

mgr Łukasz Czopik
mgr Anna Łojewska-Pyka

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach

PRAKTYCZNE ASPEKTY REALIZACJI EWALUACJI W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie

Efektom końcowym ewaluacji jest konieczność opomiarowania rezultatów pracy urzędników oraz programów i przedsięwzięć przez nich realizowanych. Począwszy od rozpoczęcia przez państwo polskie absorpcji i obsługi środków pochodzących z Unii Europejskiej, wytyczne programowe i księgi procedur poszczególnych instytucji zarządzających wymuszają ocenę efektywności wykorzystania pieniędzy unijnych. Autorzy w niniejszym opracowaniu przedstawiają rozważania o szerszym zastosowaniu procedur ewaluacyjnych w różnych aspektach działalności jednostek samorządu terytorialnego, jak również w dziedzinach bezpośrednio niezwiązanych z obsługą środków unijnych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, audyt, zamówienia publiczne, sektor publiczny, ewaluacja, gospodarka finansowa, kontrola zarządcza

Summary

Practical Aspects of Evaluation in Territorial Self-government Units

The more and more popular opinion that provision of public services must not be ineffective while objectives and the related expenses should be rational and justified, results in continuous evolution of public administration – starting up with goal orientation, through introduction of various types of measures and indicators, to end up with systems of effectiveness measurement and optimisation. The private sector turned up to be the natural source of patterns and practical solutions, as being forever oriented towards profit maximisation and cost-effectiveness. The resulting trend of *modern public management* represents the effort aimed at implementation of business management methods in the public sector. The idea has been implemented at many levels which, however – with considerable simplification – has come to management according to the *Deming cycle*. In other words, each project should be carried out according to the sequence: plan → do → examine → apply. Consequently, management by objectives, strategic planning, benchmarking, managerial control, performance budget, audit and evaluation emerged in administration.

It is the last concept which will be discussed in this publication because the managers of the public sector (frequently coming from business environment) increase the pressure on results of their own and their co-workers' activities. As a consequence of this approach, it becomes necessary to measure results of civil servants' work as well as of programmes and projects executed by them. This trend has become more intensive since the moment the Polish state started to absorb and administer resources from the European Union as the programme guidelines and books of procedures of individual managing institutions have enforced evaluation of effectiveness of the EU money utilisation. This stimulus has generated considerations on broader application of evaluation procedures, also in the areas which are not directly related to EU funds administration.

The present publication will comprise observations of the authors, based on practical experience, concerning the pragmatic aspects of implementation of evaluation processes in various areas of activity of the territorial self-government units. The authors will approach both the objectives the evaluators are usually faced with and the areas in which the evaluation is or might be applied. Setting the required effects of evaluation against the capacity of the public sector, and considering the legal framework of the territorial self-government units, the authors will indicate the ways evaluation may be conducted as well as – which is even more essential – the complications resulting from the methods adopted. First of all, the procedural aspect of acquisition of the evaluation service will be analysed, with special consideration to procedures, conditions and criteria required by the public procurement law and the related bylaws. Methods of reaching the evaluation effects by the territorial self-government units, alternative to the tendering procedures, will be also considered.

On the basis of the above considerations, the authors will develop two groups of conclusions. Statutory ones, connected with the methods of acquisition of this service which are best adjusted to the objectives set, and general ones, covering the proposals of broader application of evaluation in the public sector management process.

Keywords: local government, auditing, public procurement, public sector evaluation, the financial economy, management control

Coraz bardziej powszechne przekonanie o tym, że świadczenie usług publicznych nie może być nieefektywne, a cele i powiązane z nimi wydatki winny być racjonalne oraz uzasadnione, skutkuje ciąglą ewolucją administracji publicznej. Począwszy od orientacji na cele poprzez wprowadzanie różnego rodzaju mierników i wskaźników, na systemach pomiaru efektywności i optymalizacji skończywszy. Naturalnym źródłem wzorców i rozwiązań praktycznych okazał się sektor prywatny, od zawsze zorientowany na maksymalizację zysku i racjonalizację kosztów. Zrodzony w ten sposób nurt nowoczesnego zarządzania publicznego stanowi próbę implementacji biznesowych metod zarządzania w sektorze publicznym. Dzieje się to na wielu płaszczyznach, które jednak – w dużym uproszczeniu – sprowadzają się do zarządzania według cyklu Deminga. Innymi słowy, każde przedsięwzięcie powinno odbywać się według schematu: zaplanuj → wykonaj → zbadaj → zastosuj. Stąd właśnie w administracji pojawiło się zarządzanie przez cele, planowanie strategiczne, benchmarking, kontrola zarządca, budżet zadaniowy, audyt czy ewaluacja.

