

John Bachtler

## QUOD ERAT DEMONSTRANDUM? EWALUACJA POLITYKI REGIONALNEJ

Artykuł przedstawia zagadnienie ewaluacji polityki regionalnej w Unii Europejskiej. W pierwszym rozdziale omawia niektóre koncepcje leżące u jej podstaw i czynniki, które powodują, że podejście do niej jest zróżnicowane. W następnym ukazuje sposoby ewaluacji polityki regionalnej w różnych krajach członkowskich, przeciwstawiając państwa, w których ewaluacja jest kluczowym elementem kształtowania polityki regionalnej tym, w których jej zastosowanie jest ograniczone. Następnie opisuje role monitoringu i ewaluacji w kształtowaniu polityki związanej z funduszami strukturalnymi w Unii Europejskiej. We wnioskach przedstawione są najważniejsze problemy związane z tymi zagadnieniami.

### 1. Wstęp

W pracach prof. Paula Klemmera o polityce regionalnej jednym z najdłużej pojawiających się tematów jest efektywność i skuteczność polityki regionalnej (Klemmer, 1998, 1989, 1986). W tym kontekście, zagadnienie ewaluacji ma kluczowe znaczenie i jest głównym przedmiotem tego artykułu.

Polityka regionalna była przez ponad 40 lat przedmiotem interwencji rządowych w większości państw Europy Zachodniej, a w niektórych krajach (jak np. w Wielkiej Brytanii) datuje się już na lata 30. XX w. W tym samym okresie rozwój regionalny był przedmiotem intensywnych badań i dyskusji w kręgach akademickich. Jak dotąd, mimo że dużo wiemy o naturze, trendach i przyczynach nierówności i problemów regionalnych oraz znamy instrumenty polityki regionalnej, efekty polityki regionalnej są wciąż nie najlepiej poznane.

W istocie ewaluacja polityki regionalnej jest najbardziej kwestionowanym obszarem polityki w ogóle. Dla wielu konieczność jej przeprowadzania jest oczywista. Ewaluacja dostarcza oceny efektywności i skuteczności instrumentów polityki rozwoju regionalnego oraz może służyć lepszemu kształtowaniu i wdrażaniu polityki w przyszłości. Może ona ułatwić politykom i osobom odpowiedzialnym za kształt polityki dokonywanie wyborów między alternatywnymi opcjami politycznymi. Ewaluacja przeprowadzana *ex ante* może służyć przewidywaniu prawdopodobnych rezultatów przyjętej strategii i stosowanych instrumentów. Może również towarzyszyć wdrażaniu polityki, dostarczając informacji o skutkach podejmowanych działań i tym samym

umożliwiać wprowadzanie odpowiednich korekt. Stosowana *ex post* umożliwia określenie efektów podjętych działań oraz ocenę udziału instrumentów polityki regionalnej w realizacji celów, takich jak: zwiększanie dochodu regionalnego, poziomu inwestycji i zatrudnienia. W tym przypadku ewaluacja może pomóc politykom i osobom odpowiedzialnym za kształt polityki przedstawić wymierne rezultaty ich działań zarówno rządowi, jak i wyborcom.

Dla innych powyższy punkt widzenia jest zbyt uproszczony, z uwagi na to, że cele polityki regionalnej są trudne do oszacowania. Często zwraca się uwagę na to, że dostępne dane bywają nieadekwatne oraz że istnieją niepokonywalne przeszkody natury metodologicznej w prowadzeniu skutecznej ewaluacji, szczególnie w przypadku pomiaru stanu hipotetycznego (czyli sytuacji, która miałyby miejsce w przypadku niepodjęcia żadnych działań).

Mimo tych zastrzeżeń, ewaluacja polityki regionalnej w ciągu minionego dziesięciolecia zyskiwała w Unii Europejskiej coraz większe znaczenie. Dotyczy to zwłaszcza polityki regionalnej UE, która we wszystkich krajach członkowskich wzbogacana była o ewaluację i systemy monitorowania. Regulacje związane z funduszami strukturalnymi w każdym kolejnym okresie programowania (1983–1993, 1994–1999, 2000–2006) kładły duży nacisk na odpowiednie procedury oraz systemy monitoringu i ewaluacji. Władze państw członkowskich były zmuszone do szczegółowego rozliczania się ze środków UE przeznaczonych na rozwój regionalny. Mimo że niektóre kraje były początkowo niechętne naciskom Komisji UE na konieczność przeprowadzania ewaluacji, łatwo można zauważyć zmianę tego nastawienia. Znane są przykłady, że doświadczenia zdobyte przy ewaluacji wykorzystania środków z funduszy strukturalnych zostały przeniesione do krajowej polityki regionalnej.

## 2. Koncepcja ewaluacji

### 2.1. Po co ewaluować?

Zastosowanie ewaluacji do oceny rezultatów działań i programów władz publicznych miało miejsce stosunkowo niedawno, po raz pierwszy w okresie powojennym w Stanach Zjednoczonych. Był to okres, w którym nastąpił wzrost znaczenia interwencji rządowych i gwałtowny rozkwit programów socjalnych. Zrodziło to pytanie o uczciwość wydawania pieniędzy przez agencje rządowe. W rezultacie w latach 60. pojawił się stopniowo rozszerzany zespół systematycznych technik i procedur w zarządzaniu zasobami i planowaniu ich alokacji (Sabel 2000). Instrumenty te były naśladowane w krajach Europy Zachodniej, w celu zwiększenia skuteczności podejmowanych działań, a w latach 80. jako narzędzie służące redukcji wydatków publicznych. Zakres programów ulegał zawężaniu, przy jednoczesnym formułowaniu jaśniejszych celów i określaniu wymiernych rezultatów, co pozwoliło kontrolować wydatki osobom odpowiedzialnym za kształt polityki i przygotowującym poszczególne programy.

Ewaluacja, mimo że jej wyniki nie są zawsze akceptowane, stała się częścią polityki rządowej w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej. Uzasadnienie konieczności prowadzenia ewaluacji zostało podsumowane przez Komisję Unii Europejskiej w następujący sposób (CEC 1999, s. 17):

„Celem ewaluacji jest: sprawdzenie racjonalności działań władzy publicznej, równoczesne promowanie osiągniętych sukcesów i zapobieganie porażkom podejmowanych działań oraz informowanie obywateli. Firmy prywatne nie muszą uzasadniać i rozliczać się ze swoich działań, gdyż podlegają one ocenie rynkowej. Natomiast organizacje działające w sektorze publicznym są zobligowane do poddawania swoich działań ocenie”.

Polityka regionalna, podobnie jak inne dziedziny, w których angażowane są środki publiczne, musi być przedmiotem ewaluacji. Zgoda na poddanie się ocenie jest (przynajmniej w niektórych krajach) akceptowana i bezdyskusyjna. W dokumentach dotyczących polityki regionalnej przyczyna, leżąca u podstaw tego stwierdzenia, jest oczywista i łączona z pojęciem efektywności prowadzonych działań. Na przykład Wadley (1986) stwierdza, że ewaluacja może zmierzać w trzech niezależnych od siebie kierunkach i może dotyczyć oceny: działalności gospodarczej w ujęciu regionalnym, zagregowanej efektywności całej gospodarki lub wpływu podejmowanych działań na stan finansów publicznych. Podobny punkt widzenia jest przyjmowany przez Vanhove'a (1999), który przedstawia ewaluacje polityki regionalnej przede wszystkim w kontekście gospodarczej efektywności i skuteczności.

