

DONIESIENIA, ANALIZY

Ocena efektywności programów pomocowych w leśnictwie

Krzysztof Kaczmarek¹ i Adam Kaliszewski²

¹Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych

²Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Ekonomiki i Polityki Leśnej

Wstęp

Ocena efektywności programów finansowanych ze środków publicznych stanowi dziś powszechną praktykę w wielu krajach europejskich, jak również w strukturach Unii Europejskiej. Komisja Europejska podejmuje w kwestii prawnego uregulowania zasad monitorowania oraz oceny efektywności programów pomocowych znaczące wysiłki już od 1996 r. Przyjęta wówczas przez Komisję polityka systematycznej oceny programów i działań Unii Europejskiej opiera się na trzech następujących przesłankach:

- wykazaniu rzeczywistych efektów i racjonalności wydatkowania pieniędzy podatników,
- poprawie przejrzystości systemu wydatków publicznych,
- doskonaleniu programów administracji publicznej.

Przykładem realizacji tej polityki jest obowiązek monitorowania przebiegu wdrażania programów oraz wymóg przeprowadzania oceny ich efektywności.

Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce oceny efektywności programów finansowanych ze środków publicznych w sektorze leśnictwa z perspektywy doświadczeń zdobytych w trakcie udziału w realizacji międzynarodowego projektu badawczego pt. „Ocena finansowania leśnictwa w Europie” (ang. *Evaluating Financing of Forestry in Europe*, akronim EFFE). Scharakteryzowano w nim pokrótce metodykę oceny programów oraz przedstawiono przy-

kłady europejskich programów rozwoju leśnictwa dekady lat dziewięćdziesiątych.

Projekt EFFE realizowany był w latach 2001–2004 przez międzynarodowy zespół badawczy złożony z szesnastu organizacji dydaktyczno-naukowych, reprezentujących trzynaście państw europejskich (Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Republika Federalna Niemiec, Słowenia i Szwajcaria). Projekt ten zrealizowany został dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej (5. Program Ramowy, numer kontraktu: QLK5-CT-2000-01228). Główne cele projektu obejmowały:

- ocenę efektywności programów wsparcia gospodarki leśnej, zarówno w lasach własności prywatnej, jak i publicznej,
- zdobycie wiedzy praktycznej dla potrzeb doskonalenia programów administracji publicznej,
- doskonalenie metod oceny programów.

W ramach realizacji projektu EFFE zorganizowano dwie międzynarodowe konferencje naukowe. Pierwsza z nich (17–20 czerwca 2001 r., Rovaniemi, Finlandia) poświęcona była dyskusji nad teorią i metodyką oceny efektywności oraz doświadczeniami w realizacji programów rozwoju leśnictwa. W trakcie drugiej konferencji (10–12 października 2004 r., Warszawa) dyskutowano m.in. nad wynikami oceny efektywności programów uzyskanymi w ramach realizacji projektu EFFE. Referaty z tych konferencji opublikowane zostały przez Europejski Instytut Leśny w serii „EFI Pro-

ceedings” (Ottitsch i in. 2002 oraz Pajuoja i in. 2005).

Metody oceny efektywności programów

Ocena działań administracji publicznej może być prowadzona na poziomie określonej polityki lub jej programu wykonawczego lub też w odniesieniu do zastosowanego instrumentu realizacji polityki lub programu. Wzrastająca liczba działań Unii Europejskiej poprzez programy wykonawcze realizujące jej politykę powoduje, iż większość przeprowadzanych ocen dotyczy właśnie programów i projektów. Podobnie przedstawia się sytuacja w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z tego względu w dalszej części artykułu omawiane będą zagadnienia monitoringu i oceny programów. W zakresie problematyki oceny programów istnieje już obecnie znaczna liczba publikacji, zarówno w formie artykułów, podręczników akademickich, jak i praktycznych instrukcji i wytycznych. Wybrane pozycje literatury zostały zamieszczone na końcu artykułu.

W praktyce ocena programów podejmowana jest najczęściej z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest identyfikacja rzeczywistych efektów działań administracji publicznej, a więc odpowiedź na pytanie, czy za pomocą danego programu zostały osiągnięte stawiane przed nim cele i zadania. Drugi zaś wynika z praktycznej potrzeby doskonalenia programów administracji publicznej. Wiedzę przydatną do poprawy funkcjonowania programów już realizowanych, a także przydatną w trakcie projektowania programów nowych, zdobywa się na podstawie informacji gromadzonych w systemach monitorowania przebiegu wdrażania programów oraz na podstawie oceny skuteczności programów przeprowadzanej w trakcie (ang. *mid-term evaluations*) lub po zakończeniu ich realizacji (ang. *ex-post evaluations*). Natomiast w przypadku identyfikacji efektów realizacji programów najczęściej wykonywane są oceny efektywności,

lub inaczej: skuteczności w osiąganiu zamierzonych celów, oraz analizy efektywności ekonomicznej. Przedmiotem ocen mogą być również tzw. efekty dystrybucyjne programu (wpływ na sprawiedliwość podziału dochodów), użyteczność programu oraz trwałość jego efektów. Poniżej przedstawiona została krótka charakterystyka metod stosowanych w ocenie skuteczności oraz efektywności ekonomicznej programów.