To właśnie ostatnie z tych pojęć będzie stanowić przedmiot rozważań niniejszej publikacji, albowiem zarządzający sektorem publicznym (niejednokrotnie wywodzący się ze środowisk biznesowych) zwiększają nacisk na efekty działań własnych i współpracowników. Konsekwencją tego podejścia jest konieczność mierzenia rezultatów pracy urzędników oraz programów i przedsięwzięć przez nich realizowanych. Ów trend stał się bardziej intensywny w momencie rozpoczęcia przez państwo polskie absorpcji i obsługi środków pochodzących z Unii Europejskiej, bowiem wytyczne programowe i księgi procedur poszczególnych instytucji zarządzających wymuszały ocenę efektywności wykorzystania pieniędzy unijnych. Impuls ten stał się powodem do rozważań o szerszym zastosowaniu procedur ewaluacyjnych, również w dziedzinach bezpośrednio niezwiązanych z obsługą środków unijnych.

Mimo że na popularności ewaluacja zyskała dzięki wzmożonej aktywności administracji europejskiej, jej historia sięga czasów znacznie wcześniejszych. Początków ewaluacji należy się doszukiwać już w latach dwudziestych XX wieku, a jako odrębna dyscyplina naukowa pojawia się ona w latach pięćdziesiątych. Pierwsze próby udokumentowanej oceny wyników nauczania prowadził w Stanach Zjednoczonych Joseph M. Rice (1857–1934), lekarz z wykształcenia wykonujący zawód inspektora oświaty. W jego pionierskich poczynaniach interesowało go głównie podniesienie skuteczności nauczania. Za ojca ewaluacji uważa się z kolei Ralpha Tylera, który w 1929 roku rozpoczął systematyczne studia nazywane ewaluacyjnymi w Ohio State University. Sformułował on strategię klasyczną. Określała ona, poprzez opis empiryczny celów konkretnego przedsięwzięcia, przełożenie na badania i przeprowadzenie porównań celów i rezultatów, efektywność przedsięwzięć. W pierwszej fazie rozwoju ewaluacji badacze i ewaluatorzy dużo uwagi poświęcali (społecznym i behawioralnym) przesłankom i mechanizmom, które stały za instrumentami i programami, w celu zrozumienia (i przewidywania) powodów, dla których programy i instrumenty odnosiły sukcesy [Leeuw, 2008]. Procesy te zostały określone mianem „rekonstrukcji modeli leżących u podstaw (proponowanych) programów”¹; wprowadzono przy tym rozróżnienie pomiędzy rekonstrukcją konceptualną i operacyjną. Konceptualna rekonstrukcja dotyczy społecznej i behawioralnej logiki stojącej za programem, podczas gdy rekonstrukcja operacyjna koncentruje się na tym, dlaczego można założyć, że konkretni aktorzy wykonają konkretne działania w celu zapewnienia sukcesu danemu programowi¹.

W latach siedemdziesiątych Barry MacDonald zwrócił uwagę na specyfikę funkcjonowania ewaluacji w środowisku demokratycznym. Powinna ona uwzględniać i wykorzystywać obywatelskie prawa do posiadania, obiegu i ochrony informacji, jej weryfikacji i wykorzystania, a także prawo jej interpretacji i oceny. Rewolucyjne zmiany w postrzeganiu funkcji społecznej roli ewaluacji przyniosła konferencja zorganizowana w grudniu 1972 roku przez

¹ Por. K. Mannheim, *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy*, Warszawa 1974. Dzieło ogólnie traktuje o założeniach i podstawach tak zwanego społecznego planowania, za którego element można uznać ewaluację w dzisiejszym jej rozumieniu.

Churchill College w Cambridge z udziałem ewaluatorów brytyjskich, amerykańskich, szwedzkich oraz przedstawicieli wielu urzędów i fundacji. Na konferencji prezentowana była praca Malcolma Parletta i Davida Hamiltona, w której po raz pierwszy tak duży nacisk położono na dialog z różnymi grupami i uczestnikami procesu ewaluacyjnego, uwzględnienie złożoności ludzkich doświadczeń, jakie powstają w trakcie programu, analizę organizacyjnych, psychologicznych i kulturowych aspektów ewaluowanych działań i ewaluacji jako takiej oraz komunikatywność i interakcję ze wszystkimi stronami i podmiotami ewaluacji [Graczyk, 2005]. Podejście to do dzisiaj kontynuowane jest przez takich ewaluatorów, jak Robert Stake, Egon Guba, Yvonna Lincoln, Herbert Simon, którzy są niejako spadkobiercami dorobku brytyjskiego uniwersytetu w Norwich.

