Mateusz Zych
05 Sigma R&D

ANALIZA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA W EWALUACJI

Socio-economic analysis in policy evaluation

Abstrakt

Artykuł dotyczy wykorzystania pewnych elementów metodologii analiz ekonomicznych w badaniach ewaluacyjnych z zakresu polityki publicznej. Podstawowe koncepcje ekonomiczne zostały już wprowadzone do ewaluacji wiele lat temu i uzyskały status niezbędnych narzędzi służących ocenie zasadności interwencji publicznych lub jakichkolwiek działań zmierzających do rozwiązania problemów społecznych oraz zaspokojenia rozmaitych deficytów. Mowa przede wszystkim o kryterium efektywności, które odnosi się do relacji pomiędzy poniesionymi nakładami a uzyskanymi efektami krótko- i długofalowymi. Niemniej jednak wykonywane analizy w dużej liczbie przypadków nie były przeprowadzane z należytym rygorem i w konsekwencji prowadziły do bardzo szacunkowych ocen. Te z kolei nie są dobrą podstawą do opracowania użytecznych rekomendacji. W artykule opisano kilka podstawowych narzędzi wykorzystywanych w ekonomii, które z powodzeniem można wykorzystać w badaniach ewaluacyjnych. Dla każdego z nich dostosowano i zoperacjonalizowano kluczowe pojęcia jak: wartość, cena, efekt czy monetyzacja.

Słowa kluczowe: ewaluacja, analiza ekonomiczna, efektywność polityki publicznej

Abstract

The article concerns the use of certain elements of the methodology of economic analysis in the evaluation of public policy. The basic economic concepts have already been introduced to evaluation a number of years ago and acquired the status of the necessary tools for assessing the rationale of public intervention or any efforts to solve social problems and to meet the various deficits. It concerns primarily the criterion of efficiency, which refers to the relationship between resources and the obtained short- and long-term effects. However, the analysis carried out in a large number of cases were rigorous and consequently led to superficial assessment. These, in turn, are not a firm basis for the delivery of useful recommendations. The article describes some basic tools used in economics, which can be successfully used in evaluation research. For each of them the key concepts were adapted and operationalized such as: value, price, or monetization.

Keywords: evaluation, economic analysis, the effectiveness of public policy

Wstęp

W ekonomii wartość jest jasno zdefiniowanym konceptem teoretycznym, ale jest także głęboko zakorzeniona w tradycji badawczej. Wartość stanowi albo jednostkę obserwacji, albo jednostkę analizy. Rozróżnienie to w naukach społecznych wskazuje na to, co się bada (jednostka obserwacji) i o czym się wnioskuje (jednostka analizy). Nie zawsze jedno i drugie pojęcie w konkretnym badaniu zawiera te same elementy. Można bowiem badać bezrobotnych, a wnioskować o bezrobociu jako o zjawisku *sui generis*. Pomimo że koncept wartości jest dobrze znany – tak jak i jego rola w codziennym życiu – to wobec niego występuje wiele nieporozumień i nadużyć. W sensie ekonomicznym wartość jest używana do oceny, na ile zachodząca zmiana jest efektywna

z punktu widzenia dobrobytu danej społeczności. Jednak już pojęcie dobrobytu jest mniej jednoznaczne i nie może być mierzone wprost. Dobrobyt nie jest bowiem równoważny z zasobnością portfela i obejmuje wiele innych elementów. Dlatego też na gruncie nauk ekonomicznych funkcjonuje wskaźnik z francuskiego nazywany *numeraire*.

Wartość można zdefiniować jako stosunek wymienny między dwoma dobrami, przy czym jedno z nich wybiera się jako miernik wartości, czyli jako *numeraire.* Możliwe staje się więc definiowanie dobrobytu w kategoriach wymiany. Rozwiązanie takie jest szczególnie użyteczne dla ewaluacji bardzo złożonych interwencji publicznych. Przy czym o złożoności decyduje zarówno skala przedsięwzięcia, jak i poziom komplikacji logiki interwencji. Ważne jest bowiem to, ile osób uczestniczy w programie lub polityce publicznej, ile środków przeznaczono na ich realizację i jakie, jak duże terytorium one obejmują, ale także jak skomplikowany problem należy rozwiązać i jak złożonymi narzędziami. W przypadku tego typu interwencji skupianie się wyłącznie na bezpośrednich korzyściach ekonomicznych wyrażonych w pieniądzu będzie raczej zniekształcać obraz, niż przedstawiać złożoność sytuacji. Wyraźnie można zauważyć to w programach nakierowanych na podnoszenie poziomu innowacyjności. W Polsce od 2007 r. na same działania współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka; POIG) wydano na te cele ok. 44,4 mld zł (według danych Ministerstwa Rozwoju, aktualnych na 26.02.2016 r.).

