

Paulina KUBERA\* Edyta BORATYŃSKA-KARPIEJ\*\*

## **BADANIE UŻYTECZNOŚCI JAKO KLUCZOWE KRYTERIUM EWALUACJI NA PRZYKŁADZIE PROJEKTÓW MODERNIZACJI USŁUG TRANSPORTU PUBLICZNEGO**

DOI: 10.21008/j.0239-9415.2017.074.04

Unia Europejska wspiera państwa członkowskie w dążeniach do podnoszenia standardów świadczenia usług publicznych (tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie), zarówno finansowo (przede wszystkim w ramach unijnych funduszy polityki spójności), jak i dzięki koordynacji oraz upowszechnianiu dobrych praktyk, w tym przenikaniu do praktyki administracji publicznej kultury ewaluacyjnej. Celem artykułu jest zbadanie podejść stosowanych w ewaluacji w Polsce i Unii Europejskiej, w szczególności programów finansowanych z funduszy UE mających na celu poprawę świadczenia usług publicznego transportu lotniczego i kolejowego realizowanych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” w perspektywie lat 2007-2013 ze szczególnym uwzględnieniem kryterium użyteczności, które bada relację efektów interwencji publicznej oraz stopnia zaspokojenia zidentyfikowanych problemów/potrzeb społecznych.

**Słowa kluczowe:** ewaluacja, kryterium użyteczności, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

### **1. WPROWADZENIE**

Państwa członkowskie mają szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych w zakresie definiowania i organizowania usług publicznych. Niemniej, z uwagi na ich kluczowe znaczenie dla zwiększenia spójności Unii we wszystkich jej wymiarach oraz bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli i warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, Unia Europejska wspiera państwa członkowskie w dążeniach do

---

\* Politechnika Poznańska, Katedra Przedsiębiorczości i Komunikacji w Biznesie.

\*\* Centrum Unijnych Projektów Transportowych (w artykule przedstawiono prywatne opinie autorki, które nie są reprezentacją oficjalnego stanowiska CUPT).

podnoszenia standardów świadczenia usług publicznych, nie tylko dostarczając potrzebne środki finansowe, ale także dzięki koordynacji i upowszechnianiu dobrych praktyk, w tym przenikaniu do praktyki administracji publicznej kultury ewaluacyjnej.

Rozkwit badań ewaluacyjnych w Polsce rozpoczął się wraz z wejściem do struktur Unii Europejskiej z uwagi na wymóg wykonywania ewaluacji na potrzeby interwencji współfinansowanych z budżetu Unii. Był to moment przełomowy w sposobie realizacji polityk publicznych w Polsce. Można się jednak zastanawiać, na ile obecna praktyka administracji publicznej w dziedzinie ewaluacji wychodzi poza mechaniczne wdrażanie przepisów unijnych i krajowych (tzw. symboliczne wykorzystanie ewaluacji), a na ile jest aktywnym narzędziem uczenia się instytucji publicznych oraz podnoszenia jakości interwencji publicznych (zob. Kupiec, 2015).

Celem artykułu jest zbadanie podejść stosowanych w ewaluacji w Polsce i Unii Europejskiej do programów mających na celu modernizację usług publicznych z punktu widzenia postulowanego przeniesienia ciężaru z badania skuteczności na badanie użyteczności interwencji publicznych (Felcis, Drożdżak, Antosz, 2012), co jest tak istotne zwłaszcza na gruncie usług publicznych, które z definicji służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności o charakterze powszechnym (por. art. 9 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym). W tym celu dokonano przeglądu literatury dotyczącej badania użyteczności interwencji publicznych oraz unijnych wytycznych w tym zakresie, a także przeglądu badań ewaluacyjnych ex post projektów mających na celu poprawę świadczenia usług portów lotniczych oraz transportu kolejowego realizowanych w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” w perspektywie lat 2007-2013.

Artykuł podzielono na cztery zasadnicze części. W pierwszej podjęto problem znaczenia usług świadczonych w ogólnym interesie i sposobów ich regulacji w prawie UE ze szczególnym uwzględnieniem sektora transportowego. W drugiej omówiono kryteria ewaluacji efektów interwencji publicznych. W trzeciej skoncentrowano się na podejściach i metodach badania użyteczności interwencji publicznych. W czwartej zanalizowano wybrane badania ewaluacyjne projektów modernizacji usług transportu publicznego. Całość kończą wnioski dotyczące zalet i ograniczeń omawianych podejść i metod w praktyce krajowej administracji publicznej.

## **2. ZNACZENIE USŁUG ŚWIADCZONYCH W OGÓLNYM INTERESIE I SPOSOBY ICH REGULACJI W PRAWIE UE**

Kwestię organizacji usług publicznych, w tym przede wszystkim sposobu ich finansowania, w debacie unijnej poruszano początkowo jedynie w kontekście polityki konkurencji oraz wpływu rozwiązań krajowych na funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE, którego filarami są tzw. cztery swobody: przepływu towarów,

osób, usług i kapitału. Ingerencję państwa postrzegano jako groźbę zakłócenia konkurencji w obrębie Unii. Jednak to, co niegdyś postrzegano jako niepożądaną przeszkodę dla działania rynku wewnętrznego oraz – jak to ujął M. Monti (2010), były Komisarz do spraw Konkurencji – jako „irytujące w kontekście rynku wewnętrznego”, jest obecnie postrzegane jako ważny element procesu integracji europejskiej.

Pojęcie i znaczenie usług publicznych w porządkach prawnych i tradycji państw członkowskich UE znacznie się od siebie różni. O zakwalifikowaniu danej usługi do usług publicznych decydują nie tylko względy naturalne (czyste dobra publiczne), ale też względy społeczne oraz podzielane w danym społeczeństwie wartością zawarte w doktrynie społecznej i polityce państwa (dobra mieszane) (zob. Kobuciński, 2013; Kubera, 2013; Bauby, 2011). Wobec takiej złożoności i różnorodności koncepcji usług publicznych zdecydowano się wprowadzić do unijnej nomenklatury nowy termin: usługi świadczone w interesie ogólnym. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, ramy jakości dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie (2011) są to usługi, które władze publiczne państw członkowskich zaliczają do usług służących interesowi ogółu i które w związku z tym podlegają szczególnym obowiązkom użyteczności publicznej (*public service obligation*).

Ów obowiązek użyteczności publicznej (PSO) może dotyczyć, przede wszystkim (Komisja Europejska, 2004):

- przystępności cenowej (*affordability*) – bierze się tu pod uwagę, jaką część budżetu gospodarstwa domowego stanowią wydatki na określony pakiet usług, i w razie konieczności narzuca się obowiązek stosowania specjalnych taryf cenowych;
- dostępności (*accessibility*) – która może być ujęta w kilku wymiarach: geograficznym (kwestia odległości do najbliższego lotniska, stacji kolejowej itp.), czasowym (kwestia częstotliwości świadczenia danej usługi, np. kursowania środków publicznego transportu), socjalnym (kwestia dostępu do danej usługi dla wszystkich obywateli, nie tylko pod względem finansowym, ale także z punktu widzenia udogodnień dla osób niepełnosprawnych, rodzin z dziećmi itp.);
- jakości usługi (*service quality*) – oznacza obowiązek utrzymania określonych standardów danej usługi, np. punktualności, niezawodności czy wynikających z dbałości o środowisko naturalne.

Kompetencje Unii Europejskiej w obszarze organizacji i zarządzania usługami publicznymi zależą przede wszystkim od tego, czy mają one charakter gospodarczy, czy też nie. Jeśli bowiem nie mają one charakteru gospodarczego (np. policja, wymiar sprawiedliwości), to nie podlegają przepisom dotyczącym rynku wewnętrznego i konkurencji. Niektóre aspekty organizacji tych usług mogą wprawdzie podlegać innym regułom traktatowym, np. zasadzie niedyskryminacji, niemniej można stwierdzić, że kompetencje Unii Europejskiej w tym zakresie są niewielkie.

Odmiennie jest w przypadku tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Usługi te podlegają unijnym przepisom dotyczącym rynku wewnętrznego.

nego i konkurencji, a Komisja Europejska jest uprawniona do ingerowania w sytuacjach łamania jednakowych i sprawiedliwych warunków konkurencji na jednolitym rynku europejskim. Jeśli jednak zastosowanie reguł konkurencji stałoby na przeszkodzie realizacji szczególnej misji przypisanej danej usłudze, możliwe jest odstępstwo od reguł konkurencji z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków. Kompetencje Unii Europejskiej w tym zakresie są zasadniczo ograniczone do sprawdzenia, czy dane państwo członkowskie nie popełniło „oczywistego błędu”, definiując określoną usługę jako świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym (Komisja Europejska, 2012, pkt 48), a w przypadku powierzenia tych usług podmiotom prywatnym do kontroli przyznania im praw szczególnych lub wyłącznych oraz pomocy publicznej w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie.

Szczególny przypadek stanowią usługi transportu, które podobnie jak inne duże gałęzie przemysłu sieciowego (np. telekomunikacja, usługi pocztowe, dostawy energii i gazu), z uwagi na ich wymiar ogólnoeuropejski, podlegają unijnym regulacjom sektorowym, istotnie zawężającym kompetencje państw członkowskich do definiowania i organizowania usług publicznych. Jest to obszar należący do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (Czernicki, Skoczny, 2010). Wskutek implementacji do przepisów krajowych Dyrektywy Rady 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (tzw. dyrektywy handlingowej) nastąpiła liberalizacja działalności portów lotniczych. Towarzyszy jej rozdział funkcji właściciela lotniska i zarządzającego lotniskiem. Co ważne, należy wyraźnie rozgraniczyć funkcje administracyjne, zwłaszcza nadzorcze (tzw. wykonywanie prerogatyw władzy publicznej), podmiotu zarządzającego portem lotniczym (np. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nawigacji, osób na lotnisku, czy pasażerów linii lotniczych) oraz funkcje zarządcze i operacyjne, które wiążą się z pobieraniem opłat komercyjnych od podmiotów korzystających z tych usług (zob. pkt 112 wyroku SPI w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris przeciwko KE*; Jurkowska, 2010). Pierwsze, w odróżnieniu od drugich, nie są bowiem traktowane jako działalność gospodarcza i nie podlegają ograniczeniom wynikającym z unijnego prawa konkurencji.

Podobnie sektor transportu kolejowego podlega procesowi stopniowego otwierania rynku usług kolejowych na konkurencję, zapoczątkowanemu w 2001 r. (wraz z przyjęciem tzw. pierwszego pakietu kolejowego). Ponadto w celu zapewnienia interoperacyjności poszczególnych krajowych systemów kolejowych zharmonizowano na szczeblu Unii przepisy techniczne, administracyjne oraz dotyczące bezpieczeństwa usług, a także w pewnym zakresie środki ochrony środowiska oraz ochrony praw konsumentów (pasażerów).

Unia Europejska wspiera państwa członkowskie w wysiłkach związanych z rozwojem europejskiego obszaru transportu, a z udzielonym wsparciem finansowym wiąże się obowiązek ewaluacji interwencji publicznych.

### 3. KRYTERIA EWALUACJI EFEKTÓW INTERWENCJI PUBLICZNYCH

Ogólnie rzecz biorąc, ewaluację można zdefiniować jako zróżnicowany zestaw metod i działań, które są zorientowane na krytyczną refleksję nad wartością i jakością interwencji publicznych (Olejniczak, 2008a). W zależności od jej rodzaju może ona dotyczyć zarówno procesów wdrażania interwencji publicznych (ewaluacja formatywna, *formative evaluation*), jak i ich efektów (ewaluacja podsumowująca, *summative evaluation*). Owo wartościowanie może się odnosić do projektów, programów, polityk, czy też konkretnych zagadnień horyzontalnych (np. do wdrażania zasady partnerstwa, zasady równości płci), i odbywa się na podstawie określonych kryteriów i standardów (Stern, 2005). W przypadku interwencji współfinansowanych z funduszy polityki spójności UE wypracowany został zestaw kilku podstawowych kryteriów ewaluacji (EVALSED, 2013): trafności, efektywności, skuteczności, użyteczności i trwałości. Jeśli badanie dotyczy efektów podjętej interwencji (ewaluacja *ex post*), uwaga ewaluatora koncentruje się na czterech ostatnich z spośród wcześniej wymienionych.

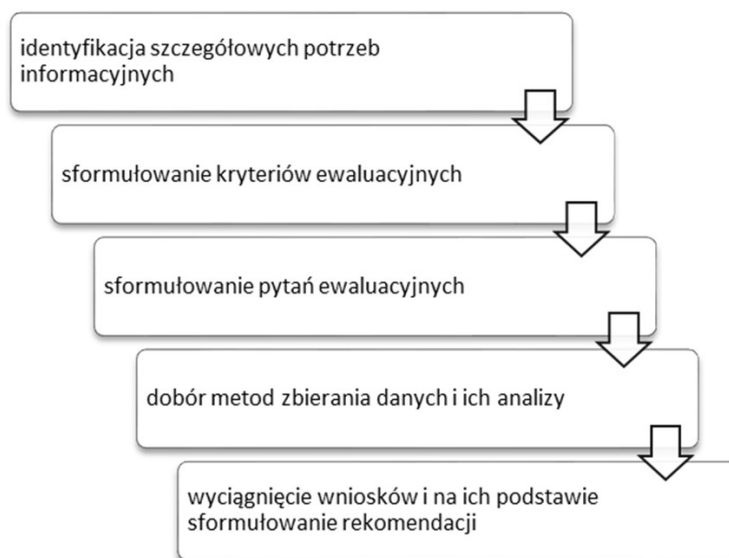
Tabela 1. Kryteria ewaluacji efektów interwencji publicznej

|             |  |
|-------------|--|
| Efektywność | badanie relacji między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji  |
| Skuteczność | badanie stopnia osiągnięcia zamierzonych efektów interwencji (relacji między efektami planowanymi a osiągniętymi)  |
| Użyteczność | badanie, czy efekty interwencji (planowane i nieplanowane) są zadowalające z punktu widzenia beneficjentów interwencji (relacja między efektami interwencji a zaspokojeniem potrzeb beneficjentów) |
| Trwałość    | badanie zachowania efektów interwencji w perspektywie średnio- i długookresowej  |

Opracowanie własne na podstawie: EVASED 2013, s. 35.

Niekiedy w badaniu ewaluacyjnym bierze się także pod uwagę kryteria oddziaływania, komplementarności i synergii, choć nie są one tak jasno zdefiniowane i zoperacjonalizowane (Felcis, Drożdżak, Antosz, 2012). Z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu na uwagę zasługuje kryterium oddziaływania, dotyczące związku między celami interwencji a celami ogólnymi, czyli np. stopnia, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały szerszy ogólny wpływ na większą liczbę podmiotów w danym sektorze, regionie lub w całym kraju (wg Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego).

Jak wynika z praktyki, kryteria ewaluacyjne, choć znane zleceniodawcom i wykonawcom ewaluacji, rzadko są narzędziem definiowania ram ostatecznej oceny. Dużo większą wagę przywiązuje się do konkretnych pytań ewaluacyjnych, które nierzadko są formułowane już w dokumencie przetargowym, podczas gdy powinno to być zadaniem samego ewaluatora. Ustalenie kryteriów ewaluacji wyznacza bowiem perspektywę badawczą, podkreślając konkretne potrzeby informacyjne odbiorców (Felcis, Drożdżak i Antosz, 2012). Kryteria stanowią swojego rodzaju pryzmat, przez który ewaluator będzie oceniał daną interwencję. To samo przedsięwzięcie może być bowiem skrajnie inaczej ocenione, gdy za kryterium oceny przyjmie się inną wartość. Interwencja może być oceniana pozytywnie z punktu widzenia skuteczności, będąc jednocześnie nieefektywną (te same efekty można było osiągnąć, angażując mniejsze nakłady) bądź nieużyteczną (pomimo osiągnięcia zakładanych efektów interwencji potrzeby grup docelowych nie zostały zaspokojone) itp.



Rys. 1. Logika ewaluacji interwencji publicznych z wykorzystaniem kryteriów ewaluacyjnych (opracowanie własne na podstawie: Górniak et al., 2010)

Górniak et al. (2010) przeanalizowali raporty ewaluacyjne programów operacyjnych „Kapitał Ludzki”, „Innowacyjna Gospodarka i Infrastruktura i Środowisko” (2007-2013) i stwierdzili, że najczęściej stosowanym oraz kryterium ewaluacji była skuteczność. Z kolei najrzadziej badano użyteczność interwencji. Częściowo można to tłumaczyć tym, że analiza była prowadzona w połowie okresu programowania. Jednak może to wynikać również stąd, że zleceniodawcy ewaluacji nie są zainteresowani uzyskiwaniem informacji o efektach niezapisanych w celach interwencji. Należy podkreślić w tym miejscu, że z uwzględnieniem kryterium

użyteczności można ocenić stopień zaspokojenia istotnych potrzeb grup docelowych niezależnie od tego, czy były one zasygnalizowane w celach interwencji. To z kolei wymaga szerszego spojrzenia na efekty interwencji (tj. wyjścia poza efekty zamierzone) oraz weryfikacji aktualności problemów społecznych, które miały być w jej wyniku rozwiązane. Tymczasem zleceniodawcy nie chcą być rozliczani z efektów nieujętych w celach interwencji, co może się wiązać ze zbyt małym naciskiem na funkcję poznawczą ewaluacji i z koncentrowaniem się przede wszystkim na jej funkcji rozliczeniowej.

Jak wynika z praktyki, kryterium użyteczności interesuje bardziej beneficjentów, których celem statutowym jest organizowanie i świadczenie usług na rzecz społeczeństwa. Nie bada się wówczas jednak użyteczności sensu stricte, lecz satysfakcję ostatecznych beneficjentów, czyli odbiorców usług.

#### **4. BADANIE UŻYTECZNOŚCI INTERWENCJI PUBLICZNYCH. EWALUACJA OPARTA NA TEORII A EWALUACJA WOLNA OD CELÓW**

Kryterium użyteczności jest często błędnie zoperacjonalizowane w badaniach ewaluacyjnych przez jego zawężenie, np. do badania satysfakcji beneficjentów interwencji, a czasem do możliwości wykorzystania wyników ewaluacji (Górniak et al., 2010). Niejednokrotnie, jak wcześniej wskazano, jest wręcz pomijane. Uwaga decydentów jest skupiona na osiągnięciu określonych wskaźników interwencji, a nie celach danego przedsięwzięcia (projektu, programu, polityki). Tym samym ulega zatarciu różnica między celami działań publicznych (*goals*) a ich operacyjnym ujęciem (*objectives*), mierzonymi za pomocą wskaźników (*targets*). Celem podstawowym interwencji nie jest bowiem osiągnięcie zakładanej wartości wskaźników, lecz zmiana społeczna, która może być lepiej lub gorzej odzwierciedlona w przyjętych wskaźnikach. W konsekwencji badanie ewaluacyjne nie może sprowadzać się wyłącznie do sprawdzenia, czy wartości docelowe wskaźników (składników zamierzonych i pożądanego) zostały osiągnięte. Jego celem musi być identyfikacja i pomiar także ubocznych (niezamierzonych) efektów interwencji, na tyle, na ile jest to możliwe i zasadne z punktu widzenia podjętego problemu społecznego (Górniak, Keler, 2008).

Komisja Europejska w *Podręczniku w zakresie ewaluacji rozwoju społeczno-gospodarczego EVALSED* (2013) podkreśla wyjątkowość kryterium użyteczności, jako że kryterium to nie odnosi się w żadnej mierze do oficjalnie deklarowanych celów interwencji publicznej. W związku z tym należy je stosować ostrożnie, aby pytania ewaluacyjne przyjęte w ramach tego kryterium nie były wynikiem arbitralnej oceny ewaluatorów. Z tego powodu postuluje się zaangażowanie interesariuszy danego programu, w szczególności jego zamierzonych beneficjentów (s. 35).

W badaniu użyteczności interwencji publicznych należy podkreślić dwie kwestie. Po pierwsze, ewaluator dystansuje się od wewnętrznej logiki programu (określonych celów interwencji publicznej), analizuje zarówno zamierzone, jak i niezamierzone efekty programu i odnosi je do potrzeb, które miały być zaspokojone, i problemów, które miały być rozwiązane w wyniku interwencji. Po drugie, owe potrzeby i problemy są diagnozowane w sposób dynamiczny (ewaluator powinien uwzględniać ich zmiany w trakcie interwencji). Górniak et al. (2010, s. 15) definiują kryterium użyteczności jako „bilans istotnych konsekwencji (korzyści i strat) interwencji w odniesieniu do aktualnego stanu problemów społecznych stanowiących przedmiot interwencji lub ujawnionych w toku jej wdrażania”.

Teoretycznych podstaw badania użyteczności interwencji publicznych dostarcza podejście zwane ewaluacją wolną od celów (*goal-free evaluation*, GFE), które zaproponował Scriven (1972). Scriven użył w tym kontekście analogii do usunięcia kłapek, które zakłada się na oczy koniom wyścigowym, aby koncentrowały uwagę na tym, co mają przed sobą. Tak samo w ewaluacji wolnej od celów ewaluator przestaje mieć obsesję (*fixation*) na punkcie efektów programu, które są wprost wyrażone w celach programu. Umożliwia to szersze spojrzenie na dany problem i uchwycenie ubocznych efektów interwencji (Scriven 1972, za: Youker, 2013). Wskazuje się tylko na dwa wymogi metodologiczne ewaluacji wolnej od celów. Po pierwsze, ewaluatorem ma być podmiot zewnętrzny, niezależny od interesariuszy programu. Po drugie, dodatkowo należy wyznaczyć osobę bezstronną (*goal screener*), która będzie pośredniczyć między ewaluatorem a instytucjami zaangażowanymi w realizację programu, aby zapewnić komunikację wolną od celów (Youker, 2014). Można ewentualnie stworzyć w instytucji zespół ekspertów wewnętrznych, pozostających w funkcjonalnej niezależności od podmiotów odpowiedzialnych za realizację danego programu (w kontekście działań programistycznych i wdrożeniowych).

Zadaniem ewaluatora w tym podejściu jest zidentyfikowanie całego zakresu potencjalnych efektów programu (*outcomes*) na podstawie katalogu działań rzeczywiście wykonanych w ramach danej interwencji i posuwając się wstecz, ustalenie, czy można je przypisać do danego programu (Youker, 2013). Owe efekty są zidentyfikowane w odniesieniu do potrzeb, jakie miały być zaspokojone w wyniku danej interwencji, abstrahując od tego, czy i jak zostały one ujęte w oficjalnie deklarowanych celach programu. Korzysta się w tej mierze głównie z jakościowych metod zbierania danych. W ten sposób ewaluator ustala realną teorię programu, czyli identyfikuje zasoby, działania i wyniki wskazuje łańcuch związków przyczynowych dotyczący relacji między tymi elementami. Wymaga to od ewaluatora bardzo dobrego rozpoznania przedmiotu badania, a istotnym elementem ewaluacji są identyfikacja i zaangażowanie kluczowych beneficjentów programu, zarówno bezpośrednich (tych, dla których interwencja była podejmowana), jak i innych, na które interwencja miała wpływ na zasadzie „kuli śnieżnej”.

Pomimo wielu opracowań teoretycznych po ewaluację wolną od celów rzadko sięga się w praktyce (zob. Youker, 2014). Może to wynikać z ograniczonych zasó-



bów finansowych przeznaczanych na badania ewaluacyjne (ten problem nie występuje w przypadku ewaluacji wewnętrznej), ograniczeń czasowych, wątpliwości co do prawidłowości ustalenia związków przyczynowych między działaniami podjętymi w ramach danej interwencji a stopniem zaspokojenia określonej potrzeby społecznej, a także z barier mentalnych podmiotów zlecających ewaluację.

Zaproponowana przez Górniaka et al. (2010) metodologia oparta na badaniu użyteczności jest próbą syntezy podejścia wolnego od celów z podejściem opartym na celach programu (tj. na teorii programu) i składa się z pięciu etapów: (1) rozpoznania – polegającego na uzyskaniu wszechstronnej wiedzy o ewaluowanym programie (o działaniach zrealizowanych w jego ramach) oraz wszystkich jego potencjalnych konsekwencjach, a następnie sformułowaniu zestawu hipotez dotyczących wykonanych działań i potrzeby społecznej, która miała być zaspokojona przez program; (2) weryfikacji hipotez sformułowanych w pierwszym etapie, wybranych na podstawie zdobytej wiedzy i doświadczenia ewaluatora oraz zgodnie z potrzebami informacyjnymi zleceniodawcy ewaluacji, a także przypisanie wag tym hipotezom; w celu weryfikacji należy sięgać po metody kontrfaktyczne, aby pokazać, jak wyglądałaby sytuacja, gdyby dany program nie był realizowany, z wykorzystaniem grupy kontrolnej (służy temu np. technika *propensity score-matching*), (3) wyjaśnienia zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy programem a efektami jego działania, (4) bilansu korzyści i strat związanych z realizacją ewaluowanego programu (dokonania sumarycznej oceny użyteczności) oraz (5) rekomendacji i uzgodnień.

Jeśli ewaluacja wolna od celów jest prowadzona, to zwykle nie jako badanie samodzielne, ale towarzyszące bardziej rozpowszechnionym ewaluacjom opartym na celach programu (zob. Youker, Ingraham, Bayer, 2014). Choć te podejścia są oparte na przeciwnej logice, to wzajemnie się nie wykluczają. Posłużenie się wyłącznie ewaluacją wolną od celów napotkałoby naturalny opór ze strony podmiotów zarządzających daną interwencją (Olejniczak, 2008b; Górniak et al., 2010), m.in. z uwagi na silną funkcję rozliczeniową, zwłaszcza w przypadku programów finansowanych z funduszy UE. Niemniej Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do identyfikowania efektów niezamierzonych interwencji, co jest niezwykle ważne z punktu widzenia projektowania przyszłych działań tego typu (EVALSED, 2013). Jak stwierdzają Górniak et al. (2010, s. 24): „Żadne inne kryterium ewaluacyjne nie niesie tak dużego i tak kluczowego ładunku informacyjnego jak właśnie kryterium użyteczności”.

## 5. BADANIA EWALUACYJNE PROJEKTÓW MODERNIZACJI USŁUG TRANSPORTU PUBLICZNEGO

Przy ubieganiu się o środki unijne na realizację projektów transportowych niezbędne jest wykonanie analizy kosztów i korzyści w ramach studium wykonalności. **Analiza kosztów i korzyści (AKK)** jest obligatoryjnym elementem dokumen-

tacji aplikacyjnej projektów transportowych przedstawionej w celu uzyskania dofinansowania UE. Celem tej analizy jest potwierdzenie, że pod względem kryteriów finansowo-ekonomicznych projekt odpowiada wymogom i dlatego może uzyskać dofinansowanie unijne, oraz wskazanie, w jakiej proporcji powinien on podlegać współfinansowaniu. Oprócz analizy finansowej dokonuje się również analizy społeczno-ekonomicznej (zwanej również analizą ekonomiczną lub analizą społeczno-gospodarczą). Analizę tę można wykonać w formie opisu bilansu kosztów i korzyści projektu (analiza jakościowa) lub z zastosowaniem mierzalnych parametrów (analiza skwantyfikowana) oraz z uwzględnieniem środków finansowych (analiza zmonetyzowana). Zmonetyzowane efekty społeczno-ekonomiczne dodaje się do odpowiednio w tym celu przygotowanego rachunku przepływów z analizy finansowej. W ten sposób przeprowadza się ilościową analizę kosztów i korzyści.

Ze szczegółowych opisów osi priorytetowych (SZOOP PO IiŚ 2014-2020 oraz SZOOP PO PW 2014-2020) wynika, że w przypadku projektów transportowych, które ubiegają się o środki unijne, wykonuje się właśnie ilościową analizę kosztów i korzyści. Zawiera ona analizę potrzeb, będącą punktem wyjścia do badania użyteczności interwencji. Ogólne zasady prowadzenia AKK określono na poziomie rozporządzeń unijnych, tj. w Rozporządzeniu 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. (tzw. rozporządzenie ogólne), w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. oraz w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/207 z 20 stycznia 2015 r. Głównym unijnym podręcznikiem z zakresu AKK jest „Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” (CBA Guide, 2014) opracowany na zlecenie KE.

W przypadku projektów infrastrukturalnych badanie użyteczności jest utrudnione, gdyż proces realizacji projektów jest bardzo długi, a ponadto efekty, które mogą być oceniane pod kątem użyteczności, mogą się pojawiać nawet dopiero po kilku latach.

Ponadto, rozpatrując kwestię użyteczności interwencji publicznej, należy przede wszystkim w odpowiedni sposób wyznaczyć jej beneficjentów/odbiorców. Warto wskazać, że przy projektach transportowych beneficjentami są zarówno ci, którzy dany projekt zrealizowali, jak i ci, którzy będą korzystać z jego efektów. Ewaluacja oparta na kryterium użyteczności oznacza skoncentrowanie się na przesłedzeniu wszystkich konsekwencji interwencji publicznej (polityki, programu, projektu) istotnych z perspektywy rozpoznanych i uznanych za wymagające interwencji problemów społecznych.

Przykładem obszaru, w którym powinno być zastosowane kryterium użyteczności może być ewaluacja ex-post danego programu operacyjnego czy projektów z dotyczących wybranej gałęzi transportowej. W 2013 r. przeprowadzono „Ewaluację efektów realizacji projektów lotniczych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko”. W raporcie z badania nie mówi się o użyteczności zrealizowanych projektów. Ewaluatorzy pytali m.in. o to, jakie efekty projektów są zauważalne/odczuwalne, czy realizacja inwestycji przyczyniła się do wzrostu korzyści dla użytkowników (np. czy spowodowała większą dostępność usługi transportowej, czy poprawiła jakość usługi, czy poprawiła bezpieczeństwo usługi),

a ponadto, czy pojawiły się pozytywne lub negatywne efekty dodatkowe, a także czy wystąpiły koszty społeczne i środowiskowe w wyniku realizacji przedmiotowych projektów. Warto się zastanowić, czy są to pytania związane z badaniem użyteczności.

W badaniu zastosowano wzajemnie uzupełniające się metody badawcze, które objęły wszystkich kluczowych interesariuszy:

- beneficjentów projektów (porty lotnicze) – przez telefoniczne wywiady pogłębione,
- administrację publiczną na różnych szczeblach POIiŚ (IZ, IP i IW) – przez wywiady indywidualne i grupowe,
- przedsiębiorców – przez ankietę internetową CAWI,
- samorządy na szczeblu lokalnym i regionalnym – przez telefoniczne wywiady pogłębione,
- pasażerów – przez bezpośrednie badanie ankietowe w portach lotniczych,
- ekspertów – przez ich udział w zespole badawczym oraz w panelu ekspertów.

W 2014 r. przeprowadzono badanie ewaluacyjne, którego głównym celem była ocena efektów realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych w latach 2011-2015 oraz ocena wpływu tego programu na zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego w Polsce. Zgodnie z przyjętymi przez zamawiającego założeniami badanie miało pozwolić ocenić efekty, wpływ oraz oddziaływanie inwestycji kolejowych. Zamawiający oczekiwał, że w wyniku badania zostanie przedstawiona diagnoza i ocena efektów rozwoju sieci kolejowej, a także ocena użyteczności i efektywności wybudowanej infrastruktury kolejowej. Kryterium użyteczności zdefiniowano następująco: „użyteczność – pozwala ocenić, czy zrealizowane projekty kolejowe odpowiadają rzeczywistym potrzebom przewoźników i pasażerów”, a w badaniu zastosowano narzędzia w postaci wywiadów i ankiet.

W świetle powyższego w praktyce bliższe badaniu użyteczności jest badanie satysfakcji, wykonywane np. przez przewoźników zajmujących się transportem zbiorowym. Grupa PKP wykonuje badania mające na celu monitorowanie zadowolenia klientów z usług świadczonych przez poszczególne spółki oraz planowanie inicjatyw skierowanych na interesariuszy i bieżące zarządzanie nimi. Badanie satysfakcji ma charakter trackingowy; począwszy od 2013 r. w półrocznych odstępach czasu na pokładach pociągów PKP Intercity z wykorzystaniem tej samej metodologii pomiaru, pyta się pasażerów o ich zadowolenie w ponad 60 obszarach związanych z podróżą. Dzięki takiej konstrukcji badania można śledzić zmiany poziomu satysfakcji klientów w najróżniejszych aspektach związanych z usługami świadczonymi przez konkretne spółki (m.in. w kontekście zrealizowanych kolejnych projektów zakupu czy modernizacji taboru), a także wyznaczać cele na przyszłość.

## 6. WNIOSKI

Z badań raportów ewaluacyjnych działań w ramach programów operacyjnych finansowanych z funduszy polityki spójności UE (Górniak et al., 2010; badania własne) wynika, że istnieje trudność w posługiwaniu się kryteriami ewaluacyjnymi

mi. Dominuje koncentracja na statycznych celach, a nie na dynamicznych potrzebach docelowych grup interwencji. Najczęściej stosowanym kryterium oceny realizowanych projektów i programów jest skuteczność. Uwaga zlecających ewaluację i jej wykonawców skupia się zatem na tym, w jakim stopniu zakładane cele zostały osiągnięte (lub są osiągnięte w trakcie realizacji danego programu). Stosując typologię zaproponowaną przez badaczy z Tavistock Institute (The Evaluation of Socio-Economic Development, 2003, za: Sobiech, 2008, s. 53), można stwierdzić, że dominuje „ewaluacja wykonania działań publicznych koncentrująca się na dostarczaniu dokumentacji przekonującej o skutecznej realizacji celów, wykorzystująca metody pozwalające na określanie kryteriów sukcesu działań publicznych”. Wiąże się ona ściśle z funkcją rozliczeniową ewaluacji.

Z kolei kryterium użyteczności jest najrzadziej stosowanym kryterium oceny działań publicznych. Wynika to stąd, że jego założeniem jest wyjście poza oficjalnie deklarowane cele interwencji publicznej i zbadanie relacji między efektami danego projektu/programu oraz stopniem zaspokojenia zidentyfikowanych problemów/potrzeb społecznych. Kryterium to bezpośrednio wiąże się z funkcją poznawczą ewaluacji, czyli uzyskiwaniem szerszej wiedzy o mechanizmach interwencji publicznych. Z jednej strony bowiem umożliwia identyfikację niezamierzonych efektów interwencji, a z drugiej – bieżących potrzeb społecznych (dynamiczne ujęcie rozwiązywanych problemów). Jest to niezwykle ważne zwłaszcza na gruncie programów mających na celu modernizację usług publicznych, które z definicji mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności o charakterze powszechnym. Ponadto, jak podkreśliła Komisja Europejska w komunikacie: „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym” (2011), potrzeby odbiorców usług stale się zmieniają (wraz z dostępnymi technologiami) i aby zapewnić wysoką jakość usług publicznych, należy mieć to na uwadze. Trzeba jednak stwierdzić, że zastosowanie kryterium użyteczności z wykorzystaniem podejścia wyłączonego celu programu (tzw. ewaluacji wolnej od celów) z pewnością wiązałoby się z naturalnym oporem ze strony zarządzających programem. Wymagałoby także dużo szerszej analizy kontekstowej, co w przypadku napiętego harmonogramu badań mogłoby się wiązać z nadmiernymi trudnościami (Olejniczak, 2008b). Stąd rozsądnym rozwiązaniem zdaje się, zgodnie z praktyką światową, wykonywanie tego typu badań jako towarzyszących innym podejściom ewaluacyjnym bądź zastosowanie innowacyjnego podejścia do kryterium użyteczności zaproponowanego przez Górniaka et al. (2010), będącego połączeniem podejścia wolnego od celów z podejściem opartym na celach programu (tj. na teorii programu).

Należy również zauważyć, że pomimo braku wyraźnego odwołania się do kryterium użyteczności w analizowanych badaniach część pytań ewaluacyjnych (choć w ograniczonym zakresie i z wykorzystaniem mniej zaawansowanych metod) dotyczyła efektów programu, w tym efektów ubocznych interwencji, a także identyfikacji czynników zewnętrznych wpływających na realizację programu. Do procesu ewaluacji programu włącza się również co najmniej jego głównych interesariuszy. Można zatem mówić o działaniach wychodzących poza mechaniczne rozliczanie

wydatkowanych funduszy publicznych. W tych badaniach ewaluacyjnych, w których kryterium użyteczności jest bezpośrednio przywołane, najczęściej wykonuje się badania satysfakcji beneficjentów działania, a przeważającymi metodami zbierania danych są badanie ankietowe i wywiad.

## LITERATURA

- Bauby, P. (2011). From Rome to Lisbon: SGIs in Primary Law. In: E. Szyszczak et. al. (eds.). *Developments in Services of General Interest*, TMC Asser Press Springer, 19-36.
- Czernicki, F., Skoczny, T. (2010). *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- EVALSED (2013). *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Pobrano z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evaled.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evaled.pdf).
- Ewaluacja efektów realizacji projektów lotniczych realizowanych w ramach POiŚ* (2013). Raport końcowy. Agrotec Polska sp. z o.o. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Pobrano z: [https://www.pois.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/4\\_094\\_12052014.pdf](https://www.pois.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/4_094_12052014.pdf).
- Felcis, W., Drożdżak, Z., Atosz, P. (2012). Użyteczność jako kryterium ewaluacji polityk publicznych. *Zarządzanie Publiczne*, 1 (17), 23-35.
- Górniak, J., Keler, K. (2008). Rola systemów wskaźników w ewaluacji. In: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (eds.). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 109-128.
- Górniak, J. et. al. (2010). *Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*. CEAPP. Pobrano z: <http://www.portal.uj.edu.pl/documents/4628317/5fd8f097-8ce8-4ad7-af64-6c386fa6a51e> (15.09.2017).
- Jurkowska, A. (2010). Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce. In: T. Czernicki, T. Skoczny, (eds.). *Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 79-110.
- Kobuciński, J. (2013). *Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie Unii Europejskiej. Wyzwanie dla europejskiego modelu gospodarczego*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Komisja Europejska (2004). *Horizontal evaluation of the performance of network industries providing services of general economic interest*. SEC (2004) 866.
- Komisja Europejska (2011). *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie*. KOM (2011) 900.
- Komisja Europejska (2012). *Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym* (2012/C 8/02).
- Kubera, P. (2013). Cele i kierunki modernizacji świadczenia usług publicznych w świetle Strategii Sprawne Państwo 2020 i implikacje unijnej polityki konkurencji. In: O. Lissowski

- (ed.). *Modernizacja zarządzania publicznego i administracji publicznej – zagadnienia wybrane, w kontekście Strategii Sprawne Państwo 2020*. Kalisz: Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu, 27-51.
- Kupiec, T. (2015). Program evaluation use and its mechanisms: The case of Cohesion Policy in Polish regional administration. *Zarządzanie Publiczne*, 3 (33), 67-83.
- Monti, M. (2010). *A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, 9 May 2010.
- Olejniczak, K. (2008a). Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji. In: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (eds.). *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 17-43.
- Olejniczak, K. (2008b). *Mechanizmy wykorzystywania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*. Warszawa: Scholar.
- Scriven, M. (1972). Pros and cons about goal-free evaluation. *Journal of Educational Evaluation*, 3 (4), 1-7.
- Sobiech, R. (2008). Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych. In: B. Pietras-Goc (ed.). *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*. Warszawa: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera, 49-70.
- Stern, E. (2005). *Evaluation research methods*. London: Sage.
- Youker, B.W. (2013). Goal-Free Evaluation: A Potential Model for the Evaluation of Social Work programs. *Social Work Research*, 37 (4), 432-438.
- Youker, B.W., Ingraham A., Bayer N. (2014). An Assessment of goal-free evaluation: Case studies of four goal-free evaluations. *Evaluation and Program Planning*, 46, 10-16.

## UTILITY AS A KEY EVALUATION CRITERION BASED ON THE EXAMPLE OF PROJECTS AIMED AT IMPROVING PUBLIC TRANSPORT SERVICES

### Summary

The European Union supports the Member States in their efforts to raise standards of public services (the so-called services of general interest) financially (most of all with the cohesion policy funds), as well as through the coordination and dissemination of good practices, including the stimulation of evaluation culture in public administration practice. The paper aims to investigate evaluation approaches in Poland and the Union, in particular referring to programmes financed by the EU funds aimed at improving air and railway public transport services under the Operational Programme 'Infrastructure and Environment' 2007-2013. Special emphasis is placed on the utility criterion, which judges the effects of public intervention in relation to identified social problems and needs.

**Keywords:** evaluation, utility criterion, services of general economic interest