

TOMASZ KIERZKOWSKI

**OCENA (EWALUACJA) PROGRAMÓW I
PROJEKTÓW O CHARAKTERZE SPOLECZNO-
GOSPODARCZYM W KONTEKSCIE
PRZYSTAPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ**

WARSZAWA 2002

SPIS TRESCI

STRESZCZENIE	3
1. Wstep	5
2. Czym jest ocena (ewaluacja)?	10
2.1. Definicja oceny (ewaluacji)	10
2.2. Krótka historia oceny (ewaluacji)	12
2.3. Standardy oceny (ewaluacji)	14
2.4. Kontrola-monitoring-ocena (ewaluacja)	15
3. Cel prowadzenia oceny (ewaluacji)	18
4. Rodzaje oceny (ewaluacji)	21
5. Ocena (ewaluacja) w praktyce programów strukturalnych Unii Europejskiej	25
5.1. Ocena (ewaluacja) ex-ante w programach finansowanych z funduszy strukturalnych	26
5.2. Ocena (ewaluacja) w polowie okresu programowania funduszy strukturalnych	30
5.3. Rezerwa wykonania	33
5.4. Ocena (ewaluacja) koncowa (ex-post) w programach finansowanych z funduszy strukturalnych	36
6. Cykl przygotowania oraz realizacji oceny (ewaluacji)	37
6.1. Rozpociecie oceny (ewaluacji)	37
6.2. Przygotowanie zakresu zadan	38
6.2.1 Struktura zakresu zadan	40
6.3. Wybór wykonawcy	49
6.4. Przeprowadzenie oceny (ewaluacji)	51
6.4.1. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie strukturyzacji	54
6.4.1.1. Analiza SWOT	54
6.4.1.2. Matryca logiczna	56
6.4.1.3. Metaplan	58
6.4.1.4. Mapa oddziaływania	60
6.4.2. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie obserwacji.....	61
6.4.2.1. Wywiady	62
6.4.2.2. Kwestionariusze	63
6.4.2.3. Zogniskowane wywiady grupowe	64
6.4.2.4. Studia przypadków.....	64
6.4.2.5. Obserwacja uczestnicząca (bycie uczestnikiem)	65
6.4.2.6. Dane z systemu monitoringu.....	66
6.4.3. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie analizy	69
6.4.3.1 Grupy porównawcze	73
6.4.3.2. Systemy informacji geograficznej.....	74
6.4.3.3. Modele makroekonomiczne	74
6.4.3.4. Metody statystyczne.....	75
6.4.3.5. Analiza shift-share	75
6.4.4. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie oceniania efektów	76
6.4.4.1. Panel ekspertów.....	76
6.4.4.2. Analiza wielokryteriowa	76
6.4.4.3. Benchmarking.....	77
6.4.4.4. Analiza kosztów i korzyści.....	77
6.4.4.5. Analiza kosztów i efektywności.....	78

6.5. Odbiór zadania ewaluacyjnego przez zamawiającego	79
6.6. Wykorzystanie wyników ewaluacji	83
7. <i>Wykorzystanie oceny (ewaluacji) w polskiej administracji</i>	87
7.1. Dotychczasowe polskie doświadczenia w zakresie wykorzystania oceny (ewaluacji)	87
7.2. Problematyka oceny (ewaluacji) w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego	90
7.3. Ocena (ewaluacja) programów o charakterze społeczno-gospodarczym w perspektywie uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej	96
<i>LITERATURA</i>	101

STRESZCZENIE

Ocene (ewaluacje) programu można zdefiniować jako określenie jego wartości w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje. Ponieważ z całego zestawu zagadnień związanych z przygotowaniem i wdrażaniem obecnych i przyszłych programów pomocowych Unii Europejskiej, sprawy dotyczące oceny (ewaluacji) są najmniej znane (czego najlepszym dowodem jest brak podobnych do tej publikacji w języku polskim), niniejsze opracowanie ma przybliżyć czytelnikom – przede wszystkim pracownikom administracji zaangażowanym w opracowywanie oraz wdrażanie programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym - podstawowe informacje na temat celów, zastosowań, procedur i metod stosowanych na etapie przygotowania, realizacji oraz wykorzystania wyników oceny (ewaluacji).

W pierwszej części publikacji autor przedstawia wybrane definicje oceny (ewaluacji) i w oparciu o te definicje wskazuje na różnice pomiędzy oceną (ewaluacją), monitoringiem oraz kontrolą. Opisuje także cztery podstawowe cele prowadzenia oceny (ewaluacji): (1) kontrole nad działaniem władz publicznych oraz zwiększanie przejrzystości tych działań, (2) zwiększanie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny, (3) kształtowanie kierunków i priorytetów działalności sektora publicznego oraz (4) poznawanie mechanizmów programów i projektów. Wprowadzona zostaje także klasyfikacja oceny (ewaluacji) ze względu na termin jej przeprowadzenia (ex-ante, okresowa i ex-post), zakres (globalna, szczegółowa i tematyczna) oraz cel (formatywna i podsumowująca).

W kontekście przygotowania Polski do korzystania z funduszy strukturalnych szczególne znaczenie nabiera poznanie zasad oceny (ewaluacji) dokumentów programowych opracowywanych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zgodnie z prawodawstwem unijnym, plany rozwoju, programy operacyjne oraz uzupełnienia do programów operacyjnych podlegają ocenie (ewaluacji) przed, w trakcie i po zakończeniu ich realizacji. Cele i zasady każdego z tych rodzajów ewaluacji, obowiązujące w aktualnym okresie programowania polityki regionalnej UE 2000-2006, zostały opisane w rozdziale 5 niniejszej publikacji.

Przedstawiciele administracji (zamawiający) odgrywają niezmiernie istotną rolę w procesie przygotowania, nadzoru nad realizacją oraz wykorzystania wyników oceny (ewaluacji). Role zamawiającego przedstawiono przy okazji omawiania poszczególnych etapów realizacji projektów ewaluacyjnych: przygotowania zakresu zadań dla oceny, wyboru

wykonawcy, wdrażania zadania ewaluacyjnego, odbioru zadania ewaluacyjnego oraz wykorzystania wyników oceny.

Podstawa dla przeprowadzenia oceny (ewaluacji) programu lub projektu są pytania ewaluacyjne, zdefiniowane w zakresie zadań. Każde z pytań ewaluacyjnych można zakwalifikować do jednego z pięciu kryteriów ewaluacyjnych: skuteczności (czy cele programu zostały osiągnięte?), efektywności (jakie były nakłady przeznaczone na osiągnięcie efektów programu?), odpowiedniości (czy cele programu są zgodne z potrzebami?), użyteczności (czy rzeczywiste efekty programu są zgodne z potrzebami?) oraz długotrwałości (czy efekty programu są trwałe?).

Sam proces prowadzenia oceny (ewaluacji) można podzielić na cztery etapy: strukturyzacji, obserwacji, analizy i oceniania. Na każdym z tych etapów wykorzystuje się inne metody i narzędzia badawcze. W publikacji opisane zostały metody stosowane w fazie strukturyzacji (analiza SWOT, matryca logiczna, metaplan, mapa oddziaływania), obserwacji (wywiady, kwestionariusze, zogniskowane wywiady grupowe, studia przypadków, obserwacja uczestnicząca, wykorzystanie danych z systemu monitoringu), analizy (grupy porównawcze, systemy informacji geograficznej, modele makroekonomiczne, metody statystyczne, analiza shift-share) oraz oceniania efektów (panel ekspertów, analiza wielokryteriowa, benchmarking, analiza kosztów i korzyści, analiza kosztów i efektywności).

Przy omawianiu odbioru zadania ewaluacyjnego przez zamawiającego autor opisuje osiem kryteriów oceny jakości wykonanej ewaluacji: zaspokojenie potrzeb zamawiającego, odpowiedni zakres ewaluacji, stosowność zastosowanych metod, wiarygodność danych, prawidłowość analizy danych, wiarygodność rezultatów, bezstronność wniosków oraz formalna strona raportu.

Ostatni rozdział publikacji jest poświęcony wykorzystaniu oceny (ewaluacji) w polskiej administracji. Podkreślając słaby rozwój praktyki ewaluacyjnej w Polsce, wskazane zostają niektóre z przyczyn takiego stanu rzeczy. Jedną z najistotniejszych jest niewatpliwie nie wprowadzenie na szerszą skalę do polskiej administracji zasad związanych z zarządzaniem sprawami publicznymi ukierunkowanym na rezultaty. Pierwszym polskim aktem prawnym w randze ustawy, który na szerszą skalę wprowadza zagadnienia związane z oceną programów jest ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Niemniej jednak ustawa wraz z aktami wykonawczymi zawiera szereg błędów i uchybień, które wymagają szeregu zmian, tak aby możliwe stało się jej dostosowanie do wymogów unijnych w zakresie ewaluacji.

1. Wstęp

Szansa dla szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej staje się współfinansowanie różnego typu inwestycji ze środków funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Ze względu na wielkość transferowanych środków, które w chwili obecnej stanowią nieco ponad trzecia część całkowitych wydatków budżetu Wspólnoty¹, ich pozyskanie przez kraj lub region wymaga spełnienia szeregu wymogów związanych zarówno z opracowaniem wysokiej jakości dokumentów programowych, jak również stworzeniem systemu administracyjnego zdolnego do wdrożenia programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz konkretnych projektów otrzymujących wsparcie z Funduszu Spójności. Spełnienie przez dany kraj członkowski wymogów określonych między innymi w rozporządzeniu 1260/99 Rady, wprowadzającym ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych, ma gwarantować efektywne, zgodne z celami polityki spójności gospodarczej i społecznej² wykorzystanie udostępnianych środków.

O ile w poprzednich okresach programowania funduszy strukturalnych główny nacisk kładziono na terminowe i zgodne z zapisami dokumentów programowych wydatkowanie środków, o tyle w obecnym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006³, nie pomniejszając roli skutecznego zarządzania finansowego, znacznie większą uwagę poświęca się efektom programów, które muszą przyczynić się do realizacji strategicznego celu polityki strukturalnej Unii Europejskiej, jakim jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami państw członkowskich. Widoczna w obecnym okresie programowania zmiana podejścia Komisji Europejskiej w tym zakresie znalazła swoje odzwierciedlenie między innymi w bardziej rygorystycznym podejściu do zagadnień monitorowania programów (zwłaszcza monitoringu rzeczowego) oraz ich oceny (ewaluacji) przed rozpoczęciem wdrażania (ocena ex-ante), w połowie okresu wdrażania oraz po zakończeniu wdrażania (ocena ex-post).

Reformy dotyczące programowania i wdrażania funduszy strukturalnych, przeformułowane w trakcie prac nad ostatecznym kształtem unijnego prawodawstwa w obszarze polityki strukturalnej są odbiciem znacznie szerszego procesu zmian w zarządzaniu sektorem

¹ Rocznie dany kraj członkowski może otrzymywać środki w wysokości do 4% wartości krajowego PKB

² Polityka spójności społecznej i gospodarczej Unii Europejskiej ma na celu zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami państw członkowskich UE.

³ Budżet przeznaczony na realizację polityki strukturalnej UE, a także dokumenty programowe opisujące sposób wykorzystania tych środków są planowane na okres kilku lat (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006)

publicznym. Przy ograniczonych zasobach finansowych pozostających do dyspozycji władz publicznych i jednocześnie mniej lub bardziej znaczącym obszarze interwencji państwa, zmiany te są ukierunkowane na zwiększenie skuteczności i efektywności działań podejmowanych przez instytucje publiczne. W coraz większym stopniu w działaniu sektora publicznego wpisuje się jakość, która należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach metod i sposobów dostarczenia usług publicznych, ale przede wszystkim efektów (rezultatów) tych usług, zarówno dla bezpośrednich odbiorców, jak i szerszego środowiska społecznego i gospodarczego. Instrumentami znakomicie wpisującymi się w ten nurt zmian są zarówno monitoring, jak i ocena (ewaluacja) programów finansowanych ze środków publicznych.

Przedmiotem niniejszej publikacji jest ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym. Ze względu na bliskie związki łączące ocenę z monitoringiem, stosunkowo sporo miejsca poświęcono również temu ostatniemu zagadnieniu.

O ile monitoring (monitorowanie) jest terminem dość powszechnie stosowanym w języku polskim i to nie tylko w odniesieniu do zarządzania programami i projektami, o tyle pojęcie „ocena (ewaluacja)” znajduje się dopiero na początku drogi do upowszechnienia tego terminu. W związku z brakiem na polskim rynku wydawniczym publikacji w syntetyczny sposób prezentujących kwestie związane z oceną (ewaluacją), niniejsze opracowanie ma przybliżyć czytelnikom podstawowe informacje na temat oceny (ewaluacji) programów i projektów społeczno-gospodarczych – jej celów, zastosowań, procedur i metod stosowanych na etapie przygotowania, realizacji oraz wykorzystania wyników. Mówiąc o programach i projektach społeczno-gospodarczych autor ma na myśli te programy i projekty, które w krajach członkowskich Unii Europejskiej mogą być finansowane ze środków funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Ponieważ zakres finansowania działań z funduszy strukturalnych jest niezmiernie szeroki, pozwoli to na przedstawienie problematyki ewaluacyjnej w stosunkowo pełnym aspekcie.

Należy podkreślić, iż Komisja Europejska, a zwłaszcza Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej podjęła intensywne wysiłki w celu opracowania standardów oraz poprawy jakości oceny (ewaluacji) programów realizowanych w ramach polityki spójności gospodarczej i społecznej. W chwili obecnej istnieje już dość znacząca liczba publikacji dotyczących oceny (ewaluacji) programów oraz projektów, z których na pierwszy plan wybija się przygotowana na zlecenie Komisji Europejskiej szesciotomowa „Ocena programów społeczno-gospodarczych”.

Wydaje się, iż z całego zestawu zagadnień związanych z przygotowaniem i wdrażaniem programów pomocowych Unii Europejskiej, sprawy dotyczące oceny (ewaluacji) są najmniej znane. Przedstawienie problematyki ewaluacyjnej w kontekście wymagań stawianych przyszłym członkom Wspólnoty i jednocześnie beneficjentom pomocy strukturalnej jest zatem zgodne z aktualnymi i przyszłymi potrzebami polskiej administracji zaangażowanej w przygotowania do uczestnictwa w polityce spójności gospodarczej i społecznej. W opinii autora syntetyczne ujęcie problematyki oceny (ewaluacji) pozwoli lepiej zrozumieć inne dokumenty przygotowane w ramach grantu Banku Światowego i dzięki temu ułatwi budowanie kompleksowego systemu zarządzania programami współfinansowanymi ze środków pomocowych w Polsce. Będzie to miało także niewatpliwy wpływ na sposób przygotowania i realizacji programów korzystających wyłącznie z krajowych źródeł finansowania, zwłaszcza iż zagadnienia związane z oceną (ewaluacją) stają się coraz bardziej powszechne w tych programach.

Na uwagę zasługuje przede wszystkim wprowadzenie problematyki oceny do polskiego prawodawstwa. W ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 roku oraz aktach wykonawczych do tej ustawy mówi się o obowiązku dokonywania oceny programu wsparcia, programów wojewódzkich oraz kontraktów wojewódzkich zawieranych pomiędzy Rzdem RP a samorządem wojewódzkim.

Wymóg przeprowadzania oceny (ewaluacji) nakładają na rząd polski także umowy zawarte z dawcami bezzwrotnej pomocy pochodzącej ze źródeł zagranicznych. Dotyczy to zwłaszcza środków przekazywanych przez Unię Europejską w ramach pomocy przedakcesyjnej. Przykładowo w memorandum finansowym dla programu Phare 2000 – Spójność Gospodarcza i Społeczna mówi się o konieczności przeprowadzenia oceny (ewaluacji) po zakończeniu wdrażania działań. Zasady najbardziej zbliżone do tych obowiązujących w programach strukturalnych Unii Europejskiej zastosowane zostaną przy ocenie (ewaluacji) programu SAPARD, finansującego działania związane z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich.

Publikacja ta jest przeznaczona przede wszystkim dla pracowników instytucji, które w przyszłości zaangażowane będą w przygotowanie i nadzór nad wykonaniem oceny (ewaluacji) programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz środków krajowych (kontrakty wojewódzkie). Publikacja jest zatem adresowana do pracowników ministerstw, urzędów marszałkowskich i wojewódzkich, agencji wdrażających programy pomocowe itd. Publikacja może być także użyteczna dla grona beneficjentów tych

programów (zwłaszcza samorządów), którzy jako biorcy pomocy będą niewątpliwie w mniejszym lub większym stopniu uczestniczyć w procesie przygotowania, realizacji, a następnie wykorzystania wyników oceny (ewaluacji). Wydaje się, iż mechanizmy i pewne metody prowadzenia oceny (ewaluacji) przedstawione w kolejnych rozdziałach mogą okazać się użyteczne także przy przygotowaniu i realizacji tych programów i projektów inwestycyjnych, które są finansowane ze środków własnych samorządu. Filozofia oceny (ewaluacji), która jest zorientowana na ocenę polityk i programów podejmowanych przez władze publiczne pod kątem osiągniętych wyników (result-oriented approach) może zostać wykorzystana przez decydentów na różnych poziomach zarządzania do weryfikowania efektywności działania sektora publicznego.

Ze względu na użyteczny charakter tej publikacji oraz krąg potencjalnych czytelników, dużo miejsca poświęcono roli przedstawicieli administracji publicznej na każdym etapie procesu ewaluacyjnego. W związku z trwającymi w Polsce przygotowaniem do uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej, kwestia upowszechniania wiedzy na temat zasad przygotowania i realizacji oceny (ewaluacji) programów wśród pracowników administracji staje się szczególnie nagła. Mimo tego, iż ocena (ewaluacja) jest zazwyczaj dokonywana przez specjalistyczne, zewnętrzne firmy, administracja publiczna odgrywa znaczącą rolę w procesie przygotowania, realizacji, a następnie wykorzystania przeprowadzonej oceny (ewaluacji). Osoby, które w przyszłości zatrudnione będą w instytucjach zajmujących się przygotowaniem oraz wdrażaniem programów finansowanych z funduszy strukturalnych będą odpowiedzialne również za opracowanie zakresu zadań oceny, nadzór nad prawidłowością jej przeprowadzenia oraz późniejsze wykorzystanie wyników.

Potencjalnymi odbiorcami tej publikacji są także firmy konsultingowe oraz instytucje naukowo-badawcze. W krajach członkowskich Unii Europejskiej, działając w oparciu o zlecenie odpowiednich instytucji krajowych lub regionalnych, wykonują one większość ocen (ewaluacji) programów i projektów społeczno-gospodarczych. Ponieważ praktyka oceny (ewaluacji) w Polsce dopiero raczkuje i popyt na usługi w tym zakresie, świadczone przez wyspecjalizowane firmy jest póki co niewielki, liczba instytucji zajmujących się przeprowadzaniem oceny (ewaluacji) i działających na polskim rynku jest w związku z tym nadal niezwykle skromna. Biorąc pod uwagę zbliżający się termin przystąpienia do Unii Europejskiej i związana z tym konieczność wypełnienia kryteriów członkostwa również w zakresie oceny (ewaluacji), można założyć, iż rodzimy rynek w odpowiedni sposób zareaguje

na rosnące zapotrzebowanie w zakresie przeprowadzania oceny (ewaluacji) i istniejąca obecnie nisza rynkowa zostanie szybko wypełniona.

Ponieważ metodologia przeprowadzenia oceny (ewaluacji) programów i projektów społeczno-gospodarczych jest oparta na uniwersalnych zasadach, można zaryzykować twierdzenie, iż przedstawione w niniejszej publikacji sposoby realizacji oceny (ewaluacji) mogą być zastosowane do każdego typu projektu, programu, a nawet polityk finansowanych ze środków publicznych. Ocena (ewaluacja) może także odnosić się do działań podejmowanych przez sektor prywatny. Warto podkreślić fakt, iż niektóre z metod ewaluacyjnych przedstawionych w dalszej części niniejszej publikacji wywodzą się wprost z sektora prywatnego. Ocena (ewaluacja), zwłaszcza *ex-post*, jest jednak przede wszystkim domeną sektora publicznego. W przeciwieństwie bowiem do programów realizowanych ze środków publicznych, działania podejmowane i finansowane przez firmy działające w sektorze prywatnym są oceniane i weryfikowane przez najlepszego eksperta ewaluacyjnego – rynek.

Niniejsza publikacja przedstawia jedynie zarys problematyki związanej z oceną (ewaluacją) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym. Dla czytelników bardziej zainteresowanych problematyką poruszoną w tym wydawnictwie, w końcowej części podano wybrane pozycje z literatury przedmiotu. Niestety, prawie żadna z tych pozycji (wyjątkiem są niektóre publikacje firmowane przez Komisję Europejską) nie ukazała się w języku polskim. Warto również zauważyć brak polskich publikacji na temat oceny (ewaluacji), co w jakimś stopniu obrazuje stopień rozwoju tej dziedziny w naszym kraju.

2. Czym jest ocena (ewaluacja)?

2.1. Definicja oceny (ewaluacji)

Niniejszy rozdział warto rozpocząć od krótkiej uwagi natury językowej, związanej ze stosowaniem terminów „ocena” i „ewaluacja”. Zdaniem autora problematykę związaną z oceną programów o charakterze społeczno-gospodarczym znakomicie odzwierciedla pojęcie „ewaluacja”. Poniżej przedstawionych zostanie kilka argumentów, które przemawiają za upowszechnianiem tego terminu w warunkach polskich. Niemniej jednak ze względu na fakt, iż w innych dokumentach opracowanych w ramach grantu Banku Światowego na stworzenie w Polsce systemu monitoringu i oceny stosuje się niemal wyłącznie pojęcie „ocena”, autor konsekwentnie będzie korzystał z tego terminu, dodając jednocześnie każdorazowo w nawiasie słowo „ewaluacja”.

Zgodnie ze słownikiem języka polskiego ocena to „wartościujący sąd, opinia o czymś, kims”. Ocena to także „określenie lub określanie wartości, znaczenia czegoś; wydanie lub wydawanie wartościującego sądu, opinii o czymś”[7]. Szczególnie ta druga definicja można byłoby zastosować jako synonim ewaluacji rozumianej jako określanie oczekiwanych lub faktycznych efektów programów lub projektów. Niemniej jednak ewaluacja to także dziedzina wiedzy, która zwłaszcza od zakończenia drugiej wojny światowej w dynamiczny sposób rozwija i rozbudowuje swoją teorię i praktykę, korzystając z dorobku innych nauk: społecznych, ekonomicznych, geograficznych itp. Ze względów semantycznych trudno byłoby określić terminem „ocena” samodzielną dziedzinę naukową.

Jest to o tyle uzasadnione, że pierwszy krok w kierunku upowszechniania pojęcia i dorobku ewaluacji na gruncie polskim został już poczyniony. Termin „ewaluacja” jest już stosowany w Polsce, przede wszystkim w literaturze i praktyce związanej z sektorem edukacyjnym (np. ewaluacja programów nauczania). Konieczne jest jednakże przeniesienie tego dorobku na znacznie szersze pole programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym. Trudno bowiem mówić obecnie o powszechności systemowego rozumienia i wykorzystywania ewaluacji w odniesieniu do polityk prowadzonych przez rząd i samorządy czy też programów i projektów finansowanych ze środków publicznych.

Z punktu widzenia celów niniejszej publikacji zagadnienie to nabiera szczególnej wagi w przypadku programów, które w przyszłości mogą otrzymać wsparcie z funduszy strukturalnych. Ponieważ w obszarze polityki regionalnej pojęcie ewaluacji jest zdefiniowane w sposób bardzo precyzyjny i jednoznaczny (ang. i fr. evaluation, niem. Bewertung),

upowszechnienie tego terminu w kontekście przyszłego uczestnictwa w polityce regionalnej Unii Europejskiej jest zadaniem szczególnie istotnym. Jak zostanie to przedstawione w jednym z ostatnich rozdziałów, pojęcie „oceny” wykorzystywane w polskim prawodawstwie związanym z rozwojem regionalnym wprowadza dużo wieloznaczności i nie najlepiej przyczynia się do prawidłowego, zgodnego ze standardami stosowania technik i metod ewaluacyjnych. Przyporządkowanie pojęciu ewaluacji określonego zestawu procedur, zasad i instrumentów powinno wyeliminować problemy z właściwym rozumieniem roli ewaluacji (oceny) w procesie zarządzania programami i projektami.

W związku z powyższym dla podkreślenia specyfiki terminu „evaluation” w kontekście działań związanych z analizą i szacowaniem wartości programów lub projektów, mając również na względzie autonomiczny charakter teorii i praktyki ewaluacyjnej, wypracowanych w czasie ostatnich kilkudziesięciu lat, autor w dalszej części niniejszej publikacji będzie używał określenia ocena (ewaluacja).

Tak jak w każdej dziedzinie badawczej, istnieje kilkadziesiąt definicji konkretnego pojęcia. W największym skrócie, nawiązując do etymologii słowa, ocena (ewaluacja) oznacza oszacowanie/ określenie wartości czegoś.

Ponieważ ocena (ewaluacja) ma charakter multidyscyplinarny, niektóre definicje w ścisły sposób nawiązują do zainteresowań i metod badawczych wykorzystywanych przez autorów tych definicji.

Ocena (ewaluacja) korzysta między innymi z doświadczeń i dorobku nauk społecznych. Stąd definicja oceny (ewaluacji) podana przez Rossiego, Freemana i Lipseya [35] nawiązuje do korzeni oceny (ewaluacji) tkwiących w naukach społecznych. Zgodnie z definicją podaną przez tych autorów, przez ocenę (ewaluację) należy rozumieć proces zbierania, analizowania, interpretowania oraz przekazywania informacji na temat skuteczności programów o charakterze społecznym, którego celem jest poprawa sytuacji społecznej. Definicja ta mówi także, iż do badania skuteczności programów należy wykorzystywać metody stosowane w naukach społecznych.

Definicja oceny (ewaluacji) sformułowana przez jednego z najbardziej znanych teoretyków i praktyków ewaluacji – Michaela Quinn Pattona - łączy w pewnym stopniu pojęcie oceny (ewaluacji) z monitoringiem. Zgodnie z tą definicją przez ocenę (ewaluację) programu należy rozumieć systematyczne zbieranie informacji na temat działań,

charakterystyki i efektów programu w celu ocenienia programu, poprawy jego skuteczności oraz/lub wsparcia procesu decyzyjnego dotyczącego przyszłego programowania.

Ostatnia z cytowanych tu definicji oceny (ewaluacji) została opracowana przez Tylera. Przez ocenę (ewaluację) rozumie on przede wszystkim proces określenia stopnia, w jakim zostały osiągnięte cele danego programu. De facto definicja ta ogranicza pojęcie oceny (ewaluacji) wyłącznie do jednego kryterium - skuteczności, które zostanie opisane szczegółowo w rozdziale 6.2.1.

W niniejszej publikacji jako punkt odniesienia dla dalszych rozważań wykorzystywana będzie definicja podawana w publikacjach Komisji Europejskiej.

Zgodnie z tą definicją, **przez ocenę (ewaluację) polityki, programu lub projektu należy rozumieć określenie wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje.**

Z definicji tej płyną trzy podstawowe wnioski. Po pierwsze, od podmiotu dokonującego oceny (ewaluacji) polityki, programu lub projektu oczekuje się sformułowania pewnych sądów wartościujących. Upraszczając można powiedzieć, iż instytucja oceniająca ma odpowiedzieć na pytanie czy program (projekt) okazał się sukcesem czy też porażką. Po drugie, aby możliwe stało się dokonanie takich sądów, niezbędne jest przedstawienie przez instytucję zamawiającą odpowiednich kryteriów, precyzujących zakres przedmiotowy, przestrzenny i czasowy oceny (ewaluacji). Mówiąc o zakresie przedmiotowym oceny (ewaluacji), instytucja zamawiająca musi przede wszystkim w jednoznaczny sposób przed rozpoczęciem procesu oceny sformułować pytania, na jakie w trakcie realizacji oceny (ewaluacji) będą musieli odpowiedzieć oceniający. Udzielając odpowiedzi na te pytania, instytucja przeprowadzająca ocenę (ewaluację) dokonuje oszacowania wartości programu (projektu). Po trzecie, dla przeprowadzenia oceny (ewaluacji) niezbędne są informacje zebrane przez zespół oceniający, które po analizie będą stanowić podstawę do określenia wartości programu (projektu). Informacje te mogą być dostępne w momencie rozpoczęcia procesu oceny (np. dane z systemu monitoringu otrzymane od instytucji odpowiedzialnej za realizację programu) lub też zespół oceniający będzie zobowiązany do ich zebrania w trakcie realizacji zadania ewaluacyjnego przy wykorzystaniu odpowiednich metod.

2.2. Krótka historia oceny (ewaluacji)

Ocena (ewaluacja) jest stosunkowo młoda dziedzina nauki. Po raz pierwszy systematyczne badania ewaluacyjne programów finansowanych ze środków publicznych,

oparte na metodach badawczych typowych dla nauk społecznych, prowadzone były przed pierwszą wojną światową i dotyczyły między innymi programów szkoleniowych oraz działań ukierunkowanych na zmniejszenie śmiertelności spowodowanej chorobami zakaźnymi.

Prawdziwy rozkwit teorii i praktyki oceny (ewaluacji) nastąpił jednak po drugiej wojnie światowej. Jak w wielu innych dziedzinach życia, postęp w zakresie oceny (ewaluacji) był związany z potrzebami wojennymi. W trakcie wojny prowadzono szereg badań, dotyczących np. oceny morale żołnierzy czy też oceny polityki propagandowej armii. Działania te w znaczący sposób zwiększyły potencjał badań ewaluacyjnych i stanowiły punkt wyjścia do ich wykorzystania w celach nie związanych bezpośrednio z sektorem militarnym. Po zakończeniu wojny, dorobek z którego korzystali wyłącznie wojskowi został rozbudowany i dostosowany do celów cywilnych.

W okresie powojennym, między innymi wskutek zakrojonych na szeroką skalę programów publicznych związanych z odbudową gospodarek krajowych ze zniszczeń wojennych i ich dostosowywaniem do funkcjonowania w warunkach pokojowych oraz w związku z ogromnym postępem technologicznym oraz upowszechnianiem powszechnych usług społecznych, pojawiło się znaczne zapotrzebowanie na badania oceniające działania finansowane ze środków publicznych. Wraz ze wzrostem wydatków publicznych rosła także potrzeba posiadania wiarygodnych informacji na temat efektów tych wydatków.

Ocena (ewaluacja) jako niezależna dziedzina nauki, posiadająca własne instrumentarium badawcze, wyłania się w latach siedemdziesiątych. Wówczas też ocena (ewaluacja) zaczyna być wykorzystywana w administracji publicznej, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, które należy traktować jako kolebkę oceny (ewaluacji), a obecnie główny ośrodek badań i praktyki ewaluacyjnej. W Europie ocena (ewaluacja) przyjmuje się stosunkowo powoli. Najszybciej dokonało się to w krajach skandynawskich oraz Wielkiej Brytanii. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych, wraz z koncepcją nowego zarządzania sprawami publicznymi (new public management), ocena (ewaluacja) staje się integralnym elementem procesu przygotowania i wdrażania polityk i programów publicznych w większości krajów europejskich oraz w Komisji Europejskiej.

W przypadku Unii Europejskiej, rozwój i rozpowszechnianie oceny (ewaluacji) wynika w dużej mierze z działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej Wspólnoty. Wraz ze zwiększaniem się budżetu unijnego przeznaczonego na finansowanie działań zmierzających do zmniejszania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami państw członkowskich, konieczne stawało się dokonywanie regularnych

przeглядów planowanych lub faktycznych efektów tych działań. W chwili obecnej wszystkie programy finansowane z funduszy strukturalnych są przedmiotem oceny (ewaluacji) na poszczególnych etapach cyklu programowego. Wraz z ewolucją unijnej polityki regionalnej w kierunku zwiększania udziału państw członkowskich w programowaniu i wdrażaniu programów, rosła także odpowiedzialność krajów w zakresie prowadzenia oceny (ewaluacji), co w naturalny sposób przyczyniało się do upowszechniania praktyki ewaluacyjnej wśród podmiotów zaangażowanych w przygotowanie i realizację programów otrzymujących finansowe wsparcie z budżetu wspólnotowego.

2.3. Standardy oceny (ewaluacji)

Ocena (ewaluacja) jako dyscyplina stosunkowo młoda, korzystająca przy tym z dorobku wielu innych dziedzin nauki, dopiero niedawno doczekała się skodyfikowania standardów. W latach osiemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych powołano grupę roboczą, składającą się z przedstawicieli instytucji zajmujących się oceną (ewaluacją), której zadaniem było opracowanie standardów oceny (ewaluacji). Zadanie zostało uwieńczone sukcesem - wypracowano ponad 30 standardów, które można ująć z jednej z czterech, częściowo zalebiających się kategorii:

- **użyteczność** (ang. utility) – celem oceny (ewaluacji) ma być dostarczenie zamawiającemu praktycznych informacji na temat ocenianego programu; informacje te winny okazać się użyteczne z punktu widzenia instytucji zamawiających ocenę (ewaluację), np. przy wdrażaniu kolejnej generacji programów;
- **wykonalność** (ang. feasibility) – każda ocena (ewaluacja) musi być oparta na praktycznych procedurach realizacyjnych, uwzględniających ograniczenia czasowe, finansowe lub polityczne procesu ewaluacyjnego; musi być ona elastyczna w stosunku do potrzeb poszczególnych aktorów procesu oraz dostarczać wartościowych informacji za rozsądną cenę;
- **poprawność** (ang. propriety) – każda ocena (ewaluacja) musi być przeprowadzona w sposób zgodny z prawem, gwarantujący przestrzeganie standardów etycznych, uwzględniający dobro osób zaangażowanych w ocenę (ewaluację) oraz tych, których dotyczy jej wyniki. Kryterium poprawności dotyczy także profesjonalizmu podmiotów wykonujących ocenę (ewaluację) oraz wyników oceny (ewaluacji);

- **stosownosc** (ang. accuracy) – przy przeprowadzaniu oceny (ewaluacji) winny być brane pod uwagę wyłącznie te informacje i czynniki, które mają znaczenie przy szacowaniu efektów programu, a zatem pozwalają na sformułowanie wiarygodnych wniosków.