Do tego doliczyć należy wydatki poniesione w ramach innych programów operacyjnych, w których znajdowały się działania ukierunkowane na podnoszenie poziomu innowacyjności, oraz programy krajowe (w tym rozwiązania fiskalne). Interwencja POIG objęła ponad 17,7 tys. przedsięwzięć realizowanych przez podmioty korzystające także z innych programów publicznych. Przez niemalże 10 lat mamy zatem do czynienia z wieloaspektową i wielokanałową interwencją mającą na celu podniesienie poziomu innowacyjności polskiej gospodarki i sektorów przyległych, przede wszystkim sektora edukacji. Niemniej jednak niewiele wiadomo na temat tego, jaki jest mechanizm oddziaływania tych interwencji. Decydenci, a za nimi ewaluatorzy wykonujący stosowne badania koncentrują się na pojedynczych elementach całej polityki publicznej, takich jak oddzielne programy lub ich priorytety, redukując ich wewnętrzną złożoność do prostych miar, takich jak wielkość produkcji lub wartość patentów. Bez wątpienia mierzalne produkty i bezpośrednie wyniki poszczególnych programów mogą być imponujące, ale na przestrzeni lat Polska spada w rankingach innowacyjności. *Global Innovation Index* składający się z blisko 80 wskaźników sytuuje Polskę na końcu listy krajów UE. Najniższa wartość indeksu notowana jest w Rumunii (zob. Dutta i in. 2016).

Nie oznacza to jednak, że zastosowanie w ewaluacji pewnych rozwiązań z zakresu ekonomii sprowadza się do twierdzenia, że należy brać pod uwagę więcej czynników niż te, które bezpośrednio wynikają z logiki ocenianego programu. Takie twierdzenie wynika już z konieczności pomiaru efektu przeniesienia (zob. Górniak 2010: 43-44; Fujiwara 2011: 43) – czyli zmiany w obszarach przyległych do samego obszaru interwencji. Na przykład tego, co dzieje się ze środowiskiem naturalnym lub lokalną gospodarką w sytuacji, kiedy wybudowana została autostrada. Bynajmniej też nie powinno to służyć dostarczaniu argumentów na rzecz danego programu i pozytywnych przykładów niezamierzonego sukcesu w sytuacji, jeśli sam program go nie odniósł. Rankingi takie jak przytoczony powyżej zdają sprawę wyłącznie z tego, jaka jest sytuacja w obszarze działania interwencji. Jednakże dla decydentów stojących przed koniecznością dokonania wyboru, na co i w jaki sposób przeznaczyć środki, są to już informacje kontekstowe.

Zastosowanie pewnych rozwiązań funkcjonujących w ekonomii ma przede wszystkim na celu dostarczenie decydentom wiedzy pozwalającej na porównanie kosztów i potencjalnych korzyści pomiędzy na pozór nieporównywalnymi alternatywami. Nie zawsze bowiem możemy porównać zysk ze zjawisk, których złożoności nie jesteśmy w stanie uchwycić. Do tego dochodzą także zyski (lub brak strat) w obszarach, które mają swoje wyjątkowe znaczenie cywilizacyjne, jak zdrowie, przyszłość dzieci czy stan środowiska naturalnego. Decydenci mogą mieć poważne trudności w podejmowaniu decyzji w tych obszarach, gdzie strata i zysk są trudne do zinterpretowania. Tym bardziej podejmowanie decyzji publicznych jest niełatwe w sytuacji, w której ani decydenci, ani ewaluatorzy nie dysponują pełnią danych diagnostycznych ani niepodważalnymi dowodami, że planowana logika interwencji ma szanse przynieść oczekiwane rezultaty. Dzięki zastosowaniu pewnych narzędzi analitycznych standardowych dla ekonomii możliwe jest przezwyciężenie przynajmniej części z tych problemów.

Czym jest koszt?

W najprostszym podejściu kosztem jest to, co należy poświęcić, aby zyskać to, czym w danym momencie nie dysponujemy. Z punktu widzenia ekonomii na proces podejmowania decyzji publicznych kosztem danego zdarzenia można nazwać sumę wartości możliwości, jakie koniecznie należy poświęcić. Każdy zasób, jakim się dysponuje, pozwala na osiągnięcie wielu konkretnych korzyści. Możliwością są zatem poszczególne potencjalne korzyści z wykorzystania danego zasobu. Przeznaczając ich określoną pulę na jedną z możliwości, nie jesteśmy w stanie przeznaczyć ich na inną. W takim podejściu dla definiowania kosztu najbardziej wartościowe jest położenie akcentu na konieczność dokonania wyboru pomiędzy pewnymi alternatywami. Rozbudowując dalej to podejście, można wyróżnić kilka rodzajów kosztów w zależności od tego, w którym miejscu procesu podejmowania decyzji się znajdujemy i jakie są tego logiczne skutki. Poza kosztami całościowymi lub średnimi wyróżnić można jeszcze kilka wartościowych dla ewaluacji rodzajów kosztów:

- **Koszt krańcowy** – czyli koszt, jaki należy ponieść przy zwiększeniu liczby produktów o jedną jednostkę. Na przykład o jedną usługę więcej, o jeden kilometr drogi czy o jednego przeszkolonego bezrobotnego. Koszty te nie rosną liniowo. Oznacza to, że wzrost o jedną jednostkę produktu nie zawsze powoduje proporcjonalny wzrost kosztów, i odwrotnie – zwieszenie nakładów o jedną jednostkę nie spowoduje automatycznie, że uzyskamy jeden produkt więcej.
- **Koszt inkrementalny** – określa różnice pomiędzy kosztami uzyskania dodatkowej jednostki produktu w dwóch porównywalnych interwencjach.
- **Koszty utopione** – koszty, które niezbędne są do przeprowadzenia danej interwencji, a których nie można w żaden sposób odzyskać. Oznacza to, że nie pokrywają ich zyski z każdej – zamierzonej lub nie – pozytywnej zmiany w obszarze działania interwencji.

Bazując na przyjętych definicjach produktu i kosztu, można w badania ewaluacyjne włączyć kilka metod analitycznych znanych w ekonomii. Najogólniej rzecz biorąc, każda z nich pozwala na określenie, **czy skutki, jakie przynosi dana interwencja, nie są zbyt kosztowne i tym samym nie podważają sensu prowadzonych działań**. W rozdziale omówione zostaną następujące metody: analiza minimalizacji kosztów (CMA; *cost-minimization analysis*), analiza kosztów i korzyści (CBA, *cost-benefit analysis*) i analiza efektywności kosztowej (CEA, *cost-effectiveness analysis*), które zostaną opisane bardziej szczegółowo.

Analiza minimalizacji kosztów – CMA

Wykorzystywana jest w przypadku, gdy możliwe jest porównanie dwóch podobnych do siebie interwencji. W tym przypadku konieczne jest określenie kosztów każdej z tych interwencji i porównanie ich. Oczywiście interwencja, która przynosi te same rezultaty, ale jest mniej kosztowna, jest interwencją lepszą. Problem jednak polega na tym, że bardzo trudno wybrać interwencje, które są do siebie podobne. W ich selekcji należy zwracać uwagę, przede wszystkim na dwa połączone ze sobą elementy: strukturę problemu, jaki ma zostać rozwiązany dzięki podejmowanym działaniom, oraz cele, jakie w ramach interwencji przyjęto.

- **Obszar problemowy.** Porównywane interwencje powinny być realizowane w tym samym obszarze problemowym. Przy czym nie można mówić wyłącznie o nim samym, ale przede wszystkim o przyczynach jego powstawania. Nie wystarczy bowiem porównać dwóch interwencji, które mają służyć na przykład obniżeniu bezrobocia. Zjawisko to może wynikać z wielu przyczyn. Inaczej będzie przebiegać interwencja mająca na celu redukcję bezrobocia strukturalnego, a inaczej taka, która redukuje bezrobocie wynikające z sezonowości działalności firm. Różnica w przebiegu interwencji oznacza stosowanie zupełnie innych narzędzi i działań. Każde z nich pociąga za sobą zupełnie inne koszty, których nie sposób już porównywać.
- **Cel.** Jeżeli dwie interwencje mają różne cele, to nie sposób porównać ich koszty, gdyż każda prowadzi do osiągnięcia innych produktów. Sytuacja oczywista staje się mniej klarowna, jeżeli obie interwencje działają w tym samym obszarze problemowym – ochrona środowiska, edukacja czy wspomniane już bezrobocie. W przykładzie powyżej: interwencja, która działa w obszarze bezrobocia strukturalnego, może dążyć do jego redukcji, ale może także mieć na celu niwelowanie negatywnych skutków dla dobrobytu danej społeczności. Jedna z tych interwencji oddziałuje na objawy, druga na skutki. W takim

przypadku należy bardzo ostrożnie podchodzić do porównań mających na celu minimalizację kosztów prowadzenia takiej czy innej interwencji. Oczywiste jest, że brane w nawias jest tutaj poszukiwanie takiego programu, który jest najbardziej skuteczny ze względu na możliwość osiągnięcia zamierzonych celów. Inaczej mówiąc, jeżeli celem ewaluacji jest znalezienie najlepszego możliwego sposobu rozwiązania problemu, to analiza minimalizacji kosztów może odgrywać jedynie rolę metody dodatkowej. Poszukiwanie najbardziej skutecznego rozwiązania przenosi ciężar ewaluacji na pytanie o to, która logika interwencji jest najlepsza, a nie która najtańsza.

Analiza kosztów i korzyści – CBA

Ten typ analizy obejmuje zestaw narzędzi służących kompleksowej ocenie tego, jaki jest stosunek korzyści osiągniętych w ramach danej interwencji do kosztów, które należało ponieść na jej realizację. Zazwyczaj CBA stosuje się jako element bardziej złożonych projektów ewaluacyjnych, rzadko jako jedyną i wystarczającą metodę oceny. Analiza kosztów i korzyści została zaprojektowana tak, aby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wydatki poniesione na konkretny program prowadzą do osiągnięcia korzyści netto, mając jednocześnie na uwadze, że mogły one być wykorzystane gdzie indziej. Mówiąc o kosztach netto, mamy na myśli tę pozytywną zmianę, która zaistniała wyłącznie dzięki realizacji danej interwencji. Pozytywna zmiana może bowiem zaistnieć niezależnie od tego, czy dany program był realizowany, czy nie i w takim wypadku mowa jest o efekcie brutto (zob. Wojtowicz i in. 2016). Zgodnie ze swoimi założeniami CBA umożliwia dokonanie porównań efektów różnych (lub alternatywnych) programów lub projektów w kategoriach ich społecznego zwrotu z inwestycji.

Najogólniej rzecz biorąc, analiza kosztów i korzyści przebiega zgodnie ze standardowym schematem analitycznym (za: Brouwer, Georgiou 2005: 34):

1) Uściślenie celów interwencji – nie zawsze te zawarte w dokumentach programowych wskazują na to, jaka jest oczekiwana zmiana w obszarze działania interwencji.
2) Zdefiniowanie sytuacji kontrfaktycznej, czyli tego, co stałoby się, gdyby interwencja nie miała miejsca.
3) Określenie alternatywnych metod osiągania tego samego rezultatu, czyli innych możliwych do przeprowadzenia interwencji.
4) Określenie kosztów interwencji każdej z alternatyw w odniesieniu do stanu kontrfaktycznego (pkt 2)
5) Identyfikacja i kwantyfikacja pozytywnych i negatywnych skutków każdej z alternatywnych interwencji i porównanie ich z sytuacją kontrfaktyczną.
6) Określenie skutków w kategoriach monetarnych, odwołując się do cen rynkowych.
7) Kalkulacja aktualnych wartości kosztów i korzyści pojawiających się krótko- i długoterminowo.
8) Porównanie zmonetyzowanych wartości kosztów i korzyści dla każdej z alternatyw. Można także przeprowadzić analizę wartości bieżącej netto (ang. *net present value* – NPV). Określa ona wartość netto przyszłych przepływów pieniężnych wynikających z inwestycji z uwzględnieniem utraty wartości pieniądza w czasie. Przepływy pieniężne mogą być zarówno dodatnie, jak i ujemne. Inaczej mówiąc, ta analiza przedstawia wartość przyszłych strumieni pieniężnych w kategoriach dzisiejszych ich wartości (zob. Jung 2016).
9) Wybranie najbardziej optymalnej ekonomicznie interwencji.

Prowadzenie analizy kosztów i korzyści jest zatem procesem multidyscyplinarnym, wymagającym wykorzystania nie tylko wiedzy z zakresu ekonomii, ale także z zakresu podejmowania decyzji publicznych, jak również standardowego warsztatu ewaluacyjnego (definiowanie sytuacji kontrfaktycznej i pomiar efektywności netto). Szczególnie kroki analizy kosztów i korzyści opisane w punktach 2, 3 i 5 wymagają współdziałania specjalistów z różnych dziedzin.

Najbardziej optymalnym podejściem jest wyrażanie kosztów i korzyści w kategoriach monetarnych. Nie zawsze jednak dostępne są precyzyjne dane dotyczące aktualnych wartości kosztów i korzyści lub też nie sposób je jednoznacznie wyliczyć. W sytuacji kiedy nie istnieje rynek produktów danej interwencji, nie istnieją także ceny odzwierciedlające ich ekonomiczną wartość. Z taką sytuacją mamy do czynienia nie tylko w skomplikowanych i wieloaspektowych interwencjach. Można sobie wyobrazić program podnoszenia

czytelnictwa realizowany na poziomie gminy. Kiedy stosujemy analizę kosztów i korzyści, rodzi się trudny do rozwiązania problem wyliczenia w złotówkach wzrostu czytelnictwa, np. o 1%. Istnieje jednak kilka metod określania wartości takich nierynkowych kosztów i korzyści, o których mowa dalej. Jednakże należy mieć na uwadze, że prawie zawsze precyzyjne wyliczenie wszystkich możliwych efektów pojawiających się w danym czasie nie będzie możliwe. Wynika to z faktu, że nie jesteśmy w stanie przewidzieć, do czego doprowadzi dana interwencja.

Nauki ekonomiczne radzą sobie w tym przypadku przyjęciem zasady *ceteris paribus* i odsunięciem na bok tych elementów, których w kalkulację nie można włączyć. O samej zasadzie *ceteris paribus* można przeczytać na końcu rozdziału. Efekty, które nie sposób przedstawić w kategoriach monetarnych, mogą zostać włączone w projekt ewaluacyjny jako dane jakościowe i mogą być analizowane za pomocą metod heurystycznych (zob. Antoszkiewicz 1990: 10-12; Piech 2016: 91). Ich łączenie ze sformalizowanymi analizami ekonomicznymi, zgodnie z ideą triangulacji, może być bardzo wartościowym przyczynkiem do analizy wielokryterialnej (zob. Sartori 2014: 375-376).

Ekonomiczna wycena wartości kosztów i korzyści przebiega zazwyczaj następująco (Brouwer, Georgiou 2005: 38):

1) Identyfikacja dóbr lub usług będących efektami interwencji, które jednocześnie można poddać solidnej wycenie ekonomicznej (czyli tych, wobec których istnieją odpowiednie rynki).
2) Ocena ich wielkości (ile) oraz atrybutów i jakości (co).
3) Identyfikacja odbiorców, czyli tych grup społecznych, które odczuwają (lub odczują) korzyści, oraz tych, które odczują stratę.
4) Oszacowanie wartości, jaką obie grupy przypisują zyskowi lub stracie – najlepiej w toku badań reprezentatywnych.
5) Wybór najbardziej odpowiedniej metody oceny wartości.
6) Ocena skutków ekonomicznych zmian w poziomie aprowizacji dóbr i usług będących efektami interwencji. Inaczej mówiąc – jakie będą ekonomiczne skutki różnych ilości dóbr i usług dostarczanych odbiorcom.
7) Oszacowanie wielkości rynku, czyli populacji użytkowników, na którą agregowane są wartości kosztów i korzyści.
8) Estymacja wartości ekonomicznej.

W sytuacji, w której nie można wycenić wartości kosztów i korzyści zgodnie z ich ceną rynkową, konieczne jest posłużenie się inną miarą – wspomnianym we wstępie *numeraire.* Dobrą alternatywą jest także zastosowanie pomiaru nie wprost. Do dyspozycji mamy dwie podstawowe metody wyprowadzone z założeń gotowości do zapłaty (ang. *willingness to pay*). Najogólniej rzecz biorąc, odnosimy się to tego, ile ludzie są skłonni wydać pieniędzy, aby coś zyskać lub czegoś uniknąć, czyli jaka ich zdaniem jest uczciwa cena za daną usługę lub dobro. Pierwsza metoda pomiaru to deklarowana preferencja. Polega ona na reprezentatywnym badaniu, w którym pytamy odbiorców danej interwencji o to, ile byliby skłonni wydać na dobra i usługi przewidziane w programie.

Gromadzone powinny być także informacje o procesach podejmowania decyzji konsumenckich i preferencjach dotyczących jakości. Inaczej mówiąc, trzeba określić, ile beneficjenci mogą zapłacić i dokładnie za co. Agregacja tych danych na całą zbiorowość objętą interwencją jest dobrym wskaźnikiem wartości korzyści. Innym sposobem wyceny jest metoda odkrytych preferencji (zob. Hicks 2002: 2-3). Zakłada ona, że wartość korzyści można określić nie wprost na podstawie innych danych. Na przykład suma wydatków na edukację jako wartość wykształcenia albo suma wydatków na usługi medyczne jako wartość dobrego stanu zdrowia. O ile jest to możliwe, to dobrze wykorzystywać obie metody i do wyceny korzyści posługiwać się wypadkową informacji płynących z tych dwóch źródeł.

W analizie kosztów i korzyści fundamentalny jest koszt alternatywny (ang. *opportunity cost*) lub koszt utraconych korzyści. Koszty wiążące się z wdrożeniem danej interwencji to także koszt wykluczenia najlepszej alternatywy. Inaczej mówiąc, należy się liczyć z sytuacją, że koszty, jakie poniesiemy na rozwiązanie problemu A, powinny zostać powiększone o straty spowodowane nierozwiązaniem problemu B. Ponadto należy mieć także na uwadze to, co ekonomiści nazywają efektami zewnętrznymi (ang. *externalities*). Pod

tym potocznym pojęciem kryją się procesy, które nie są dostatecznie sygnalizowane przez rynek. Są to koszty lub korzyści ponoszone przez strony niebezpośrednio objęte daną interwencją. Każde z działań interwencji może prowadzić do powstania pozytywnych lub negatywnych efektów zewnętrznych. Metodologia ewaluacji odnosi się do tego poprzez ocenę efektu przeniesienia (zob. Haber, Trzciński 2011: 43). Może on przyjąć dwie formy. Jest to albo poprawa w obszarach związanych z interwencją, albo pogorszenie. Na przykład pogorszenie stanu lokalnej gospodarki poprzez wybudowanie autostrady będzie negatywnym efektem zewnętrznym związanym ze skróceniem czasu przejazdu.

Analiza kosztów i efektywności – CEA

Analiza kosztów i efektywności jest w zasadzie odmianą wyżej opisanej analizy kosztów i korzyści. Wykorzystuje się ją do wyboru najbardziej efektywnej kosztowo opcji interwencji w sytuacji, w której monetyzacja efektów nie jest możliwa lub budzi poważne zastrzeżenia metodologiczne. Sytuacja ta powoduje, że wycenie rynkowej podlegają już tylko same koszty, a nie korzyści. Przebiega ona w następujący sposób:

1) Uściślenie celów interwencji.
2) Określenie stopnia, w jakim cele te są osiągane. Można tutaj wykorzystać system monitoringowy danej interwencji, o ile wskaźniki faktycznie mierzą osiągane rezultaty. W przeciwnym wypadku konieczne jest przeprowadzenie odrębnej analizy.
3) Identyfikacja przyczyn powstawania danego problemu lub deficytu, który ma być zaspokojony dzięki interwencji. Konieczne też jest dokonanie prognozy potencjalnych skutków w przyszłości.
4) Wyszczególnienie wszystkich działań mogących doprowadzić do osiągnięcia postawionych celów.
5) Rangowanie działań ze względu na ich najwyższe oczekiwane prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych celów.
6) Podsumowanie i ocena kosztów poszczególnych działań. Chodzi przy tym nie tylko o same środki przeznaczane na realizację tych działań, ale także o wszystkie dodatkowe koszty, np. obsługi i realizacji danego programu.
7) Rangowanie działań ze względu na ich kosztochłonność.
8) Ocena i wybór działań najbardziej efektywnych i generujących najmniejsze koszty.

Analiza kosztów i efektywności jest także zajęciem multidyscyplinarnym. Wiele podejść perspektyw analitycznych wykorzystywanych jest do poszczególnych kroków tej analizy. Różni je przede wszystkim kierunek przeprowadzania analizy i skala zjawisk, jakie brane są pod uwagę. Z jednej strony mamy podejścia na poziomie mikro, skupiające się na technicznych aspektach działań i ich skutkach dla pojedynczych odbiorców. Z drugiej strony podejścia makro koncentrują uwagę ewaluatorów na szerszych skutkach społecznych i gospodarczych. Pomijane są w nich szczegółowe techniczne aspekty ocenianych działań. Podobnie jak w klasycznej analizie kosztów i korzyści, tak i tutaj ocena opiera się na wielu założeniach. Należy pamiętać, że im jest ich więcej, a dane nie są najlepszej jakości – na przykład nieznane są faktyczna efektywność lub koszty – tym bardziej wynik analizy jest dyskusyjny. Ocena kosztów i efektów wymaga wykorzystania nie tylko twardych danych, ale także indywidualnych ocen specjalistów, wartości istotnych dla danej społeczności czy ekstrapolacji trendów. To z kolei oznacza, że otwiera się pole do dyskusji, w której mogą się pojawiać równoważne argumenty. Dla ewaluatorów i odbiorców ewaluacji powoduje to konieczność katalogowania, opisania i komunikowania każdej wątpliwości. Metodologia nauk ekonomicznych oferuje tutaj także pewne rozwiązania. Ocena i uwzględnienie źródeł niepewności analizy mogą być przeprowadzone za pomocą analizy wrażliwości (*sensitivity analysis*). Jest to procedura przewidywania różnych wyników działań przy zastosowaniu różnych zestawów zmiennych – cech, zjawisk i procesów powodujących nieostrość analizy kosztów i efektywności (zob. Ostrowska 1999: 22-23; Pawlak 2016).

Z każdą metodą analizy ekonomicznej wykorzystaną w ewaluacji wiąże się kilka zagadnień technicznych. Pierwsze z nich ma charakter fundamentalny i odnosi się do ekonomii jako całości. W jej ramach powszechnie stosuje się zasadę *ceteris paribus*, co oznacza „przy innych czynnikach niezmienionych". Pozwala ona wyodrębnić i poddać analizie wpływ jednego lub kilku starannie wyselekcjonowanych czynników na badane zjawisko. Na przykład funkcja popytu względem ceny przedstawia zależność między wielkością zapotrzebowania

a ceną dobra przy założeniu, że inne czynniki określające wielkość popytu nie ulegają zmianie. Wiele klasycznych teorii ekonomicznych opiera się na tej zasadzie, co nierzadko stanowi także o ich prostocie i sile wyjaśniającej. Zasada *ceteris paribus* jest użyteczna o tyle, o ile odzwierciedla to, czego każdy człowiek jest w stanie dowiedzieć się o otaczającym go świecie. Nie sposób bowiem wziąć pod uwagę wszystkie czynniki i zjawiska oraz łącznie podać je analizie. W zasadzie z reguły *ceteris paribus* korzystają także i inne nauki społeczne, budując swoje teorie zgodnie z przyjętą perspektywą patrzenia na świat. Rodzi to jednak istotne zagrożenie, a od naukowców wymaga ciągłego rewidowania kompletnych już teorii. Ponieważ to wyłącznie od analityka zależy, jakie zmienne zostaną wzięte pod uwagę w analizie, to rodzi się ryzyko, że dobierze on niewłaściwe. Nawet w przypadku kiedy dysponuje się dużą liczbą danych oraz doświadczonym zespołem, ryzyko to nie znika całkowicie. Należy zatem pamiętać, że nawet najbardziej wyrafinowane techniki obróbki statystycznej i rozlegała wiedza prowadzą do utworzenia pewnego konstruktu teoretycznego obarczonego jakimś poziomem błędu. Można go się starać jedynie minimalizować.

Twórcy polityk publicznych lub programów realizowanych na różnym szczeblu administracji stoją przed koniecznością harmonizowania zapotrzebowania na określone działania (produktu lub usługi) z czynnikami zewnętrznymi i kosztami alternatywnymi. Do tego dochodzi jeszcze konieczność analizowania ekonomicznych skutków podejmowania lub niepodejmowania działań dla każdej ze stron objętych interwencją. Wykorzystanie narzędzi analizy ekonomicznej w procesie podejmowania decyzji jest już odrębnym zagadnieniem. Rozważania i wnioski ewaluatorów mogą nie być uwzględnione w sposób, w jaki ekonomiści uważają za najbardziej właściwy. Jeżeli analiza ekonomiczna nie wpływa na kształt ostatecznej decyzji, oznacza to, że inne wartości odgrywają ważniejszą rolę. W tym wypadku czyni to ją oczywiście zbędną. Jedną z takich wartości, której nie sposób pogodzić z twardą analizą kosztów i korzyści, jest idea równości. Na przykład kiedy rozważana jest opieka medyczna, jej równa dystrybucja na wszystkich potrzebujących może być uznana za właściwą nawet w sytuacji, kiedy rodzi znaczne nierówności po stronie kosztów.

Trzeba też pamiętać, że ekonomia opiera się także na założeniu o racjonalności działań ludzkich. Podejmowanie decyzji przebiegać więc powinno zgodnie z pewnym modelem, w którym celem działania jest maksymalizacja zysku przy pewnych ograniczeniach budżetu, a wyboru dokonuje się między dostępnymi alternatywami. Model ten stosuje się do każdego z zachowań ludzkich. Obejmuje on więc zarówno odbiorców danej interwencji, jak i jej twórców. Zatem ewaluacja zorientowana ekonomicznie powinna być narzędziem wspierania racjonalnego wyboru publicznego poprzez dostarczanie informacji o stosunku ceny do jakości i jednocześnie czyniąc proces podejmowania decyzji bardziej transparentnym.

Problem pojawia się jednak, jeżeli zacznie się rozpatrywać racjonalność procesu administracyjnego. Okazuje się, że nie w pełni odpowiada on temu modelowi racjonalnego podejmowania decyzji (zob. March, Olsen 2005: 31-51; Simon 1997: 1-17). Wynika to z kilku zjawisk: dużej liczby problemów do rozwiązania w tym samym czasie, zbyt złożonego środowiska działania, ograniczonych możliwości analitycznych, dużych ograniczeń czasowych, zbyt małej liczby informacji etc. Wszystkie te zjawiska powodują, że decydenci nie mają warunków do dokonania racjonalnego wyboru. Inaczej mówiąc, nie sposób zastosować model racjonalny do wyjaśnienia procesu podejmowania decyzji publicznych. Jest on bowiem zorganizowany w inną sekwencję działań. W jej ramach dany problem jest definiowany, a alternatywy pojawiają się w trakcie procesu legislacyjnego (lub decyzyjnego), kiedy interwencja przechodzi przez organy ustawodawcze i wykonawcze. Rozwiązanie jest wdrażane przez odpowiednie agencje czy instytucje publiczne i nieustannie podlega ocenie i krytyce przez aktorów życia publicznego. W całym tym procesie zachowanie jednostek warunkowane jest poznawczymi i normatywnymi strukturami, które przyjmują inne kształty na różnych etapach. Z punktu widzenia jednej osoby strategia jej działania odpowiada na kalkulację oczekiwanych korzyści i kosztów, ale także przyszłych wyborów, zinternalizowanych wartości, oczekiwań czy zależności i ograniczeń, w jakich funkcjonuje. To z kolei oznacza, że informacje płynące z analizy kosztów i korzyści czy kosztów i efektywności mogą okazać się niewystarczające.

Faktyczne wykorzystanie omawianych metod zależy przede wszystkim od woli decydentów, zresztą tak samo jak i standardowego warsztatu ewaluacyjnego. Warto jednak wiedzieć, jakie są istotne korzyści z włączenia ekonomicznym metod porównywania kosztów interwencji w badania ewaluacyjne. Po pierwsze umożliwiają one dokonywanie porównań, które faktycznie uwydatniają różnice i podobieństwa pomiędzy

programami, nawet w sytuacji kiedy wydaje się, że porównanie nie jest możliwe. Po drugie dobrze przeprowadzona analiza ekonomiczna ex ante znacząco ułatwia zarządzanie samą interwencją. Wspomniane analizy – szczególnie CBA i CEA – koncentrują się bowiem na efektywności uwzględniającej priorytety beneficjentów. Po trzecie analizy ekonomiczne pomagają w jasnym definiowaniu i zrozumieniu tego, co się stanie, jeżeli daną interwencję przeprowadzimy lub z niej zrezygnujemy. Uwydatniają bowiem te koszty i korzyści, do których przywiązywana jest największa waga.

Bibliografia

Antoszkiewicz J. (1990), *Metody heurystyczne. Twórcze rozwiązywanie problemów*. Warszawa: PWN.

Brouwer R., Georgiou S. (2005), *Economic evaluation*. [w:]: I.J. Bateman (i in.), *A 'Natural Experiment' Approach to Contingent Valuation of Private and Public UV Health Risk Reduction Strategies in Low and High Risk Countries*. Venice: European Association of Environmental and Resource Economists, s. 65-97.

Dutta S., Lanvin B., Wunsch-Vincent S. (eds.), *The Global Innovation Index 2015 Effective Innovation Policies for Development*, https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2015-v5.pdf, [dostęp: 27.02.2016].

Fujiwara D. (2011), *Analiza kosztów i korzyści społecznych na przykładzie programów wspierania zatrudnienia.* [w:] A. Haber, R. Trzciński (red.), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 31-65.

Górniak J. (2010), *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności. Analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*. Kraków-Warszawa: Uniwersytet Jagielloński, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Haber A., Trzciński R. (red.) (2011), *Ocena wpływu i prognozowanie efektów w badaniach ewaluacyjnych.* Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Hicks R.L. (2002), *A Comparison of Stated and Revealed Preference Methods for Fisheries Management American Agricultural Economics Association*. Long Beach, California: American Agricultural Economics Association.

Jung L. (2016), *Metody oceny efektywności projektów inwestycyjnych*, http://www.almamer.pl/aa%20materialy%20dydaktyczne/E_Systemy_informatyczne_e-biznesu_Mazurkiewicz.pdf [dostęp: 10.03.2016].

March J.G., Olsen J.P. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, tł. D. Sielski. Warszawa: Scholar.

Ostrowska E. (1999), *Ryzyko inwestycyjne. Identyfikacja i metody oceny.* Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Pawlak M. (2016), *Metody analizy ryzyka w ocenie efektywności projektów inwestycyjnych*, http://www.wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip30-2012/SiP-30-207.pdf [dostęp: 10.03.2016].

Piech K. (2016), *„Tradycyjne" metody heurystyczne: przegląd i zastosowania,* http://akson.sgh.waw.pl/~kpiech/text/2003-kzif-heurystyka1.pdf [dostęp: 10.03.2016].

Sartori D. (2014), *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

Simon H. (1997), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Chicago: The Free Press.

Wojtowicz D., Kozłowska E., Ledzion B., Weremiuk A., Widła Ł., Wolański M. (2010), *Adaptacja metodologii pomiaru efektu netto interwencji publicznych do potrzeb sektora infrastruktury transportowej.* Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego.