłaszcza w obszarach szczególnie istotnych dla realizacji Strategii Lizbońskiej oraz Krajowego Planu Reform [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–*

2013, 2007]. Wsparcie w ramach tego priorytetu obejmuje administrację rządową oraz terytorialną, instytucje wymiaru sprawiedliwości, ukierunkowane jest także na rozwój potencjału trzeciego sektora. Cele tego priorytetu są realizowane poprzez podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych, wprowadzanie usprawnień w obszarze stanowienia prawa i zarządzania finansami publicznymi. Towarzyszy temu jednocześnie zwiększanie kompetencji kadr sektora publicznego [*Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013*, 2007]. Wprowadzanie zasad dobrego rządzenia nadzoruje zarówno Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, jak i Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych. Wśród działań realizowanych w ramach V Priorytetu są projekty dotyczące wykorzystania w polskiej administracji publicznej modelu CAF oraz Planowania Rozwoju Instytucjonalnego.

Model można traktować jako uproszczony obraz rzeczywistości, uproszczoną strukturę funkcjonowania jakiegoś układu elementów, np. działania organizacji [Kamińska-Szmał, 2001]. Przybiera formułę lingwistyczną (słowną) i/lub graficzną (schemat). Przyjmuje się, na potrzeby niniejszego opracowania, że model teoretyczny odzwierciedla prowadzoną politykę publiczną w zakresie koncepcji zarządzania urzędem terytorialnej administracji publicznej. Polityka ta wpływa przede wszystkim na skuteczne i efektywne funkcjonowanie urzędu jako aparatu pomocniczego organu wykonawczego, ale jej realizacja wywiera wpływ także na skuteczne i efektywne zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego. Politykę publiczną rozumie się jako celowy kierunek działania aktora lub zespołu aktorów wobec problemu lub kwestii będących przedmiotem ich zainteresowania i troski. Chodzi o działania przemyślane, zmierzające do realizacji konkretnych celów wyznaczonych w dłuższej, choć określonej perspektywie czasowej [Matczak, Koziarek, 2011, s. 167].

Proponowany model urzeczywistnia założenia koncepcji *Public Governance* w wymiarze mikroorganizacyjnym, kładąc nacisk na określone kryteria. Innym punktem widzenia mogłoby być rozpatrywanie modelu makroorganizacyjnie, jako strukturalnego modelu *Public Governance* [Bresser-Pereira, 2007, s. 16]. Praktycznym zastosowaniem modelu jest wykorzystanie narzędzi, które mogą pozwolić określić stopień realizacji *Public Governance* przez urzędy terytorialnej administracji publicznej. Określenie stopnia realizacji *Public Governance*, a w jego ramach prowadzonej polityki publicznej, jest jej swoistą ewaluacją.

Ewaluacja w wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej rozumiana jest jako obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich etapach, tj. planowania,

realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna ona dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji, pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Często dotyczy procesu określenia wartości lub ważności działania, polityki lub programu. Biorąc pod uwagę kryterium celu ewaluacji, wyróżnić można ewaluacje strategiczne i operacyjne. Ze względu na moment przeprowadzania ewaluacji wskazać można na ewaluację *ex ante* (przed rozpoczęciem realizacji), ewaluację bieżącą (w trakcie realizacji), ewaluację *ex post* (po zakończeniu realizacji) [www.ewaluacja.gov.pl, 2011]. Ewaluację modelu *Public Governace* można potraktować jako ewaluację mającą charakter strategiczny dla funkcjonowania urzędu oraz ewaluację *ex ante*. Przyjęto, że urzędy świadomie nie realizują założeń *Public Governance*. O takiej praktyce świadczyłby fakt posiadania stosownych dokumentów wskazujących zamierzenia związane z kryteriami *Public Governance*. Jeżeli urzędy realizują kryteria z modelu *Public Governance*, to są one wykorzystywane przy okazji realizacji różnych projektów.

Z jednej strony zarządzanie publiczne dopiero wyłania się jako subdyscyplina nauk o zarządzaniu, trudno zatem jednoznacznie mówić np. o modelach w realizacji koncepcji *Public Governance*. Z drugiej jednak strony zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania generują różne modele prowadzenia organizacji [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz, 2010; Kieżun, Ciborowski, Wołęjszo, 2010].

2. Model CAF – *Common Assessment Framework*

Poszukując modelu, który można przypisać do realizacji koncepcji *Public Governance*, zwrócono uwagę na Wspólną Metodę Oceny (CAF – *Common Assessment Framework*).

Metodę tę opracowali eksperci zespołu na rzecz Innowacji w Usługach Publicznych – IPSG, działającego w ramach nieformalnej Sieci UE ds. Administracji Publicznej – EUPAN. EUPAN to nieformalna sieć dyrektorów generalnych odpowiedzialnych za administrację publiczną w państwach członkowskich Unii Europejskiej, krajach akcesyjnych i kandydujących oraz Komisji Europejskiej [*Zarządzanie satysfakcją klienta...*, 2008). Celem EUPAN jest wspieranie wdrażania Strategii Lizbońskiej przez uczynienie obywatela ośrodkiem zainteresowania zarządzania publicznego poprzez pracę w różnych dziedzinach (zasoby ludzkie, innowacja, jakość, e-government) i z różnymi zainteresowanymi stronami w celu zwiększenia efektywności i nastawienia na klienta w europejskim sektorze usług publicznych. EUPAN jest zatem platformą wymiany poglądów, doświadczeń i dobrych praktyk mającej na celu doskonalenia wyników,

konkurencyjności i jakości usług świadczonych przez urzędy administracji publicznej w Europie [*Zarządzanie satysfakcją klienta...*, 2008].

Model CAF jest wykorzystywany do samooceny np. urzędów administracji publicznej. Przedmiotem zainteresowania nie jest jednak proces wykonywania samooceny, ale jego kryteria oraz podkryteria. Zostały one przyjęte jako punkt odniesienia, pozwalający ustalić, co jest ważne w dzisiejszym zarządzaniu w administracji publicznej. Z analizy kryteriów oraz podkryteriów wraz z przykładowymi pytaniami można wnioskować, że CAF wpisuje się w koncepcję *Public Governance*. Świadczyć o tym mogą dokonane porównania w odniesieniu do stosowanych zasad *good governance* utożsamianego w Polsce z *The New Governance* oraz proponowanych elementów *Public Governance* wynikających z przeglądu literatury.

Tabela 1. Elementy *Public Governance* w odniesieniu do modelu CAF (*Elements of the Public Governance model for CAF*)

Kryterium <i>Criterion</i>	Podkryterium <i>Sub-criterion</i>	Zasady good governance <i>Rules good governance</i>	Public Governance <i>Public Governance</i>
1. Przywództwo	1.1. Liderzy wytyczają kierunki działania organizacji poprzez sformułowanie jej misji, wizji i wartości	Innowacyjność i kompetencja	Zarządzanie jakością
	1.2. Liderzy rozwijają i wdrażają system zarządzania organizacją, jej działaniami i zmianą	Innowacyjność i kompetencja	Zarządzanie jakością
	1.3. Liderzy motywują i wspierają ludzi w organizacji oraz inspirują ich własnym przykładem	Praworządność i uczciwość	Zarządzanie jakością
	1.4. Liderzy zarządzają relacjami z politykami i innymi zainteresowanymi stronami w celu osiągnięcia wspólnego poczucia odpowiedzialności	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci
2. Strategia i planowanie	2.1. Uzyskiwanie informacji o obecnych i przyszłych potrzebach zainteresowanych stron	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci i partycypacja społeczna
	2.2. Opracowywanie strategii i planów, oraz dokonywanie ich przeglądu i aktualizacji, z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron i dostępnych zasobów	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Partycypacja społeczna
	2.3. Realizacja strategii i planów w całej organizacji	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	2.4. Planowanie, wdrażanie i przegląd działań modernizacyjnych i innowacyjnych	Innowacyjność i kompetencja	Efektywność
3. Pracownicy	3.1. Planowanie, zarządzanie i doskonalenie zasobów ludzkich z uwzględnieniem strategii i planowania	Równość praw i obowiązków	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	3.2. Określanie, rozwijanie i wykorzystywanie kompetencji pracowników przez dopasowanie celów indywidualnych i organizacyjnych	Innowacyjność i kompetencja	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	3.3. Angażowanie pracowników przez rozwój dialogu i upodmiotowienie (<i>empowerment</i>)	Otwartość i przejrzystość	Zarządzanie zasobami ludzkimi
4. Partnerstwo i zasoby	4.1. Rozwijanie i realizacja stosunków z kluczowymi partnerami	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci

	4.2. Rozwijanie relacji i współpracy z obywatelami/klientami	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci
	4.3. Zarządzanie finansami	Skuteczność i efektywność.	Efektywność
	4.4. Zarządzanie informacją i wiedzą	Otwartość i przejrzystość.	e-administracja, BIP
	4.5. Zarządzanie technologią	Innowacyjność i kompetencja,	Efektywność
	4.6. Zarządzanie majątkiem	Skuteczność i efektywność	Efektywność
5. Procesy	5.1. Identyfikowanie, projektowanie, zarządzanie i doskonalenie procesów	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	5.2. Opracowywanie i dostarczanie usług i produktów zorientowanych na klientów/obywateli	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog,	Partycypacja społeczna
	5.3. Wprowadzanie innowacji procesowych z udziałem obywateli/klientów	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog,	Partycypacja społeczna
6. Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami	6.1. Wyniki pomiarów satysfakcji obywateli/klientów	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	6.2. Wyniki innych pomiarów relacji z obywatelami/klientami	Skuteczność i efektywność	Efektywność
7. Wyniki działalności w relacjach z pracownikami	7.1. Wyniki pomiarów satysfakcji i motywacji pracowników	Praworządność i uczciwość	Etyka
	7.2. Wyniki innych pomiarów relacji z pracownikami	Skuteczność i efektywność	Efektywność
8. Społeczne wyniki działalności	8.1. Wyniki pomiarów postrzegania wpływu społecznego organizacji przez zainteresowane strony	Otwartość i przejrzystość	Sieci
	8.2. Ustanowione przez organizację wskaźniki oddziaływania na społeczeństwo	Otwartość i przejrzystość	Sieci
9. Kluczowe wyniki działalności	9.1. Wyniki zewnętrzne: porównanie osiągniętych efektów bezpośrednich i długofalowych do zakładanych celów	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	9.2. Wyniki wewnętrzne	Skuteczność i efektywność	Efektywność

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Model Wspólnej Oceny..., 2008].

Dla usprawnienia przeprowadzenia samooceny w Centrum Zasobów CAF Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej opracowano narzędzie eTool. Narzędzie to jest łatwą w użyciu aplikacją wspomagającą proces samooceny CAF w zakresie ustalenia mocnych stron organizacji.

W ramach rozwoju modelu CAF opracowano też tzw. procedurę poświadczenia jakości zastosowania CAF, która ma być wsparciem dla użytkowników CAF na drodze ku jakości. Procedurę uznania zaakceptowano na spotkaniu krajowych korespondentów CAF, w Oslo 28 września 2009 r. Ogólne zasady procedury zostały zaakceptowane na spotkaniach dyrektorów generalnych w ramach sieci EUPAN podczas prezydencji Słowenii w czerwcu 2008 r., podczas późniejszej dyskusji w ramach grupy IPSTG

w czasie prezydencji Francji w drugiej połowie 2008 r. oraz prezydencji Czech i Szwecji w 2009 r. [EUPAN, 2009]. Celem procedury uznania jest: budowanie zaufania do organizacji, wskazanie podpowiedzi, jak lepiej wykorzystać model CAF w przyszłości lub inne modele jakości, wzrost przejrzystości organizacji na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Kolejnym istotnym aspektem procedury poświadczenia jakości zastosowania CAF jest skupienie się na zasadach takich jak: doskonałość, zorientowanie na wyniki, koncentracja na obywatelach/klientach, przywództwo i stałość celów, zarządzanie przez procesy i fakty, współuczestnictwo pracowników, stałe doskonalenie i innowacyjność, wzajemnie korzystne partnerstwo i odpowiedzialność społeczna organizacji.

Po przejściu procedury poświadczenia jakości zastosowania organizacja (urząd) otrzymuje *ECU label* (etykietę ECU – *Effective CAF User*). *CAF Recognition Procedura* prowadzi do uzyskania *label of Effective CAF User* (ECU – poświadczenie skutecznego użytkowania CAF) na dwa lata; nie jest ona uznaniem lub akredytacją doskonałości organizacji. *CAF Recognition Procedure* jest zbudowana w oparciu o trzy filary. Decyzja i odpowiedzialność za jej wdrożenie pozostają na poziomie krajowym danego członka UE [Thijs, Staes, 2009].

3. Model Planowania Rozwoju Instytucjonalnego

Podobnie jak CAF, także PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego) można traktować jako model realizujący koncepcję *Public Governance*. Świadczyć o tym mogą wyróżnione obszary zarządzania, jak również kryteria w tych obszarach. Dotyczy to zarówno poziomu gminy, powiatu, jak również województwa. W tab. 2 przedstawiono obszary i kryteria zarządzania jako przykład dla urzędu gminy.

Tabela 2. Elementy *Public Governance* w odniesieniu do zaktualizowanego w 2010 r. modelu Planowania Rozwoju Instytucjonalnego na przykładzie urzędu gminy (*Elements of the Public Governance in relation to the updated model in 2010, the Institutional Development Planning on the example of local government*)

Obszar zarządzania <i>Management area</i>	Kryterium zarządzania <i>The criterion for management</i>	Zasada <i>Principle</i>	Public Governance <i>Public Governance</i>
Przywództwo i strategia	Przywództwo	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Zarządzanie strategiczne	Skuteczność i efektywność	Efektywność
Zarządzanie zasobami i procesami	Zarządzanie finansowe	Otwartość i przejrzystość	Efektywność
	Zarządzanie mieniem	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Zarządzanie przestrzenne	Skuteczność i efektywność	Efektywność

	Zarządzanie technologiami informacyjnymi	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Zarządzanie procesami	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Zarządzanie projektami	Skuteczność i efektywność	Efektywność
Zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji	Planowanie, rekrutacja i selekcja	Równość praw i obowiązków	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	Motywowanie, ocena i awansowanie	Praworządność i uczciwość	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	Doskonalenie zawodowe	Skuteczność i efektywność	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	Etyka	Praworządność i uczciwość	Etyka
Partnerstwo	Komunikacja społeczna i partnerstwo publiczno-społeczne	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci
	Partnerstwo publiczno-publiczne	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci
	Współpraca z przedsiębiorcami i partnerstwo publiczno-prywatne	Partycypacja społeczna i otwarcie na dialog	Sieci
Zarządzanie usługami publicznymi	Usługi administracyjne	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Usługi społeczne	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Usługi techniczne	Skuteczność i efektywność	Efektywność
	Wspieranie rozwoju gospodarczego	Innowacyjność i kompetencja	Efektywność
	Bezpieczeństwo publiczne	Praworządność i uczciwość	Etyka

Źródło: [Bober, 2010].

Zarówno CAF, jak i PRI to modele samooceny urzędów administracji publicznej, które wpisują się w koncepcję PG i mogą współtworzyć model PG. Ich związek z PG polega na tym, iż uwzględniają one zasady dobrego rządzenia (*good governance*), kładąc nacisk na charakterystyczne elementy PG. Do elementów tych na podstawie literatury można zaliczyć w odniesieniu do *The New Governance*: tworzenie sieci współpracy, partycypację społeczną, działania związane z propagowaniem etyki oraz e-administrację. W odniesieniu do *The New Public Management* (NPM) można natomiast wymienić zarządzanie zasobami ludzkimi, efektywność działań, zarządzanie jakością, zadowolenie klienta, benchmarking, partnerstwo publiczno-prywatne, wykorzystanie audytu czy zastosowanie outsourcingu.

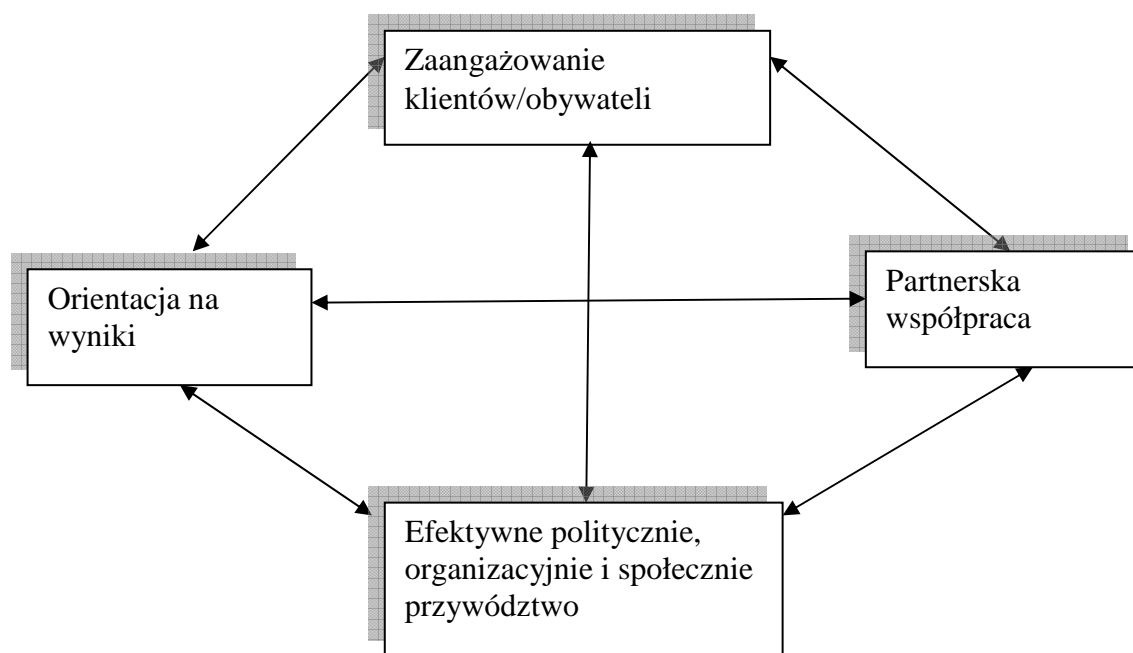
4. Propozycja modelu ewaluacji polityki publicznej

Analizując CAF oraz PRI, zwrócono uwagę, że ze względu na obszary będące w zakresie ich zainteresowania oraz możliwość przypisania zasad dobrego rządzenia można je traktować jako modele *Public Governance*. W ramach rozwoju wiedzy w obszarze zarządzania publicznego podjęto próbę przedstawienia modelu, który mógłby wskazać jeszcze inny kontekst postrzegania *Public Governance* oprócz CAF czy PRI [Osborne,

2010; Bovaird, Löffler, 2009]. Niezależnie zatem od omawianych wcześniej modeli proponuje się wykorzystać jako próbę budowy modelu *Public Governance* doświadczenia brytyjskiej organizacji Governance International. Stworzony przez tę organizację kwestionariusz badawczy (*The Governance Self-Assessment Test*) po pewnych modyfikacjach stał się kanwą kwestionariusza badawczego, czyli narzędzia wykorzystanego w przeprowadzonych badaniach. Propozycja Governance International zawiera cztery następujące kryteria:

1. Orientacja na wyniki Urzędu Miasta.
2. Partnerska współpraca.
3. Zaangażowanie klientów/obywateli.
4. Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo.