2.4. Kontrola-monitoring-ocena (ewaluacja)

Ocena (ewaluacja) jest często błędnie utożsamiana z kontrolą lub monitorowaniem. Być może stawianie znaku równości pomiędzy tymi pojęciami wynika z faktu, iż w trakcie przeprowadzania oceny (ewaluacji) mogą (ale nie muszą) być wykorzystywane informacje gromadzone w trakcie kontroli, a zwłaszcza monitorowania programu lub projektu. Definicja oceny (ewaluacji) zaproponowana przez Pattona wskazuje, iż nawet osoby na co dzień zajmujące się teorią i praktyką oceny (ewaluacji) dostrzegają bliskie więzi łączące ocenę (ewaluację) z monitorowaniem. Niemniej jednak istnieje kilka zasadniczych różnic, które kazałyby traktować ocenę (ewaluację) jako niezależny element procesu zarządzania programami i projektami.

Przed omówieniem tych różnic warto zapoznać się z definicjami kontroli oraz monitoringu.

Kontrola to działania mające na celu porównanie istniejącego stanu z postulowanym z punktu widzenia prawa, ustalenie nieprawidłowości oraz przekazanie wyników w formie wniosków i zaleceń do uprawnionego organu.

Monitorowanie można zdefiniować jako proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów i całego programu w aspekcie finansowym i rzeczowym, mający na celu zapewnienie zgodności realizacji projektów i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami.

Pierwszą zasadniczą różnicą pomiędzy pojęciami oceny (ewaluacji), kontroli i monitoringu dotyczy przedmiotu zainteresowania ewaluatorów, kontrolerów oraz osób zajmujących się monitoringiem w odniesieniu do celów programu (projektu), zdefiniowanych na poziomie wkładu, produktu, rezultatu oraz oddziaływania⁴. Ewaluatorów interesują przede wszystkim długoterminowe efekty danego programu lub projektu (oddziaływanie), jak również jego rezultaty. W dużo mniejszym stopniu przy ocenie (ewaluacji) zwraca się uwagę na dostarczone w ramach programu (projektu) produkty, co z kolei jest podstawowym obiektem zainteresowania dla kontrolerów oraz osób zajmujących się monitoringiem (w tym

ostatnim przypadku można mówić także o zainteresowaniu rezultatami interwencji). Monitoring, a zwłaszcza kontrola dotyczy także wkładu przeznaczanego na realizację programu (projektu).

O ile kontroler sprawdza przede wszystkim wdrażanie programu (projektu) pod kątem kryterium legalności (zwłaszcza prawidłowości wydatkowania środków), o tyle dla osób zajmujących się monitoringiem na pierwszy plan wysuwa się zgodność wdrażanych działań z odpowiednimi dokumentami programowymi. Kryteria stosowane przy ocenie (ewaluacji) zostały opisane w rozdziale 6.2.1.

Monitoring jest procesem ciągłym, odbywającym się przez cały okres wdrażania programu (projektu). Celem monitorowania jest bieżące wykrywanie potencjalnych nieprawidłowości i ich korygowanie. Kontrole mają charakter ad hoc, dlatego potencjalne nieprawidłowości mogą zostać wykryte wyłącznie w trakcie nieregularnie przeprowadzanych kontroli. Również ocena (ewaluacja) może mieć za zadanie wykrywanie nie tyle nieprawidłowości, co raczej czynników przyczyniających się do osiągnięcia takich a nie innych efektów programu (np. dlaczego nie stworzono 300 nowych miejsc pracy, tak jak zostało to założone w dokumentach programowych?).

Kolejna różnica dotyczy zakresu kontroli, monitoringu i oceny (ewaluacji). Monitoring obejmuje cały program (monitoring finansowy, monitoring rzeczowy), natomiast kontrolerzy badają najczęściej pewien wycinek danego programu. Ocena (ewaluacja) z kolei może dotyczyć zarówno całego programu lub wyłącznie wybranego zagadnienia związanego z ocenianym programem.

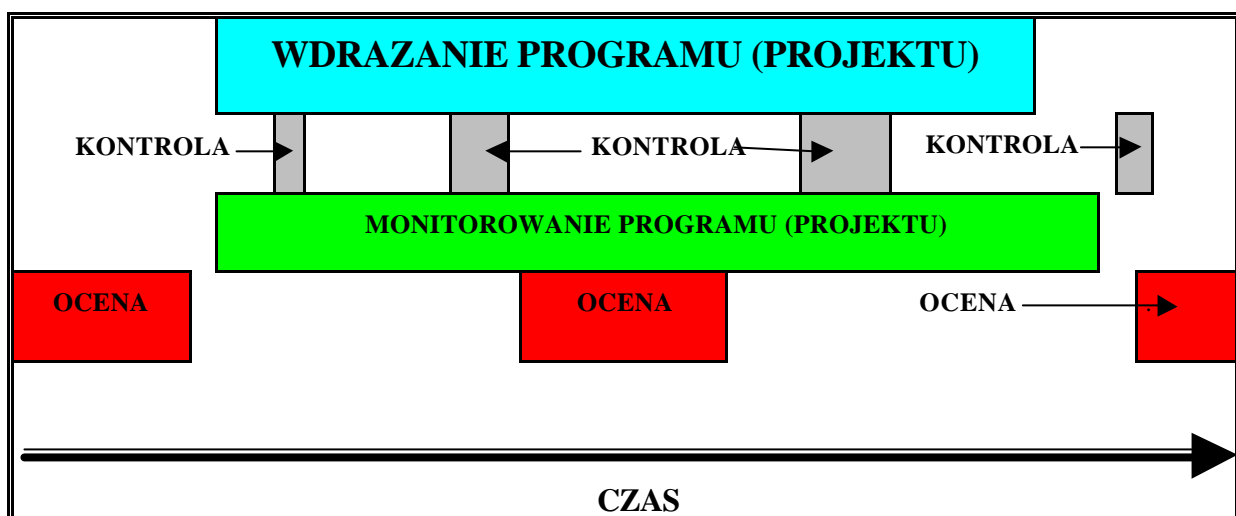
Metodologia prowadzenia monitoringu (raporty, wizyty na miejscu realizacji projektów, działalność komitetów monitorujących itp.) jest standardowa, niemniej szczególne rozwiązania w tym zakresie są specyficzne dla danego programu. Kontrole są przeprowadzane w oparciu o powszechnie znane standardy i kryteria, stosowane w ten sam lub bardzo podobny sposób w innych programach. Z kolei metodologia oceny (ewaluacji) jest za każdym razem dostosowywana do specyfiki programu (projektu) będącego przedmiotem oceny (ewaluacji) oraz celów przeprowadzenia oceny (ewaluacji).

Kolejna różnica dotyczy także wpływu podmiotu zarządzającego na przedmiot i zakres kontroli, monitoringu oraz oceny (ewaluacji). Dotyczy to zwłaszcza kontroli, której kształt i zakres są całkowicie niezależne od woli instytucji zarządzającej.

⁴ Pojęcia oddziaływania, rezultatu, produktu oraz wkładu są zdefiniowane w rozdziale 6.4.1.2.

Ostatnia różnica jest związana z terminem prowadzenia kontroli, monitoringu oraz oceny (ewaluacji) w ramach cyklu zarządzania programem. Kontrola jest zasadniczo dokonywana w trakcie (kontrola faktyczna) i po zakończeniu realizacji programu (kontrola następną). W warunkach polskich kontrola wstępna, poprzedzająca dany program, jest niezwykle rzadka. Monitoring obejmuje cały okres wdrażania programu – może być także prowadzony w jakimś czasie po zakończeniu realizacji programu. Ocena (ewaluacja) z kolei może być prowadzona przed rozpoczęciem wdrażania programu (ocena ex-ante), w trakcie jego wdrażania oraz w jakimś czasie po zakończeniu realizacji (ocena ex-post). Sytuacja ta została przedstawiona na wykresie 1. Okresowi wdrażania programu (projektu) przyporządkowane zostały kontrole prowadzone w nieregularnych interwałach czasowych w trakcie i po zakończeniu realizacji programu, monitoring programu oraz jego oceny (ewaluacje), prowadzone przez rozpoczęciem wdrażania programu, w trakcie jego realizacji oraz w jakimś czasie po jego zakończeniu.

Wykres 1 Kontrola, monitorowanie i ocena (ewaluacja) programu (projektu)



3. Cel prowadzenia oceny (ewaluacji)

Dlaczego przeprowadza się ocene (ewaluacje) programów? Można byloby powiedzieć, iż najczęściej wynika to z zapisów regulacji prawnych (w funduszach strukturalnych – rozporządzenie 1260/99, w kontraktach wojewódzkich – rozporządzenie w sprawie programu wsparcia), które zobowiązują instytucje odpowiedzialne za dany program do przeprowadzenia procedury ewaluacyjnej. Byłaby to jednak odpowiedź bardzo uproszczona, sprowadzająca cel prowadzenia oceny programów wyłącznie do wypełnienia zobowiązań ustawowych. Zasadniczym celem oceny (ewaluacji) jest bowiem stale ulepszanie skuteczności i efektywności interwencji publicznej, rozumiane nie tylko w kategoriach pozytywnych efektów społecznych lub gospodarczych związanych bezpośrednio z danym programem, lecz także zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez władze publiczne.

Zacznijmy od tego ostatniego zagadnienia. Programy lub projekty podlegające ocenie są w większości finansowane ze środków publicznych – europejskich, krajowych, regionalnych, lokalnych. Głównym sponsorem tych działań są zatem podatnicy. Oddając część swych dochodów do budżetu regionalnego czy krajowego, podatnicy mogą być zainteresowani tym, na jakie cele przeznaczane są ich pieniądze, jakie są efekty działań podejmowanych za ich pieniądze, czy środki te nie są marnotrawione. Jeśli dany program lub projekt staje się przedmiotem oceny (ewaluacji), należy założyć, iż wyniki ewaluacji zostaną przedstawione nie tylko podmiotom zaangażowanym we wdrażanie danego programu, lecz również szerszym kręgom społeczeństwa. Poprzez powszechną dostępność do raportów ewaluacyjnych opinia publiczna ma możliwość zapoznania się z efektami programów finansowanych ze środków publicznych i w ten sposób ocenić działania podejmowane w ich imieniu przez władze. Korzystając z dostępnych w państwie demokratycznym instrumentów (np. z prawa wyborczego), opinia publiczna może wpływać na przyszłe procesy decyzyjne władz. Ocena (ewaluacja) staje się zatem jednym z elementów procesu demokratycznego, w którym władze publiczne są odpowiedzialne przed obywatelami za podejmowane w ich imieniu decyzje. Kontrola społeczna procesu podejmowania decyzji winna przekładać się na lepsze zarządzanie środkami publicznymi. W praktyce anglosaskiej na określenie tego typu relacji pomiędzy władzami publicznymi a społeczeństwem używa się terminu *accountability*.

Z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnej za realizację programu celem oceny (ewaluacji) jest przede wszystkim uzyskanie niezależnej opinii na temat faktycznych lub

potencjalnych (ocena ex-ante) osiągnięć programu oraz czynników, które przyczyniły się do takich, a nie innych efektów programu. Instytucja wdrażająca program może być zainteresowana oceną wpływu programu na rozwiązywanie konkretnych problemów społecznych lub gospodarczych, które były (lub będą) przedmiotem interwencji. Oczywiście instytucja odpowiedzialna za realizację programu, zwłaszcza gdy dysponuje dobrym systemem monitorowania programu (ocena ex-post i w połowie okresu programowania) lub profesjonalnym zespołem programowym (ocena ex-ante), jest w stanie oszacować planowane lub rzeczywiste efekty programu, jak również wskazać czynniki wpływające pozytywnie lub negatywnie na zdolność osiągnięcia zakładanych celów programu. Niemniej jednak ocena programu przedstawiona przez instytucję zarządzającą zawsze w mniejszym lub większym stopniu będzie obciążona błędem subiektywizmu, zwłaszcza w sytuacji gdy program nie okazał się sukcesem. Dodajmy od razu, że będzie to subiektywizm działający na korzyść instytucji zarządzającej. Dlatego tak ważne jest zaangażowanie niezależnego zespołu ewaluacyjnego.

Ocena (ewaluacja) nie tylko dostarcza informacji na temat planowanych lub rzeczywistych efektów programu, stanowi ona także jedno z bardziej skutecznych narzędzi ulepszania programów realizowanych przez władze publiczne. Ewaluatorzy oprócz wskazania błędów i nieprawidłowości związanych z danym programem i wpływu tych nieprawidłowości na ogólną efektywność działań, rekomendują także konkretne działania pozwalające na lepsze wykorzystanie środków w podobnych programach, które mogą zostać wdrożone w przyszłości. Ocena (ewaluacja) stanowi zatem narzędzie, które może być wykorzystywane przez władze publiczne przy kształtowaniu polityki w danym sektorze. Wyniki oceny (ewaluacji) często prowadzą do uruchomienia nowych programów lub zawieszenia tych już realizowanych.

Prowadzenie oceny (ewaluacji) może mieć również cel poznawczy. Dzięki ocenie (ewaluacji) znacznie lepiej rozumie się funkcjonowanie programu, wzajemne relacje istniejące pomiędzy jego elementami, co pozwala niewątpliwie również lepiej przygotowywać i zarządzać takimi programami w przyszłości (por. str. 21).

Reasumując, cele prowadzenia oceny (ewaluacji) można ująć w czterech zasadniczych punktach:

A. Kontrola nad działaniem władz publicznych oraz zwiększanie przejrzystości tych działań.

- B. Zwiększanie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny;
- C. Kształtowanie kierunków i priorytetów działalności sektora publicznego;
- D. Poznawanie mechanizmów programów i projektów.

Działania zmierzające do oszacowania efektów programów i projektów nie są w administracji rzeczą zupełnie nowatorską. Można zaryzykować twierdzenie, iż władze publiczne zawsze, często nawet nieswiadomie, przeprowadzają quasi-ewaluacje – oceniają potencjalne efekty podejmowanych przez siebie działań, kontrolują i monitorują przebieg realizacji programów (co jak już to zostało powiedziane jest wykorzystywane przy ocenie), szacują ich faktyczne efekty, identyfikują błędy popełnione w trakcie przygotowania, a następnie realizacji programów. Nowe jest niewątpliwie podejście do zagadnienia oceny (ewaluacji) i jej roli w procesie zarządzania. Mówiąc o ocenie (ewaluacji), mamy na myśli profesjonalny, w pewien sposób skodyfikowany zespół procedur i narzędzi wykorzystywanych do oceny działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Ocena (ewaluacja) rozumiana jako kompleksowy i profesjonalny sposób postępowania, prowadzona przez podmiot niezależny w stosunku do instytucji zarządzającej, różni się zatem zdecydowanie od quasi-ewaluacji podejmowanej regularnie przez władze publiczne.

4. Rodzaje oceny (ewaluacji)

W literaturze przedmiotu podaje się kilkanaście klasyfikacji oceny (ewaluacji). W niniejszym rozdziale opisane zostaną: (1) klasyfikacja oceny (ewaluacji) ze względu na **termin jej przeprowadzenia**, (2) klasyfikacja oparta na **przedmiocie oceny (ewaluacji)** oraz (3) klasyfikacja według **celu jej przeprowadzenia**. Ze względu na wymogi prawodawstwa unijnego w zakresie oceny (ewaluacji) programów finansowanych ze środków strukturalnych, w kolejnych rozdziałach szczególnie dużo miejsca poświęcone zostanie pierwszemu z wymienionych typowi oceny (ewaluacji).

(1) W zależności od terminu przeprowadzania oceny wyróżnia się **ocene (ewaluacje) ex-ante** (ewaluacje wstępna), **ocene (ewaluacje) okresowa**, dokonywana w trakcie realizowania programu (w przypadku programów strukturalnych jest to ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania) oraz **ocene (ewaluacje) ex-post (ewaluacje końcowa)**. W tym ostatnim przypadku konieczne jest pewne wyjaśnienie. W niektórych publikacjach spotyka się rozróżnienie pomiędzy oceną (ewaluacją) ex-post, która jest prowadzona w jakimś czasie po zakończeniu realizacji programu (projektu) od oceny (ewaluacji) końcowej, która jest wykonywana niezwłocznie po zamknięciu programu (projektu).

Dla zilustrowania klasyfikacji oceny (ewaluacji) według terminu ich prowadzenia, na wykresie 2 przedstawiono trzy programy, realizowane w kolejnych następujących po sobie okresach, którym przyporządkowano ocenę (ewaluację) ex-ante, ocenę (ewaluację) w połowie okresu programowania oraz ocenę (ewaluację) ex-post. W wykresie tego wynika jeden bardzo istotny wniosek: nie zawsze wyniki oceny (ewaluacji) mogą zostać wykorzystane do ulepszenia kolejnej generacji programów o podobnym charakterze.

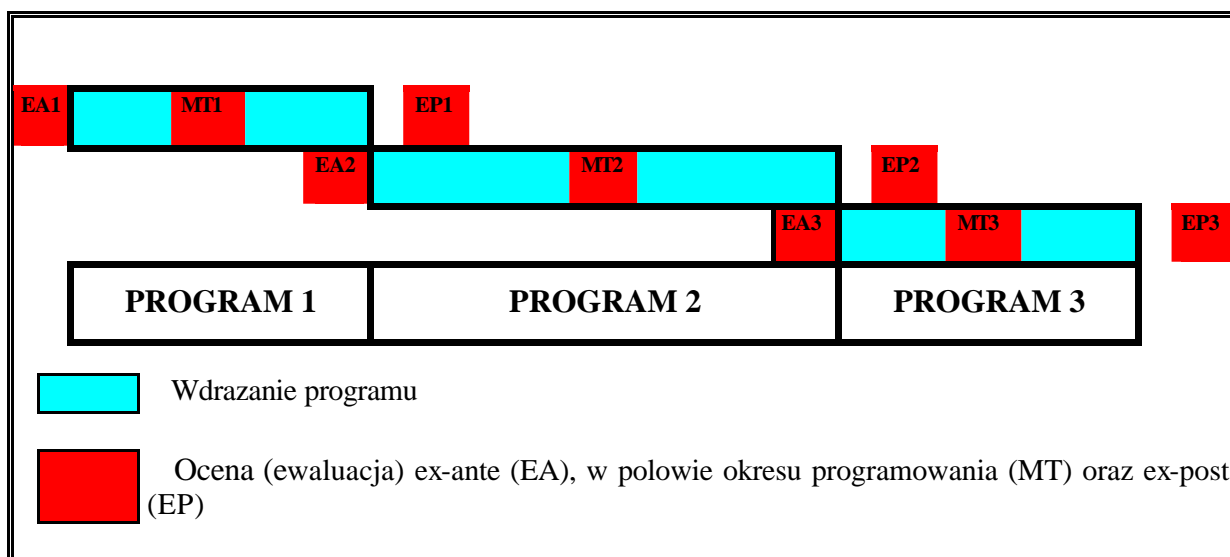
Zalóżmy, iż program 1 z naszego wykresu jest programem o charakterze innowacyjnym, który nigdy do tej pory nie był w takim kształcie i zakresie realizowany w danym kraju lub regionie. Oznacza to, iż na etapie programowania zespół przygotowujący dany program może mieć kłopoty z oszacowaniem jego potencjalnych efektów oraz opracowaniem odpowiedniego systemu implementacyjnego. Niezmiernie istotne jest zatem przeprowadzenie oceny (ewaluacji) ex-ante programu (EA1), która winna przyczynić się do ulepszenia dokumentów programowych.

Informacje na temat wstępnych rezultatów realizacji całego programu oraz efektywności systemu implementacyjnego przyniesie dopiero ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania (MT1). Ze względu na termin prowadzenia tej oceny (ewaluacji), jej

wyniki nie będą reprezentatywne dla całego okresu realizacji programu. Te zostaną przygotowane dopiero na etapie oceny (ewaluacji) ex-post (EP1).

W międzyczasie podjęta zostaje decyzja o kontynuacji programu w kolejnym okresie programowania, rozpoczynającym się w momencie zakończenia realizacji pierwszego programu. Przed jego zatwierdzeniem w ostatecznym kształcie konieczne jest przeprowadzenie oceny (ewaluacji) ex-ante (EA2). Jak jednak wynika z wykresu, ocena (ewaluacja) ex-ante nowego programu będzie bazować wyłącznie na wynikach oceny (ewaluacji) ex-ante i oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania pierwszego programu – ocena (ewaluacja) końcowa pierwszego programu zostanie przeprowadzona już do wykonania oceny (ewaluacji) ex-ante drugiego programu. Wnioski na temat faktycznych efektów programu, które zostaną sformułowane w ocenie (ewaluacji) ex-post pierwszego programu, nie będą zatem brane pod uwagę przy opracowywaniu kształtu drugiego programu. Jest to o tyle niekorzystne, że w tym przykładzie mamy do czynienia z programem innowacyjnym, który wymaga szczególnie starannej i pogłębionej oceny (ewaluacji).

Wykres 2 Ocena (ewaluacja) ex-ante, w połowie okresu programowania oraz ex-post programów a cykl zarządzania programami



Nie bez przyczyny przedstawiono ten właśnie przykład. W taki bowiem sposób wygląda przygotowanie, wdrażanie i ocena (ewaluacja) programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych. Przykład ten stanie się jeszcze bardziej czytelny, jeśli program 1 oznaczać będzie narodowy plan rozwoju Polski do roku 2006. Na podstawie tego nowatorskiego w warunkach polskich dokumentu wdrażane będzie kilka miliardów euro pomocy strukturalnej Unii Europejskiej. Z kolei program 2 to narodowy plan rozwoju Polski

na kolejnych kilka lat począwszy od roku 2007, który również będzie podstawą do uruchomienia środków w następnym okresie programowania funduszy strukturalnych.

(2) Jeśli weźmie się pod uwagę przedmiot przeprowadzanej oceny (ewaluacji), można wydzielić **ocenie (ewaluacje) globalną (całościową), ocenę (ewaluację) tematyczną oraz ocenę (ewaluację) szczegółową**.

Przedmiotem zainteresowania oceny (ewaluacji) globalnej jest cały program. Ocena (ewaluacja) globalna jest podstawowym narzędziem stosowanym w polityce strukturalnej Unii Europejskiej. Jej przeciwieństwem jest ocena (ewaluacja) szczegółowa, która koncentruje się na wybranych kwestiach związanych z realizowanym programem.

Ocena (ewaluacja) tematyczna z kolei skupia się na określonych zagadnieniach tematycznych w ramach jednego lub kilku programów (projektów). W tym pierwszym przypadku ocena (ewaluacja) tematyczna zbliża się pojęciowo do oceny (ewaluacji) szczegółowej. Przykładem oceny (ewaluacji) tematycznej może być wykonana na zamówienie Komisji Europejskiej ocena (ewaluacja) wpływu programów finansowanych z funduszy strukturalnych na sektor małych i średnich przedsiębiorstw [9].

(3) Wyróżnia się również klasyfikacje oceny (ewaluacji) według celów jej prowadzenia. W literaturze przedmiotowej wyróżnia się dwa zasadnicze cele wykonywania oceny (ewaluacji):

- **Cel poznawczy** – głównym celem oceny (ewaluacji) w takim podejściu jest zwiększenie wiedzy zamawiającego oraz zainteresowanych partnerów na temat zasad działania programu lub projektu, poznanie wewnętrznych i zewnętrznych mechanizmów działających w programach, uzyskanie informacji dotyczącej efektów programu, jego sukcesów i niepowodzeń itp. Wiedza uzyskana w trakcie oceny (ewaluacji) poznawczej ma pomóc w wypracowywaniu polityki i programów w danej dziedzinie. Ocena (ewaluacja), której głównym celem jest cel poznawczy jest także wykorzystywana w badaniach naukowych prowadzonych w dziedzinie, której dotyczy program będący przedmiotem oceny (ewaluacji);
- **Cel instrumentalny** – głównym celem oceny (ewaluacji) w podejściu instrumentalnym jest wykorzystanie jej wyników i rezultatów do podejmowania decyzji związanych z realizowanymi programami. Cel instrumentalny wyraża się w dwojakiego rodzaju podejściu do oceny (ewaluacji).

Jesli wyniki oceny (ewaluacji) sluza wylacznie ulepszaniu zasad przygotowania, a zwlaszcza wdrazania programów obecnie realizowanych oraz tych, które maja byc wdrazane w przyszosci, mówi sie o **ocenie (ewaluacji) formatywnej** (ang. formative evaluation). Instytucja zarzadzajaca otrzymuje od ewaluatora informacje na temat stwierdzonych nieprawidlowosci, utrudniajacych osiagniecie zalozonych celów. W wiekszosci przypadków ewaluatorzy przedstawiaja takze propozycje rozwiazan, które maja na celu usuniecie lub zminimalizowanie tych trudnosci.

Jesli natomiast wyniki oceny (ewaluacji) dotycza calosciowej oceny programu i maja na celu pomoc w podjeciu decyzji w sprawie kontynuacji lub zaniechania programu, mówi sie wówczas o **ocenie (ewaluacji) podsumowujacej** (ang. summative evaluation).

5. Ocena (ewaluacja) w praktyce programów strukturalnych Unii Europejskiej

W związku z przygotowaniem Polski do przyszłego uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej szczególnie dużo miejsca w niniejszej publikacji poświęcone zostało zasadom przeprowadzania oceny (ewaluacji) ex-ante, w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) ex-post programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych w obecnym okresie programowania 2000-2006. Jest to o tyle istotne, iż wypełnienie przez Polskę kryteriów w tym zakresie może decydować o postępie negocjacji członkowskich w obszarze „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”⁵. W opinii autora kwestie związane z oceną (ewaluacją) mogą stać się jednym z poważnych problemów, zarówno w trakcie rozmów negocjacyjnych, jak i w praktyce prowadzenia oceny (ewaluacji) dokumentów programowych przygotowywanych przez administrację rządową i samorządową w ramach przygotowania do uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z niewielkiej znajomości procedur ewaluacyjnych przez polską administrację oraz małej podaży usług w tym zakresie na krajowym rynku konsultingowym.

Zgodnie z decyzjami podjętymi przez polski rząd, po uzyskaniu członkostwa w UE pomoc strukturalna wdrażana będzie w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty (ang. Community Support Framework), które z kolei opierają się będą na przygotowanym przez Rząd RP Narodowym Planie Rozwoju. Podstawy Wsparcia Wspólnoty będą realizowane poprzez kilka programów operacyjnych. W najbliższym czasie Rząd powinien podjąć ostateczną decyzję na temat liczby i charakteru programów operacyjnych (programy sektorowe i regionalne). Dla każdego z programów operacyjnych odpowiednie władze winny także opracować uzupełnienia programów operacyjnych, zawierające szczegółowe informacje na temat działań, które będą realizowane w ramach programu.

Dodatkowo Polska będzie korzystać ze wsparcia z Inicjatyw Wspólnoty⁶, dla których również przygotowane zostaną dokumenty programowe: strategie oraz programy operacyjne.

Nie wystarczy jednak wyłącznie opracowanie tych dokumentów przez odpowiednie ministerstwa. Każdy z przedstawionych powyżej dokumentów programowych, czyli plany

⁵ „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych” jest jednym z obszarów, w których toczą się negocjacje na temat przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Negocjacje w tym obszarze jeszcze się nie rozpoczęły.

rozwoju, programy operacyjne, uzupełnienia programów operacyjnych, będą przedmiotem oceny (ewaluacji) ex-ante, oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) ex-post. Należy podkreślić, iż takie zasady oceny (ewaluacji) obowiązują w okresie programowania 2000-2006. A zatem jeśli Polska stanie się członkiem Wspólnoty do roku 2006 i będzie mogła korzystać ze środków zarezerwowanych dla nowych państw członkowskich na finansowanie działań strukturalnych, przedstawione w rozdziałach 5.1-5.4 zasady i zakres dokonywania ewaluacji dotyczyć będą polskich programów przygotowanych dla zagospodarowania środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych dla naszego kraju. Wyjątek stanowić może wyłącznie ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania. W związku ze skróceniem okresu obowiązywania programów (jeśli Polska zostanie członkiem UE z dniem 1 stycznia 2004 roku, będą to programy trzyletnie – 2004-2006), szczegółowe zasady przeprowadzania tego typu oceny (ewaluacji) zostaną zapewne określone w trakcie negocjacji związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

5.1. Ocena (ewaluacja) ex-ante w programach finansowanych z funduszy strukturalnych

Szczególnie trudne dla polskiej administracji może okazać się przeprowadzenie oceny (ewaluacji) ex-ante narodowego planu rozwoju oraz poszczególnych programów operacyjnych. Po raz pierwszy na tak dużą skalę zostałaby bowiem dokonana ocena (ewaluacja) programów o charakterze społeczno-gospodarczym. W przypadku nowych państw członkowskich trudność polega jednak przede wszystkim na tym, iż ocenie podlegać będą programy, których ze względu na wielkość zaangażowanych środków, zintegrowany charakter, a przede wszystkim strukturę realizacyjną, nie można odnieść do doświadczeń podobnych programów realizowanych w przeszłości (benchmarking). Trudno będzie w takiej sytuacji oszacować na przykład wielkość oddziaływania programu na osiągnięcie celów polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Jakie są cele oceny (ewaluacji) ex-ante w warunkach programów otrzymujących wsparcie z funduszy strukturalnych? Ocena (ewaluacja) ex-ante ma zapewnić, iż środki przeznaczane na realizację polityki zmniejszania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej zostaną wykorzystane w sposób gwarantujący osiągnięcie najlepszych efektów. Należy od razu podkreślić, iż chodzi o kwoty znaczące – w okresie 2000-2006 jest to ponad 200 mld euro z funduszy strukturalnych, co stanowi ponad jedną trzecią wydatków budżetu Wspólnoty.

⁶ Programy finansowane z funduszy strukturalnych, proponowane krajom członkowskim przez Komisję Europejską, mające na celu rozwiązanie problemów występujących na terenie całej Unii Europejskiej.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia ogólnego o funduszach strukturalnych 1260/99, ocena (ewaluacja) ex-ante ma stanowić podstawę do przygotowania ostatecznych wersji planów rozwoju, programów operacyjnych oraz dokumentów uzupełniających programy operacyjne. Zasadniczym celem oceny (ewaluacji) ex-ante jest zwiększenie jakości wyżej wymienionych dokumentów (a zatem także realizowanych w oparciu o nie programów), poprzez udział w procesie programowania podmiotu niezależnego od instytucji programującej. Podmiot ten, w oparciu o prowadzone analizy i badania, dokonuje oceny już istniejących zapisów oraz przedstawia zespołowi programowemu propozycje rozwiązań, które mogłyby znaleźć się w dokumentach programowych. Ocena ta dotyczy zarówno kwestii merytorycznych (np. jakości strategii rozwoju, spójności pomiędzy różnymi dokumentami programowymi, kwantyfikacji celów), jak i spraw związanych z wdrażaniem programu. Zespół ewaluacyjny pełni funkcje niezależnego recenzenta dokumentów opracowywanych przez instytucje programujące. W oparciu o wiedzę ekspercką, analizy innych programów o podobnym charakterze, analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych regionu (kraju), w którym program ma być wdrażany etc., zespół ewaluacyjny przedstawia propozycje najlepszego jego zdaniem opracowania założeń programu.

Wyniki oceny (ewaluacji) ex-ante są włączane do dokumentów programowych przed ich zatwierdzeniem przez Komisję Europejską albo w postaci osobnego dokumentu zostają przekazane Komisji Europejskiej wraz z odpowiednimi dokumentami programowymi. Doświadczenia ostatnich negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a poszczególnymi krajami w sprawie pomocy strukturalnej do roku 2006 pokazują, iż Komisja przywiązuje bardzo dużą rolę do opinii przedstawionych w ocenie (ewaluacji) ex-ante. Również przedstawiciele krajów członkowskich podkreślali, iż udział niezależnej instytucji oceniającej w procesie opracowywania planów rozwoju i programów operacyjnych pozwolił na usunięcie szeregu niedoskonałości dokumentów programowych, co przelożyło się na tempo i efekty negocjacji z Komisją Europejską.