Ocena efektywności ekonomicznej odnosi się do analiz prowadzonych pod kątem minimalizacji kosztów (czy dany efekt lub cel może być osiągnięty przy niższych nakładach) bądź też, alternatywnie, z punktu widzenia maksymalizacji efektów (czy przy danych nakładach możliwe jest uzyskanie większego efektu). W analizach tego typu zazwyczaj bierze się pod uwagę dwa programy alternatywne lub większą ich liczbę. W ocenie efektywności ekonomicznej najczęściej stosuje się metodę kosztów i korzyści (ang. *cost-benefit analysis*) oraz metodę efektywności kosztowej (ang. *cost-effectiveness analysis*).

W metodzie kosztów i korzyści porównuje się ze sobą społeczne koszty i korzyści realizacji danego programu w celu określenia czy potencjalne lub rzeczywiste korzyści przewyższają koszty, a jeśli tak, to o ile. Określenie „społeczne” oznacza, że w analizie uwzględnia się zarówno prywatne, jak i tzw. zewnętrzne koszty i korzyści. Zasadniczym wymogiem skutecznego przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści jest dostępność dostatecznie precyzyjnych informacji na temat celów analizowanego programu. Na podstawie tych informacji identyfikuje się bowiem korzyści potencjalne i rzeczywiste.

Jedną z największych trudności związanych z zastosowaniem omawianej metody jest rzetelne i wiarygodne określenie wartości kosztów i korzyści zewnętrznych. Trudność ta wynika z faktu, że często nie mają one ceny rynkowej. W takich sytuacjach zachodzi konieczność zastosowania po-

średnich metod szacowania wartości korzyści i efektów zewnętrznych związanych z realizacją danego programu. Innym, dość często spotykanym problemem jest prawidłowe oszacowanie tzw. kosztów administracyjnych programu, obejmujących zasadniczo koszty obsługi realizacji programu. Koszty te mogą być w ogóle nieewidencjonowane lub ewidencjonowane tylko w sposób częściowy.

Koszty i korzyści realizacji danego programu przedstawione w wartościach pieniężnych są następnie dyskontowane na wspólny dla nich moment czasowy, przy użyciu właściwych dla danego przedsięwzięcia stóp dyskontowych. W praktyce oceny efektywności ekonomicznej programów administracji publicznej stosowane są niekiedy odpowiednie instrukcje i wytyczne dotyczące sposobu przeprowadzania analizy kosztów i korzyści (zob. EU-DG Regional Policy and Cohesion 1997).

W odróżnieniu od metody kosztów i korzyści, w analizie efektywności kosztowej nie przeprowadza się kalkulacji wartości pieniężnych korzyści danego programu. Alternatywne programy, czy też projekty programów, porównuje się pod względem wielkości nakładów wymaganych dla realizacji danego celu. W ten sposób programem bardziej efektywnym kosztowo jest ten, który umożliwia realizację danego celu przy niższych nakładach.

Ocena skuteczności programu (ang. *effectiveness analysis*) dotyczy najczęściej określenia jego efektywności z punktu widzenia stopnia realizacji zamierzonych celów. W zależności od przyjętego zakresu analizy ocena ta może być prowadzona w odniesieniu do celów operacyjnych programu lub w relacji do określonych problemów społecznych, których rozwiązaniu służyć miał dany program. Podobnie jak w przypadku analizy kosztów i korzyści, także i w analizie skuteczności wymagana jest dostatecznie precyzyjna informacja na temat celów danego programu. W analizie tej jakościowe bądź ilościowe określenie celów

programu stanowi niezbędną informację dla prawidłowego sformułowania kryteriów i wskaźników oceny. W przypadkach, gdy cele programów nie zostały dostatecznie jasno wyrażone, na przykład, gdy cele te nie są mierzalne lub nie został im nadany wymiar czasowy, osoby oceniające program mogą stanąć przed koniecznością odtworzenia celów operacyjnych na podstawie dokumentacji towarzyszącej danemu programowi. Poniżej omówiona została pokrótce metoda oceny skuteczności programu przy wykorzystaniu tzw. logiki interwencji. Metoda ta stosowana jest obecnie przez administrację Komisji Europejskiej przy ocenie (ewaluacji) działań podejmowanych przez Unię Europejską. Należy podkreślić, iż opisane podejście odnosi się do oceny programów pod kątem zamierzonych – najczęściej pozytywnych, efektów programu. Ocena całkowitego wpływu lub wszystkich skutków określonego programu wymagałaby natomiast uwzględnienia także efektów niezamierzonych, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

Ocena skuteczności programu przy wykorzystaniu metody logiki interwencji stosowana jest na świecie od połowy lat 70. XX wieku (Yin 1994). Metoda stosowana na potrzeby Komisji Europejskiej polega na szczegółowym odtworzeniu poszczególnych etapów danego programu lub projektu, i identyfikacji jakościowych i/lub ilościowych relacji pomiędzy poszczególnymi celami (krótko-, średnio- i długookresowymi) programu oraz odpowiadającymi im spodziewanymi efektami. Ponieważ w wielu przypadkach odbywa się to na podstawie mniej lub bardziej wiarygodnych założeń, jest oczywistym, iż zarówno same założenia, jak i uzyskane wyniki powinny być poddane krytycznej analizie. Następnie, na podstawie zrekonstruowanej logiki interwencji opracowane zostają kwestionariusze oceny danego programu. Kwestionariusze te zawierają pytania, kryteria oraz wskaźniki służące uzyskaniu odpowiedzi na to, czy i w jakim stopniu osiągnięte zostały cele

programu. Bardziej szczegółowe informacje na temat metody oceny efektywności programów przy wykorzystaniu logiki interwencji wraz z przykładami kwestionariuszy są dostępne m.in. w publikacjach EU-DG Budget (1997) oraz EU-DG Agriculture (2000).

*Programy wspierania leśnictwa
w latach 1990–1999*

Źródłem prezentowanych informacji na temat programów wsparcia dla leśnictwa w krajach europejskich są dane zgromadzone w ramach projektu badawczego EFFE. Przedmiotem badań tego projektu była ocena skuteczności, a także efektywności ekonomicznej programów wsparcia gospodarki leśnej adresowanych zarówno do sektora prywatnej własności leśnej, jak i lasów własności publicznej. Przedstawiony opis programów dotyczy wybranych charakterystyk, jakie uwzględniane są zazwyczaj w praktyce monitoringu i oceny działań administracji publicznej (nakłady finansowe, rodzaje działań będących przedmiotem wsparcia, beneficjenci programów wsparcia, oraz produkty i usługi powstałe w wyniku realizacji programu). Bardziej szczegółowe informacje na temat programów będących przedmiotem analiz w ramach projektu EFFE znajdują się w następujących publikacjach: EFFE (2005), Zyrina i Kaczmarek (2005), Kaliszewski (2004) oraz Najera i in. (2005).

Wielkość nakładów finansowych związanych z realizacją programów wspierania leśnictwa określano na podstawie bezpośrednich wydatków środków publicznych (np. z budżetu państwa, kosztów administracyjnych związanych z wdrażaniem danego programu) oraz kosztów ponoszonych przez beneficjentów programów. Należy przy tym zauważyć, iż w większości badanych państw natrafiono na trudności w gromadzeniu dostatecznie dokładnych danych w odniesieniu do wymienionych wyżej kategorii nakładów finansowych. Trudności te dotyczyły najczęściej braku rzetelnej ewi-

dencji kosztów administracyjnych ponoszonych przez administrację publiczną, jak również rzeczywistej wielkości tzw. kosztów prywatnych, tj. kosztów ponoszonych przez beneficjentów.

W niektórych przypadkach zachodziły również trudności z ustaleniem podziału wydatków ze środków publicznych na realizację programów w lasach prywatnych oraz w lasach własności publicznej. Z tych względów, prezentowane niżej informacje na temat całkowitych nakładów finansowych na realizację programów w poszczególnych państwach oraz dane na temat struktury nakładów według kategorii własności należy traktować jedynie jako informacje o charakterze szacunkowym (ryc. 1 i 2).

W większości badanych państw w latach 1990–99 wydatki na realizację programów rozwoju leśnictwa pochodziły w przeważającej mierze ze źródeł krajowych, przede wszystkim z budżetu państwa lub funduszy specjalnych. Kraje należące do Unii Europejskiej korzystały ponadto z finansowania w ramach programów wspólnotowych. W niektórych krajach, np. w Polsce i w Portugalii, realizowano także programy finansowane przy pomocy środków pochodzących ze źródeł międzynarodowych, na przykład pożyczki Banku Światowego.

