

System monitorowania i ewaluacji polityki spójności w Polsce**

Wstęp

Rozpoczęty w 2010 roku śródkresowy przegląd polityki spójności na nowo ożywił dyskusję dotyczącą jej przyszłości po roku 2013. Z punktu widzenia głównego beneficjenta polityk strukturalnych Unii Europejskiej, jakim jest Polska, utrzymanie jak najszerzego zakresu działań podejmowanych w ramach polityki spójności powinno być jednym z priorytetów negocjacji nowej perspektywy finansowej. W tym celu konieczne jest jednak wykazanie dużej wartości dodanej tej polityki przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu absorpcji przyznanych środków finansowych. Jak pokazuje jednak, opublikowany w ubiegłym roku przez Komisję, raport oceniający wdrażanie polityk strukturalnych w połowie okresu programowania [European Commission, 2010], poziom wykorzystania przez Polskę środków europejskich nie wygląda imponująco na tle innych państw wspólnoty. Kwestia efektywności działań podejmowanych w ramach polityki spójności wzbudza z kolei nieustające kontrowersje zarówno wśród polityków, jak i ekonomistów.

Teoretycznie, w zapewnieniu tej ostatniej pomagać powinien, bazujący na systemie wskaźników, skuteczny system monitorowania i ewaluacji programów operacyjnych. Jak pokazują jednak badania poświęcone ewaluacji tego systemu w Polsce, został on zaprojektowany w sposób wadliwy. Dlatego też w obecnej postaci, w żaden sposób nie pozwala na skuteczną weryfikację tego, w jakim stopniu projekty współfinansowane przez fundusze strukturalne UE wpływają na realizację celów zapisanych w programach operacyjnych. Najlepiej świadczyć może o tym zawartość poszczególnych programów operacyjnych, gdzie obecność wskaźników rezultatu niemierzących żadnego rezultatu czy wskaźników oddziaływania, niepokazujących realnego wpływu interwencji strukturalnych jest na porządku dziennym. Warto jednak zaznaczyć, że kształt systemu monitorowania i ewaluacji funkcjonującego w naszym kraju jest w dużej mierze pochodną

* Autor jest pracownikiem Katedry Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: brokicki@wne.uw.edu.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w lutym 2011 r.

** Autor składa serdeczne podziękowania Irenie Wolińskiej i Piotrowi Stronkowskiemu oraz dwóm anonimowym recenzentom za cenne uwagi i komentarze.

wytycznych Komisji Europejskiej. To oznacza zaś, że problemy podobne do tych opisanych w kolejnych częściach opracowania prawdopodobnie występują również w innych krajach członkowskich.

Niniejszy artykuł opisuje obecny kształt systemu monitorowania i ewaluacji polityk strukturalnych w Polsce. Szczególna uwaga zwrócona jest na potencjalny wpływ tego systemu na efektywność programów współfinansowanych ze środków europejskich oraz zależność między dążeniem do zapewnienia wysokiego poziomu absorpcji, a skutecznością interwencji. Opracowanie zawiera także propozycje zmian w systemie monitorowania i ewaluacji, które powinny być konsekwencją zapowiadanej reformy polityki spójności. Na początku opracowania przedstawione są główne założenia i cele systemu ewaluacji i monitorowania polityki spójności, obejmujące również system wskaźników. Następnie omówiony jest system monitorowania i ewaluacji polityk strukturalnych w Polsce. Część czwarta zawiera analizę konsekwencji wynikających z wadliwie działającego systemu monitorowania, w kontekście zapowiadanej reformy europejskiej polityki spójności. Ostatnia część pracy poświęcona jest podsumowaniu, zawierającemu najważniejsze wnioski i rekomendacje.

Monitorowanie i ewaluacja jako kluczowy element polityki spójności

Słowa ewaluacja i monitoring stały się w Polsce w ostatnich latach bardzo modne, głównie ze względu na ogromną wielkość środków przeznaczanych przez różne instytucje, na wszelkiego rodzaju badania związane z oceną efektów wdrażania polityki spójności. Sam temat nie byłby specjalnie interesujący gdyby nie fakt, iż jak pokazuje praktyka, system monitorowania w dużej mierze determinuje rodzaj interwencji preferowanych przez Instytucje Wdrażające (lub inaczej Instytucje Pośredniczące II stopnia)¹. To z kolei bezpośrednio przekłada się na typy finansowanych projektów oraz wpływ tych projektów na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych regionów.

Od początku funkcjonowania europejskiej polityki spójności, jej ekonomiczna efektywność jest zagadnieniem budzącym znaczne kontrowersje zarówno wśród ekonomistów, jak i polityków. Komisja Europejska wykorzystuje, co prawda, takie modele ekonometryczne jak HERMIN czy QUEST w celu wykazania pozytywnego i znaczącego wpływu polityki spójności na produkcję oraz zatrudnienie zarówno na poziomie regionów, jak i całych krajów (patrz np. [European Commission, 2004 oraz 2007], [in't Veld, 2007]). Jednakże inne studia empi-

¹ W ramach hierarchii systemu wdrażania polityki spójności w Polsce wyróżnić można Instytucje Zarządzające (odpowiedzialne za realizację danego programu operacyjnego), Instytucje Pośredniczące (zajmujące się m.in. zarządzaniem poszczególnymi priorytetami danego programu operacyjnego i monitorowaniem ich wdrażania) oraz Instytucje Wdrażające (ich zadaniem jest m.in. przyjmowanie wniosków i dokonywanie wyboru projektów do dofinansowania). W wielu przypadkach Instytucje Pośredniczące pełnią także funkcję Instytucji Wdrażających.

ryczne kwestionują wielkość tego wpływu (patrz np. [Boldrin, Canova, 2001], [Ederveen i inni, 2002], [Lebre de Freitas, Torres, 2005], [Lolos, 2001]) bądź też pokazują, iż niektóre rodzaje interwencji strukturalnych w ogóle nie mają wpływu na regionalny wzrost gospodarczy czy wzrost zatrudnienia (patrz np. [Martin, 1998], [Fratesi, Rodríguez-Pose, 2003], [Mohl, Hagen, 2010], [Rokicki, Socha, 2008]). Wielu autorów zwraca również uwagę na fakt, iż znaczna część środków przeznaczonych na projekty strukturalne jest marnotrawiona (patrz np. [Quirke, 1999] czy [Open Europe, 2008]).