Jak przebiega standardowa ocena (ewaluacja) ex-ante programów strukturalnych? Pierwszym krokiem przy realizacji każdej oceny (ewaluacji) jest zapoznanie się przez zespół oceniający z doświadczeniami podobnych programów realizowanych w przeszłości w danym regionie lub sektorze. W związku z tym jednym z zadań zespołu dokonującego oceny (ewaluacji) ex-ante planów rozwoju, programów operacyjnych i uzupełnień programów operacyjnych jest przeanalizowanie zasad realizacji oraz efektów podobnych programów

realizowanych w regionie lub sektorze w poprzednich latach. Szczególnie wartościowe są raporty ewaluacyjne tych programów.

W oparciu o te wiedzę, podmiot oceniający winien przeprowadzić analizę słabych i mocnych stron, jak również potencjału i zagrożeń rozwoju kraju członkowskiego, regionu lub sektora, któremu zostanie udzielone wsparcie z funduszy strukturalnych (analiza SWOT)⁷. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, szczególny nacisk winien zostać położony na trzy priorytetowe obszary: zasoby ludzkie i zatrudnienie, stan środowiska oraz realizację polityki równych szans kobiet i mężczyzn. Etap ten wymaga szczegółowej analizy dostępnych diagnoz sytuacji społeczno-gospodarczej regionu (kraju) oraz innych opracowań i dokumentów pozwalających zorientować się ewaluatorów w aktualnych wewnętrznych i zewnętrznych warunkach rozwoju obszaru, dla którego opracowywane są strategie i programy operacyjne.

Po zidentyfikowaniu istniejących luk rozwojowych oraz czynników zewnętrznych, które warunkować będą rozwój regionu (kraju) lub sektora w przyszłości, ewaluatorzy mają możliwość oceny jakości strategii i priorytetów działań zaproponowanych w dokumentach programowych. Ocena ta winna być dokonywana pod kątem odpowiedniości w stosunku do aktualnej i przewidywanej w perspektywie kilku najbliższych lat sytuacji społecznej i gospodarczej regionu (kraju) – beneficjenta pomocy strukturalnej. Ewaluatorzy winni odpowiedzieć na pytanie, czy instrumenty realizacji polityki spójności gospodarczej i społecznej zaproponowane przez instytucje programujące są najlepszymi z możliwych sposobami rozwiązania specyficznych problemów występujących w danym regionie lub sektorze. Ponieważ przy programowaniu działań finansowanych z funduszy strukturalnych opracowuje się kilka komplementarnych dokumentów (plan, programy operacyjne, uzupełnienia programów operacyjnych), ewaluatorzy winni także ocenić wzajemną spójność pomiędzy tymi dokumentami, zwłaszcza w odniesieniu do celów w nich opisanych.

Z celami zapisanymi w dokumentach programowych wiąże się kwestia ich kwantyfikacji. Instytucje programowe mają obowiązek przedstawienia konkretnych liczbowych efektów realizacji programów finansowanych z funduszy strukturalnych na poziomie produktu, rezultatu oraz oddziaływania. O ile oddziaływanie dotyczy przede wszystkim celów strategicznych opisanych w planie rozwoju, to produkty i rezultaty są bardziej związane z poziomem programów operacyjnych oraz uzupełnień programów

⁷ Należy podkreślić, iż analiza SWOT jest jedyną metodą ewaluacyjną, której nazwę wymienia się w dokumentach Komisji Europejskiej dotyczących oceny (ewaluacji) planów rozwoju i programów operacyjnych.

operacyjnych. Przy ocenie kwantyfikacji, która dla zintegrowanego programu o wieloletnim horyzoncie realizacji jest zadaniem niezmiernie trudnym, szczególnie pomocne może okazać się ustalenie punktów odniesienia dla programu (benchmarks) poprzez porównanie oczekiwanych efektów danego programu z efektami, jakie zostały osiągnięte w ramach programów o zbliżonym zakresie przedmiotowym i/lub przestrzennym. Mierzalne efekty programów ocenia się także w świetle zasobów finansowych alokowanych na realizację poszczególnych celów.

Jednym z podstawowych zadań oceny (ewaluacji) ex-ante jest zatem antycypowanie efektów programu, zwłaszcza tych długoterminowych, określonych na poziomie oddziaływania.

W trakcie oceny (ewaluacji) ex-ante dokonuje się także oceny rozwiązań administracyjnych przyjętych dla wdrażania planu rozwoju i programów operacyjnych. Ocena (ewaluacja) obejmuje między innymi systemy monitoringu, kryteria wyboru projektów, systemy kontroli finansowej itp. Ocena (ewaluacja) systemu administracyjnego okazała się szczególnie istotna dla programów realizowanych w obecnym okresie programowania 2000-2006. Miało to związek z przekazaniem na rzecz państw członkowskich znaczącej odpowiedzialności w zakresie zarządzania programami.

Kto ponosi koszty finansowe związane z przygotowaniem oceny (ewaluacji) ex-ante? Jeśli w danym regionie lub kraju członkowskim program stanowi kontynuację programu z poprzedniego okresu programowania, wówczas koszty wykonania oceny (ewaluacji) ex-ante są przeważnie pokrywane z linii budżetowej pomocy technicznej w ramach programu realizowanego w poprzednim okresie programowania. Jeśli natomiast kraj członkowski lub region po raz pierwszy jest objęty pomocą strukturalną, koszty wykonania oceny (ewaluacji) ex-ante dla programów finansowanych z funduszy strukturalnych muszą zostać pokryte ze środków własnych beneficjenta pomocy (o ile Komisja Europejska nie przyzna specjalnych środków na finansowanie tego zadania).

W przypadku Polski oznacza to w perspektywie kilku najbliższych lat budżetowych obciążenie budżetów ministerstw i samorządów wojewódzkich. Polska jako kraj kandydujący nie może korzystać z pomocy technicznej pochodzącej z funduszy strukturalnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż nasz kraj zamierza opracować jeden plan rozwoju, który ma być wdrażany za pomocą kilku programów operacyjnych, koszty związane z przeprowadzeniem oceny (ewaluacji) ex-ante mogą okazać się znaczące. O ile Komisja Europejska nie przyzna specjalnych środków na pomoc techniczną w tym zakresie, należy przewidzieć koszty

związane z wykonaniem oceny (ewaluacji) w planach budżetowych odpowiednich ministerstw oraz urzędów marszałkowskich, które jako instytucje programujące będą zobowiązane do sfinansowania wykonania oceny (ewaluacji) ex-ante.

Kolejny problem jaki wiąże się z koniecznością zrealizowania oceny (ewaluacji) ex-ante narodowego planu rozwoju oraz programów operacyjnych dotyczy wyboru firm(y), która będzie w stanie w profesjonalny sposób przeprowadzić proces oceny. Bariera podażą na krajowym rynku może okazać się naprawdę znaczącym problemem.

5.2. Ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania funduszy strukturalnych

W programach wieloletnich, w tym w programach finansowanych z funduszy strukturalnych, prowadzi się ocenę (ewaluację) w połowie okresu programowania (ang. mid-term evaluation)⁸. Celem tej oceny (ewaluacji) jest oszacowanie wstępnych rezultatów interwencji, jej odpowiedności w stosunku do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz stopnia osiągnięcia zakładanych celów w świetle wcześniej przeprowadzonej oceny (ewaluacji) ex-ante. Dodatkowo ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania dostarcza szeregu cennych informacji, które mogą być wykorzystane przy przygotowaniu kolejnego programu w następnym okresie programowania (przypomnijmy, iż ocena (ewaluacja) końcowa jest prowadzona już po rozpoczęciu wdrażania programu z kolejnego okresu programowania). Ze względu na fakt, iż decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca dany plan rozwoju lub program operacyjny dotyczy działań, które będą realizowane przez kilkanaście lat, ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania pozwala ocenić, czy założenia na których opierał się dany program w momencie rozpoczynania wdrażania są nadal aktualne, pomimo dokonujących się zmian warunków funkcjonowania programu.

Ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania jest novum wprowadzonym do prawodawstwa unijnego w obecnym okresie programowania. Poprzednio Komisja Europejska mogła zobowiązać dany kraj członkowski lub region do przygotowania takiej oceny jedynie wówczas, gdy informacje z systemu monitoringu wskazywały na poważne trudności z prawidłowym wdrażaniem programu. Obecnie każda instytucja zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty lub programem operacyjnym jest z mocy prawa (rozporządzenia 1260/99) zobowiązana do przeprowadzenia procedury ewaluacyjnej. Środki na sfinansowanie oceny (ewaluacji) pochodzą zazwyczaj z budżetu programu, w jego części związanej z pomocą techniczną.

⁸ Ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania jest zaliczana do oceny (ewaluacji) okresowej, która jest przeprowadzana na określonym etapie wdrażania programów.

Ocena (ewaluacja) w polowie okresu programowania 2000-2006 obejmuje zarówno Podstawy Wsparcia Wspólnoty, jak i poszczególne programy operacyjne. Ocena (ewaluacja) winna zostac dokonana przez niezalezny zespól ewaluatorów do 31 grudnia 2003 roku. Po przygotowaniu raportu jest on przekazywany do komitetu monitorujacego dla Podstaw Wsparcia Wspólnoty lub programu operacyjnego, który w oparciu o wnioski i rekomendacje zawarte w dokumencie moze zaproponowac dokonanie zmian w programie. W ostatnim etapie ocena (ewaluacja) jest przesylna do Komisji Europejskiej.

W przeciwienstwie do programu Phare – Spójnosc Gospodarcza i Społeczna⁹, który oparty jest na corocznych decyzjach finansowych, programy finansowane z funduszy strukturalnych sa programowane w perspektywie wieloletniej. Poniewaz w tak dlugim okresie czasu moga dokonac sie znaczne zmiany srodowiska zewnetrznego, stawiajace pod znakiem zapytania mozliwosc dalszego wdrazania programu zgodnie z wczesniej zatwierdzonymi zalozeniami, niezbedne staje sie przeprowadzenie oceny (ewaluacji) tych dokumentów w polowie okresu programowania.

W rozporządzeniu 1260/99 mówi sie, iz ocena (ewaluacja) w polowie okresu programowania winna zostac przeprowadzona przez niezaleznego ewaluatora trzy lata po zatwierdzeniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty, programu operacyjnego, jednolitego dokumentu programowego lub Inicjatywy Wspólnoty, nie później niz do 31 grudnia 2003 roku. W oparciu o wyniki oceny (ewaluacji) winny zostac przeprowadzone ewentualne modyfikacje dokumentów programowych, nie później jednak niz do 31 grudnia 2005 roku.

Ocena (ewaluacja) programów finansowanych z funduszy strukturalnych w polowie okresu programowania ma kilka celów. Po pierwsze, winna ona dostarczyc informacji na temat dotychczasowych efektów wdrazanej pomocy, zwlaszcza pod wzgledem dostarczonych produktów oraz osiagniętych rezultatów na poziomie poszczególnych dzialan programu operacyjnego lub jednolitego dokumentu programowego. Innymi slywy, oceniana jest skutecznosc (stopien osiagnięcia zakladanych celów) i efektywnosc (porównanie efektów z poniesionymi nakladami) realizowanego programu. W tym drugim przypadku chodzi zwlaszcza o okreslenie jednostkowych kosztów dotychczas zrealizowanych przedsiwziec (np. koszt zbudowania 1 km drogi lub koszt stworzenia nowego miejsca pracy w sektorze malych i srednich przedsiwstwach). Jesli jest to mozliwe, ocena (ewaluacja) moze takze

⁹ Realizowany od 2000 roku program finansujacy projekty w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, wsparcia malych i srednich przedsiwstwach oraz infrastruktury sprzyjajacej rozwojowi gospodarczemu. Program jest przede wszystkim wdrazany w województwach najslabiej rozwiniętych i z najwiekszymi problemami strukturalnymi. Niektóre komponenty maja charakter horyzontalny i sa realizowane na terenie calego kraju.

dostarczyć pierwszych informacji na temat oddziaływania programu na sytuację społeczno-gospodarczą regionu lub kraju członkowskiego, a zwłaszcza osiągnięcia strategicznego celu programów strukturalnych Unii Europejskiej – spójności społeczno-gospodarczej. W programach realizowanych w obecnym okresie programowania niezwykle istotne jest także ocenie wpływu programów na realizację horyzontalnych priorytetów unijnych: politykę równych szans, politykę zatrudnienia oraz politykę ochrony środowiska.

Po drugie, ocena (ewaluacja) winna dokonać ponownej analizy słabych i silnych stron regionu lub kraju członkowskiego, jak również zewnętrznych szans i zagrożeń rozwoju w świetle analizy przeprowadzonej w fazie programowania i na etapie oceny (ewaluacji) *ex-ante*. Dzięki ocenie (ewaluacji) można stwierdzić, czy sytuacja społeczno-gospodarcza regionu lub kraju członkowskiego nie uległa znaczącym zmianom w porównaniu z fazą programowania i czy w związku z tym przyjęta strategia oraz cele i instrumenty jej realizacji są w dalszym ciągu aktualne i odpowiadają zewnętrznym i wewnętrznym warunkom rozwoju oraz problemom i potrzebom występującym na obszarze korzystającym ze wsparcia strukturalnego. W oparciu o analizę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionu (państwa członkowskiego) ewaluatorzy mogą ocenić, czy poszczególne priorytety i działania dokumentów programowych wraz z przypisanymi im budżetami nie wymagają istotnych modyfikacji, tak aby możliwe stało się osiągnięcie założonych na początku wdrażania programu celów. Ewaluatorzy oceniają także stosowność celów programów w świetle zmieniających się warunków realizacji programów. Analiza celów programów jest szczególnie istotna wówczas, gdy ocena (ewaluacja) *ex-ante* została przeprowadzona w niewłaściwy sposób i logika programu była i nadal jest nieczytelna.

Po trzecie, ewaluacja dokonuje oceny kwantyfikacji celów, zawartej w dokumentach programowych. W obecnym okresie programowania szczególny nacisk położony został na przedstawienie konkretnych, mierzalnych efektów realizowanych programów. Instytucje programowe są zobowiązane do przedstawienia w przekazywanych Komisji Europejskiej dokumentach wymiernych efektów wdrażanych programów na każdym poziomie celów. Co prawda pierwszej oceny kwantyfikacji celów dokonuje już na etapie oceny (ewaluacji) *ex-ante*, niemniej jednak dopiero kilka lat po rozpoczęciu realizacji programu możliwe staje się ocenie trafności tej kwantyfikacji w oparciu o dane z systemu monitoringu. Przy tej okazji ewaluatorzy mają możliwość oceny sprawności funkcjonowania całego systemu monitorowania pomocy, zarówno w aspekcie finansowym, jak i merytorycznym.

Po czwarte, ocena (ewaluacja) prowadzona w polowie okresu programowania ma odpowiedziec na pytanie, czy istniejace systemy zarzadzania pomoca sa efektywne i zapewniaja odpowiednia wartosc dodana wdrazanej pomocy. Oprócz omówionej juz analizy funkcjonujacych systemów monitorowania, ewaluatorzy zajmują się także ocena administracyjnych struktur zarzadzania programami, przejrzystością zasad wdrazania, w tym wyboru projektów¹⁰, właściwym wypełnianiem przez instytucje zarzadzające i płatnicze swych funkcji, praktycznym stosowaniem zasady partnerstwa. Pod tym względem ocena (ewaluacja) zbliża się do zasad obowiązujących przy kontroli.

W oparciu o tak zarysowane cele i obszary oceny (ewaluacji) w polowie okresu programowania, po szczegółowej analizie dostępnych dokumentów i przedyskutowaniu zagadnień z wszystkimi zainteresowanymi przedstawicielami instytucji zaangażowanych w proces wdrazania, ewaluatorzy mogą w koncowej fazie swych prac, o ile jest to uzasadnione, przedstawić rekomendacje zmian w dokumentach programowych oraz systemie wdrazania, pozwalające na osiągnięcie celów zgodnych z zapisanymi w dokumentach programowych.

Koszt oceny (ewaluacji) w polowie okresu programowania jest najczęściej pokrywany z części budżetu programu dotyczącej pomocy technicznej. Średni koszt przeprowadzenia takiej oceny (ewaluacji) w poprzednim okresie programowania wynosił około 0,1% średniej rocznej wartości programu [20].

5.3. Rezerwa wykonania

Wnioski zawarte w raporcie z oceny (ewaluacji) w polowie okresu programowania są jednym z czynników pozwalających Komisji Europejskiej na podjęcie decyzji w sprawie alokowania tzw. rezerwy wykonania. Zgodnie z zapisami rozporządzenia 1260/99, 4% środków z funduszy strukturalnych przyznanych danemu krajowi członkowskiemu na początku okresu programowania w ramach każdego z trzech celów polityki strukturalnej UE¹¹ nie jest programowane i włączane do zatwierdzanych programów, lecz zostaje zachowanych w postaci tzw. rezerwy wykonania. Rezerwa ta służy do finansowania tych jednolitych dokumentów programowych, programów operacyjnych lub ich priorytetów, które w oparciu o standardowy zestaw wskaźników, uzgodnionych wcześniej pomiędzy Komisją Europejską a

¹⁰ W programach strukturalnych projekty mogą być wybierane przez cały okres obowiązywania dokumentów programowych

¹¹ Cel 1 – służy promowaniu rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju, czyli takich, w których wielkość produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca jest niższa od 75% średniej unijnej

Cel 2 – wspiera gospodarczą i społeczną konwersję obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych

Cel 3 – ma za zadanie dostosowanie i modernizację systemów i polityk krajów członkowskich w zakresie edukacji, szkolenia i zatrudnienia.

danym krajem członkowskim (regionem), wykazują najlepsze wyniki jeśli chodzi o stopień osiągnięcia zakładanych celów, jakość zarządzania oraz postępy w finansowym wdrażaniu.

Po przyznaniu na rzecz danego programu operacyjnego dodatkowych środków z rezerwy wykonania i w konsekwencji zwiększeniu dostępnej puli środków, instytucja zarządzająca jest zobowiązana do dokonania odpowiednich zmian w programie. O ile ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania musi zostać dokonana do dnia 31 grudnia 2003 roku, tak decyzja w sprawie alokowania rezerwy wykonania musi być podjęta do dnia 31 marca 2004 roku.

Należy jednocześnie podkreślić, iż pomimo znacznych podobieństw pomiędzy oceną (ewaluacją) w połowie okresu programowania a działaniami służącymi przyznawaniu rezerwy wykonania, oba procesy są realizowane oddzielnie.

Jak już to zostało powiedziane, rezerwa wykonania jest przyznawana w oparciu o trzy kryteria: skuteczności (ang. effectiveness), jakości zarządzania oraz postępów w wydatkowaniu środków finansowych.

Jeśli chodzi o kryterium skuteczności, państwo członkowskie lub region w ścisłej współpracy z Komisją Europejską ustalają w fazie programowania skwantyfikowany (wyrażony w wartościach liczbowych) zestaw wskaźników dotyczących produktów oraz rezultatów, które mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji danego programu finansowanego ze środków strukturalnych Unii Europejskiej w połowie okresu programowania. Wartości oraz jakość tych wskaźników są jednym z przedmiotów oceny (ewaluacji) ex-ante. Ze względu na specyfikę każdego z programów, wybrane wskaźniki najczęściej różnią się pomiędzy programami.

W przypadku kryterium jakości zarządzania, możliwe jest również stosowanie skwantyfikowanych wskaźników osiągnięć. Pod uwagę bierze się procent wartości działań, jaki jest przedmiotem rocznego monitoringu, procent wydatków, jaki podlega kontroli finansowej oraz procent wydatków, jaki został poniesiony na projekty, które zostały wybrane przy wykorzystaniu jasno określonych kryteriów wyboru lub które zostały ocenione poprzez analizę kosztów i korzyści (ang. cost-benefit analysis). Osiągnięte faktyczne wartości tak zdefiniowanych kryteriów porównuje się z wartościami założonymi w fazie programowania. Dodatkowo przy ocenie jakości zarządzania bierze się także pod uwagę istniejący system oceny (ewaluacji) danego programu – chodzi przede wszystkim o jakość oceny (ewaluacji) dokonanej w połowie okresu programowania. Jest to jedyne kryterium stosowane przy

podejmowaniu decyzji o przyznaniu rezerwy wykonania, które nie podlega kwantyfikacji. W przeciwieństwie do wskaźników stosowanych przy ocenie skuteczności programów, wskaźniki jakości zarządzania są stosowane w takiej samej formie we wszystkich programach finansowanych ze środków funduszy strukturalnych w obecnym okresie programowania.

Przy ocenie finansowego zaawansowania programów bierze się pod uwagę dwa zasadnicze kryteria: wielkość dokonanych płatności w stosunku do zobowiązań zawartych w tabelach budżetowych dla programów oraz wielkość zaangażowania kapitału prywatnego w finansowanie programu w stosunku do założeń przyjętych na etapie programowania. Jeśli chodzi o pierwsze z tych kryteriów, program uważa się za udany, jeśli pod koniec trzeciego roku wdrażania wydatkowane zostały środki zobowiązań finansowych dla dwóch pierwszych lat. W przypadku zaangażowanych środków pochodzących z sektora prywatnego, dokonuje się porównania faktycznych wartości środków przekazanych przez sektor prywatny z planowanymi.

Co prawda wskaźniki niezbędne do alokowania rezerwy wykonania będą badane dopiero pod koniec 2003 roku, niemniej jednak instytucje zarządzające mają możliwość bieżącego monitorowania większości z tych wskaźników. Dzięki temu możliwe staje się dokonanie odpowiednich zmian w zarządzaniu danym programem, tak aby w połowie okresu programowania osiągnięte zostały cele postawione w fazie opracowywania dokumentów programowych.

W oparciu o opisane powyżej wskaźniki wykonania programów dany kraj członkowski w porozumieniu z Komisją Europejską przygotowuje listę programów lub ich priorytetów (ta ostatnia sytuacja ma zwłaszcza miejsce wówczas, gdy na terenie danego kraju członkowskiego wdrażany jest wyłącznie jeden program finansowany z funduszy strukturalnych), które zostały uznane za udane. Lista taka winna zostać przygotowana do 31 grudnia 2003 roku. W oparciu o te listy Komisja Europejska w ścisłej współpracy z danym krajem członkowskim dokona alokacji rezerwy wykonania, proporcjonalnie do budżetu danego programu lub priorytetu. W związku z takim sposobem obliczania rezerwy, może się zatem okazać, iż dany program otrzyma dodatkowe środki w wysokości większej niż 4% wartości pierwotnego budżetu.

5.4. Ocena (ewaluacja) końcowa (ex-post) w programach finansowanych z funduszy strukturalnych

Rozporządzenie 1260/99 mówi, iż odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny (ewaluacji) końcowej (ex-post) spoczywa na Komisji Europejskiej. Ponieważ cykl programowania środków z funduszy strukturalnych powoduje, iż wyniki oceny ex-post programu nie mają wpływu na decyzje dotyczące kontynuacji, modyfikacji lub zawieszenia realizacji danego programu (w momencie opublikowania raportu ewaluacyjnego na temat programu realizowanego w poprzednim okresie programowania, kolejny program w danym regionie lub sektorze jest już realizowany), główną wartością oceny (ewaluacji) końcowej jest przede wszystkim dostarczenie informacji na temat długotrwałych efektów (oddziaływania), powstałych w wyniku wdrażania danego programu. Ocena (ewaluacja) końcowa jest zatem niezmiernie istotna z punktu widzenia poznania mechanizmów przyczynowo-skutkowych funkcjonujących w programach finansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Przy przeprowadzaniu oceny (ewaluacji) końcowej Komisja Europejska współpracuje z odpowiednimi instytucjami z krajów członkowskich. Co prawda Komisja dysponuje szeregiem informacji dotyczących programu będącego przedmiotem ewaluacji (raporty przekazywane przez instytucje zarządzające, dane z systemu monitoringu, raporty przedstawicieli Komisji odbywających wizyty w krajach członkowskich etc.), same zasady prowadzenia oceny (ewaluacji) wymagają partnerskiego podejścia.

Głównym celem oceny (ewaluacji) końcowej jest określenie efektów programu, w tym ich odniesienie do zaangażowanych środków. Dla zrealizowania tego celu konieczne jest przeanalizowanie dokumentów programowych, wyników oceny (ewaluacji) ex-ante oraz oceny (ewaluacji) przeprowadzonej w połowie okresu programowania oraz szczegółowe zapoznanie się z danymi pochodzącymi z systemu monitorowania programu. Zespół ewaluacyjny musi również zastosować odpowiednie metody celem pozyskania dodatkowych danych oraz ich interpretacji. Określenie efektów programu wymaga także zapoznania się z celami i wynikami innych programów realizowanych w sektorze lub regionie, który korzystał ze wsparcia ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Do chwili obecnej Komisja Europejska nie sporządziła wytycznych do przeprowadzenia oceny (ewaluacji) końcowej. Należy jednak zakładać, iż podobnie jak w przypadku oceny (ewaluacji) ex-ante oraz oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania, takie wytyczne zostaną przygotowane.

6. Cykl przygotowania oraz realizacji oceny (ewaluacji)

W poprzednim rozdziale, przy omawianiu celów i założeń oceny (ewaluacji) ex-ante, w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) końcowej, praktycznie w ogóle nie pojawiała się kwestia uczestnictwa w tym procesie przedstawicieli administracji. To niezależni eksperci prowadzą badania, analizują dokumenty, oceniają sprawność systemów zarządzania, przygotowują raporty ewaluacyjne. Wydawać by się mogło, że rola administracji, o ile w ogóle występuje, jest niewielka. Taki wniosek jest jednak z gruntu fałszywy. Udział Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej wymagać będzie znacznego zaangażowania polskiej administracji także w zakresie przygotowania i realizacji zadań ewaluacyjnych.

Rola administracji w procesie ewaluacyjnym jest bowiem kluczowa. Po pierwsze, przedstawiciele instytucji zaangażowanych w opracowanie i wdrożenie programów strukturalnych przygotowują zakres zadań dla oceny (ewaluacji), po drugie, nadzorują przebieg wykonania zadania ewaluacyjnego, po trzecie, na przedstawicielach administracji spoczywa odpowiedzialność za właściwe wykorzystanie wyników oceny (ewaluacji). Każde z tych zadań wymaga jednak odpowiedniego przygotowania.

Standardowy proces ewaluacyjny składa się z kilku etapów. Rozpoczyna się on od podjęcia decyzji o przeprowadzeniu oceny (ewaluacji), a kończy na wdrożeniu rekomendacji zawartych w raporcie ewaluacyjnym. Między tymi skrajnymi etapami przygotowuje się zakres zadań (specyfikacje) dla oceny (ewaluacji), dokonuje się wyboru wykonawcy, nadzoruje się proces przeprowadzenia oceny (ewaluacji) przez grupę ekspertów, dokonuje się odbioru raportu końcowego.

W kolejnych rozdziałach zostaną zatem omówione poszczególne etapy procedury ewaluacyjnej. Ze względu na użyteczny charakter niniejszej publikacji, w rozdziałach tych zawarto wiele praktycznych uwag i wskazówek, które powinny pomóc przedstawicielom administracji we właściwym zarządzaniu projektami ewaluacyjnymi na każdym ich etapie.

6.1. Rozpoczęcie oceny (ewaluacji)

Wymóg przeprowadzenia oceny (ewaluacji) wynika przeważnie z zapisów w aktach prawnych, w oparciu o które dany program jest realizowany. W aktach tych określa się najczęściej termin wykonania oceny (ewaluacji), zarys jej zakresu oraz ramy instytucjonalne procesu ewaluacyjnego. Od przeprowadzenia oceny (ewaluacji) jest zatem uzależnione na przykład rozpoczęcie realizacji programu.

Nie zawsze jednak ocena (ewaluacja) wynika wyłącznie z zapisów prawnych. W krajach, w których ewaluacja ma ugruntowaną pozycję i jest traktowana jako integralny element procesu zarządzania programami, decyzja o rozpoczęciu oceny (ewaluacji), zwłaszcza okresowej, jest bardzo często podejmowana *ad hoc*. Powodem podjęcia takiej decyzji mogą być np. sygnały o nieprawidłowościach w trakcie realizacji programu, opinie beneficjentów programu lub zmiana uwarunkowań, w jakich program funkcjonuje.

W przypadku programów finansowanych z funduszy strukturalnych wymóg przeprowadzenia oceny (ewaluacji) wynika z zapisów rozporządzenia 1260/99, które zobowiązują odpowiednie władze krajowe (regionalne) lub Komisję Europejską do wykonania oceny (ewaluacji) Podstaw Wsparcia Wspólnoty, programów operacyjnych lub jednolitych dokumentów programowych przed rozpoczęciem ich wdrażania, w połowie okresu programowania oraz po zakończeniu realizacji. Szczegóły związane z oceną (ewaluacją) określone zostają w odpowiednich rozdziałach dokumentów programowych – Podstaw Wsparcia Wspólnoty, jednolitych dokumentów programowych czy też programów operacyjnych.

6.2. Przygotowanie zakresu zadań

Kiedy decyzja o przeprowadzeniu oceny (ewaluacji) zostaje podjęta, kolejnym krokiem jest określenie szczegółowych ram instytucjonalnych, w jakich odbywać się będzie proces ewaluacyjny oraz zdefiniowanie przedmiotowego zakresu oceny (ewaluacji). Wskazana musi zostać instytucja odpowiedzialna za opracowanie zakresu zadań (używając terminologii polskiej ustawy o zamówieniach publicznych, należy mówić o opracowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia) i koordynację działań. Rola ta najczęściej przypada instytucji odpowiedzialnej za przygotowanie i/lub realizację programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji).

Na tym etapie należy rozstrzygnąć niezmiernie istotną kwestię: sposób przygotowania zakresu zadań oraz późniejszy udział zamawiającego we wdrażaniu oceny (ewaluacji). Upraszczając, są dwie możliwości: albo specyfikacja zostanie opracowana wyłącznie przez przedstawicieli instytucji do tego zobligowanej, albo też w proces przygotowania zakresu zadań oraz nadzoru nad jej realizacją zostaną zaangażowane także inne podmioty. Praktyka ewaluacyjna pokazuje, iż z punktu widzenia późniejszych wyników oceny (ewaluacji), korzystniejszy okazuje się ten drugi model.

Jeżeli zostanie podjęta decyzja o zastosowaniu takiego właśnie partnerskiego podejścia (w literaturze anglosaskiej nosi ono nazwę *collaborative evaluation*), z inicjatywy koordynatora winna zostać powołana grupa robocza (sterująca), składająca się z przedstawicieli instytucji zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio we wdrażanie programu i/lub szczególnie zainteresowanych wynikami oceny (ewaluacji).

Powolywanie kolegialnych gremiów odpowiedzialnych za przygotowanie, a następnie nadzór nad prawidłowością procesu ewaluacyjnego jest jednym z wielu praktycznych przykładów stosowania zasady partnerstwa. Odnosi się to zwłaszcza do programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Praktyka państw członkowskich UE pokazała, iż powierzenie zadania przygotowania i nadzoru nad realizacją oceny (ewaluacji) grupie sterującej jest znacznie bardziej efektywne niż spełnianie tej funkcji wyłącznie przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie programu będącego przedmiotem oceny. Zaangażowanie osób z instytucji biorących udział w realizacji programu powoduje, że osoby takie czynnie uczestniczą w procesie przygotowania oceny (ewaluacji), poza tym wnoszą specyficzną wiedzę na temat programu. Wielostronne spojrzenie na ocenę (ewaluację) pozwala uwzględnić potrzeby podmiotów, które są zaangażowane w przygotowanie i/lub wdrażanie programu – do zakresu zadań trafiają zatem kwestie istotne i trafnie oddające charakter programu. Bezpośrednie uczestnictwo w procesie ewaluacyjnym powoduje także, iż zaangażowane instytucje znacznie łatwiej identyfikują się z wynikami oceny (ewaluacji).

Z punktu widzenia sukcesu oceny (ewaluacji), etap przygotowania zakresu zadań jest jednym z najważniejszych. To właśnie w zakresie zadań, który zostanie przedstawiony potencjalnym wykonawcom, zamawiający artykułuje swoje potrzeby, określa pytania ewaluacyjne i wskazuje proponowane metody wykonania oceny (ewaluacji). Precyzyjność zapisów zawartych w zakresie zadań, w tym harmonogramu działań, warunkuje także efektywność pracy zespołu, który przeprowadzać będzie ocenę (ewaluację) danego programu. Dobrze przygotowany zakres zadań pozwala również dokonać wyboru najlepszej oferty.

Trzeba pamiętać również, iż każda ocena (ewaluacja) jest **niepowtarzalna**. Do każdego zakresu zadań należy zatem podchodzić w sposób indywidualny. Nawet programy o takim samym zakresie przestrzennym lub przedmiotowym, o takich samych celach lub zastosowanych instrumentach, zakres zadań dla oceny (ewaluacji) muszą mieć sformułowany z uwzględnieniem swej specyficznej charakterystyki. Kardynalnym błędem jest przygotowywanie niemal identycznych zakresów zadań dla kolejnych ocen (ewaluacji) realizowanych przez daną instytucję.

6.2.1 Struktura zakresu zadań

Mając na względzie specyfikę każdego zadania ewaluacyjnego, trudno podać gotowe recepty na idealny zakres zadań dla każdego typu oceny (ewaluacji) programów społeczno-gospodarczych. Tym niemniej standardowy zakres zadań dla oceny (ewaluacji) winien zawierać co najmniej następujące informacje:

- podstawę prawną oceny (ewaluacji),
- krótką informację na temat ocenianego programu,
- cel oceny (ewaluacji),
- jej zakres przedmiotowy,
- opis wymaganej metodologii,
- określenie profilu wykonawcy oraz
- rozwiązania instytucjonalne.