To uzasadnienie nie jest powszechnie uznawane i warto jest zastanowić się, dlaczego w niektórych krajach lub w pewnych okresach, polityka regionalna nie jest poddawana odpowiedniej ocenie. Naturalnie rozszerza to zakres dyskusji poza sferę efektywności ekonomicznej w stronę rozważań o zespole czynników politycznych, społecznych i gospodarczych, które leżą u podstaw działań regionalnych.

W wielu krajach polityka regionalna rodziła się nie w wyniku ekonomicznej kalkulacji kosztów i zysków, ale jako polityczna odpowiedź na szereg problemów, takich jak: wysokie bezrobocie lub niski poziom rozwoju danego regionu. Wśród innych czynników można wymienić: potrzebę zapewniania sprawiedliwości społecznej lub czynniki o podłożu strategiczno-militarnym (Allen, Hull, Yuill 1986, s. 1–34). Jak zauważył 30 lat temu McCrone (1969) „w wielu przypadkach rządy prowadziłyby politykę regionalną nawet w sytuacji gdyby nie była ona uzasadniona ekonomicznie” (s. 25). Oczywiście lata 50. i 60. były okresem interwencji rządowych, kiedy wierzono, że działania władz publicznych mogą i powinny znacząco wpływać na likwidację regionalnych różnic w poziomie rozwoju. „Oczekiwania były takie, że ta sprawa powinna być rozwiązana szybko (...). Prowadzono niewiele badań naukowych nad mechanizmami rozwoju regionalnego, a nowe koncepcje rzadko wprowadzano w życie. Nikt nie wiedział, co było możliwe” (Savoie 1986, s. 149).

Przez kolejne dziesięciolecia rósł poziom realizmu dotyczący możliwości i ograniczeń interwencji rządowych. Zaczęto zauważać argumenty ekonomiczne,

stojące za polityką regionalną, szczególnie w kontekście jej wpływu na różnice międzyregionalne i efektywność gospodarki krajowej. Tym niemniej faktem jest, że w niektórych krajach wciąż silne są inne niż ekonomiczne argumenty, przemawiające za polityką regionalną, co odzwierciedla stopień, w jakim polityka regionalna tych państw może być poddana ocenie. Częściowo tłumaczy to różnice w tradycji i praktyce ewaluacji polityki regionalnej występujące między krajami członkowskimi UE.

Tradycyjny pogląd na racjonalność procesu podejmowania decyzji ulega coraz większej zmianie. Jak piszą Nikamp, Rietveld (1989, s. 231–238), uproszczone założenie, że twórcy polityki dążą do osiągnięcia określonych celów na bazie wyselekcjonowanych, najlepszych instrumentów, jest złudne. Cele działań są często wzajemnie sprzeczne; twórcy polityki często kierują się odmiennymi wartościami; zakres swobody przy podejmowaniu decyzji jest nieduży, z uwagi na instytucjonalne, pragmatyczne, techniczne i finansowe ograniczenia oraz brak informacji potrzebnej przy podejmowaniu decyzji, co powoduje, że proces decyzyjny zachodzi w warunkach niepełnej informacji. W rzeczywistości w każdy proces decyzyjny włączone są elementy konfliktu wartości, a rozwiązanie wymaga kompromisu, który może kłaść nacisk bardziej na redystrybucję niż na efektywną alokację środków (Diamond 1984).

Mając w pamięci te uwagi, można określić cztery przyczyny, dla których należy podejmować ewaluację polityki regionalnej. Są nimi: zwiększenie efektywności, uzasadnienie wydatków, usprawnienie zarządzania i weryfikacja założeń polityki.

## 2.2. Określenie skuteczności

Ocena wpływu i efektywności prowadzonych działań jest tradycyjnie najczęstszą przyczyną podejmowania ewaluacji polityki regionalnej. Najczęściej stawianym pytaniem jest: czy poziom rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia w regionach, w których realizowana jest ta polityka, będzie wyższy na skutek zastosowania tych instrumentów, czy też byłyby wyższy przy ich braku. Czy przyjęta polityka doprowadziła do osiągnięcia zakładanych celów? (Vanhove 1999; Frankenfeld 1997). Oczywiście, termin efektywność jest płynny i stwarza możliwość różnych interpretacji. Diamond, Spence (1993) rozróżniają pojęcia efektów (rezultatów) polityki regionalnej, skuteczności (rezultaty w powiązaniu z celami), efektywności (kosztowej) oraz działań jednocześnie efektywnych i skutecznych (ang. *efficacy*) (które określają jako najlepszy możliwy kompromis między sprzecznymi celami oraz naciskami politycznymi i administracyjnymi). W każdym z tych przypadków ewaluacji poddawane jest inne zagadnienie.

W praktyce większość studiów poświęconych ewaluacji w krajach członkowskich UE skupiało się na określeniu efektów polityki regionalnej (w szczególności liczby tworzonych miejsc pracy) oraz na efektywności kosztowej różnych instrumentów polityki regionalnej mierzonej wielkością nakładów

ponoszonych na stworzenie miejsca pracy. Wraz z zapoczątkowanym w 1969 r. w Niemczech nowym podejściem do polityki regionalnej „Gemeinschaftsaufgabe”, regularna ocena efektów stosowanych instrumentów polityki regionalnej stała się integralną częścią właściwie funkcjonującej polityki – ale stosunkowo mały postęp dokonał się na tym polu do lat 80. (Asmacher 1989; Neupert 1986). W Wielkiej Brytanii od 1970 r. istnieje długoterminowy program oceny skuteczności i efektywności wszystkich instrumentów polityki regionalnej. Jest on wynikiem ówczesnej miazdzącej krytyki polityki regionalnej przez komisję parlamentarną, zarzucającą rządowi brak „właściwej oceny kosztów i zysków prowadzonych działań” (HOC 1973, § 170).

Waga, jaką władze centralne przywiązują do zagadnienia skuteczności, oraz częstotliwość, z jaką to zagadnienie pojawia się w pracach oceniających politykę regionalną, nie oznaczają, że sama ewaluacja jest skuteczna. W wyniku prowadzonych w latach 90. w UE badań „fachowości” podejmowanych ewaluacji okazało się, że ocena efektów polityki regionalnej pozostawała „w dużej mierze nierozwiązanym problemem”, na skutek niejasności prowadzonych działań, mnogości celów i realizujących je instytucji oraz trudności metodologicznych (MEANS 1994).