W oparciu o przytoczone kryteria zaproponowano model teoretyczny *Public Governance*.



Rysunek 1. Teoretyczny model *Public Governance* (*Theoretical model of the Public Governance*)

Źródło: opracowanie własne.

Pomiędzy zidentyfikowanymi kryteriami dostrzeżono wzajemne oddziaływania, sugerujące związki przyczynowo-skutkowe. Związki te mogłyby być przedmiotem dalszych badań w zakresie rozwoju *Public Governance*.

Kryteria są poszerzone o szczegółowe pytania. Podejmowana w nich problematyka dotyczy zarówno nurtu NPM, jak *The New Governance*. Zwraca się w nich uwagę na

efektywność w rozumieniu organizacyjnym, społecznym, politycznym, ale też na wyniki organizacji. Ponadto w proponowanych kryteriach podkreśla się tworzenie sieci poprzez partnerską współpracę oraz partycypację społeczną. Pytania te wpisują się zatem w koncepcję *Public Governance*. W oparciu o propozycje kryteriów wraz z pytaniami zaproponowano stosowny kwestionariusz badawczy, którego pierwszą część zaprezentowano w tab. 3.

Tabela 3. Kwestionariusz badawczy dotyczący stopnia wykorzystania *Public Governance* w oparciu o *Governance International (Questionnaire Research on Public Governance utilization on the basis of Governance International)*

Lp.	Kryteria <i>Criterion</i>
1.	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta
1.1.	W jakim stopniu polityka i usługi świadczone przez Urząd Miasta realizowane są przez cele i zadania zorientowane na wyniki?
1.2.	W jakim stopniu wyniki mogą być osiągnięte przez Urząd Miasta samodzielnie?
2.	Partnerska współpraca
2.1.	Dla tych wyników, które nie mogą być osiągnięte przez Urząd Miasta samodzielnie, w jakim stopniu Urząd Miasta zidentyfikował inne organizacje lub grupy, które są potrzebne do ich osiągnięcia?
2.2.	W jakim stopniu Urząd Miasta współpracuje z innymi organizacjami lub grupami, które odgrywają główną rolę w osiągnięciu tych wyników?
2.3.	W jakim stopniu Urząd Miasta udostępnia organizacjom, z którymi współpracuje bardzo blisko lub dość blisko, poniższe informacje?
a)	cele wynikowe dla urzędu
b)	szczegółowe cele wynikowe, np. dla wydziałów
c)	cele wydajnościowe w odniesieniu do pracowników urzędu
d)	wizja przyszłości (usług, grup klientów/obywateli)
e)	polityki, strategię miasta
f)	projekty
g)	budżet urzędu i miasta
h)	informacje dotyczące pracowników urzędu
2.4.	W jakim stopniu Urząd Miasta bierze pod uwagę opinię partnerów, na temat wyznawania następujących wartości i zasad?

a)	transparentność (przejrzystość)
b)	zachowanie uczciwe i sprawiedliwe (<i>fair</i>)
c)	angażowanie zainteresowanych stron (interesariuszy)
d)	równouprawnienie kobiet i mężczyzn
e)	zaufanie
2.5.	Patrząc na funkcjonowanie Urzędu Miasta, do jakiego stopnia wydziały/departamenty zachowują się, jakby wspólnie ponosiły odpowiedzialność za wdrożenie celów wynikowych?
3.	Zaangażowanie klientów/obywateli
3.1.	W jakim stopniu Urząd Miasta ocenia jakość życia (nie satysfakcję ze świadczonych usług) swoich klientów/obywateli?
3.2.	Jaki jest rodzaj zaangażowania, jaki Urząd Miasta wypracował ze swoimi klientami/obywatelami?
3.3.	W jakim stopniu informacje zwrotne (<i>feed-back</i>) przekazywane są klientom/obywatelom, z którymi Urząd Miasta współpracuje?
4.	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo
4.1.	W jakim stopniu kierownictwo z poziomu politycznego (prezydent, zastępcy prezydenta) w Urzędzie Miasta współpracuje z kierownictwem Urzędu (sekretarz miasta, skarbnik miasta, naczelnicy wydziałów) w nakreślaniu strategicznych kierunków (celów)?
4.2.	W jakim stopniu kierownictwo Urzędu Miasta daje strategiczny przykład partnerom (np. inne miasta, instytucje publiczne) w osiąganiu wspólnych wyników i celów?
4.3.	W jakim stopniu pracownicy Urzędu Miasta dają przykład innym pracownikom w organizacjach partnerskich w osiąganiu wspólnych wyników i celów?
4.4.	W jakim stopniu Urząd Miasta mobilizuje zasoby klientów/obywateli (i ich rodzin, przyjaciół, sąsiadów itp.), np. ofiarowany czas, pieniądze, działania?
4.5.	W jakim stopniu Urząd Miasta angażuje klientów/obywateli i ich sieci w zakresie planowania i projektowania usług, które im świadczy?
4.6.	W jakim stopniu Urząd Miasta angażuje klientów/obywateli i ich sieci w zakresie zarządzania lub dostarczania usług, które im świadczy?
4.7.	W jakim stopniu Urząd Miasta pyta klientów/obywateli, czy kieruje się następującymi wartościami i zasadami?
a)	transparentność (przejrzystość)
b)	zachowanie uczciwe i sprawiedliwe (<i>fair</i>)
c)	angażowanie zainteresowanych stron (interesariuszy)
d)	równouprawnienie kobiet i mężczyzn
e)	zaufanie
4.8.	W jakim stopniu Urząd Miasta wykorzystuje najlepsze praktyki (<i>best practices</i>), które są obecnie osiągalne w innych komórkach organizacyjnych urzędu?

4.9	W jakim stopniu Urząd Miasta wykorzystuje najlepsze praktyki (<i>best practices</i>), które są obecnie osiągalne w ramach partnerstwa i sieci?
4.10	W jakim stopniu Urząd Miasta wykorzystuje najlepsze praktyki (<i>best practices</i>), które są obecnie osiągalne np. regionalnie, krajowo, międzynarodowo?

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.governanceinternational.org.

Oprócz kryteriów i pytań *Governance International* do proponowanego kwestionariusza badawczego dodano pytania wynikające ze studiów literaturowych, specyfiki polskiej administracji publicznej oraz własnych doświadczeń autora. Stanowiły one część drugą kwestionariusza badawczego. Pytania te przyporządkowano do czterech wyróżnionych wcześniej kryteriów. Jednym z przykładów będących inspiracją do dołączenia pytań były badania przeprowadzone w 2009 r. w polskiej administracji publicznej. Ich wyniki zostały zawarte w raporcie [Urbaniak, Bohdziewicz, 2009], który był próbą zdiagnozowania potencjału administracji samorządowej w odniesieniu do różnych obszarów. Przyjęto następujące obszary:

- Zarządzanie strategiczne
- Zarządzanie finansowe
- Zarządzanie jakością
- Zarządzanie zasobami ludzkimi
- Satysfakcja mieszkańców z usług publicznych
- Efektywność usług publicznych
- Zinformatyzowanie urzędu
- Benchmarking
- Działania proetyczne i przeciwdziałanie korupcji
- Dostęp do informacji publicznej
- Współpraca z organizacjami pozarządowymi
- Jakość prawa kreowanego na szczeblu lokalnym.

Obszary te wpisują się w koncepcję *Public Governance*, tym bardziej że projekt został zrealizowany w ramach Priorytetu V – „Dobre rządzenie” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Realizując cel przedmiotowego opracowania, zaproponowano zatem wyodrębnienie określonych elementów wchodzących w skład w PG. Dokonano założeń odzwierciedlających szerokie rozumienie PG jako nurtu NPM oraz *The New Governance*, które prezentuje tab. 4.

Tabela 4. Propozycja elementów PG w odniesieniu do nurtów NPM oraz *The New Governance* (Proposed elements of PG in relation to currents of NPM and the New Governance)

Elementy Public Governance <i>Elements of the Public Governance</i>	
<i>New Public Management</i>	Zarządzanie jakością
	Zadowolenie klienta
	Efektywność – orientacja na wyniki
	Benchmarking
	Partnerstwo publiczno-prywatne
	Zarządzanie zasobami ludzkimi
	Audyt
	BIP
	Outsourcing
<i>The New Governance</i>	e-Administracja
	Sieci
	Partycypacja społeczna
	Etyka
	Przeciwdziałanie korupcji

Źródło: opracowanie własne.

Dokonując wyboru określonych elementów PG, przypisano do nich szczegółowe pytania uzupełniające. W przyszłości wydaje się konieczne bardziej precyzyjne zdefiniowanie elementów wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Tak zbudowany kwestionariusz badawczy stał się narzędziem próby oceny poziomu wykorzystania modelu *Public Governance* w terytorialnej administracji publicznej województwa śląskiego. Można przyjąć, że był to rodzaj ewaluacji prowadzonej polityki publicznej w zakresie koncepcji zarządzania urzędem terytorialnej administracji publicznej.

Tabela 5. Pytania do kwestionariusza badawczego określającego poziom wykorzystania modelu *Public Governance* (*Questions to test the questionnaire specifying the level of utilization of the Public Governance model*)

Lp.	Pytania szczegółowe <i>Specific questions</i>	Powiązanie z Governance International <i>Relationship with International Governance</i>	Public Governance <i>Public Governance</i>
1.	W jakim zakresie UM posiada dokumenty strategiczne określające planowany rozwój miasta?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Efektywność – orientacja na wyniki
2.	W jakim stopniu UM stosuje karty e-usług dla klientów?	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta	e-Administracja
3.	W jakim stopniu UM umożliwia składanie dokumentów drogą elektroniczną z podpisem elektronicznym?	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta	e-Administracja
4.	Jaki jest stopień wdrożenia systemu zarządzania w UM?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Zarządzanie jakością
5.	W jakim stopniu UM uczestniczy w weryfikacji swoich działań poprzez instytucje niezależne, takie jak np. akredytowane jednostki certyfikujące, kapituły przyznające nagrody?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Benchmarking
6.	W jakim stopniu badane jest zadowolenie klientów UM?	Zaangażowanie klientów/obywateli	Zadowolenie klienta
7.	W jakim stopniu załatwiane są skargi i wnioski klientów UM?	Zaangażowanie klientów/obywateli	Partycypacja społeczna
8.	W jakim stopniu UM korzysta ze środków UE w realizacji inwestycji oraz projektów szkoleniowych?	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta	Efektywność – orientacja na wyniki
9.	W jakim stopniu UM porównuje swoją działalność z innymi urzędami?	Partnerska współpraca	Benchmarking
10.	W jakim stopniu UM korzysta z partnerstwa publiczno-prywatnego?	Partnerska współpraca	Partnerstwo publiczno-prywatne
11.	W jakim stopniu UM wykorzystuje profile kompetencyjne do zarządzania personelem?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Zarządzanie zasobami ludzkimi
12.	W jakim stopniu UM upublicznia informacje o dokonywanych rekrutacjach?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Zarządzanie zasobami ludzkimi
13.	W jakim stopniu UM wykorzystuje audyt wewnętrzny do jego zarządzania?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Audyt
14.	W jakim stopniu BIP UM jest aktualny i przejrzysty?	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta	BIP
15.	W jakim stopniu przez UM wykorzystywany jest outsourcing?	Orientacja na wyniki Urzędu Miasta	Outsourcing
16.	W jakim stopniu UM uczestniczy i buduje sieci współpracy np. z miastami partnerskimi, instytucjami społecznymi, gospodarczymi?	Partnerska współpraca	Sieci
17.	W jakim stopniu UM współpracuje z organizacjami pozarządowymi?	Partnerska współpraca	Sieci
18.	W jakim stopniu UM przeciwdziała zjawiskom korupcyjnym?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Przeciwdziałanie korupcji
19.	W jakim stopniu działania UM są etyczne?	Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo	Etyka

Źródło: opracowanie własne.

5. Metodyka badania

W związku z realizacją celu badań zaproponowano przeprowadzenie badań ilościowych. Zdecydowano, że zaproponowany model PG zostanie poddany ocenie w badaniach w oparciu o wybraną grupę urzędów. Do oceny poziomu zastosowano metodę ekspertów. Posłużono się metodą doboru próby celowej z całej założonej populacji generalnej urzędów terytorialnej administracji publicznej, którą stanowią urzędy miast i gmin, starostwa powiatowe oraz urzędy marszałkowskie w województwie śląskim. Rozesłano kwestionariusz do wszystkich (19) powiatów grodzkich w województwie śląskim. Urzędy powiatów grodzkich województwa śląskiego wybrano, kierując się przede wszystkim tym, że działają na terenie jednej z największych aglomeracji w Polsce i świadczą usługi dla dużej grupy klientów/obywateli [www.stat.gov.pl]. Podjęto się próby weryfikacji hipotezy badawczej, że poziom wykorzystania modelu *Public Governance* w terytorialnej administracji publicznej województwa śląskiego jest niski.

Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety, w którym wykorzystano pięciostopniową skalę Likerta. Odnosząc się do tej skali, przyjęto ocenę stopnia wykorzystania *Public Governance*, którą zawiera tab. 6.

Tabela 6. Stopień wykorzystania Public Governace w odniesieniu do skali Likerta (*The utilization rate of the Public Governace in relation to point Likert scale*)

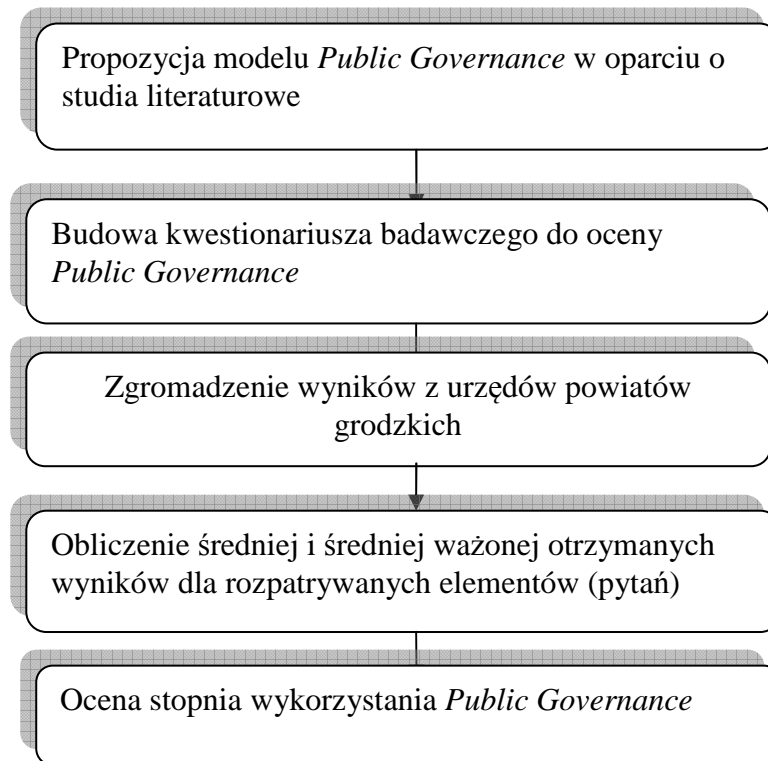
Skala Likerta <i>Likert scale</i>	Stopień wykorzystania Public Governace <i>The utilization rate of the Public Governace</i>
<1-2,5)	niski
<2,5- 4)	średni
<4-5)	wysoki

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowana skala umożliwiła dokonanie ewaluacji (oceny) stopnia wykorzystania przyjętego proponowanego modelu *Public Governance* w badanych urzędach terytorialnej administracji publicznej.

Kolejnym etapem procesu badawczego było przeprowadzenie obliczeń mających na celu podanie wartości średniej dla otrzymanych wyników z miast na prawach powiatu (tzw. powiatów grodzkich) w odniesieniu do każdego pytania zaproponowanego w ramach czterech kryteriów. Po obliczeniu średnich dla wszystkich badanych elementów (pytań szczegółowych) obliczono średnią ważoną. Wynik średniej ważonej przy przyjętych wcześniej założeniach co do modelu PG był podstawą do określenia poziomu

wykorzystania modelu *Public Governance* w terytorialnej administracji publicznej województwa śląskiego. Schemat postępowania w przeprowadzanych badaniach zawiera rys. 2.



