

Barbara Wieliczko
IERiGŻ-PIB, Warszawa

System ewaluacji unijnego wsparcia wobec wsi i rolnictwa a społeczna odpowiedzialność oraz zasady *good governance*

Wstęp

W 2001 r. Komisja Europejska przyjęła dokument pt. „Europejskie rządzenie. Biała księga” [Commission of the European Union 2001], w którym przedstawiono niezbędne kroki mające służyć poprawieniu jakości funkcjonowania Wspólnoty w obliczu wyzwań związanych ze zmianami w bliższym i dalszym otoczeniu, a w szczególności z oczekiwaniami opinii publicznej i wyzwaniem towarzyszącymi procesowi globalizacji. Istotnym elementem określającym kierunek niezbędnych zmian było wyznaczenie pięciu zasad dobrego rządzenia (ang. *good governance*), które miały wyznaczać pożądane cechy zarządzania we Wspólnocie. Zasady te miały obowiązywać we wszystkich obszarach aktywności UE, stąd też słuszne oczekiwanie, iż także wspólnotowy system oceny jej polityki wobec wsi i rolnictwa będzie je w pełni realizował. W obliczu zbliżającej się pierwszej od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE istotnej reformy wspólnej polityki rolnej i przygotowywania perspektywy finansowej na kolejny okres programowania niezwykle ważne jest wszechstronne ocenie dotychczasowych rozwiązań i określenie potencjalnych zmian i modyfikacji w zakresie wspierania wsi i rolnictwa.

Referat prezentuje ocenę unijnego systemu ewaluacji polityki wobec obszarów wiejskich analizowanych przez pryzmat zasad *good governance* oraz przedstawia sposób, w jaki Wspólnota narzuca rolnictwu minimalne zadania w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu przez wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności, uzależniającej wypłatę płatności bezpośrednich od spełnienia podstawowych wymogów dotyczących standardów prowadzenia działalności rolniczej. W niniejszej publikacji wyniki i omówienie prezentowanych badań zostały szczegółowo zaprezentowane w części dotyczącej oceny stopnia spełnienia zasad *good governance* przez unijny system ewaluacji polityki UW wobec obszarów wiejskich oraz w rozdziale prezentującym społeczną odpowiedzialność rolnictwa w UE.

Cele, metody i źródła badań

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie analizy stopnia wdrożenia zasad *good governance* do unijnego systemu oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich¹ stosowanego w poprzednim okresie programowania, tj. latach 2000–2006, oraz obecnie obowiązujących rozwiązań w tej dziedzinie. Badanie opiera się na analizie materiałów źródłowych dotyczących wspólnotowego systemu ewaluacji polityki wobec wsi i obejmuje zarówno regulacje prawne, jak i wszelkie wytyczne oraz powstałe na ich podstawie raporty ewaluacyjne. Skoncentrowano się na poprzednim okresie programowania, gdyż został on już zakończony, a realizowane w tym czasie programy przeszły już wszystkie etapy ewaluacji. Dokonana analiza dokumentów opiera się na takich teoriach i zagadnieniach ekonomicznych oraz koncepcjach zakresu zarządzania, jak teoria kosztów transakcyjnych, nowe zarządzanie publiczne, ekonomiczna analiza prawa czy ekonomia polityczna. Ważnym punktem badania było odniesienie wspólnotowego systemu oceny polityki na rzecz wsi, a co za tym idzie również jej polityki rozwoju obszarów wiejskich do koncepcji zrównoważonego wzrostu. Warto również podkreślić, iż w analizie systemu ewaluacji dokonano próby wykorzystania koncepcji triangulacji w badaniach naukowych, zwłaszcza w odniesieniu do teorii i badaczy. Triangulację, zgodnie z ujęciem P. Downwarda i A. Mearmana, można najkrócej zdefiniować jako podejście metodologiczne postulujące wielość perspektyw spojrzenia na badane zjawisko. Wyróżnia się cztery aspekty wykorzystania triangulacji do prowadzenia badań naukowych [Downward i in. 2007, s. 81]:

1. Triangulacja danych, która obejmuje gromadzenie danych w różnych okresach i sytuacjach. Przykładem może być ankietowanie zaangażowanych stron. Innym przykładem byłoby odniesienie się do kwestii nieadekwatności dostępnych danych (...) i wykorzystywanie różnych źródeł (i typów) danych (...).

2. Triangulacja badaczy, gdzie wykorzystuje się więcej niż jednego badacza w terenie w celu zgromadzenia i analizy danych (...).