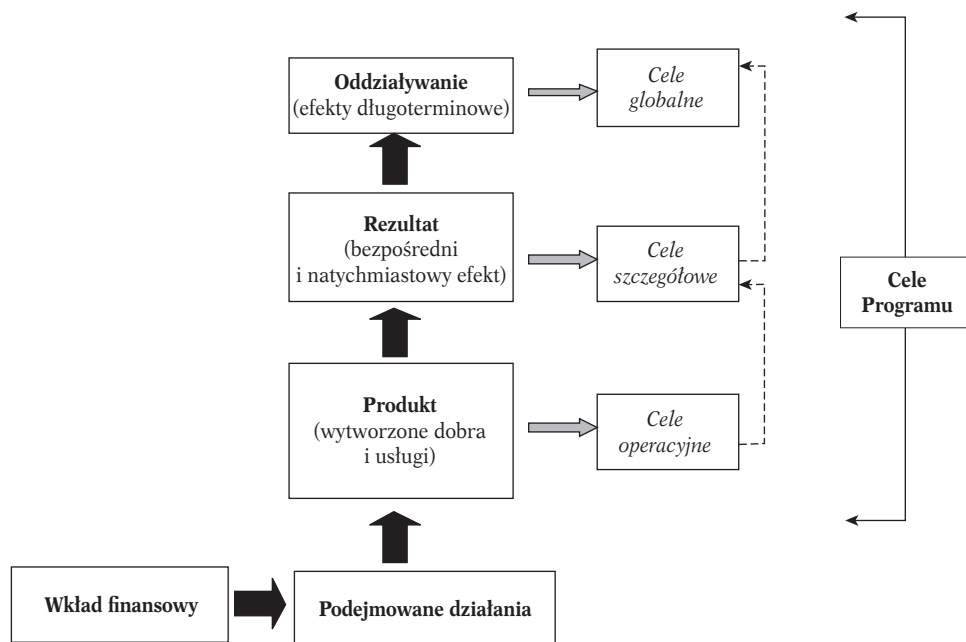
Odpowiedzią Komisji Europejskiej na powyższe zarzuty była rozbudowa systemu monitorowania i ewaluacji polityk strukturalnych, który w ostatnim czasie stał się jednym z najważniejszych elementów polityki spójności. Wzrost znaczenia monitoringu związany jest przede wszystkim z docenieniem istotności posiadania odpowiednich danych, kluczowych z punktu widzenia skutecznego zarządzania programami operacyjnymi oraz ich ewaluacji. To z kolei w znacznej mierze jest konsekwencją zmian, jakie nastąpiły w systemie zarządzania funduszami strukturalnymi. Ich następstwem było przejście przez kraje członkowskie UE większości kompetencji w zakresie skutecznego wdrażania polityk strukturalnych [Bachtler et al., 2001]. Kluczowa z tego punktu widzenia wydaje się reforma polityki spójności z 1999 roku i nowe regulacje w stosunku do monitoringu na lata 2000-2006.

Nowe regulacje przekazały pełną odpowiedzialność za monitoring państwom członkowskim, które zobowiązane zostały do zapewnienia jego efektywności. Jedną z najważniejszych zmian było także wprowadzenie, obowiązującego do dzisiaj, 3-stopniowego systemu wskaźników monitorowania na poziomie Programu Operacyjnego, na który składają się wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. Zadaniem wskaźników jest pokazanie postępu we wdrażaniu programów operacyjnych w stosunku do przyjętego celu interwencji zarówno na poziomie działań, jak i priorytetów. Definicje oraz wartości docelowe wskaźników wyznaczane są przez Instytucję Zarządzającą i umieszczane w programach operacyjnych (te z kolei są następnie negocjowane i akceptowane przez Komisję Europejską). Co istotne, Komisja opublikowała wytyczne dotyczące wyboru i stosowania wskaźników zarówno na lata 2000-2006 (patrz European Commission, 1999), jak i okres 2007-2013 (patrz [European Commission, 2006]).

Przyjęte przez Komisję rozwiązania w zakresie systemu wskaźników wymagają, aby na system ten, oprócz wskaźników na poziomie programu, składały się także tzw. wskaźniki kontekstowe mające za zadanie opisanie sytuacji społeczno-gospodarczej. To z kolei powinno być podstawą do określenia celów interwencji, których efekty są mierzone właśnie przez wskaźniki na poziomie programu. Zarazem, zgodnie z podejściem oddolnym (*bottom-up*) powinny one być ze sobą logicznie powiązane. I tak wskaźniki produktu mierzące ilość dóbr lub usług wytworzonych w ramach interwencji powinny przekładać się na osiągnięcie wskaźników rezultatu, które pokazują bezpośrednie i natychmiastowe efekty interwencji. Osiągnięcie tych ostatnich powinno natomiast pozwolić na zrealizowanie długoterminowych celów mierzonych za pomocą

wskaźników oddziaływania². Schemat systemu wskaźników pokazany jest na rysunku poniżej.

Rysunek 1. Logika systemu wskaźników na poziomie programu operacyjnego



Źródło: [European Commission, 2006]

Warto w tym miejscu podkreślić, że wytyczne Komisji Europejskiej, zawarte w *Working Paper*, są jedynie dokumentem o charakterze pomocniczym. Każdy kraj członkowski ma jednak prawo do własnego podejścia w kwestii definicji poszczególnych wskaźników i jak pokazuje praktyka, z prawa tego korzysta. W konsekwencji, jak pokazują Bachtler et al. [2007], wyróżnić można 3 różne modele tworzenia systemu wskaźników:

- podejście odgórne *top-down* (stosowane np. przez Czechy, Grecję czy Hiszpanię), gdzie wskaźniki narzucane są przez rząd centralny³,
- podejście oparte na negocjacjach rządu i władz samorządowych (np. Austria i Szwecja),
- podejście oddolne (np. Niemcy i Wielka Brytania), gdzie wskaźniki definiowane są przez władze regionalne.

Doświadczenia z poprzedniej perspektywy finansowej wskazują, iż jednym z głównych problemów, na jakie napotykają twórcy systemu wskaźników, jest wyznaczenie wartości docelowych. Nieosiągnięcie wartości docelowych

² Dzielenych na szczegółowe, które odnoszą się bezpośrednio do grup objętych wsparciem oraz globalne, mierzące efekty w stosunku do szerszej populacji.

³ Przy czym mogą być konsultowane z władzami samorządowymi.

na koniec perspektywy finansowej może zaś skutkować zmniejszeniem ilości środków w kolejnym okresie programowania⁴. Problematyczne jest też często dopasowanie definicji danego wskaźnika do specyfiki danego działania, które z kolei może powodować np. brak możliwości agregacji danych ze względu na ich braki. To z kolei może powodować problemy z ewaluacją realizowanych programów w ujęciu makro. Generalnie jednak, w większości opracowań poświęconych temu zagadnieniu znaleźć można opinie, iż system monitorowania i ewaluacji uległ w ostatnich latach znacznej poprawie, głównie dzięki jego uproszczeniu i uelastycznieniu (patrz np. [Bachtler et al., 2007]). Jak pokażemy jednak poniżej, jego obecny kształt daleki jest jednak od ideału, co może być jedną z przyczyn niskiej efektywności polityk strukturalnych.

System monitorowania polityk strukturalnych w Polsce

Podobnie jak w przypadku takich krajów, jak Czechy, Grecja czy Portugalia, w Polsce mamy do czynienia ze zintegrowanym systemem monitorowania polityk strukturalnych. System ten oparty jest o zbiór zestandaryzowanych procesów monitorowania, system wskaźników przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą⁵ oraz wspólny system informatyczny (SIMIK). Oprócz systemu wskaźników, który szczegółowo omówiony zostanie poniżej, do kluczowych elementów systemu monitorowania zaliczyć należy także system sprawozdawczości oraz komitet monitorujący.

System sprawozdawczości jest oparty o wytyczne horyzontalne ministra rozwoju regionalnego, określające wymagania wobec Instytucji Zarządzających. Natomiast na poziomie poszczególnych programów operacyjnych zakres sprawozdawczości definiowany jest przez instytucje zarządzające. System sprawozdawczości określa m.in. sposób pozyskiwania informacji potrzebnych do szacowania wartości wskaźników monitorowania. Zgodnie z przyjętymi założeniami głównymi dostarczycielami informacji są projektodawcy, którzy we wniosku beneficjenta o płatność podają podstawowe informacje o postępie rzeczowym i finansowym projektów. Informacje te są agregowane na kolejnych poziomach systemu wdrażania w formie sprawozdań z realizacji działania, priorytetu i programu. Sprawozdania te sporządzane są cyklicznie, dwa razy w roku (sprawozdania okresowe i roczne). Dodatkowo przewiduje się przygotowanie sprawozdania końcowego z realizacji programu. Sprawozdania roczne i końcowe przekazywane są do Komisji Europejskiej (po akceptacji komitetu monitorującego).

Zadaniem komitetu monitorującego jest zatwierdzanie sprawozdań rocznych i końcowych z realizacji programu, dokonywanie okresowego przeglądu postę-

⁴ Może to być argument podnoszony przez zwolenników ograniczenia budżetu polityki spójności w trakcie negocjacji kolejnej perspektywy finansowej.

⁵ W przypadku regionalnych programów operacyjnych, system wskaźników monitorowania opracowany był przez poszczególne regiony, lecz zgodnie z wytycznymi MRR, które określiło zestaw wskaźników kluczowych.

pów na drodze do osiągnięcia celów programu i poszczególnych osi priorytetowych oraz analiza wyników wdrażania. A zatem komitet monitorujący powinien czuwać nad prawidłową realizacją programu operacyjnego i odpowiadać razem z IZ za jego jakość⁶. W skład komitetu monitorującego, oprócz przedstawicieli instytucji bezpośrednio zaangażowanych w zarządzanie danym programem, wchodzi także przedstawiciele partnerów społecznych. Jest to pochodna wymogów nałożonych przez zasadę partnerstwa, będącą jedną z kluczowych zasad funkcjonowania funduszy strukturalnych. W praktyce jednak okazuje się, że w Polsce komitety monitorujące spełniają często funkcję czysto legitymizującą, zwłaszcza na poziomie regionalnym (patrz np. [Czarnocka, Wiśniewska, 2009], [Frączak et al., 2009]).

Jak zaznaczono już wcześniej, system wskaźników dla programów operacyjnych na poziomie krajowym przygotowany został przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, podczas gdy w przypadku regionalnych programów operacyjnych systemy wskaźników zatwierdzone zostały przez Urzędy Marszałkowskie (pełniące funkcję instytucji zarządzających), w oparciu o wytyczne MRR. W praktyce w pracach nad tworzeniem systemu wskaźników MRR pełniło jednak funkcję koordynatora, same definicje i wartości docelowe powstawały w resortach merytorycznie przygotowanych pod kątem danego rodzaju interwencji. Przykładowo, wskaźniki dotyczące projektów związanych z inwestycjami w sektorze edukacji tworzone były w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zaś wskaźniki dotyczące działań w zakresie rynku pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Co istotne, definicje i wartości wskaźników wpisane zostały do poszczególnych programów operacyjnych, co oznacza, iż były one negocjowane i musiały uzyskać akceptację Komisji Europejskiej. W praktyce oznacza to, że Komisja miała istotny wpływ na ostateczny kształt wskaźników.

Można byłoby zatem spodziewać się, iż system wskaźników stworzony został w sposób przemyślany, zgodnie z metodologią proponowaną przez KE, która powinna gwarantować jego efektywność oraz przydatność w procesie ewaluacji. I rzeczywiście, wnioski z badań ewaluacyjnych dotyczących systemu wskaźników Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (Kantor, 2008), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka [Case-Doradcy, 2008] czy regionalnych programów operacyjnych (patrz np. [Borek et al., 2010], [Grupa Gumułka, 2009], [PSDB, 2009a]) przedstawiają system wskaźników w pozytywnym świetle. Zdecydowanie najgorzej wypada tutaj ocena systemu wskaźników w ramach PO IG, gdzie w szczególności uznano, iż wskaźniki w zbyt wąskim stopniu odzwierciedlają cel główny oraz zakres interwencji PO IG. Wykazano także, że wskaźniki celów szczegółowych są niespójne ze wskaźnikami celu głównego. W przypadku raportów oceniających system wskaźników w pozo-

⁶ Co jest zresztą zapisane w art. 65 rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności.

stałych programach operacyjnych, podkreślana jest zwykle potrzeba zmian definicji czy wartości docelowych poszczególnych wskaźników.

Zdecydowanie inny obraz wyłania się jednak z badań ewaluacyjnych dotyczących PO KL zarówno tych oceniających wskaźniki w poszczególnych priorytetach [Czarzasty et al., 2009], [Hardt, Kaczor, 2009], [PSDB, 2008b] jak i badania dotyczącego oceny całego systemu monitorowania PO KL [Niedoszevska et al., 2010]. Autorzy badań dotyczących oceny systemu wskaźników w poszczególnych priorytetach PO KL⁷ wskazują na liczne błędy i niejasności w definicjach oraz arbitralny sposób wyznaczania wartości docelowych. W efekcie jedynie nieliczne wskaźniki spełniają kryteria SMART⁸, zaś w przypadku większości prawdopodobieństwo osiągnięcia wartości docelowych jest co najmniej wątpliwe. Jeszcze dalej w swoich wnioskach idą autorzy raportu oceniającego cały system monitorowania PO KL [Niedoszevska et al., 2010], którzy twierdzą, iż „system wskaźników nie mierzy wpływu interwencji EFS na osiąganie celów programu zarówno na poziomie celu głównego, jak i celów strategicznych. Znaczna część wskaźników została zdefiniowana w sposób budzący wątpliwości interpretacyjne, wiele z nich jest również nieadekwatnych do wyznaczonych celów”.

W ramach dogłębnej analizy wszystkich wskaźników PO KL, Niedoszevska et al. [2010] pokazują, iż w praktyce żaden wskaźnik oddziaływania nie spełnia swojej roli, znaczna część wskaźników rezultatu nie pokazuje efektu, a jedynie skalę działania, zaś wartości docelowe wskaźników produktu wyznaczone zostały w oderwaniu od wielkości alokacji⁹. To ostatnie jest szczególnie widoczne w ramach tzw. komponentu regionalnego, gdzie większość wskaźników została bądź przeszacowana, bądź też niedoszacowana. Dlatego też autorzy badania twierdzą, iż w celu zagwarantowania skutecznego monitorowania działań realizowanych w ramach PO KL system wskaźników powinien tak naprawdę zostać stworzony od nowa.

⁷ Omawiane badania dotyczą wskaźników w priorytetach I, II i V.

⁸ SMART jest powszechnie stosowanym podejściem do oceny wskaźników. Zgodnie z tym podejściem, każdy wskaźnik powinien być konkretny i dokładny (**S**pecific), mierzalny (**M** measurable), dostępny (**A** available), realistyczny (**R** realistic) i określony w czasie (**T** timebound).

⁹ I tak żaden wskaźnik oddziaływania nie pokazuje bezpośredniego wpływu interwencji współfinansowanej przez EFS, a jedynie zmianę otoczenia społeczno-gospodarczego w danym okresie (np. wskaźniki celu głównego „Wzrost wartości wskaźnika zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym (15-64 lata) z 54,5% do 60%” czy, Spadek wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem relatywnym po transferach socjalnych z 21% do 14%”). Duża część wskaźników rezultatu to tak naprawdę inaczej zdefiniowane wskaźniki produktu (np. wskaźnik rezultatu „Odsetek kluczowych pracowników PSZ, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje” i wskaźnik produktu „Liczba kluczowych pracowników PSZ, którzy w wyniku udzielonego wsparcia podnieśli swoje kwalifikacje”). Wreszcie, najbardziej namacalnym przykładem oderwania wartości docelowych wskaźników od wielkości alokacji jest metodologia dezagregacji regionalnej w ramach priorytetów VI-IX. Przyjęty algorytm uwzględnia wszystkie możliwe zmienne oprócz... wielkości alokacji (patrz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008).

Warto również podkreślić, krytyczny stosunek do systemu monitorowania jako całości, który w świetle badania Niedośzewska et al. [2010] jedynie w niewielkim stopniu spełnia swoje podstawowe funkcje. Dość nisko oceniana jest jakość i użyteczność informacji zawartych w systemie monitorowania oraz działalność Komitetu Monitorującego PO KL i Podkomitetów Monitorujących, które nie do końca wypełniają zadania z zakresu monitorowania. Problemem jest także nieaktualność danych w systemie monitorowania, które oparte są na informacjach pochodzących z zatwierdzonych i wprowadzonych do systemu SIMIK wniosków o płatność. Sprawia to, że istnieje ogromna różnica między „stanem rzeczywistym” a „stanem w systemie”. W efekcie można mówić o występowaniu swoistego monitoringu równoległego, w ramach którego na potrzeby programowania wykorzystywane są, oparte na wnioskach o dofinansowanie, informacje z własnych systemów monitorowania IP, dotyczące np. zainteresowania poszczególnymi formami wsparcia przez potencjalnych beneficjentów czy liczebności grup docelowych.

Porównując wyniki badań dotyczących systemu monitorowania w PO KL oraz w pozostałych programach operacyjnych, trudno jest nie zadać pytania o przyczyny tak dużych rozbieżności w ocenie. Głównym powodem wydają się być tutaj różnice w metodologii poszczególnych badań. I tak w badaniach poświęconych systemowi wskaźników PO IG, PO IiŚ oraz regionalnych programów operacyjnych analiza oparta jest przede wszystkim na analizie kryteriów SMART oraz wynikach badań ankietowych wśród przedstawicieli instytucji zajmujących się wdrażaniem programu. Pogłębioną analizę dotyczącą tego, w jakim stopniu system monitorowania odpowiada celom programu, przeprowadzono jedynie w ramach badania dotyczącego PO IG [Case-Doradcy, 2008]. Tymczasem, w badaniu dotyczącym całego systemu monitoringu PO KL [Niedośzewska et al., 2010] analizowano 3 aspekty wskaźników: adekwatność w kontekście szacowania stopnia osiągania celów PO KL, skuteczność wskaźników dla szacowania wpływu interwencji EFS oraz wartość docelową. W przypadku tak określonej metodologii okazało się, że wszystkie powyższe kryteria spełnia jednocześnie jedynie 32% wskaźników produktu i 23% wskaźników rezultatu. Nie spełnia ich zarazem żaden wskaźnik oddziaływania.

Drugim powodem tak krytycznego spojrzenia na system monitorowania PO KL może być także miękki charakter znacznej części interwencji w ramach tego programu. To z kolei powoduje, iż w niektórych przypadkach niemożliwe jest znalezienie wskaźników, które pozwalałyby na systematyczne monitorowanie procesu wdrażania, co jest wymagane przez Komisję Europejską.

Problemem są także istniejące uregulowania instytucjonalne, zgodnie z którymi to instytucje zarządzające lub wdrażające zamawiają raporty ewaluacyjne. Dochodzi zatem do kuriozalnej sytuacji, w której podmiot oceniany musi akceptować raport dotyczący jego działalności, wpływając tym samym na jego ostateczny kształt. Biorąc pod uwagę, iż brak akceptacji wiąże się z możliwością obniżenia lub wstrzymania wypłaty wynagrodzenia, nie może specjalnie dziwić, że ewentualna krytyka zawarta w raportach z badań ma charakter, co najwyżej umiarkowany.

Konsekwencje problemów z systemem monitorowania a reforma polityki spójności

Jak pokazano powyżej system monitorowania polityk strukturalnych w Polsce wydaje się być daleki od ideału. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, iż nie spełnia on funkcji, dla której został stworzony. Jak wynika bowiem z badań poświęconych systemowi monitoringu, głównym zadaniem systemu jest zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących wskaźników produktu, oraz w mniejszym stopniu wskaźników rezultatu. Wskaźniki zaś, ze względu na błędy w definicjach, niekoniecznie muszą obrazować realizację celów interwencji, które schodzą gdzieś na dalszy plan. To z kolei negatywnie musi odbić się, na jakości wdrażanych projektów i tym samym efektywności podejmowanych działań.