Rysunek 2. Etapy przeprowadzonych badań (*Stages of studies*)

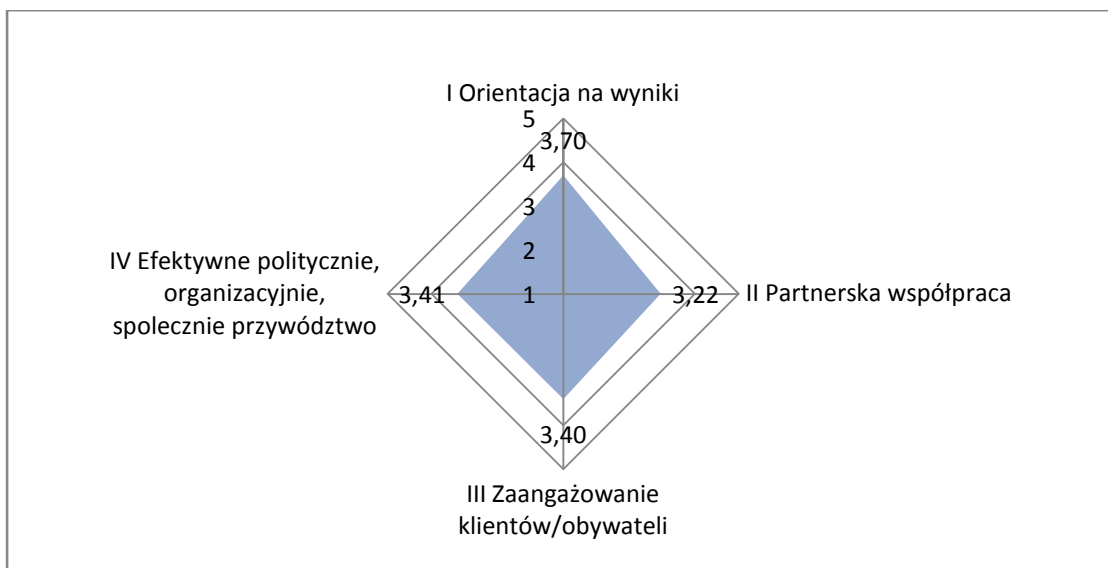
Źródło: opracowanie własne.

6. Wyniki badań

Podstawą gromadzenia danych w ramach prowadzonych badań był kwestionariusz ankiety. Badania przeprowadzono na przełomie września i października 2010 r. Kwestionariusz został wysłany do 19 urzędów miast na prawach powiatu w województwie śląskim. Wyniki otrzymano z 13 miast, co stanowiło 68% badanych respondentów. Urzędy tych miast stanowiły populację empiryczną, zatem sformułowane wnioski dotyczą tej właśnie populacji. Otrzymane wyniki zostały zaprezentowane w oparciu o cztery kryteria, które określono w modelu teoretycznym, a mianowicie:

1. Orientacja na wyniki Urzędu Miasta.
2. Partnerska współpraca.
3. Zaangażowanie klientów/obywateli.
4. Efektywne politycznie, organizacyjnie i społecznie przywództwo.

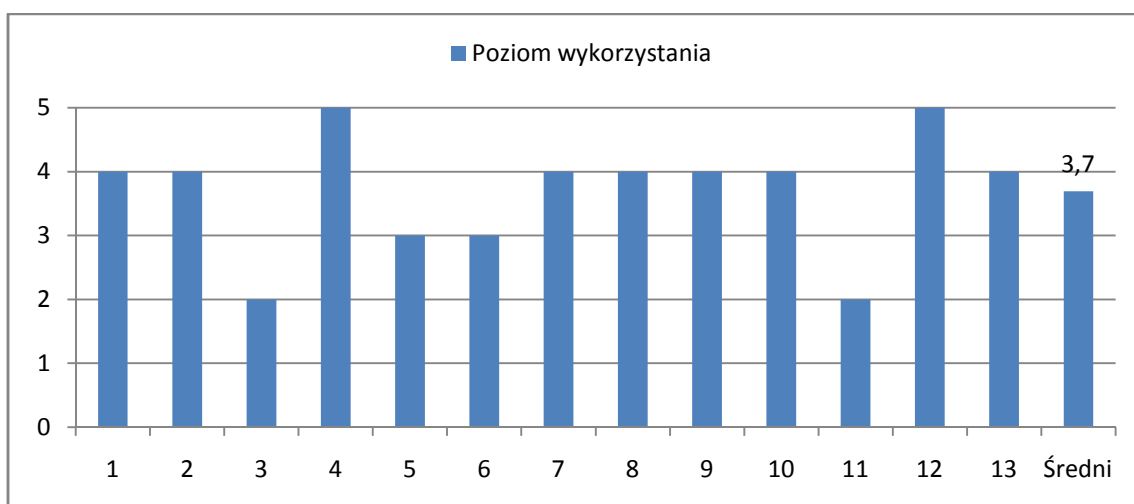
Rys. 3 przedstawia wyniki uzyskane w poszczególnych kryteriach.



Rysunek 3. Wyniki dla poszczególnych kryteriów w modelu *Public Governance* (Results for each criteria in the *Public Governance* model)

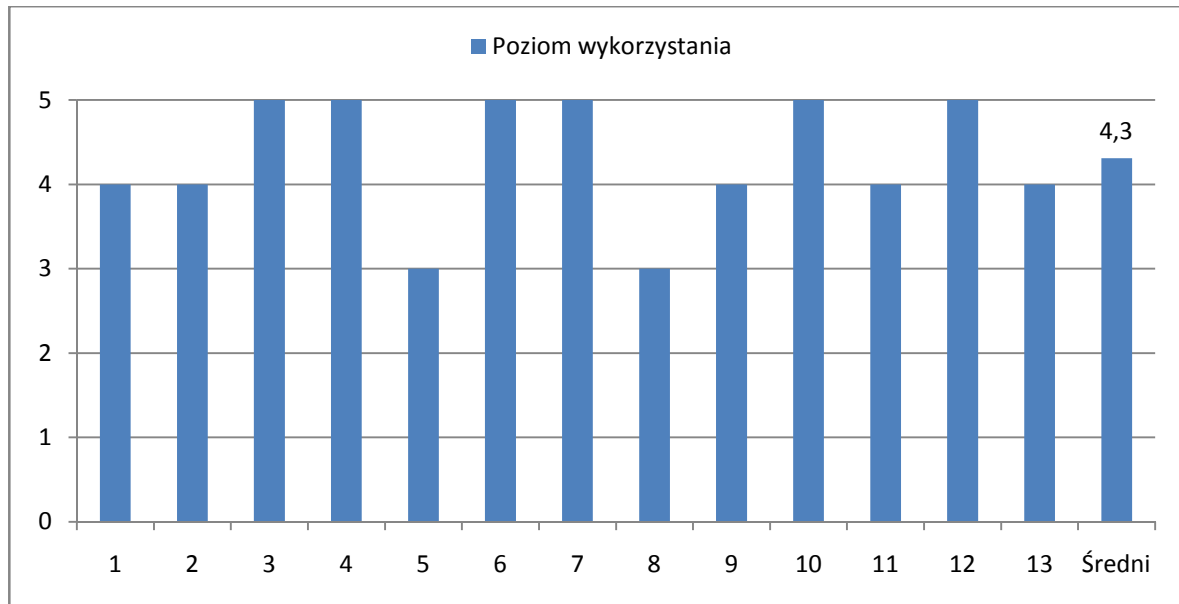
Źródło: opracowanie własne.

Otrzymany całościowy wynik 3,3 określił poziom wykorzystania modelu *Public Governance*. Obliczenie zostało przeprowadzone w oparciu o średnią ważoną z otrzymanych wyników poszczególnych urzędów miast na prawach powiatu. Wynik ten zatem uzasadnia odrzucenie przyjętej hipotezy, iż poziom wykorzystania modelu *Public Governance* w terytorialnej administracji publicznej województwa śląskiego na przykładzie miast na prawach powiatu jest niski. Poziom ten został określony bowiem jako średni, zgodnie z założeniami przyjętymi w tab. 6.



Rysunek 4. Wykorzystanie polityki i usług świadczonych przez Urząd Miasta przy zadaniach i celach zorientowanych na wyniki (Use the policies and services provided by the City at the tasks and goals-oriented results)

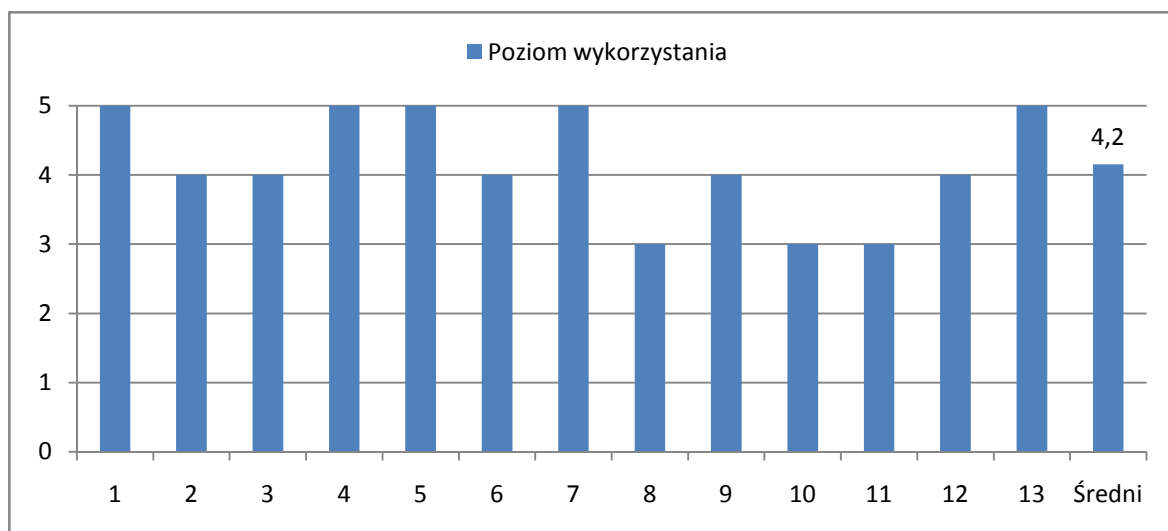
Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5. Poziom aktualności i przejrzystości BIP Urzędu Miasta (*The level of timeliness and transparency of the City of BIP*)

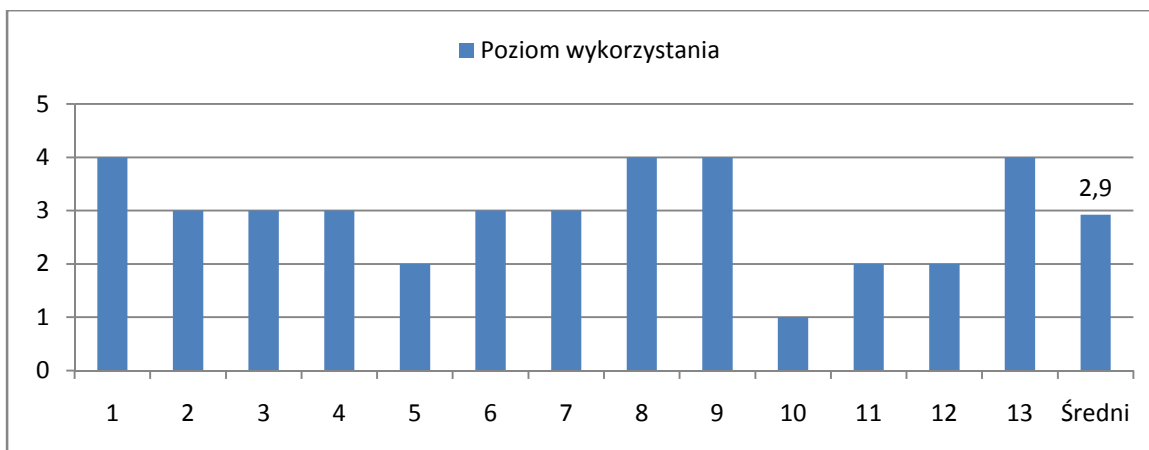
Źródło: opracowanie własne.

Przy kryterium orientacja na wyniki zwrócono uwagę na osiągnięte wyniki.. Przy przyjętych wcześniej założeniach przedstawione wyniki – średnio 3,7 – świadczą o średnim poziomie wykorzystania *Public Governance* w zakresie orientacji na wyniki. Dla zobrazowania całościowych wyników poniżej przedstawiono przykładowe wyniki szczegółowe.



Rysunek 6. Poziom udostępniania przez Urząd Miasta polityki i strategii miasta organizacjom, z którymi blisko współpracuje (*The level of provision by the City of policies, strategies, organizations of the city, with which it cooperates closely*)

Źródło: opracowanie własne.



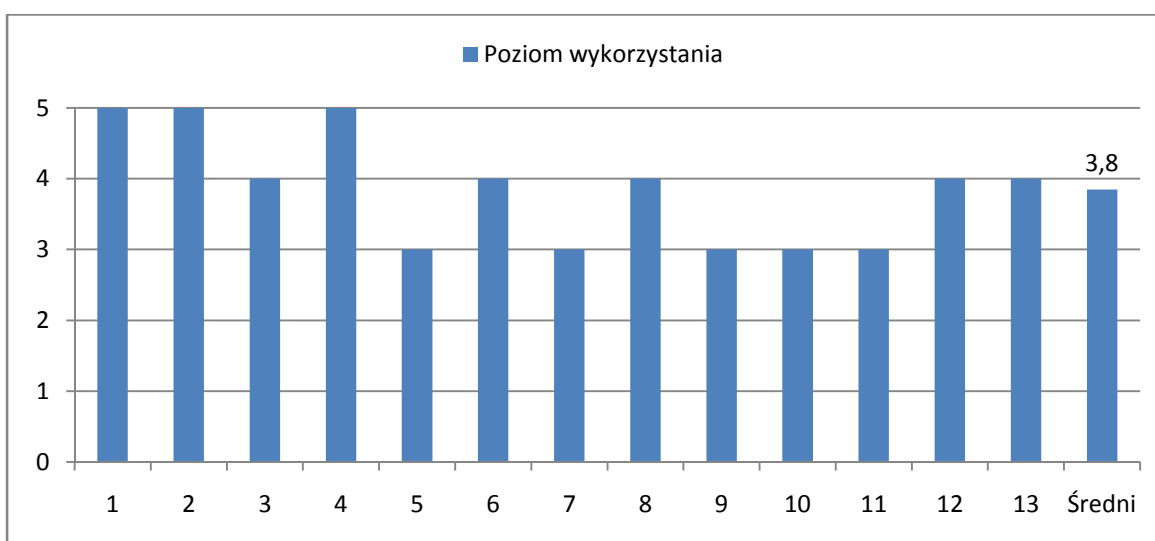
Rysunek 7. Poziom wykorzystania badań opinii partnerów w zakresie kierowania się zasadą zaangażowania zainteresowanych stron (*The use of opinion research partners in the management of the principle of stakeholder involvement*)

Źródło: opracowanie własne.

Przy kryterium partnerska współpraca wyniki zaprezentowano, kładąc nacisk na tworzenie sieci, które są jedną z domen zarządzania publicznego.

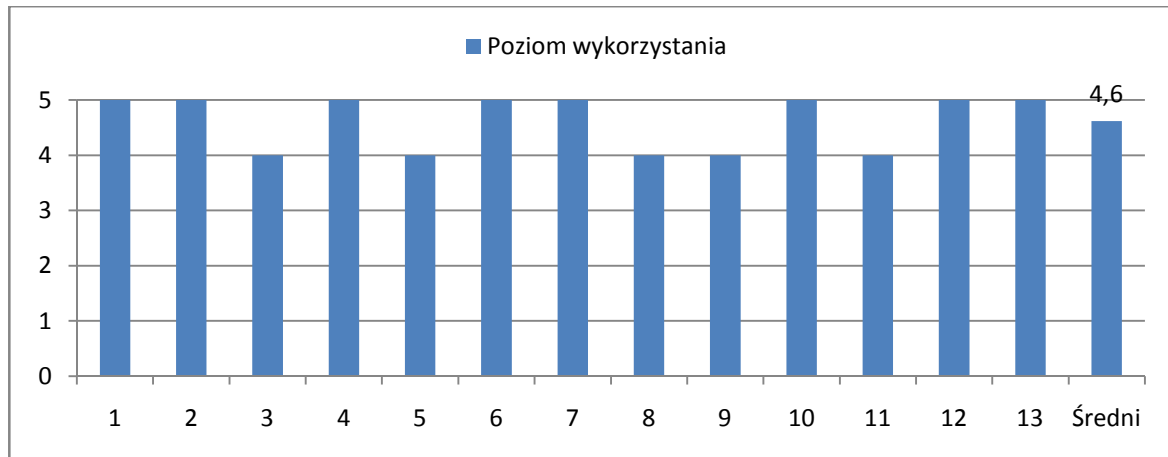
Wyniki przedstawione na wykresach świadczą o średnim poziomie wykorzystania *Public Governance* w zakresie współpracy partnerskiej (średnio 3,22). Trzeba jednak zaznaczyć, że niektóre wskaźniki (np. partnerstwo publiczno-prywatne) osiągnęły niski poziom.

Przy następnym kryterium zaprezentowano wyniki dotyczące poziomu zaangażowania klientów/obywateli w funkcjonowanie urzędu. Zwrócono uwagę na partycypację społeczną, której rola jest bardzo podkreślana w *Public Governance*.



Rysunek 8. Poziom wykorzystania przez Urząd Miasta badań zadowolenia klientów (*Level of use by the City Council customer satisfaction surveys*)

Źródło: opracowanie własne.

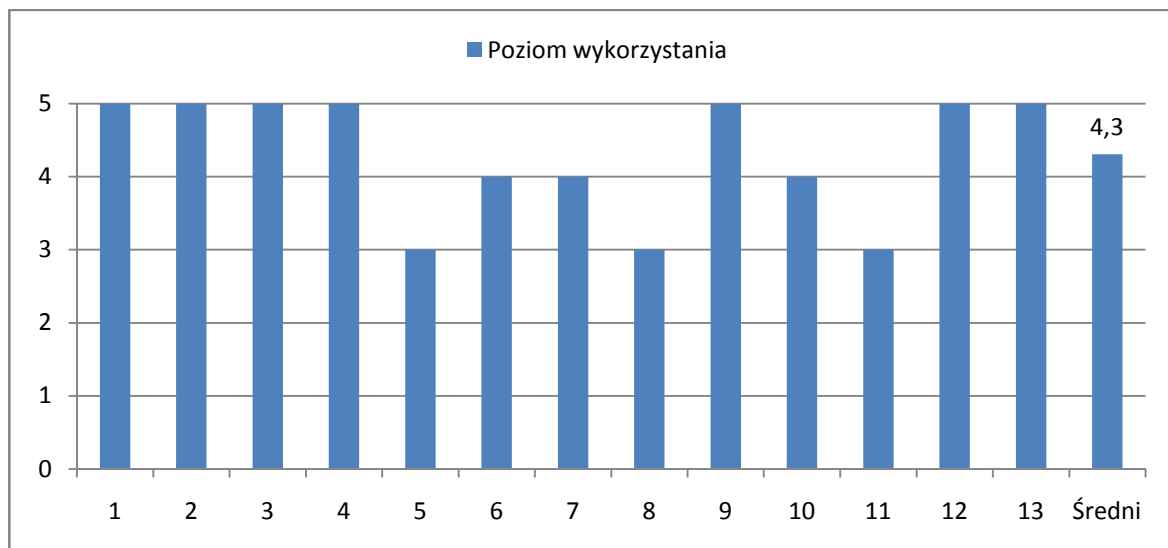


Rysunek 9. Poziom wykorzystania załatwiania skarg i wniosków klientów Urzędu Miasta
(*The use of the settlement of customer complaints and requests of the City*)

Źródło: opracowanie własne.

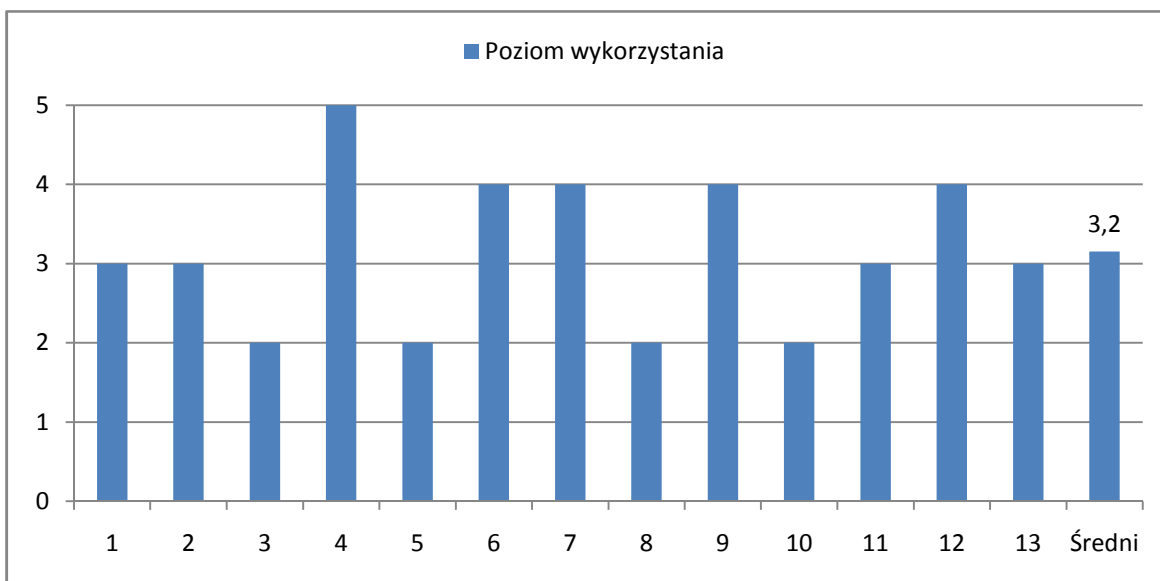
Przedstawione na analizowanych wykresach wyniki – średnio 3,40 – świadczą o średnim poziomie wykorzystania *Public Governance* w zakresie partycypacji społecznej. Można zwrócić uwagę na znaczny potencjał rozbudowy elementów PG w tym kryterium.

Kolejne kryterium dotyczy wyników związanych z przywództwem, analizowanym pod kątem aspektów politycznych, organizacyjnych oraz społecznych.



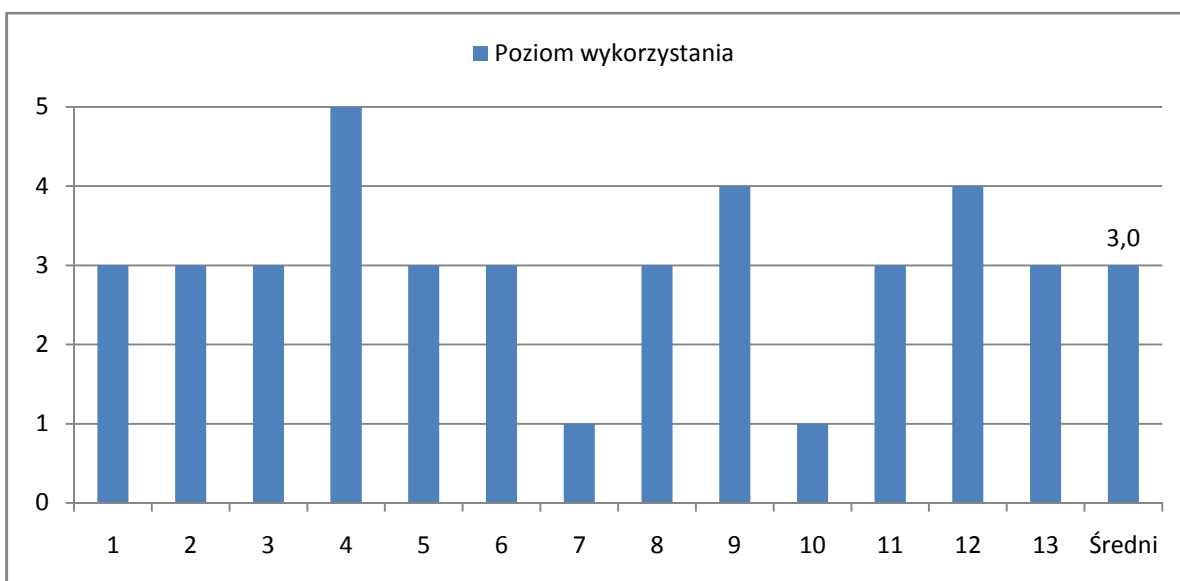
Rysunek 10. Poziom współpracy w Urzędzie Miasta między kierownictwem z poziomu politycznego a kierownictwem Urzędu w nakreślaniu strategicznych kierunków (celów) (*Level of use in the City of cooperation between management and the level of political leadership in the framing of the Office's strategic directions (goals)*)

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 11. Poziom wykorzystania najlepszych praktyk, które są obecnie osiągalne w ramach partnerstwa i sieci (*The use of best practices that are now achievable through partnerships and networks*)

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 12. Poziom wykorzystania najlepszych praktyk, które są obecnie osiągalne np. regionalnie, krajowo, międzynarodowo (*The use of best practices that are currently available such as regionally, nationally, internationally*)

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Otrzymane wyniki wskazują, że elementy *Public Governance* są wykorzystywane w urzędach w coraz większym stopniu. Trzeba jednak zaznaczyć, że uzyskane wyniki są wypadkową subiektywnych ocen respondentów. W celu ich uwiarygodnienia można przeprowadzić analizę zasobów internetowych, które zobiektywizują uzyskane wyniki.

Przyjęcie tych, a nie innych elementów do oceny poziomu PG jest sprawą do uzgodnienia. Model PG można uznać za taksonomiczny, otwarty na nowe elementy (czynniki).

Uzyskane wyniki skłaniają do jeszcze głębszej refleksji naukowej nad budową modelu PG oraz poziomem jego wykorzystania w urzędach terytorialnej administracji publicznej. Wyniki są też potwierdzeniem ewaluacji określonej polityki publicznej w badanych urzędach.

Próba budowy modelu *Public Governance* może pozwolić skuteczniej oceniać zarządzanie w urzędach terytorialnej administracji publicznej, uwzględniając nowe trendy w zarządzaniu publicznym. Implementacja modelu wspólnych standardów powinna być elementem kompleksowej strategii *good governance* w polskiej administracji publicznej.

Bibliografia

1. Bevir M., (2007), *Public Governance*, „Democratic Governance” vol. 4, SAGE Library of Political Science, SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
2. Bevir M., (2007), *Public Governance*, „Public Policy” vol. 3, SAGE Library of Political Science, SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
3. Bevir M., (2007), *Public Governance*, „Public Sector Reform”, vol. 2, SAGE Library of Political Science, SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
4. Bevir M., (2007), *Public Governance*, „Theories of Governance” vol. 1, SAGE Library of Political Science, SAGE Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.
5. Bober J., (2010), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego*, MSAP, Projekt: Podnoszenie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa.
6. Bovaird T., Löffler E. (ed.), (2009), *Public Management and Governance*, London, New York.
7. Bresser-Pereira L.C., (2007), *The Structural Public Governance Model*, „International Public Management Review, International Public Management Network”, vol. 8, iss. 1.
8. Czaputowicz J. (red.), (2008), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
9. EUPAN, (2009), *Effective CAF User Recognition brochure*.
10. Frączkiewicz-Wronka A., (2010), *Identyfikacja wyłaniających się kierunków badań w obszarze zarządzania publicznego*, „Przegląd Organizacji” nr 9.
11. Greener I., (2009), *Public Management. Critical text*, Palgrave Macmillan, New York, Basingstoke.
12. Hausner J., (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
13. Izdebski H., (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne” nr 1.
14. Grudzewski W., Hejduk I., Sankowska A., Wańtuchowicz M., (2010), *Sustainability w biznesie czyli przedsiębiorstwo przyszłości. Zmiany paradygmatów i koncepcji zarządzania*, Poltex, Warszawa.
15. Kamińska-Szmaj I. (red.), (2001), *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa.
16. Kieżun W., Ciborowski L., Wolejszo J. (red.), (2010), *Public Management 2010: prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych*, Wydział Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

17. Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., (2011), *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
18. Matczak. P, Koziarek, M. (red.), (2011), *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska. Raport końcowy z badań*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
19. *Model Wspólnej Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę. Jakość w administracji*, (2008), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny, Warszawa.
20. Osborne S. (ed.), (2010), *The New Public Governance*, Routledge, New York.
21. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Warszawa 2007.
22. Sudol S., Kożuch B., (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako subdyscyplinę*, [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa.
23. Thijs N., Staes P., (2009), *From Self-Assessment to External Feedback The CAF Recognition – Labelling Effective CAF Users*, [w:] K. Lisiecka, T. Papaj (red.), *Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną*, Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego i Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice.
24. Urbaniak B., Bohdziewicz P., (2009), *Raport końcowy opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ramach projektu pt. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”*, ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o. Kutno.
25. *Zarządzanie satysfakcją klienta. Europejski poradnik praktyka. Jakość w administracji*, (2008), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Unia Europejska Europejski Fundusz Społeczny, Warszawa.

Bibliografia elektroniczna

1. *Administracja musi stosować good governance*, (2008), [online], „Gazeta Samorządu i Administracji”, wydanie internetowe z dnia 27 października 2008 r. (nr 22/2008), [online], www.gsia.infor.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=44955, [14.10.2010].
2. www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx, [28.07.2011].
3. www.governanceinternational.org [14.10.2010].
4. www.mrr.gov.pl [10.06.2011].
5. www.stat.gov.pl [12.06.2011].

Streszczenie

W prezentowanym tekście podjęto problematykę zarządzania publicznego poprzez pryzmat *Public Governance*, potraktowanej jako koncepcja zarządzania w administracji publicznej, która w zależności od nurtu przyjmuje postać *New Public Management* lub *The New Governance*. Artykuł ma na celu próbę budowy oraz ewaluacji modelu *Public Governance* w polskiej administracji publicznej. Model teoretyczny urzeczywistnia założenia koncepcji *Public Governance*, kładąc nacisk na określone kryteria. Szczególnie uwzględniono w nim ewaluację jako formę poprawy jakości polityki publicznej w urzędach terytorialnej administracji publicznej. W artykule podjęto się weryfikacji hipotezy, iż poziom wykorzystania modelu *Public Governance* w terytorialnej administracji publicznej województwa śląskiego jest niski.

Słowa kluczowe: Public Governance, model, ewaluacja

Topic: Attempt to model construction and evaluation of Public Governance in the Polish public administration

Summary

The article deals with issues of public governance through the prism of Public Governance. Public Governance treated as a management concept in public administration, which depending on the current takes the form of New Public Management and the New Governance. Article aims to test construction and evaluation of the Public Governance model in the Polish public administration. Theoretical model embodies the concept of Public Governance foundation with an emphasis on certain criteria. Especially taking into account the evaluation as a form of improving the quality of public policy in the territorial offices of public administration. This article has been taken to verify the hypothesis: it is believed that the level of use of the Public Governance model of territorial government in Silesia is low.

Keywords: Public Governance, Model, Evaluation

Ewaluacja instytucji kultury – mit czy rzeczywistość?

Małgorzata Dąbrowska *

„Wymagania stawiane kulturze przez administrację są ze swej istoty heteronomiczne: bez względu na formę, jaką kultura przybierze, ma być ona sądzona według norm jej nieswoistych i niemających nic wspólnego z jakością przedmiotu, a za to wszystko wspólne z jakimś gatunkiem abstrakcyjnych standardów narzucanych z zewnątrz”.

Theodore W. Adorno

Wprowadzenie

Żyjemy w dobie coraz większych wątpliwości dotyczących ewaluacji w sektorze przemysłu i bankowości, podważania wiarygodności stosowanych metod, zwątpienia w uczciwość tych, którzy je stosują, w okresie gdy największe firmy audytorskie na świecie dają pozytywne rekomendacje firmom, które czeka niechybne bankructwo (przypadek Arthura Andersena i kolosa na glinianych nogach, spółki Enron). W czasie gdy oceny agencji ratingowych mają wyraźnie polityczny podtekst, a decydują one o losach państw i narodów, w chwili gdy po przejściu stress testów banki zdają się wymagać dokałalizowania i to ze środków publicznych, należałoby podchodzić do przedstawianych raportów, opinii i ekspertyz z większą ostrożnością niż dotychczas i sprawdzać ich zasadność w odniesieniu do spraw dotyczących całego społeczeństwa, a mianowicie formułowania strategii i implementacji polityk publicznych. Czy w naszym kraju, w którym NIK został pozbawiony dawnych kompetencji, a Ministerstwo do Spraw Korupcji okazało się być czystą fikcją, ktokolwiek obawia się kontroli i ewaluacji przez administrację wyższego szczebla? Czy istnieje realna współpraca pomiędzy jednostkami podległymi a ich zwierzchnikami, czy monitorowane są działania, które uzyskały wcześniej ich akceptację?

* dr Małgorzata Dąbrowska - Instytut Spraw Publicznych UJ

Instytucje kultury od wielu lat muszą odpierać zarzut małej skuteczności. Jest to problem tym bardziej poważny, że w gruncie rzeczy znikomy procent populacji deklaruje uczestnictwo w wydarzeniach artystycznych czy w ogóle jest nimi zainteresowany. W pewnym sensie, ujmując rzecz ze skrajnego punktu widzenia, finansowanie instytucji, z których nie korzysta większość obywateli, może wydawać się wręcz niedemokratyczne. Można posunąć się do twierdzenia, że w chwili gdy tylko niewielki procent Polaków przyznaje, iż korzysta z koncertów, wystaw i spektakli, nie ma uzasadnienia dla finansowania tego rodzaju przedsięwzięć. W jaki sposób odebrać ten fakt w dobie refleksji nad rentownością polityk publicznych? Czy za pieniądze większości można realizować potrzeby wąskiej grupy? Patrząc z tej perspektywy, można kwestionować nawet społeczny cel istnienia instytucji kultury.

Inną drażliwą kwestią jest stosunek nakładów do rezultatów. Warto w tym miejscu powołać się na paradoks Baumolla, który dotyczy całej sfery kultury – podczas gdy w produkcji przemysłowej wraz z postępującą automatyzacją i informatyzacją zmniejszają się koszty, w interesującym nas sektorze możemy zaobserwować odwrotne zjawisko – produkcja opery czy spektaklu jest coraz droższa. Do jej realizacji potrzebna jest określona liczba wykonawców, której w żaden sposób nie można zredukować, a koszty osobowe są coraz wyższe. Utratę konkurencyjności, uwarunkowaną samą istotą działalności instytucji kultury, można próbować rekompensować przez komercjalizację, a więc taki dobór repertuaru, który przyciągnie masowego widza. Jak wiadomo, na gruncie muzealnym analogiczną rolę pełnią tzw. wielkie wystawy, blockbusters, które pokazują hity (Picasso, pejzaż impresjonistyczny itd.) z równą skutecznością z jaką opery prezentują dzieła Pucciniego i Verdiego, zapewniając frekwencję, a więc i wpływy.

Ważnym niebezpieczeństwem jest zagrożenie związane z wtargnięciem kultury masowej i stałym obniżaniem poziomu spektaklu czy koncertu tak, aby zadowolić przeciętnego widza.

Gdyby jednak chcieć oceniać wspomniane instytucje jako miejsca, których misją jest przecież lansowanie nowych trendów w kulturze i uprzystępnianie szerokiej publiczności sztuki elitarnej, z pewnością musielibyśmy stwierdzić, że nie sprawdzają się w tej roli, a to przecież niebagatelny czynnik składający się na ewaluację. Nie bez powodu Obywatele Kultury, organizacja powstała na bazie protestu przeciwko pomysłom

zreformowania tego sektora ujętym w „Raporcie Hausnera”²⁰ [Hausner, 2009], uznała rozszerzenie edukacji kulturalnej za jeden ze swych zasadniczych postulatów. W ten sposób społeczeństwo dokonało oceny czy wręcz rewizji publicznej polityki edukacyjnej. Stwierdzono w jednoznaczny sposób, że nie jest ona zbyt wiele warta, a treści artystyczne są w niej praktycznie nieobecne. W efekcie podjęto szereg obywatelskich inicjatyw zmierzających do rozwinięcia wrażliwości estetycznej, kształtowania postawy otwarcia na współczesną twórczość, podniesienia poziomu świadomości w tym zakresie. Brak efektywności polityki publicznej skłonił do stworzenia alternatywnej oferty sektora non-profit, cechującej się lepszym dostosowaniem do realiów²¹.

Skuteczność instytucji kultury nie może być analizowana w oderwaniu od systemu edukacyjnego i obowiązującego stylu życia. Jak stwierdził na obradach Kongresu Kultury M. Zadara, „Naszego premiera i jego ministrów możemy zobaczyć przynajmniej raz w tygodniu na boisku, ale nigdy w teatrze czy w sali koncertowej”²². Brak troski o lansowanie pozytywnych wzorców, prowadzących do obecności kultury w życiu codziennym przekłada się w oczywisty, negatywny sposób na jakość polityki kulturalnej. Nieznajomość kodu, nieuznawanie sztuki za system wartości wpływający na kształtowanie poczucia wspólnoty i prestiż sprawiają, iż publiczność nie jest przygotowana do kontaktu z kulturą od strony merytorycznej. Nie postrzega jej też jako źródła przeżyć, atrakcyjnej formy spędzania wolnego czasu.

1. Przygotowanie do analizy strategicznej – specyfika marketingu mix w muzeum, analiza SWOT

Instytucje mające za zadanie prezentację i promocję sztuki muszą w swojej pracy na co dzień podejmować ciągle wyzwania i godzić rozmaite dylematy. Trzeba pamiętać też o tym, że klasyczne narzędzia przygotowujące do oceny strategii, takie jak powszechnie stosowana analiza SWOT czy marketing mix są na wstępie obarczone znaczącym błędem. Po pierwsze, tradycyjne pojęcia składające się na 4P zostają w domenie non-profit zastąpione o wiele bardziej adekwatnymi terminami – i tak produktem jest materialne dzieło, ale też usługa (może być nim również idea). Dystrybucja zostaje w naturalny

²⁰ Przed Kongresem Kultury w Krakowie w 2009 r. została przygotowana seria opracowań na temat różnych dziedzin kultury. Kluczową jej część stanowi „Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury”, który jest określany jako „Raport Hausnera”.

²¹ Centrum Aktywności Lokalnej, Forum Inicjatyw Obywatelskich „ę”, by wymienić najbardziej znane. Nie bez powodu Europejski Kongres Kultury, który odbył się w tym roku we Wrocławiu, uznał edukację kulturalną za przewodni temat obrad.

²² Wypowiedź M. Zadary z dnia 9 września 2009 r. na Kongresie Kultury Polskiej w Krakowie.

sposób przełożona na dostępność, a promocja na *public relations* – utrzymanie dobrego kontaktu z donatorami, sponsorami i społeczeństwem, kreowanie i podtrzymywanie dobrego wizerunku są bowiem ważniejsze niż tradycyjna reklama mająca przyciągnąć widzów.

Cena, ostatni termin z marketingu mix, to pojęcie złożone i trudne do jednoznacznego przełożenia – wiele usług jest świadczonych bezpłatnie. Nie można jednak mówić o braku kosztów, gdyż na wspomniany wyżej cel zostają wydane publiczne pieniądze. Równanie: cena = koszt społeczny jest prawdziwe również wtedy, gdy mówimy o częściowej lub pełnej odpłatności. Przy okazji warto nadmienić, iż wielu autorów odrzuca czynnik ceny przy ustalaniu opłaty za usługi w dziedzinie kultury. Wprost mówi się o tym, że muzeum powinno utrzymywać się nie z biletów, ale z produktów pochodnych. Orędownikiem tej idei jest Jean-Michel Tobelem, autor *La gratuité dans les musées*. W pomysłcie udostępnienia za darmo kolekcji muzealnych można odnaleźć echa niezwykle dziś modnej idei demokratyzacji dostępu do sztuki.

Należy zastanowić się również nad zasadnością stosowania analizy SWOT w klasycznej formie do oceny sytuacji instytucji kultury. Raz opublikowany dokument tego rodzaju staje się automatycznie niepodważalny, podczas gdy z klasyfikacją zawartych w nim faktów i zjawisk można dyskutować, zwłaszcza gdy niektóre czynniki można odbierać jednocześnie jako szanse i zagrożenia. Sztandarowym przykładem jest chociażby Internet, który z jednej strony stanowi konkurencję dla innych form spędzania wolnego czasu, a z drugiej pełni rolę narzędzia komunikacji pomiędzy organizacją a jej klientem, środka promocji oferty.

2. Kultura w rzeczywistości urzędniczej

W zakresie wypełniania zobowiązań zawartych w strategii rozwoju gminy czy województwa można wskazać wiele nieprecyzyjnych działań. Podobne zastrzeżenie można sformułować w odniesieniu do opracowań branżowych, określających planowaną ewolucję poszczególnych branż (np. Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2007–2014). Zadania przypisywane instytucjom są bowiem nieadekwatne do przydzielonych środków, a wiele ze sformułowanych postulatów ma charakter życzeniowy. W myśl ogólnie przyjętych zasad cele stosowane w strategii marketingowej powinny być mierzalne, weryfikowalne, określone w czasie.

Zależność od aktualnej konfiguracji politycznej odciska swoje piętno na rozwoju kultury, objawiając się ciężącymi nad nią ograniczeniami. Zmiany w rządzie implikują zmiany na kluczowych stanowiskach w Ministerstwie Kultury, ale także w pionie kultury we władzach regionalnych, co w naturalny sposób zakłóca ciągłość prowadzonej polityki. Dochodzi do przeorientowania polityki resortowej, znamionującej odejście od dotychczas obranej linii. Ten fakt implikuje zagrożenie, jeśli chodzi o realizację przyjętych zadań i priorytetów. Kwestia oceny, a tym samym rewaluacji, to zawsze problem zgodności z określoną strategią, która nigdy nie będzie obiektywna, ale stanie się rezultatem wyboru wśród różnych orientacji, a więc zawsze kwestią obrania określonej polityki. Pod tymi względami kultura nie odbiega znacząco od innych domen życia społecznego podlegających publicznemu finansowaniu.

Postrzeganie kultury jako fragmentu szeroko rozumianej sfery społecznej, którą trzeba stale wspierać materialnie, gdyż jest niezdolna do samodzielnego funkcjonowania, stanowi poważną barierę w jej rozwoju. Takie podejście odbija się negatywnie na zarządzaniu kulturą na szczeblu centralnym i samorządowym. Nie dostrzega się związku pomiędzy inwestycją w wykształcenie a budowaniem kapitału społecznego, kształtowaniem więzi na poziomie lokalnym.

Niezrozumienie roli kultury przenosi się na niedocenianie pozytywnych implikacji jej rozwoju dla gospodarki – rynku pracy, przemysłów kreatywnych, turystyki. Wydaje się, że to przede wszystkim powinno się wyjaśnić urzędnikom, którzy mają decydować o losach kultury. Pojawia się charakterystyczne rozdwojenie – teoretycznie decydenci zgadzają się z wcześniejszymi postulatami, a faktycznie traktują tę domenę z lekceważeniem. Dopóki będzie panowała rozbieżność, czy mówiąc wprost – hipokryzja, tak długo, jak w praktyce administracyjnej będą współistniały dwa dyskursy, oficjalny i rzeczywisty, nie uda się wypracować stosownych rozwiązań, zdolnych pobudzić rozwój, ani monitorować ich postępu.

Brak jasnej, klarownej polityki na poziomie centralnym i samorządowym utrudnia instytucjom kultury właściwe opracowanie strategii i pozycjonowanie, a to niebagatelny czynnik przy dokonywaniu ewaluacji. Inną ważną kwestią, na ogół pomijaną przy ocenie tych instytucji, jest stały brak środków, który sprawia, że wiele organizacji jest zorientowanych na przetrwanie, nie na rozwój, i wykorzystuje ułamkową część swoich możliwości. Razi bowiem nieadekwatność pomiędzy przydzielanymi środkami a założoną „misją cywilizacyjną” i oczekiwaniami administracji wyższego szczebla. Nawet jeśli

w aktualnej polemice akcent przesunął się z pozyskiwania środków na właściwe ich wykorzystanie, nie znaczy to wcale, że problem jest mniej poważny.

Nie mniej ciężącym ograniczeniem jest niedostosowanie polskiego systemu prawnego do innowacyjnych metod finansowania i zarządzania instytucjami kultury.

Nieuwzględnianie czynników zawartych w otoczeniu może prowadzić do wydania nieuzasadnionej oceny, tymczasem administracja publiczna preferuje sprawozdawczość jako podstawę ferowania wyroków i decydowania o przydzielaniu subwencji stanowiących rację bytu instytucji. Troska o wzrost efektywności administracji publicznej zamiast opracowaniem nowych rozwiązań owocuje wzrostem biurokracji, skutek jest więc odwrotny do zamierzonego. W dodatku nasza administracja nie wywodzi się z pnia pruskiego, weberowskiego, gdzie obowiązuje żelazna konsekwencja. W miejsce standaryzacji wprowadza niejednoznaczne kategorie. Opieranie się wyłącznie na zgodności z procedurami i równowadze bilansów (bez odnoszenia się do zasadności podjętych wydatków), brak nadzoru merytorycznego usprawiedliwiany niechęcią do ingerowania w kompetencje samodzielnej placówki kulturalnej stanowią oczywistą ucieczkę przed odpowiedzialnością ze strony organów nadzorczych.

3. Sprzeczność w ramach polityki marketingowej – rozbieżne cele definiowane w funkcji poszczególnych grup interesariuszy

Wiele działań podejmowanych przez instytucje kultury jest wyraźnie nakierowanych na władze zapewniające dotacje i decydujące o racji bytu tych instytucji. To szczególnie istotne w sytuacji silnej konkurencji – ograniczone środki i wielu ubiegających się o nie skłaniają do szczególnego dynamizmu na tym polu.

Przekaz kierowany do administracji publicznej nie musi wcale odpowiadać innej ważnej grupie, od której zależy finansowanie instytucji kultury, a mianowicie sponsorom. Wątpliwości budzi także komunikacja z tą tak ważną kategorią zainteresowanych – kontakt z darczyńcami jest systematycznie nawiązywany, gdy zmusza do tego poszukiwanie środków na realizację nowego wydarzenia artystycznego. W większości wypadków sponsorzy nie są jednak zapraszani na ważne uroczystości i wyróżniani poprzez przyznanie szczególnych przywilejów (np. bezpośredni kontakt z reżyserem czy kustoszem przy okazji uczestnictwa w imprezie, dodatkowe zajęcia mające charakter szczególnej oferty dla wąskiej grupy itd.).

Niekiedy dochodzi do konfliktu pomiędzy interesami sponsorów a potrzebami wolontariuszy, którzy świadczą nieodpłatnie pracę w interesie dobra ogólnego – trudno pogodzić różnie nakierowane polityki marketingowe.

Działania kierowane do widza, potencjalnego klienta stały się wreszcie przedmiotem zainteresowania osób kierujących placówkami kulturalnymi, w tym zakresie w całym sektorze publicznym można odnotować wyraźny postęp. W miejsce petenta pojawił się klient, satysfakcja widzów jest coraz częściej brana pod uwagę. Stosuje się segmentację publiczności po to, aby lepiej dostosować oferty do potrzeb konkretnych grup. Podnosi się wyraźnie ogólna jakość usług, na którą składa się nie tylko produkt podstawowy, ale także uprzejma i kompetentna obsługa, akcje zmierzające do poszerzenia produktu – oprowadzanie, lekcje teatralne, muzealne, warsztaty, wreszcie usługi komplementarne różnego rodzaju – księgarnia, sklepiki muzealne, gastronomia i kawiarnie.

Nic dziwnego, że instytucje, które zaangażowały się w tego rodzaju działania, są pozytywnie odbierane przez społeczeństwo, nawet jeśli jego członkowie nie korzystają bezpośrednio z proponowanych atrakcji. Wątpliwości rodzą się jednak wtedy, gdy komercjalizacja posuwa się zbyt daleko i godzi w integralność marki, a także wtedy, gdy konieczność wypracowania dodatkowych środków skłania do podejmowania działań niezgodnych z profilem jednostki – o ile zapobiegliwość w zdobywaniu nowej publiczności, wprowadzanie nowych atrakcji dla widza mogą tylko wprawiać w podziw, o tyle wynajmowanie pomieszczeń na konferencje czy studniówki przynosi straty, jeśli chodzi o kształtowanie wizerunku. Wzrost poziomu samofinansowania odbija się czkawką – władze publiczne, które udzielają dotacji, mogą się czuć usatysfakcjonowane zmniejszeniem zaangażowania środków, jednak nie można nie ulec wrażeniu, że traktują tego rodzaju inicjatywy z pewnym pobłażaniem.

W sposobie pozyskiwania dotacji liczy się bardziej *image* instytucji niż konkretna działalność rozliczana na podstawie sprawozdań. Można zauważyć pewną nierówność czy wręcz niesprawiedliwość w sposobie dzielenia pieniędzy publicznych pomiędzy poszczególne instytucje. Ważniejsze są *public relations* i raz wytworzony na podstawie subiektywnych kryteriów wizerunek niż konsekwentna praca. Istotniejsze jest stworzenie *lobby* niż realizacja ściśle wytyczonych celów, które mogą być zweryfikowane. Trudności potęguje fakt, że ewaluacja od strony marketingowej jest praktycznie rzecz biorąc niemożliwa ze względu na rozbieżność oczekiwań poszczególnych grup interesariuszy; nie można wybrać polityki, która naprawdę przystawałaby do rzeczywistości.

4. Czy tylko marketing? O czym zapominamy przy ocenie instytucji kultury? Instytucja kultury jako miejsce pracy

Zaskakuje natomiast inny fakt – coraz mniej uwagi poświęca się jakości wydarzeń kulturalnych, troska o ich promocję zastąpiła skutecznie refleksję nad ich poziomem merytorycznym. I tak, muzea odchodzą od swego głównego zadania, którym jest inwentaryzacja, katalogowanie i konserwacja zbiorów, organizacja wystaw i ich naukowe opracowanie. O wiele bardziej popłacają działania takie jak opracowanie tras dla osób niepełnosprawnych (możliwość pozyskania funduszy europejskich), organizowanie warsztatów (nawet jeśli skorzysta z nich znikoma liczba osób) czy hucznych wernisaży i spotkań dla prasy, wypełnianie czasu antenowego w mediach publicznych i komercyjnych. Najważniejsza stała się skuteczność działań autopromocyjnych, coraz większego znaczenia nabiera buzz marketing i tworzenie personalnych więzi z osobami spoza instytucji. Umiejętne budowanie reputacji opiera się na tworzeniu sieci relacji interpersonalnych. *Word of mouth* pozwala przekazać treści zarówno werbalne, jak i niewerbalne, tworząc wokół instytucji czy wydarzenia pozytywną aurę. W dodatku wpływanie na nieformalne przepływy informacji nie jest kosztowne, a przynosi ogromne korzyści wizerunkowe.

Wielką trudność stanowi ocenianie na bieżąco realizowanych strategii. Podejmujący decyzje mają ograniczony dostęp do informacji, złożoność sytuacji potęguje niejasność. Zgodnie z tezą H. Simona osoby na kierowniczych stanowiskach charakteryzują się „ograniczoną racjonalnością” (*bounded rationality*) [Simon, 1945].

W sytuacji gdy przedmiotem oceny jest dany rok budżetowy, nie sposób dostrzec wszystkich implikacji, z którymi wiąże się dane przedsięwzięcie. W projektach kulturalnych ważniejsze często są cele realizowane w perspektywie długofalowej, a nie krótkofalowej, potrzeba czasu, aby pewne idee mogły się zrealizować. I tak, akcje nakierowane na społeczność lokalną, podobnie zresztą jak ocena mieszkańców, mogą w pełni zostać ocenione dopiero po latach. Wyłącznie z perspektywy czasu można powiedzieć, na ile działania były skuteczne i w jaki sposób poruszyły wyobraźnię i wrażliwość mieszkańców.

Przystępując do oceny wydarzenia kulturalnego, nie należy zapominać o konkurencji, jaką stanowią inne formy spędzania wolnego czasu oraz trudnościach w dostosowaniu oferty do oczekiwań potencjalnych klientów. Nastawienie na rozrywkę masową zepsułoby wizerunek wielu placówek, z kolei bariera edukacyjna uniemożliwi korzystanie z wielu dóbr kultury osobom niewykształconym. W trudnej sytuacji jest widz

oczekujący wyjątkowej, wyrafinowanej oferty, która pojawia się w naszym kraju okazjonalnie. W wypadku występów na żywo z pewnością wielkie ograniczenie stanowią kwestie organizacyjne, wysokie gaże wykonawców, ale także brak odpowiedniej infrastruktury. W wielu dużych miastach alternatywą są albo małe sale, albo spektakle w plenerze. W oczywisty sposób odbija się to na cenie biletów.