3. Triangulacja teorii, oznaczająca odnoszenie się do więcej niż jednej tradycji analizowania danych. Jest to metoda pozwalająca na spojrzenie z różnych perspektyw kształtowanych przez poszczególne dyscypliny naukowe na tę samą kwestię. Można to również nazwać pluralizmem lub multidyscyplinarną triangulacją.

4. Triangulacja metodologiczna, dotycząca wykorzystania różnych metod badawczych. (...) są dwie formy metodologicznej triangulacji. Triangulacja

¹Artykuł powstał na podstawie rozprawy doktorskiej pt. „Analiza polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich”.

w ramach metod dotyczy korzystania z różnych wariantów tych samych metod. Triangulacja *między metodami* dotyczy wykorzystywania różnych metod, np. kombinacji metod ilościowych i jakościowych (...).

W niniejszej analizie próba realizacji triangulacji badaczy oznacza raczej wielorakie spojrzenie na system ewaluacji. Badanie uwzględnia przede wszystkim perspektywę szerokiej opinii publicznej, ale odnosi się również do potrzeb administracji publicznej na szczeblu państw członkowskich i Unii Europejskiej oraz do ewaluatorów.

Zasady *good governance* w unijnym zarządzaniu

Termin *good governance*, tłumaczony zazwyczaj jako „dobre rządzenie”, pojawił się w latach 90. XX wieku w dokumentach Banku Światowego dotyczących programów pomocowych prowadzonych pod auspicjami tej instytucji. *Good governance* oznacza „trwałe wdrożenie instytucji (w rozumieniu socjologii), które angażują wszystkie strony w proces podejmowania decyzji dla zapewnienia racjonalnych decyzji w przypadku tych możliwości, które: a) optymalizują osiągnięcie wspólnych celów; b) minimalizują negatywne uboczne efekty; c) dobrze oddają interesy wszystkich stron; d) dają się wdrożyć w najbardziej skuteczny i efektywny sposób.” [Meyer i in. 2005, s. 5].

Koncepcja *good governance* została również wprowadzona do dokumentów Unii Europejskiej dotyczących realizacji działań podejmowanych przez Wspólnotę. W dokumencie „Europejskie zarządzanie. Biała księga” KE określiła, czym jest europejskie zarządzanie (ang. *European governance*) i wskazała na potrzebę lepszego wdrożenia zasad dobrego rządzenia. Mianem europejskiego zarządzania określono stosowane przez Wspólnotę zasady, procedury i zachowania, które wpływają na wykonywanie władzy na szczeblu Wspólnoty. W celu zreformowania europejskiego zarządzania i nadania mu bardziej demokratycznego charakteru Komisja Europejska zaproponowała szersze wprowadzanie do zarządzania UE zasad *good governance*, wśród których wymienione zostały:

a) otwartość – działania UE powinny być bardziej przejrzyste i zrozumiałe dla opinii publicznej;

b) partycypacja – współpraca między różnymi grupami interesariuszy (ang. *stakeholders*) mająca na celu skuteczniejsze wdrażanie polityki UE; szczególną rolę w tym zakresie mają do odegrania rządy państw członkowskich odpowiedzialne za wdrażanie unijnej polityki na poziomie krajowym, które muszą stać się animatorami dialogu społecznego i obywatelskiego na różnych szczeblach;

c) odpowiedzialność² – zakres odpowiedzialności poszczególnych organów władzy na poziomie Wspólnoty oraz zadań w zakresie realizacji unijnej polityki przez władze krajowe na różnym szczeblu powinien być jasno wyznaczony;

d) skuteczność – zadaniem UE jest zwiększenie skuteczności realizowanych działań, czemu sprzyja m.in. ewaluacja wpływu planowanych działań i jasno wyznaczonych celów;

e) spójność – polityka i działania UE powinny być spójne i zrozumiałe. Działania podejmowane zarówno na poziomie UE, jak i przez państwa członkowskie powinny wzajemnie się wspierać i uzupełniać oraz służyć podnoszeniu spójności społeczno-gospodarczej całej Wspólnoty.

Zgodnie z założeniami UE, zasady te powinny stanowić fundament budowania efektywnego i skutecznego systemu zarządzania Wspólnoty.