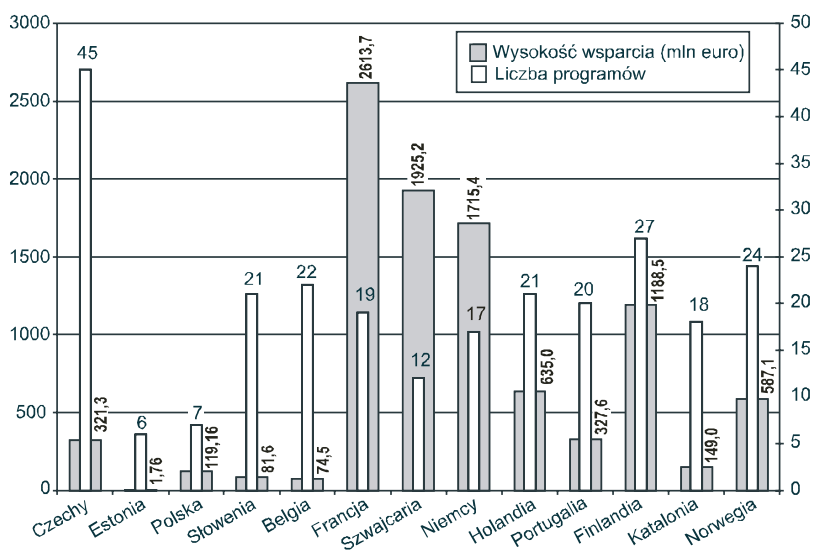
Programy będące przedmiotem analiz w poszczególnych krajach zgrupowano w projekcie EFFE według rodzaju działań będących przedmiotem wsparcia. Wyróżniono w ten sposób 14 grup działań oraz kategorię „inne”. Należy dodać, iż w przypadku niektórych z analizowanych programów – gdy dany program obejmował swym zakresem więcej niż jeden rodzaj działań – zachodziła trudność jednoznacznego przyporządkowania go do jednej tylko kategorii działań.

Na podstawie zgromadzonych informacji stwierdzono, iż w latach 1990–1999 w badanych krajach w największym rozmiarze finansowym realizowano działania w zakresie (kolejno): ochrony lasu, planowania oraz inwentaryzacji lasu, rozwoju infrastruktury oraz zalesień. Na te ostatnie, realizowane w

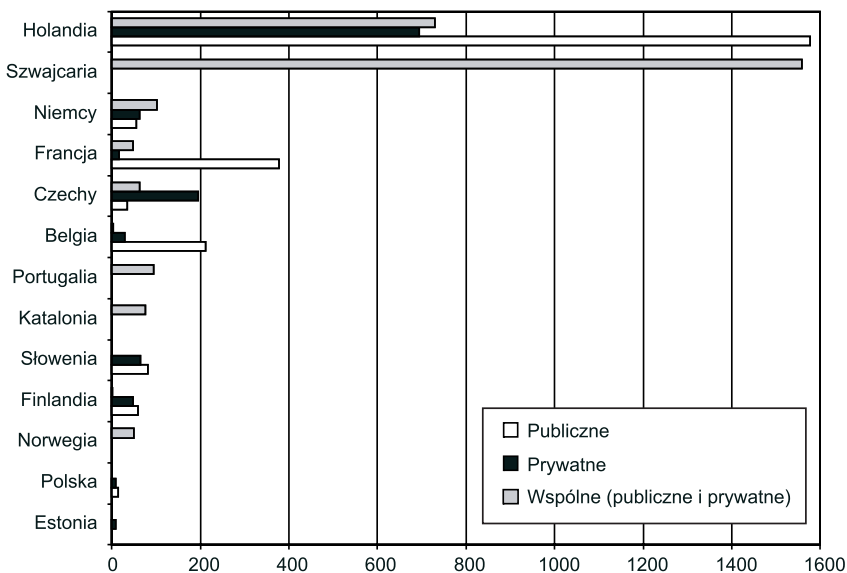
Belgii, Polsce, Niemczech oraz Holandii, nakłady były największe.

Kolejnym typem informacji o programach, jakie gromadzono w ramach reali-

zacji projektu EFFE były dane na temat beneficjentów, lub inaczej grup docelowych programów administracji publicznej. Dane te obejmowały informacje o kategoriach



Ryc. 1. Nakłady finansowe oraz liczba programów rozwoju leśnictwa w latach 1990–1999 w wybranych krajach europejskich (w mln euro, wg wartości w 1999 r.)



Ryc. 2. Wydatki na realizację programów rozwoju leśnictwa w latach 1990–1999 w wybranych krajach europejskich, przeznaczone wyłącznie dla lasów publicznych, wyłącznie dla lasów prywatnych i wspólne (w euro/ha powierzchni leśnej, wg wartości w 1999 r.)

uprawnionych grup odbiorców wsparcia oraz liczbie podmiotów uczestniczących w danym programie. Systemy monitoringu wdrażania programów zwykle rejestrują dane dotyczące beneficjentów programów właśnie już w podziale na kategorie grup docelowych. W praktyce oceny programów, charakterystyki uprawnionych grup odbiorców wsparcia, na przykład „właściciele gospodarstw leśnych o powierzchni nie większej niż 20 ha”, są źródłem informacji o tym, czy pomoc publiczna dostępna w ramach danego programu udzielana była z uwzględnieniem kryteriów socjalnych, takich jak sytuacja dochodowa, zatrudnieniowa itp. Informacje te wykorzystywane są następnie, między innymi, w analizach wpływu programów na dystrybucję dochodów w danym społeczeństwie (ang. *equity analysis*).

Większość programów objętych analizą w projekcie EFFE kierowana była do właścicieli lasów prywatnych, przy czym, w zależności od przyjętych w danym kraju kryteriów, niektóre programy adresowane były wyłącznie do właścicieli prywatnych, inne zaś skierowane były zarówno do sektora prywatnego, jak i instytucji publicznych. Warto zauważyć, iż ten ostatni sposób realizacji programów, tj. przewidujący możliwość finansowania działań podejmowanych zarówno przez właścicieli i/lub zarządców lasów prywatnych, jak i lasów własności publicznej, był w latach 90. XX wieku szczególnie powszechny we Francji oraz w Szwajcarii.

Kolejną kategorią informacji o programach są dane na temat rezultatów realizacji programów. W terminologii praktyki monitoringu i oceny programów, określenie „rezultaty” odnosi się najczęściej do dóbr i usług wytworzonych dzięki realizacji danego programu. Oprócz rezultatów wyróżnia się jeszcze zazwyczaj „efekty” programu, rozpatrywane zwykle w średnio- i długoterminowej perspektywie. Należy podkreślić, iż dostępność danych o rezultatach programu jest zwykle znacznie lepsza, niż jest to w przypadku informacji o efektach programu. Dzieje się tak dlatego, że dane do-

tyczące rezultatów rejestrowane są z reguły w sposób systematyczny przez systemy monitoringu programów, natomiast informacje na temat efektów będą najczęściej musiały być generowane na podstawie przetwarzania danych monitoringowych, na przykład przy zastosowaniu odpowiednich algorytmów, albo w drodze specjalnego gromadzenia danych przy użyciu metod statystycznych, przeprowadzania wywiadów i innych. W praktyce dane na temat rezultatów oraz efektów przedstawiane są w formie wskaźników ilościowych i/lub jakościowych, często wraz z odpowiednimi danymi na temat poziomów odniesienia (tzw. wskaźnikami bazowymi).

W przypadku projektu EFFE informacje dotyczące „rezultatów” programów odnosiły się do rodzaju wytwarzanych dóbr i usług, ich ilości oraz jakości. Wśród przykładowych rodzajów dóbr i usług wymienić można powierzchnię zalesionych gruntów, długość dróg wykorzystywanych w ochronie przeciwpożarowej oraz liczbę uczestników programu szkolenia zawodowego. Jest faktem oczywistym, iż jakość i dostępność tego typu informacji decyduje w sposób zasadniczy nie tylko o możliwości bieżącego monitoringu postępów we wdrażaniu danego programu, lecz także o możliwościach późniejszej wiarygodnej oceny jego skuteczności. W tym kontekście należy zauważyć, iż w latach 90. XX wieku w wielu krajach europejskich systemy monitoringu programów obejmowały swym zakresem stosunkowo nieliczne lub mało szczegółowe informacje na temat dóbr i usług wytwarzanych dzięki realizacji programów administracji publicznej. W związku z praktykowanym przez Komisję Europejską od końca lat 90. XX wieku powszechnym monitoringiem programów sytuacja w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej zapewne uległa już zmianie.

Ocena finansowania leśnictwa w krajach o gospodarce w fazie transformacji

Jednym z celów projektu EFFE było porównanie sposobów wspierania gospodarki leśnej oraz wysokości udzielanego wsparcia, a także skuteczności i efektywności realizowanych programów w ujęciu regionalnym, w grupach państw o zbliżonych warunkach społeczno-gospodarczych. Polska, obok Czech, Estonii i Słowenii, została zakwalifikowana do grupy krajów o gospodarce w fazie transformacji.

Analiza finansowania leśnictwa w państwach przechodzących transformację gospodarczą napotkała znaczne trudności. Kłopoty pojawiły się już na początku realizacji projektu, podczas zbierania informacji o programach wspierania gospodarki leśnej realizowanych w latach 1990–1999. Z uwagi na stworzenie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku całkowicie nowych systemów finansowego wspierania leśnictwa w omawianych krajach, zebranie pełnych i porównywalnych danych o wysokości środków publicznych przeznaczanych na realizację poszczególnych programów nie było możliwe. Dopiero przyjęcie nowych aktów prawnych, tworzących ramy legislacyjne i instytucjonalne wspierania gospodarki leśnej w nowych warunkach społeczno-gospodarczych, pozwoliło na systematyczne wspieranie leśnictwa, połączone z gromadzeniem dokładnych informacji na ten temat. Poniżej przedstawiono ogólną ocenę zebranych danych, szerzej zagadnienie to zostało omówione w publikacji Kaliszewskiego (2004).

Spośród krajów, których gospodarka znalazła się w fazie transformacji, najpełniejsze informacje o finansowaniu leśnictwa uzyskano w Polsce. Dane porównywalne dotyczą okresu od 1992 do 1999 roku. W przypadku Czech informacje zebrano dla lat 1991–1999, jednak do roku 1995 dane były niekompletne, niepewne i mało porównywalne z danymi z drugiej połowy lat 90. XX w. W przypadku Estonii dostępność danych sięgała 1994 r., a Słowenii – 1995 r.

Zebrane informacje wykorzystano do przeprowadzenia analizy porównawczej w grupie omawianych krajów. Największą pomoc ze środków publicznych otrzymało leśnictwo czeskie – ponad 321 mln euro (wartości dla 1999 r.). Finansowanie było niestabilne i znacznie różniło się w poszczególnych latach. Od 1991 roku w Republice Czeskiej realizowano ponad 40 programów i projektów wspierania gospodarki leśnej, co również stawia Czechy na pierwszym miejscu wśród omawianych krajów. Głównym celem wsparcia była ochrona lasów przed zanieczyszczeniami powietrza oraz utrzymanie ich funkcji pozaprodukcyjnych, co wynikało z bardzo złego stanu zdrowotnego lasów czeskich u schyłku lat 80. W latach 1992–1995, w okresie największych przemian własnościowych oraz tworzenia nowej legislacji leśnej i systemu finansowania, pomoc kierowano przede wszystkim na wsparcie gospodarki leśnej w lasach prywatnych oraz ochronę lasu i jego funkcji nieprodukcyjnych. Od roku 1996 finansowanie kierowane jest głównie na realizację działań ochronnych, poprawę jakości drzewostanów, ochronę przyrody, utrzymanie infrastruktury w lasach, a także sporządzanie planów urządzania lasu i doradztwo dla właścicieli prywatnych.

Leśnictwo polskie otrzymało w okresie od 1992 do 1999 roku dofinansowanie w wysokości około 120 mln euro. Środki przeznaczono na realizację siedmiu programów i środków wsparcia. Największe dofinansowanie otrzymał program zalesieniowy oraz przebudowa drzewostanów zniszczonych przez zanieczyszczenia atmosferyczne i pożary. Podobnie jak w Czechach, wysokość środków finansowych różniła się w poszczególnych latach, przyjmując największą wartość w roku 1996.

Wsparcie udzielane leśnictwu słoweńskiemu stopniowo wzrastało od połowy do końca dekady lat 90. XX wieku. W latach 1995–1999 leśnictwo tego kraju otrzymało dotacje w wysokości blisko 82 mln euro. Jest to wartość względnie bardzo wysoka,

zważywszy na wielkość tego kraju, powierzchnię lasów oraz długość okresu finansowania. Dotacje przeznaczono głównie na poprawę infrastruktury drogowej w lasach oraz planowanie urzędzeniowe i hodowlane, jak również regulację użytkowania rębного drzewostanów (wyznaczanie drzew do wycięcia).

Najmniejsze dofinansowanie otrzymało leśnictwo Estonii – jedynie 1,75 mln euro. Wsparcie objęło wyłącznie lasy prywatne i było skierowane głównie na dofinansowanie sporządzania planów urzędzenia lasu. Dopiero pod koniec dekady pomocą objęto również ochronę przyrody w lasach oraz usługi doradcze dla prywatnych właścicieli lasów. Charakterystyczny jest przy tym znaczący wzrost przekazywanych sum z budżetu państwa pod koniec lat 90., co wiąże się z postępowaniem procesu reprivatyzacji i stopniowym wzrostem powierzchni lasów prywatnych w tym kraju.

W przeliczeniu na jednostkę powierzchni leśnej największe wsparcie finansowe otrzymało leśnictwo Słowenii (średnio 14,72 euro rocznie na 1 ha powierzchni leśnej, biorąc pod uwagę jedynie lata, w których wsparcie to było udzielane). Budżet Republiki Czeskiej przeznaczył na wsparcie programów leśnych niewiele mniej – 13,55 euro/ha/rok. Zdecydowanie niższe było finansowanie leśnictwa w Polsce (1,68 euro/ha/rok) i w Estonii (0,13 euro/ha/rok).

W poszczególnych krajach wspierane były różne środki i działania. W Czechach większość środków finansowych (54,2%) została skierowana na działania ochronne w lasach, przede wszystkim związane z zagospodarowaniem i restytucją lasów zniszczonych przez zanieczyszczenia atmosferyczne. W Polsce priorytet stanowiły zalesienia gruntów porolnych, na które skierowano 51,6% całkowitego wsparcia finansowego. Największy udział w finansowaniu leśnictwa ze środków publicznych w Słowenii miała budowa i utrzymanie dróg leśnych (jedna trzecia wszystkich środków). W Estonii około 95% wszystkich środków pub-

licznych przeznaczono na sporządzanie planów urzędzenia lasu.

Analiza skuteczności została przeprowadzona dla programów zakwalifikowanych do następujących kategorii:

- planowanie urzędzeniowe,
- ochrona przyrody,
- zalesienia gruntów porolnych,
- ponowne zalesienia,
- poprawa jakości drzewostanu,
- budowa i utrzymanie dróg leśnych,
- doradztwo dla właścicieli leśnych.

Szczegółowe wyniki przeprowadzonej analizy dostępne są w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu EFFE (EFFE 2005). W tym miejscu zasygnalizowane zostaną najważniejsze problemy napotkane w trakcie badań:

1. Cele większości programów zostały określone w bardzo ogólny sposób, co w zasadzie uniemożliwiało precyzyjne określenie oczekiwanych efektów realizowanych działań. Taka sytuacja stwarzała niebezpieczeństwo subiektywnej oceny odnośnie do tego, jakie efekty podjętych działań mogą być uznane za spodziewane, a które z nich nimi nie są.

2. Większość programów realizowana była według ogólnych celów, bez doprecyzowania, jaki cel ilościowy powinien być osiągnięty w określonym czasie. O zakresie realizacji danego programu decydowała zatem aktualna dostępność środków, a nie kilkuletni plan jego realizacji. Wyjątek stanowiły tu programy słoweńskie oraz realizowany w Polsce krajowy program zwiększania lesistości.

3. W analizowanym okresie zachodziły znaczące przemiany gospodarcze i instytucjonalne w krajach postkomunistycznych. W wyniku zmian gruntownym przekształceniom poddane zostało funkcjonowanie całej gospodarki, co w sposób oczywisty wpłynęło również na leśnictwo. Dawne systemy finansowania leśnictwa uległy zasadniczej transformacji. W poszczególnych krajach proces ten przebiegał w innym czasie: w Polsce stało się to w 1992 r. wraz z

wejściem w życie ustawy o lasach, w Słowenii w 1995 r., a w Czechach i w Estonii dopiero w 1997 r., co istotnie ograniczyło możliwości przeprowadzenia analizy porównawczej między tymi krajami.

4. Przeprowadzone badania wykazały istotne braki informacji na temat efektów działań wspieranych w poszczególnych krajach. Dostępne dane odnosiły się jedynie do bezpośrednich wyników realizacji programów, jak na przykład powierzchnia zalesień czy powierzchnia lasów objętych planami urzędowania. Brakowało natomiast zazwyczaj informacji na temat długookresowych efektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych uzyskiwanych w wyniku realizacji programów finansowanych ze środków publicznych.

W ramach projektu EFFE analizę efektywności ekonomicznej przeprowadzono jedynie dla programu zalesieniowego w Polsce. Analiza kosztów i korzyści wymaga zebrania wielu szczegółowych informacji dotyczących kosztów realizacji programu (koszty zalesień, koszty ochrony i pielęgnacji drzewostanów, podatki itp.) oraz jego korzyści (przychody ze sprzedaży drewna, wartość użytków nieдрzewnych itp.). Badania wykazały wysoką efektywność społeczną programu (stosunek korzyści społecznych otrzymywanych w wyniku zalesień do ponoszonych kosztów). Ponadto okazało się, że prywatna opłacalność programu (dla właściciela lub zarządcy lasu) jest pozytywna nawet bez wsparcia publicznego. Z uwagi na brak szczegółowych danych nie było możliwe przeprowadzenie analizy skuteczności programów zalesieniowych w pozostałych krajach regionu.

Bibliografia

- EFFE, 2005. Evaluating Financing of Forestry in Europe. Final report. <http://www.efi.fi/projects/effe/Deliverables/Final%20Report.html>
- EU-DG Agriculture, 2000: Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators – Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/index_en.htm)
- EU-DG Budget, 1997. Evaluating EU expenditure programmes – A Guide to intermediate and ex post evaluation, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide00_en.htm

Podsumowanie

Ocena efektywności programów pomocowych administracji publicznej stosowana jest dziś powszechnie zarówno przez Komisję Europejską, jak i kraje członkowskie Unii Europejskiej. Badania przeprowadzone w ramach projektu EFFE były jednymi z pierwszych, które dostarczyły obszernych informacji na temat programów wsparcia leśnictwa w ujęciu międzynarodowym. Uzyskane wyniki badań, w tym m.in. w zakresie oceny efektywności i skuteczności programów wsparcia w obszarze gospodarki leśnej, mogą posłużyć identyfikacji rzeczywistych efektów podejmowanych przez rządzących przy zastosowaniu bodźców ekonomicznych. Ponadto stanowią one również istotne źródło informacji z punktu widzenia możliwości ich praktycznego wykorzystania w trakcie formułowania nowych programów w zakresie polityki leśnej.

Przeprowadzone badania wykazały potrzebę dalszego doskonalenia systemów monitoringu, w tym gromadzenia danych dotyczących programów wsparcia na poziomie lokalnym, a następnie ich agregacji na poziomie regionalnym i krajowym. W bardzo wyraźny sposób uwidocznił się także brak informacji o efektach podejmowanych działań, szczególnie w perspektywie średnio- i długookresowej. Dalszych udoskończeń wymagają również same metodyki przeprowadzania analiz efektywności i skuteczności w odniesieniu do programów wsparcia w leśnictwie.

- EU-DG Regional Policy and Cohesion, 1997. Guide to cost-benefit analysis of major projects, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/pdf/3_full_en.pdf.
- Kaliszewski A., 2004. Financing of forestry from public funds in the Czech Republic, Estonia, Poland and Slovenia – policy context, organisation and supported activities. *Journal of Forest Science*, 50, (4): 181-189.
- Najera T., Kaliszewski A., Riera P., 2005. An Efficiency and Distributional Cost-Benefit Analysis of an Afforestation Programme in Poland. [W]: Pajuoja H., Sisak L., Kaczmarek K. (eds.), *Evaluating Forestry Incentives and Assistance Programmes in Europe – Challenges to Improve Policy Effectiveness*. *EFI Proceedings*, 54: 113-123.
- Ottitsch A., Tikkanen I., Riera P. (eds.), 2002. Financial Instruments of Forest Policy. *EFI Proceedings*, 42: 218.
- Pajuoja H., Sisak L., Kaczmarek K. (eds.), 2005. Evaluating Forestry Incentives and Assistance Programmes in Europe – Challenges to Improve Policy Effectiveness. *EFI Proceedings*, 54: 268.
- Zyrina O., Kaczmarek K., 2005. European Forestry Incentive and Assistance Measures. [W]: Pajuoja H., Sisak L., Kaczmarek K. (eds.), *Evaluating Forestry Incentives and Assistance Programmes in Europe – Challenges to Improve Policy Effectiveness*. *EFI Proceedings*, 54: 95-110.

Literatura uzupełniająca

- Boulmetis J., Dutwin P., 2000. *The ABCs of evaluation - Timeless Techniques for Programme and Project Managers*. John Willey & Sons, 199.
- EU-DG Agriculture, 1999. Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – Guidelines, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/guide/2000_en.pdf.
- EU-DG Agriculture, 2001. Evaluation of the Community aid scheme for forestry measures in agriculture Regulation (EEC) No 2080/92, http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/forest/text_en.pdf.
- EU-DG Agriculture, 2001. Guidelines for the Evaluation of Rural Development Programmes supported by SAPARD, http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/eval/sapard/full_en.pdf.
- EU-DG Agriculture, 2002. Guidelines for the mid term evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund. Doc. Star VI/43517/02, http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/index_en.htm.
- Fitz-Gibbon C. T., Morris L. L., 1987. *How to design programme evaluation*. Sage Publications, 168 s.
- Kaczmarek K., Ottitsch A., 2004. Programme Evaluation in Public Sector Management Practice. [W]: Buttoud G., Solberg B., Tikkanen I., Pajari B. (eds.). *The Evaluation of Forest Policies and Programmes*. *EFI Proceedings* 52, 216.
- Mohr L. B., 1995. *Impact analysis for programme evaluation*. Sage Publications, 311.
- Patton Q. M., 1997. *Utilization Focused Evaluation*. The New Century Text. Sage Publications, 431.
- Rossi P. H., Freeman H. E., Mark W. Lipsey, 1999. *Evaluation - A Systematic Approach*. 6th ed., Sage Publications, 500.
- Stecher M. B., Davis W.A., 1987. *How to focus an evaluation*. Sage Publications, 90.
- Yin R. K., 1994. *Case study research: Design and Methods*. Second Edition. Sage Publications, 171.