Polska publiczność nie ma praktycznie rzecz biorąc okazji do tego, aby zobaczyć wystawy na światowym poziomie. Wysokie koszty ubezpieczenia i transportu, kłopoty z wypożyczeniem wartościowych prac poprzedzone długimi negocjacjami, konieczność odpowiedniej ochrony sprawiają, że mimo dotacji i wsparcia ze strony sponsorów tego rodzaju wydarzenia nie dochodzą do skutku. Te, które uda się zorganizować, powstają z inicjatywy współczesnych artystów albo są przekazywane „w pakiecie” przez obce placówki muzealne.

Oceniając frekwencję, trzeba więc mieć na uwadze to, co naprawdę możemy zaproponować, a w wielu wypadkach pozycje umieszczone w programie są odbierane jako nieatrakcyjne lub niedostępne cenowo. Analizując liczbę odwiedzających i recenzje w prasie, należy pamiętać o tym, że nie można stosować tych samych miar przy ocenie małej placówki muzealnej na polskiej prowincji i muzeum mającego status narodowego. Jak często widz może odwiedzić stałą wystawę w każdej z tych instytucji? Odpowiedź nie budzi wątpliwości i to przy największej staranności i fachowości ze strony dyrekcji i pracowników lokalnego muzeum.

Aby sprostać oczekiwaniom władz nadrzędnych, instytucje podejmują wysiłki zmierzające do przeprowadzenia modernizacji, próbują także zdobywać dodatkowe środki. Niestety gdy poprawia się wynik finansowy, psuje się wizerunek, pojawia się wspomniane wcześniej niebezpieczeństwo komercjalizacji. W trosce o dobro instytucji należy umiejętnie balansować pomiędzy budowaniem wizerunku w oparciu o środki marketingowe, niezwiązane z zasadniczą działalnością muzeum a tworzeniem wiarygodności naukowej, wystawienniczej.

Kwestią niezwykle rzadko poruszaną, a mającą istotny wpływ na sprawne działanie instytucji kultury, są relacje interpersonalne. Nie bez powodu do czterech elementów marketingu mix dodaje się piąty, niezwykle istotny czynnik – *people* – ludzi. W placówkach o profilu usługowym jakość bezpośredniego kontaktu z pracownikiem ma niezwykle silny wpływ na postrzeganie usług przez klienta. Ktoś źle przygotowany albo niezadowolony z oferowanych warunków zatrudnienia może skutecznie zniechęcić odwiedzających. Brak konsekwencji jest często spowodowany niewłaściwą komunikacją

wewnątrz instytucji, a tego rodzaju błędy powinny zostać skorygowane. Do weryfikacji można także użyć popularnej w sektorze handlowym metody *mystery shopping*, w której podstawiona osoba sprawdza jakość obsługi.

W większości instytucji kultury o pozycji pracowników nie decydują ani wykształcenie, ani zasługi. To ostatnie kryterium nie jest wartościowe, ponieważ wielu osób, które na to zasługują, nie dopuszcza się do realizacji bardziej ambitnych zadań. Decyduje klucz personalny, a wyrażając się bardziej precyzyjnie, dobre postrzeżenie przez dyrekcję, często w absolutnym oderwaniu od realnych kompetencji.

Sytuację komplikuje fakt, że w zasadzie większość osób jest zatrudniona poniżej swych kwalifikacji, co w naturalny sposób rodzi frustrację i pogłębia wzajemną rywalizację. Rzadko kiedy udaje się wypracować rozwiązania w grupie w oparciu o dyskusje i wspólne ustalenie stanowiska. Tego rodzaju model działania jest realizowany w wybranych placówkach, w tym w nowych instytucjach państwowych mających charakter agencji, zarządzanych według zasad menedżerskich. Przedsiębiorstwa działające na polu kultury i mające długą tradycję niechętnie stosują się do aktualnych metod pracy i współpracy. Nawet proces przekazywania informacji i wewnętrzna komunikacja ulegają zakłóceniu. Konflikty pogłębiają niskie wynagrodzenia, zupełnie nieadekwatne do włożonej pracy, stosowaniu klucza personalnych sympatii przy ustalaniu siatki płac, wreszcie korzystanie przez dyrekcję i bliskie jej grono osób z kontraktów menedżerskich dających pełną swobodę finansową.

Swego rodzaju panaceum na wewnętrzne problemy instytucji ma być szeroko lansowana koncepcja przywództwa. U jej podstawy znalazła się wiara w to, że dynamizm jednej osoby potrafi wyrównać braki organizacyjne, finansowe, marketingowe i sprawić, że w przeciągu krótkiego okresu czasu placówka kultury staje się miejscem często odwiedzanym, sprawnie zarządzanym i w dodatku mającym wysoki poziom samofinansowania. Przywództwo nie może być rozumiane jako sposób na wyjście poza zastane problemy i lansowanie rozwiązań zbawiennych, a więc nie weryfikowanych. Lider może sprawnie zarządzać instytucją dopiero wtedy, gdy istnieją zdrowe podstawy, na których opiera się jej działalność, wtedy dopiero interwencja człowieka obdarzonego własną wizją może przynieść spodziewane rezultaty. Organizacja musi wcześniej mieć opracowany program działania, procedury, metody współpracy, musi opierać się na silnym zespole złożonym z ludzi kompetentnych. Trzeba wiedzieć, w jakim zakresie z formalnego punktu widzenia rewolucja jest możliwa i łatwa do przeprowadzenia. W innym przypadku

uzależnianie funkcjonowania instytucji od inicjatywy lidera będzie naukową wersją cudotwórstwa.

Nie wspomina się o negatywnych stronach silnych osobowości – często sprawna praca w zespole jest zastąpiona dominacją, a u podwładnych wytwarza się syndrom wyuczonyj bezradności, polegający na przekonaniu, iż nie warto zgłaszać własnych pomysłów, gdyż decydujący głos i tak należy do dyrektora.

Inną sprzecznością, której musi stawić czoła dyrektor, jest odpowiedzialność za linię artystyczną i nieadekwatność przydzielonych środków. Wiele osób mających dość energii i kompetencji rezygnuje z kierowania instytucją kultury, nie chcąc narażać się na śmieszność. Trudno znaleźć się w sytuacji, gdy pieniędzy wystarczy na pensje dla zespołu, ale nie na realizację spektaklu.

Problemy pogłębiają niejasne zasady doboru pracowników, brak konkursów o jasno ustalonych kryteriach, w chwili gdy w wypadku ważnych stanowisk Minister Kultury ma prawo do zanegowania decyzji jury i wyznaczenia własnego kandydata (zdarza się, że o profilu zupełnie rozbieżnym z tym, który został określony w warunkach konkursu). W wielu instytucjach występuje konflikt pomiędzy dyrektorem i jego zastępcą, idealną sytuacją jest ta, w której istnieją dwa stanowiska – dyrektor finansowy i dyrektor programowy czy artystyczny, którzy nie wchodząc sobie wzajemnie w drogę pracują dla wspólnego dobra.

5. Problemy z ewaluacją – kto się boi Wirginii Woolf?

Potrzeba oceny i monitorowania bieżących działań sprawia, że refleksji nad ewaluacją instytucji kultury poświęca się coraz więcej uwagi. Poniżej omówiono najważniejsze narzędzia analizy.

1. Ewaluacja w kategorii wyniku finansowego – ważnym jej elementem jest samofinansowanie, ale także badanie za pomocą różnego rodzaju współczynników (np. frekwencja na pracownika, powierzchnia/liczba zwiedzających itd. [Prawelska-Skrzypek, 2003]). Tego rodzaju opracowanie może mieć charakter szkicowy, wstępny, gdyż nie można go rozpatrywać bez wymienionych w poprzednim zdaniu czynników.

2. Ewaluacja w kategorii frekwencji – umożliwia porównanie wyników instytucji na podstawie najłatwiej uzyskiwanych danych – sprzedaży biletów. Należy zwrócić uwagę na to, że spora ilość zaproszeń, darmowych biletów nie jest rejestrowana, a położenie

instytucji, ranga wydarzeń artystycznych lub jakość zbiorów warunkują zainteresowanie odwiedzających.

3. Ewaluacja na podstawie badania publiczności – w Polsce tego rodzaju analizy są z zasady prowadzone w instytucjach kultury, a więc wśród korzystających z usług podmiotów będących przedmiotem zainteresowania. Nie prowadzi się wywiadów z tymi, którzy nie odwiedzają sal koncertowych, muzeów czy scen teatralnych. A przecież warto zastanowić się nad tym, w jaki sposób zachęcić ich do zainteresowania się sztuką, a także sprawdzić, w jaki sposób postrzegają instytucje, do których nie uczęszczają. Istnieje również szeroka grupa nie-publiczności, która pomimo najlepszej polityki marketingowej i edukacyjnej nie skorzysta z oferty kulturalnej, a każdy wysiłek podjęty w tym kierunku jest zwykłą stratą czasu.

4. Ewaluacja w kategorii wizerunku. Problemy z oceną pojawiają się ze względu na brak jasnych kryteriów. Należy pamiętać o tym, że sprostanie oczekiwaniom różnych grup interesariuszy jest praktycznie rzecz biorąc niemożliwe. Powstaje kwestia lepszej alokacji zasobów – warto się np. zastanowić, co przyniesie lepszy rezultat – wzbudzenie zainteresowania mediów czy utrzymanie dobrych relacji z władzami finansującymi bieżące wydatki.

5. Ewaluacja w kategorii zgodności z procedurami (w praktyce dotyczy to prawidłowości dokonywania zamówień publicznych). Obok oceny zgodności finansowej z przyjętym wcześniej budżetem to najczęściej jedyna kontrola, jaką sprawują władze wyższego szczebla. Dla tych ostatnich sprawozdawczość stanowi rodzaj alibi, za którym można się ukryć.

6. Ewaluacja w kategorii wyników w zakresie działalności statutowej – najrzadziej brana pod uwagę przy ocenie instytucji kultury. Przeszkodą w jej stosowaniu jest brak jasnych kryteriów umożliwiających wiarygodną analizę realizowanych przedsięwzięć. Jest jednak rzeczą oczywistą, że teatr, który oferuje zaledwie dwie nienajlepsze premiery rocznie, muzeum, które nie organizuje wystaw i nie prowadzi działalności naukowej nie realizują misji, dla której zostały powołane do życia, co w naturalny sposób nasuwa refleksję na temat marnotrawienia publicznych pieniędzy.

7. Ewaluacja wykorzystania zasobów ludzkich, tradycyjnie pomijana przy wszelkich opracowaniach na temat instytucji kultury. Jak wspomniałam wyżej, już sam sposób zatrudniania personelu i przydzielania mu zadań jest źródłem istniejących patologii.

Wobec chwiejności stosowanych kryteriów władze publiczne i zarządzający instytucjami kultury poszukują zewnętrznych metod zarządzania, które pozwalają wypracować punkt odniesienia dla działalności tych instytucji.

Niezwykle popularne jest naśladowanie rozwiązań stworzonych i przetestowanych w innych krajach. Powstaje jednak pytanie, czy tzw. dobre praktyki można zastosować w odmiennym kontekście? Czy można przenosić przykłady amerykańskie, podczas gdy w naszym kraju istnieje zupełnie inne otoczenie, tło społeczne, tradycje, a przede wszystkim inne warunki finansowe i podatkowe? Trwające od trzech wieków zaangażowanie przedsiębiorstw, prywatnych sponsorów i pojedynczych osób w pracę na rzecz społeczności ma swoje źródło w spójnym systemie wartości stojącym u podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Nie chodzi o jednorazowe działanie, mające tymczasowy i instrumentalny charakter, które bez większego ryzyka przenieśliśmy na grunt polski. Istotny jest sposób postrzegania rzeczywistości, nakazujący jednostce myśleć w kategoriach wspólnego dobra, a to wymaga wyższego poziomu świadomości.

Dobre praktyki uczą, w jaki sposób realizować zakrojone na szeroką skalę projekty w oparciu o skromne środki i innowacyjny pomysł, z pewnością uczą odwagi i kreatywności, ale inicjatywa do ich podejmowania powinna pochodzić z dołu, z potrzeby serca łączącej wszystkich zatrudnionych w danej instytucji. Spośród wartych naśladowania wzorców największe szanse aplikacji mają rozwiązania w zakresie animacji, poszerzenia zasadniczej usługi w instytucjach kultury, komercjalizacji produktów pochodnych.

Powszechnym obecnie zabiegiem jest przeniesiony z klasycznego zarządzania benchmarking. Analiza porównawcza ma jednak wyraźne ograniczenia – jej przedmiotem powinny być rozwiązania z instytucji analogicznej skali i rangi. Z czym ma się porównywać Opera Narodowa – czy z Metropolitan, czy z Operą Paryską (ale przecież to inny zespół, prestiż, środki, możliwość pozyskania sponsorów)?

Warto też zwrócić uwagę na ustanie zachwyty nad prężną polityką marketingową największych muzeów na świecie. Podobna uwaga odnosi się do innych placówek kultury, które postawiły na kreowanie własnej marki w oparciu o rozdmuchaną promocję. Próba nadmiernej komercjalizacji Metropolitan Museum przez zarządcę – menedżera T. Krensa spotkała się z ostrym sprzeciwem Rady Powierniczej i doprowadziła do zwolnienia dyrektora, który z wielkim sukcesem stosował dotąd pryncypia gospodarki neoliberalnej, a pozytywne opinie ukazujące się w mediach pozwalały mu stworzyć wrażenie, że jest nowym guru zarządzania muzeami.

Warto odnotować także inne wydarzenie. O ile przenoszenie części zbiorów Luwru na francuską prowincję i tworzenie „filii” tej prestiżowej instytucji nie budziło wątpliwości, o tyle eksport francuskiego dziedzictwa narodowego do Abu-Dabi i pobieranie opłat za pożyczanie dzieł z Luwru wraz z opłatą koncesyjną za używanie marki muzeum został odczytany jako nieetyczny, sprzeczny z misją kolekcji publicznej, mającej w dodatku charakter zbiorów narodowych.

Plagą, która opanowała zarządzanie kulturą postrzegane w kategoriach ewaluacji, jest wiara w zdolności ekspertów. Powszechnie uważa się, że są oni niejako „z urzędu” zdolni prawidłowo diagnozować istniejące problemy i pozwala się im narzucać rozwiązania, mające często charakter zabójczej wręcz kuracji. Osoba obdarzona wyjątkowym zaufaniem administracji publicznej dokonuje wyboru spośród przedstawionych faktów i dokumentów, interpretują je subiektywnie i nie biorąc odpowiedzialności za ferowane wyroki. Pojawia się najczęściej wtedy, gdy sytuacja jest trudna do rozpoznania, a kondycja danego podmiotu jest niemal krytyczna (w ten sposób łatwiej pogodzić się z ewentualnymi stratami). Pozycja eksperta to w pewnym sensie funkcja honorowa, mało kto jednak zadaje sobie pytanie, czy nie został on obdarzony przesadnym zaufaniem i czy posiada realne kompetencje i doświadczenie pozwalające zdecydować o wyborze strategii. Mówiąc wprost – kto ocenia biegłych? Zdanie się na ich opinię jest kolejnym przykładem nadmiernej wiary osób pragnących zakłść rzeczywistość.

Taka sytuacja miała miejsce w jednym z muzeów. Zbyt duże pole swobody przydzielone menedżerom, brak jakiegokolwiek krytycyzmu przy ocenie podjętych przez nich decyzji, brak konsultacji ze środowiskiem i z pracownikami, współodpowiedzialnymi przecież za kształt i losy instytucji, mogą mieć katastrofalne skutki. Nie bez znaczenia dla losów koncepcji, które miał wprowadzić dyrektor, pozostał zmasowany opór zatrudnionych muzealników, kustoszy i konserwatorów. Widmo zwolnień i wprowadzenia samozatrudnienia zmusiły do szybkiej reakcji nawet najbardziej pasywnych. Skorzystano z nowych technologii – w Internecie ukazywały się regularnie odcinki bloga noszącego sugestywną nazwę „Upiór w muzeum”. Przeorientowanie programowe czcigodnej, opierającej się na długiej tradycji instytucji stanowiło także przedmiot kontrowersji – powstała z inicjatywy dyrektora wystawa „Ars homo erotica” nie szokowałyaby w Centrum Sztuki Współczesnej, mającym charakter eksperymentalny, natomiast budziła zrozumiałą opór w placówce mającej charakter narodowej. Problem słabej komunikacji pomiędzy dyrektorem a pracownikami nabrał szczególnego znaczenia w kontekście konfliktu

między dyrektorem a Radą Powierniczą²³, która pozornie do pewnego momentu akceptowała jego posunięcia.

Co można powiedzieć o bieżącym monitorowaniu instytucji kultury w sytuacji, gdy po roku dyrektorowania P. Piotrowskiego Muzeum Narodowe w Warszawie, oddłużone w chwili objęcia przez niego stanowiska, ma zaległości finansowe sięgające pięciu milionów złotych? Czy autonomia dyrektora-menedżera już wcześniej nie powinna była zostać ograniczona? Dlaczego nie zauważono symptomów zbliżającej się katastrofy?

W jaki sposób zareagować na „Komiks o Chopinie”, który przeszedł wszystkie wymagane procedury i miał promować kulturę polską zagranicą? Skandaliczne, wulgarne treści nie wzbudziły niczyjej reakcji. Jeśli piecza i nadzór nad instytucją i nad programem prowadzony przez Ministerstwo okazują się być iluzoryczne, to w jaki sposób mają sprawować go władze samorządowe, mniej przygotowane do kontroli i monitoringu?

Można odnieść wrażenie, że brakuje specjalistów przygotowanych do oceny bieżącej pracy instytucji. W dobie macdonaldyzacji liczy się nie istota działalności, ale chwyt marketingowe, a może nie tyle marketingowe, co wizerunkowe. Nie bez powodu w dużych instytucjach kultury działy promocji i marketingu są liczniejsze niż działy merytoryczne, a otrzymanie w nich pracy wiąże się z większym prestiżem i godziwym wynagrodzeniem.

Instytucje kultury powinny we własnym, dobrze pojętym interesie oswoić się z monitorowaniem swych działań. Jak stwierdzają A. Haber i M. Szurlej „Budowanie relacji zaufania do ewaluacji powinno obejmować katalog działań, które mogą potencjalnie wnieść wkład w «odczarowanie» ewaluacji, czyli przewyciężenie poglądu o jej czysto kontrolnym, rozliczeniowym charakterze” [Haber, Szurlej, 2008, s. 98].

Podsumowanie

Jak dotąd nie wypracowano sprawnych narzędzi do ewaluacji instytucji kultury, zwłaszcza że brakuje jasnej strategii na poziomie centralnym i lokalnym, a ułomność innych polityk publicznych, w tym edukacyjnej, utrudnia recepcję sztuki. Wysokie koszty stałe, niewystarczalność środków do prowadzenia ambitnej działalności i sztywne ramy prawne sprawiają, że przy przyjęciu orientacji na przetrwanie, a nie na rozwój trudno w sposób wiarygodny ocenić bieżącą działalność tych instytucji.

²³ Rada Powiernicza to twór, który został wprowadzony na wzór zarządzania w instytucjach amerykańskich do nielicznych prestiżowych polskich instytucji kultury. Przekonanie o tym, że wpływowe osoby z kraju i z zagranicy poświęcą się reformie instytucji okazuje się być błędne.

Kontrola ze strony wyższych organów administracji publicznej ogranicza się do akceptacji planów finansowych, sprawozdań z działalności i stwierdzania zgodności z procedurami, niekiedy stosuje się metodę wskaźników, by określić relację nakładów do efektów. W żadnym wypadku nie dokonuje się korelacji pomiędzy działaniami podjętymi przez instytucje kultury. W większym stopniu doceniany jest sprawny marketing niż realizacja zadań statutowych, których jakość w ogóle nie jest brana pod uwagę.

Zdolność do stosowania dobrych praktyk, wiara w przywództwo, uciekanie się do opinii ekspertów bez weryfikacji ich kompetencji stanowią wybieg pozwalający uniknąć zderzenia się z rzeczywistymi problemami instytucji kultury.

Jedno jest pewne, należy promować rozwiązania, które w samej swojej istocie pozwalają na większą skuteczność – postępująca decentralizacja w dziedzinie kultury, kontraktualizacja zadań, tworzenie instytucji łączonych finansowanych przez wiele stopni administracji publicznej, partnerstwo publiczno-prywatne, pogłębienie współpracy z sektorem non-profit, szerokie rozumienie pojęcia kultury dopuszczające nowe praktyki artystyczne, powoływanie wyspecjalizowanych agencji odpowiedzialnych za rozwój określonych dyscyplin artystycznych to tylko niektóre z nich. Ich ewaluacja na podstawie konkretnych rezultatów będzie o wiele łatwiejsza.

Bibliografia

1. Bernstein J.M., (1991), *The Culture Industry: Selected Essays on Mass Culture by Theodore W. Adorno*, Routledge.
2. Głowacki J., Hausner J., Jakóbiak K., Markiel K., Mitus A., Żabiński M., (2009), *Raport o finansowaniu i zarządzaniu instytucjami kultury* [w:] *Raport o stanie kultury: wnioski i rekomendacje*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.
3. Haber A., Szurlej M. (red.), (2008), *Środowisko i warsztat ewaluacji pod redakcją*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
4. Praweńska-Skrzypek G., (2003), *Polityka kulturalna polskich samorządów*, WUJ, Kraków.
5. Simon H., (1945), *Administrative behaviour*, Macmillan, New York.

Bibliografia elektorniczna

1. Tobelem J.-M., *La gratuité dans les musées*, <http://www.louvrepour tous.fr/La-gratuite-des-musees-vue-par,241.html>, (dostęp, 27.08.2011)

Streszczenie

Aktualna refleksja wokół audytu i ewaluacji nie omija instytucji kultury. W dobie dążenia do większej skuteczności polityk publicznych i konieczności lepszego gospodarowania środkami problem oceny zarysowuje się ze szczególną ostrością. Brak środków oraz wewnętrzne problemy placówek kultury sprawiają, że władze uznają sprawozdawczość i zgodność z procedurami za jedyne kryterium ich oceny. Narzucanie benchmarkingu, dobrych praktyk i przywództwa nie może

zastąpić koniecznych zmian w zarządzaniu, komunikacji, marketingu, a przede wszystkim wysokiego poziomu merytorycznego, paradoksalnie pomijanego we wszelkich ewaluacjach.

Słowa kluczowe: ewaluacja, monitoring instytucji kultury, benchmarking, przywództwo

Are the cultural institutions submitted to real evaluation?

Summary

The actual reflection on the audit and evaluation should be concentrated on the elaboration of the tools helping the strategic planning and its monitoring. The constant lack of financial means after decentralization, the inner problems of cultural institutions (hieratic structure, bad communication, personal conflicts) don't allow to present the objective opinion on their work. The analysis of financial data and the accordance to procedures are the only criterion of performance applied by the Ministry of Culture and by local authorities. Good practices, benchmarking, leadership can't replace the dialogue about the goals, management, audience development and the application of high standards in the main field of activity.

Keywords: evaluation, monitoring, cultural institutions, leadership, benchmarking

Conditions in ensuring the quality of external audits of projects co-financed using european union funding

Elżbieta Izabela Szczepankiewicz *

Introduction

Ever since Poland joined the European Union investments in our country have been on the increase, both at the regional and local level. The development of many investment projects is contingent on their co-financing by the EU budget. The growing utilization of this funding, in particular in recent years, effectively aids the implementation of both the largest investment projects implemented by the public sector and smaller projects implemented by companies operating in the private sector. Both types of investment projects determine further development processes in Poland.

In order to obtain European Union funding for investment projects one must meet a number of formal conditions. One of these conditions is the commitment of each EU Member State to introduce obligatory financial control and audits of the EU funding used. The aforesaid obligation is part of the adopted (broadly understood) financial control over the use of funding from the Cohesion Fund (CF) and the structural funds, e.g. the European Social Fund (ESF), the European Regional Development Fund (ERDF), etc.

The financial control of projects is the basic type of control exercised under the control system for the EU aid awarded from EU funds implemented within particular programmes. Therefore, in order to be co-financed using EU funds each project must undergo a financial control in Poland. In case of larger investments an additional internal or external audit of the implemented project is required. The audit is aimed at demonstrating that the investment projects, the expenditure and the financial statements are correct and reliable.

The purpose of the present work is to discuss the conditions and principles of carrying out audits of projects co-financed using EU funding. The work presents an overview of the formal grounds for conducting external audits of projects. An attempt is

* Elżbieta Izabela Szczepankiewicz, PhD Department of Accounting, Poznań University of Economics

made at assessing whether the relevant regulations in force provide sufficient guidelines to external auditors to ensure high quality of audits. Moreover, the work discusses the practical aspects of project audits and the most common formal and substantive irregularities encountered during audits.

1. Formal conditions for carrying out audits of projects

As has already been mentioned, in case of larger investment projects an additional external audit of a project is the basis for obtaining co-financing. The beneficiary implementing the project is responsible for ensuring that the audit is carried out. It is also the beneficiary who is charged with the costs of the audit.

An external audit is obligatory for projects co-financed using resources obtained under particular programmes from the CF and from the structural funds, such as e.g. the ESF and the ERDF. An external audit of a project must be carried out if the project is implemented in accordance with the formal conditions specified in Table No. 1.

Table 1. Conditions for exercising external audits of projects co-financed using EU funding (Warunki prowadzenia audytu zewnętrznego projektów współfinansowanych ze środków unijnych)

Project co-financed under the (Projekt współfinansowany w ramach funduszy):	The condition for carrying out an external audit of a project (Warunek prowadzenia audytu zewnętrznego projektu)
Cohesion Fund (Fundusz Spójności)	A tendering entity which executes and performs agreements and which has not established an internal audit unit in its structure is obliged to hold an external audit.
Sectoral Operational Programme of Human Resources Development (SOPHRD) under the European Social Fund (Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich - SPORZL- w ramach środków z EFS)	Projects with the value of PLN 700 000 or more and projects implemented by one beneficiary, whose total value amounts to or is greater than PLN 1 000 000.
Integrated Regional Development Operational Programme (IRDOP) under the ERDF (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego - ZPORR - w ramach środków z EFRR)	Projects whose value depends on the Priority (within which they are implemented): <ul style="list-style-type: none"> • within Priority I – over PLN 32 500; • within Priority II – PLN 750 000 or more, or a total amount of PLN 1 000 000 or more for projects implemented by one beneficiary. • within Priority III (with the exception of the “Micro-entrepreneurship” action) the total amount of PLN 30 000 000 or more for one or several projects
Sectoral Operational Programme Transport (SOPT) under the CF (Sektorowy Program Operacyjny Transport - SPOT -w ramach FS)	A beneficiary that is not a public finance sector entity is obliged to exercise an external audit of a project in each year of the funding agreement.

Source: Own work based on the specific regulations governing the funds.

The main goals of both the internal and external audit of a project meeting the requirements specified in Table 1 are:

- assessment of eligibility of expenditure connected with the implementation of the project,
- assessment of the effectiveness of the project management and control mechanisms,
- assessment of correctness and reliability of financial reporting connected with the project.

Should the European Union funding be inappropriately exploited, the sanctions imposed shall include the obligation to repay the relevant portion of the obtained funding (along with the interest accrued) and exclusion from the list of prospective beneficiaries.

2. Formal grounds for exercising project audits

Audits of projects co-financed using resources from the CF and the structural funds are exercised on the basis of regulations issued by the European Commission as well as the national legislation. It should be noted that currently there are no universally applicable, detailed legal acts governing the audits of EU co-financed projects. So far only the regulations both Polish [the National Development Plan, 2004, 2006, and ordinances of particular ministers establishing the implementation of resources from the CF and the structural funds] and European [the Commission Regulation (EC) e.g.: No 1159/2000, 448/2004, 1828/2006, No 1083/2006, No 1080/2006], which govern the ways of using EU funds have been released.

The said regulations are very general and do not contain any detailed provisions concerning the audits of the projects co-financed using EU funding and the operational programmes. Moreover, in particular UE Member States the authorities managing operational programmes have issued general guidelines for financial controls and audits of EU funds. However, through their guidelines the managing authorities refer external auditors to international and national auditing standards.

The basic rules of external auditing, on the other hand, follow from the International Standards on Auditing (IAS) [Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości 2009, 2010] and the National Standards on Auditing (NAS) [Uchwała nr 1608/38/2010]. The said regulations, however, do not lay down the detailed rules of auditing projects co-financed using EU funding. As regards the IAS, the standards which are most helpful in examining projects co-finances using EU funding include:

- IAS No. 230 – Documentation,
- IAS No. 500 – 505 concerning audit evidence,
- IAS No. 300 – 330 concerning risk assessment,
- IAS No. 610 – Using the work of Internal Auditors,
- IAS No. 800 – Auditor’s Report on Special Purpose Audit Engagements,
- International Standard on Assurance Engagements No. 3000 - Assurance Engagements Other than Audits or Reviews of Historical Financial Information,
- International Standard on Related Services No. 4400 - Engagements to Perform Agreed-upon Procedures Regarding Financial Information.

As for national standards, the provisions of the auditing standards issued by the National Council of Statutory Auditors in 2010 are particularly helpful when it comes to auditing projects co-financed using EU funds. The National Auditing Standard No. 1 – General principles of auditing financial statements contains, inter alia, the guidelines for preparing auditor’s opinions and audit reports, while the National Auditing Standard No. 3 – General Principles of Auditing Financial Statements/Consolidated Financial Statements and Delivering Other Certifying Services discusses, inter alia, the issues related to the execution of agreements for the delivery of certifying services by an external auditor. The NAS-regulations, however, do not lay down the detailed rules of auditing projects co-financed using EU funding.

3. Examination of project documentation

The guidelines developed by the institutions managing EU funding within particular operational programmes specify the scope of audits of the projects co-financed using EU funding. The subject-matter of both the external project audits includes, but is not limited to:

- determining whether the beneficiary is implementing the project in accordance with the funding agreement and the law in force,
- verifying the principles of promoting and advertising the project,
- verifying whether the funding for the implementation of the project is received on schedule and whether the amounts received are full,

- examining the way in which the beneficiary accounts for and transfers the funding for the implementation of the project to service providers and suppliers,
- assessing the beneficiary's internal control system,
- testing the defined internal controls as regards their effectiveness, adequacy and continuity (finding out whether the beneficiary's management exercises controls aimed at ensuring that the funding is properly spent),
- assessing risk management with respect to the improper use of funding,
- verifying approval procedures as well as eligibility and adequate documentation of expenditure and its recognition in an separate bank account listed in the beneficiary's chart of accounts,
- verifying whether the beneficiary maintains the so-called auditing trail with respect to finances and accounting,
- assessing whether the tender procedure was correct (if it pertains to a given project),
- comparing the beneficiary's payment applications with the sections of the account books which pertain to the project,
- assessing the project implementation report, in particular with respect to the fulfilment of the adopted project objectives,
- verifying the credibility of reports on project implementation submitted by the beneficiary through verifying and confirming the delivery of works and services ordered within a given project,
- verifying the way of supervising the project (meeting the project's objectives) and reporting on progress in project implementation,
- verifying whether the beneficiary has implemented the recommendations from previous audits and remedied the irregularities discovered (if any),
- examining the way of archiving project documentation.

External audits consist of three stages: pre-audit activities; audit proper (which is aimed at verifying the documentation and collecting information by way of tests and meetings with the management and staff of the audited entity) and final activities (preparing the report and the auditor's opinion).

3.1. Pre-audit activities

Prior to examining the project the auditor informs the manager of the audited entity about the plan to carry out an audit, its subject-matter and scope and discusses the organizational and technical aspects of the audit. If necessary, the auditor notifies other institutions involved in the implementation of the project of the audit. At this stage the auditor must be provided with project documentation, agreements, interim reports or the final report and the application for funding. The auditor presents the schedule of the audit, taking into consideration the size of the audited entity, the size of the project, the value of EU funding involved in the project, the risk level, audits in other entities involved in the project, etc. Next the auditor selects the sample of final beneficiaries for auditing (if there are any) and chooses auditing methods and tools (checklists, test descriptions, etc.). The auditor prepares the programme of the auditing task, which, first and foremost, specifies the method of auditing accounts and indicates the areas of project implementation and the related risks.

The auditor conducts a preliminary review of the funding agreement and the application filed and determines the persons responsible for implementing the project for the beneficiary's part. Subsequently, the auditor determines the objective of the project, the area of operation and the project completion date. The auditor should also determine whether the project had been subject to previous external controls exercised e.g. by a management or intermediate institution.

3.2. Audit of the project content

In principle, audits of projects co-financed using EU funding are composed of two parts. The first part consists in the examination of the project with respect to its content, while the second part is the financial and accounting audit of the project.

The audit of the project content begins with a detailed analysis of the funding agreement, and in particular of all the amendments thereto. The auditor should establish what stages and undertakings have been completed. The next step is to verify whether the actions of the beneficiary were fully consistent with the description of the project and the schedule of works and expenditures as included in the application for EU funding.

The auditor verifies whether the project implementation rates, as indicated by the beneficiary in the final report, have been achieved. The eligibility of expenditure – the meeting of specific requirements by expenditure incurred in the course of project actions or

operations, i.e. compliance with the requirements of the Fund from which the aid would be paid out, and consistency of the planned actions or operations with the approved operational programme, are of crucial importance in an audit, and condition the reimbursement.

The content-related part of the audit also consists in comparing the categories of eligible expenditure, as indicated in the application for funding, with the amounts presented in the beneficiary's account books. The examination of eligibility of expenditure consists in verifying project documentation, and in particular in establishing whether the actions set out in the application for funding were actually taken. The auditor determines whether the expenditure demonstrated in project documents was actually incurred. He or she examines the way of documenting eligible expenditure and its recognition in the bank account listed in the beneficiary's chart of accounts. Next the auditor determines whether the amounts specified in the application for funding are consistent with the entries in the accounts broken down by particular amounts.

For each category of eligible expenditure as set out in the funding application the auditor must determine the amount of eligible expenditure in accordance with: the application for funding, the payment application, the accounting records and the final report on the implementation of the project.

In the content-related part of the audit the inventory is taken of the fixed assets (investments) financed using project resources. The auditor should also find out whether the beneficiary is in possession of:

- property insurance against theft with burglary and robbery,
- property insurance against fire and other fortuitous events,
- civil liability insurance,
- electronic equipment insurance against material damage.

In some projects the auditor should also determine whether the final beneficiaries have actually benefited from such forms of support. Direct interviews with participants – the final beneficiaries – are an important form of auditing. Through an interview the auditor determines whether the funding was properly used and transferred to the right persons.

The next step in the audit should concentrate on the information and publicity measures and the performance of contracts by the beneficiary of the EU funding.

3.3. Audit of information and publicity measures

Under one of the provisions of the funding agreement the beneficiary is obliged to carry out publicity measures aimed at informing the public of the fact that the project is co-financed using EU funding. The purpose of the audit of information and publicity measures is to determine whether the beneficiary has duly fulfilled this obligation. The auditor determines whether or not [Commission Regulation (E.C.) No. 1159/2000]:

- the beneficiary placed the logo of a given programme and the EU emblem on promotion, information, training and education materials concerning the project,
- the beneficiary informed, in a manner chosen at their own discretion, about the fact that the project was implemented using EU funding, e.g. using billboards, commemorative plaques or posters informing of the EU financial contribution, installed in the head office or on any other premises of the beneficiary – if the amount of EU funding is below EUR 3 000 000,
- the beneficiary erected a billboard with a section reserved for indicating the EU financial contribution (25% of the total billboard area) at the site of the project – if the amount of funding exceeds EUR 3 000 000,
- no later than 6 months after completion of works the billboard was replaced with a commemorative plaque, installed for a period of at least one year at a site accessible to general public and whether the appearance and content of the plaque is consistent with the requirements set out in the European Commission regulation.

3.4. Public procurement audit

Yet another element of the content-related part of the audit is the audit of public procurement, which is exercised by verifying compliance with the provisions of the Public Procurement Law [...]. The auditor assesses, *inter alia*, the following issues within the scope of the Public Procurement Law [Prawo zamówień publicznych, 2010]:

1. the issue verified, i.e. the reliability of specification of procurement type, the making of statements by all the persons involved in preparing/conducting the procedure, the beneficiary's possession of adequate procedures for applying the law, establishing the value of the procurement,

2. specification of essential terms of contract (SETC) i.e.: does the SETC contain the necessary elements as required by the Public Procurement Law, was the SETC distributed among all the contractors interested in the projects, were any significant amendments introduced to the SETC and were all the objections to the SETC investigated,

3. tender evaluation process, i.e.: are the tenders which have not been ruled out complete, were the tenders opened at the prescribed time, was the information on the amount of money the procurer intends to spend on the undertaking announced during the opening of tenders and can the procurer provide evidence of evaluating tenders,

4. choice of the counterparty, i.e.: were any tenders with a strikingly low price submitted in the procedure, was the most advantageous tender selected on the basis of the pre-defined criteria and was a notice of choosing the most advantageous tender (including the price and the name of the contractor chosen) sent to all the contractors, published on the procurer's internet website, put up at a site accessible to general public,

5. objections, i.e.: were there any objections raised in the course of the tender procedure, was the objection circulated among all the contractors who submitted tenders/received the SETC, was an appeal filed, did the procurer implement the recommendations of the Team of Arbitrators,

6. execution and performance of the agreement i.e.: was the agreement prepared in accordance with the subject-matter of the tender as defined in the SETC, and does the agreement with the contractor contain information about the sources of financing, and was the agreement executed after the appeal procedure has been completed.

3.5. Audit of financial and accounting aspects

In the finance-related part of the audit the auditor determines the budget specified in the project funding agreement, the amount of eligible expenditure²⁴ and the amount of funding. When verifying payment applications the auditor should also check whether they were prepared in accordance with the law in force. The next step is to compare the amount of eligible expenditure as indicated in the funding application with the amount of expenditure presented in the final payment application and the report on the implementation of the project. By comparing the three amounts the auditor should be able

²⁴ A net amount of a given invoice is considered eligible expenditure if the beneficiary is a VAT taxpayer and is not eligible for any exemptions. The VAT tax is considered eligible expenditure if the beneficiary is exempt from the VAT tax.

to obtain information about the amount of eligible expenditure which shall be settled in the subsequent payment applications and which shall be presented in successive reports. It should be borne in mind that the amount presented in project implementation reports and the amount of eligible expenditure indicated in payment applications should be consistent with the amount of eligible expenditure presented in the beneficiary's accounts books.

Under the EU funding agreements the final beneficiary is obliged to keep transparent accounts, maintaining separate accounting records for the project. This also necessitates the adjustment of the beneficiary's accounting policy (principles) to the requirements of the project. The accounting policy must cover the following issues regarding the project:

- descriptions of the applied principles of accounting for EU funding,
- description of bookkeeping accounts established for the purpose of the project,
- description of the principles of recording and calculating the received EU funding in the account books,
- description of the principles of tax settlement of EU funding.

In the financial and accounting part of the audit the auditor verifies whether the documentation related to the performance of the funding agreement held by the beneficiary is complete and correct. He or she determines whether the said documentation contains an approved funding application and a signed funding agreement (along with the annexes, if any), copies of payment applications, reports on the implementation of the project and other documents connected with the project.

When verifying the beneficiary's account books and source documents enclosed with the payment application, first of all the auditor checks whether there are any discrepancies between the lists of documents enclosed with payment applications and the original accounting records and entries in account books. The auditor verifies whether the source documents enclosed with the payment application are properly annotated. Moreover, the auditor assesses whether there is a proper balance between eligible and non-eligible expenditure. When it comes to reports, the auditor verifies whether the amount of eligible expenditure indicated in the annual report is identical with the sum of amounts of eligible expenditure indicated in half-yearly reports.

In the event that the beneficiary paid for supplies, various services or construction works, the auditor must examine the completeness and reliability of the documentation in beneficiary's possession. He or she verifies, *inter alia*, the offers from suppliers, the documentation of actions taken in order to ensure delivery of supplies and services and

performance of construction works, agreements related to service contracts at issue, invoices, receipts, evidence of purchase and evidence of payments made. The auditor verifies whether the transferred amounts correspond to the amounts of relevant invoices and whether the funding was transferred to the right accounts. In case of implementing investment projects, the auditor also determines whether the final beneficiary is in possession of relevant documentation, including a building permit, a zoning plan, building projects, a handover report and an occupancy permit.

In the event of beneficiary's purchase of second-hand fixed assets, the auditor must verify whether the beneficiary is in possession of a statement issued by the seller confirming that the fixed assets had not been purchased using public resources in the past 7 years and of the invoice confirming the purchase of the new fixed assets by the seller, or a statement issued by the seller confirming that the second-hand fixed assets have not been purchased using public resources, if the period between their purchase by the seller and their purchase by the beneficiary was shorter than 7 years. Moreover, the beneficiary should make a statement confirming the fact that the second-hand fixed assets meet the relevant standards and are appropriately certified (if such certificates are required for this type of fixed assets) and make a statement that the price of the second-hand fixed assets does not differ from their market value (along with the information about the price of the new fixed assets).

If the final beneficiary reports personnel costs, the auditor verifies the descriptions of the positions of the persons involved in the implementation of the project and checks whether the positions have been formally implemented, the auditor also examines employment contracts, order contracts and specific task contracts pertaining to the implementation of the project and determines whether they specify the hours of work on the project and the principles of establishing gross remuneration.

Accounting evidence indicated in payment applications is the most frequent subject of audits. The choice of accounting evidence for auditing should be based on the relevance criterion (usually 0,5 – 1% of the project's eligible expenditure) and on random selection. The auditor should examine accounting evidence of all kinds, related to every item of the estimate (the list of eligible expenditure which is enclosed in the form of an appendix with the funding agreement), e.g. in case of projects financed by the European Social Fund the accounting evidence from particular forms of aid, such as training programs or internships, should also be included in the audited sample.

The cost of external audit is classified as eligible expenditure connected with the implementation of the project. As per the project implementation agreement, the beneficiary may choose the auditor at their discretion.

3.6. Audit reports

There are no regulations specifying the form of reports on external audits of projects. A full report on the external audit should contain the following information:

1. general information about the beneficiary and the auditors,
2. legal basis for the audit,
3. purpose, subject-matter and scope of the audit,
4. description of the beneficiary and of the projects implemented by the beneficiary,
5. summary of the work done by the auditors, including the description of audit methods and techniques used and the types of audited documents,
6. description of findings and conclusions,
7. recommendations along with their degree of significance and implementation deadline.

An external auditor prepares an opinion and a report on the exercised external audit. The opinion of an external auditor should contain the following elements: the title of the project, the grounds for carrying out the audit, the scope of external audit and the conclusions regarding the audit.

The opinion of the external auditor should contain an explicit judgment on whether the account books along with the accounting evidence on the basis of which entries in the said books were made, as well as payment applications and project implementation reports prepared on the basis of the account books, correspond in all important aspects to the requirements of the programme and present the financial and property standing of the project as at the day of preparing the audited documents in a correct, reliable and transparent way. The opinion should also contain a confirmation or denial of reliability of the data included in the project documents presented by the beneficiary. The final section of the opinion, i.e. assertions as to the audit, contains the final conclusion drawn from the audit. In the conclusion the auditor states that in the course of the audit no circumstances/some circumstances which may threaten the implementation of the audited project were ascertained.

Types of opinions issued by a an external auditor (Table 2):

- positive opinion (no reservations),
- opinion with some reservations,
- negative opinion,
- conditional opinion.

Moreover, an external auditor may refuse to issue an opinion on the audit of the use of EU funding. This, however, does not happen often and may result in negative consequences in the project's future, e.g. failure to submit key project documents to the managing authority or the intermediate body. Not only is the external auditor entitled to refrain from issuing an opinion, but he or she should refrain from doing so if the audit may not be exercised in accordance with the standards and criteria of assurance engagements.

Table 2. Types of external auditor's opinions (Rodzaje opinii zewnętrznych audytorów)

Type	Conditions (warunki)
Positive opinion (opinia pozytywna)	It is issued if a project co-financed using EU funding was (or is being) implemented in accordance with the regulations and provisions of the law, and the discovered errors or omissions are immaterial. Should the results of the audit reveal circumstances which require clarification, the opinion is supplemented with explanations (clarifications). However, such clarifications do not lead to redrafting of the opinion with no reservations.
Opinion with reservations (opinia z zastrzeżeniami)	It is issued if the scope of the audit was limited, as a result of which: <ul style="list-style-type: none">- the external auditor did not obtain sufficient and adequate evidence for auditing,- significant departures from accounting principles and project implementation procedures were discovered,- there was some difference of opinion between the management of the project and the external auditor, which has been remedied, however, this does not determine the correctness of the project as a whole.
Negative opinion (opinia negatywna)	It is issued when a positive opinion supplemented with some reservations cannot be issued. Such an opinion is drawn up if, in the course of the project, the rules of using EU aid or the provisions of law were breached, while the basic errors discovered determine the project as a failure.
Conditional opinion (opinia warunkowa)	This type of opinion is issued when, for various (e.g. technical) reasons, the auditor could not audit the entire project. Should this be the case the auditor should issue a conditional opinion pertaining only to the project area audited. The conditional opinion may also be issued when the successful implementation of the project depends on meeting the external auditor's recommendations. If the beneficiary implements these recommendations and the funding authority recognises such a solution as sound, the external auditor may express a positive opinion about the implementation of the project.

Source: Own work.

Moreover, an external auditor may refuse to issue an opinion on the audit of the use of EU funding. This, however, does not happen often and may result in negative consequences in the project's future, e.g. failure to submit key project documents to the managing authority or the intermediate body. Not only is the external auditor entitled to

refrain from issuing an opinion, but he or she should refrain from doing so if the audit may not be exercised in accordance with the standards and criteria of assurance engagements.

The external auditor's report on the audit consist of two parts: the information part and the report proper. The information part of the report should contain the following elements:

- name and address of the project implementing entity,
- number of the audited project,
- name of the auditing entity,
- full names of the auditors taking part in the audit and their signatures,
- audit agreement number and date,
- date of the audit,
- date of the report.

The report proper (or the essential part of the report) should specify:

- the purpose of the audit,
- project completion date and a brief description of the project audited,
- subject-matter of the audit,
- actions taken and audit techniques implemented, including the specification of the sample size and the methodology of composing the sample,
- material facts, including problems in project implementation ascertained in the course of the audit (along with specifying their significance and nature, e.g. if they are systemic), indication and analysis of the causes and results of the discovered omissions and irregularities,
- comments and conclusions as regards the removal of the omissions and irregularities discovered as well as recommendations made on the basis of the audit.

The section of the report proper dedicated to material facts should first and foremost contain information on whether:

- the costs and expenditure incurred in the course of the project were recognised as eligible,
- the costs were calculated in accordance with the agreement concluded with the contractor,
- the reported amount of funding corresponds to the amount actually received,
- the contractor reported the amount paid for the external audit of the project.

4. Irregularities discovered in the course of the audit

The audits of projects co-financed using EU funding reveal numerous irregularities, both formal and content-related (Table 3), and sometimes recognized as fraud.

Table 3. Formal and content-related errors commonly discovered during EU funding audits (*Formalne i merytoryczne popularne uchybienia zaobserwowane podczas audytu pozyskiwania funduszy unijnych*)

Error (Uchybienie)	Typical examples (Typowe przypadki)
Formal (formalne)	<ul style="list-style-type: none"> - lack of the obligatory annexes to the funding application, - failure to fill in the application form in accordance with the instructions or failure to provide information in some sections of the application form, - funding application signed by a person who is not duly authorized, - project inconsistent with the rules of operation, - discrepancies between original application forms and their copies, - the submitted documents have not been initialled by the applicant, - document copies have not been certified as true copies of the original documents, - the applicant is not eligible to apply for funding, - arithmetic errors in budgets, costs indicated as eligible in wrong categories, - promotion measures inconsistent with EU requirements, - lump sums recorded without specifying units and their quantity, - entering the costs of personnel not involved in the project in the budget, - founding amount calculated incorrectly, inclusion of costs which had not been mentioned in the application, - unfeasible date of beginning project actions, - lack of statements of not being eligible to deduct VAT, - holding training programmes outside the territory of the Republic of Poland or providing training programmes to persons who are not employed at companies registered in the territory of the Republic of Poland, - lack of the required documented experience in implementing and managing projects, - applicants with a small turnover (revenue) relative to the project scale and with no adequate logistical capacity applying for the funding of projects of great value, - failure to submit instructors' resumes (for training projects), - failure to provide information about partners, - incorrect classification of training types (specialized, general)
Content-related (merytoryczne)	<ul style="list-style-type: none"> - failure to meet eligibility criteria, - failure to ensure funding for the purpose of co-financing the subsequent stages of the project, - failure to meet the requirements specified in the project funding agreement, - improper, untimely management of the project, - lack of supervision of the actual contractors and subcontractors, resulting in unpunctuality and failure to achieve proper quality, - accounting errors in settling the amounts of funding, - ineffective internal control system, inadequate assignment of responsibilities resulting in decision-making chaos, - fraud consisting in the fact that a given object is a subject of several projects or that the entire project is fictitious

Source: Own work based on P.W. Kisiel *Jakość audytu projektów unijnych*, [w:] *Jakość usług biegłego rewidenta*, VIII Doroczna Konferencja Audytingu - Materiały konferencyjne KIBR, Jachranka, 10-12.10.2007r., Warszawa 2007, P. W. Kisiel, *Audyt funduszy unijnych*, InfoAudit, Warszawa 2005.

5. Final conclusions

The most frequently detected formal and content-related irregularities indicate that beneficiaries do not always ensure that the projects co-financed using EU funding are implemented in a legal way consistent with the standards in force. The beneficiary is

obliged to ensure the proper quality of the audit by selecting the auditor, providing him/her with access to the information required and creating adequate technical and organizational conditions for the audit. Internal and external auditors, on the other hand, must comply with the laws as well as the international and national auditing standards governing audits in the course of every audit. The basic goal is to examine a sufficiently extensive area the project implemented. The scope of the audit should allow the auditor to formulate a reliable opinion on material facts and (if necessary) to make recommendations suggesting the possible ways of improving project management. Audits carried out by auditors are one of the main conditions for ensuring the quality of project implementation and the execution of funding application.

Bibliography

1. Commission Regulation (E.C.) No. 1159/2000 of 30 May 2000 on information and publicity measures to be carried out by the Member States concerning assistance from the Structural Funds.
2. Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund.
3. Commission Regulation (EC) No. 448/2004 of 10 March 2004 amending Regulation (EC) No. 1685/2000 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the eligibility of expenditure of operations co-financed by the Structural Funds and withdrawing Regulation (EC) No. 1145/2003 (as amended).
4. Kisiel P.W., (2007), Jakość audytu projektów unijnych, [w:] „Jakość usług biegłego rewidenta”, VIII Doroczna Konferencja Audytingu - Materiały pokonferencyjne KIBR, Jachranka, 10-12.10.2007 r., Warszawa.
5. Kisiel P.W., (2005), Audyt funduszy unijnych, InfoAudit, Warszawa.
6. Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości, SKwP i KIBR, Tom I, Warszawa 2009.
7. Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości, SKwP i KIBR, Tom II, Warszawa 2010.
8. Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej i Kontroli Jakości, SKwP i KIBR, Tom III, Warszawa 2010.
9. Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. Nr 116, poz. 1206, Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759 i Nr 267, poz. 2251).
10. Ustawa z 13 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 147, poz. 1074).
11. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity DZ.U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759).
12. Uchwała nr 1608/38/2010 Krajowej Rady Biegłych Rewidentów z dnia 16 lutego 2010 r. w sprawie krajowych standardów rewizji finansowej, www.kibr.org.pl. [12.06.2011]

Summary

Access to European Union funding effectively aids the implementation of many investments (projects) determining the development processes in Poland. In order to be able to benefit from EU

funding entities (beneficiaries) must meet a number of formal conditions, including financial control or an audit exercised in the course of project implementation. The present work discusses the conditions for and principles of exercising audits of projects cofinanced using EU funding. It identifies the practical aspects or assessing projects along with the most common irregularities encountered during audits, related to both form and content.

Keywords: audit of projects co-financed using European Union funding, external audit.

WARUNKI ZAPEWNIENIA JAKOŚCI AUDYTU ZEWNĘTRZNEGO PROJEKTÓW WSPÓLFINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UNI EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Dostęp do środków unijnych skutecznie wspomaga realizację wielu inwestycji (projektów) warunkujących procesy rozwojowe w Polsce. Korzystanie przez podmioty (beneficjentów) ze środków unijnych wymaga spełnienia szeregu warunków formalnych, m.in. przeprowadzenia kontroli finansowej lub audytu w trakcie realizacji projektu.

W opracowaniu omówiono warunki i zasady prowadzenia audytu projektów współfinansowanych ze środków unijnych. W pierwszej części opracowania wskazano podstawy formalne przeprowadzania audytu zewnętrznego projektów. Następnie podjęto próbę oceny, czy obowiązujące obecnie w tym zakresie regulacje dostarczają wystarczających wytycznych biegłym rewidentom do zapewnienia wysokiej jakości przeprowadzanych audytów. W dalszej części opracowania omówiono praktyczne aspekty badania projektów oraz wymieniono najczęściej spotykane w toku audytu nieprawidłowości, zarówno o charakterze uchybień formalnych, jak i merytorycznych.

Słowa kluczowe: audyt projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich, audyt zewnętrzny