Charakterystyka systemu oceny wspólnotowej polityki wiejskiej

Unia Europejska rozpoczęła proces budowania wspólnotowego systemu ewaluacji współfinansowanych przez siebie programów wsparcia rozwoju wdrażanych na obszarze państw członkowskich w następstwie reformy zwanej pierwszym pakietem Delorsa³. Dopiero w 1996 r. przedstawiono zasady określające zakres i sposób ewaluacji programów pomocowych. Warto zaznaczyć, iż obecnie poza programami rozwojowymi skierowanymi do państw trzecich, które jako pierwsze zostały objęte obowiązkową oceną, oraz programami realizowanymi ze środków funduszy strukturalnych, ewaluacji podlegają wszystkie aspekty funkcjonowania Komisji Europejskiej. Zakres i charakter poszczególnych ocen jest odmienny. Obecnie mówi się już nawet o kulturze ewaluacyjnej, na którą składają się m.in.⁴:

- przyjęcie założenia, iż sposób, w jaki program został zaprojektowany i jest wdrażany powinien ułatwiać realizację procesu ewaluacji tego programu;
- dostrzeżenie całej palety celów, jakim służy ewaluacja;
- świadomość ograniczeń wpisanych w proces ewaluacji;
- rozpoznanie różnorodności potrzeb stron zaangażowanych we wdrażanie.

²Ang. *accountability*. W tekście pt. *Czy Polska potrzebuje dobrego rządu?* T.G. Grosse użył określenia „rozliczalność” [Grosse 2008, s. 1].

³Pierwszy pakiet Delorsa był wprowadzany w latach 1989–1993. Dotyczył reformy funduszy strukturalnych powiązanej z reformą wspólnotowego budżetu.

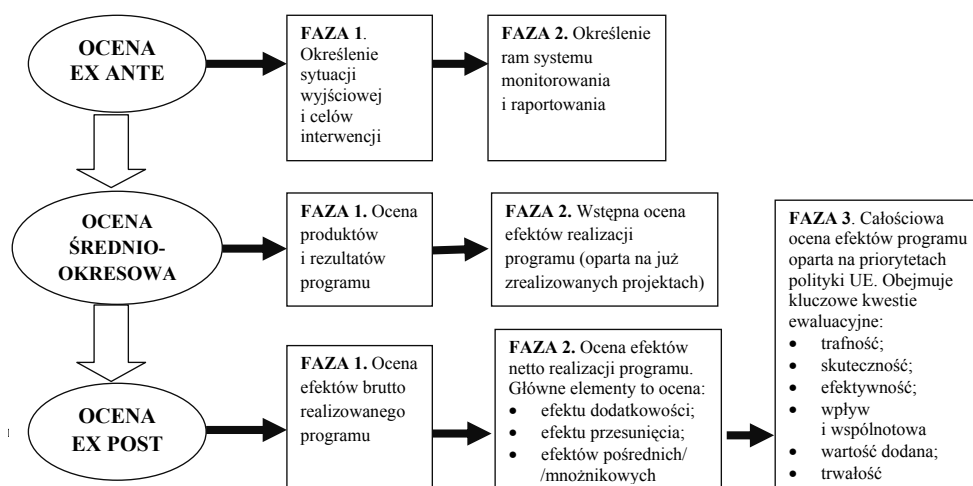
⁴Szersze informacje na ten temat zawiera przewodnik dotyczący ewaluacji [Tavistock Institute in association with GHK & IRS 2003, s. 81].

Samo pojęcie „ewaluacja” jest rzadko definiowane w dokumentach KE. Częściej można się spotkać z określeniem „ocena” (ang. *assessment*). Realizacja ewaluacji ma służyć [European Commission 2004, s. 9]:

- wnoszeniu wkładu do procesu projektowania interwencji, w tym także określeniu priorytetów polityki;
- wspieraniu efektywnej alokacji zasobów;
- przyczynianiu się do poprawy jakości interwencji;
- umożliwianiu raportowania o osiągnięciach interwencji.

Programy wsparcia, w tym także programy rozwoju obszarów wiejskich, są oceniane w trzech różnych etapach ich wdrażania. W zależności od fazy, w której znajduje się realizacja, ewaluacja koncentruje się na odmiennych elementach i służy różnym celom (rys. 1). Ewaluacja realizowana przed wdrażaniem programu wsparcia, czyli ewaluacja *ex ante*, ma służyć identyfikacji potrzeb, a przez to określeniu celów, które powinny być osiągnięte za pomocą opracowywanego zestawu działań. W trakcie wdrażania programu dokonuje się kolejnej oceny, zwanej średniookresową, ma ona za zadanie ustalenie, na ile przyjęte założenia i rozwiązania sprawdzają się oraz sprawdzenie, na ile analiza otoczenia i potrzeb wspieranych grup jest aktualna. Ostatnim elementem oceny jest ewaluacja końcowa (*ex post*), jej celem jest weryfikacja rezultatów uzyskanych dzięki wsparciu.