Wyjawszy czysto badawczy aspekt ewaluacji, jej utylitarne zalety starał się uwypuklić między innymi Michael Quinn Patton, wskazując, iż ewaluatorzy poza procedurami ewaluacyjnymi winni wykazywać się również wyobraźnią społeczną, umiejętnościami interakcyjnymi, animacyjnymi i komunikacyjnymi. Jego model ewaluacji zachowuje elastyczność projektu w interakcji z potrzebami i rozwojem ewaluowanych działań, wspiera procesy uczenia się, otwierając projekt na możliwe zmiany w środowisku i ewaluowanym działaniu, jest wrażliwy na lokalny i organizacyjny kontekst ewaluacji, w końcu uwzględnia też wewnętrzną transformację i dynamikę ewaluowanych instytucji i programów [Korporowicz, 2010]. Wszystko to sprawia, iż koncepcja Pattona eksponuje społeczny aspekt badań ewaluacyjnych, kładąc przy tym nacisk na ustalenie wszystkich uczestników tego procesu, określenie wspólnego planu i projektu działań ewaluacyjnych, a także – co istotne – doprecyzowanie sposobu dzielenia się doświadczeniem wyniesionym z interakcji pomiędzy uczestnikami procesu.

Ewaluacja bardzo często bywa kojarzona – skądinąd słusznie – z oceną efektywności jakiegoś działania czy projektu. Nierzadko łączy się ją z audytem czy kontrolą, myśląc zarówno narzędzia, jak i cele przypisane tymże działaniom. Tymczasem ewaluacja, według nomenklatury stosowanej przez Radę Unii Europejskiej, to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki. Ocena ta nie ogranicza się jedynie do rezultatów, ale obejmuje wszystkie fazy danego działania: począwszy od planowania, poprzez realizację, na pomiarze efektów kończąc². Popularyzacja ewaluacji, prócz przesłanek praktycznych, wzięła się z wytycznych Rady Unii Europejskiej dla wszystkich państw członkowskich, obligujących je do przeprowadzania ewaluacji pomocy finansowej pochodzącej z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej [Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej...].

Pojęcie to pojawia się także i w innych dziedzinach życia publicznego, choć trzeba przyznać, że jest mniej eksponowane i nie tak powszechne, jak w działaniach wspieranych przez Unię Europejską. Przytoczyć można choćby zinstytucjonalizowane badania oceniające w szkołach i placówkach oświatowych

² Jest to jedna z wielu definicji ewaluacji; przytoczona została jednak dlatego, że przyjmują ją oficjalnie organy administracji państwowej i pochodzi z rządowego serwisu www.ewaluacja.gov.pl.

[Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej...], w przypadku których jedną z form nadzoru pedagogicznego jest właśnie ewaluacja rozumiana jako ocena efektywności działalności dydaktycznej jednostki, jej funkcjonowania w środowisku lokalnym, procesów zachodzących w placówce czy sposobu, w jaki jest zarządzana. Co więcej, umocowanym ustawowo organem opiniodawczo-doradczym ministra edukacji narodowej jest Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych, którego głównym zadaniem jest ocena działalności naukowej lub badawczo-rozwojowej jednostek naukowych [Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. ...]. W stopniu szczytkowym pojęcie to pojawia się także w aktach prawnych z zakresu ochrony zdrowia czy w programach dotyczących przeciwdziałania uzależnieniom.

Nie wdając się w głębsze rozważania na temat istoty ewaluacji, warto wskazać jedynie, że często bywa ona klasyfikowana (szczególnie w obszarze związanym z dystrybucją środków unijnych) ze względu na cel, jaki się przed nią stawia: stąd też wyróżniamy ewaluację strategiczną i operacyjną. Podział ten zasada się na rozróżnieniu celów (zadań) strategicznych i operacyjnych (bieżących). W obu przypadkach metodologia ewaluacji nie ulega znaczącym zmianom, wyróżnikiem jest jedynie charakter procesu poddawanego ocenie. Czasem też przyjmuje się jako kryterium typologiczne moment, którego ewaluacja dotyczy: mamy więc ewaluację *ex ante*, bieżącą (*on-going*) i *ex post*. Dywersyfikacja ta ma jednak dla celów niniejszego opracowania znaczenie drugorzędne, dlatego temat został wyłącznie zasygnalizowany³.

Prócz wskazanych już regulacji materialnych dotyczących ewaluacji nie można zapominać, iż jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują wedle dedykowanych przepisów prawa o charakterze ustrojowym (ustawy o samorządzie: gminy, powiatu, województwa) i proceduralnym (między innymi Kodeks postępowania administracyjnego, Ustawa o finansach publicznych, Prawo zamówień publicznych). Trzeba też pamiętać o aktach o charakterze wewnętrznym (podręczniki wydawane przez instytucje zarządzające, księgi procedur czy choćby opublikowane przez Ministra Rozwoju Regionalnego *Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013* albo *Ewaluacja krok po kroku, czyli zalecenia IZ w zakresie prowadzenia ewaluacji w ramach PO KL*). To z kolei wpływa na co najmniej dwa obszary ewaluacji w sektorze samorządowym: pozyskanie usługi ewaluacyjnej oraz aspekt realizacyjny (jakościowy) ewaluacji.

Co do zasady, jednostka sektora finansów publicznych, stojąc przed wyborem sposobu realizacji danego zadania, ma do dyspozycji dwie możliwości: wykonanie bezpośrednie (z wykorzystaniem zasobów własnych) i wykonanie pośrednie (zwykle polegające na zakupie danej usługi czy towaru na rynku konkurencyjnym). Pierwsze, wydawać by się mogło, prostsze rozwiązanie sprowadza się do powierzenia zadania bądź grupy zadań pracownikom jednostki posiadającym odpowiednie kompetencje i wyposażonych w zasoby niezbędne do określonych

³ Szerzej na temat rodzajów ewaluacji wypowiadają się na przykład członkowie Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego – zob. <http://www.pte.org.pl/x.php/1,155/O-ewaluacji.html> (dostęp: 4.09.2008).

działań. Drugi z wariantów zakłada uzyskanie pożądanego efektu (usługi, towaru) poprzez zakup od wyspecjalizowanych podmiotów rynkowych, zwykle niezależnych od kupującego.

Zlecenie bezpośrednio wydaje się atrakcyjne ze względów formalnych. Nie wymaga procedur zakupowych, co znacząco skraca czas realizacji zadania, daje też teoretycznie pełniejszy nadzór nad sposobem i jakością realizowanych prac. Podkreśla się czasem, że sposób ten jest również tańszy – co nie zawsze jest zgodne z rzeczywistością i zależy od sposobu liczenia kosztów⁴. Należy przy tym pamiętać, że osoby, którym powierza się wykonanie danego zadania, szczególnie jeśli idzie o ewaluację, muszą posiadać wiedzę ekspercką, być niezależni i dysponować adekwatnym do zakresu doświadczeniem. Zważywszy na różnorodność obszarów, których dotyczy może ewaluacja, wymaganą specjalizację, ale i kwalifikację kadry urzędniczej, łączne spełnienie wszystkich warunków może okazać się co najmniej problematyczne.

Przy braku odpowiednio przygotowanej kadry własnej alternatywą jest powierzenie wykonania zadania wykonawcy zewnętrznemu, wybranemu zwykle w procedurze konkurencyjnej, określonej w ustawie Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp) [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. ...], ewentualnie opisanej w wewnętrznym regulaminie danej jednostki. Sposób i tryb udzielenia danego zamówienia zależy między innymi od jego wartości, rodzaju, stopnia skomplikowania i dostępności na rynku. Wybór wykonawcy zewnętrznego jest najczęściej ściśle sformalizowany, co wydłuża czas realizacji zadania, wymaga również solidnego określenia parametrów, jakie ma spełniać produkt końcowy. Niewątpliwą zaletą takiego postępowania jest dostęp do szerszego grona wykonawców, szansa na obniżenie kosztów realizacji zadania, zmniejszenie zaangażowania własnych zasobów ludzkich, co umożliwi równoległe wykonywanie innych czynności. Kwestią mocno indywidualną jest ocena jakości otrzymanych efektów, gdyż przy obu sposobach pozyskania usługi dużą rolę odgrywa fachowość zaangażowanych osób, nadzór nad wykonawstwem i środki przeznaczone na dane zadanie.

Niejako na marginesie powyższych rozważań należy wspomnieć o trzeciej drodze pozyskania usługi ewaluacyjnej. Mowa o projekcie bądź przedsięwzięciu partnerskim. Doświadczenia ubiegłego okresu programowania wskazują, że partnerstwo projektowe pozwala na zwiększenie zakresu oddziaływania przedsięwzięć oraz zapewnienie kompleksowego rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczych. Wykorzystanie wiedzy i przygotowania różnych podmiotów biorących udział w partnerstwie wpływa także korzystnie na wielostronne podejście do zidentyfikowanego problemu. W wielu przypadkach jedynie dzięki zaangażowaniu kilku podmiotów przedsięwzięcie możliwe jest do wdrożenia od strony finansowej, technicznej, wykorzystania zasobów ludzkich lub innych. Partnerstwa mogą być powoływane zarówno na rzecz realizacji projektów obejmujących inwestycje,

⁴ Jednostki samorządu terytorialnego, stosując zlecenie bezpośrednio, nie zawsze uwzględniają koszty własne (pensje, zużycie materiałów, energii itd.), pomijają także zaangażowanie związane z obsługą zewnętrznego wykonawcy, traktując je jako niebyłe, jeśli nie wiążą się z fizycznym wydatkowaniem środków pieniężnych.

jak też innego rodzaju przedsięwzięcia, w szczególności edukacyjne i szkoleniowe oraz związane z aktywizacją społeczno-gospodarczą danego obszaru. Dzięki partnerstwu można zazwyczaj osiągnąć znacznie więcej niż przy samodzielnej realizacji projektu. Zawiązanie współpracy partnerskiej i jej prawidłowa realizacja wymagają jednak bardzo skutecznego zarządzania projektem i większego wysiłku organizacyjnego niż w przypadku pojedynczego beneficjenta [Cieślak, Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz, 2010]. Choćby i z tego powodu mało praktyczne byłoby zawiązywanie partnerstwa wyłącznie dla celów ewaluacyjnych, niemniej można sobie wyobrazić, że jednym z założeń projektu wspólnego mogłaby być ocena danego działania czy programu przeprowadzona za pomocą zasobów dedykowanego partnera. Tym bardziej że dzięki pozytywnym sygnałom z okresów poprzednich różnorodne formy współpracy jednostek publicznych i prywatnych dopuszczone są w większości programów obecnego okresu programowania [Cieślak, Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz, 2010]. Stąd wszelkiego rodzaju porozumienia, stowarzyszenia, związki komunalne, partnerstwo publiczno-prywatne czy też inne przewidziane prawem postacie współpracy z powodzeniem mogą być wykorzystywane również na potrzeby realizacji ewaluacji, pamiętając jednak o zasadzie adekwatnych do oczekiwanego rezultatu nakładów.

Pamiętając, że ewaluacja powinna dostarczać rzetelnych i przydatnych informacji o obiekcie badania, wspomagając w ten sposób proces decyzyjny oraz wspierając współdziałanie wszystkich partnerów zaangażowanych w realizację projektu [Ekiert, 2004], zamawiający (jednostka samorządu terytorialnego) winien – niezależnie od obranej metody pozyskania usługi – precyzyjnie zdefiniować temat badania ewaluacyjnego, określić problem (problemy), jaki ma do rozwiązania, nakreślić plan prac ewaluacyjnych oraz ustalić kryteria oceny efektów pracy ewaluatorów. Powyższe czynności są w zasadzie niezależne od celów ewaluacji, te bowiem bywają mocno zróżnicowane. Najczęściej badania ewaluacyjne przeprowadza się, by zbadać potrzeby określonej grupy społecznej, określić pożądane kierunki działania, zidentyfikować słabe i mocne strony projektu, zwiększyć skuteczność programu czy określić stopień zgodności działań z przyjętymi założeniami.

Wszystkie te uwarunkowania sprawiają, że realizacja prawidłowo pojmowanego badania ewaluacyjnego, którego efekty mają zwiększyć efektywność i przejrzystość zarządzania w sektorze publicznym, staje się nie lada wyzwaniem. Ponieważ dostęp do wysokospecjalizowanej kadry w każdym z obszarów poddawanych ewaluacji jest utrudniony, podobnie jak nieracjonalne (często też niemożliwe) byłoby zatrudnianie *ad hoc* specjalistów z danej dziedziny, bezpośrednio zlecenie ewaluacji pracownikom jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego bywa rzadko stosowane i ogranicza się do bardzo wąskich przestrzeni badawczych. Podobnie rzecz ma się w przypadku przedsięwzięć partnerskich, które ze względu na swoją skalę zarezerwowane są raczej dla dużych projektów czy programów, przy czym i w takich przypadkach ewaluacja nie jest zwykle celem głównym partnerstwa. Dlatego też najczęstszą praktyką jest wybór wykonawcy zewnętrznego, który na zlecenie jednostki samorządu terytorialnego ma wykonać badanie ewaluacyjne.

Usługa ewaluacyjna, której wartość przekracza 14 tys. EUR, musi być zlecona zgodnie z Pzp. Powierzenie wykonania badań ewaluacyjnych o wartości szacunkowej poniżej 14 tys. EUR nie wymaga stosowania przepisów ustawy Pzp, jednak w przypadku zamówień finansowanych ze środków Unii Europejskiej należy przestrzegać zasad zawartych w wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Na stosowanie procedur w zakresie zamówień publicznych duży nacisk kładzie Komisja Europejska, która opracowała wytyczne do określania korekt finansowych. Na tej podstawie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyjęło dokument: *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE*. W celu zapewnienia zgodności sposobu ewaluacji programów operacyjnych z prawem Unii Europejskiej oraz spełnienia wymagań określonych przez Komisję Europejską Minister Rozwoju Regionalnego wydał również *Wytyczne w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*.

Ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia do skutecznego przygotowania i przeprowadzenia procesu ewaluacji niezbędna jest ogromna wiedza. Na prawidłowe i skuteczne przygotowanie i przeprowadzenie badania ewaluacyjnego wpływ ma wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego. Zgodnie z Pzp podstawowymi trybami są przetarg nieograniczony i ograniczony, jednak dla udzielenia zamówienia w zakresie badań ewaluacyjnych tryby te należy stosować jedynie wtedy, gdy mamy możliwość wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia. W przeciwnym przypadku, gdy ze względu na pionierski bądź specjalistyczny charakter przedmiotu zamówienia opisu przedmiotu nie można określić, warto zastosować tryby negocjacyjne, na przykład tryb negocjacji z ogłoszeniem, w którym zamawiający prowadzi negocjacje w celu doprecyzowania lub uzupełnienia przedmiotu zamówienia bądź też warunków w sprawie zamówienia publicznego. Tryby negocjacyjne trwają zazwyczaj dłużej, natomiast ich zastosowanie procentuje, ponieważ doprowadza do rzetelnego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, a w konsekwencji umożliwia osiągnięcie zamierzonego celu badania. W opisie przedmiotu zamówienia badania ewaluacyjnego należy określić przede wszystkim: zakres planowanego badania (temat i cel badania ewaluacyjnego, problemy, pytania i obszary badawcze, minimalne wymagania odnośnie do metodologii), odbiorców (użytkowników) ewaluacji, ramy czasowe badania, inne wymagania, na przykład miejsce i termin prezentacji wyników badania, formę i zakres treści raportu końcowego.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 Pzp przedmiot zamówienia należy opisywać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie ofert przez wykonawców. Opis przedmiotu zamówienia nie powinien zawierać niejednoznacznych, niedookreślonych zapisów, pojęcia specjalistyczne, takie jak na przykład „problem badawczy”, „pytanie badawcze”, muszą być stosowane w sposób uporządkowany, by nie budziły wątpliwości.

Na zamawiającym ciąży obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w sposób wyczerpujący, dokładny, obiektywny i zrozumiały, niedopuszczalne są zapi-

sy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazujące na doprecyzowanie przedmiotu zamówienia przez wykonawcę albo sugerujące doprecyzowanie na etapie podpisania umowy lub realizacji zamówienia.

Treść opisu nie może prowadzić do rozbieżnej interpretacji jego treści, nie może ograniczać uczciwej konkurencji i stawiać niektórych wykonawców w uprzywilejowanej sytuacji, co zostało potwierdzone w orzecznictwie⁵.

Na wybór odpowiednio przygotowanego wykonawcy ogromny wpływ mają warunki udziału w postępowaniu i sposób ich oceny. Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 7 Pzp, tj. zasadą zachowania uczciwej konkurencji oraz zasadą równego traktowania wykonawców, zamawiający jest zobowiązany do przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób umożliwiający poszanowanie praw wszystkich ubiegających się o zamówienie publiczne wykonawców. Obowiązek przestrzegania wyżej wymienionych zasad dotyczy w szczególności warunków udziału w postępowaniu. Celem postawionych warunków udziału w postępowaniu jest zatem możliwość wyeliminowania wykonawców, którzy nie dają gwarancji rzetelnego i odpowiedniego wykonania zamówienia.

Warunki udziału w postępowaniu określa art. 22 ust. 1 ustawy Pzp. Przepis ten ma charakter ogólny, co oznacza, że zamawiający każdorazowo precyzuje warunki na potrzeby konkretnego postępowania. W zamówieniach intelektualnych, do których należą badania ewaluacyjne, najistotniejsze są wiedza i doświadczenie wykonawcy oraz osoby zdolne do wykonania zamówienia. Sposób dokonywania oceny spełnienia warunków musi być opracowany w oparciu o zasady zawarte w ustawie Pzp. Po pierwsze, nie może on naruszać uczciwej konkurencji i zasady równego traktowania wykonawców. Po drugie, powinien być związany z przedmiotem zamówienia i proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Zgodnie z opinią prawną Urzędu Zamówień Publicznych sformułowanie „związany z przedmiotem zamówienia” oznacza opis warunków, który musi być sporządzony przez pryzmat celu, jakiemu ma służyć, a więc wyboru wykonawcy, który zapewni rękojmię należytego wykonania przedmiotu udzielanego zamówienia. Warunki udziału w postępowaniu muszą odpowiadać potrzebom zamawiającego i wynikać ze specyfiki przedmiotu zamówienia, stanowisko to potwierdza też orzecznictwo [Sobczuk, Lewandowska, 2009].

Obowiązkiem zamawiającego jest opisanie warunków w sposób odpowiadający rynkowi potencjalnych wykonawców zdolnych do realizacji zamówienia. Warunek w zakresie doświadczenia określony w sposób ogólny może doprowadzić do wyboru wykonawcy, który nie posiada odpowiedniego doświadczenia i wykona badanie na podstawie danych pierwotnych i uproszczonej metodologii. Otrzymujemy wtedy wyniki miernej jakości, najczęściej niezgodne z zamierzonymi celami badania. W przypadku pionierskich badań postawienie standardowego wymogu w zakresie doświadczenia jest utrudnione, czasem nawet niemożliwe. Dla takich zamówień zamawiający może wybrać elementy szczególnie trudne i może żądać doświadczenia w ich należytych wykonaniu, może również

⁵ Zob. orzeczenie Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt III Ca 1019/06.

postawić warunek doświadczenia wykonawcy w posługiwaniu się określonymi metodami, technikami, narzędziami, a w wyjątkowo niestandardowych, innowacyjnych badaniach może zrezygnować z wymaganego doświadczenia wykonawcy na rzecz kwalifikacji osób, które będą realizować zamówienie [Koba, 2010].

Wymagania dotyczące kwalifikacji osób wykonujących zamówienie również muszą być opracowane odpowiednio do przedmiotu zamówienia. Właściwy dobór wymogów w zakresie osób, które będą w stanie wykonać należyte badanie, wymaga od zamawiającego wiedzy w zakresie przedmiotu badania i sposobu jego realizacji. Podczas opracowania wymogów dla osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu badania, należy rozeznąć specyfikę rynku wykonawców zdolnych do wykonania zamówienia. Wymogi nadmierne oraz brak uzasadnienia ich zastosowania mogą być potraktowane jako celowe utrudnienie równego dostępu do zamówienia, na przykład zastosowanie niedoprecyzowanego i nieadekwatnego wymogu w zakresie wykazania się wykształceniem, nadmiernym doświadczeniem, publikacjami itp.

Zamawiający, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie badań ewaluacyjnych, ustala kryteria oceny ofert – musi w wyniku dokonania oceny wybrać najkorzystniejszą ofertę, tzn. gwarantującą należyte wykonanie badania. Sposób oceny ofert nie może pozostawać w sprzeczności z zasadą uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Na podstawie art. 2 ust. 5 Pzp przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć tę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący – ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego.

Kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej, z wyjątkiem usług o charakterze niepriorytetowym. W postępowaniach przetargowych na badania ewaluacyjne częstym błędem jest stosowanie podkryteriów, takich jak na przykład doświadczenie osób, które będą uczestniczyć w wykonaniu zamówienia. Warunki dotyczące właściwości wykonawcy, tj. jego zdolności do wykonania zlecenia, związane są z oceną formalną ofert. Jako podkryterium można zastosować sposób organizacji pracy zespołu, na przykład przyporządkowanie osób do zadań, system zastępstw itp.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ze względu na specyfikę badań ewaluacyjnych, których użyteczność jest uzależniona przede wszystkim od wartości merytorycznej wyników, zaleca:

rekomenduje się stosowanie proporcji w doborze kryteriów wyboru Wykonawcy zapewniających możliwość wyboru oferty o jak najwyższej wartości merytorycznej. W związku z powyższym, w trakcie oceny merytorycznej składanych ofert przeprowadzanej w ramach procedury przetargowej, punkty przyznawane za podejście metodologiczne oraz sposób organizacji i przeprowadzenia badania (kryteria merytoryczne) powinny stanowić znaczący udział procentowy punktów możliwych do uzyskania [MRR/H/6(1)05/2007...].

Z uwagi na złożoność przedmiotu zamówienia badań ewaluacyjnych i konieczność osiągnięcia maksymalnie wysokiej jakości w trakcie ich oceny najczęściej stosuje się kryteria jakościowe, takie jak na przykład koncepcja badania, metodologia badania. Do najczęściej stosowanych podkryteriów jakościowych należą z kolei na przykład trafność, spójność, skuteczność, efektywność, oddziaływanie, trwałość. Przy zastosowaniu innych kryteriów niż cena istotne jest ustalenie wagi każdego z nich, ponadto każde z kryteriów musi być ekonomicznie uzasadnione.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oprócz opisu kryteriów, którymi będzie się kierował przy wyborze oferty, zamawiający zobowiązany jest również do podania znaczenia tych kryteriów oraz sposobu ich oceny. Zamawiający w sposób jasny i precyzyjny musi opisać kryteria, podać ich znaczenie oraz sposób oceny tak, aby każdy wykonawca ubiegający się o zamówienie posiadał wiedzę w zakresie sposobu oceny już na etapie sporządzania oferty. Niedopuszczalna jest praktyka zamawiających polegająca na ogólnym opisie kryteriów i ich znaczenia, pozwala to bowiem na nieobiektywną ocenę, a w szczególności na porównywanie ofert między sobą, a nie według zasad udostępnionych wszystkim wykonawcom ubiegającym się o dane zamówienie publiczne.

Uwzględniając powyższą analizę, należy wskazać, iż stosunkowo krótka obecność ewaluacji w sektorze publicznym sprawia, że jego pracownicy są ciągle jeszcze niewystarczająco przygotowani do samodzielnego prowadzenia badań ewaluacyjnych, dlatego jednostki samorządu terytorialnego winny opierać się w tym zakresie na wyspecjalizowanych wykonawcach zewnętrznych. Wyłonienie ewaluatora musi poprzedzać dogłębną ocenę badanego problemu przez zamawiającego oraz precyzyjny i wyczerpujący opis przedmiotu zamówienia. W przypadku szczególnie skomplikowanych ewaluacji warto skorzystać z trybów udzielenia zamówienia publicznego pozwalających na konsultacje z potencjalnymi wykonawcami przed złożeniem ofert (oba typy negocjacji, dialog konkurencyjny). Odpowiednio dobrane warunki udziału w postępowaniu zwykle dają gwarancję wyboru wykonawcy zdolnego do prawidłowego wykonania badania ewaluacyjnego, a zastosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert musi opierać się na obiektywnych miernikach, co pozwala uniknąć stwierdzenia nieważności umowy o zamówienie publiczne. Ponieważ kryteria dodatkowe mogą doprowadzić do wyboru oferty z wyższą ceną, przy ich doborze trzeba pamiętać o kontroli w zakresie rzetelności i gospodarności dotyczącej finansowania zamówienia.

Oprócz niewątpliwie istotnego aspektu proceduralnego i związanych z nim wniosków warto postulować także o zwiększenie roli, jaką odgrywa ewaluacja w zarządzaniu sektorem publicznym. Coraz większa świadomość i asertywność społeczna wymusza podwyższoną kreatywność i otwartość władzy publicznej, w tym i samorządowej. Od pochodzących z wyboru władarzy gmin, powiatów i województw coraz częściej wymaga się ścisłego powiązania podejmowanych działań z wynikami ocenianymi podczas czynności sprawdzających – w tym i ewaluacji. Dlatego też, chcąc uzyskać efekt pozytywnego sprzężenia zwrotnego i racjonalizować przy tym proces decyzyjny, ewaluację należałoby upo-

wszechnie i przyjąć jako standard zarządzania całym sektorem samorządowym, nie ograniczając jej do obszarów powiązanych z programami unijnymi. Nie bez znaczenia jest także fakt, że niektóre postaci ewaluacji stanowią realizację najbardziej podstawowej idei samorządności – umożliwiają udział w procesie podejmowania decyzji obywatelom bądź ich zrzeszeniom. To z kolei zwiększa zaufanie obywateli do władzy oraz buduje pozytywny klimat wokół realizowanych przez nią projektów – ewentualnie umożliwia przeorientowanie i zmianę priorytetów na społecznie akceptowalne i oczekiwane.

Literatura

- Cieślak R., Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J. (2010), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa.
- Ekiert K. (2004), *Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania*, Warszawa.
- Graczyk M., *Ewaluacja w świetle literatury*, <http://www.spoleczna.edu.lap.pl> (dostęp: 13.10.2005).
- Koba D. (2010), *Nowe podejście do zamówień publicznych, wyzwanie dla zamawiających, szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa.
- Korporowicz L. (2010), *Interakcyjna misja ewaluacji*, Materiały na VII Konferencję OSKKO.
- Leeuw F.L. (2008), *Ewaluacja w Europie. Wyzwania przyszłości*, „Państwo i Rynek”, nr 1.
- Mannheim K. (1974), *Człowiek i społeczeństwo w dobie przebudowy*, Warszawa.
- Sobczuk E., Lewandowska S. (red.) (2009), *Warunki udziału w postępowaniu na dostawy, usługi i roboty budowlane*, Wrocław.
- MRR/H/6(1)05/2007. Minister Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013. Wytyczne nr 6 w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007–2013*.
- Orzeczenie Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. akt III Ca 1019/06.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. z 2009 r. Nr 168 poz. 1324).
- Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenia (WE) 1260/1999.
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. z 2010 r. Nr 96 poz. 615 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.).