### 2.3. Zwiększanie przejrzystości

Drugą przyczyną, uzasadniającą podejmowanie ewaluacji polityki regionalnej, jest fakt, że instytucje publiczne muszą rozliczać się z ponoszonych wydatków. W ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci klimat polityczny sprzyjał zwracaniu większej uwagi na zagadnienie przejrzystości przy uzasadnieniu alokacji środków publicznych i kontroli wzrostu wydatków publicznych. Diamond, Spence (1983) cytują postępowanie prowadzone przez Europejski Trybunał Audytorów jako ilustrację skali debaty publicznej na temat przydatności polityki regionalnej. To zagadnienie było podkreślane przez Mairate, Hall (1999), którzy zauważyli, że „ewaluacja ma kluczowe znaczenie nie tylko dla oceny wpływu prowadzonych działań, ale coraz bardziej z przyczyn związanych z ich przejrzystością, tj. wzajemnie instytucji europejskich i krajowych oraz płacących podatki obywateli”. Jak zauważano w dalszej części tego artykułu, zasada przejrzystości powoduje konieczność rozwoju systemów monitoringu i ewaluacji w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Zasada przejrzystości dyskutowana jest głównie przy użyciu terminologii księgowej, które uzasadnia wydatki z perspektywy audytu finansowego i kontroli finansowej. Wpływa ona również pośrednio poprzez system podatkowy na rolę obywateli w procesie kształtowania polityki. W tym szerszym kontekście ewaluacja może potencjalnie rozszerzyć proces demokratyzacji poprzez zaangażowanie obywateli w ocenę określonych opcji politycznych i wyrażanie przez nich opinii o przyczynie sukcesów lub porażek prowadzonych działań. Z uwagi na to, że polityka rozwoju regionalnego jest coraz bardziej

zdecentralizowana i angażuje organizacje regionalne i lokalne, ewaluacja (w pewnym stopniu) stała się jedną z metod, za pomocą której realizowana jest zasada partnerstwa społecznego.

#### 2.4. Usprawnienie zarządzania

Wykraczając poza wymierne rezultaty polityki regionalnej, trzecim czynnikiem wzrostu znaczenia ewaluacji polityki regionalnej jest jej wpływ na proces realizacji działań. W niektórych krajach, takich jak np. Niemcy, jest to niewątpliwie nowe podejście (Gornig, Toepel 1998, s. 153–164), ale w innych państwach holistyczne podejście do ewaluacji jest uznawane za oczywiste. Nirup (1999, s. 87–107) utrzymuje, że większość ekspertów zajmujących się ewaluacją we Francji uważa „ewaluacje akcji publicznych” za podejście integrujące aspekty instytucjonalny, prawny, ekonomiczny i organizacyjny. Prawdopodobnie pokazuje to jedną z największych różnic pomiędzy praktyką ewaluacji w północnej i południowej Europie. Niewątpliwie analiza i ewaluacja polityki muszą uwzględniać kontekst polityczny i instytucjonalny, w ramach którego realizowane są działania. I tak, w tradycji „anglosaskiej” ewaluacja polityki regionalnej ogranicza się do zagadnień gospodarczych. W badaniach obejmujących 150 prac, poświęconych ewaluacji, Diamond (1984) zauważył, że tylko jedna z nich uwzględniała elementy polityczne i administracyjno-biurokratyczne.

Na poziomie programowania ewaluacja podejmowana jest w celu ułatwienia oceny i usprawnienia zarządzania oraz realizacji działań. Pierwsze zdanie oficjalnego kanadyjskiego przewodnika na temat ewaluacji brzmi następująco: „Dostępność właściwych, wiarygodnych i obiektywnych informacji o realizacji programów jest niezbędna dla właściwego zarządzania i podejmowania odpowiednich decyzji” (McNab 1991, s. 1). W UE najnowszą innowacją jest wymóg wdrożenia systemu ewaluacji, w celu „rozsądnego i efektywnego zarządzania” działaniami Komisji Europejskiej. Ewaluacja stanowiąca część funduszy strukturalnych uznawana jest za wartościowe narzędzie programowania, umożliwiające: określenie silnych i słabych stron, przygotowanie programów naprawy, właściwe funkcjonowanie różnych elementów programu i dopasowanie się do reakcji odbiorców, personelu i innych osób, których dotyczy program (CEC 1997).

#### 2.5. Weryfikacja założeń polityki

Ostatnią przyczyną, uzasadniającą konieczność podejmowania ewaluacji (weryfikującą założenia leżące u podstaw polityki regionalnej), która wykracza poza interesy osób odpowiedzialnych za kształt polityki, jest prowadzenie badań naukowych. Teorie rozwoju regionalnego zakładają, że działania interwencyjne w skali regionalnej dają określone rezultaty. Przykładowo, tradycyjna polityka regionalna była realizowana za pomocą inwestycji infrastrukturalnych oraz wspierania przedsiębiorstw, w celu tworzenia miejsc pracy, co miało

doprowadzić do redystrybucji pracy i kapitału w skali regionalnej i pobudzić mechanizmy rozwoju w słabo rozwiniętych regionach (Klemmer 1986). Przez ostatnie dwa dziesięciolecia uwaga polityków skierowana była na potrzebę zwiększenia wykorzystania regionalnych i lokalnych zasobów endogennych. Realizowano to poprzez decentralizację struktur instytucjonalnych, które miały różne cele i stosowały wiele instrumentów, w szczególności, by pobudzić proces tworzenia wiedzy i innowacji oraz zwiększania konkurencyjności (Klemmer 1986). Dotychczas, mimo że metody ewaluacji wpływu instrumentów, takich jak zachęty finansowe i inwestycje infrastrukturalne, na rozwój regionalny, są dopracowane i były szeroko stosowane, założenia, na podstawie których przygotowywane są nowe programy działań regionalnych i lokalnych, nie były przedmiotem tak szerokiej oceny. W końcu lat 80. w związku z „nowym paradygmatem” polityki regionalnej, Stöhr (1989, s.196) stwierdził, że „ważnym celem badań będzie z pewnością stworzenie metodologii na potrzeby procesu ewaluacji tak różnorodnych i wprowadzanych w różnym czasie działań”. Postęp, jaki dokonał się od tamtego czasu, jest niewielki i został dobrze podsumowany przez Loveringa (1999), który narzeka na brak przetestowanych filozoficznych i metodologicznych podstaw „nowego regionalizmu” w polityce regionalnej.

W krajach przechodzących transformację systemową uzasadnienie znaczenia rozwoju regionalnego stanie się kluczowym problemem: rodzi się pytanie, w jaki sposób dopasować teorię i praktykę rozwoju regionalnego do nowych warunków gospodarczych i politycznych? Kukliński (1992) zauważa potrzebę „świeżego i krytycznego spojrzenia na istniejące podstawy teoretyczne i zasady polityki przestrzennej i regionalnej w sytuacji głębokiej transformacji”. W większości przypadków to nie nastąpiło: niektórzy komentatorzy zauważają, że założenia rozwoju regionalnego w krajach centralnej i wschodniej Europy są wyznaczane bardziej przez wymogi metodologiczne związane z polityką strukturalną Unii Europejskiej, niż przez teorie rozwoju regionalnego. Mimo że rozwinięty monitoring i ewaluacja są częścią podejścia do programowania prezentowanego przez UE, wiele istniejących środków stosowanych w ramach regionalnych (i sektorowych) polityk opartych jest na kwestionowanych podstawach teoretycznych (Gorzela 1996; Bachtler, Downes, Gorzela 2000).