Co charakterystyczne, z opinią tą wydają się zgadzać przedstawiciele instytucji zaangażowanych w proces monitorowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jak pokazują wyniki ankiety przeprowadzonej w ramach badania Niedoszevska et al. [2010], którą ze względu na liczebność można uznać za reprezentatywną¹⁰, system monitorowania służy przede wszystkim do dostarczania informacji dla Instytucji Zarządzającej oraz Komisji Europejskiej. Nie wpływa jednak pozytywnie na sprawność wdrażania polityk strukturalnych. Co więcej, powszechne jest odczucie, iż w trakcie realizacji programu osiągnięcie założonych celów strategicznych i szczegółowych interwencji ma znaczenie drugorzędne. Ponad 65% ankietowanych twierdzi bowiem, że „we wdrażaniu PO KL przykładą się większą wagę do postępu finansowego (wydatkowania), niż do osiągniętych rezultatów” oraz iż „we wdrażaniu PO KL przykładą się większą wagę do osiągania wskaźników niż do osiągania celów”.

Problemy z systemem monitorowania nie są bynajmniej polską specyfiką. Trudno się zresztą temu dziwić, biorąc pod uwagę, że Komisja Europejska w swoich wytycznych podaje przykłady wskaźników, których definicje nie spełniają kryterium adekwatności (patrz [European Commission, 2006])¹¹. Fakt, iż tak krytykowany w niniejszym artykule system monitorowania PO KL został przez Komisję Europejską przyjęty, najlepiej może zresztą świadczyć o tym, że w innych krajach UE sytuacja wygląda bardzo podobnie. Może zatem dziwić, iż problem ten nie wydaje się być przedmiotem specjalnego zainteresowania ze strony ekonomistów.

Autorzy nielicznych opracowań poświęconych temu zagadnieniu zgodnie zauważają jednak brak konieczności bezpośredniego przełożenia wskaźników rezultatu i oddziaływania na osiągnięcie poszczególnych celów danego programu operacyjnego. I tak np. Martini [2008] pisze wprost o potrzebie stosowania w ewaluacji analizy kontrfaktycznej, zamiast automatycznego opierania się na systemie wskaźników. W jego opinii, tylko w ten sposób można bowiem

¹⁰ Odpowiedzi udzieliło ponad 800 osób zajmujących się monitorowaniem w ramach IZ, IP i IP2.

¹¹ O którym mowa była przy omawianiu badań dotyczących systemu monitorowania PO KL.

zagwarantować, iż uwaga instytucji wdrażających koncentrować się będzie na osiągnięciu celów, a nie wskaźników. Do podobnych wniosków dochodzi również Hummelbrunner [2008], który wskazuje, że ocena wdrażania polityki spójności, ze względu na jej kompleksowość, nie może się opierać głównie na systemie wskaźników. Wskaźniki oddają bowiem jedynie wąską część rzeczywistości i mogą być błędnie używane jako substytuty założonych celów.

Problem systemu monitorowania i ewaluacji polityk strukturalnych zauważony został zresztą także w raporcie Barca [2009], który był punktem wyjścia do dyskusji na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013. Również tutaj mowa jest o potrzebie zmiany w podejściu do kwestii ewaluacji, która, podobnie jak we wcześniejszym artykule Martini [2008], powinna opierać się na analizie kontrfaktycznej. Zarazem, ocenę rezultatów interwencji należałoby przeprowadzać jeszcze przed rozpoczęciem wdrażania polityki strukturalnej w ramach procesu programowania, a nie w trakcie lub po zakończeniu jej wdrażania. Proponowane jest zarazem ujednolicenie systemu informowania Komisji o postępach we wdrażaniu programów operacyjnych, który oparty byłby na corocznych raportach (począwszy od trzeciego roku danej perspektywy finansowej). Istotnym elementem raportu jest także przekonanie autorów o potrzebie dalszego korzystania z systemu wskaźników, przy czym można odnieść wrażenie, iż w ich opinii istniejący system powinien nawet zostać rozbudowany¹².

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zmiana w podejściu do ewaluacji, postulowana w raporcie Barca [2009], sama w sobie jest niewystarczająca. Brak nowych rozwiązań instytucjonalnych dotyczących systemu monitoringu i ewaluacji spowoduje bowiem, iż reforma systemu ewaluacji ograniczy się w rzeczywistości do swoistej kosmetyki, podczas gdy główny problem pozostanie nadal nierozwiązany. A problemem jest przede wszystkim chroniczna niewydolność systemu, wynikająca m.in. z braku zewnętrznej kontroli nad działaniami IZ, słabości komitetów monitorujących czy niewystarczającego przygotowania merytorycznego osób odpowiedzialnych za monitorowanie. Z kolei brak skutecznej reformy systemu monitoringu i ewaluacji polityki spójności spowoduje, że ewentualna reforma tej ostatniej, zgodna z postulatami zawartymi w raporcie Barca [2009]¹³, nie będzie w stanie w znaczący sposób zwiększyć efektywności europejskich polityk strukturalnych.

¹² Poprzez stworzenie systemu wskaźników dla kluczowych celów polityki. Wskaźniki te znalazłyby się następnie w publicznie dostępnej bazie danych.

¹³ Głównym postulatem jest przede wszystkim przyjęcie indywidualnego podejścia do polityki regionalnej (tzw. *place-based approach*), które zakłada odejście od planowania oraz zarządzania programami polityki regionalnej na szczeblu centralnym i przekazanie kompetencji w tym zakresie władzom samorządowym. Co istotne, koncepcja polityki spójności opierać powinna się na 2 kluczowych filarach: efektywności i równości. Ta pierwsza definiowana jest jako zdolność danego obszaru do pełnego wykorzystania swojego potencjału. Równość według Barcy odnosi się natomiast przede wszystkim do potrzeby prowadzenia polityki społecznej, która będzie w stanie neutralizować, będące poza kontrolą jednostek, negatywne czynniki prowadzące do wykluczenia społecznego. Zgodnie z raportem, powinna nastąpić fundamentalna zmiana w kierunkach prowadzenia polityki spójności, którą należy oprzeć na 5 głównych zasadach:

Przedstawiona w poprzedniej części, krytyka systemu monitorowania i ewaluacji w Polsce, wyraźnie pokazuje przynajmniej kilka obszarów, w których należałoby wprowadzić znaczące zmiany. Pierwszym z nich jest niewątpliwie kwestia obiektywności badań ewaluacyjnych, na których wyniki dziś realny wpływ mają Instytucje Zarządzające. Należałoby zatem rozważyć możliwość przeniesienia kompetencji w zakresie ewaluacji np. do Komitetów Monitorujących, które z założenia powinny pełnić rolę recenzentów działalności Instytucji Zarządzających i wdrażających programy strukturalne. Rozsądne wydaje się, aby to właśnie Komitety Monitorujące dysponowały budżetem na badania ewaluacyjne i decydowały o przeprowadzeniu takich czy innych badań.

Zwiększenie kompetencji Komitetów Monitorujących wymagałoby jednak dokonania znaczących zmian w działalności samych Komitetów. Jak pokazano wcześniej, w obecnej chwili nie spełniają one bowiem swojej roli, w dużej mierze ze względu na brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego zasiadających w nich osób. Dlatego też kolejnym postulatem jest zmiana sposobu wyboru członków Komitetów Monitorujących, którzy powinni być wybierani z grona osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Co więcej racjonalne wydaje się stworzenia z Komitetów Monitorujących czegoś na kształt rad nadzorczych, których członkowie otrzymywaliby wynagrodzenie z tytułu prac w ramach Komitetów i jednocześnie ponosiliby odpowiedzialność za błędne decyzje¹⁴. Profesjonalizacja Komitetów Monitorujących powinna przyczynić się zarówno do podniesienia jakości monitoringu i ewaluacji, jak i do zwiększenia obiektywności, przy czym z pewnością tego typu rozwiązanie wymagałoby również stworzenia dla komitetów stosownego zaplecza instytucjonalnego. Kluczowa jest też tutaj zmiana sposobu powoływania członków, którzy zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem reprezentują instytucje zaangażowane we wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych bądź też partnerów społecznych. Ze względu na większościowy tryb głosowania wydaje się, że celowe byłoby włączenie w skład Komitetów niezależnych ekspertów przy jednoczesnym zmniejszeniu reprezentacji instytucji wdrażających. Dzięki temu możliwe byłoby uniknięcie sytuacji, w których te ostatnie dysponują większością głosów, co jest niestety, obserwowane w przypadku niektórych Komitetów (patrz [Frączak et al., 2009]).

Rozważając postulaty zmian w systemie ewaluacji nie sposób również pominąć kwestii dotyczących przeprowadzania badań ewaluacyjnych. Pierwsza z nich związana jest z okresem przeprowadzania tego typu badań – propozycje

koncentracji środków, orientacji na cele, wzmocnieniu roli Komisji, mobilizacji lokalnych środowisk oraz publicznej debacie o celach i rezultatach polityki spójności, prowadzonej na wysokim szczeblu pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim i Radą. Raport Barca postuluje również m.in. stworzenie porozumień trójstronnych, w ramach których przedstawiciele Komisji, rządu centralnego oraz władz regionalnych podejmowałyby wszystkie kluczowe decyzje dotyczące programowania, implementacji i ewaluacji działań podejmowanych w ramach polityki spójności czy powołanie Rady do Spraw Polityki Spójności.

¹⁴ Obecnie członkom Komitetów Monitorujących przysługuje jedynie zwrot kosztów uczestnictwa i to nie we wszystkich przypadkach.

przedstawione w raporcie Barca [2009] dotyczące zwiększenia zakresu ewaluacji *ex ante* są niewątpliwie słuszne. Zarazem jednak racjonalne wydaje się ograniczenia ilości samych badań do tych rzeczywiście istotnych z punktu widzenia skutecznego wdrażania polityk strukturalnych. Przeglądając bazę badań ewaluacyjnych dostępną na stronach MRR można bowiem odnieść wrażenie, że duża część z nich powstała zupełnie niepotrzebnie. Problemem jest także sam sposób wyboru ofert na konkretne badania, gdzie zwykle najważniejszym jest kryterium ceny. To z kolei powoduje, że jakość wielu badań pozostawia wiele do życzenia, szczególnie tych wykonanych na zamówienie instytucji zajmujących się wdrażaniem polityki spójności na poziomie regionów.

Nie można zapominać także o tak krytykowanym wcześniej systemie wskaźników monitorowania. Słuszne skądinąd postulaty dotyczące oparcia systemu ewaluacji przede wszystkim na analizie kontrfaktycznej, nie oznaczają bynajmniej potrzeby całkowitego odejścia od korzystania w ramach monitoringu z systemu wskaźników. Wskaźniki są bowiem potrzebne chociażby do monitorowania finansowej efektywności wsparcia w przeliczeniu na produkt. System wskaźników powinien być jednak traktowany jako dodatkowe, a nie główne, źródło informacji wykorzystywanych w ramach procesu programowania i wdrażania polityk strukturalnych. W tym kontekście jego wpływ na efektywność polityki może być pozytywny (patrz np. [Dooren et al., 2008]). W przeciwnym przypadku podejście wskaźnikowe może prowadzić do koncentracji na łatwo mierzalnych i osiągalnych działaniach, które wypierać będą inne, często istotniejsze z punktu widzenia celów zakładanych w dokumentach strategicznych.

W celu zapewnienia użyteczności systemu wskaźników należałoby jednak w pierwszej kolejności zapewnić powiązanie wartości wskaźników produktu z wielkością nakładów finansowych. Jak pokazano wcześniej na rysunku 1, powiązanie takie powinno teoretycznie być oczywiste, jednak jak pokazuje praktyka wartości wskaźników produktu nie tylko wyznaczone są *ad hoc*, ale często wręcz abstrahują od poziomu finansowania. Najlepszym tego przykładem jest dokonana przez MRR dezagregacja wskaźników produktu pomiędzy regiony w ramach PO KL (patrz [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008]). Pokazuje to zresztą potrzebę odejścia od odgórnego wyznaczania wartości docelowych wskaźników przez IZ, które powinny być wyznaczane przez instytucje wdrażające stosownie do zamierzonych celów. Zmiana ta powinna być zresztą naturalną konsekwencją przyjęcia proponowanego w raporcie Barca [2009] podejścia *place-based* i powinna pozwolić na uniknięcie sytuacji, w której docelowe wartości wskaźników w ramach rocznych Planów Działania wyznaczone są na poziomach, o których z góry wiadomo, że są nierealne do osiągnięcia¹⁵. Zarazem jednak celowe wydaje się utrzymanie systemu wskaźników ujednoliconego od strony definicyjnej. Zwiększa to bowiem szansę na otrzymanie

¹⁵ Praktyka taka jest dziś stosowana nagminnie, o czym łatwo można przekonać się porównując Plan Działania dla dowolnego priorytetu np. w ramach komponentu regionalnego PO KL oraz sprawozdania z jego wykonania.

prawidłowych definicji wskaźników oraz umożliwia jednocześnie dokonywanie porównań efektywności działań podejmowanych w różnych regionach.

Ostatnią kluczową kwestią, być może najważniejszą, jest problem związany z praktycznym brakiem konsekwencji, jakie ponoszą dziś kraje członkowskie, które w nieefektywny sposób wykorzystują środki na finansowanie polityk strukturalnych. Kontrola przepływów finansowych sprowadza się w tej chwili jedynie do kontroli prawidłowości wydawania pieniędzy, z punktu widzenia audytu finansowego. A zatem w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Komisja może zażądać zwrotu niewłaściwie wydanych środków. Nie ma jednak bezpośrednich sankcji będących pochodną nieosiągnięcia zakładanych wartości docelowych wskaźników produktu czy rezultatu. Komisja może próbować wyciągnąć jakieś konsekwencje w ramach negocjacji kolejnej perspektywy finansowej, co jednak biorąc pod uwagę decydujący głos państw członkowskich nie wydaje się mieć specjalnie dużego znaczenia. Stąd też nie należy się dziwić, iż głównym priorytetem instytucji zajmujących się wdrażaniem polityk strukturalnych, i dotyczy to wszystkich państw członkowskich, jest wykorzystanie jak największej części alokacji. Siłą rzeczy efektywność podejmowanych działań schodzi natomiast niejako na drugi plan.

Dlatego rozsądne wydaje się zaproponowanie wprowadzenia mechanizmu sankcji związanych z brakiem wykonania wartości docelowych wskaźników produktu, czyli tych, które bezpośrednio powiązane powinny być z wielkością alokacji. Z jednej strony powinno to zmotywować kraje członkowskie do staranniejszego programowania interwencji w kontekście celów, jakie mają zostać osiągnięte. Z drugiej zaś należałoby się spodziewać, iż dzięki takiemu rozwiązaniu, jakość systemów monitorowania w ramach poszczególnych programów operacyjnych znacznie wzrośnie. W efekcie zwiększyć się powinna również ekonomiczna efektywność działań podejmowanych w ramach polityki spójności. Potencjalnie negatywną konsekwencją tego typu rozwiązania mogłoby być natomiast podejmowanie przez poszczególne kraje prób prowadzących do zaniżania wartości docelowych wskaźników.

Co ciekawe, o możliwości wprowadzenia mechanizmu sankcji wspomina także cytowany już wielokrotnie raport Barca [2009]. Mowa jest tutaj przede wszystkim o zachęcaniu poszczególnych krajów członkowskich i regionów do dobrowolnego wdrażania systemu sankcji i nagród, ściśle powiązanych z realizacją założonych celów. Środki przepływające w ramach systemu miałyby być kanalizowane za pośrednictwem istniejącej już w bieżącej perspektywie finansowej tzw. rezerwy wykonania (*performance reserve*). Możliwość nakładania sankcji finansowych na kraje członkowskie (prowadzących w ostateczności do wstrzymania płatności) jest jednak zarysowana już bardzo nieśmiało. Co więcej, spełnienie się wszystkich okoliczności będących, według autorów raportu, warunkiem dla nałożenia sankcji, należy w realiach Unii Europejskiej uznać za zupełnie nieprawdopodobne.

O skuteczności rozwiązań uwzględniających istnienie mechanizmu sankcji oraz o negatywnych konsekwencjach jego braku najlepiej przekonywać mogą doświadczenia związane z funkcjonowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu.

W czasie, gdy w ramach Paktu istniał mechanizm sankcji finansowych, większość krajów członkowskich starała się prowadzić politykę fiskalną w sposób, niedający Komisji podstaw do sięgania po tego typu narzędzia. Reforma Paktu przeprowadzona w 2005 roku spowodowała jego osłabienie poprzez praktyczną eliminację mechanizmu kar finansowych (patrz [Rokicki, 2005]). Jak pokazują doświadczenia ostatnich kilku lat, na efekty tego posunięcia nie trzeba było długo czekać, zaś dziś te kraje członkowskie, które zaniepokojone są brakiem dyscypliny fiskalnej niektórych partnerów, ponownie mówią o potrzebie wzmocnienia Paktu.

Podsumowanie

Celem artykułu było omówienie kształtu oraz praktyki funkcjonowania systemu monitoringu i ewaluacji polityki spójności w Polsce, a także negatywnych konsekwencji, jakie mogą być efektem błędów popełnionych przy tworzeniu tego systemu. Przedstawione zostały także propozycje zmian, które należałoby wprowadzić w celu zagwarantowania większej efektywności procesów monitoringu i ewaluacji. Zmiany te powinny być jednym z elementów reformy polityki spójności, przeprowadzonej przy okazji negocjacji nowej perspektywy finansowej.

Jak pokazano w niniejszym opracowaniu system monitorowania i ewaluacji polityk strukturalnych w Polsce jedynie w niewielkim stopniu spełnia swoją rolę. Zamiast oceniać realizację celów strategicznych interwencji, nastawiony jest on bowiem głównie na obserwację wartości docelowych wskaźników, których osiągnięcie niekoniecznie musi prowadzić do realizacji celów. To z kolei, w połączeniu z nadrzędnym priorytetem, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu absorpcji funduszy europejskich, negatywnie może wpływać na efektywność podejmowanych działań. Co istotne, problem ten jednak nie dotyczy tylko i wyłącznie Polski, ale wszystkich krajów UE i jest pochodną błędnego podejścia do kwestii ewaluacji polityki spójności, obowiązującego w całej Wspólnocie.

W ramach dyskusji dotyczącej przyszłości polityki spójności po roku 2013 kwestia zmian w systemie monitoringu i ewaluacji pozostaje niejako zapomniana. Jedyną istotną propozycją w tym zakresie jest oparcie ewaluacji na analizie kontrfaktycznej oraz położenie nacisku na badaniach *ex ante*. Wydaje się to jednak niewystarczające dla zapewnienia skuteczności procesu monitoringu i ewaluacji, który z kolei jest niezbędny dla zapewnienia większej efektywności polityk strukturalnych. Konieczne są zatem zmiany o charakterze instytucjonalnym, takie jak osłabienie roli Instytucji Zarządzających i Wdrażających, wzmocnienie pozycji Komitetów Monitorujących czy wprowadzenie mechanizmu sankcji związanych z nieefektywnym wykorzystywaniem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Brak tego typu zmian spowoduje, iż zapowiadana reforma polityki spójności nie będzie w stanie w znaczący sposób wpłynąć na wzrost racjonalności interwencji, która w nadal pozostanie przede wszystkim narzędziem służącym do realizacji doraźnych celów politycznych.

Zastosowane skróty:

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

IP – Instytucja Pośrednicząca

IP2 – Instytucja Pośrednicząca II stopnia

IZ – Instytucja Zarządzająca

MRR – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

PO IG – Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka

PO IiŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

SIMIK – System Informatyczny Monitoringu i Kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności

SMART – powszechnie stosowane podejście do oceny wskaźników

UE – Unia Europejska

Bibliografia

- Bachtler J., Polverari L., Taylor S., [2001], *Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, IQ-NET Thematic Paper.
- Bachtler J., Gross F., Mendez C., Polverari L., [2007], *Making Sense of European Cohesion Policy: 2007-2013 On-going Evaluation and Monitoring Arrangements*, University of Strathclyde, European Policies Research Centre, IQ-NET Thematic Paper.
- Barca F., [2009], *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Boldrin M., Canova F., [2001], *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 32, 207-253.
- Borek A., Felski M., Łutowicz-Głowacka D., Stanaszek A., Tędziągolska M., [2010], *Ocena systemu wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013*, raport końcowy z badania na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego województwa warmińsko-mazurskiego.
- CASE-Doradcy, [2008], *Analiza prawidłowości doboru wskaźników monitorowania dla Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, raport końcowy z badania na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Czarnocka A., Wiśniewska A., [2009], *Raport z monitoringu działalności przedstawicieli organizacji pozarządowych w Komitetach Monitorujących w okresie programowania 2007-2013*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.
- Czarzasty J., Jaśkiewicz A., Schimanek T., Stronkowski P., [2009], *Ocena adekwatności wskaźników założonych dla Działania 5.4 i Działania 5.5 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013*, Raport końcowy z badania na zlecenie Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.
- Dooren W., Lonti Z., Sterck M., Bouckaert G., [2008], *Institutional Drivers of Efficiency in The Public Sector*, OECD.
- Ederveen S., de Groot H., Nahuis R., [2002], *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, Tinbergen Institute Discussion Paper 96/3.
- European Commission, [1999], *Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology*, The New Programming period 2000-2006: methodological working papers, Working Paper 3.

- European Commission, [2004], *Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, [2006], *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, The New Programming Period 2007-2013, Working Document 2.
- European Commission, [2007], *Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, [2010], *Cohesion Policy: Strategic Report 2010 on the Implementation of the Programmes 2007-2013*.
- Fratesi U., Rodriguez-Pose A., [2003], *Between Development and Social Policies: The Impact of the European Structural Funds in Objective 1 Regions*, European Economy Group, Working Paper 28.
- Frączak P., Komorowska Z., Jaszczołt K., Marczyk A., Potkańska D., Skrzypiec R., [2009], *Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL*, Raport końcowy z badania dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Grupa Gumułka, [2009], *Ocena listy wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*, Raport końcowy z badania na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego województwa dolnośląskiego.
- Hardt Ł., Kaczor T., [2009], *Analiza komplementarności wskaźników opisujących efekty realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Priorytecie I*, Raport końcowy z badania na zlecenie CRZL.
- Hummelbrunner R., [March 12-14 2008], *Monitoring and Evaluation as elements of strategic governance for Cohesion Policy*, Paper prepared for EASY ECO Conference Vienna.
- in't Veld J., [2007], *The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme*, „European Economy”, Economic Papers 283.
- Kantor, [2008], *Analiza systemu wskaźników Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko*, Raport końcowy z badania dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Lebre de Freitas M., Torres F. (ed.), [2005], *Regional Convergence in Portugal: Policy Impacts 1990-2001*, Universidade de Aveiro, Working Papers in Economics 35.
- Lolos S., [2001], *European Structural Funds: Their Role in the Growth of the Greek Economy*, Bank of Greece Research Bulletin 12, 63-89.
- Martin P., [1998], *Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?*, World Economy 21, 757-774.
- Martini A., [July 3-4 2008], *How Counterfactuals Got Lost on the Way to Brussels*. Paper prepared for the Symposium “Policy and programme evaluation in Europe: cultures and prospects”, Strasbourg.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, [2008], *Metodyka dezagregacji wskaźników monitorowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*.
- Mohl P., Hagen T., [2010], *Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches*, Regional Science and Urban Economics 40, 353-365.
- Morton M., [2009], *Applicability of Impact Evaluation to Cohesion Policy*, Working paper w ramach raportu „An Agenda for a reformed Cohesion Policy”.
- Niedoszewska A., Piekutowski J., Rokicki B., Wolińska I., Zub M., [2010], *Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013*, Raport końcowy z badania dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.
- Open Europe, [2008], *100 Examples of EU Fraud and Waste Fraud*.
- Quirke B., [1999], *Fraud against European Public Funds*, Crime, Law & Social Change 31, 173-192.
- PSDB, [2009a], *Analiza systemu wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2007-2013 pod kątem adekwatności i użyteczności dla pomiaru efektów interwencji w ramach Programu oraz realności osiągnięcia celów Programu i Osi*

Priorytetowych. Raport końcowy z badania na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego województwa pomorskiego.

PSDB, [2009b], Weryfikacja zakładanych wskaźników do Działania 2.3. PO KL „Wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia”. Raport końcowy z badania na zlecenie Departamentu Funduszy Strukturalnych i Programów Pomocowych w Ministerstwie Zdrowia.

Rokicki B., [2005], Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu, „Gospodarka Narodowa” 10, 3-23.

Rokicki B., Socha M.W., [2008], The Effects of Poland’s Integration with the EU: Structural Interventions and Economic Development in the Eastern Border Regions, „The Journal of Comparative Economic Studies”, Vol. 4, 81-114.

THE COHESION POLICY MONITORING AND EVALUATION SYSTEM IN POLAND

Summary

The article takes a critical look at the system for monitoring and evaluating the European Union’s cohesion policy in Poland from 2007 to 2013. This system is a key component of structural policy. It is largely based on a set of monitoring indicators whose target values are determined on an *ex ante* basis at the programming stage. The achievement of these values largely determines the results of evaluation of the effectiveness of programs carried out, according to the European Commission.

The analysis is primarily based on an overview of conclusions included in studies of Poland’s cohesion policy monitoring and evaluation system, and on studies of the future reform of the European cohesion policy. Another source of information used in the analysis are experiences gathered by the author during a number of evaluation studies in which he has taken part.

According to Rokicki, the results of the analysis show that the monitoring and evaluation system is inefficient and does not measure up to expectations. Mistakes made at the stage of developing the system may adversely affect the effectiveness of structural policies. But this problem seems to apply not only to Poland, but all EU member countries, Rokicki says. The author does not limit himself to criticizing the existing monitoring and evaluation system, but proposes specific changes as the cohesion policy is expected to undergo reform.

Keywords: cohesion policy, European Union, monitoring, evaluation, reform