Niewątpliwie w każdym zakresie zadań należy powołać się na podstawę prawną, w oparciu o którą realizowana będzie ocena (ewaluacja). W przypadku programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych będą to zapisy zarówno odpowiednich rozporządzeń unijnych (zwłaszcza rozporządzenia 1260/99), jak również dokumentów programowych – Podstaw Wsparcia Wspólnoty, jednolitych dokumentów programowych, programów operacyjnych. Jeżeli decyzja o podjęciu oceny (ewaluacji) nie wynikała z zapisów aktów prawnych, należy wyjaśnić powody przeprowadzenia oceny (ewaluacji) oraz określić, kto podjął decyzję o przeprowadzeniu badania.

Kolejnym elementem ujmowanym w zakresie zadań jest cel oceny (ewaluacji), czyli określenie efektów, jakie zamawiający oczekuje od przeprowadzonej oceny programu (np. poprawa wdrażania podobnych programów w przyszłości). Jest to szczególnie istotne wówczas, gdy zamawiający przy formułowaniu zakresu zadań wykracza poza cele sformułowane w odpowiednich aktach prawnych stanowiących podstawę wykonania oceny (ewaluacji) lub jeśli ocena (ewaluacja) ma dotyczyć jedynie pewnej części realizowanego programu. Często cel oceny (ewaluacji) jest określany dopiero po zrealizowaniu zadania ewaluacyjnego, co jednoznacznie należy uznać za poważny błąd, który stawia pod znakiem zapytania jakość wykonanej w ten sposób oceny (ewaluacji). Zdefiniowanie celów oceny (ewaluacji) jest pomocne zespołowi ewaluacyjnemu do odpowiedniego ukierunkowania prac

realizacyjnych. Ocena (ewaluacja) będzie realizowana w inny sposób, gdy jej cel będzie mieć charakter podsumowujący, inaczej gdy głównym celem jest poprawa realizacji programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji). Przy określeniu celów podaje się także grupę potencjalnych odbiorców końcowego produktu procesu ewaluacyjnego. W grupie tej znajdują się zapewne podmioty zainteresowane kompletną wersją raportu ewaluacyjnego (np. instytucje bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie programem). Wiele podmiotów z kolei będzie zainteresowanych jedynie niektórymi elementami przeprowadzonej oceny (ewaluacji) lub uzyskaniem ogólnej informacji na temat głównych założeń i rezultatów oceny (np. mieszkańcy z terenów, na których był lub będzie realizowany oceniany program).

W zakresie zadań umieszcza się także krótki opis programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji) – jego zakres przestrzenny i przedmiotowy, główne cele i priorytety, czas trwania, budżet itp. Jeśli zamawiający uzna to za uzasadnione, do zakresu zadań mogą zostać dołączone w formie aneksu bardziej szczegółowe informacje na temat programu. Oprócz tego grupa sterująca winna w zakresie zadań wskazać istniejące źródła informacji na temat programu, np. dokumenty strategiczne, zakres danych z systemu monitoringu, raporty opracowywane przez beneficjentów programu, poprzednie raporty ewaluacyjne oraz określić instytucje dysponujące tymi informacjami. Pozwala to zorientować się potencjalnym wykonawcom oceny (ewaluacji) w zakresie niezbędnych działań, które będą musieli przedsięwziąć w celu pozyskania dodatkowych informacji na temat programu, zwłaszcza w kontekście pytań ewaluacyjnych określonych w zakresie zadań.

Zakres przedmiotowy oceny jest określony przez **pytania ewaluacyjne**. Pytania te są najważniejszą częścią zakresu zadań. Formułując pytania ewaluacyjne, grupa sterująca określa problemy, które muszą zostać rozwiązane przez zespół ewaluacyjny. Udzielając odpowiedzi na wszystkie pytania ewaluacyjne zdefiniowane w zakresie zadań, wykonawca może stwierdzić, iż ocena (ewaluacja) programu została zrealizowana. Ze względu na wagę pytań ewaluacyjnych, grupa sterująca w szczególnie staranny sposób musi podejść do tego etapu przygotowywania zakresu zadań. Pytania powinny być zgodne z celami oceny (ewaluacji) i odzwierciedlać faktyczne potrzeby zamawiających w odniesieniu do ocenianego programu. Przy formułowaniu pytań ewaluacyjnych grupa sterująca musi także wziąć pod uwagę możliwość udzielenia odpowiedzi na te pytania przez zespół ewaluacyjny. Pytania należy zatem dostosować między innymi do budżetu ewaluacji (koszt przeprowadzenia odpowiednich badań), dostępnych danych (czy będzie możliwe uzyskanie danych niezbędnych do odpowiedzi na pytanie), charakterystyki programu (adekwatność pytań do

oczekiwanych efektów danego programu), celu oceny (ewaluacji) itp. Elastyczność w zakresie definiowania pytań ewaluacyjnych w znacznej mierze zależy od ram prawnych oceny (ewaluacji), które w mniejszym lub większym stopniu określają zakres przedmiotowy oceny (ewaluacji). Przykładowo, w wytycznych Komisji Europejskiej dla oceny (ewaluacji) ex-ante oraz oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania w dość precyzyjny sposób zostały określone elementy, które winny być przedmiotem oceny (ewaluacji). Opracowując pytania ewaluacyjne, odpowiednie instytucje krajów członkowskich muszą zatem uwzględnić wszystkie elementy określone w wytycznych Komisji, mając jednocześnie możliwość rozszerzenia zakresu zadań o elementy, które nie pojawiły się w dokumentach unijnych.

Właśnie przy definiowaniu pytań ewaluacyjnych, szczególną rolę mogą odegrać partnerzy – zarówno ci, którzy w bezpośredni sposób uczestniczyli w zarządzaniu i wdrażaniu programu, jak również ci, którzy byli na przykład beneficjentami realizowanych działań. Jeśli pytania ewaluacyjne są wynikiem szerszych konsultacji zamawiającego z partnerami, można założyć, iż w mniejszym lub większym stopniu zakres zadań będzie odzwierciedlał potrzeby ewaluacyjne poszczególnych podmiotów. Ze względów finansowych lub merytorycznych, bardzo rzadko możliwe jest uwzględnienie wszystkich pytań ewaluacyjnych przedstawionych przez partnerów. Niektóre metody pozwalające na przygotowanie i wyselekcjonowanie pytań ewaluacyjnych w ramach partnerstwa zostały przedstawione w podrozdziale 6.4.1.

Każde z pytań ewaluacyjnych można zakwalifikować do jednego z kilku **kryteriów ewaluacyjnych**. Najczęściej mówi się o pięciu kryteriach ewaluacyjnych:

- Kryterium **skuteczności** (ang. effectiveness) – kryterium to pozwala ocenić, czy cele zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Porównując rzeczywiste efekty programu na poziomie produktu, rezultatu oraz oddziaływania z założeniami sformułowanymi w dokumentach programowych, możliwe jest określenie faktycznych osiągnięć programu. Kryterium to jest stosowane przede wszystkim w ocenie (ewaluacji) w połowie okresu programowania (ocena postępów osiągnięcia założonych celów) oraz w ocenie (ewaluacji) końcowej. Przy wykorzystaniu tego kryterium ocenia się także skuteczność instrumentów zastosowanych w fazie implementacji. Typowe pytania ewaluacyjne w ramach tego kryterium można sformułować w następujący sposób: Czy zastosowane instrumenty pomocowe pozwoliły na ograniczenie problemu bezrobocia długoterminowego? Które z tych instrumentów były najbardziej skuteczne (najpełniej przyczyniły się do realizacji celu)? W jaki sposób realizowany program budowy oczyszczalni ścieków wpłynął na rozwój turystyki?

- Kryterium **efektywnosci (wydajnosci)** (ang. efficiency) – kryterium to porównuje zasoby zaangażowane przy realizacji programu (finansowe, administracyjne, ludzkie itp.) z rzeczywistymi osiągnięciami programu na poziomie produktu, rezultatu lub oddziaływania. Podobnie jak kryterium skuteczności, efektywność jest oceniana na etapie oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) końcowej. Wykorzystując przykłady pytań dotyczących kryterium skuteczności, podobne pytania odnoszące się do kryterium efektywności mogłyby brzmieć w następujący sposób: Czy stworzone miejsca pracy dla długotrwałych bezrobotnych można było stworzyć przy wykorzystaniu mniejszych nakładów finansowych? Czy podobne efekty gospodarcze (rozwój turystyki) w regionie można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów lub przy niższych nakładach? Kryterium efektywności obejmuje także analizę systemu zarządzania programem pod kątem jego wpływu na osiągnięcie zakładanych celów.
- Kryterium **odpowiedniosci** (ang. relevance) – przy wykorzystaniu tego kryterium możliwe staje się określenie zgodności celów programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji) z potrzebami i problemami występującymi w danym sektorze lub regionie. Kryterium odpowiedniości jest związane przede wszystkim z oceną (ewaluacją) ex-ante, gdy zespół ewaluacyjny dokonuje analizy przygotowywanego programu, zwłaszcza jego celów oraz proponowanych instrumentów realizacji, w świetle aktualnej charakterystyki regionu/ sektora. Korzystając z pytań przedstawionych powyżej, w zakresie zadań dla ewaluacji mogłyby pojawić się następujące pytania: Czy program budowy oczyszczalni ścieków jest najlepszym instrumentem dla rozwoju sektora turystyki w danym regionie? W jaki sposób w dokumentach programowych uwzględnia się problem bezrobocia długoterminowego?
- Kryterium **użytecznosci** (ang. utility) – kryterium użyteczności jest do pewnego stopnia lustrzanym odbiciem kryterium odpowiedniości, badany w trakcie lub po realizacji programu. Potrzeby i problemy danego sektora lub regionu konfrontuje się z faktycznymi osiągnięciami danego programu po zakończeniu jego realizacji lub w połowie okresu programowania. Faktyczne efekty programu są zdefiniowane zwłaszcza na poziomie oddziaływania. W porównaniu z poprzednio opisanymi kryteriami, użyteczność jest kryterium najbardziej subiektywnym, gdyż nie odnosi się ono do wcześniej zdefiniowanych celów programu i jest stosunkowo trudno mierzalne;

- Kryterium **dlugotrwalosci** (ang. sustainability) – przy wykorzystaniu tego kryterium określa się, czy efekty programu będą trwałe w perspektywie średnio- i długoterminowej. Chodzi zwłaszcza o zachowanie trwałości pozytywnych efektów programu lub projektu po zakończeniu jego finansowania (np. kontynuacja działalności centrum szkoleniowego po jego wybudowaniu ze środków programu). Przykłady pytań ewaluacyjnych kwalifikujących się do kryterium długotrwalości można byłoby zdefiniować w następujący sposób – Czy bezrobotni długoterminowi zatrudnieni w wyniku realizacji programu zachowają pracę? Czy technologie stosowane w oczyszczalniach ścieków zapewniają trwałe, pozytywne efekty na środowisko?

Oczywiście przy opracowywaniu zakresu zadań dla oceny (ewaluacji), biorąc pod uwagę ograniczenia finansowe i czasowe, grupa sterująca winna skoncentrować się na jednym lub kilku wybranych kryteriach (pytaniach) ewaluacyjnych i/lub dokonać hierarchizacji kryteriów (pytań) od najważniejszych do najmniej istotnych. Dzięki hierarchizacji pytań ewaluacyjnych, zespół dokonujący oceny uzyskuje wskazówki, które pozwalają odpowiednio zaplanować jego pracę.

Kolegialny charakter grupy odpowiedzialnej za opracowanie zakresu zadań umożliwia wypracowanie takich pytań, które będą najbardziej odpowiednie z punktu widzenia interesów każdego z członków grupy sterującej oraz celów oceny (ewaluacji). Przy definiowaniu tych pytań można skorzystać z niektórych metod stosowanych w fazie strukturyzacji zadania ewaluacyjnego (patrz: rozdział 6.4.2).

Kolejnym elementem, który pojawia się w standardowym zakresie zadań na wykonanie oceny (ewaluacji) są metody, jakie winny zostać zastosowane w procesie oceny przez zespół ewaluacyjny. Oczywiście w zakresie zadań nie opisuje się tych metod w sposób bardzo szczegółowy oraz nie zamyka się wykonawcy możliwości skorzystania z innych metod. Opracowując tę część zakresu zadań, grupa sterująca przedstawia pewne minimum, jakie zgodnie z najlepszą wiedzą członków grupy wykonawcy winien zrealizować, aby możliwe stało się udzielenie odpowiedzi na postawione pytania ewaluacyjne. Przy opisie metod proponowanych do wykorzystania przy realizacji oceny (ewaluacji) grupa sterująca winna zwrócić szczególną uwagę na koszty zastosowania poszczególnych technik ewaluacyjnych oraz ich odpowiedność pod kątem zrealizowania celu ewaluacyjnego. Wprowadzenie elastyczności przy opisie technik ewaluacyjnych pozwala także lepiej ocenić oferty potencjalnych wykonawców oceny (ewaluacji). Od potencjalnych wykonawców wymaga się przedstawienia w ofertach szczegółowego opisu metodologii, jaka zostanie

zastosowana przy realizacji zadania ewaluacyjnego. Jednym z kryteriów oceny ofert przekazanych przez wykonawców jest bowiem najczęściej jakość metodologii zawartej w tychże ofertach.

Kwalifikacje zespołu ewaluacyjnego są jednym z kluczowych elementów decydujących o sukcesie oceny (ewaluacji). W związku z tym w zakresie zadań winny znaleźć się konkretne i precyzyjne określenie wymagań stawianych ekspertom odpowiedzialnym za przeprowadzenie oceny. Należy przedstawić zarówno wymagania w stosunku do lidera projektu, jak również ekspertów, którzy zajmować się będą poszczególnymi problemami ewaluacyjnymi. Biorąc pod uwagę multidyscyplinarny charakter większości ocen (ewaluacji) programów społeczno-gospodarczych, zespół oceniający składa się zazwyczaj ze specjalistów w różnych dziedzinach.

W zakresie zadań można określić nie tylko oczekiwane kompetencje członków zespołu przeprowadzającego ocenę (ewaluację) danego programu, lecz także wymagania w zakresie doświadczenia w wykonywaniu podobnych zadań. Odnosi się to zwłaszcza do lidera projektu, który jako koordynator całego złożonego procesu przeprowadzenia oceny (ewaluacji) programu winien posiadać znaczne doświadczenie przy realizacji podobnych projektów.

Kwalifikacje i doświadczenie ekspertów winny stanowić jedno z ważniejszych kryteriów oceny ofert. Członkowie zespołu ewaluacyjnego powinni być również ekspertami niezależnymi. Dla zapewnienia obiektywizmu, ocena (ewaluacja) nie powinna być dokonywana przez osoby, które były zaangażowane w proces wdrażania, a szczególnie w proces podejmowania decyzji związanych z danym programem. Można oczywiście polemizować z takim podejściem – jako argumentu za dopuszczeniem do oceny (ewaluacji) osób zaangażowanych w proces wdrażania ocenianego programu może przemawiać fakt, iż osoby takie najlepiej znają szczegóły związane z realizowanym programem. O ile argument ten może przekonywać np. przy szacowaniu efektów społeczno-gospodarczych programu, o tyle traci rację bytu, gdy przedmiotem oceny jest na przykład system zarządzania programem. Ze względu na partnerski charakter oceny (ewaluacji), osoby zaangażowane we wdrażanie programu mogą (a nawet powinny) brać czynny udział w przygotowaniu ewaluacji (zakresu zadań), bieżącej współpracy z ekspertami, a w końcowej fazie, w odpowiednim wykorzystaniu wyników oceny (ewaluacji).

W trakcie przeprowadzenia oceny (ewaluacji) członkowie zespołu ewaluacyjnego mogą być poddawani różnym naciskom ze strony instytucji i osób zaangażowanych w

realizacji programu. Niezależność ekspertów przejawia się tym, iż w wyniku interakcji z członkami zespołów wdrażających program zachowują oni bezstronność opinii i sądów, które to opinie i sady wynikają tylko i wyłącznie z obiektywnej analizy faktów i obserwacji poczynionych w trakcie procesu ewaluacyjnego. Warto zaznaczyć, iż wiele czynników wpływa na to, że nie zawsze udaje się zespołowi ewaluacyjnemu zachować pełną niezależność. Przykładowo, wizja utraty przyszłych kontraktów przez ewaluatora, związana z konfliktową sytuacją, która wynika z odmiennej oceny programu przez ekspertów (ocena negatywna) i zamawiającego (ocena pozytywna), może skłonić ewaluatorów do przyjęcia stanowiska zamawiającego, niekoniecznie odpowiadającego rzeczywistości.

Praktyka niektórych państw pokazuje, iż ocena (ewaluacja) nie musi być zlecona instytucjom zewnętrznym, lecz może być także prowadzona przez specjalnie powoływane w tym celu jednostki działające w strukturach administracyjnych. Niezależność ocen dokonywanych przez takie zespoły jest zapewniana poprzez takie usytuowanie tych jednostek w strukturze administracyjnej, które gwarantuje brak podległości w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację programów będących przedmiotem oceny (ewaluacji).

Za powoływaniem specjalnych jednostek ewaluacyjnych w ramach administracji przemawia niewątpliwie znajomość realiów pracy administracji przez pracowników takich jednostek, większa znajomość innych programów realizowanych w sektorze publicznym, wiedza na temat zasad przygotowania i realizacji oceny (ewaluacji). Można sobie także wyobrazić, iż osoby zatrudnione w takiej jednostce są znacznie bardziej zainteresowane wdrożeniem i monitorowaniem rekomendacji przedstawionych w raporcie ewaluacyjnym niż eksperci zewnętrzeni, których związek z programem kończy się faktycznie w momencie zaakceptowania raportu ewaluacyjnego. Poza tym wiedza zgromadzona przez wewnętrznych ewaluatorów w trakcie przygotowania i realizacji oceny (ewaluacji) pozostaje w ramach organizacji, a nie odchodzi wraz z ekspertami wynajmowanymi na rynku. Minusem wewnętrznych jednostek ewaluacyjnych jest to, iż pracownicy tych jednostek w znacznie większym stopniu niż eksperci zewnętrzeni są poddawani naciskom ze strony tych jednostek organizacyjnych, które są zainteresowane pozytywnym wynikiem oceny (ewaluacji). Istnieje również realne niebezpieczeństwo popadania przez jednostki wewnętrzne w pewien schematyzm prowadzenia oceny (ewaluacji).

Ocena (ewaluacja) to analizy dostępnych dokumentów, rozmowy z osobami uczestniczącymi we wdrażaniu programu, prowadzenie badań przy wykorzystaniu

określonych metod (patrz: rozdział 6.4). Efektem końcowym tych prac winien być raport zawierający odpowiedzi na pytania ewaluacyjne sformułowane w zakresie zadań (raport końcowy) lub raport dokumentujący wybrane elementy zadania ewaluacyjnego (raporty wstępne, raporty okresowe). Zakres zadań musi zatem precyzować typ i strukturę raportów, jakie mają zostać przedstawione przez grupę ewaluacyjną oraz zawierać opis rozwiązań w zakresie zatwierdzania tych raportów przez zamawiającego. Ważne jest określenie terminów rozpoczęcia/ zakończenia poszczególnych etapów oceny, w tym terminów przekazania poszczególnych typów raportów (np. raportu wstępnego, projektu raportu końcowego, raportu końcowego) przez zespół realizujący projekt ewaluacyjny. Jest to szczególnie istotne w przypadku programów, które mają z góry określone terminy na przygotowanie ewaluacji (np. ocena (ewaluacja) w połowie okresu programowania dla programów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych).

Jak już o tym wspomniano powyżej, w zakresie zadań określa się strukturę raportu ewaluacyjnego. Raport stanowi *clou* całego procesu ewaluacyjnego; w tym właśnie dokumencie przedstawione zostają efekty pracy zespołu odpowiedzialnego za przeprowadzenie oceny (ewaluacji). Wymaga to od członków grupy sterującej starannego określenia struktury tego raportu. Warto jednakże w tym miejscu zauważyć, iż w niektórych przypadkach nie jest wymagane przygotowanie raportu – wyniki oceny (ewaluacji) są przedstawiane zamawiającemu w trakcie spotkania podsumowującego wykonanie zadania.

Standardowy, końcowy raport z wykonania zadania ewaluacyjnego składa się ze streszczenia, zasadniczej części raportu, wniosków oraz rekomendacji. Zazwyczaj do raportu dołącza się kilka aneksów.

Na początku raportu ewaluacyjnego zamieszczone jest streszczenie, w którym w skondensowany sposób przedstawia się między innymi cele oceny (ewaluacji), zastosowane metody badawcze, główne wnioski oraz rekomendacje wynikające z przeprowadzonej oceny programu. Dzięki streszczeniu (zwyczajowo streszczenie nie powinno przekraczać 5 stron) czytelnik ma możliwość zapoznania się już na początku lektury z najważniejszymi elementami przeprowadzonego zadania ewaluacyjnego. Jest to szczególnie istotne w przypadku decydentów, którzy rzadko mogą pozwolić sobie na wnikliwe zapoznanie się z treścią raportów.

Szczegóły oceny (ewaluacji) przedstawione są w zasadniczej części raportu. Winna ją rozpocząć informacja na temat ocenianego programu, w tym opis zadań jakie zostały postawione przed zespołem ewaluacyjnym. Opisane zostają metody wykorzystane przez

ekspertów przy realizacji oceny (ewaluacji) oraz wybrane informacje zebrane przez ewaluatorów w trakcie wykonywania zadania. Informacje te zostają zinterpretowane przez zespół ewaluacyjny, a wyniki prac analitycznych w postaci odpowiedzi na pytania ewaluacyjne są przedstawiane w kolejnych podrozdziałach zasadniczej części raportu.

Raport ewaluacyjny zamykają wnioski oraz rekomendacje. Biorąc pod uwagę jeden z celów oceny (ewaluacji) – wykorzystanie jej wyników przy podejmowaniu decyzji - jest to część niezmiernie istotna. W zależności od struktury raportu opisanej w zakresie zadań, wnioski i rekomendacje mogą stanowić osobne rozdziały raportu. W praktyce często zdarza się także, iż kolejnym wnioskom prezentowanym przez ewaluatorów odpowiadają konkretne rekomendacje.

Do raportu zazwyczaj dołączane są aneksy. Mogą w nich znaleźć się dane statystyczne związane z ocenianym programem, wybrane dane z systemu monitoringu, szczegółowe informacje dotyczące zastosowanych metod badawczych lub wyników badań, nazwiska osób, z którymi członkowie zespołu ewaluacyjnego przeprowadzili wywiady, literatura wykorzystana przy realizacji zadania, zakres zadań, który był podstawą do wykonania oceny (ewaluacji), raporty cząstkowe (np. studia przypadków) itp. Zamawiający ma możliwość określenia innych aneksów, które wykonawca winien dołączyć do raportu ewaluacyjnego.

Podobnie jak w każdym zakresie zadań dla projektów finansowanych ze środków publicznych i podlegających procedurom przetargowym, również w zakresach zadań dla przeprowadzenia oceny (ewaluacji) winny znaleźć się klauzule prezentujące rozwiązania administracyjne typowe dla obowiązujących w danym kraju procedur związanych z dokonywaniem zamówień publicznych.

W zakresie zadań można także przedstawić budżet, jaki zamawiający zamierza przeznaczyć na wykonanie oceny (ewaluacji). Koszt przeprowadzenia oceny (ewaluacji) warunkuje po pierwsze wielkość ocenianego programu, po drugie charakter programu, po trzecie zaś, zakres zadań dla oceny (ewaluacji), a zwłaszcza pytania ewaluacyjne i związane z nimi metody badawcze.

Im program jest bardziej innowacyjny, tzn. zawiera działania, które do tej pory nie były realizowane w danym sektorze lub regionie, tym relatywny koszt wykonania oceny (ewaluacji) wzrasta. W literaturze podaje się przykład jednego z innowacyjnych programów w zakresie szkoleń, który był realizowany w Stanach Zjednoczonych. Ponieważ dla

decydentów niezmiernie istotne było kompleksowe ocenienie efektów tego programu, na jego ocenie (ewaluacje) przeznaczono środki w wysokości 50% budżetu ewaluowanego programu.

Koszt wykonania oceny zależy także od pytań, jakie grupa sterująca określi w zakresie zadań. Odpowiadając na te pytania zespół ewaluacyjny musi zastosować określone metody badawcze. Jeśli dla wypełnienia zadań określonych przez zamawiającego niezbędne okaże się zastosowanie kosztownych metod badawczych (np. modeli makroekonomicznych) lub dla wykonania zadania potrzebne jest znaczne zaangażowanie zespołu ludzkiego (np. duża ilość spotkań z partnerami zaangażowanymi w proces wdrażania programu), w proporcjonalny sposób rosną koszty związane z przeprowadzeniem oceny (ewaluacji).

6.3. Wybór wykonawcy

Jeżeli ocenę (ewaluację) programu zamawiają podmioty z sektora publicznego, kolejnym etapem procedury ewaluacyjnej jest wybór wykonawcy przy zastosowaniu obowiązujących w danym kraju procedur zamówień publicznych. Zasadniczą kwestią, jaką zamawiający musi rozstrzygnąć w tej fazie, jest sformułowanie odpowiednich kryteriów oceny ofert przedkładanych przez potencjalnych wykonawców. Czy większą wagę należy położyć na kryterium oferowanej ceny za wykonanie zadania? Być może najważniejszym kryterium winien być profil ekspertów zaproponowanych do realizacji zadania? Czy na pierwszym miejscu należy może postawić doświadczenie oferenta? A co z metodologią wykonania ewaluacji proponowaną przez oferenta? Znaczenie poszczególnych kryteriów przy ocenie i wyborze wykonawcy powinna określić grupa sterująca w oparciu o bardzo szczegółową analizę takich czynników jak budżet przeznaczony na ocenę programu, cele oceny (ewaluacji), proponowane pytania ewaluacyjne czy też przyszłe wykorzystanie raportu ewaluacyjnego. Z doświadczeń Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego wynika, iż w chwili obecnej, przy stosunkowo niewielkiej dostępności usług ewaluacyjnych na rynku, kryterium ceny nie może być podstawowym kryterium wyboru wykonawcy. Liczy się przede wszystkim doświadczenie wykonawcy oraz proponowana metodologia przeprowadzenia oceny (ewaluacji).

Przy realizacji zadania związanego z oceną programu lub projektu, wykonawcy winni przestrzegać pewnych uniwersalnych **standardów zawodowych**, mających zastosowanie do każdej formy oceny (ewaluacji). Do tej pory jedyną próbę skodyfikowania zasad, jakimi powinny się kierować osoby przeprowadzające ocenę (ewaluację), dokonało Amerykańskie Stowarzyszenie Ewaluacyjne. W pięciu punktach określono podstawowe kryteria, jakimi muszą charakteryzować się osoby zajmujące się zawodowo przeprowadzaniem oceny

(ewaluacji). Kryteria te są blisko powiązane ze sobą, a w niektórych przypadkach nawet pokrywają się. Są to:

1. **Systematyczność** prowadzonych badań – ocena (ewaluacja) oznacza proces pozyskiwania informacji na temat ocenianego programu czy projektu, umiejętne analizowanie tych informacji, a w ostateczności formułowanie wniosków w kontekście wcześniej zdefiniowanych pytań ewaluacyjnych. Dla prawidłowości wyników procesu ewaluacyjnego niezbędne jest stosowanie przez ewaluatora na każdym etapie właściwych, dostosowanych do specyfiki programu (projektu) metod badawczych. W oczywisty sposób wiąże się to z kolejnym standardem zawodowym – kompetencją ewaluatorów.
2. **Kompetencja** – ocena (ewaluacja) to dziedzina eklektyczna, korzystająca z dorobku wielu nauk: społecznych, ekonomicznych, geograficznych itp. Profesjonalny ewaluator winien zatem posiadać odpowiednie kwalifikacje, pozwalające mu na realizację zadań zdefiniowanych w specyfikacji zamówienia. Jednocześnie osoba zajmująca się oceną (ewaluacją) nie powinna podejmować się wykonywania zadań, przekraczających jej możliwości realizacyjne. Jeśli mimo to dana osoba musi podjąć się wykonania danego zadania ewaluacyjnego, winna ona wskazać zamawiającemu ograniczenia związane z niedostatecznymi kompetencjami (i w tym miejscu można już mówić o kryterium uczciwości zawodowej opisanej w kolejnym punkcie).

Biorąc pod uwagę specyficzny charakter pracy ewaluacyjnej, jak również zmiany zachodzące w metodologii wykorzystywanej przy ocenie programów i projektów, od profesjonalnego ewaluatora wymaga się także systematycznego podwyższania kwalifikacji zawodowych. W krajach, w których ocena (ewaluacja) stała się integralną częścią procesu zarządzania sprawami publicznymi, przyszli ewaluatorzy mają możliwość kształcenia się na studiach poświęconych wyłącznie ocenie (ewaluacji). W tym kontekście możliwości kształcenia na interdyscyplinarnych studiach ewaluacyjnych w Polsce są nadzwyczaj skromne – w bieżącym roku na Wydziale Socjologii i Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego otwarto roczne studia podyplomowe w zakresie ewaluacji, przeznaczone przede wszystkim dla osób związanych z oświatą. I jest to niestety w chwili obecnej jedyna oferta dostępna na polskim rynku dla osób zainteresowanych pogłębianiem wiedzy na temat oceny (ewaluacji).

3. **Uczciwość** – kryterium to można interpretować na wiele sposobów w zależności od etapu procesu ewaluacyjnego. Kryterium uczciwości ma zastosowanie przy prezentacji oferty na

wykonanie oceny (ewaluacji), kalkulacji kosztów zadania, wykorzystywaniu metod ewaluacyjnych, przedstawianiu wyników zadania ewaluacyjnego itp.

4. **Szacunek dla ludzi** – w zależności od specyfiki kraju, jak również programu podlegającego ocenie, od ewaluatorów wymaga się przestrzegania prawnych i zwyczajowych norm związanych z ochroną dóbr osób uczestniczących w procesie ewaluacyjnym (np. ochrona danych osobowych). Poza tym ewaluatorzy winni posiadać odpowiednie cechy osobowe, ułatwiające współpracę z osobami biorącymi udział w procesie oceny (ewaluacji). Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy jej wyniki okazują się niepomysłne dla określonej grupy osób uczestniczących w realizacji programu lub projektu podlegającego ocenie (ewaluacji). Ewaluator powinien zatem posiadać umiejętność odpowiedniego, dostosowanego do odbiorcy formułowania wniosków i ich przekazywania zainteresowanym wraz z pełnym uzasadnieniem.
5. **Odpowiedzialność za dobro ogólne i publiczne** – przy realizacji zadania ewaluacyjnego, ewaluatorzy muszą na pierwszym miejscu stawiać szeroko rozumiany interes publiczny. Dopiero w dalszej kolejności osoby dokonujące oceny (ewaluacji) winny brać pod uwagę zróżnicowanie interesów podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zainteresowanych ewaluacją. Wyniki ewaluacji winny być zatem dostosowane do potrzeb tych podmiotów, oczywiście w ramach zakresu zadań dla danej ewaluacji i zapisanych w nim celów oraz beneficjentów oceny, jak również w szerszej perspektywie dobra publicznego. Szczególnie istotne są relacje, jakie wytwarzają się pomiędzy ewaluatorem a zamawiającym. Często się zdarza, że interesy zamawiającego, który najczęściej zainteresowany jest pozytywnymi wynikami oceny (ewaluacji), stoją w sprzeczności z wnioskami przedstawionymi przez ewaluatorów. Pojawiające się w związku z tym problemy muszą być rozwiązywane w świetle szerszych celów, związanych z interesem publicznym.

6.4. Przeprowadzenie oceny (ewaluacji)

Po wyborze wykonawcy i podpisaniu stosownej umowy pomiędzy przedstawicielami zamawiającego i wykonawcy, rozpoczyna się etap, w którym na pierwszy plan wysuwa się zespół ewaluacyjny – realizacja zadania ewaluacyjnego zgodnie ze specyfikacją przedstawioną w zakresie zadań. Zadaniem grupy sterującej na tym etapie jest nadzorowanie i monitorowanie prac realizowanych przez wykonawcę. Jeśli grupa sterująca jest faktycznie zainteresowana procesem i wynikiem oceny (ewaluacji), bierze ona czynny udział w poszczególnych etapach realizacji zadania ewaluacyjnego. Praktyka pokazuje, że im większe

zainteresowanie i zaangażowanie zamawiającego (grupy sterującej) w proces ewaluacyjny, tym lepsze są jej wyniki: zarówno jeśli chodzi o wypełnienie zadań zapisanych w specyfikacji przetargowej, jak również wykorzystanie rezultatów oceny (ewaluacji) przy wdrażaniu kolejnych programów o charakterze podobnym do programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji). Praktycy ewaluacji zauważyli także, iż im lepiej zamawiający (członkowie grupy sterującej) rozumieją sam proces ewaluacyjny, w tym zastosowane metody oceny (ewaluacji), tym bardziej identyfikują się z jej wynikami.