Problemem dla oceniających politykę regionalną jest to, że teoria rozwoju regionalnego nie potrafi w pełni wyjaśnić przyczyn regionalnych problemów i nierówności. Jest rzeczą oczywistą, że UE i niektóre kraje członkowskie charakteryzują się dużym społeczno-ekonomicznymi nierównościami w poziomie rozwoju, a teorie ekonomiczne nie udzielają jasnych odpowiedzi na to, czy zmniejszenie tych nierówności powinno być celem działań, a także, jak działania prowadzone w ramach polityki regionalnej mogą wpłynąć na te różnice (Martin 1999; Armstrong, Vickerman 1995; Armstrong, Taylor 1993). Stare „twarde” czynniki lokalizacji tracą swoje znaczenie jako wyjaśnienie procesów rozwoju regionalnego (Klemmer 1999). Nawet w przypadkach, w których prowadzona była intensywna ewaluacja polityki regionalnej, związek między trendami

rozwoju regionalnego i stosowanymi instrumentami jest wątpliwy (Diamond, Spence 1983). Jak zauważyli prawie dziesięć lat temu Bowen, Mayhew (1991), do zrozumienia przyczyn trwałych dysproporcji w poziomie rozwoju potrzebne jest stworzenie ram nowego podejścia teoretycznego.

### 3. Ewaluacja krajowej polityki regionalnej

Odzwierciedleniem różnych poglądów na politykę regionalną oraz rolę ewaluacji są zasadnicze różnice w praktyce ewaluacji polityki regionalnej występujące w UE, dotyczące zarówno regionalnej polityki krajowej, jak i polityki unijnej. Na jednym końcu spektrum znajdują się kraje członkowskie o długiej tradycji ewaluacji działań publicznych. W tych krajach ewaluacja jest postrzegana jako integralna część prowadzonej polityki. Przygotowanie i ocena konkretnych działań są wzajemnie połączone i uczestniczą w powtarzalnym procesie ewolucji polityki. Polityka regionalna jest regularnie oceniana pod kątem jej rezultatów, na co składa się analiza: efektów programów pomocy regionalnej dla przedsiębiorstw, łącznych efektów poszczególnych instrumentów oraz analiza ogólnego wpływu wszystkich działań na rozwój gospodarczy w ujęciu regionalnym.

Na drugim biegunie znajdują się kraje członkowskie, nie mające doświadczeń w zakresie prowadzenia ewaluacji. W niektórych przypadkach może to być spowodowane ograniczonymi zasobami i brakiem wprawy w systematycznym procesie tworzenia i zmian przyjętej polityki, ale zasadniczo jest to raczej odzwierciedleniem większego sceptycyzmu wobec wartości studiów ewaluacyjnych jako narzędzia oceny polityki. Tam, gdzie stosuje się ewaluację, jest ona raczej jednokrotnym działaniem, a nie trwałą częścią procesu kształtowania polityki.

Mimo różnego podejścia do ewaluacji, nastawienie do tego zagadnienia ulega zmianie w całej UE. Doświadczenie zdobyte przy zarządzaniu funduszami strukturalnymi, w połączeniu z wytycznymi Komisji Europejskiej, w zauważalny sposób wpłynęły na sposób podejścia do ewaluacji w większości państw członkowskich. Zauważalne są przykłady zwiększania liczby ewaluacji w krajach, które dotychczas nie przeprowadziły ich zbyt wiele. Ewaluacja podejmowana jest nie tylko z przyczyn formalnych, ale również z uwagi na zauważenie pozytywnych rezultatów, jakie przynosi.

Tabela 1 jest przeglądem różnych metod ewaluacji krajowych programów pomocy regionalnej (zachęt finansowych) i pokazuje, jak zmieniały się one w ostatnich latach. Może to być wskaźnikiem ogólnego podejścia do ewaluacji polityki regionalnej w każdym z państw członkowskich. Tabela 1 ilustruje też, jak podejście do ewaluacji zmienia się w zależności od rozpatrywanego kraju członkowskiego UE. Państwa mogą być w sposób niesformalizowany podzielone na różne grupy, w zależności od stopnia zaangażowania w proces ewaluacji. Najbardziej pozytywne podejście do ewaluacji można zauważyć w krajach północno-zachodniej Europy. Na przykład w Niemczech, Holandii,



Tab. 1. Ewaluacja polityki regionalnej w krajach Unii Europejskiej

Kraj członkowski	Doświadczenia w zakresie ewaluacji
Austria	Małe doświadczenie w zakresie ewaluacji, ale w ostatnich latach przeprowadzono ewaluację kilku instrumentów polityki regionalnej. Prowadzone studia są wyczerpujące i obejmują aspekty polityczne i proceduralne, jak również ilościową ocenę efektywności.
Belgia	Brak stałej ewaluacji zarówno we Flandrii, jak i Walonii. Doświadczenia wyniesione z funduszy strukturalnych doprowadziły do podjęcia kilku ewaluacji poszczególnych instrumentów.
Dania	Do 1992 r. brak instrumentów polityki regionalnej, stąd też brak ewaluacji krajowej polityki regionalnej.
Finlandia	Okresowa ocena instrumentów polityki regionalnej i przemysłowej podjęta w latach 80. i 90. w postaci badań kwestionariuszowych przedsiębiorstw, otrzymujących dotacje rządowe.
Francja	Doświadczenie w ocenie „akcji publicznych”, ale brak znanych przykładów ewaluacji instrumentów polityki regionalnej w latach 80. i 90.
Grecja	Brak regularnej ewaluacji polityki regionalnej. W latach 80. przeprowadzono kilka rządowych i akademickich ocen instrumentów polityki regionalnej. Nacisk na ewaluację wykorzystania środków z funduszy strukturalnych przesunął je na dalszy plan.
Hiszpania	Brak doświadczeń w ewaluacji polityki regionalnej, z wyjątkiem funduszy strukturalnych.
Holandia	Doświadczenia w regularnej ewaluacji polityki regionalnej podejmowanej co 4–5 lat przy przeglądzie regulacji z zakresu polityki regionalnej. Metody używane przy ocenie efektywności i skuteczności obejmują badania jakościowe i ilościowe.
Irlandia	Małe doświadczenie w zakresie ewaluacji, mimo iż do lat 70. przeprowadzono kilka badań wykorzystujących metody ilościowe i jakościowe. Wzrost znaczenia ewaluacji funduszy strukturalnych w latach 90.
Luksemburg	Okresowa, ale rzadka ewaluacja instrumentów polityki regionalnej.
Niemcy	W teorii ewaluacja jest częścią polityki regionalnej, ale ten system obejmuje tylko ocenę rezultatów pomocy regionalnej i analizę sytuacji obszarów otrzymujących pomoc. Prowadzone są okresowe analizy efektywności instrumentów polityki regionalnej.
Portugalia	Brak doświadczeń w ewaluacji polityki regionalnej, z wyjątkiem funduszy strukturalnych.
Szwecja	Doświadczenia w regularnej ewaluacji polityki regionalnej głównie w sferze badań przedsiębiorstw otrzymujących dotacje rządowe.
Wielka Brytania	Doświadczenia w regularnej ewaluacji polityki regionalnej, szczególnie po latach 70. Metody używane przy ocenie efektywności i skuteczności obejmują badania jakościowe i ilościowe.
Włochy	Brak doświadczeń w ewaluacji polityki regionalnej, z wyjątkiem funduszy strukturalnych. Tym niemniej, stworzenie wydziałów, zajmujących się ewaluacją na każdym szczeblu administracji rządowej i regionalnej, prowadzi do zmiany tej sytuacji.

Szwecji i Wielkiej Brytanii ewaluacja jest uznawana za istotną część kultury politycznej, nie tylko na szczeblu ministerstw odpowiedzialnych za politykę regionalną, ale na każdym szczeblu władzy. Podobne podejście – które pojawiało się stosunkowo niedawno – można odnaleźć w Austrii i Irlandii. We wszystkich tych krajach zauważalne jest stosunkowo systematyczne podejście do ewaluacji. Wszystkie aspekty związane z ewaluacją są powszechnie akceptowaną częścią procesu kształtowania polityki.

Wielka Brytania jest uważana za najlepszym przykładem dobrze rozwiniętej „kultury” ewaluacji. Decydenci zwracają uwagę na właściwy dobór celów, monitoring oraz ewaluację i przez ostatnie 20 lat są skłonni przeznaczać duże nakłady na ewaluację skuteczności i efektywności polityki regionalnej. Holenderscy twórcy polityki regionalnej również mają doświadczenia w ewaluacji polityki w okresach 4–5-letnich, w połączeniu z przeglądem ustawodawstwa w zakresie polityki regionalnej. W Niemczech Ramowy Plan Polityki Regionalnej (*Rahmenplan*) wyraźnie potwierdza potrzebę podejmowania systematycznej oceny stosowanych instrumentów polityki regionalnej, w kontekście realizacji celów prowadzonej polityki. Informacja płynąca z różnych „kontrol” umożliwia określenie, jak dalece instrumenty polityki regionalnej powinny być zmienione oraz czy powinny być kontynuowane. Trzy rodzaje „ewaluacji” są stosowane w zależności od rozpatrywanego aspektu polityki: *Vollzugskontrolle* (ocena efektów udzielenia dotacji firmom), *Wirkungskontrolle* (ocena efektywności określonych instrumentów polityki regionalnej) i *Zielerreichungskontrolle* (ocena całościowego wpływu działań interwencyjnych na rozwój regionalny).

W innych krajach zaangażowanie w ewaluację jest stosunkowo nowym zjawiskiem, w kilku przypadkach związanym z funduszami strukturalnymi. Na przykład Austria i Irlandia prowadziły ewaluację w pewnym zakresie już wcześniej, ale rozwinęły ją i aktywnie się w nią zaangażowały z uwagi na konieczność spełnienia wymogów Komisji Europejskiej. Wydaje się, że miało to „pobudzający” wpływ na ich nastawienie do ewaluacji instrumentów krajowej polityki regionalnej. To samo zjawisko można zaobserwować również we Włoszech.

W drugiej grupie krajów stosuje się ewaluację w przypadku nadzwyczajnych lub okresowych przeglądów przyjętej polityki. W takich państwach, jak Finlandia i Luksemburg, ewaluacja wiąże się z (rzadkimi) przeglądami polityki regionalnej i stanowi fragment szerszych konsultacji. Na przykład ostatnie duże zastosowanie ewaluacji w Finlandii miało miejsce w 1985 r. w ramach szerokiej oceny instrumentów polityki regionalnej. Pojedyncze ewaluacje mogą być inspiracją do wprowadzenia określonych zmian w przyjętej polityce. W niektórych krajach (np. Luksemburg) cięcia wydatków były przyczyną zwiększonej presji na przeprowadzanie ewaluacji; w innych krajach ewaluacja jest postrzegana przede wszystkim jako instrument przeciwdziałania nadużyciom, stanowiąc fragment systemu monitoringu instrumentów polityki regionalnej, którego celem jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z odpowiednimi przepisami i wytycznymi.

Trzecią grupę krajów stanowią te, w których, poza obszarem związanym z funduszami strukturalnymi, ewaluację instrumentów polityki regionalnej stosuje się w wąskim zakresie. Ma to miejsce we Francji i w większości państw południa Unii Europejskiej. Politycy w tych krajach dość sceptycznie oceniają wartości ewaluacji polityki w zakresie określania efektów pomocy regionalnej dla przedsiębiorstw, lub szerszego wpływu podejmowanych działań na gospodarkę. Decydenci za główną przyczynę niepodjęcia ewaluacji podają problemy metodologiczne, w szczególności trudności w wyizolowaniu efektów polityki i określenia tego, co by się stało w przypadku niepodjęcia działań. Stąd też tendencja do polegania na mniej formalnych instrumentach określających i oceniających potrzebę podjęcia działań politycznych, w których najważniejszy jest indywidualny osąd osoby odpowiedzialnej za kształt polityki i jej doświadczenie w prowadzeniu różnych programów zachęt.

Najważniejszym czynnikiem, wpływającym na ostatnie tendencje w ewaluacji polityki regionalnej, są regulacje związane z funduszami strukturalnymi. Przepisy wymagają przeprowadzania ewaluacji przyjętej strategii i stosowanych instrumentów na różnych etapach wdrażania, a Komisja Europejska największy nacisk kładzie na poprawę jakości ewaluacji. Mimo wolnej reakcji państw członkowskich UE na powyższe zalecenia, ewaluacja staje się coraz wyraźniej obecna w polityce rozwoju regionalnego. Mimo że nie zawsze państwa członkowskie postrzegają ewaluację w ten sam sposób – niektóre z nich uważają ją za wymóg techniczny, który musi być spełniony, żeby usatysfakcjonować Wspólnotę – coraz łatwiej zauważyć, że staje się on przyczyną zmiany nastawienia do ewaluacji w UE.

Ta zmiana nastawienia jest szczególnie widoczna w niektórych państwach członkowskich. W krajach, takich jak Austria, Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania, w których ewaluacja nie była w przeszłości silnie zintegrowana z procesem kształtowania polityki rozwoju regionalnego – ewaluacja jest podejmowana coraz częściej z uwagi na konieczność dostosowania się do regulacji związanych z funduszami strukturalnymi. W niektórych z tych państw, ewaluacja polityki regionalnej jest podejmowana tylko w zakresie funduszy strukturalnych, ale w innych, jak np. w Austrii, jest coraz przychylniej postrzegana w każdej sferze działań.

Zmiany są lepiej widoczne w państwach, które mają bogate doświadczenia w zakresie ewaluacji. Na przykład w Szwecji wprowadza się obecnie ewaluację w powiązaniu z doświadczeniami ewaluacji w zakresie programów UE w postaci *ex ante* dla wydatków niezwiązanych z funduszami strukturalnymi. W Irlandii i we Włoszech spowodowało to zmiany w sposobie, w jaki ewaluacja jest zorganizowana, w szczególności związane z tworzeniem nowych zespołów, specjalizujących się w ewaluacji funduszy strukturalnych.

#### **4. Ewaluacja polityki regionalnej Unii Europejskiej**

Z uwagi na rosnące znaczenie europejskich funduszy strukturalnych i wpływ regulacji UE na metody ewaluacji krajowej polityki regionalnej, warto krótko

prześledzić ewolucje metod ewaluacji funduszy strukturalnych i różne reakcje państw członkowskich (Bachtler, Taylor 1999).

Przed 1998 r., w którym nastąpiła reforma funduszy strukturalnych, powszechne było przekonanie, że monitoring i kontrola wydatków regionalnych Wspólnoty Europejskiej były niewłaściwe. Po części był to wynik nadrzędności regulacji państw członkowskich w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Studia ewaluacyjne były słabo skoordynowane z działaniami Komisji Europejskiej, z uwagi na to, że różne służby Komisji określały swoje własne cele i metodologie. Istniał również konflikt między państwami członkowskimi, które miały różne oczekiwania oraz doświadczenia w ewaluacji oraz stosowały odmienne podejścia metodologiczne. Techniki monitoringu i ewaluacji były silnie zróżnicowane w ramach Wspólnoty Europejskiej, brakowało w tym zakresie wskazówek dla państw członkowskich (Bachtler, Michie 1995).

Reforma funduszy strukturalnych przeprowadzona w 1998 r. spowodowała, że ewaluacja polityki regionalnej UE stopniowo rozszerzała swój zakres, skalę oraz stawała się coraz bardziej sformalizowana (Bachtler, Michie 1993). Nowe podejście, wykorzystujące programowanie, zostało powiązane z szerokim systemem monitoringu i ewaluacji. Przepisy wymagały powoływania dla każdego programu komitetu monitorującego i oceny przeprowadzanych działań *ex ante* i *ex post*, w celu określenia ich wpływu na rozwiązanie określonego problemu strukturalnego. W okresie programowania 1989–1993 struktury monitoringu i ewaluacji były wprowadzane przez kraje członkowskie i Komisje Unii Europejskiej stosunkowo wolno. Brakowało danych (lub były one niepełne), celów i wskaźników, a systemy monitoringu (przynajmniej dla wskaźników innych niż finansowe) były szczątkowe, niesystematyczne i różniły się w poszczególnych regionach (Bachtler, Michie 1995).

Na początku lat 90. Komisja przyjęła nowe podejście do ewaluacji polityki regionalnej, zakładające powołanie specjalistycznego zespołu do spraw ewaluacji, który miał być odpowiedzialny za ocenę działań podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych w regionach Celu 1. i 2. Zamierzeniem programu MEANS „Metody ewaluacji działań o charakterze strukturalnym” było rozwinięcie „europejskiej kultury ewaluacji” poprzez poprawę jakości i użyteczności podejmowanych ewaluacji. Dodatkowo Komisja wspierała wymianę doświadczeń między krajami UE, organizując kilka dużych forum dyskusyjnych, obejmujących spotkania grup roboczych i konferencje podsumowujące (Bachtler, Michie 1995).

W drugim okresie programowania, który rozpoczął się w 1994 r., dały się zauważyć oznaki poprawy sytuacji. Wiele programów zostało ocenionych jako mające właściwe informacje potrzebne do ich oceny, a najlepsze programy przewidywały trójstopniowe wskaźniki ewaluacji (programu, celu i instrumentu) (Bachtler, Taylor, Kearney 1996). W okresie 1994–1996 podjęto szerokie prace ukierunkowane na: sformułowanie jednoznacznych i wymiernych celów, stworzenie wskaźników służących monitoringowi i ewaluacji na każdym poziomie programu, ułatwienie dokonania rozróżnienia między bezpośrednimi

wynikami a pośrednim wpływem; skuteczniejszy monitoring i ewaluacje planów organizacyjnych, np. zarządzanie systemami informacyjnymi. W kilku krajach (np. w Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii) władze centralne w coraz większym stopniu ustalały ramy i wytyczne dla ewaluacji. W krajach kohezyjnych (Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia) najważniejszy postęp dokonał się w zakresie modelowania wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę przy użyciu dynamicznych metod analizy nakładów i efektów (Jorg Beutel, Konstanz University) oraz modelu HERMES (Economic and Social Research Institute, Dublin).

W połowie okresu 1994–1999, przeprowadzone przez Komisję Europejską badania programów Celu 1. i Celu 6. pokazały, że metody monitorowania i ewaluacji poprawiały się (CEC 1998). Znalaziono przykłady na to, że niektóre kraje (np. Austria, Portugalia, Włochy i Wielka Brytania) zastosowały czytelne, ilościowe wskaźniki dla potrzeb monitoringu i ewaluacji. Zauważono, że ewaluacja zaczęła być postrzegana jako narzędzie zarządzania przydatne decydującym i osobom zarządzającym programami przy ocenie skuteczności wdrażanych instrumentów i programów. Tym niemniej wyraźnie było widać, że postęp nie był powszechny i że istniała głęboka potrzeba: wypracowania nowego zestawu wskaźników, umożliwiających lepszy pomiar rezultatów i wpływu programów; poprawy współdziałania między wskaźnikami realnymi i finansowymi; stworzenia ilościowych wskaźników bazowych oraz dostarczenia standardowych danych, w celu umożliwienia łatwiejszych porównań w ramach i między programami.

Przykłady odnotowane w regionach Celu 2. były podobne. Przeprogramowanie Celu 2. w 1997 r. pokazało, że w bardziej zaawansowanych przypadkach (najdłużej prowadzonych programach) ich twórcy mieli ambicję stworzenia zintegrowanych systemów wskaźników realnych i finansowych oraz monitoringu i ewaluacji. Również władze regionów zaczęły doceniać monitoring i ewaluację. Przegląd programów Celu 2. w latach 1997–1999 ujawnił, że nastąpiła znacząca poprawa w zakresie pomiaru efektów, 55 z nowych jednolitych dokumentów programowych (ang. *SPDs*) podawało szczegółowe informacje potrzebne do pomiaru efektów (CEC 1997).

Analiza obecnej sytuacji, w postaci subiektywnej oceny zaangażowania krajów członkowskich w ewaluację funduszy strukturalnych, zawarta jest w tab. 2. Zestawienie pokazuje obserwowany stopień zaangażowania w każdym kraju, podaje, czy istnieje krajowa strategia ewaluacji lub czy ewaluacja funduszy strukturalnych jest podejmowana przede wszystkim w celu wypełnienia wymogów prawnych lub też jest szersza i dotyczy innych kwestii związanych z programowaniem. Zgodnie z tą klasyfikacją kraje członkowskie mogą być podzielone na trzy grupy:

- kraje silnie zaangażowane w ewaluację (Dania, Irlandia, Holandia, Wielka Brytania);
- kraje zwiększające swoje zaangażowanie w ewaluację (Austria, Belgia, Finlandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Szwecja);
- kraje o zmiennym zaangażowaniu w ewaluację (Francja, Niemcy, Hiszpania), w których występują duże różnice między poszczególnymi regionami.

Tab. 2. Ewaluacja funduszy strukturalnych w krajach członkowskich UE

Kraj	Zaangażowanie	Istnienie strategii ewaluacji	Zakres ewaluacji
Austria	rosnące	tak	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach. Stopniowo coraz mniej traktowana jako obowiązek a coraz bardziej doceniana jako narzędzie służące zarządzaniu włączone w proces programowania.
Belgia	rosnące	nie	Ewaluacja wykracza poza ramy określone przepisami. Inwestycje w zakresie interaktywnych systemów monitoringu zarządzania programami i modelowania wpływu działań.
Dania	silne	nie	Ewaluacja wykracza poza ramy określone przepisami. Niezależne badania prowadzone w celu poprawy skuteczności programów.
Finlandia	rosnące	nie	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Francja	zmiennie	nie	Ewaluacja zorganizowana w sposób zgodny z przepisami, ale są przykłady regionów, które wykorzystują ją do rozwiązania zagadnień związanych z programowaniem.
Grecja	rosnące	nie	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Hiszpania	zmiennie	nie	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Holandia	silne	tak	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Irlandia	silne	tak	Ewaluacja wykracza poza ramy określone przepisami. Zinstytucjonalizowane zarządzanie ewaluacją i duże nakłady na modelowanie, służące ocenie wpływu prowadzonych działań.
Niemcy	zmiennie	nie	Ewaluacja zorganizowana w sposób zgodny z przepisami, ale są przykłady regionów, które wykorzystują ją do rozwiązania zagadnień związanych z programowaniem.
Portugalia	rosnące	nie	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Szwecja	rosnące	nie	Ewaluacja ograniczona do wymogów określonych w przepisach.
Wielka Brytania	silne	tak	Ewaluacja zorganizowana w sposób zgodny z przepisami, ale są przykłady regionów, które wykorzystują ją w szerszym zakresie.
Włochy	rosnące	nie	Ewaluacja wykracza poza ramy określone przepisami.

Po pierwsze, istnieją interesujące różnice między państwami, dotyczące stopnia, w jakim działania krajowe są skoordynowane z ewaluacją funduszy strukturalnych. W państwach członkowskich, takich jak: Szwecja, Francja, Austria, Irlandia, Wielka Brytania i Holandia podjęto wysiłek zapewnienia skoordynowanego podejścia do ewaluacji – w kilku państwach za pomocą jasnych ram lub strategii – obejmujących krajowe wytyczne w zakresie: terminologii, przebiegu procesu ewaluacji i metodologii. Na przykład Holandia przyjęła zdecentralizowane podejście do programowania, a ramy krajowego schematu ewaluacji ułożono tak, aby stworzyć „wspólny język”, umożliwiającą porównanie różnych studiów ewaluacyjnych. Mimo koordynacji działań, nie wszystkie regiony w pełni stosują się do przyjętych wytycznych, co prowadzi (jak np. we Francji) do regionalnego zróżnicowania sposobu podejścia do ewaluacji i jakości przeprowadzanych badań.

Dla odmiany, w innych krajach członkowskich (np. Finlandii, Niemczech, Hiszpanii) ewaluacja nie jest skoordynowana na poziomie krajowym. W przypadku Finlandii odzwierciedla to brak komunikacji i koordynacji między rządowymi ministerstwami odpowiedzialnymi za ewaluację oraz podział kompetencji (między rządowe biura regionalne i władze lokalne) w zakresie administracji funduszami strukturalnymi. W Niemczech, które są krajem federalnym, za wypełnienie zobowiązań dotyczących ewaluacji odpowiedzialne są landy, a rząd federalny sprawuje tylko funkcje nadzoru; zauważalne jest niechętnie krajowe nastawienie do ewaluacji zwłaszcza poza regionami Celu 1., co być może wynika ze sceptycyzmu w stosunku do wartości i celów ewaluacji funduszy strukturalnych. Widoczne jest również znaczne wewnętrzne zróżnicowanie między obszarami dawnych państw niemieckich; największe wysiłki w zakresie ewaluacji podejmują wschodnie landy Niemiec, mniejsze jest zaangażowanie w Niemczech Zachodnich, z kilkoma wyjątkami (np. Północna Nadrenia-Westfalia, Brema).

Po drugie, zaangażowanie w ewaluację funduszy strukturalnych kilku krajów członkowskich wymienionych w powyższej tabeli zostało opisane jako „rosnące” lub „zmienne”. W niektórych przypadkach (Austria, Finlandia, Szwecja) wynika to z faktu, że programowanie w ramach funduszy strukturalnych jest stosowane od niedawna. Podczas pierwszego okresu programowania (1995–1999) następował proces adaptacji instytucji do wymogów zarządzania i administrowania funduszami. Zdobyte doświadczenie sprawia, że ewaluacja jest coraz silniej postrzegana jako narzędzie programowania, a nie jako obowiązek, co znajduje swoje odzwierciedlenie w nakładach ponoszonych (przede wszystkim w Austrii) na stworzenie systemu monitoringu i ewaluacji.

W innych krajach (Belgia, Francja, Grecja, Portugalia, Hiszpania) ewolucja zaangażowania w ewaluację funduszy strukturalnych jest powiązana z szeregiem wzajemnych relacji między krajowymi i unijnymi doświadczeniami czy oczekiwaniami. W tych krajach, żeby ewaluacja funduszy strukturalnych była traktowana poważnie, musiała być (lub będzie musiała być przyszłości) osadzona w krajowym systemie sprawowania władzy publicznej. Jak zauważono

wcześniej, zmiany w systemie ewaluacji w Irlandii przyczyniły się do stworzenia bardziej zintegrowanych działań ewaluacyjnych, co daje się zauważyć w: wymogu sformułowania przez wszystkie ministerstwa właściwych celów działań, przeglądzie wydatków wszystkich ministerstw co 3 lata, usprawnieniu zarządzania i rozgłosie nadawanym wynikom studiów ewaluacyjnych. Po części w wyniku doświadczeń zdobytych przy obsłudze funduszy strukturalnych, również w działaniach krajowych doprowadzono do zwiększania nakładów i zaangażowania w ewaluację funduszy strukturalnych.

Podobny proces ma miejsce we Włoszech, gdzie ostatnie zmiany w ustawodawstwie (1998) rozpoczęły proces instytucjonalizacji zespołów ewaluacyjnych w ramach administracji krajowej i regionalnej. To hierarchiczne podejście rozpoczęło proces tworzenia konsekwentnych ram dla ewaluacji funduszy strukturalnych, mimo istniejących wciąż głębokich regionalnych różnic w zakresie dopasowania się do tych regulacji. Zaangażowanie Francji w proces ewaluacji jest jeszcze wcześniejsze i ma swój początek w 1992 r., kiedy wprowadzono regionalną ewaluację wszystkich inwestycji publicznych i powołano „naukowy komitet ewaluacyjny”. Podczas gdy w jednych regionach działania te pomogły skupić wysiłki na tym zagadnieniu i stworzyć zarys metod ewaluacji, inne regiony okazały się im niechętne, co jest lustrzanym odbiciem podejścia do ewaluacji funduszy strukturalnych. Natomiast Hiszpania i Portugalia nie miały ugruntowanej historycznie „kultury” i dużych doświadczeń w zakresie ewaluacji. Fundusze strukturalne okazały się katalizatorem dla odrodzenia się ewaluacji polityki regionalnej, ale tym razem w zmienionym kształcie, angażującym wielu aktorów w ocenę zespołu programów. Dla wielu pracowników krajowej i regionalnej administracji ewaluacja podejmowana z uwagi na wymogi funduszy strukturalnych była pierwszym doświadczeniem z ewaluacją w ogóle.

## 5. Wnioski

Artykuł pokazał, że istnieją zasadnicze różnice między państwami Unii Europejskiej w sposobie ewaluacji polityki regionalnej. Częściowo należy to przypisać roli, jaką polityka regionalna pełni w danym kraju, oraz różnym motywom podejmowania działań i ich zakresowi. Zróżnicowanie jest również spowodowane odmiennymi koncepcjami celu ewaluacji, który jest różnie określany jako: ocenianie skuteczności, uzasadnianie wydatków publicznych, poprawa zarządzania programami lub weryfikowanie założeń, leżących u podstaw teorii rozwoju regionalnego. W niektórych krajach (np. w Wielkiej Brytanii i Holandii) ewaluacja krajowej polityki regionalnej jest integralną częścią procesu kształtowania polityki, podczas gdy w innych krajach jest sporadyczna (Finlandia), lub w zasadzie nie istnieje (Hiszpania, Portugalia).