Ewaluacja, zarówno ta realizowana na potrzeby KE, jak i ta stosowana przez takie organizacje i instytucje, jak Bank Światowy, FAO czy ONZ, opiera się na

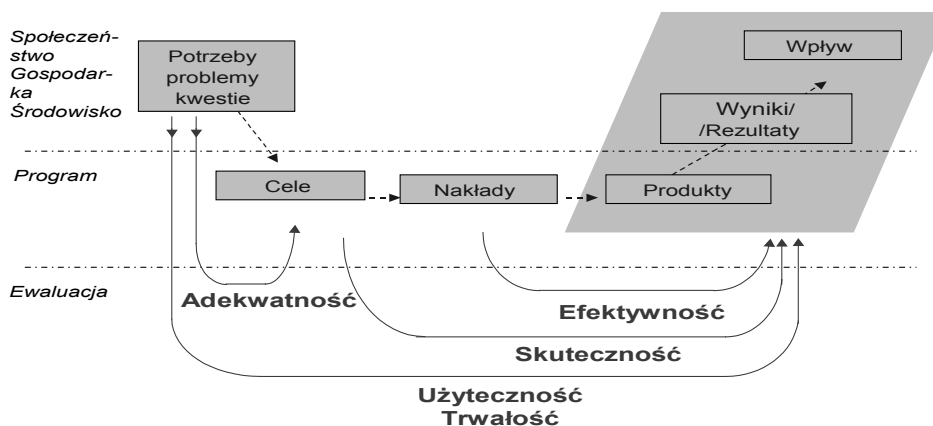


Rysunek 1

Etapy procesu ewaluacji unijnych programów wsparcia i ich fazy

Źródło: Opracowanie na podstawie B. Wieliczko [2007], Ewaluacja programów rozwoju wsi i rolnictwa współfinansowanych ze środków UE w okresie 2007–2013, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 4 (313), tabela 4.

kilku kryteriach ewaluacyjnych pozwalających na uzyskanie całościowego obrazu efektów wsparcia. W zależności od rodzaju realizowanej ewaluacji inne kryteria stają się kluczowym elementem procesu oceny. Kryteria te są bezpośrednio związane ze wskaźnikami pozwalającymi ilościowo określić wyniki wsparcia (rys. 2). Każde z kryteriów wyznacza zależność między założeniami lub nakładami programu wsparcia a tym, co uzyskano w wyniku jego wdrożenia.



Rysunek 2

Główne kryteria ewaluacji

Źródło: Tavistock Institute in association with GHK & IRS, op. cit. Box 2.1.

Zestaw kryteriów może być odmienny nie tylko w zależności od typu realizowanej ewaluacji, ale także od potrzeb zamawiającego ocenę. Podstawowe kryteria oceny obejmują następujące elementy:

- adekwatność – odnosi się do stosowności przyjętych rozwiązań interwencyjnych w stosunku do problemów, które miały być rozwiązane;
- efektywność – ocenia się uzyskane rezultaty, a zwłaszcza wpływ programu w stosunku do zaangażowanych środków i zasobów, efektywność dotyczy, innymi słowy, kosztu uzyskania osiągniętych wyników;
- skuteczność – dotyczy osiągnięć programu w stosunku do wyznaczonych dla niego celów;
- trwałość – wskazuje na to, jak długo po zakończeniu realizacji programu jego rezultaty będą nadal widoczne, zwłaszcza w kontekście braku dalszego finansowania otrzymywanego ze środków publicznych;
- użyteczność – określa wpływ programu na stopień zaspokojenia szerszych potrzeb społecznych i ekonomicznych.

System oceny programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich UE ewoluował w kolejnych okresach programowania. W obecnym, obejmującym lata 2007–2013, podstawę systemu ewaluacji programów rozwoju obszarów wiejskich

skich w UE kształtuje Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Zgodnie z art. 84 ust. 2 tego rozporządzenia, „oceny mają na celu poprawę jakości, efektywności i skuteczności realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich. Oceniają one oddziaływanie programów pod kątem strategicznych wytycznych Wspólnoty (...) oraz problemy rozwoju obszarów wiejskich charakterystyczne dla danych państw członkowskich i regionów, uwzględniając wymagania zrównoważonego rozwoju oraz skutki dla środowiska naturalnego, spełniając wymagania odpowiedniego prawodawstwa wspólnotowego”.

W systemie ewaluacji wdrażania programów rozwoju wsi wspieranych ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich nie wprowadzono istotnych zmian w porównaniu z poprzednim okresem programowania. Jednakże Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich podkreśliła, że wdrażanie systemu monitorowania i oceny będzie realizowane „w sposób bardziej systematyczny” [Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich 2006, s. 5].

Zasady *good governance* a wspólnotowy system oceny programów rozwoju wsi

Określone przez Wspólnotę zasady *good governance* powinny być spełniane również przez poszczególne polityki realizowane przez Unię Europejską. Istotnym elementem łączącym wdrażane przez Wspólnotę polityki sektorowe czy obszarowe z samym funkcjonowaniem unijnej administracji publicznej i instytucji funkcjonujących w ramach poszczególnych państw członkowskich jest system ewaluacji, który m.in. powinien wskazywać rozwiązania nie w pełni opowiadające potrzebom oraz te, które mogłyby być popularyzowane jako wzorcowe. Z tego względu system ewaluacji powinien również spełniać zasady dobrego rządzenia.

Zasada otwartości w odniesieniu do systemu ewaluacji polityki rozwoju obszarów wiejskich oznacza przede wszystkim konieczność uzasadnienia potrzeby realizowania interwencji zarówno na poziomie całej Wspólnoty, jak i jej członków. Niezbędne są wyjaśnienie celów, które postawiono przed polityką wiejską, a także prezentacja przesłanek, jakie towarzyszyły sformułowaniu właśnie takich priorytetów. Nie mniej istotne jest omówienie zasad podziału środków wsparcia między poszczególne państwa UE na poziomie poszczególnych działań. Również działania obrane do realizacji przyjętych celów polityki wsparcia powinny zostać szczegółowo przedstawione wraz z uzasadnieniem, dlaczego to one zostały uznawane za najlepszy sposób na uzyskanie oczekiwanych rezultatów.

Zasada ta nie jest w pełni zrealizowana przez obowiązujący system ewaluacji. Częścią planu rozwoju obszarów wiejskich jest omówienie kondycji obszarów wiejskich i wskazanie na ich główne problemy oraz potencjał rozwojowy, jednakże analiza ta ma charakter bardzo ogólnikowy, a często te same cechy uznawane są zarówno za słabe, jak i za mocne strony, gdyż nie wprowadza się chociażby określenia, w których częściach wspieranego terytorium, co znacząco ogranicza użyteczność takiej prezentacji. W ślad za ogólnikową analizą problemów idzie równie powierzchowne przedstawienie obranych celów. Należy jednakże podkreślić, iż analiza sytuacji wyjściowej, wybór celów oraz działań realizowanych w ramach programu wsparcia są poddawane konsultacjom społecznym z różnymi grupami interesariuszy. Brakuje jednakże prezentacji sposobu, w jaki dokonuje się podziału dostępnych środków między państwa członkowskie. Z kolei na poziomie danego programu rozwoju również nie omawia się zasad, które wyznaczyły podział środków między działania. W Polsce omówienie zasad, które wyznaczyły podział środków danego działania między poszczególne województwa, prezentowane jest w decyzjach komitetu monitorującego wdrażanie programu, a kwoty przypadające na dane województwo są zapisane w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zasadne byłoby jednakże wskazanie w samym dokumencie programowym na to, iż takie rozporządzenia będą przyjmowane. Ponadto, po ich przyjęciu powinny być one wyraźnie eksponowane, wraz z odwołaniem się do zasad podziału tych środków, na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz instytucji wdrażających dane działania.

Kolejna zasada odnosi się do odpowiedzialności Komisji Europejskiej oraz organów administracji publicznej w państwach członkowskich i instytucji związanych z wdrażaniem poszczególnych instrumentów wsparcia. Zasada odpowiedzialności w odniesieniu do polityki ewaluacyjnej oznacza, że cele polityki wiejskiej i stopień ich realizacji powinny być prezentowane poszczególnym grupom interesu, a przede wszystkim:

- a) rolnikom w odniesieniu do całej WPR oraz problemów sektora rolnego;
- b) mieszkańcom wsi w kontekście realizacji założeń dotyczących zrównoważonego rozwoju, a w szczególności poprawy jakości ich życia;
- c) sektorowi przetwórstwa rolno-spożywczego w związku z jego specyficznymi potrzebami;
- d) szerokiej opinii publicznej, uwypuklając relacje między polityką wiejską i jej efektami a rozwojem społeczno-gospodarczym całego obszaru Wspólnoty.

Podstawą realizacji zasady odpowiedzialności powinna być prezentacja efektywności wydatkowania środków publicznych. Jedynym punktem w pełni spełniającym tę zasadę jest jednoznaczne wyznaczenie zakresu odpowiedzialności UE oraz państw członkowskich za ostateczny kształt programów rozwoju

wsi. Jednakże nie ma jasno określonych zasad dotyczących podziału kompetencji w zakresie prowadzenia polityki wiejskiej. Państwa członkowskie w ramach swoich narodowych programów rozwojowych mogą wdrażać analogiczne działania do tych określonych przez KE i współfinansowanych ze środków UE, co z pewnością zwiększa skalę oddziaływania wsparcia, ale jest sprzeczne z unijną zasadą subsydiarności, w której głosi się, że UE ma zajmować się takimi dziedzinami polityki, których realizacja na szczeblu narodowym nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Tworzenie odrębnych raportów ewaluacyjnych dla poszczególnych grup interesariuszy zwiększyłoby możliwość śledzenia przez nie wdrażania wsparcia. Obecnie tworzy się jeden dla wszystkich raport, ograniczający się do odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, które są bardzo nieprzejrzyste i nieprecyzyjne, a nawet niezrozumiałe dla większości stron. Co więcej, raporty nie odnoszą się w pełni do obszarów zainteresowania poszczególnych stron. Pełna realizacja zasady odpowiedzialności wymagałaby prezentacji informacji o kosztach poniesionych przez administrację UE i państw członkowskich w związku z realizacją polityki wiejskiej.

Dalszym elementem *good governance* jest zasada skuteczności. Jej realizacja w kontekście ewaluacji polityki rozwoju obszarów wiejskich powinna w pierwszym rządzie zapewnić wypracowanie typologii obszarów wiejskich UE, pozwalającej na skoncentrowanie wydatkowania środków publicznych na obszarach borykających się z największymi trudnościami w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz na opracowanie odrębnych zestawów instrumentów wsparcia dla różnego typu obszarów wiejskich. Skuteczność wymaga również określenia przejrzystych zasad wdrażania wniosków oraz rekomendacji uzyskanych z wszelkiego rodzaju form audytu, kontroli i ewaluacji.

Pełniejsze zrealizowanie zasady skuteczności wymagałoby wyznaczenia mechanizmów autokontroli racjonalności celów i skuteczności ich realizacji. Należałoby również opracować jednolitą, rzetelną i kompletną bazę danych o obszarach wiejskich całej UE. Nie mniej istotne jest wypracowanie wspólnego dla całej UE modelu wykorzystywania wyników ewaluacji do poprawy jakości polityki wiejskiej i zasad jej wdrażania, gdyż dotychczasowy system oceny polityki jest skoncentrowany jedynie na analizie zgodności programów z zasadami przyznawania wsparcia i celami polityki wiejskiej UE.

Następną z zasad dobrego rządzenia jest zasada spójności. W kontekście polityki rozwoju obszarów wiejskich odnosi się ona do zapewnienia spójności między ogólnymi celami polityki realizowanej przez UE a polityką wiejską oraz wyeliminowania wszelkich istniejących i potencjalnych sprzeczności między celami polityki wiejskiej i rolnej.

Wydaje się, iż kluczowym mankamentem obecnego systemu ewaluacji jest brak rzetelnej oceny, na ile cele wdrażanych w ramach polityki wiejskiej pro-

gramów odpowiadają ogólnym celom polityki realizowanej przez UE. Udoskonalenie systemu ewaluacji w zakresie spełniania zasady spójności wymagałoby również sformułowania reguł wyznaczających podział kompetencji między poszczególnymi dziedzinami polityki UE, tak aby obszary wiejskie nie były pomijane w realizacji żadnego celu istotnego dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Niezmiernie istotnym zadaniem jest także podniesienie spójności samych programów wsparcia i wprowadzenie pogłębionej analizy, na ile poszczególne cele i działania, które mają służyć ich realizacji, nie stoją ze sobą w sprzeczności. Być może zasadne byłoby zróżnicowanie kierunków rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich. Takie rozwiązanie wymagałoby jednakże wcześniejszego określenia typów obszarów wiejskich Wspólnoty. Kluczowym problemem, którego rozwiązanie nadal stoi przed Unią Europejską, jest określenie relacji między polityką wiejską Wspólnoty i rolnictwem. Do tej pory polityka wiejska wciąż nie uwzględnia w większym stopniu szerszego kontekstu rozwoju społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza wykorzystania potencjału rozwojowego wynikającego ze współpracy na linii miasto-wieś.

Ostatnia z zasad *good governance*, czyli zasada partycypacji, jest w największym stopniu spełniona przez obowiązujący system ewaluacji polityki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Zasada ta w tym kontekście oznacza konieczność zaangażowania różnych grup interesariuszy w proces wdrażania programów rozwojowych, a w tym w zadania związane z:

- a) identyfikacją potrzeb obszarów wiejskich;
- b) opracowywaniem programów rozwoju, w tym także konkretnych instrumentów wsparcia;
- c) oceną jakości przygotowanych programów rozwoju;
- d) analizą efektów wdrażanej polityki.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami w zakresie tworzenia programów rozwoju wsi, szerokie spektrum interesariuszy jest w dużym stopniu zaangażowane na poszczególnych etapach realizacji polityki wiejskiej. Jednakże trudno ocenić faktyczne znaczenie i stopień zaangażowania poszczególnych z uwagi na ograniczony czas na konsultacje społeczne dostępny na kolejnych etapach wdrażania wsparcia.

Podsumowując, zasady *good governance* są w bardzo niewielkim stopniu spełniane przez system ewaluacji polityki rozwoju obszarów wiejskich UE. Prace nad nową perspektywą finansową i nad zmianami we wspólnej polityce rolnej powinny uwzględnić również konieczność podniesienia jakości zarządzania politykami Wspólnoty, a co za tym idzie – powinny objąć również system ewaluacji.

Spółeczna odpowiedzialność rolnictwa w Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo żywności staje się coraz ważniejsze dla europejskich konsumentów. Równie ważne staje się to, jak traktowane są zwierzęta w procesie hodowli czy chowu. Unia Europejska wyznaczyła wiele zasad określających sposób prowadzenia produkcji żywności, który ma zapewniać bezpieczeństwo i jakość żywności oraz dobrostan zwierząt. Podobnie wyznaczono zasady dobrej praktyki rolnej i kryteria mające służyć ochronie środowiska naturalnego w toku prowadzenia działalności rolniczej.

W 2003 r. wraz z przyjęciem reformy dotyczącej płatności bezpośrednich wprowadzono warunek uzależniający wypłatę pełnej kwoty przysługującej płatności od przestrzegania zbioru podstawowych zasad odnoszących się do dbałości o środowisko naturalne oraz dobrostan zwierząt i określono je mianem zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Wszystkie te zasady już wcześniej stanowiły element regulacji wspólnotowych i jako takie powinny być przestrzegane przez rolników. Wprowadzenie takiego warunku wypłaty płatności bezpośrednich w pełnej kwocie świadczy o tym, iż wcześniej nie były one przestrzegane, co zapewne wynikało z braku odpowiednich sankcji wiążących się z ich niespełnianiem. Zasada wzajemnej zgodności obejmuje regulacje podzielone na trzy obszary:

1. Obszar A, który obejmuje:
 - identyfikację i rejestrację zwierząt,
 - zagadnienia ochrony środowiska naturalnego.
2. Obszar B, obejmujący:
 - zdrowie publiczne,
 - zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób,
 - zdrowotność roślin.
3. Obszar C, w którym zawiera się:
 - dobrostan zwierząt.

Zasada *cross-compliance* w państwach UE-12 była wprowadzona już w 2005 r. W nowych państwach członkowskich, w tym także i w Polsce, jest wprowadzana stopniowo od 2009 r. Najpierw zobowiązano producentów rolnych do spełnienia zasad z obszaru A. Regulacje z zakresu obszaru B będą obowiązywały od 2011 r., a te z obszaru C od 2013 r. Jeśli dany rolnik nie spełnia obowiązujących wymagań wchodzących w skład zasady wzajemnej zgodności, to płatności bezpośrednie zmniejszane są proporcjonalnie do wielkości zidentyfikowanych naruszeń. W przypadku niezgodności z obowiązującymi wymogami wynikającej z zaniedbań rolnika przyjmuje się, że zmniejszenie płatności wynosi 3%, choć

może być zmienione w zależności od wielkości stwierdzonych zaniedbań i może sięgać 1 lub 5%. Jeśli niezgodność się powtarza, to wysokość sankcji może być podniesiona maksymalnie do 15%. Znacznie wyższa redukcja płatności bezpośrednich dotyka rolników, którzy celowo dopuścili do nieprzestrzegania obowiązujących wymogów. Podstawowa stawka redukcji w ich przypadku wynosi 20% należnej kwoty płatności, ale w zależności od skali stwierdzonych nieprawidłowości może być ostatecznie ustalona na poziomie od 15 do 100% kwoty płatności. Zgodnie z regulacjami UE, corocznie przynajmniej 1% gospodarstw ubiegających się o płatność musi być skontrolowany. Dodatkowo minimum 5% gospodarstw utrzymujących bydło musi być kontrolowane w odniesieniu do wymogów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt, a w przypadku hodowców owiec i kóz minimum to wynosi 3% gospodarstw.

Wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności można uznać za narzucenie ich beneficjentom kanonu podstawowych wymogów wyznaczających społeczną odpowiedzialność producentów rolnych. Takie zewnętrzne wyznaczenie minimum społecznej odpowiedzialności rolnictwa jest dobrym rozwiązaniem, mogącym poprawić publiczny wizerunek rolnictwa jako beneficjentów wspólnej polityki rolnej przede wszystkim w oczach europejskich podatników. Wydaje się jednak, że wprowadzeniu zasady wzajemnej zgodności nie towarzyszyła wystarczająco rozbudowana kampania medialna, które pozwoliłaby szerokiej opinii publicznej na zapoznanie się z charakterem wymogów, które muszą spełniać rolnicy poza zasadami związanymi z bezpieczeństwem i higieną prowadzenia działalności rolniczej.

Podsumowanie

System ewaluacji polityki wsparcia rozwoju wsi i rolnictwa Unii Europejskiej do tej pory nie został na tyle dobrze ukształtowany oraz rozwinięty, aby spełniać zasady *good governance*, a także stymulować podnoszenie jakości prowadzonej przez Wspólnotę polityki wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, jak również zapewniać rozwój rolnictwa, które byłoby jednocześnie konkurencyjne na światowych rynkach oraz społecznie odpowiedzialne. Cele te to niewątpliwie ogromne wyzwanie, wykraczające poza możliwości samego systemu ewaluacji, jednakże sprawnie funkcjonująca na każdym etapie ewaluacja prowadzonych działań pozwoliłaby na skuteczniejszą realizację tych zadań.

Szczególnie niepokoi brak dogłębnej oceny efektywności i skuteczności wdrażanych instrumentów pomocowych. Te dwa kryteria stanowią fundament analizy jakości sposobu zarządzania środkami publicznymi. Niespełnienie tych zasad dobrego rządzenia oznacza, że nawet pełne wdrożenie zasady otwartości i partycypacji, czyli kanonów związanych z demokracją, nie spełni oczekiwań, jakimi są dostęp obywateli do informacji o efektach wydatkowania publicznych pieniędzy oraz możliwość współuczestniczenia w procesie decydowania o celach i działaniach podejmowanych na rzecz dobra wspólnego.

Analizując dotychczasowy system ewaluacji przez pryzmat raportów ewaluacyjnych można mieć wrażenie, iż stanowią one jedynie swego rodzaju „sztukę dla sztuki”, w której brakuje zarówno rzetelnej informacji o badanych programach, jak i która jest pozbawiona realnej możliwości oddziaływania na sposób wdrażania polityki wsparcia. Oznacza to, że ewaluacja, choć formalnie jest stosowana, nie jest instrumentem, który skutecznie realizuje przypisane mu zadania.

Nadchodzący okres reformowania polityki UE to dobry moment, aby wprowadzić nowe rozwiązania również w zakresie systemu ewaluacji. Niestety, brakuje debaty w szeroko pojętym gronie interesariuszy na temat niezbędnych zmian i potencjalnych nowych rozwiązań. Jest to niepokojące, gdyż reforma polityki wspierania rozwoju wsi i rolnictwa wymaga narzędzi służących jej rzetelnej ocenie i stałej analizie skutków wprowadzanych regulacji.

Literatura

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001: European governance. A White Paper. COM(2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001.
- DOWNWARD P., MEARMAN A., 2007: Retrodution as mixed-methods triangulation in economic research: reorienting economic into social science. *Cambridge Journal of Economics* 31(1), 77–99.
- EUROPEAN COMMISSION, 2004: Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services. Brussels.
- KOMISJA EUROPEJSKA, DYREKCJA GENERALNA ds. ROLNICTWA i ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH, 2006: *Rozwój Obszarów Wiejskich 2007–2013. Podręcznik wspólnych ram monitorowania i oceny. Wytyczne*. Bruksela, s. 5
- MEYER W., ELBE S., 2004: Local Network Governance. Perspectives and Problems for the German Rural Sector. Paper presented at the XI World Congress of rural Sociology – Globalisation, Risks and Resistance in rural economics and societies, Trondheim 25-30.7.2004.
- GROSSE T.G., 2008: Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia? Instytut Spraw Publicznych, *Analizy i Opinie* nr 85.

EU rural development and agricultural policy evaluation system vs. social responsibility and *good governance* principles

Abstract

Good governance principles are considered by the European Union to be a basic indicator serving in the assessment of the quality of the Community's public management. Therefore, these principles should be treated as a reference point in the process of building all the necessary elements of the system of implementation of the EU tasks and activities. The same applies to the Common Agricultural Policy and to supporting within it the development of agriculture and rural areas. Following this the evaluation system should respect the good governance principles in most complex way that is possible and achievable. However, up to now, the development of the EU evaluation culture has not reached the level of comprehensive actual fulfillment of these principles and for the evaluation process to lead to improving the effectiveness and efficiency of the CAP.

Moreover, if the EU involvement in supporting the development of social responsibility of the agriculture is worth underlining it should be conducted via the introduction of different rules and regulations applicable in this sector, which combined with the competition typical of this part of the economy should lead to development of socially responsible agriculture.