Nadzór i monitoring może przybierać różnorodne formy – stałych lub odbywanych na zasadzie ad hoc spotkań z wykonawcami, okresowych raportów z realizacji zadania opracowywanych przez członków zespołu ewaluacyjnego itp. Grupa sterująca może także pozostawić wykonawcy wolną rękę przy realizacji projektu (oczywiście w granicach określonych przez zakres zadań oraz ofertę wykonawcy) aż do momentu przesłania wstępnej wersji raportu ewaluacyjnego, który zostanie oceniony przez członków grupy sterującej. Wówczas członkowie grupy sterującej mogą przedstawić uwagi odnoszące się do prac wykonanych do tej pory przez zespół ewaluacyjny. Opinie przedstawione na tym etapie stanowią wskazówki dla wykonawcy przy opracowywaniu końcowej wersji raportu ewaluacyjnego. Warto jednak zauważyć, iż taki sposób podejścia do monitorowania (a właściwie jego braku) pracy zespołu ewaluacyjnego niesie ryzyko zbyt późnego (na etapie przedłożenia przez wykonawców wstępnego raportu końcowego) wykrycia ewentualnych nieprawidłowości związanych z wykonaniem zadania ewaluacyjnego. Ze względów budżetowych nie będzie prawdopodobnie w takiej sytuacji możliwości wprowadzenia niezbędnych poprawek. Poza tym, jak już to zostało wspomniane, bieżąca współpraca z zespołem ewaluacyjnym pozwala członkom grupy sterującej poznać i zrozumieć zasady prowadzenia oceny programu lub projektu, co z kolei znajduje przełożenie na zdolność zamawiającego do odbioru zadania ewaluacyjnego od wykonawcy.

Sam proces ewaluacyjny nie jest jednolity. Prace zespołu ewaluacyjnego można podzielić na cztery etapy:

- A. **Strukturyzacja** – etap ten nie zawsze występuje przy realizacji zadania ewaluacyjnego. Jeśli cele oceny (ewaluacji) są zdefiniowane w precyzyjny i jednoznaczny sposób, członkowie zespołu ewaluacyjnego mogą od razu przystąpić do drugiego etapu realizacji oceny – obserwacji. Jeśli jednak zakres zadań jest niejasny lub pewne kwestie związane z ocenianym programem wymagają sprecyzowania, w początkowej fazie realizacji zadania ewaluacyjnego, konieczne jest między innymi określenie (ewaluacja *ex-ante*) lub

przywrócenie logicznej struktury ocenianego programu. Innymi słowy, ewaluatorzy muszą poznać szczegóły związane z programem, który będą oceniali. Oprócz tego na tym etapie dokonuje się także identyfikacji wskaźników, jakie będą wykorzystywane w trakcie oceny (ewaluacji) przy udzielaniu odpowiedzi na pytania ewaluacyjne.

- B. **Obserwacja** – na etapie tym dokonuje się określenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego badań (np. z jakimi osobami należy przeprowadzić wywiad i na jaki temat) i na tej podstawie przystępuje do zbierania danych i faktów związanych z ocenianym programem. W praktyce ewaluacyjnej mówi się o danych pierwotnych (zebranych w trakcie realizacji zadania przez zespół ewaluacyjny) oraz danych wtórnych (danych już istniejących w momencie podejmowania wykonywania oceny, np. danych z systemu monitorowania)
- C. **Analiza** – po zebraniu odpowiednich danych zespół ewaluacyjny wykorzystuje odpowiednie techniki w celu interpretacji danych, ich porównania oraz szacowania efektów programu.
- D. **Ocenianie** (ang. judgement) – w ostatnim etapie ewaluacji dokonuje się oceny efektów programu w stosunku do określonych kryteriów (pytań ewaluacyjnych) oraz formułuje się syntetyczne wnioski i rekomendacje. Na tym etapie procesu ewaluacyjnego eksperci winni stwierdzić faktyczną jakość ocenianego programu. W fazie oceniania określa się przykładowo, czy stworzona w ramach ocenianego programu liczba miejsc pracy należy uznać za sukces programu czy też biorąc pod uwagę różne czynniki, mogła być ona znacznie wyższa.

W każdej z przedstawionej powyżej kolejnych faz oceny (ewaluacji) możliwe jest zastosowanie różnych metod ewaluacyjnych. Dobór metody zależy nie tylko od etapu procesu ewaluacyjnego, ale także od rodzaju oceny (ex-ante, w połowie okresu programowania, ex-post; ocena tematyczna; ocena szczegółowa). Wybór i zastosowanie danego narzędzia ewaluacyjnego wymaga także znajomości przedmiotu badania, dostępności określonych danych, wielkości budżetu przeznaczanego na realizację zadania ewaluacyjnego, cech programu podlegającego ocenie (ewaluacji). Poniżej przedstawione zostaną niektóre z metod stosowanych przez ekspertów w poszczególnych fazach oceny (ewaluacji). Ze względów praktycznych wskazane zostało także zastosowanie każdej z tych metod w zależności od zakresu oceny (ewaluacji) oraz terminu jej przeprowadzenia w stosunku do ocenianego programu.

6.4.1. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie strukturyzacji

6.4.1.1. Analiza SWOT

Jak już to zostało wspomniane, analiza SWOT jest jedyną metodą ewaluacyjną, której stosowanie jest zalecane w rozporządzeniach i dokumentach roboczych związanych z oceną (ewaluacją) programów w obecnym okresie realizacji funduszy strukturalnych 2000-2006. Zgodnie z rozporządzeniem 1260/99 oraz dokumentem roboczym nr 2 analiza SWOT winna być wykorzystana przy prowadzeniu oceny (ewaluacji) ex-ante programów strukturalnych – planów rozwoju, jednolitych dokumentów programowych, programów operacyjnych i uzupełnień programów operacyjnych. SWOT jest zatem instrumentem służącym przede wszystkim do prowadzenia oceny (ewaluacji) globalnej.

Metoda jest stosunkowo dobrze znana w Polsce – była ona powszechnie wykorzystywana przy opracowaniu regionalnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wojewódzkich programów operacyjnych dla kontraktów wojewódzkich oraz programu Phare – Spójność Gospodarcza i Społeczna.

Nazwa metody jest akronimem pochodzącym od angielskich słów: **S**trength (silna strona), **W**eakness (słaba strona), **O**pportunity (szansa) oraz **T**hreat (zagrożenie). Głównym celem metody w przypadku programów o charakterze społeczno-gospodarczym jest diagnoza czynników wpływających na rozwój danego państwa (regionu) lub sektora i na tej podstawie opracowanie strategii najkorzystniejszej z punktu widzenia przyszłego rozwoju. Diagnoza ta dotyczy zarówno czynników pozytywnych (silnych stron), jak również czynników negatywnych (słabe strony). Silne i słabe strony danego regionu lub sektora zostają skonfrontowane z czynnikami zewnętrznymi, pozostającymi poza kontrolą władz odpowiedzialnych za realizację programu, które w pozytywny (szanse) lub negatywny sposób (zagrożenia) mogą wpływać na rozwój regionu lub sektora. Diagnoza sytuacji stanowi punkt wyjścia do opracowania instrumentów, które zostaną wykorzystane przy wdrażaniu pomocy. W zależności od przyjętej filozofii działania, instrumenty te na pierwszym planie mogą stawiać wykorzystywanie zidentyfikowanych szans i wzmocnienie silnych stron regionu (sektora) albo ukierunkowane będą na likwidowanie zdiagnozowanych słabych stron i minimalizowanie zagrożeń.

Wyniki analizy są najczęściej przedstawiane w formie tabeli, gdzie w kolejnych punktach opisane zostają słabe i mocne strony regionu (sektora), jak również szanse i zagrożenia dla jego rozwoju (patrz rysunek 1). Analiza SWOT w takiej formie jest

uzupełnieniem opisu aktualnej sytuacji w danym regionie lub sektorze oraz związanych z nim danych statystycznych. Dużą zaletą tej metody jest przede wszystkim syntetyczne ujmowanie głównych czynników warunkujących rozwój regionu.

Wykres 3 Przykładowa analiza SWOT

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – Wysoki poziom wykształcenia mieszkańców – Dobrze rozwinięta sieć komunikacyjna – Silny sektor małych i średnich przedsiębiorstw – 	<ul style="list-style-type: none"> – Wysoka stopa bezrobocia – Duże zaniedbania w zakresie infrastruktury ochrony środowiska – Mała ilość dużych firm –
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – Zainteresowanie inwestorów regionem – Korzystne dla regionu zmiany podatkowe – 	<ul style="list-style-type: none"> – Nieuwzględnienie regionu w programie budowy autostrad – Wysokie oprocentowanie kredytów inwestycyjnych –

Analiza SWOT jest wykorzystywana na etapie oceny (ewaluacji) ex-ante do zweryfikowania odpowiedniości strategii oraz kierunków działań opisanych w dokumentach programowych. Ewaluatorzy, posiadając szczegółową wiedzę na temat wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju danego regionu lub sektora i konfrontując tę wiedzę z przykładami rzeczywistych efektów podobnych programów realizowanych w przeszłości (w tym także w regionie lub sektorze, którego dotyczy ocena (ewaluacja)), są w stanie przedstawić opinie na temat stosowności rozwiązań przyjętych w dokumentach programowych przez instytucje programujące.

Analiza SWOT może być także pomocna na etapie oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania lub oceny (ewaluacji) końcowej przy badaniu stosowności strategii w kontekście aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz przy określaniu zmian sytuacji społeczno-gospodarczej regionu lub sektora.

Istnieje wiele zagadnień, które winny zostać uwzględnione w analizie SWOT prowadzonej dla zintegrowanych programów o charakterze społeczno-gospodarczym. Zaliczyć do nich można między innymi kwestie związane z rynkiem pracy (zatrudnienie i bezrobocie), produktywność, inwestycje, zmiany strukturalne (analizy sektorowe, zwłaszcza

sektora usług), małe i średnie przedsiębiorstwa, rozwój technologiczny, badania i innowacje, handel zagraniczny, telekomunikacje/społeczeństwo informacyjne, infrastruktura transportowa, turystyka, środowisko, kultura, równe szanse kobiet i mężczyzn itp. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dla programów strukturalnych, wymienione powyżej elementy są podstawą rozwoju i konkurencyjności regionu oraz warunków tworzenia miejsc pracy. Warto jednocześnie podkreślić, iż treść analizy SWOT w dużej części jest uwarunkowana specyfiką regionu (sektora) i problemami, które w nim występują, pytaniami ewaluacyjnymi zawartymi w zakresie zadań dla zespołu ewaluacyjnego oraz celem prowadzenia oceny (ewaluacji).

6.4.1.2. Matryca logiczna

Ze względu na powszechne wykorzystywanie tej techniki w projektach finansowanych ze środków Phare, jest to prawdopodobnie najbardziej popularna metoda ewaluacyjna stosowana w Polsce. Matryca logiczna (ang. logical framework matrix) wykorzystywana jest przede wszystkim do oceny (ewaluacji) *ex-ante* projektów. Może być również stosowana w fazie oceny (ewaluacji) końcowej do przedstawiania zakładanych efektów projektów, zwłaszcza jeśli były one niezbyt dobrze opisane na etapie opracowywania projektu. Metoda matrycy logicznej może być również z powodzeniem stosowana do oceny programów, przy czym zaleca się jej wykorzystywanie do programów homogenicznych, jednorodnych, o niewielkiej, skoncentrowanej liczbie celów. Matryca jest bowiem instrumentem wykorzystywanym przede wszystkim do oceny (ewaluacji) szczegółowej.

Metoda matrycy logicznej opiera się na identyfikacji oczekiwanych efektów projektu (programu) na poziomie produktu, rezultatu, oddziaływania szczegółowego oraz oddziaływania szerszego i przyporządkowaniu każdemu z tych poziomów wskaźników osiągnięć, dokumentów weryfikujących te wskaźniki oraz założeń warunkujących osiągnięcie celów. Efekty są możliwe do osiągnięcia dzięki zaangażowaniu odpowiednich środków (wkładu), przede wszystkim finansowych. Wkład pozwala na uzyskanie produktów oraz rezultatów. Te z kolei w dłuższej perspektywie czasowej warunkują powstanie oddziaływania.

Wkład (ang. input): oznacza zasoby zaangażowane przez beneficjenta w trakcie wdrażania danego programu lub projektu. Chociaż najczęściej wkład odnosi się do środków finansowych, obejmuje on również zasoby ludzkie, materialne czy też organizacyjne, wykorzystywane na kolejnych etapach wdrażania. Większość wskaźników wkładu można skwantyfikować w ramach systemu monitoringu.

Produkt (ang. output): oznacza konkretne przedsięwzięcia zrealizowane w ramach danego programu lub projektu. Przez produkt należy rozumieć wszystkie rzeczy materialne i usługi, które otrzymuje beneficjent w trakcie realizacji programu lub projektu ze środków finansowych przeznaczonych na dany program lub projekt, przy wykorzystaniu zasobów ludzkich, materialnych i organizacyjnych. Produkty mierzone są w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, ilość MSP, które uzyskały pomoc doradcza, ilość przeprowadzonych szkoleń).

Rezultat (ang. result): oznacza bezpośrednie i natychmiastowe efekty programu lub projektu. Rezultat dostarcza informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia programu lub projektu u bezpośrednich beneficjentów pomocy, bezpośrednio po przekazaniu tej pomocy. Wskaźniki rezultatu mogą przybierać formę wskaźników fizycznych (skrócenie czasu podróży, zmniejszenie zanieczyszczeń przedostających się do środowiska, liczba nowych stanowisk pracy, liczba przeszkolonych osób) lub finansowych (wielkość zainwestowanego kapitału prywatnego, zmniejszenie kosztów transportu, obniżenie cen połączeń telefonicznych itp.)

Oddziaływanie (ang. impact): odnosi się do konsekwencji danego programu lub projektu, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów. Pomiar oddziaływania odbywa się na dwóch poziomach: bezpośrednich beneficjentów pomocy (oddziaływanie na poziomie celu szczegółowego) oraz osób i organizacji pozostających poza bezpośrednim oddziaływaniem pomocy (oddziaływanie na poziomie celu szerszego). W pierwszym przypadku dokonuje się pomiarów oddziaływania zadania w miejscu jego realizacji, w jakimś czasie po jego zakończeniu. Przykładami wskaźników mogą być np. wielkość natężenia ruchu na drodze w rok po oddaniu jej do użytku, ilość nowych miejsc pracy stworzonych 12 miesięcy po zakończeniu programu wsparcia MSP w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia, liczba uczestników szkoleń dla bezrobotnych, którzy znaleźli zatrudnienie w jakimś czasie po zakończeniu programu.

Zgodnie z nazwą metody, do prezentacji efektów projektu wykorzystuje się matrycę. W wierszach matrycy przedstawia się kolejne poziomy oczekiwanych efektów projektu, natomiast w kolejnych kolumnach podaje się odpowiednio: skwantyfikowane w miarę możliwości wartości efektów, nazwy dokumentów pozwalających na weryfikację skwantyfikowanych efektów oraz założenia, które należy przyjąć na poszczególnych poziomach efektów. Metoda jest skonstruowana w taki sposób, iż oczekiwane efekty projektu na danym poziomie wraz z przyjętymi założeniami pozwalają na osiągnięcie efektów na

poziomie wyższym. W ten sposób uzyskuje się logiczne powiązanie pomiędzy poszczególnymi poziomami celów. Najlepiej zasadę tę przedstawia poniższy wykres.

Wykres 4 Matryca logiczna

Cel	Wskaźniki osiągnięć	Zróżdła informacji	Założenia
Cel szerszy			
Cel szczegółowy			
Rezultaty			
Produkty			
Wkład (finansowy, ludzki)			

Strzałki na rysunku pokazują sposób czytania matrycy. Dysponując odpowiednim wkładem na realizację programu lub projektu, należy poczynić założenia, które trzeba uwzględnić przy szacowaniu zakładanych w ramach programu lub projektu produktów. Produkty te będą posiadać określone wartości (najlepiej skwantyfikowane), które będą mogły zostać zweryfikowane w dokumentach opisanych w kolejnej kolumnie, zatytułowanej źródła informacji. Czynniki stosowne założenia można następnie określić oczekiwane rezultaty projektu. Wypełniając w ten sposób kolejne elementy matrycy można w precyzyjny sposób przedstawić logikę projektu (programu) – od zasobów zaangażowanych we wdrażanie danego projektu do celów szerszych, do których osiągnięcia przyczyni się realizacja między innymi projektu będącego przedmiotem ewaluacji.

Metoda zbliżona do matrycy logicznej jest logiczny diagram oddziaływań. Wykorzystuje się go do przedstawiania celów (zwłaszcza oddziaływań) programów lub projektów o bardziej niejednorodnym, heterogenicznym charakterze. W przeciwieństwie do matrycy logicznej, w metodzie tej nie uwzględnia się ani źródeł informacji ani założeń warunkujących osiągnięcie celów.

6.4.1.3. Metaplan

Dwie ostatnie metody przedstawione w rozdziale poświęconym narzędziom wykorzystywanym na etapie strukturyzacji zadania ewaluacyjnego wyróżniają znaczący udział partnerów przy ich stosowaniu. Warto podkreślić jest również fakt, iż metody te mogą być z powodzeniem wykorzystywane przy opracowywaniu oceny (ewaluacji) złożonych

programów społeczno-gospodarczych, takich jak programy wdrażane w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej.

Pierwsza z tych metod jest metaplan. Stosowanie metody wymaga znakomicie przygotowanego moderatora, który potrafi w odpowiedni sposób poprowadzić spotkanie z zaproszonymi gośćmi. Są nimi najczęściej osoby zaangażowane w przygotowanie lub realizację danego programu.

Moderator zadaje uczestnikom spotkania wcześniej przygotowane pytania i umiejętnie kierując dyskusją stara się uzyskać od zaproszonych gości ich opinie na poruszane kwestie. Odpowiedzi na pytania zadawane przez moderatora winny być zapisywane przez uczestników na specjalnie w tym celu przygotowanych kartkach i wieszane na widocznej przez wszystkich tablicy. Każdy z uczestników ma możliwość przedstawienia dowolnej liczby odpowiedzi na pytania. Obowiązuje zasada, iż na jednej kartce przedstawia się jedną odpowiedź. Moderator stara się grupować w bloki kartki z podobnymi odpowiedziami. W tworzeniu tych grup (bloków) czynny udział winni brać uczestnicy.

Kiedy na tablicy stworzona zostaje ostateczna struktura takich grup odpowiedzi, moderator prosi uczestników o propozycje nazwania poszczególnych segmentów. Po nazwaniu każdego z segmentów, ostatnim elementem zadania jest nadanie im odpowiedniej wagi. Każdy z uczestników spotkania otrzymuje jednakową liczbę znaczników, które przykleja do wybranej przez siebie jednej lub kilku grup odpowiedzi, w zależności od swej opinii na temat istotności każdej z tych grup w odniesieniu do zadanego pytania.

Jakie są potencjalne korzyści stosowania metody? Załóżmy, iż zadaniem zespołu ewaluacyjnego, który dopiero rozpoczął proces oceny (ewaluacji) ex-ante programu jest ocenienie przyjętych priorytetów działań pod kątem ich odpowiedniości w stosunku do problemów występujących w danym regionie. Organizując dyskusje z udziałem wszystkich uczestników procesu przygotowania dokumentów i uzyskując od nich „wazon” odpowiedzi na pytania na temat najpoważniejszych problemów, z którymi boryka się dany region oraz instrumentów, które winny zostać zastosowane do zwalczania tych problemów, otrzymuje istotne wskazówki przy prowadzeniu dalszych prac związanych z oceną wstępną programu, której jednym z celów jest między innymi przedstawienie opinii na temat stosowności zaproponowanej strategii działań.

6.4.1.4. Mapa oddziaływania

Druga z metod opartych na szerokim udziale partnerów, stosowana w fazie strukturyzacji oceny (ewaluacji) jest metoda, która w literaturze anglojęzycznej nosi nazwę „*concept mapping of impact*” (w języku polskim sens metody odzwierciedla termin „mapa oddziaływania”). Szczególnie przydatna jest do określania oczekiwanych efektów długoterminowych danego programu. Użyteczność metody odnosi się zwłaszcza do oceny (ewaluacji) *ex-ante*. Stosowanie mapy oddziaływania przy realizacji oceny (ewaluacji) końcowej jest zalecane, gdy zakładane efekty programu zostały w niedostateczny sposób opisane w dokumentach programowych i istnieje konieczność odtworzenia potencjalnych efektów programu. *Concept mapping of impact* jest przede wszystkim wykorzystywane przy ocenie (ewaluacji) globalnej.

Podobnie jak w przypadku metaplanu, do udziału w tym etapie oceny (ewaluacji) zaprasza się grupę osób zaangażowanych w przygotowanie lub realizację programu. W przeciwieństwie do metaplanu, która to metoda można zastosować w trakcie jednej sesji, mapa oddziaływania wymaga odbycia kilku spotkań.

W trakcie pierwszej sesji identyfikuje się potencjalne efekty programu. Zaproszeni uczestnicy sesji wypisują oczekiwane efekty programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji). Jednocześnie ewaluatorzy identyfikują wszystkie efekty programu, które zostały zapisane w dokumentach programowych. Jeśli badany program ma charakter zintegrowany i dotyczy różnorodnych obszarów interwencji, najczęściej otrzymuje się znaczną liczbę potencjalnych efektów.

Na kolejnym spotkaniu zaproszeni przedstawiciele instytucji zaangażowanych w realizację programu otrzymują kompletną listę oczekiwanych efektów programu. Ich zadaniem jest teraz pogrupowanie poszczególnych efektów według bliskości wzajemnych związków (podobnie jak w przypadku metaplanu, przygotowuje się pewne bloki efektów programu o zbliżonym charakterze) i nadanie każdemu efektowi odpowiedniej wagi pod kątem jego znaczenia w osiągnięciu celów programu.

Otrzymane w ten sposób dane są następnie analizowane przez zespół ewaluacyjny przy wykorzystaniu odpowiedniego oprogramowania. W rezultacie otrzymuje się graficzne przedstawienie wyników w formie swego rodzaju mapy (stąd nazwa metody). Na mapie tej efekty, które w opinii respondentów najczęściej klasyfikowane były do tej samej kategorii efektów stanowią wyspy - bloki efektów. Inne efekty, również grupowane w bloki, w zależności od ilości wspólnych wskazań z efektami z danej grupy są umiejscawiane w jej

poblizu (wieksza ilosc wskazan, a zatem wieksze zwiazki pomiedzy efektami) lub z dala od zgrupowania efektów z danej grupy (male zwiazki funkcjonalne pomiedzy efektami). Sumujac punkty przyznane przez czlonków panelu poszczególnym efektem, kazda z grup efektów otrzymuje okreslona liczbe punktów. Te z największa liczba punktów reprezentuja najwazniejsze grupy efektów programu.

Wyniki analizy sa przedmiotem kolejnego spotkania z czlonkami panelu. Wyniki te nie sa ostateczne. Mozliwe jest dokonywanie zmian pomiedzy poszczególnymi grupami efektów. Po zatwierdzeniu ostatecznego ksztaltu mapy efektów, kazdej z grup nadaje sie nazwe. W ten sposób dokonuje sie okreslenia faktycznego przedmiotu oceny (ewaluacji), wskazujac na zagadnienia, które powinny byc przedmiotem wiekszego (efekty o największej liczbie punktów) lub relatywnie mniejszego zainteresowania zespolu ewaluacyjnego na kolejnych etapach procesu oceny (ewaluacji) programu.

Metoda mapy oddziaływania pozwala zatem przedstawic oczekiwane efekty programu, okreslic wzajemne relacje wystepujace pomiedzy nimi wraz ze stopniem ich wzajemnych relacji, jak również ocenic wage poszczególnych efektów danego programu.

Ze wzgledu na kluczowa role partnerów przy stosowaniu metody metaplanu oraz mapy oddziaływania, zespol ewaluacyjny szczególna role musi poswiecic na odpowiedni dobór uczestników panelu. Pod uwage trzeba brac zwlaszcza proporcjonalny udzial poszczególnych partnerów w stosunku do ich roli w dzialaniach przewidzianych do realizacji w ramach programu. Bledy popelnione przy doborze uczestników panelu moga w znaczący sposób zniekszaltalic koncowy rezultat danej metody.

6.4.2. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie obserwacji

W fazie obserwacji realizuje sie dwa zasadnicze zadania: okreslenie zakresu przeprowadzanej obserwacji (badan) oraz zbieranie danych.

Przy okreslaniu zakresu przeprowadzanej obserwacji zespol ewaluacyjny musi brac pod uwage dwa przeciwstawne czynniki. Po pierwsze, koszty zbierania informacji. Po drugie, wiarygodnosc sadów i opinii, które zespol ewaluacyjny przedstawi w oparciu o analize zebranych danych. Poniewaz rzetelnosc wniosków ewaluacyjnych rosnie wraz z iloscia danych (wraz ze zwiekszaniem zakresu obserwacji), które zostaly przeanalizowane i prawidlowo zinterpretowane, w duzym uproszczeniu mozna zatem stwierdzic, iz wraz ze wzrostem liczby przebadanych przypadków w stosunku do ich calkowitej liczby, wzrastaja zarówno jakosc i wiarygodnosc oceny (ewaluacji), jak również koszty jej prowadzenia.

Oznacza to, iż zespół ewaluacyjny winien znaleźć złoty środek pomiędzy tymi dwoma czynnikami – próbka obserwacyjna winna być na tyle duża, aby pozwalała na przedstawienie wiarygodnych wniosków, a jednocześnie tak skonstruowana, aby koszty zebrania danych zmieściły się w całkowitym budżecie przeznaczonym na przeprowadzenie oceny (ewaluacji).

Należy w tym miejscu podkreślić znaczenie jakości opracowania zakresu zadań przez zamawiającego. Jeśli budżet zadania ewaluacyjnego został niedoszacowany w stosunku do celów oceny (ewaluacji) i proponowanych metod jej przeprowadzenia, może to odbić się na realności uzyskania wiarygodnych wyników oceny (ewaluacji). W sytuacji, gdy zespół ewaluacyjny odkrywa problemy związane z możliwością pozyskania odpowiednich danych w ramach zatwierzonego w kontrakcie z zamawiającym budżetu, konieczne może okazać się modyfikowanie warunków realizacji zadania ewaluacyjnego (np. poprzez ograniczenie zakresu zadań) lub zwiększenie środków przeznaczonych na wykonanie oceny (ewaluacji) przez zamawiającego.

Kiedy ustalony zostanie zakres prowadzonej obserwacji, zespół ewaluacyjny może przystąpić do zbierania danych, niezbędnych do udzielenia odpowiedzi na pytania ewaluacyjne, przedstawione w zakresie zadań. Metody stosowane w fazie obserwacji mają na celu przede wszystkim zebranie danych pierwotnych (ang. primary data), a więc takich, które nie istniały w momencie rozpoczęcia zadania ewaluacyjnego. Dane wtórne (ang. secondary data) zawarte w raportach ewaluacyjnych z poprzednich okresów, z systemu statystyki publicznej lub z systemu monitoringu programu znajdują się w dyspozycji zespołu ewaluacyjnego lub na jego życzenie winny zostać przekazane przez zamawiającego.

Przy pozyskiwaniu danych pierwotnych wykorzystuje się przede wszystkim metody typowe dla nauk społecznych: wywiady, kwestionariusze, zogniskowane wywiady grupowe (ang. focus groups), studia przypadków (ang. case studies). Jeśli chodzi o dane wtórne, to szczególnie istotne są informacje gromadzone w systemie monitorowania programu lub projektu.

6.4.2.1. Wywiady

Wywiady są stosowane praktycznie w każdym typie oceny (ewaluacji) i służą do pozyskiwania jakościowej informacji na temat realizowanego programu. Członkowie zespołu ewaluacyjnego przeprowadzają wywiady z osobami zaangażowanymi w przygotowanie dokumentów programowych, z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie

działan, z reprezentantami instytucji płatniczych, z beneficjentami (a nawet nie – beneficjentami!), z przedstawicielami instytucji opiniotwórczych lub związanych z obszarem badacym przedmiotem oceny (ewaluacji), lecz niezaangażowanych bezpośrednio w przygotowanie lub wdrażanie danego programu. Szczegółowa lista osób, z którymi ma zostać przeprowadzony wywiad jest opracowywana na początku fazy obserwacji.

Sam wywiad może przybierać różne formy: może to być nieformalna rozmowa z daną osobą, wywiad w części lub w pełni ustrukturyzowany (zawierający ustaloną wcześniej listę pytań do interlokutora). Dobrze skonstruowany i przeprowadzony wywiad jest niezwykle cennym instrumentem ewaluacyjnym dla programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym.

6.4.2.2. Kwestionariusze

Metoda ta obejmuje zwykle znacznie szerszy krąg adresatów niż wywiad. Kwestionariusze są wykorzystywane najczęściej jako instrument do prowadzenia oceny (ewaluacji) okresowej lub końcowej. Metoda wymaga szczególnie starannego przygotowania standardowego kwestionariusza, który winien składać się z precyzyjnych, jasno sformułowanych i jednoznacznie brzmiących pytań do ankietowanych. Pytania mają najczęściej charakter pytań zamkniętych (respondenci wybierają odpowiedzi z listy określonej przez autora kwestionariusza). Pytania otwarte, wymagające od respondentów przedstawienia w formie opisu ich opinii na dany temat są również stosowane, niemniej wymagają znacznie większego wysiłku od członków zespołu ewaluacyjnego na etapie interpretacji uzyskanych odpowiedzi.

Przy stosowaniu kwestionariuszy niezbędne jest ustalenie wielkości badanej próbki, która byłaby reprezentatywna dla całej grupy badanej przedmiotem badania. Precyzyjnego określenia wymaga także grupa docelowa badania (kto ma być badany przy wykorzystaniu kwestionariuszy).

Kwestionariusze są wysyłane do badanej grupy drogą pocztową lub elektroniczną. Możliwe jest również przeprowadzenie badania drogą telefoniczną lub przeprowadzenia badania w trakcie spotkania, na którym są obecne osoby będące podmiotem pytań. Przy badaniu za pomocą kwestionariuszy należy wziąć pod uwagę fakt, iż nie wszyscy respondenci udzielą odpowiedzi na pytania lub odpowiedzi te będą niezgodne z rzeczywistością. Warto o tym pamiętać zwłaszcza przy przeprowadzaniu badań w trakcie oceny (ewaluacji) końcowej. Beneficjenci programu nie są zbyt skłonni do zajmowania się wypełnianiem ankiet, zwłaszcza

wówczas, gdy przeprowadzana jest ona dłuższy czas po zakończeniu programu. Sposobem na redukcję tego typu zagrożeń jest zobowiązanie beneficjenta w umowie o przyznaniu pomocy do udzielenia członkom zespołu ewaluacyjnego informacji na temat realizowanego programu, jak również sprecyzowanie na etapie przyznawania grantu zakresu oraz terminu przeprowadzania oceny (ewaluacji).

Drugim zagrożeniem z jakim spotykają się ewaluatorzy w fazie oceny (ewaluacji) końcowej są nadmiernie pozytywne opinie beneficjentów na temat ocenianego programu. Beneficjenci, jak również inni ankietowani, często wykazują skłonność do nadmiernej pozytywności oceniania programu lub projektu, nawet wówczas, gdy nie byli specjalnie zadowoleni z przyznanej pomocy.

6.4.2.3. Zogniskowane wywiady grupowe

Zogniskowane wywiady grupowe są wykorzystywane zarówno przy ocenie (ewaluacji) globalnej, jak i szczegółowej. Jest to metoda, w której ponownie zasadniczą rolę odgrywa moderator dyskusji. Dobrze poprowadzona dyskusja, która jest istotą tej metody, pozwala członkom zespołu ewaluacyjnego na zebranie szeregu wartościowych opinii na temat badanego programu od osób zaangażowanych w jego wdrażanie (np. przedstawicieli instytucji zarządzających lub beneficjentów).

W trakcie spotkania z udziałem zaproszonych gości, moderator generuje dyskusję, stawiając pytania związane z prowadzonym badaniem ewaluacyjnym. Uczestnicy panelu mają możliwość swobodnego przedstawiania swoich poglądów na dany temat. O ile zaproszeni goście są reprezentatywni dla programu lub projektu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji), a moderator jest w stanie właściwie poprowadzić dyskusję, jej wyniki w formie stenogramu lub zapisu audiowizualnego mogą stanowić istotne źródło informacji dla dalszych prac związanych z oceną (ewaluacją). Zaletą metody wynika między innymi z tego, iż w trakcie dyskusji może dochodzić do prezentacji odmiennych stanowisk na temat danego zagadnienia. Ze względu na swój charakter metoda jest szczególnie użyteczna przy przeprowadzaniu szczegółowej oceny wybranego elementu danego programu. Jednocześnie ma ona charakter uniwersalny i może być wykorzystywana na każdym etapie procesu ewaluacyjnego – *ex-ante*, w trakcie realizacji oraz *ex-post*.

6.4.2.4. Studia przypadków

Podobnie jak zogniskowane wywiady grupowe, studia przypadków należą do grupy uniwersalnych metod ewaluacyjnych. Są one stosowane przy szczegółowej ocenie (ewaluacji)

określonego zagadnienia. Ze względu na swój charakter, metoda jest niezwykle przydatna również przy opracowywaniu ocen (ewaluacji) tematycznych. Dzięki wykorzystaniu studiów przypadków możliwe jest późniejsze dokonanie oceny (ewaluacji) całego programu w oparciu o wybrana według określonych kryteriów grupe projektów.