Co ciekawe, fundusze strukturalne udowodniły, że są ważnym czynnikiem, powodującym zmianę podejścia do ewaluacji. Konieczność stosowania przepisów Unii Europejskiej zmusiła kraje członkowskie – w szczególności kraje



z grupy kohezyjnej – do zaangażowania środków w stworzenie systemów monitoringu i ewaluacji. Niezależnie od dostarczania informacji o wpływie funduszy na inwestycje i zatrudnienie, podejście wymuszone na regionach państw członkowskich Unii Europejskiej ma pobudzający wpływ na ewaluacje instrumentów krajowej polityki regionalnej (np. w Irlandii, Austrii, Włoszech, Szwecji). Co więcej, fundusze strukturalne stały się lekcją procesu ewaluacji, pokazującą np. znaczenie systemu zbierania odpowiednich danych, potrzebę włączenia ewaluacji w proces kształtowania polityki, ograniczenia w zastosowaniu ewaluacji na różnych polach i trudność w wypracowaniu „kultury” ewaluacyjnej. Czy ta lekcja będzie trwała i czy wykroczy poza fundusze strukturalne, okaże się w przyszłości.

## Literatura

- Allen K., Hull C., Yuill D., 1979, „Options in Regional Incentive Policy” (w:) K. Allen (red.), *Balanced National Growth*, Toronto.
- Armstrong H., Taylor J., 1993, *Regional Economics and Policy*, New York.
- Armstrong H., Vickerman R. (red.), 1995, *Convergence and Divergence Among European Regions*, London.
- Asmacher C., 1989, *Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, t. 129, Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen.
- Bachtler J., Downes R., Gorzelak G. (red.), 2000, *Transition, Cohesion and Regional Policy*, Aldershot: Ashgate.
- Bachtler J., Taylor S., 1999, *Objective 2: Experience, Lessons and Policy Implications, Report to the Commission of the European Communities (DG XVI)*, Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bachtler J., Michie R., 1993, „The Restructuring of Regional Policy in the European Community”, *Regional Studies*, nr 27 (8).
- Bachtler J., Michie R., 1995, „A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds”, *Regional Studies*, nr 29 (8), s. 745–751.
- Bachtler J., Taylor S., Kearney C., 1996, *Extended Synthesis of Agreed Single Programming Documents in Objective 2 Areas 1994–96, Report to the European Commission (DG XVI)*, Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bowen A., Mayhew K., 1991, „Regional Economic Disparities: Some Public Policy Issues” (w:) A. Bowen, K. Mayhew (red.), *Reducing Regional Inequalities*, London: National Economic Development Office, s. 355–366.
- CEC, 1997, *Evaluating EU Expenditure Programmes: A guide to ex-post and intermediate evaluations*, Luxembourg: OOEPC.
- CEC, 1997, *The New Regional Programmes 1997–99 under Objective 2 of the Community’s Structural Policies – Focusing on Job Creation*, Brussels: COM (97) 524 final.

- CEC, 1998, *Mid-Term Review of Structural Interventions Objectives 1 and 6 (1994–99)*, Brussels: DGXVI.
- CEC, 1999, *Evaluation Design and Management*, t. 1, MEANS Collection: *Evaluating Socioeconomic Programmes*, Luxembourg: OOEPC.
- Diamond D., Spence N., 1983, *Regional Policy Evaluation: A Methodological Review and the Scottish Example*, Aldershot.
- Eskelinen H., Kokkonen M., Virkkala S., 1997, „Appraisal of the Finnish Objective 2 Programme: Reflections on the EU Approach to Regional Policy” (w:) *Regional Studies*, nr 31(2), s. 167–172.
- Frankenfeld P., 1997, „Pladoyer für einen realistischen Umgang mit Evaluierungen”, *Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, nr 4, s. 5–49.
- Gornik M., Toepel R., 1998, „Methoden und Ergebnisse der Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermethoden in der Regionalpolitik”, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, nr 67 (3).
- Gorzalak G., 1996, *The Regional Dimension of Transformation in Central Europe*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Gorzalak G., Jałowicki B., Kukliński A., 1992, „Restructuring of Polish Regions in a European Context” (w:) G. Gorzalak, A. Kukliński (red.), *Dilemmas of Regional Policy in Central and Eastern Europe*, Warsaw: European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw, s. 502–512.
- HOC, 1973, *Regional Development Incentives*, London: HIMSO, House of Commons Expenditure Committee.
- Klemmer P., 1999, „Regional Development, Devolution and Federalism”, *Regional and Industrial Policy Research Papers*, nr 32, Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Klemmer P., 1998, „Regionalpolitik” (w:) P. Klemmer (red.), *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*, München.
- Klemmer P., 1989, „Regional Economic Policy within the Framework of Co-operative Federalism”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, nr (7), s. 403 i n.
- Klemmer P., 1986, *Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.*, Köln.
- Lovering J., 1999, „Theory Led by Policy: The Inadequacies of the ‘New Regionalism’ (Illustrated from the case of Wales)”, *International Journal for Urban and Regional Studies*, s. 379–395.
- Mairate A., Hall R., 1999, *European Union Structural Policies and Cohesion: Evaluation and Outlook*, mimeo.
- Martin R., 1999, *The Regional Dimension in European Public Policy: Convergence or Divergence?*, Basingstoke.
- McCrone G., 1969, *Regional Policy in Britain*, London.
- McNab G.L., 1991, *Evaluation Quality: A Guide for Auditing the Quality of Program Evaluations*, Canada (mimeo): Office of the Auditor General.
- MEANS, 1994, „How should structuring effects be evaluated? State of methodological debates”, MEANS/94/03/EN. CEOPS, Vaulx-en-Velin.

- Neupert H., 1986, *Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen*, Baden-Baden.
- Nijkamp P., Rietveld P., 1989, „Information Systems for Regional Policy Evaluation”, *Ekistics*, nr 338/339.
- Nirup C., 1999, „Review of Jérôme Dupuis (1998) *L'évaluation des Politiques Publiques Locales*: éditions de 'la lettre du cadre territorial'”, *Evaluation*, nr 6 (1).
- Sabel C.F., 2000, *Democratic experimentalism: What to do about wicked problems after Whitehall*, Paper to the OECD International Conference Devolution and Globalisation – Implications for Local Decision-Makers, 28–29 February 2000, Glasgow.
- Savoie D.J., 1986, *Regional Economic Development: Canada's search for solutions*, Toronto: University of Toronto Press.
- Stöhr W., 1989, „Regional Policy at the Crossroads: An overview” (w:) L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts, E. Swyngedouw (red.), *Regional Policy at the Crossroads: European perspectives*, London: Jessica Kingsley Publishers, s. 191–197.
- Taylor R., 1998, *Objective 2 in Aquitaine, IQ-Net Thematic Paper*, 4(4), Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Vanhove N., 1999, *Regional Policy: A European Approach*, wyd. 3, Aldershot.
- Wadley D., 1986, *Restructuring the Regions: Analysis, Policy Model and Prognosis*, Paris: OECD.