Do badania wybierane są projekty reprezentatywne dla całego programu lub jego komponentu. Są one następnie przedmiotem pogłębionej analizy ze strony członków zespołu ewaluacyjnego. Na przykładzie wybranej próbki projektów eksperci starają się zidentyfikować i zinterpretować mechanizmy oraz procesy, które można byłoby przenieść (ekstrapolować) na cały program. Każdy z projektów poddanych badaniu jest w bardzo szczegółowy sposób opisany, tak aby w późniejszej fazie zadania ewaluacyjnego możliwe stało się przedstawienie odpowiedzi na postawione pytania ewaluacyjne dla całego programu. Cechą studiów przypadków jest to, iż służą one nie tylko do zbierania i prezentacji danych na temat projektów (szczegółowy opis), ale także szacowaniu ich efektów dzięki stosowaniu analizy przyczynowo-skutkowej, która z poziomu indywidualnego projektu jest ekstrapolowana na cały program. Inną cechą metody jest to, iż dla osiągnięcia celu – przygotowania monografii projektu, wykorzystywane są inne metody ewaluacyjne już opisane w poprzednich rozdziałach, np. wywiady, zogniskowane wywiady grupowe itp.

6.4.2.5. Obserwacja uczestnicząca (bycie uczestnikiem)

Obserwacja uczestnicząca jest metodą, w której członkowie zespołu ewaluacyjnego dokonują zbierania danych poprzez bezpośredni udział w działaniach podejmowanych w ramach programu. Ewaluator może występować w swej roli albo oficjalnie albo anonimowo. Pierwszy przypadek jest szczególnie typowy dla oceny (ewaluacji) *ex-ante*, gdy ekspert zostaje zaangażowany w prace związane z przygotowaniem programu (projektu) – faktycznie staje się jednym z członków zespołu programującego.

Anonimowość ewaluatora jest cechą oceny (ewaluacji) dokonywanej w trakcie realizacji danego programu lub projektu. Dotyczy to szczególnie projektów o charakterze doradczym lub szkoleniowym. Ewaluator podając się np. za przedsiębiorcę lub bezrobotnego korzysta z usług oferowanych w ramach projektu. Wcielając się w rolę beneficjenta projektu ma możliwość dokonania oceny wybranych elementów projektu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji). Bycie uczestnikiem jest klasyczną metodą oceny (ewaluacji) szczegółowej.

6.4.2.6. Dane z systemu monitoringu

Na zakończenie podrozdziału dotyczącego metod ewaluacyjnych stosowanych w fazie obserwacji, kilka słów należy poświęcić danym zbieranym w systemie monitoringu dla programu lub projektu. W przeciwieństwie do metod opisanych powyżej, które pozwalały na zbieranie danych pierwotnych (a więc takich, które nie istniały przed rozpoczęciem ewaluacji), dane z systemu monitoringu nie wymagają dodatkowych prac zespołu przeprowadzającego ocenę (ewaluację) w połowie okresu programowania lub ocenę (ewaluację) końcową. Dane takie na życzenie zespołu ewaluacyjnego winny zostać przekazane przez instytucję odpowiedzialną za przeprowadzenie oceny (ewaluacji).

Mozna zaryzykować twierdzenie, iż właściwie zaprojektowany i zarządzany system monitoringu jest warunkiem *sine qua non* dla przeprowadzenia oceny (ewaluacji) okresowej lub końcowej. Bez takich danych pokazujących merytoryczne i finansowe informacje na temat zaawansowania wdrażania programu (projektu) trudno sobie wyobrazić skuteczną ocenę programu lub projektu. W przypadku oceny (ewaluacji) *ex-ante*, przy oczywistym braku danych z systemu monitoringu, szczególnego znaczenia nabierają raporty ewaluacyjne przygotowane w poprzednich okresach programowania lub dla podobnych programów (projektów).

W ramach systemów monitorowania programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym zbierane są dane w dwóch podstawowych kategoriach: finansowych oraz merytorycznych.

Jeśli chodzi o dane finansowe, to dobrze zaprojektowany system monitoringu winien pozwalać na bieżący dostęp do informacji na temat alokacji finansowych (w zależności od charakteru ocenianego programu mogą to być informacje na poziomie całego programu, jego komponentów, priorytetów, działań, a wreszcie indywidualnych projektów), wartości zawartych kontraktów, wielkości wydatków ponoszonych w okresie wdrażania programów i projektów itd. Informacje finansowe winny być gromadzone w podziale na poszczególne źródła finansowania.

Informacje merytoryczne obejmują bardzo szerokie spektrum. Będą to między innymi dane dotyczące miejsca realizacji programu i projektów, informacje na temat beneficjentów, bieżące informacje na temat zaawansowania wdrażania, w tym przy wykorzystaniu wskaźników osiągnięć. Biorąc pod uwagę zakres monitoringu (patrz rozdział 2.4), wskaźniki osiągnięć dotyczą dostarczonych produktów (oraz ewentualnie osiągniętych rezultatów).

Rodzaj informacji przekazywanych w ramach systemu monitoringu, zwłaszcza merytorycznych, jest uwarunkowany przede wszystkim specyfiką danego programu lub projektu. Monitoring zależy również od warunków określonych przez dawcę pomocy. Przykładowo, w obecnym okresie programowania funduszy strukturalnych Komisja Europejska określiła kategorie informacji, jakie instytucje zarządzające jednolitymi dokumentami programowymi lub programami operacyjnymi winny przekazywać Komisji Europejskiej. Stworzyło to warunki do ujednoczenia systemów monitoringowych funkcjonujących w poszczególnych krajach i regionach krajów członkowskich UE.

Upowszechnienie technik informacyjnych powoduje, iż w dzisiejszych czasach systemy monitoringu na szeroką skalę wykorzystują cyfrowe nośniki informacji. Również ilość informacji generowanych w ramach systemów monitoringu, zwłaszcza dużych programów powoduje, iż nie jest możliwe stosowanie tradycyjnych metod przepływu i gromadzenia informacji. W przypadku programów strukturalnych informacje są przekazywane do Komisji Europejskiej w formie elektronicznej za pomocą dyskietek lub poprzez Internet.

Biorąc pod uwagę znaczenie informacji generowanych w ramach systemu monitoringu, instytucja programująca winna już na etapie przygotowania programu dużo wysiłku poświęcić na zaprojektowanie, a następnie wdrożenie skutecznego systemu monitorowania. System ten z jednej strony winien umożliwić bieżące generowanie i dostęp do rzetelnej informacji na temat realizowanego programu, z drugiej nie powodować nadmiernego obciążenia administracyjnego podmiotów, które będą zobowiązane do regularnego dostarczania informacji. Bardzo ważne przy tworzeniu takiego systemu jest przekazanie podmiotom w nim uczestniczącym precyzyjnej i jednoznacznej informacji na temat celu funkcjonowania i zadań systemu monitoringu. To właśnie od beneficjentów i innych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie programu, a zatem odpowiedzialnych za dostarczanie informacji na temat stopnia jego zaawansowania, zależy w znacznej mierze jakość systemu monitoringowego.

Na początku procesu wdrażania programu (projektu) musi zostać zatem określona struktura raportów monitoringowych oraz częstotliwość ich przekazywania na wyższy poziom zarządzania (miesięczna, kwartalna, półroczna etc.). Jednocześnie w instytucji monitorującej stworzone muszą zostać mechanizmy kontrolne zapewniające rzetelność i wiarygodność dostarczanych danych.

Należy jednocześnie pamiętać, iż funkcjonowanie systemu monitorowania jest bardzo często jednym z przedmiotów oceny (ewaluacji). W obecnym okresie programowania środków strukturalnych, w związku z priorytetowym podejściem do zagadnienia monitoringu, w raportach ewaluacyjnych niewątpliwie dużą uwagę poświęcać będzie się problemowi funkcjonowania systemów monitoringowych.

Wskaźniki wykorzystywane przy opracowywaniu, a następnie monitorowaniu programu lub projektu winny dodatkowo spełniać określone warunki. Z najważniejszych na wzmiankę zasługują następujące kryteria:

1. **Trafności** – wskaźnik winien być dostosowany do charakteru priorytetu (działania, projektu) oraz oczekiwanych efektów związanych z jego realizacją
2. **Mierzalności** – każdy wskaźnik winien być wyrażony w wartościach liczbowych, co umożliwi jego weryfikację po zakończeniu wdrażania
3. **Wiarygodności** – wskaźnik winien być zdefiniowany w taki sposób, aby jego ewentualna weryfikacja nie nastreczała trudności
4. **Dostępności** – wskaźnik powinien być łatwy do uzyskania

W programach i projektach o charakterze społeczno-gospodarczym niezmiernie istotne z punktu widzenia późniejszej ewaluacji jest określenie tzw. **wskaźników bazowych**, czyli danych pokazujących sytuację w danym sektorze lub regionie (obszarze) przed rozpoczęciem realizacji programu (projektu). Wskaźniki te winny nawiązywać do celów danego programu lub projektu. Ich zasadniczym zadaniem jest umożliwienie ocenienia zmian, jakie w związku z realizacją programu lub projektu zaszły w sektorze lub regionie (obszarze). Oczywiście niezmiernie rzadko możliwe jest precyzyjne określenie zmian wynikających z realizacji programu (projektu) wyłącznie w oparciu o wskaźniki bazowe oraz identyczne wskaźniki mierzone po zakończeniu wdrażania. Niemniej jednak ewaluacyjne metody szacowania efektów programu, oparte na porównaniu sytuacji przed i po realizacji programu, są jednymi z bardziej popularnych (patrz: rozdział 6.4.3).

Do określania zmian zachodzących na danym obszarze w wyniku realizacji określonych działań wykorzystuje się także wskaźniki kontekstowe. Są to wskaźniki pokazujące sytuację w danym sektorze lub na danym terytorium w szerszej perspektywie. Jeśli przykładowo program obejmuje obszar województwa, to wskaźniki kontekstowe będą pokazywać wartości danego wskaźnika na poziomie całego kraju.

Przy określaniu efektów programów lub projektów należy brać pod uwagę również inne czynniki mające wpływ na faktyczne efekty. Jednym z takich czynników mogących wpłynąć na wielkość efektów są np. podobne programy realizowane na obszarze oddziaływania programu (projektu) będącego przedmiotem oceny (ewaluacji). Bardzo często zadaniem ewaluatorów jest określenie wielkości występującego efektu synergii. Zjawisko synergii polega na tym, iż efekty kilku działań, ze względu na występujące pomiędzy nimi powiązania, ulegają wzmocnieniu i są większe niż efekty tych działań rozpatrywane indywidualnie. Jeśli efekt synergii jest badany w ramach jednego programu, mówi się o synergii wewnętrznej. Gdy stwierdza się natomiast powiązania programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji) z innym programem, jest to synergia zewnętrzna.

Synergia jest przeważnie zjawiskiem pozytywnym. Czasami jednakże spotyka się synergie o charakterze negatywnym, gdy efekty kilku działań, z których każde ma oddziaływanie pozytywne, rozpatrywane z punktu widzenia szerszych celów danego programu okazują się mieć efekt niekorzystny. Przykładowo, w ramach jednego zintegrowanego programu rozwoju regionalnego jednocześnie wspiera się małe i średnie przedsiębiorstwa pod kątem dywersyfikacji regionalnej gospodarki oraz duże przedsiębiorstwa z sektora dominującego w gospodarce regionu. W takiej sytuacji stopień osiągnięcia celu pierwszego działania - wzmocnienia sektora małych i średnich przedsiębiorstw może okazać się mniejszy niż zakładano, ze względu na oddziaływanie programu pomocy dla dużych firm. O ile ten drugi program korzystnie wpływa na sytuację dużych przedsiębiorstw (odnotowuje się korzystne oddziaływanie tego programu), o tyle wywiera negatywny wpływ na rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości.

6.4.3. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie analizy

Po ustrukturyzowaniu dostępnej wiedzy na temat ocenianego programu (projektu) oraz zebraniu odpowiednich danych dotyczących tego programu (projektu), zespół ewaluacyjny może przystąpić do analizy tych informacji. Końcowym wynikiem analizy zebranych danych jest określenie efektów netto związanych z ocenianym programem (projektem).

Przed omówieniem poszczególnych metod ewaluacyjnych stosowanych w fazie analizy warto kilka słów poświęcić mierzeniu samych efektów. Bardzo ważne jest, aby w trakcie realizacji zadania ewaluacyjnego starać się oddzielić efekty brutto programu lub projektu od jego efektów netto. Efekty brutto obejmują ogół wszystkich efektów związanych z danym programem (projektem), zmierzonych przez członków zespołu ewaluacyjnego.

Efekty netto natomiast obejmują wyłącznie te efekty, które powstały **wyłącznie** w wyniku wdrożenia programu (projektu). Aby uzyskać efekty netto programu lub projektu, które stanowią przedmiot badania ewaluacyjnego, od efektów brutto należy odjąć efekty związane ze zjawiskiem deadweight (według najlepszej wiedzy autora, w Polsce nie istnieje jeszcze odpowiednik tego angielskiego słowa), efektem substytucji oraz efektem zastępowania.

$\text{Efekt netto} = \text{efekt brutto} - \text{deadweight} - \text{substytucja} - \text{zastępowanie}$

Zjawisko **deadweight** polega na tym, iż zmierzone przez ewaluatorów efekty realizowanego programu lub projektu zostałyby osiągnięte nawet wówczas, gdyby na danym obszarze lub w danym sektorze nie był realizowany program lub projekt będący przedmiotem ewaluacji. Aby ocenić wielkość efektu deadweight należy stworzyć sytuację, jaka zaistniałaby, gdyby program nie był realizowany i porównać ją z sytuacją, w której program jest wdrażany.

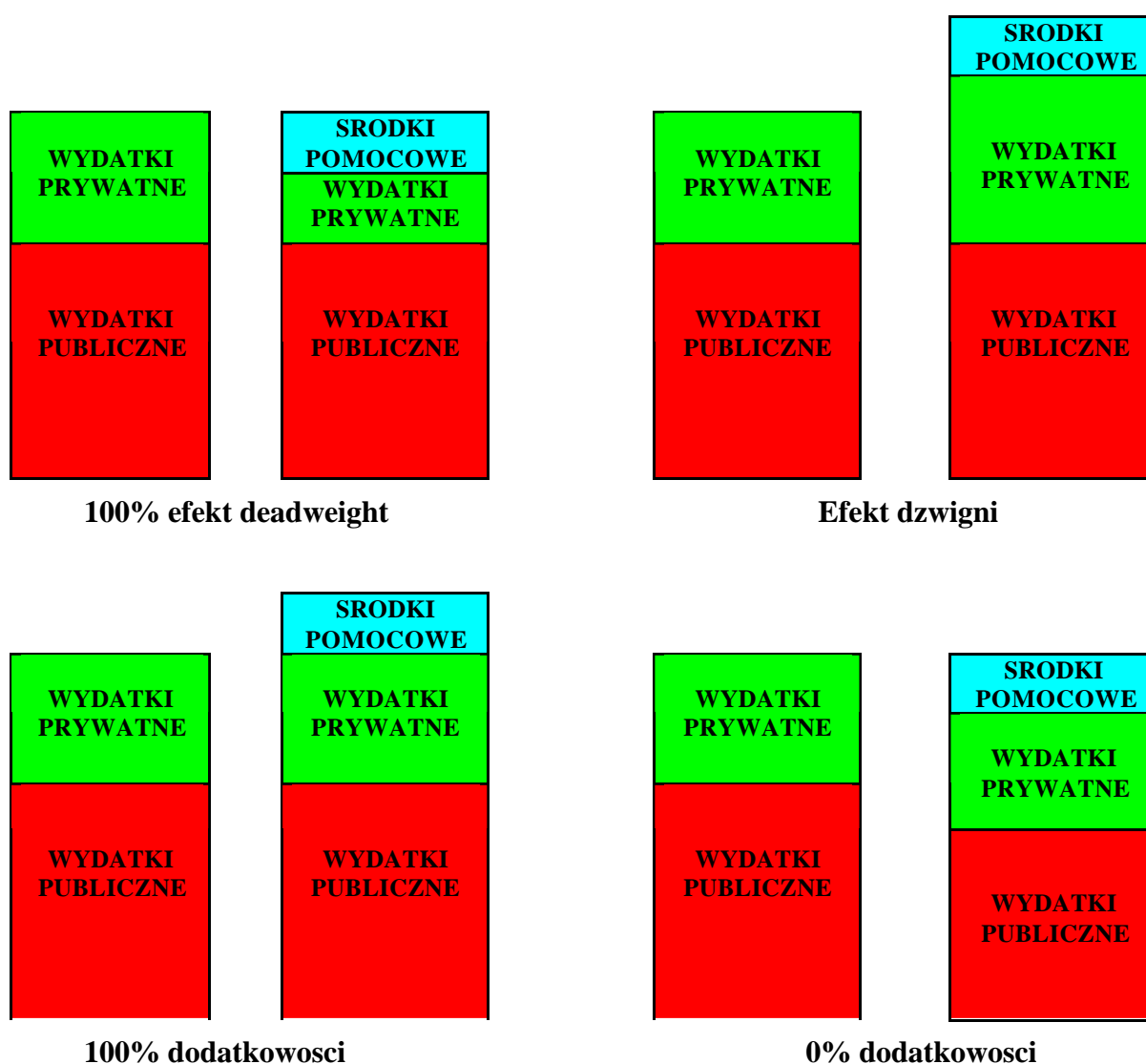
Dla lepszego zobrazowania zjawiska deadweight, warto przedstawić konkretny przykład. Małe przedsiębiorstwo otrzymuje środki na sfinansowanie inwestycji. W jej wyniku utworzone zostają nowe miejsca pracy, wzrasta sprzedaż przedsiębiorstwa, poprawia się jego pozycja konkurencyjna. Dane te, pozyskane przez ewaluatorów z systemu monitoringu lub badań ankietowych stanowią efekty brutto projektu. Okazuje się jednak (np. w wyniku wywiadu przeprowadzonego z przedsiębiorcą), iż dany projekt zostałby zrealizowany przez firmę, nawet wówczas gdyby nie została mu udzielona pomoc z programu. Efekt netto projektu jest zatem zerowy, gdyż identyczne efekty zostałyby osiągnięte bez wsparcia zewnętrznego. Środki z programu powinny zostać zatem przeznaczone na finansowanie projektów, które bez takiego wsparcia nie zostałyby zrealizowane.

Efekt deadweight jest ściśle związany z zasadą dodatkowości, stosowaną między innymi w polityce strukturalnej Unii Europejskiej (por. wykres 5). Zasada dodatkowości oznacza, iż środki publiczne (fundusze strukturalne) przekazywane w ramach danego programu nie zastępują dostępnych środków krajowych, lecz stanowią ich uzupełnienie, a zatem zwiększają całkowitą pulę dostępną na finansowanie danego typu działań. Efekt deadweight jest tym mniejszy, im lepiej na etapie programowania jest przestrzegana zasada dodatkowości. Wymaga to między innymi właściwego sformułowania wniosków aplikacyjnych, które mogą pomóc w eliminowaniu projektów o zerowym efekcie netto. Trzeba jednak przyznać, iż na poziomie projektów niezmiernie trudno jest uniknąć finansowania projektów, które zostałyby zrealizowane bez jakiegokolwiek pomocy

zewnetrznej, stad efekt deadweight jest nieodlaczonym zjawiskiem towarzyszacym realizacji programow. W skrajnych przypadkach wartosc efektu deadweight programu wynosi 100%, co oznacza iz badany program nie przyniosl zadnych efektow netto.

Korzystnym zjawiskiem zwiazanym z finansowaniem projektow otrzymujacych wsparcie z sektora publicznego jest efekt dzwigni. Efekt ten ma miejsce wowczas, gdy wraz z uruchomieniem srodkow publicznych na realizacje pewnych dzialan wzrasta rowniez zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie tych dzialan.

Wykres 5 Efekt dodatkowosci, dzwigni oraz deadweight



Zródło: Komisja Europejska – Evaluating socio-economic programmes

Efekt substytucji (ang. substitution effect) polega na tym, iż beneficjenci programu lub projektu stają się bardziej konkurencyjni w stosunku do tych podmiotów działających na terenie obszaru objętego programem, które nie były beneficjentami pomocy. Dotyczy to zwłaszcza działań związanych z rozwojem zasobów ludzkich. Przykładowo, na danym terenie jest realizowany program wsparcia dla absolwentów. Jego głównym instrumentem są różnego typu zachęty i ułatwienia dla pracodawców zatrudniających absolwentów. Efekt substytucji wystąpi wówczas, gdy pracodawca w miejsce dotychczas zatrudnionej osoby przyjmie do pracy absolwenta. Efekt brutto programu wynosi jedno nowe miejsce pracy dla absolwenta, efekt netto – zero nowych miejsc pracy (absolwent został zatrudniony kosztem osoby, która utraciła pracę).

Efekt zastępowania (ang. displacement effect) występuje wówczas, gdy pozytywne efekty wynikające z realizowanego programu i osiągnięte na obszarze objętym pomocą są związane z negatywnymi efektami występującymi na obszarze nie kwalifikującym się do wsparcia. Przykładowo, jeśli w regionie wdrażany był program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, może nastąpić proces przenoszenia się przedsiębiorstw z regionu sąsiedniego na obszar, gdzie dostępna jest pomoc. Od liczby nowych miejsc pracy stworzonych w regionie korzystającym ze wsparcia (efekt brutto) odejmuje się miejsca pracy utracone w regionach sąsiednich, w związku z przenoszeniem się firm do regionu stwarzającego dzięki zastosowanym instrumentom pomocowym lepsze warunki rozwoju.

Czasami zdarza się, iż zarówno efekt substytucji jak i zastępowania są traktowane jako efekty pozytywne (np. gdy celem programu jest przyciągnięcie do regionu inwestorów z regionów sąsiadujących). Wówczas efekty netto programu będącego przedmiotem ewaluacji szacuje się łącznie z efektem substytucji i zastępowania.

Przy szacowaniu efektów programu pod uwagę winny zostać również brane czynniki zewnętrzne, zwłaszcza warunki makroekonomiczne. Wzrost eksportu wśród wspieranych przedsiębiorstw może wynikać nie tylko z uzyskanej pomocy, co z korzystnego kursu walutowego, sprzyjającego rozwojowi sprzedaży na rynki zagraniczne. Czynniki zewnętrzne mogą również działać w drugą stronę – z analizy programu może wynikać, iż efekty programu są negatywne. Po uwzględnieniu niekorzystnych czynników makroekonomicznych może się okazać, iż efekty programu były pozytywne, jednakże niesprzyjające zewnętrzne warunki prowadzenia działalności gospodarczej przeważały nad efektami pomocy. W takiej sytuacji bardzo często zdarza się, iż pozytywne efekty programu stają się widoczne dopiero po ustabilizowaniu się ogólnej sytuacji gospodarczej.

6.4.3.1 Grupy porównawcze

Zasadniczym założeniem metody jest porównanie dwóch grup podmiotów, z których jedna grupa była beneficjentem danego projektu lub programu, druga grupa natomiast nie korzystała z pomocy. Metoda może być z powodzeniem stosowana do oceny (ewaluacji) szczegółowej różnych typów projektów i programów, zwłaszcza tych związanych ze wsparciem dla sektora produkcyjnego (np. granty dla małych i średnich przedsiębiorstw) oraz działaniami w zakresie rozwoju zasobów ludzkich.

Stosowanie metody wymaga przede wszystkim znalezienia takiej „próbki” podmiotów nie korzystających z pomocy, która w największym stopniu przypominać będzie grupę beneficjentów. Przykładowo, jeśli szkoleniem objęci byli długoterminowi bezrobotni z danego regionu, konieczne jest znalezienie grupy długoterminowych bezrobotnych z regionu nie kwalifikującego się do wsparcia, która np. pod względem profilu wykształcenia zbliżona będzie do grupy korzystającej z pomocy. W idealnej sytuacji wszystkie cechy obu grup porównawczych są takie same – jedyną różnicą jest (nie) uczestnictwo w ocenianym programie lub projekcie.

Po wyselekcjonowaniu dwóch grup dokonuje się porównania profili beneficjentów z nie-beneficjentami. Na tym etapie wykorzystuje się różne metody, opisane już w poprzednich rozdziałach (np. wywiady, kwestionariusze, dane z systemu monitoringu). Uzyskane w ten sposób informacje na temat aktualnej sytuacji podmiotów korzystających i wykluczonych z korzystania z pomocy porównuje się z sytuacją obu tych grup w okresie przed rozpoczęciem wdrażania programu. Oznacza to, iż grupy porównawcze winny zostać wybrane i przebadane przed rozpoczęciem realizacji programu. Poprzez porównanie wielkości tych zmian w podmiotach korzystających i nie korzystających z pomocy możliwe staje się oszacowanie faktycznego oddziaływania programu (projektu).

Zalóżmy, iż przedmiotem oceny (ewaluacji) jest program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przed rozpoczęciem wdrażania programu dokonuje się wyboru przedsiębiorstw nie korzystających z pomocy, natomiast przypominających przedsiębiorstwa uczestniczące w programie np. pod względem profilu produkcji. Zespół ewaluacyjny dokonuje zebrania danych na temat przedsiębiorstw-beneficjentów oraz przedsiębiorstw nie korzystających ze wsparcia. Wskaznikiem, który będzie służyć do oceny efektów programu może być np. wielkość sprzedaży w tych przedsiębiorstwach (wskazniki winny nawiązywać do celów programu). Po zakończeniu realizacji programu ponownie dokonuje się badania wielkości sprzedaży w grupie przedsiębiorstw-beneficjentów oraz odpowiadających im

przedsiębiorstw nie uczestniczących w programie. Jeśli wzrost sprzedaży w przedsiębiorstwie korzystającym ze wsparcia był większy niż w podobnym przedsiębiorstwie, które nie uzyskało pomocy ze środków programu, wówczas można założyć, iż ten dodatkowy wzrost sprzedaży jest efektem programu.

6.4.3.2. Systemy informacji geograficznej

Coraz większa popularnością w analizie danych przy ocenie (ewaluacji) programów i projektów o charakterze społecznym i gospodarczym cieszą się systemy informacji geograficznej.

W bazach danych systemów informacji geograficznej gromadzone są różnorodne informacje charakteryzujące obszar objęty pomocą. Dane te mogą dotyczyć np. środowiska przyrodniczego, społecznego, gospodarczego. Cechą systemów informacji geograficznej jest to, iż dane zgromadzone w bazach danych mogą być następnie przedstawiane w formie graficznej, np. mapy lub wykresu.

Szacując efekty programu będącego przedmiotem oceny (ewaluacji), konieczne jest wprowadzenie do systemu danych charakteryzujących sytuację w obszarze oddziaływania programu przed jego rozpoczęciem. Graficzny obraz z okresu przed rozpoczęciem realizacji programu porównuje się następnie z identycznym obrazem charakteryzującym sytuację w trakcie (ocena w połowie okresu programowania) lub po zakończeniu wdrażania.

Warto również wspomnieć, iż dla oceny (ewaluacji) efektów projektów o charakterze infrastrukturalnym wykorzystuje się także analizę zdjęć lotniczych i satelitarnych. Porównując otoczenie projektu w okresie przed i po realizacji można ocenić zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza zdjęć lotniczych może być dobrym punktem wyjścia dla dalszych, bardziej szczegółowych badań projektu pod kątem oszacowania jego efektów.

6.4.3.3. Modele makroekonomiczne

Modele makroekonomiczne są stosowane przy ocenie (ewaluacji) *ex-ante* i *ex-post* dużych programów, obejmujących swoim zasięgiem obszar regionu lub całego kraju. Metoda pozwala na oszacowanie wpływu pomocy na funkcjonowanie całej gospodarki. Jest to w zasadzie jedyna metoda, która w odniesieniu do programów finansowanych z funduszy strukturalnych pozwala na badanie wpływu takich programów na osiągnięcie strategicznego celu polityki strukturalnej Unii Europejskiej, jakim jest zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami krajów członkowskich „piętnastki”. W

związku z tym Komisja Europejska podjęła prace nad stworzeniem modeli, które umożliwiają ocenę oddziaływania pomocy strukturalnej, zwłaszcza w tzw. państwach kohezyjnych. Spośród trzech wypracowanych modeli, najbardziej popularny jest model Bradleya.

Modele makroekonomiczne są jednymi z droższych, a zarazem najtrudniejszych metod ewaluacyjnych. Ich istota jest odtworzenie warunków funkcjonowania gospodarki danego regionu lub kraju oraz dokonanie symulacji zmian w funkcjonowaniu tej gospodarki w związku z napływem środków z programu oraz realizacją konkretnych inwestycji. Efekty programu szacuje się poprzez porównanie dwóch modeli makroekonomicznych – jednego uwzględniającego przekazywaną pomoc oraz drugiego, nie uwzględniającego takiej pomocy. Metoda wymaga bardzo precyzyjnego określenia związków przyczynowo-skutkowych występujących w gospodarce krajowej (regionalnej) oraz rodzaju i stopnia zależności pomiędzy poszczególnymi elementami.

6.4.3.4. Metody statystyczne

Metody statystyczne są bardzo często wykorzystywane przy ocenie (ewaluacji) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym. Skwantyfikowane dane zebrane przez zespół ewaluacyjny lub dane pochodzące z systemu monitoringu są poddawane analizie przy wykorzystaniu odpowiednich metod statystycznych. Stosowanie metod statystycznych stało się dużo łatwiejsze wraz z upowszechnieniem i udoskonaleniem technik informacyjnych. Warto również zauważyć, iż metody statystyczne są wykorzystywane w innych, opisanych w rozdziale 6.4 metodach ewaluacyjnych.

6.4.3.5. Analiza shift-share

Analiza shift-share jest wykorzystywana do szacowania efektów programu realizowanego na terenie danego regionu. Efekty programu określa się poprzez przeniesienie na poziom regionu, na terenie którego jest realizowany dany program, trendów krajowych obserwowanych w danej dziedzinie. Różnica pomiędzy faktyczną sytuacją w danej dziedzinie na obszarze regionu objętego pomocą a wartością wskaźników uzyskana poprzez przeniesienie trendów krajowych określa w przybliżeniu oddziaływanie programu.

Załóżmy, iż w danym regionie realizowany był duży program zwalczania i zapobiegania bezrobociu. W okresie realizacji programu stopa bezrobocia na obszarze całego kraju obniżyła się np. o 1 punkt procentowy. Dokonując przeniesienia trendów krajowych na poziom regionalny należy założyć, iż poziom bezrobocia w regionie również powinien obniżyć się o 1 punkt procentowy. Jeśli jednak spadek stopy bezrobocia był większy i wyniósł

3 punkty procentowe, można sformułować hipotezę, iż realizacja programu przyczyniła się do obniżenia stopy bezrobocia w regionie o 2 punkty procentowe.

Metoda shift-share wymaga dodatkowych analiz, które po pierwsze uwiarygodniają hipotezy uzyskiwane w trakcie badania oddziaływania programu, a po drugie pozwolą na precyzyjne określenie faktycznych efektów pomocy.

6.4.4. Metody ewaluacyjne stosowane w fazie oceniania efektów

W poprzednim rozdziale omówione zostały metody ewaluacyjne, które umożliwiają oszacowanie efektów programu lub projektu. W fazie kończącej proces przeprowadzania oceny (ewaluacji) wykorzystuje się metody, których podstawowym celem jest ocenienie efektów programu w kontekście określonych kryteriów. Jeśli celem programu było stworzenie nowych miejsc pracy, to po oszacowaniu faktycznej liczby nowych miejsc pracy w fazie analizy danych, na etapie oceniania efektów zespół ewaluacyjny odpowiada na pytania, czy liczba stworzonych w ramach programu nowych miejsc pracy jest duża czy mała, np. w stosunku do zaangażowanych środków finansowych. Poniżej przedstawiono kilka metod, których zadaniem jest ocenianie faktycznych efektów programu lub projektu.

6.4.4.1. Panel ekspertów

Jest to jedna z najpopularniejszych i jednocześnie najtańszych metod oceniania efektów programu lub projektu. Do panelu zaprasza się niezależnych ekspertów specjalizujących się w dziedzinie będącej przedmiotem oceny (ewaluacji), którzy w oparciu o przedłożone dokumenty i dane oceniają efekty programu lub projektu w kontekście określonego kryterium ewaluacyjnego. Pewnym ograniczeniem tej metody może być subiektywizm ocen formułowanych przez ekspertów.

6.4.4.2. Analiza wielokryteriowa

Analiza wielokryteriowa (metoda wskaźnika syntetycznego) jest stosowana głównie na etapie oceny (ewaluacji) *ex-ante*, zwłaszcza do oceny alternatywnych wersji programów lub projektów. Szczególnie często metoda jest wykorzystywana przy wyborze projektów, które mają być wdrażane w ramach danego programu¹². Analiza wielokryteriowa, zwłaszcza gdy jest stosowana w partnerstwie, jest także wykorzystywana na etapie oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) końcowej.

¹² Zastosowanie analizy wielokryteriowej przy wyborze projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Regionalnego zostało opisane w publikacji T.Kierzkowskiego „Zarządzanie funduszami strukturalnymi w Anglii na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego”.

Pierwszym krokiem przy stosowaniu metody analizy wielokryteriowej jest zidentyfikowanie kryteriów, które będą stosowane przy ocenie (ewaluacji) programu lub projektu oraz nadanie im odpowiedniej wagi. Następnie w oparciu o zdefiniowane wcześniej kryteria oraz przypisane im wartości wagowe dokonuje się oceny poszczególnych programów lub projektów. Liczba uzyskanych punktów ułatwia podjęcie decyzji w sprawie wyboru programów lub projektów, które mają być realizowane (ewaluacja ex-ante) lub pokazują najbardziej efektywne, już zrealizowane programy lub projekty (ewaluacja w połowie okresu programowania, ewaluacja końcowa).

6.4.4.3. Benchmarking

Benchmarking polega na ocenianiu faktycznych efektów zrealizowanego programu lub projektu poprzez ich porównanie z efektami podobnych programów lub projektów, które są uznawane za wzorcowe i mogą służyć jako przykład udanych przedsięwzięć. Stosowanie tej metody wymaga w pierwszej fazie zidentyfikowania tych elementów programu lub projektów, które będą podlegały ocenie. Następnie zespół ewaluacyjny musi znaleźć programy lub projekty o podobnym do ocenianego charakterze (np. w zakresie stosowanych instrumentów wsparcia), które w wyniku przeprowadzonej wcześniej oceny (ewaluacji) zostały uznane za programy (projekty) zakończone sukcesem. Po dokonaniu wyboru projektów wzorcowych, eksperci dokonują oceny efektów osiągniętych w ramach projektów podlegających ocenie (ewaluacji) w kontekście efektów wygenerowanych w projektach przyjętych jako odniesienie dla zadania ewaluacyjnego.

Co prawda benchmarking jest wykorzystywany przede wszystkim w ocenie (ewaluacji) końcowej, można wyobrazić sobie stosowanie tej metody przy przygotowywaniu programów lub projektów do realizacji. W takiej sytuacji analizuje się efekty osiągnięte w projektach wzorcowych w kontekście przyjętych założeń i tła społeczno-gospodarczego regionu, dla którego opracowywane są dokumenty programowe.

6.4.4.4. Analiza kosztów i korzyści

Analiza kosztów i korzyści (ang. cost-benefit analysis) jest metoda stosowana na etapie oceny (ewaluacji) ex-ante projektów. Jej podstawowym celem jest określenie potencjalnych efektów kilku alternatywnych koncepcji projektu i na tej podstawie wybór wersji najkorzystniejszej. Należy podkreślić, iż analiza wykorzystywana jest do oceny dużych projektów infrastrukturalnych (o wartości powyżej 50 milionów euro), realizowanych w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Również w projektach przygotowywanych w

ramach programu Phare – Spójność Gospodarcza i Społeczna, zwłaszcza tych związanych z infrastrukturą, wykorzystuje się analizę kosztów i korzyści do uzasadnienia wyboru danej opcji projektu.

Podstawową cechą tej metody jest to, iż szacowane efekty projektu są przedstawiane w kategoriach finansowych: zarówno koszty, jak i korzyści mają swoją określoną wartość finansową. Przy określaniu tych wartości uwzględnia się czas życia projektu, który jest uwzględniany przy obliczaniu wewnętrznej stopy zwrotu (ang. IRR – internal rate of return) oraz aktualnej wartości netto (ang. NPV – net present value) projektu. Ze względu na fakt, iż projekty finansowane ze środków Phare i funduszy strukturalnych mają charakter inwestycji publicznych, dokonuje się przeliczenia na wartości pieniężne również tych czynników, które nie dają się łatwo ująć w kategoriach finansowych kosztów i korzyści (np. wpływu projektu na środowisko). Z tego względu wskaźnikiem stosowanym przy ocenie projektów użyteczności publicznej jest ekonomiczna stopa zwrotu (ang. ERR – economic rate of return), która uwzględnia czynniki nie dające się bezpośrednio przedstawić w formie monetarnej.

Ponieważ niezmiernie trudno jest wyrazić takie czynniki w wartościach finansowych, istnieje stosunkowo duża elastyczność przy określaniu ich wartości. Wynikiem tej elastyczności jest to, iż końcowe wyniki oceny (ewaluacji) mogą być w łatwy sposób manipulowane. Może to poddawać w wątpliwość sens stosowania tej metody w inwestycjach finansowanych ze środków publicznych. W sektorze prywatnym przy ocenie inwestycji rzadko uwzględnia się koszty i korzyści inne niż finansowe, dlatego wyniki analizy dla takich inwestycji wydają się być znacznie bardziej wiarygodne.

6.4.4.5. Analiza kosztów i efektywności

W przeciwieństwie do analizy kosztów i korzyści, ta metoda wykorzystywana jest przede wszystkim na etapie oceny (ewaluacji) końcowej. Analiza kosztów i efektywności (ang. cost-effectiveness analysis) może być także stosowana na etapie oceny (ewaluacji) ex ante do określania efektów programu (projektu).

Istotą metody polega na porównaniu uzyskanych efektów netto programu lub projektu z jego całkowitymi kosztami, wyrażonymi wielkością zaangażowanych środków finansowych. Wyniki w ramach tej metody uzyskuje się poprzez odniesienie uzyskanych efektów do budżetu zaangażowanego w ich uzyskanie. Dzięki tej metodzie można określić np. koszt zbudowania 1 km drogi, koszt zwiększenia eksportu małych i średnich przedsiębiorstw, koszt stworzenia jednego miejsca pracy. Wyniki analizy, o ile są właściwie

opracowane, mogą być wykorzystywane w metodzie benchmarkingu jako odniesienia dla podobnych programów realizowanych w danym sektorze.

Na zakończenie rozdziału poświęconego zasadom i metodom prowadzenia oceny (ewaluacji) warto zwrócić uwagę na jedną kluczową kwestię. Proces ewaluacyjny składa się z kilku etapów. Przystąpienie do realizacji każdego kolejnego etapu jest uzależnione od zakończenia etapu poprzedniego. Ze względu na taki charakter relacji pomiędzy poszczególnymi fazami procesu ewaluacyjnego, niezmiernie istotną kwestią staje się profesjonalizm wykonania poszczególnych etapów. Błąd popełniony na jednym etapie odbija się na jakości następujących po nim etapów. W efekcie produkt końcowy – raport ewaluacyjny – nie jest wiarygodny, gdyż wnioski i rekomendacje w nim zawarte są w mniejszym lub większym stopniu obciążone błędem popełnionym we wcześniejszej fazie ewaluacji.

6.5. Odbiór zadania ewaluacyjnego przez zamawiającego

Po dokonaniu strukturyzacji zadania ewaluacyjnego, zebraniu odpowiednich danych, ich analizie, interpretacji, oszacowaniu efektów oraz ich odniesieniu do przyjętych standardów, końcowym etapem oceny (ewaluacji) jest przygotowanie raportu, którego standardowa struktura przedstawiono w rozdziale 6.2.1. Jak już o tym wspomiano, w niektórych zadaniach ewaluacyjnych nie przygotowuje się raportu – wyniki są przedstawiane zamawiającemu w trakcie końcowego spotkania z członkami zespołu ewaluacyjnego.

Po przygotowaniu raportu przedkładany jest zamawiającemu oraz członkom grupy sterującej. Zamawiający (lub grupa sterująca, jeśli zastosowano partnerskie podejście do ewaluacji) winien następnie dokonać odbioru zadania ewaluacyjnego. Po zapoznaniu się z rezultatami prac ewaluacyjnych oraz treścią raportu, możliwe są trzy scenariusze: (a) albo raport zostaje zaakceptowany bezwarunkowo, (b) albo akceptacja ma charakter warunkowy, (c) albo ze względu na stwierdzone błędy raport zostaje odrzucony.

Decyzja zamawiającego (grupy sterującej) w sprawie odbioru raportu winna być oparta na kryteriach oceny jakości wykonania zadania ewaluacyjnego. W programach finansowanych ze środków Unii Europejskiej stosuje się osiem takich kryteriów, które zostały opisane poniżej:

1. **Zaspokojenie potrzeb zamawiającego:** raport ewaluacyjny przedłożony do akceptacji musi być zgodny z wymaganiami przedstawionymi w zakresie zadań. Chodzi zarówno o wymagania merytoryczne (zwłaszcza odpowiedzi na pytania ewaluacyjne), jak i formalne (np. terminowe przekazanie raportu). Zamawiający winien sprawdzić, czy wszystkie zadania opisane w specyfikacji zostały uwzględnione w raporcie. Jeśli nie, konieczne jest wyjaśnienie przyczyn braku takich informacji w raporcie. Może się zdarzyć, iż pewne zadania postawione członkom zespołu ewaluacyjnego okazały się w praktyce nie do zrealizowania i dlatego nie zostały przedstawione w dokumencie przedłożonym do akceptacji.

W tym miejscu warto raz jeszcze podkreślić znaczenie, jakie dla późniejszej jakości i przydatności ewaluacji ma właściwe przygotowanie zakresu zadań oraz udział zamawiającego w procesie ewaluacyjnym. Jeśli zamawiający od samego początku był świadomy celów zadania ewaluacyjnego i późniejszego wykorzystania wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie, można przyjąć, iż bardzo starannie egzekwować będzie od wykonawcy kryterium zgodności raportu z przedstawionymi potrzebami. Jeśli natomiast zamawiający nie był zaangażowany w przygotowanie i nadzór nad wykonaniem zadania ewaluacyjnego (ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy ewaluacja danego programu wynika z przepisów prawa), można przypuszczać, iż wykonawca w dużo łatwiejszy sposób „sprzeda” wyniki swych prac zamawiającemu, nawet wówczas jeśli nie do końca spełnia ono kryterium zaspokojenia potrzeb zamawiającego.

2. **Odpowiedni zakres ewaluacji:** zamawiający winien sprawdzić czy w trakcie wykonywania zadania ewaluacyjnego pod uwagę zostały wzięte wszystkie, istotne z punktu widzenia pytań ewaluacyjnych, czynniki mające wpływ na efekty danego programu. Należy przykładowo sprawdzić, czy wykonawca zapoznał się z wszystkimi istotnymi dokumentami programowymi, czy we właściwy sposób zrozumiał cele i założenia programu będącego przedmiotem ewaluacji (na podstawie opisu w raporcie), czy w trakcie prowadzenia oceny uwzględnił inne programy, które mogły mieć wpływ na efekty ocenianego programu. Dodatkowo zamawiający winien ocenić, czy przestrzenny oraz przedmiotowy zakres oceny (ewaluacji) jest właściwy.
3. **Stosowność zastosowanych metod:** na poszczególnych etapach realizacji zadania ewaluacyjnego wykonawca wykorzystywał różnego typu metodologie, niezbędna na przykład do pozyskania lub analizy danych. Zadaniem zamawiającego jest stwierdzić, czy stosowane metody były adekwatne do postawionych pytań ewaluacyjnych lub czy metody

były właściwie wdrażane. Zamawiający winien również ocenić, czy zastosowane metody zostały w jasny sposób opisane w raporcie ewaluacyjnym.

Ponieważ nie zawsze zamawiający jest w stanie odpowiedzieć na te pytania ex-post, po otrzymaniu raportu ewaluacyjnego, ważna jest bieżąca współpraca wykonawcy z przedstawicielami zamawiającego (członkami grupy sterującej) na etapie realizacji oceny (ewaluacji). Z jednej strony zamawiający jest wówczas w stanie ocenić prawidłowość i stosowność zastosowanych metod oceny (ewaluacji), gdyż są one omawiane przed ich zastosowaniem przez wykonawcę, z drugiej strony natomiast zamawiający ma poczucie współuczestnictwa w przygotowaniu oceny (ewaluacji), przez co staje się ona „jego ewaluacją”, a nie abstrakcyjnym zadaniem, które musi zostać zrealizowane. Jeśli przedstawiciele zamawiającego rozumieją zastosowane metody, w dużym stopniu utożsamiają się z prowadzoną oceną (ewaluacją), a jednocześnie dużo łatwiej mogą ocenić jej jakość.

4. **Wiarygodność danych:** podstawa dla przygotowania raportu ewaluacyjnego są dane: pierwotne i wtórne. W przypadku danych pochodzących z systemu monitoringu (dane wtórne), odpowiedzialność za ich wiarygodność spoczywa przede wszystkim na instytucji zarządzającej, która obsługiwała zbieranie i archiwizowanie danych związanych z ocenianym programem (najczęściej zamawiający ewaluację jest tożsamy z instytucją zarządzającą). Jeśli chodzi natomiast o dane pierwotne, zamawiający winien dokonać sprawdzenia ich wiarygodności, np. poprzez analizę metodologii zastosowanej przez zamawiającego do pozyskania tych danych. Zamawiający winien także zweryfikować, czy dane wykorzystane przez wykonawcę były stosowne do pytań ewaluacyjnych.
5. **Prawidłowość analizy danych:** po sprawdzeniu przez zamawiającego wiarygodności danych wykorzystanych przez wykonawcę, kolejnym krokiem przy akceptacji raportu jest sprawdzenie, czy analiza danych zebranych przez wykonawcę została przeprowadzona we właściwy sposób i stanowi wystarczającą podstawę do sformułowania takich wniosków, jakie zostały zawarte w raporcie ewaluacyjnym. Zamawiający dokonuje weryfikacji prawidłowości zastosowania metod wykorzystanych do analizy danych. Można dokonać między innymi weryfikacji prawidłowości zastosowanych instrumentów analitycznych lub ich odpowiedności w stosunku do pytań ewaluacyjnych.
6. **Wiarygodność rezultatów:** zweryfikowanie przez zamawiającego wiarygodności danych oraz prawidłowości analizy jest warunkiem niezbędnym dla określenia wiarygodności rezultatów przedstawionych w raporcie ewaluacyjnym. Rezultaty muszą w logiczny

sposób wynikac z przeprowadzonej analizy danych. Wykonawca musi przedstawić zamawiającemu uwiarygodnienie rezultatów (ang. validity), które ma formę uwiarygodnienia wewnętrznego lub zewnętrznego. Uwiarygodnienie wewnętrzne dotyczy rezultatów ewaluacji przygotowanych przez zespół ewaluacyjny. Zespół ewaluacyjny musi udowodnić, pokazując całą ścieżkę dochodzenia do rezultatów, iż są one wiarygodne i oparte na solidnych podstawach metodologicznych. Uwiarygodnienie zewnętrzne dotyczy sytuacji, w której wnioski z ewaluacji danego programu, opisane w raporcie ewaluacyjnym, mogą zostać zastosowane w innych, podobnych programach. Oznacza to, iż wyniki oceny (ewaluacji) innych programów lub projektów zbliżonych pod względem przedmiotowym do ocenianego programu lub projektu będą podobne. Uwiarygodnienie zewnętrzne pozwala zatem na ekstrapolację wyników oceny (ewaluacji) na inne programy.

7. **Bezstronność wniosków:** jednym ze standardów pracy ewaluatorów jest przedstawianie niezależnych wniosków na temat ocenianego programu lub projektu. Słowo „niezależne” oznacza, iż wnioski wynikac powinny wyłącznie z obiektywnej analizy danych dotyczących danego programu oraz zastosowania przez ewaluatora odpowiednich do warunków programu narzędzi ewaluacyjnych. Jest to szczególnie trudne zadanie, gdyż w przypadku nieudanych programów, zamawiający będzie starał się wpływać na ewaluatora, tak aby ten nie uwzględniał w raporcie niepowodzeń związanych z ocenianym programem. Dotyczy to zwłaszcza oceny (ewaluacji) wewnętrznej. Od ewaluatora zatem w dużej mierze zależy, na ile wnioski przedstawione w raporcie będą wynikały wyłącznie z obiektywnej analizy dostępnych danych, a na ile wpływ na ich kształt będzie miał zamawiający.
8. **Formalna strona raportu** – w zakresie zadań dla ewaluacji zamawiający najczęściej określa strukturę raportu końcowego. Przy odbiorze prac zamawiający winien zatem sprawdzić zgodność przedłożonego raportu ze standardem przedstawionym w zakresie zadań. Równie ważny jest sposób przedstawienia informacji. Jeśli raport ewaluacyjny ma zostać przekazany szerszemu kręgowi odbiorców, wówczas niezmiernie ważne jest stosowanie przystępnego, zrozumiałego dla nie-specjalistów języka. Precyzja i zrozumiałość języka dotyczy zwłaszcza streszczenia raportu (ang. executive summary). Bardzo wiele osób zainteresowanych wynikami oceny (w tym decydenci) ograniczają lekturę raportu wyłącznie do streszczenia.

Jesli zamawiajacy stwierdza, iz raport spelnia kryteria przedstawione powyzej, dokonuje akceptacji prac wykonanej przez zespól ewaluacyjny. Najczesciej wiaze sie z tym takze ostateczne rozliczenie finansowe z wykonawca. Jesli natomiast raport nie spelnia kryteriów jakosciowych, zamawiajacy winien zobowiazac wykonawce do dokonania poprawek, zgodnie z przedlozonymi uwagami. Odpowiednie klauzule regulujace sytuacje, w której raport ewaluacyjny nie spelnia kryteriów pozwalajacych na jego zaakceptowanie, winny zostac opisane w kontrakcie podpisanym z wykonawca. Brak takich uregulowan moze spowodowac, ze zamawiajacy otrzymuje bezwartosciowy dokument, gdyz nie ma mozliwosci wymuszenia na wykonawcy dokonania niezbednych zmian.

6.6. Wykorzystanie wyników ewaluacji

Po zaakceptowaniu raportu ewaluacyjnego, zamawiajacy staje przed perspektywa wykorzystania wyników oceny (ewaluacji).

Raport jest najczesciej przekazywany instytucjom zaangażowanym w proces wdrazania programu lub szczególnie zainteresowanym jego wynikami. Czesto przygotowuje sie streszczenia zadania ewaluacyjnego, które skupiaja sie przede wszystkim na głównych wynikach oceny (ewaluacji). Dzieki temu cele i rezultaty oceny (ewaluacji) moga dotrzec do znacznie szerszego kregu odbiorców, dla których zapoznanie sie z całym raportem mogloby okazac sie zadaniem malo atrakcyjnym. W dobie powszechnego dostepu do technik informacyjnych, zwyczajem staje sie zamieszczanie raportu ewaluacyjnego lub jego streszczenia na stronach internetowych zamawiajacego.

Dystrybucja wyników ewaluacji nie oznacza jeszcze wykorzystania wyników oceny (ewaluacji) w celu poprawy lub dokonania zmian w funkcjonowaniu systemu przygotowania i zarzadzania programami. Publikujac informacje o ocenie (ewaluacji) wypelnia sie jedynie postulat otwartosci dzialan podejmowanych przez instytucje publiczne. Najistotniejsze bowiem pytanie, jakie mozna postawic w koncowym etapie procesu ewaluacyjnego brzmi: czy i w jaki sposób wykorzystac informacje zawarte w raporcie ewaluacyjnym? Czy wyniki oceny (ewaluacji) zostana w pozyteczny sposób wykorzystane do bardziej efektywnego przygotowywania i wdrazania programów czy tez raporty trafia od razu na półke i pokrywac sie beda coraz grubsza warstwa kurzu? Odpowiadajac na to ostatnie pytanie, nalezy zdecydowanie przychylic sie do uzytecznego podejscia do oceny (ewaluacji). Wynik a to zreszta z samego charakteru oceny (ewaluacji), która zostala wprowadzona do praktyki zarzadzania publicznego wlasnie w celu usprawniania i zwikszania jakosci dzialan podejmowanych ze srodków publicznych. Uzyteczne podejscie do wyników oceny (ewaluacji)

znalazło swój wyraz w stworzonym przez Pattona [33] pojęciu utilisation-focused evaluation (co można przetłumaczyć jako ocenę (ewaluację) zorientowaną na wykorzystanie). Pojęcie to akcentuje konieczność traktowania oceny (ewaluacji) jako narzędzia użytecznego, wykorzystywanego przez zamawiających przy podejmowaniu decyzji związanych z przygotowaniem i realizacją programów.

Wydaje się, iż istota oceny (ewaluacji) tkwi właśnie w jej użytecznym charakterze. Może ona i powinna być wykorzystywana do racjonalizacji wykorzystania środków publicznych. Władze publiczne nigdy nie dysponowały i prawdopodobnie nigdy nie będą dysponować taką pulą środków, która pozwoliłaby na kompleksowe rozwiązanie wszystkich problemów społecznych czy gospodarczych pozostających w ich kompetencji. Ponieważ w związku z ograniczeniami finansowymi nie wszystkie konieczne działania mogą zostać zrealizowane, wsparcie powinny uzyskiwać wyłącznie te programy, które przynoszą największą wartość dodaną w danym zakresie. Metody ewaluacyjne pozwalają określić najlepsze warianty rozwiązań, zarówno na etapie programowania, jak i po zakończeniu realizacji programów.

W jaki sposób w praktyce wygląda może wykorzystanie wyników ewaluacji? Zależy to przede wszystkim od czterech podstawowych grup podmiotów: zamawiającego, wykonawcy, decydentów oraz podmiotów, których dotyczy rekomendacja określone w raporcie ewaluacyjnym.

Przy ocenie (ewaluacji) zorientowanej na praktyczne wykorzystanie, zamawiający już na etapie przygotowywania zakresu zadania ewaluacyjnego planuje każdy etap procesu ewaluacyjnego pod kątem jak najszerszego spożytkowania rezultatów prac członków zespołu ewaluacyjnego. Dotyczy to przedmiotu i celu badania, stosowanych metod, standardu raportów itp. Na tym etapie zamawiający musi także zdefiniować potencjalnych odbiorców oceny (ewaluacji) oraz zidentyfikować ich potrzeby odnośnie celów oraz wykorzystania oceny (ewaluacji) programu. Uczestnictwo partnerów w procesie oceny (ewaluacji) zwiększa w znaczący sposób jakość oceny (ewaluacji) oraz ułatwia późniejsze wprowadzanie w życie rekomendacji zawartych w raporcie ewaluacyjnym.

Zalóżmy, iż zamawiający w przemyślny sposób sformułował cel zadania ewaluacyjnego i oczekuje od ewaluatora precyzyjnych wniosków na temat szeroko rozumianej efektywności ocenianego programu. Jeśli zespół ewaluacyjny sprosta wymaganiom zamawiającego i dostarczy produkt wysokiej jakości – raport ewaluacyjny, zawierający między innymi nowe informacje na temat samego programu (realizuje zatem cel

poznawczy ewaluacji) oraz rekomendacje związane z ocenianym programem (cel instrumentalny ewaluacji), spełniony jest pierwszy warunek wykorzystania wyników oceny (ewaluacji) – bardzo dobry raport ewaluacyjny, zawierający prawidłowe wnioski wraz z przyporządkowanymi im rekomendacjami.

Drugi warunek właściwego spożytkowania rezultatów zadania ewaluacyjnego to postawa zamawiającego. Jeśli zamawiający traktuje ocenę (ewaluację) wyłącznie jako niechciany obowiązek związany z wypełnianiem zobowiązań nałożonych przez prawodawstwo, wówczas automatycznie maleją szanse pełnego skorzystania z oceny (ewaluacji). Dla zamawiającego proces oceny (ewaluacji) kończy się wraz z zaakceptowaniem ostatecznej wersji raportu ewaluacyjnego. Wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za realizację ewaluacji (i w tym momencie kończy się jego udział w procesie ewaluacyjnym), zamawiający ma natomiast poczucie wypełnienia obowiązku ustawowego (o ile ustawa lub inny akt prawny nie precyzuje wykorzystania rezultatów oceny).

Ocena (ewaluacja) zorientowana na wykorzystanie wymaga jednak od zamawiającego zupełnie innego nastawienia. Jeśli zamawiający docenia rolę oceny (ewaluacji) jako narzędzia poprawiającego zarządzanie i skuteczność programów, wówczas pełne wykorzystanie rezultatów oceny (ewaluacji) w dużej części zależy od dwóch pozostałych grup podmiotów: decydentów oraz podmiotów, których dotyczy rekomendacje zawarte w raporcie ewaluacyjnym.

Aby możliwe stało się wdrożenie rozwiązań zaproponowanych przez zespół ewaluacyjny i zaakceptowanych przez zamawiającego, konieczne jest dotarcie do podmiotów decyzyjnych, zdolnych do wprowadzenia zmian zasygnalizowanych w raporcie ewaluacyjnym. Decydenci muszą zrozumieć wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie oraz pozytywnie ustosunkować się do konieczności ich wprowadzenia.

Opinie przedstawione w raporcie ewaluacyjnym mogą być niekorzystne dla wielu podmiotów związanych z programem. Podmioty te będą starały się negocjować niewygodne dla siebie wnioski uzyskane w trakcie oceny (ewaluacji), dlatego tak ważne przy ocenie (ewaluacji) zorientowanej na wykorzystanie jest stosowanie właściwych, nie podlegających zakwestionowaniu metod badawczych oraz precyzyjne uzasadnienie wniosków i rekomendacji. Warto też w tym miejscu raz jeszcze podkreślić potrzebę jak najszerszego udziału partnerów, w tym instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie lub wdrażanie ocenianych programów, w opracowaniu zakresu zadań i nadzorze nad realizacją oceny

(ewaluacji). Aktywny udział tych podmiotów w procesie ewaluacyjnym ma później znaczący wpływ na możliwość wprowadzania rekomendacji w życie.

Bardzo często zmiany zaproponowane w raportach ewaluacyjnych wymagają radykalnych zmian w systemie zarządzania sprawami publicznymi (w tym zmian instytucjonalnych), dlatego nie zawsze udaje się je wprowadzić w pełnej postaci, między innymi ze względu na naturalną niechęć instytucji do zmian. Tylko determinacja decydentów, działających w oparciu o wyniki prac zespołu ewaluacyjnego, może więc zdecydować o wprowadzeniu w życie takich rekomendacji.

7. Wykorzystanie oceny (ewaluacji) w polskiej administracji

7.1. Dotychczasowe polskie doświadczenia w zakresie wykorzystania oceny (ewaluacji)

Ocena (ewaluacja) jest narzędziem wykorzystywanym na szeroka skalę w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich. Historia oceny (ewaluacji) jest stosunkowo krótka, gdyż zaczyna się w zasadzie już w okresie powojennym, niemniej jednak dotychczasowe doświadczenia państw, w których jest ona powszechnie wykorzystywana wskazują, iż jest to instrument odgrywający niezmiernie pozytywną rolę w procesie opracowywania i wdrażania programów. Znaczenie oceny (ewaluacji) wzrosło wraz z upowszechnianiem się idei nowego podejścia do zarządzania sprawami publicznymi (new public management). Jednym z zasadniczych założeń tego podejścia jest zmiana polityki w zakresie przygotowywania i realizacji programów. Zamiast dotychczasowego podejścia, które prawidłowość wykonania zadań publicznych ujmowało wyłącznie w kategoriach zgodności realizowanych zadań z procedurami i przyjętymi zasadami, dokonuje się reorientacji działań sektora publicznego w kierunku zarządzania przez rezultaty (result-oriented management).

W tym nowym podejściu, na etapie przygotowywania danego działania, wyznacza się cele, jakie mają zostać osiągnięte w określonym czasie przy wykorzystaniu dostępnych zasobów finansowych, ludzkich itp. Nowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi oznacza, iż przez cały okres realizacji danego działania prowadzony jest bardzo staranny monitoring, który ma informować decydentów o stopniu osiągnięcia zakładanych celów, a także niezbędnych działaniach, jakie należy podjąć, aby te cele osiągnąć. Po zakończeniu realizacji działania możliwe staje się określenie stopnia osiągnięcia celów zdefiniowanych w fazie programowania.

Przyjęcie takiego sposobu przygotowywania oraz realizacji zadań w sektorze publicznym otwiera ogromne możliwości stosowania narzędzi i technik ewaluacyjnych na poszczególnych etapach cyklu programu. W fazie programowania ocena (ewaluacja) będzie stosowana między innymi do oceny stosowności (dostosowania celów programu do zidentyfikowanych potrzeb i uwarunkowań zewnętrznych) oraz wykonalności (czy możliwe jest osiągnięcie zaplanowanych celów?). W trakcie realizacji programu ocena (ewaluacja) znajdzie zastosowanie do oceny dotychczasowego przebiegu wdrażania w kontekście założonych celów. Ocena (ewaluacja) końcowa jest narzędziem, które może być wykorzystane przez decydentów przy podejmowaniu decyzji w sprawie kontynuacji, zaniechania lub modyfikacji podobnych programów w przyszłości.

Na tle innych państw, w których ocena (ewaluacja) stała się nieodzownym elementem procesu zarządzania sprawami publicznymi, polskie doświadczenia w tym zakresie są niezwykle skromne. Pomimo wielu zmian dokonujących się w polskiej administracji, między innymi w kontekście przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, wykorzystanie ewaluacji w codziennej pracy polskiej administracji jest znikome. Według wiedzy autora w Polsce wykonano zaledwie kilka ocen (ewaluacji) programów finansowanych ze środków unijnych. Ocena (ewaluacja) programów i projektów otrzymujących wsparcie z publicznych środków krajowych jest praktycznie nie stosowana.

Mozna wskazać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Niewątpliwie związane jest to z faktem, iż do praktyki polskiej administracji nie wprowadzono jeszcze na szerszą skalę zasad związanych z nowym podejściem do zarządzania sprawami publicznymi. Nadal większość pieniędzy publicznych nie podlega reżimowi programowania, opartego o staranną analizę kosztów i korzyści oraz hierarchie celów, dla których wyznacza się określone wskaźniki osiągnięć. Bez takiej podstawy programowej trudno jest mówić o monitorowaniu efektów, starannej analizie osiągniętych efektów pod kątem potrzeb końcowych odbiorców usługi czy też efektywności finansowej. W dalszym ciągu miarą sukcesu na etapie przygotowania i realizacji programu jest jego zgodność z procedurami. Nawet jeśli zaangażowane środki przyniosły mizerne efekty dla końcowych beneficjentów (o ile oczywiście uda się takie efekty oszacować, gdyż w tradycyjnym podejściu do zarządzania programami można uzyskać wyłącznie dane na temat dostarczonych produktów; rezultaty i oddziaływanie programu pozostają nieznane), zarządzający tymi funduszami, o ile nie naruszył którejkolwiek z ustaw czy regulacji niższej kategorii, może uznać zakończony program za udany. Wraz z wydatkowaniem ostatniej złotówki (oczywiście zgodnie z procedurami) kończy się faza zarządzania. Choć w takiej sytuacji mogło dojść do marnotrawstwa grosza publicznego (efekty niewspółmiernie niskie w stosunku do zaangażowanych środków), trudno przedstawić komukolwiek taki zarzut nie stosując ewaluacji.

Niewątpliwie czynnikiem utrudniającym rozwój praktyki ewaluacyjnej w Polsce jest brak wieloletniego programowania wydatków budżetowych. Przykład programów finansowanych z funduszy strukturalnych, które są planowane na okres kilku lat i podlegają systematycznej ocenie (ewaluacji) przed, w trakcie i po zakończeniu realizacji najlepiej pokazuje związek między perspektywą finansową danego programu a sposobem przygotowania, realizacji i wykorzystania wyników oceny (ewaluacji).

Paradoksalnie, na słaby rozwój oceny (ewaluacji) wpływa być może wysoki poziom i wiarygodność krajowych instytucji kontrolnych, w tym Najwyższej Izby Kontroli. Skuteczność kontroli dokonywanych przez te instytucje hamuje rozwój innych form badania wykorzystania środków publicznych.

Kolejną przyczyną niskiego wykorzystywania oceny (ewaluacji), aktualna szczególnie obecnie, wiąże się z kosztami wprowadzenia takiego systemu w życie. W zależności od zakresu stosowania oceny (ewaluacji) w polskiej praktyce administracyjnej, w budżetach ministerstw, urzędów wojewódzkich, marszalkowskich i innych podmiotów należałoby zarezerwować pewne środki na finansowanie oceny (ewaluacji). Do tego należałoby doliczyć nakłady na kształcenie kadr zdolnych do przygotowania i nadzorowania zadań ewaluacyjnych (jeśli przyjęty zostałby model ewaluacji zewnętrznych) lub kształcenia kadr prowadzących ewaluacje (gdyby komórki ewaluacyjne powołane zostałyby w ramach struktur administracyjnych). Należy jednakże od razu wskazać, iż w chwili obecnej trudno byłoby na polskim rynku znaleźć firmy, zdolne do kompleksowego przygotowania kadr dla potrzeb ewaluacyjnych. To samo zresztą dotyczy zlecania ocen (ewaluacji) podmiotom zewnętrznym. Doświadczenia autora w prowadzeniu projektów oceny (ewaluacji) końcowej programów finansowanych z Unii Europejskiej, dla których jednostką wdrażającą była Polska Agencja Rozwoju Regionalnego wskazują, iż liczba firm zdolnych do przeprowadzenia oceny (ewaluacji) zintegrowanych programów o charakterze społeczno-gospodarczym jest znikoma. O stanie przygotowania polskich firm konsultingowych do świadczenia usług w zakresie oceny (ewaluacji) najlepiej świadczy fakt, iż według wiedzy autora w chwili obecnej na rynku istnieje tylko jedna firma, której wyłącznym statutowym celem jest prowadzenie oceny (ewaluacji). W takiej sytuacji zbudowanie potencjału w zakresie oceny (ewaluacji) wydaje się być zadaniem na długie lata.

Nikłe zainteresowanie administracji oceną (ewaluacją) można również przypisać słabemu rozwojowi multidyscyplinarnych studiów i badań ewaluacyjnych na polskich uczelniach. Brak impulsu ze strony środowisk akademickich, rozwijających metodologię i praktyczne stosowanie narzędzi ewaluacyjnych dla programów o charakterze społeczno-gospodarczym, nie sprzyja upowszechnianiu i rozwojowi oceny (ewaluacji) w praktyce polskiej administracji.

Biorąc pod uwagę fakt, iż już wkrótce w Polsce rozpocznie się proces przeprowadzania oceny (ewaluacji) *ex-ante* dokumentów programowych do funduszy strukturalnych (narodowy plan rozwoju, programy operacyjne oraz uzupełnienia programów

operacyjnych), niezmiernie trudno będzie znaleźć na polskim rynku wykwalifikowane zespoły eksperckie, które będą w stanie wykonać ocenę (ewaluację) tych dokumentów. Ogromnym problemem może okazać się przygotowanie kadr administracji, odpowiedzialnych za właściwe przygotowanie zakresu zadań do tych ocen (ewaluacji) oraz nadzór nad ich realizacją.

Jak zatem widac z tego krótkiego przeglądu zewnętrznych uwarunkowań rozwoju oceny (ewaluacji) w Polsce, sytuacja wyjściowa nie przedstawia się dobrze. Brak kompleksowego uregulowania problematyki oceny (ewaluacji) w polskim prawodawstwie i związana z tym marginalna obecność oceny (ewaluacji) w praktyce polskiej administracji, stosunkowo słabo rozwinięte zaplecze naukowe oceny (ewaluacji), jak również niewielka dostępność do profesjonalnego doradztwa i usług w zakresie oceny (ewaluacji) stanowią punkt wyjścia dla wprowadzania oceny (ewaluacji) do praktyki polskiej administracji.

7.2. Problematyka oceny (ewaluacji) w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego

W tym świetle na szczególną uwagę zasługuje pierwszy polski akt prawny w randze ustawy, w którym na tak szeroka skalę pojawiają się zagadnienia związane z oceną (ewaluacją) programów. Mowa o ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. Doceniając rolę ustawy w upowszechnianiu problematyki związanej z oceną (ewaluacją) programów o charakterze społeczno-gospodarczym, warto w tym rozdziale spojrzeć krytycznie na zapisy tej ustawy oraz aktów wykonawczych (rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2002, kontrakty wojewódzkie), tak aby w kolejnej rundzie programowania i realizacji programów wojewódzkich możliwe było stosowanie rozwiązań zbliżonych z tymi, które są realizowane w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Zgodnie z treścią ustawy, państwo wspiera rozwój regionalny poprzez współfinansowanie programów wojewódzkich, przygotowywanych przez samorządowe władze regionalne. Zakres, tryb oraz warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich jest określony w programie wsparcia. W oparciu o zapisy programu wsparcia, władze wojewódzkie są zobowiązane do przygotowania odpowiednich dokumentów programowych (programów wojewódzkich). Po uzgodnieniu z przedstawicielami Rządu szczegółów związanych z zakresem i warunkami realizacji programów wojewódzkich, są one wdrażane w postaci kontraktu wojewódzkiego. Stronami kontraktu są Rada Ministrów oraz samorząd województwa.

Generalny wniosek jaki nasuwa się po lekturze ustawy o zasadach rozwoju regionalnego oraz aktów wykonawczych do tej ustawy w ich częściach związanych z oceną (ewaluacją) jest taki, iż ustawodawca starał się przenieść do polskiego prawodawstwa zapisy obowiązujące przy ocenie (ewaluacji) programów finansowanych z funduszy strukturalnych, zapominając jednakże o wewnętrznych uwarunkowaniach związanych z transponowaniem na polski grunt rozwiązań praktycznie w Polsce nieznanymi i nie praktykowanymi. Przy braku szczegółowych wytycznych odnośnie interpretacji zapisów związanych z oceną (ewaluacją), mogą one pozostać martwą literą prawa. Poza tym niektóre z tych zapisów pozostają w jawnej sprzeczności z podstawowymi zasadami przeprowadzania oceny (ewaluacji), co stawia pod znakiem zapytania jakość wykonanych w ten sposób ocen (ewaluacji).

Należy od razu zauważyć, iż w żadnym z przytoczonych powyżej aktów prawnych nie używa się słowa „ewaluacja”. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz akty wykonawcze operują pojęciem „oceny”. Artykuł 13, par.3, pkt. 9 ustawy mówi, iż program wsparcia określa „szczegółowy tryb i zakres oceny oraz kontroli skuteczności i efektywności wykonania zadań”. Mówiąc o wprowadzeniu na polski grunt rozwiązań praktycznie nieznanymi i w związku z tym nie zawsze dostosowanych do realiów polskiej praktyki administracyjnej, jako przykład można podać ten właśnie zapis ustawy. Pojęcia skuteczności (effectiveness) oraz efektywności (efficiency) są terminami ściśle związanymi z oceną (ewaluacją) i oznaczają one dwa podstawowe kryteria ewaluacyjne, opisane w rozdziale 6.2.1. Przy braku wyjaśnień w przepisach ogólnych albo w komentarzu do ustawy, większość osób czytających tę część ustawy prawdopodobnie nie zrozumie faktycznego znaczenia obu terminów, tym bardziej iż skojarzono je z pojęciem „kontroli”. Co prawda terminy skuteczności i efektywności wprowadzono już do polskiej nomenklatury związanej z rozwojem regionalnym (vide: Słownik Rozwoju Regionalnego), niemniej jednak przy skojarzeniu obu tych pojęć z kontrolą, mogą pojawić się różne interpretacje artykułu 13 ustawy.

Warto w tym miejscu przywołać tekst ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, która jest naczelnym organem kontroli państwowej w Polsce i jako taka może także dokonywać kontroli działań realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich. Zgodnie z literą tej ustawy, NIK prowadzi kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości oraz rzetelności (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które mogą podlegać kontrolom NIK, pomija się kryterium celowości). Brak kryteriów skuteczności i efektywności w ustawie określającej podstawowe zadania NIK wskazują, iż artykuł 13 ustawy o zasadach

wspierania rozwoju regionalnego należy odnosić do oceny dokonywanej w innym trybie. Niemniej jednak w kontekście opisanych powyżej trudności interpretacyjnych, zapis ten wymaga niewątpliwie modyfikacji poprzez sprecyzowanie (rozgraniczenie) pojęć kontroli i oceny (ewaluacji).

Po raz kolejny pojęcie oceny, tym razem w sposób pośredni, pojawia się w artykule 15. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego sporządza do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku realizacji programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich analizę programu i kontraktów, „w szczególności z punktu widzenia gospodarności, terminowości oraz efektów zadań” i w formie sprawozdania przedkłada Radzie Ministrów. Mamy zatem do czynienia z wymieszaniem kryteriów typowych dla kontroli (gospodarnosc i terminowosc) z kryteriami stosowanymi w ewaluacji (efekty zadań). Korzystając z pojęć wprowadzonych do ustawy mocą artykułu 13, można byłoby w artykule 15 zastąpić termin „efekty zadań” sformulowaniem „skuteczność”.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego wraz ze sprawozdaniem przedkłada Radzie Ministrów również „wnioski dotyczące kontynuacji, zmiany albo zakończenia programu wsparcia”. Instytucja zarządzająca przedkłada decydentowi rekomendacje odnośnie dalszych zasad realizacji programu, co jednoznacznie nasuwa skojarzenia z oceną (ewaluacją) formatywną (jak poprawić jakość wdrażania?) lub podsumowującą (czy kontynuować realizację programu czy też zakończyć jego realizację?). O ocenie (ewaluacji) moglibyśmy mówić jednak dopiero wówczas, gdyby te wnioski minister właściwy ds. rozwoju regionalnego formułował w oparciu o obiektywną, przeprowadzoną przez niezależnego ewaluatora ocenę realizacji programu oraz poszczególnych kontraktów, prowadzoną w połowie okresu programowania oraz po jego zakończeniu.

Po raz ostatni problematyka oceny pojawia się w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego w artykule 18. Ponownie w artykule tym dochodzi do skojarzenia pojęć „oceny” i „kontroli”, gdyż „strony kontraktu, określając wzajemne zobowiązania przy wykonywaniu kontraktu ustalają [...] zasady oceny i sposób kontroli wykonania zadań, w tym kontroli finansowej”.

Znacznie więcej informacji na temat zasad prowadzenia oceny programu wsparcia oraz kontraktów wojewódzkich przynosi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2000 roku w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia na lata 2001-2002. Problematyce monitorowania i oceny programu wsparcia poświęcony jest rozdział 5 rozporządzenia. W rozdziale tym opisane są między innymi zadania komitetu monitorującego program wsparcia

oraz powoływanych w każdym województwie komitetów monitorujących kontrakty wojewódzkie. Największym zaskoczeniem jest to, iż jednym z zadań tych komitetów jest dokonywanie oceny efektywności i skuteczności realizacji, odpowiednio, programu wsparcia oraz kontraktów wojewódzkich. W porównaniu z analogicznymi komitetami, powoływanymi w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej do monitorowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych, znacznie zwiększono ich kompetencje. O ile w przypadku komitetów działających zgodnie z postanowieniami rozporządzenia ogólnego 1260/99 w sprawie funduszy strukturalnych, ich zadania związane są wyłącznie z bieżącym badaniem stanu zaawansowania procesu przygotowania i realizacji programów współfinansowanych ze środków unijnych, o tyle w przypadku polskich komitetów monitorujących ich obowiązki zostają rozciągnięte na obszary zarezerwowane dla oceny (ewaluacji). Warto zauważyć, iż w prawodawstwie unijnym regulującym kwestie funkcjonowania komitetów monitorujących oraz oceny (ewaluacji), tylko w przypadku oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania, dokonywanej przez niezależny zespół ekspercki, jej wyniki są rozpatrywane (examined) przez komitet monitorujący. Jest to o tyle uzasadnione, że ocenę (ewaluację) w połowie okresu programowania można traktować jako jedno z narzędzi monitoringowych.

W tym świetle trudno jednakże wyjaśnić, w jaki sposób ciało kolegialne jakim jest komitet monitorujący, który w swych pracach bazuje na dokumentach przygotowywanych przez instytucje wdrażające, będzie w stanie wywiązywać się z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę. Szczególnie trudne zadanie stoi przed komitetem monitorującym program wsparcia, który ocenę ma dokonywać w oparciu o trzy kryteria: efektywności, skuteczności oraz zgodności z celami oraz priorytetami (co można utożsamiać z kryterium odpowiedniości). Trudność polega też na tym, iż jedynym odnośnikiem do dokonywania oceny według wymienionych powyżej kryteriów mają być wskaźniki finansowe i rzeczowe określone w kontrakcie rzeczowym.

Podsumowując zapisy dotyczące oceny zawarte w rozdziale 5 rozporządzenia w sprawie przyjęcia programu wsparcia, nasuwa się przypuszczenie, iż ustawodawca błędnie zastosował pojęcie oceny, które w świetle zapisów tego rozporządzenia odnosi się de facto do monitorowania realizacji programu wsparcia oraz kontraktów wojewódzkich.

Na szczególną uwagę zasługuje natomiast ostatni, siódmy rozdział rozporządzenia – „Ocena realizacji programu wsparcia”, który po raz pierwszy do polskiego prawodawstwa wprowadza pojęcie oceny ex-ante (ocena przed podjęciem realizacji programu wsparcia),

oceny w połowie okresu realizacji programu wsparcia oraz oceny końcowej (ocena po zakończeniu programu wsparcia).

Sposób ujęcia oceny ex-ante (oceny przed podjęciem realizacji programu wsparcia) w znaczący sposób różni się od zasad obowiązujących w funduszach strukturalnych. O ile zakres przeprowadzenia analizy jest zbliżony do wymogów obowiązujących w polityce strukturalnej UE (analiza słabych i mocnych stron województwa, spójność celów i priorytetów, powiązanie strategii rozwoju z krajową polityką zatrudnienia, przewidywane skutki realizacji priorytetów, analiza rozwiązań w zakresie wdrażania i monitorowania), o tyle wątpliwości budzi kwestia wykonania samej oceny. Zgodnie z zapisami rozporządzenia, ocenę ex-ante przygotowuje zarząd województwa, a więc ta sama instytucja, która jest odpowiedzialna za przedłożenie dokumentów programowych (programu wojewódzkiego) ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Naruszona została zatem zasada niezależności ewaluacji. W krajowej polityce regionalnej podmiot programujący dokonuje jednocześnie oceny (ewaluacji) przygotowanego przez siebie programu. W żadnym urzędzie marszałkowskim nie istnieją niezależne od departamentów rozwoju regionalnego komórki ewaluacyjne, zatem nie można mówić o ocenie (ewaluacji) wewnętrznej, która jak już to zostało opisane w poprzednich jest bardzo często praktykowana przy ocenie programów. Trudno sobie zatem wyobrazić, aby zarząd województwa, który firmuje program wojewódzki, w ocenie przed podjęciem realizacji programu wsparcia sformułował opinie, które stałyby w sprzeczności z zapisami programu wojewódzkiego.

W rozporządzeniu mówi się także o ocenie realizacji programu wsparcia w połowie okresu realizacji programu, której dokonuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Ocena obejmuje wstępne wyniki realizacji programu wsparcia, skuteczność podjętych działań oraz stopień osiągania celów. Podobnie jak w przypadku oceny przed podjęciem realizacji programu wsparcia, ocena w połowie okresu realizacji programu wsparcia nie respektuje zasady niezależności ewaluacji, która jest dokonywana przez jedną ze stron wdrażanego programu (i która nie posiada niezależnej jednostki ewaluacyjnej). Można się w ogóle zastanawiać nad potrzebą dokonywania oceny w programie obejmującym okres dwóch lat. Cele oceny w połowie okresu realizacji programu wsparcia, zapisane w rozporządzeniu, można osiągnąć przy wykorzystaniu danych generowanych w ramach systemu monitorowania programu i działań.

Ostatnim etapem procesu ewaluacyjnego jest ocena po zakończeniu programu wsparcia (ocena ex-post), która w naturalny sposób kończy cykl zarządzania programem.

Zgodnie z artykułem 29 rozporządzenia, ocena dotyczy wykorzystania środków, ich skuteczności oraz oddziaływania na osiągnięcie celów programu wsparcia. Ocena ma także uwzględniać pozytywne i negatywne rezultaty realizacji programu wsparcia oraz ich trwałość. Wymienione są zatem najważniejsze kryteria oceny końcowej. Podobnie jak w przypadku poprzednio opisanych form oceny programu wsparcia, naruszono zasadę niezależności ewaluacji – ocena końcowa programu wsparcia ma bowiem dokonać minister właściwy ds. rozwoju regionalnego we współpracy z zarządami województw. W rozporządzeniu nie określono także terminu wykonania oceny końcowej.

Na zakończenie podrozdziału poświęconego kwestiom oceny (ewaluacji) w polskim prawodawstwie związanym z rozwojem regionalnym, warto kilka słów poświęcić zapisom samych kontraktów regionalnych.

Zgodnie z paragrafem 3 załącznika nr 5 do kontraktów wojewódzkich, są one przedmiotem „monitorowania i oceny, pozwalających w razie potrzeby na przeprowadzenie niezbędnych działań korygujących w trakcie procesu realizacji oraz umożliwiających ocenę efektywności i skuteczności wykorzystania środków finansowych, w szczególności w połowie okresu jego realizacji oraz po jego zakończeniu”.

Na uwagę zasługują nowe elementy związane z ewaluacją (ocena), które nie pojawiły się w aktach prawnych wyższego rzędu. Przede wszystkim zdefiniowane zostaje kryterium efektywności stosowane przy ocenie. Definicja ta jednak jest na tyle niejasna, iż dodatkowo komplikuje zrozumienie istoty oceny. Jeśli rozumieć efektywność jako odpowiednik angielskiego terminu „efficiency”, to trudno zgodzić się na to, aby ocena efektywności realizacji kontraktu obejmowała „wpływ realizacji priorytetów i działań kontraktu na sytuację społeczno-gospodarczą województwa”. W ten sposób definiuje się bowiem kryterium skuteczności (lub oddziaływania).

Kolejne punkty określające zakres przedmiotowy oceny efektywności są jeszcze bardziej niezrozumiałe, gdyż łączą pojęcia efektywności i skuteczności. Zgodnie bowiem z zapisami kontraktu ocena efektywności obejmuje także „efektywność i skuteczność wykorzystania środków na realizację priorytetów i działań kontraktu” oraz „efektywność i skuteczność wszystkich działań instytucji zarządzających i podmiotów uprawnionych biorących udział w realizacji kontraktu”.

Mniej szczegółowo określono w kontrakcie zakres oceny skuteczności. Stwierdzono jedynie, iż winna być ona prowadzona na podstawie wskaźników finansowych i rzeczowych

określonych w kontrakcie w odniesieniu do ustalonych celów, priorytetów, działań oraz zadań, a także na podstawie innych informacji uzyskanych od instytucji zarządzających i podmiotów uprawnionych.

W kontrakcie określono także podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie oceny końcowej. Zadanie to spoczęło na zarządzie danego województwa, współpracującego w tym zakresie z wojewodą.

Na uwagę zasługuje jeden z zapisów kontraktu, który otwiera furtkę dla oceny (ewaluacji) przeprowadzanej przez firmy zewnętrzne. Na zlecenie komitetu monitorującego niezależne podmioty zewnętrzne mogą przeprowadzać analizy skuteczności realizacji całego kontraktu lub jego wybranych aspektów.

7.3. Ocena (ewaluacja) programów o charakterze społeczno-gospodarczym w perspektywie uczestnictwa w polityce strukturalnej Unii Europejskiej

Reasumując kwestie związane z obecnością oceny w ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, należy z dużym uznaniem powitać wprowadzenie do polskiego prawodawstwa zapisów związanych z oceną (ewaluacją) programów oraz projektów. Niewątpliwie stanowi to przełom w podejściu do problematyki ewaluacyjnej i być może stanowi pierwszy krok w kierunku upowszechniania kwestii oceny działań finansowanych ze środków publicznych. W przypadku polityki rozwoju regionalnego ma to szczególne znaczenie, gdyż przybliża rozwiązania, które już za kilka lat stana się obowiązującymi przy opracowywaniu i wdrażaniu programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Możliwość praktycznego zastosowania instrumentów stosowanych w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej powinna zwiększyć wiedzę szerokich kręgów pracowników administracji centralnej i regionalnej na temat metod przygotowywania, realizacji i wykorzystywania wyników oceny (ewaluacji).

Niemniej jednak pełne korzyści z wprowadzenia problematyki oceny (ewaluacji) do polskiego prawodawstwa wydają się być możliwe do osiągnięcia dopiero po dokonaniu odpowiednich zmian w zapisach ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Dokonana przez autora krytyczna analiza tych aktów prawnych pokazała, iż w obecnym kształcie artykuły poświęcone ocenie (ewaluacji) są nieprecyzyjne, wprowadzają chaos pojęciowy, a poza tym naruszają niektóre kanony prowadzenia oceny (ewaluacji).

Trudno dzisiaj przewidzieć, w jaki sposób w praktyce prowadzona będzie ocena w połowie okresu programowania oraz ocena po zakończeniu realizacji programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich na lata 2001-2002. Biorąc jednak pod uwagę małą klarowność obecnie obowiązujących zapisów, i to zarówno w odniesieniu do strony merytorycznej jak i organizacyjnej, oraz dodatkowo - brak wytycznych precyzujących sposób przeprowadzenia oceny, można się spodziewać dużej dowolności we wprowadzaniu tych zapisów w życie w poszczególnych województwach. Może to mieć oczywiście negatywny wpływ na jakość i wiarygodność wyników tej oceny oraz sposób postrzegania oceny przez podmioty, które zostały zobowiązane do jej przeprowadzenia. Ponieważ ocena ma zostać przeprowadzona przez podmioty zaangażowane w realizację programu wsparcia oraz kontraktów wojewódzkich, trudno będzie oczekiwać od tych ocen tego, co jest podstawą każdego działania ewaluacyjnego – solidnej analizy danych związanych z ocenianym programem, niezależnych i obiektywnych wniosków oraz rekomendacji, ukierunkowanych na poprawę efektów wdrażanych działań. Przy takim sposobie prowadzenia oceny można z góry założyć, iż program wsparcia oraz kontrakty wojewódzkie, mimo pewnych trudności, okaza się znaczącym sukcesem: cele zdefiniowane w fazie programowania zostaną osiągnięte (może nawet z nawiązką), wszystkie instytucje uczestniczące w procesie realizacyjnym w profesjonalny sposób wdrożą przypisane im programy (projekty), nie zanotuje się żadnych poważniejszych trudności implementacyjnych, nie wspominając o efektach programu dla poprawy konkurencyjności województw. Jednym słowem, kolejne edycje programów wsparcia można wdrażać na takich samych zasadach, jak w obecnym okresie programowania. Pytanie tylko, czy pod takimi wnioskami chcieliby się podpisać wszyscy zainteresowani?

Wśród najważniejszych zmian, dostosowujących polskie prawodawstwo oraz praktykę w zakresie oceny (ewaluacji) programów regionalnych do wymogów unijnych należy uznać:

- oddzielenie funkcji zarządzania programami od funkcji ewaluacyjnych – możliwe są dwa warianty: (a) korzystanie z oceny (ewaluacji) wewnętrznej, co oznaczałoby konieczność powołania i właściwego przygotowania niezależnych jednostek ewaluacyjnych, działających w ministerstwie właściwym ds. rozwoju regionalnego oraz poszczególnych urzędach marszałkowskich lub (b) korzystanie z oceny (ewaluacji) zewnętrznej, z czym również wiązałyby się pewne koszty na przygotowanie kadr odpowiedzialnych za przygotowanie i nadzór nad wykonaniem oceny (ewaluacji);
- precyzyjne określenie zakresu i zasad dokonywania oceny (ewaluacji) ex-ante, w połowie okresu wdrażania oraz ex-post, w tym kryteriów ewaluacyjnych, preferowanych technik

ewaluacyjnych, terminów prowadzenia oceny (zwłaszcza w odniesieniu do oceny ex-post), ujednoczenie nomenklatury;

- zarezerwowanie w budżecie programu wsparcia w części dotyczącej pomocy technicznej środków na przeprowadzenie oceny (ewaluacji);
- określenie zasad upowszechniania wyników oceny (ewaluacji) i ich wprowadzania do praktyki administracyjnej;

Na zakończenie rozdziału poświęconego rozwojowi oceny (ewaluacji) w Polsce w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej, warto kilka słów poświęcić problematyce oceny (ewaluacji) w programach przedakcesyjnych, dostępnych dla Polski od 2000 roku. Jest to o tyle ważne, iż w większości z tych programów wprowadzono już zapisy obligujące odpowiednie instytucje do prowadzenia oceny (ewaluacji). Dzięki temu potencjał polskiej administracji w zakresie prowadzenia projektów ewaluacyjnych programom przedakcesyjnym będzie mógł być również budowany w oparciu o te programy.

Programem najbliższym zintegrowanym programom rozwoju regionalnego, finansowanym w krajach członkowskich UE z funduszy strukturalnych, jest program Phare – Spójność Gospodarcza i Społeczna. Program ten, realizowany w wybranych województwach, współfinansuje inwestycje w obszarze rozwoju zasobów ludzkich, wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz infrastruktury sprzyjającej rozwojowi gospodarczemu. Zgodnie z zapisami memorandum finansowego, podpisanego między Rządem RP a Komisją Europejską, każda alokacja programu będzie przedmiotem oceny (ewaluacji) ex-post. W chwili obecnej nie można jeszcze dokładnie określić zakresu przedmiotowego tej oceny (ewaluacji), niemniej jednak należy założyć, iż w ramach przygotowań do uczestnictwa w polityce strukturalnej UE będzie ona nawiązywać do zasad stosowanych przy ocenie (ewaluacji) programów strukturalnych.

Warto również zauważyć, iż w programie Phare – Spójność Gospodarcza i Społeczna, zwłaszcza w odniesieniu do projektów o charakterze infrastrukturalnym, stosuje się ocenę (ewaluację) ex-ante. Podstawowym narzędziem wykorzystywanym w tej ocenie (ewaluacji) są analiza kosztów i korzyści (obligatoryjnie oblicza się wewnętrzną stopę zwrotu oraz zaktualizowaną wartość netto inwestycji) oraz analiza kosztów i efektywności. Do tej pory nie prowadziło się natomiast oceny (ewaluacji) ex-ante wojewódzkich programów operacyjnych, opracowywanych jako dokumenty strategiczne dla projektów zgłaszanych przez województwa, chyba że za taką ocenę (ewaluację) uznaje się uwagi do tych dokumentów

przedkładane przez instytucje szczebla centralnego (zwłaszcza Ministerstwa właściwego ds. rozwoju regionalnego). Komisja Europejska ograniczała się dotychczas wyłącznie do oceniania indywidualnych projektów, opracowywanych w standardzie fiszki projektowej.

Równocześnie z wdrażaniem nowej edycji programu Phare, dokonywana jest ocena (ewaluacja) programów unijnych, realizowanych w latach dziewięćdziesiątych. Przykładowo, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego zleciła przeprowadzenie ewaluacji końcowej dla dwóch programów wdrażanych w poprzednich latach – chodzi o programy Phare – Struder oraz Phare – Rapid.

Być może w ramach prac związanych z przygotowaniem programów strukturalnych przeprowadzona zostanie ocena (ewaluacja) globalna wszystkich programów o charakterze regionalnym, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i wdrażanych w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Ocena taka, mimo potencjalnych problemów z jej przeprowadzeniem (czas jaki minął od zakończenia realizacji programów, niedostępność wielu danych, reforma administracyjna kraju), mogłaby dostarczyć szeregu nowych informacji na temat efektów programów ukierunkowanych na zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju polskich regionów, zarówno w relacji wewnętrznej, jak i w stosunku do regionów państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ocena (ewaluacja) jest również jednym z integralnych elementów procesu zarządzania programem ISPA (program ten finansuje duże inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska). Zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej 1267/1999 w sprawie ustanowienia programu ISPA, każdy z projektów wdrażanych w ramach tego programu jest przedmiotem oceny (ewaluacji) ex-ante oraz ex-post. Ocena (ewaluacja) ex-ante polega na przygotowaniu analizy kosztów i korzyści (cost-benefit analysis) dla każdego projektu zgłaszanego do finansowania w ramach programu ISPA, zgodnie z zasadami stosowanymi do oceny dużych projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków unijnych w państwach członkowskich UE.

Z kolei głównym celem oceny (ewaluacji) ex-post projektów, prowadzonej wspólnie przez kraj korzystający ze wsparcia oraz Komisje Europejska, jest ocena ich efektywności i skuteczności. Zgodnie z zapisami aneksu IV do rozporządzenia, ocena (ewaluacja) ex-post dotyczyć będzie także oceny czynników mających wpływ na sukces lub niepowodzenie danego projektu. Przedmiotem zainteresowania będzie także sposób wykorzystania dostępnych środków, jak również wpływ projektów na realizację wspólnotowych polityk w zakresie ochrony środowiska oraz transeuropejskich sieci transportowych.

Zasady oceny (ewaluacji) najbardziej zbliżone do obowiązujących w zintegrowanych programach rozwoju regionalnego (w tym programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej) są stosowane w trzecim, obok programu Phare i ISPA, programie pomocowym Unii Europejskiej dostępnym dla krajów kandydujących. Mowa oczywiście o programie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich SAPARD. Program ten jest przedmiotem oceny (ewaluacji) ex-ante, oceny (ewaluacji) w połowie okresu programowania oraz oceny (ewaluacji) ex-post. Warto zauważyć, iż Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa opracowała bardzo szczegółowe wytyczne do przeprowadzenia oceny (ewaluacji), oparte na metodologii prowadzenia oceny (ewaluacji) programów rolnych Unii Europejskiej. Powinno to niewątpliwie ułatwić transponowanie zasad oceny (ewaluacji) tych programów na grunt polski.

Jak zatem widac z tego krótkiego przeglądu, perspektywa przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej powoduje, iż w coraz większym stopniu do praktyki administracyjnej włączane są kwestie związane z oceną (ewaluacją) programów i indywidualnych projektów. Doświadczenia związane z przygotowaniem i nadzorem nad projektami ewaluacyjnymi niewątpliwie przyczynia się do wzmocnienia instytucjonalnego potencjału w zakresie oceny (ewaluacji). Jednocześnie działania, które będą podejmowane w ramach kontraktów wojewódzkich (zwłaszcza po dokonaniu odpowiednich zmian w prawodawstwie), również winny przyczynić się do upowszechnienia oceny (ewaluacji) jako istotnego narzędzia w procesie zarządzania programami i projektami. Niemniej jednak osiągnięcie sytuacji docelowej, w której stosowanie ewaluacji stanie się powszechną praktyką administracyjną, jest zadaniem obliczonym na wiele lat i uwarunkowanym szeregiem czynników.

LITERATURA

1. Awasthi D.N, Sebastian J. – “Evaluation of entrepreneurship development programmes”, Sage Publications, New Delhi-Thousand Oaks-London, 1996
2. Baker J.L. – “Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners”, World Bank 2000
3. Berk R.A., Rossi P.H. – “Thinking about program evaluation”, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, 1999
4. Cracknell B.E. – “Evaluating Development Aid”, Sage Publications, New Delhi-Thousand Oaks-London, 2000
5. Dale R. – “Evaluation frameworks for development programmes and projects”, Sage Publications, New Delhi-Thousand Oaks-London, 1998
6. Diagnoza stanu monitoringu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej - raport opracowany w ramach grantu Banku Światowego
7. Dunaj B. (red.) - “Słownik Współczesnego Języka Polskiego”, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 1996
8. European Commission – “MEANS Collection. Evaluating socio-economic programme”, Luxembourg 1999
 - Volume 1 – “Evaluation design and management”
 - Volume 2 – “Selection and use of indicators for monitoring and evaluation”
 - Volume 3 – “Principal evaluation techniques and tools”
 - Volume 4 – “Technical solutions for evaluation within a partnership framework”
 - Volume 5 – “Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities”
 - Volume 6 – “Glossary of 300 concepts and technical terms”
9. European Commission – “Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs”, Brussels 1999
10. European Commission, Directorate General for Agriculture – “Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators - Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund”, Brussels 2000
11. European Commission, Directorate General for Agriculture – “Evaluation of rural development programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund”, Brussels 2000
12. European Commission, Directorate General for Agriculture – “Guidelines for the Evaluation of Rural Development Programmes supported by SAPARD”, Brussels 2001
13. European Commission, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs – “Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006”, Brussels 1999
14. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Cost-Benefit Analysis of Major Projects”, Brussels 1997

15. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 1: Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents”, Brussels 2000
16. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 2: The ex-ante evaluation of the Structural Funds interventions”, Brussels 2000
17. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 3: Indicators for monitoring and evaluation: an indicative methodology”, Brussels 2000
18. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 4: Implementation of the Performance Reserve”, Brussels 2000
19. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 7: Ex-ante Evaluation and Indicators for INTERREG”, Brussels 2000
20. European Commission, Directorate General for Regional Policy and Cohesion – “Working paper 8: The mid-term evaluation of Structural Funds interventions”, Brussels 2000
21. European Commission, EuropeAid Cooperation Office – “Evaluation in the European Commission. A Guide to the Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission’s External Co-operation Programmes”, Brussels 2001
22. European Commission, SCR – Common Service for External Relations – “Evaluation Guidelines”, Brussels 2000
23. Garson G.D., Biggs R.S. – “Analytic mapping and geographic databases”, Sage University Paper, Newbury Park-London-New Delhi, 1992
24. Kierzkowski T. – “Zarządzanie funduszami strukturalnymi w Anglii na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego”, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001
25. Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R. – “Słownik rozwoju regionalnego”, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001
26. Levin H.M., Mc Ewan P.J. – “Cost-effectiveness analysis”, Sage Publications Inc., Thousand Oaks-London-New Delhi, 2001
27. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006
28. OECD – “Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper”, Paris 1999
29. Pal L.A. – “Beyond policy analysis. Public issue management in turbulent times”, International Thomson Publishing Nelson, Scarborough, 1997
30. Patton M.Q. – “Practical Evaluation”, Sage Publications, Newbury Park-London-New Delhi, 1982
31. Patton M.Q. – “How to use qualitative methods in evaluation”, Sage Publications, Newbury Park-London-New Delhi, 1987
32. Patton M.Q. – “Qualitative evaluation and research methods”, Sage Publications, Newbury Park-London-New Delhi, 1990

33. Patton M.Q. – “Utilization - Focused Evaluation. The New Century Text”, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, 1997
34. Robson C. – “Small-scale evaluation”, Sage Publications, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2000
35. Rossi P.H., Freeman H.E., Lipsey M.W. – “Evaluation. A systematic approach”, Sage Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi, 1999
36. Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 w sprawie systemów zarządzania i kontroli pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych, Official Journal of the European Communities L 63
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002, Dziennik Ustaw nr 122, poz.1326
38. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych, Official Journal of the European Communities L 161
39. Scriven M. – “Evaluation thesaurus”, Sage Publications, Newbury Park-London-New Delhi, 1991
40. System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce – raport opracowany w ramach grantu Banku Światowego
41. Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dziennik Ustaw nr 48, poz. 550
42. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002

Informacja o autorze

Tomasz Kierkowski (ur. 1972) – absolwent Wydziału Geografii na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie. Kierownik sekcji ds. monitorowania i oceny w Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Wcześniej zajmował się problematyką integracji europejskiej oraz polityki rozwoju regionalnego w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Ministerstwie Gospodarki oraz Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa.