

*Karol Olejniczak, Magdalena Olejniczak**

Ewaluacja projektów i programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej

Wstęp

Celem niniejszej pracy jest krótkie przedstawienie zagadnienia ewaluacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.¹ Ewaluacja jest jednym z centralnych narzędzi zapewniania jakości i skuteczności Funduszy Strukturalnych. Niewątpliwie zwiększenie środków pomocowych dostępnych dla Polski pociągnie za sobą silniejszy nacisk właśnie na kwestię ewaluacji, która w Polsce wciąż jest relatywnie słabo znana. Artykuł jest więc wprowadzeniem i strukturalizowaniem tematu, nad którym dyskusja w naszym kraju dopiero się rozpoczyna.

Opracowanie zostało podzielone na trzy części. W pierwszej przedstawiono pojęcie ewaluacji i jej funkcje, kontekst historyczny, w jakim pojawiła się jako narzędzie administracji publicznej oraz instrument zarządzania środkami pomocowymi UE. Przedstawiono także stan obecny stosowania ewaluacji w Unii Europejskiej. W części drugiej omówiono rodzaje ewaluacji oraz pytania ewaluacyjne i szczegółowe kwestie badane przez ewaluację. W części trzeciej dokonano przeglądu typowych narzędzi używanych w ewaluacjach projektów i programów finansowanych z funduszy unijnych. Każde z narzędzi zilustrowano krótkimi przykładami z polskich bądź zagranicznych ewaluacji programów

* Mgr **Karol Olejniczak**, mgr **Magdalena Olejniczak** – absolwenci Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ W polskich tłumaczeniach dokumentów unijnych oraz w polskim ustawodawstwie termin „*evaluation*” jest tłumaczony jako „ocena”. Uważamy, że takie tłumaczenie zawęża rozumienie procesu ewaluacji głównie do jej aspektu kontrolnego i oceny efektów. Tymczasem ewaluacja jest częścią procesu uczenia się i zawiera w sobie elementy konsultacji. Prowadzona jest na różnych etapach programu, bada także sposób funkcjonowania danego programu. W odróżnieniu od kontroli, ma też bardzo ograniczone możliwości sprawcze w odniesieniu do działań, których ocena wypadła słabo. Dlatego też zdecydowaliśmy się na konsekwentne stosowanie w tekście terminu „ewaluacja”.

pomocowych UE. Artykuł kończy krótki komentarz na temat wyzwań dla Polski.

1. Kontekst

1.1. Definicja ewaluacji

Ewaluacja jest, najogólniej rzecz ujmując, krytyczną, niezależną oceną działań sektora publicznego. W przypadku sektora prywatnego racjonalność działań podmiotów wymuszają mechanizmy rynkowe (oczywiście jest to pewne uproszczenie, bo powszechnie znane i analizowane są tzw. niedoskonałości rynku: *market failures*). Sektor publiczny, choć również operuje na rynku, nie ma takiego mechanizmu samokontroli. Ewaluacja ma więc być narzędziem dyscyplinowania interwencji publicznej, wymuszania jej efektywności i skuteczności. Ewaluacja spełnia trzy podstawowe funkcje:²

1. oszacowuje, tak obiektywnie jak to możliwe, wpływ polityk, programów, projektów na społeczeństwo czy daną społeczność (funkcja poznawcza),
2. pomaga politykom, decydom w ocenie wartości podjętych działań publicznych (funkcja normatywna),
3. dostarcza praktycznych informacji wykonawcom, beneficjentom działań i przez to pomaga w poprawie jakości tych interwencji w przyszłości (a więc jest narzędziem uczenia się).

Czyli, jednym zdaniem, celem ewaluacji jest podniesienie jakości badanego przedsięwzięcia – przedmiotu ewaluacji.

Od strony technicznej ewaluacja jest badaniem społeczno-ekonomicznym, które obejmuje zarówno projektowanie czynności badawczych, zbieranie danych, ich analizę w odniesieniu do danego działania-interwencji, jak i prezentowanie wyników i wniosków (a także rekomendacji) zainteresowanym odbiorcom.

W tym miejscu warto podkreślić, że ewaluacja nie jest tym samym, czym audyt, kontrola czy monitoring (choć często jest z nimi mylona). Różnice są zasadnicze i dotyczą czterech kwestii.

Po pierwsze – momentu, w którym następuje badanie oraz czasu jego trwania. Monitoring jest prowadzony w sposób ciągły – od początku do końca projektu. Ustaje wraz z końcem danego projektu czy programu. Audyt prowadzony jest okresowo. Kluczowy jest audyt końcowy – tuż przed lub bezpośrednio po zakończeniu wszystkich wydatków w ramach danej interwencji. Ewaluacja jest zasadniczo działaniem nieciągłym. Powinna następować w trzech momentach trwania programu: przed jego rozpoczęciem, w środku oraz w jakiś czas (zwykle 1-2 lata) po zamknięciu wszystkich działań.

² Por.: J.Bachtler, *Quod erat demonstrandum? Ewaluacja polityki regionalnej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(7)/2001.

Po drugie, różnice dotyczą charakteru i zakresu badania. Celem monitoringu jest ciągłe rejestrowanie postępów prowadzonych operacji i bieżące weryfikowanie tempa oraz kierunku, w którym zmierza program. Robi to porównując dane z postępów inwestycji z uprzednio przyjętym planem (tym samym odpowiada na pytanie: czy wszystko idzie zgodnie z planem). Audyt jest natomiast kontrolą poprawności procedur, szczególnie kwestii finansowych, a więc formy rozliczeń, przetargów, prowadzonych rachunków, faktur itd. Audyt odpowiada na pytanie, czy działania wykonywane są zgodnie z procedurami.

Ewaluacja jest natomiast szerszym spojrzeniem na program. Ma za zadanie pokazać zarówno zamierzone, jak i niezamierzone cele danego przedsięwzięcia, jego długookresowe efekty. Ogólnie rzecz ujmując odpowiada na pytanie, jakie są efekty programu, czy warto jest/było go realizować w takiej formie (relacje kosztów do szerszych korzyści).³

Z kwestią zakresu badań wiążą się również ich odmienne konsekwencje. W przypadku monitoringu negatywne wnioski mogą prowadzić do konkretnych działań (tak, by program znów funkcjonował zgodnie z planem). Negatywne wyniki audytu mają swoje poważne konsekwencje dla bezpośrednich realizatorów danego przedsięwzięcia. Wykryte uchybienia w procedurach mogą skutkować zablokowaniem lub cofnięciem finansowania (koniecznością zwrotu funduszy) i postępowaniem karnym. Pozytywny wynik audytu końcowego jest, w przypadku unijnych programów, warunkiem ostatniej wypłaty. Natomiast negatywne wnioski z ewaluacji nie prowadzą do żadnych finansowych konsekwencji dla bezpośrednich czy pośrednich realizatorów programu. Krytyczna ewaluacja może skutkować jedynie korektą obecnych bądź przyszłych planów i programów.

Wreszcie ostatnią różnicą jest to, kto wykonuje dane badanie. Monitoring jest prowadzony przez sam podmiot wdrażający dany program lub projekt (najczęściej wraz z instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie całej polityki, do której dany program należy). Audyt prowadzić mogą tylko niezależne, wyspecjalizowane firmy audytorskie posiadające odpowiedni certyfikat. Ewaluację natomiast przeprowadzają zewnątrzni, niezależni badacze, z reguły jednostki badawcze i naukowe bądź firmy konsultingowe.

1.2. Kontekst historyczny

Swoimi korzeniami ewaluacja sięga początków lat 50., kiedy to w Stanach Zjednoczonych zaczęto powątpiewać w efektywność i neutralność administracji publicznej. Szukając sposobów zrationalizowania coraz większej liczby interwencji rządowych i programów socjalnych wprowadzono PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*), którym starano się zmierzyć i ocenić wszystkie działania rządu i jego agencji. Mimo iż sama technika została doprowadzona do absurdu

³ Dokładne zagadnienia ewaluacyjne omówione są w dalszej części artykułu.

i skompromitowana podczas wojny w Wietnamie, to jednak logika strukturalizowania interwencji publicznej zachowała się – ministerstwa zaczęły stosować zarządzanie przez cele, koncentrując swoje plany i funkcje wokół list celów oraz podcelów. Celom towarzyszył szereg wskaźników, którymi mierzono stopień wykonania planu i jego sukces. Konfrontowanie założonych celów z faktyczną realizacją, weryfikacja wskaźników w rzeczywistości stały się kluczowym elementem ewaluacji.

W Europie główny impuls do pojawienia się ewaluacji dały przemiany lat 80. Kryzysy paliwowe zmusiły do refleksji nad kosztami „państwa dobrobytu”, racjonalnością rozbudowanych programów publicznych oraz efektywnością sektora publicznego. Pierwsze reformy rozpoczęto na Wyspach Brytyjskich i w Holandii (czerpiąc pomysły zza oceanu). Kluczowym pojęciem nowego podejścia było pojęcie „*Value for Money*” („wartość pieniądza publicznego”). Elementem racjonalizacji wydatków, ale również zwiększenia przejrzystości działań publicznych stała się właśnie ewaluacja.

1.3. Ewaluacja we Wspólnotach Europejskich

W instytucjach wspólnotowych ewaluacja pojawiła się na początku lat 80. Pierwsze po ewaluację sięgnęły Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej: DG-Stosunki Zewnętrzne (i późniejsze zintegrowane biuro EuropeAid) i DG-Badania. Szukając narzędzi bardziej efektywnego ukierunkowania prowadzonych przez siebie programów, zacerpnęły z doświadczeń Banku Światowego i OECD.

Ewaluacja stopniowo nabierała znaczenia. Można wyróżnić trzy momenty, w których nastąpiło skokowe zainteresowanie ewaluacją. Pierwsza sytuacja, pod koniec lat 80., związana była z Funduszami Strukturalnymi. W ramach reformy Delorsa (1988 r.), w wyniku której utworzono m.in. nową wspólnotową politykę regionalną, przeznaczono bardzo znaczące środki na interwencje WE. Celem było podniesienie spójności społeczno-ekonomicznej Wspólnoty, a w szczególności jej poszczególnych regionów.⁴ Państwa płatnicy netto, jak i Komisja Europejska szukały odpowiednich narzędzi, które zapewniłyby kontrolę zasadności tak znaczącej interwencji wspólnotowej oraz wymusiłyby jej skuteczność. Sięgnięto więc po ewaluację i wpisano ją jako jeden z wymogów systemu zarządzania Funduszami Strukturalnymi.⁵ Mimo umocowania prawnego, praktyka ewaluacji Funduszy w tym pierwszym okresie była dość ograniczona. Każde z państw członkowskich miało inne doświadczenia w zarządzaniu funduszami publicznymi; część krajów miała tradycję używania ewaluacji sektora publicznego, ale

⁴ Patrz: D.Allen, *Cohesion and the Structural Funds w: Policy-making in the European Union*, eds. H.Wallace, W.Wallace, Oxford University Press, 2000.

⁵ Por.: rozporządzenie Rady 1260/1999(WE) z 1988 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych oraz jego nowelizację z 1999 r.

odmienne podejścia (np. Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Finlandia), inne nigdy nie używały tego narzędzia i praktyka ewaluacji była obca ich kulturom administracyjnym (Hiszpania, Włochy, Grecja, do pewnego stopnia również Irlandia).⁶ Cały system zarządzania Funduszami Strukturalnymi dopiero się tworzył, wypracowywano nowe praktyki. Nic więc dziwnego, że pierwsze ewaluacje były nieskoordynowane, trudne do porównania, często były też ćwiczeniem czysto administracyjnym (spełnienie minimum wymogów Komisji).

Drugim okresem (co również związane było głównie z Funduszami Strukturalnymi), w którym ewaluacja przybrała na znaczeniu, była pierwsza połowa lat 90.⁷ Dobiegał końca pierwszy okres programowania Funduszy Strukturalnych (lata 1988-1993) i przygotowywano się do wdrażania nowej polityki. Oczywiście wydawała się więc potrzeba refleksji nad skutecznością działań podjętych na przestrzeni poprzednich pięciu lat. Wtedy to także zapadły decyzje o Unii Gospodarczej i Walutowej – wyznaczenie jej ostatecznego kształtu również miało wpływ na dyskusję o efektywności polityk wspólnotowych. Zdecydowano się więc położyć nacisk na sprawdzanie racjonalności działań UE. Ten kierunek zaowocował w 1992 r. ustaleniami podjętymi na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu, dotyczącymi zwrócenia większej uwagi na monitoring i ewaluację. W praktyce znalazło to swoje odzwierciedlenie w działaniach Komisji na rzecz udoskonalania i ujednociania procedur i praktyk ewaluacyjnych. W ramach Komisji powstawały pierwsze struktury instytucjonalne zajmujące się tym zagadnieniem (departament ewaluacji początkowo w DG XII, potem w DG XVI). Poszczególne Dyrekcje zaczęły też wydawać poradniki i wytyczne dotyczące zarządzania projektami oraz celów ewaluacji. Najważniejszą inicjatywą w tamtym okresie był program MEANS (*Evaluation Methods for Actions of a Structural Nature*). Został uruchomiony przez Dyrekcję ds. Polityki Regionalnej (DG-Regio), by promować europejską kulturę ewaluacji. Opierał się na serii konferencji, seminariów oraz publikacji, które służyły koordynacji, wymianie doświadczeń, wypracowywaniu wspólnych standardów dla praktyk ewaluacji w różnych państwach członkowskich. Program ten zaowocował specjalnym podręcznikiem wydanym w 1999 r.⁸ Za sprawą Funduszy Strukturalnych, zaintere-

⁶ Szerzej na temat rozwoju kultury ewaluacji w państwach członkowskich UE patrz: J.Bachtler, op.cit.

⁷ J.Bachtler, S.Taylor, *Objective 2: Experiences, Lessons and policy implications – Final report*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 1999.

⁸ *MEANS Collection – Evaluating socio-economic programmes*, European Commission, Brussels 1999. Ta publikacja zawierała przedstawione w przystępny i przejrzysty sposób rady dotyczące projektowania ewaluacji, jej prowadzenia, wyboru wskaźników monitoringu i ewaluacji, doboru narzędzi badań, uwzględnienia tematów horyzontalnych (ochrona środowiska, zatrudnienie, równe szanse kobiet i mężczyzn). Książka była przydatna zarówno dla instytucji zlecających ewaluację,

sowanie ewaluacją zaczęło się też przenosić do administracji poszczególnych krajów, na różne jej szczeble, od centralnych po lokalne.⁹

Wreszcie trzecim, nie tak odległym impulsem dla wzmocnienia ewaluacji – tym razem już nie tylko w kontekście polityki regionalnej, ale wszystkich działań Komisji – był mający miejsce pod koniec lat 90. spektakularny kryzys w łonie Komisji Europejskiej pod przywództwem Jacquesa Santera. Reforma, która nastąpiła w jego wyniku, koncentrowała się na zwiększeniu przejrzystości działań instytucji unijnych, zapewnieniu ich racjonalności, jakości działania, poszanowania wartości pieniądza europejskiego podatnika. Ewaluacja, obok wzmocnionych procedur audytu i monitoringu, wydawała się właściwym narzędziem. Regulacje z 2000 r. uczyniły ewaluację obowiązkową dla każdego działania finansowanego ze środków europejskich, dążyły także do koordynacji działań w ramach Komisji.¹⁰ Wszystkie jej Dyrekcje zostały też zobowiązane do działań ewaluacyjnych w swoich dziedzinach. Nadzór i koordynację nad praktykami ewaluacyjnymi przejęła DG-Budżet.

Ewaluacja jest więc stosowana we wszystkich Dyrekcjach Komisji, spośród których trzy są najbardziej aktywne w tej dziedzinie.

Pierwszą jest DG-Budżet. Jak już wspomniano, koordynuje ona działania pozostałych Dyrekcji, prowadząc sieć wymiany informacji między departamentami Komisji zajmującymi się ewaluacją. Wprowadza pewne standardy (np. w roku 2003 DG-Budżet wydała obszerny podręcznik – wytyczne dla poszczególnych departamentów Komisji w zakresie ewaluacji).¹¹ Jest też odpowiedzialna za przygotowanie rocznego przeglądu praktyk ewaluacyjnych w UE (*Annual Evaluation Review*), wydawanego od 1998 r. Wreszcie Dyrekcja ta zleca tematyczne ewaluacje dotyczące np. użycia i praktyk ewaluacyjnych wewnątrz Komisji.¹²

Drugą aktywną Dyrekcją jest EuropeAid. Ma ona bardzo bogate doświadczenia w zlecaniu i koordynowaniu ewaluacji programów zewnętrznych, takich jak PHARE, TACIS, CARDIS czy MEDA. Na jej stronach internetowych można

jak i jej wykonawców. MEANS doczekał się też w 2003 r. drugiej wzbogaconej edycji *MEANS Update* (<http://www.evaled.info>).

⁹ J.Bachtler, S.Taylor, op.cit.

¹⁰ Por.: *Communication to the Commission from Mrs. Schreyer in agreement with Mr. Kinnock and the President*, SEC (2000)1051-26/07/2000; *Putting the Strategic Evaluation into practice within the Commission, Communication of the President with the Agreement of Mrs. Schreyer*, C2001-3661.

¹¹ *Evaluating EU activities. A practical guide for the Commission services*, European Commission, GD-Budget, Brussels 2003 (wersja papierowa została opublikowana w 2004 r.).

¹² K.Williams, B.de Laat, E.Stern, *The use of evaluation In the Commission service – Final report*, Technolopis France, October 2003.

znaleźć użyteczne przewodniki z zakresu zarządzania projektami i programami¹³ oraz ostatnie ewaluacje wraz z oceną ich jakości i ustosunkowaniem się Komisji do przedstawianych rekomendacji. Przez lata Dyrekcja ta wypracowała wiele własnych standardów i praktyk, głównie opierając się na doświadczeniach OECD i Banku Światowym.

Wreszcie ostatnią, kluczową w kontekście ewaluacji, jest Dyrekcja ds. Polityki Regionalnej, która odpowiada za ewaluacje programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Oprócz funkcji kontrolnych (sprawdzania, czy wymóg ewaluacji jest realizowany przez państwa członkowskie w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych) i samodzielnego zlecenia ewaluacji – np. tematycznych (wykorzystanie zasady partnerstwa) czy horyzontalnych (zrównoważony rozwój w kontekście Funduszy Strukturalnych)¹⁴ – przygotowuje też wytyczne i przewodniki, które mają ułatwić realizację programów. Najważniejszymi są obecnie dokumenty robocze (tzw. *Working Papers*, w praktyce stanowiące wytyczne) na lata 2000-2006 dotyczące różnych aspektów zarządzania Funduszami Strukturalnymi: od planowania programów polityki regionalnej, poprzez wdrażanie i monitorowanie, aż po specyficzne aspekty ewaluacji na lata 2000-2006.¹⁵

Podsumowując, jakość i liczba ewaluacji znacznie rosną. Rośnie również ich znaczenie. W większości przypadków są już integralną częścią procesu zarządzania i mają realne, praktyczne przełożenie na ostateczne decyzje; są też narzędziem podnoszenia wiarygodności działań UE.

Nacisk na promocję i stosowanie ewaluacji jest w przypadku polityki regionalnej tak silny, ponieważ ostatnie przykłady państw członkowskich (szczególnie Irlandii i Holandii) pokazują skuteczność ewaluacji jako narzędzia racjonalizacji i podnoszenia jakości interwencji. W przypadku polityki spójności Komisja stara się uchwycić szerszy obraz i wyjść poza zwykłą kontrolę finansową, a to właśnie zapewnia ewaluacja.

¹³ *A guide to the Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission's External Co-operation Programmes*, EuropeAid, Brussels, March 2001; *Project Cycle Management Manual & Training Handbook*, EuropeAid, Brussels, March 2001. Częścią metody promowanej przez EuropeAid – Zarządzania Cyklem Projektu – jest właśnie ewaluacja.

¹⁴ *The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development*, GHK Consultants, December 2002.

¹⁵ Główne dokumenty odnoszące się do ewaluacji to: *Methodological Working Papers for Programming period 2000-06. Working Paper 2 – The ex-ante evaluation of Structural Funds intervention*, European Commission, DG-Regio, Brussels 2001; *Working Paper 3 - Indicators for Monitoring and Evaluation (An indicative methodology)*, European Commission, DG-Regio, Brussels 2001; *Working Paper 8 - The mid-term evaluation of Structural Funds intervention*, European Commission, DG-Regio, Brussels 2001; *Working Paper 8a - The mid-term evaluation of Structural Funds intervention – INTERREG III*, European Commission, DG-Regio, Brussels 2002.

2. Ewaluacja w praktyce Funduszy Strukturalnych

Pomimo specyfiki Funduszy Strukturalnych podstawowe typy ewaluacji są takie same jak w innych Dyrekcjach Komisji.

W UE wyróżnia się kilka typów ewaluacji w zależności od przedmiotu analizy jak i czasu, w którym ewaluacja następuje. I tak, jeśli chodzi o przedmiot ewaluacji to wyróżnia się: ewaluację projektów, ewaluację programu (lub kilku programów), ewaluację całej polityki. Należy jednak zaznaczyć, że w przypadku funduszy unijnych, pierwszy rodzaj ewaluacji rzadko występuje samoistnie – jest najczęściej elementem składowym ewaluacji szerszej interwencji, np. całego programu. Skomplikowana struktura dokumentów programowych UE i zarządzania Funduszami Strukturalnymi (jeden fundusz obsługuje kilka celów, np. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – Cel 1, 2 i 3) powoduje też, że prowadzone są ewaluacje nie tylko programów z zakresu danego celu, ale i ewaluacje kilku programów czy projektów finansowanych w obrębie danego funduszu. Coraz częściej prowadzone są także ewaluacje tematyczne (najczęściej tzw. kwestie horyzontalne), tzn. oceny danej kwestii zarządzania Funduszami Strukturalnymi (np. zasady partnerstwa) czy też jednego aspektu (np. ewaluacja zrównoważonego rozwoju).¹⁶

Jeśli chodzi o moment przeprowadzenia ewaluacji to wyróżnia się:

- ewaluację wstępną (*ex ante*): prowadzoną przed rozpoczęciem interwencji,
- ewaluację średniokresową (tzw. *mid-term*): wykonywaną w połowie trwania projektu czy programu,
- ewaluację końcową (*ex post*): wykonywaną po zakończeniu interwencji (najczęściej po 1-2 latach od zakończenia wszystkich działań).

Funkcje tych ewaluacji są oczywiście odmienne. Ewaluacja wstępna ma przede wszystkim zweryfikować strukturę interwencji, założone wskaźniki realizacji, sprawdzić jej logikę: czy jest jasny łańcuch przyczynowo-skutkowy, cele programu odnoszą się do rzeczywistych problemów i czy problemy mają być rozwiązywane za pomocą odpowiednich środków. Celem ewaluacji średniokresowej jest analiza procesu implementacji trwającego programu (a więc głównie kwestii administracji i zarządzania), sprawdzenie aktualności początkowej strategii, wychwycenie ewentualnych słabości oraz sprawdzenie, czy program posuwa się w wytyczonym kierunku i czy założone cele wymagają pewnych korekt, np. ze względu na zmianę sytuacji zewnętrznej. Wreszcie ewaluacja końcowa ma krytycznie ocenić wykonaną interwencję, dostarczyć informacji do lepszego zorientowania przyszłej interwencji lub argumentów do jej zaniechania.

W teorii więc ewaluacja wstępna zasila program przed jego rozpoczęciem, ewaluacja średniokresowa weryfikuje założenia z początków programu i radzi co zmienić, by projekt osiągnął końcowy sukces, zaś ewaluacja *ex post* pomaga

¹⁶ *The Thematic Evaluation on the Contribution...*, op.cit.

przygotować nowe działanie będące kontynuacją poprzedniego. W praktyce następuje czasowe przesunięcie i zdarza się, że wnioski z ewaluacji średnio-okresowej używane są dopiero pod koniec programu, a więc dopiero przy tworzeniu nowego projektu/programu. Natomiast ewaluacja końcowa znajduje zastosowanie dopiero w połowie realizacji kolejnego cyklu projektu.¹⁷

Specyficznym rodzajem ewaluacji są tzw. meta-ewaluacje, które można nazwać ewaluacjami ewaluacji. Mają one najczęściej dwa zadania. Po pierwsze, syntezę i porównanie kilku lub kilkunastu ewaluacji z danego tematu, a więc dostarczenie syntetycznych wniosków i konkluzji. Po drugie, ocenę jakości prowadzonych ewaluacji, wybranie najlepszych praktyk, wskazanie słabości w metodologii i metodach. Przykładami może być meta-ewaluacja ewaluacji średniookresowych programów INTERREG, czyli zebranie, podsumowanie i ocena 70 ewaluacji zrobionych dla programów INTERREG III A, B i C.

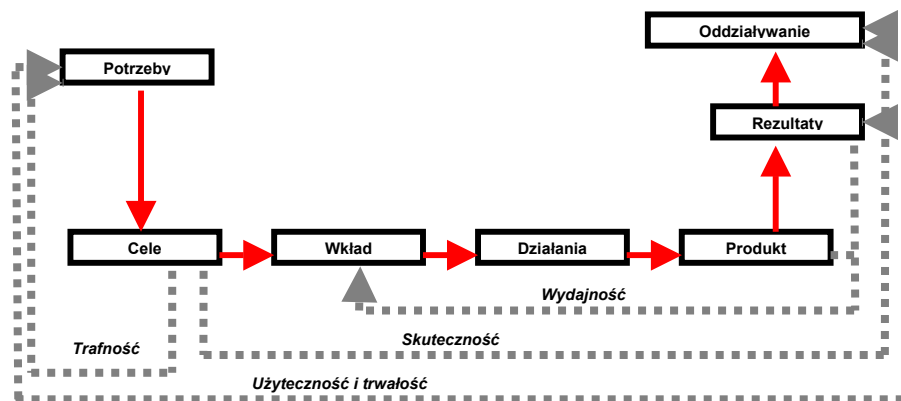
Bazując na własnej praktyce, a także na doświadczeniach OECD i Banku Światowego, Komisja wypracowała operacyjną definicję ewaluacji. Standardowa ewaluacja badająca działania finansowane ze środków unijnych ma za zadanie odpowiedzieć na pięć następujących pytań w zakresie:

- trafności (*relevance*): czy cele interwencji odpowiadały zakładanym potrzebom danej społeczności?
- wydajności (*efficiency*): czy cele osiągnięto najtańszym kosztem?
- skuteczności (*effectiveness*): czy to, co osiągnięto jest tym, co planowano?
- użyteczności (*utility*): czy interwencja spełniła oczekiwania adresatów?
- trwałości (*sustainability*): czy efekty interwencji są trwałe?

Pytania ewaluacyjne badają więc relacje pomiędzy poszczególnymi elementami projektu: zidentyfikowanymi potrzebami adresowanej grupy beneficjentów projektu, celami projektu, wkładem-środkami wykorzystanymi do realizacji projektu, działaniami prowadzonymi w ramach projektu, produktem, rezultatami projektu oraz jego długookresowymi efektami, tzw. oddziaływaniem. Uproszczony schemat tych relacji przedstawiono na rys 1.

¹⁷ Podczas gdy ewaluację średniookresową można przyspieszyć i przy odpowiedniej dyscyplinie czasowej zdążyć z wnioskami, to wykonanie ewaluacji końcowej i przedstawienie rekomendacji przed rozpoczęciem nowego projektu (programu) jest w praktyce niemożliwe. Dzieje się tak dlatego, że ewaluacja *ex post* ma analizować również długookresowe efekty (tzw. oddziaływanie) projektu/programu, a za takie uważa się efekty pojawiające się po 1-2 latach od całkowitego zakończenia interwencji. W praktyce niektórzy operatorzy programów starają się zmniejszać negatywne efekty przesunięcia, prowadząc tzw. ewaluację ciągłą (*on going evaluation*), która jest wręcz codziennym wsparciem monitoringu (ciągłą analizą prowadzoną przez ekspertów zewnętrznych). Takie rozwiązania są najczęściej wdrażane przy szczególnie trudnych okresach programu. Przykładem jest Austria, która wprowadziła ewaluację ciągłą w odniesieniu do programów współpracy przygranicznej tak, aby ułatwić transformację i włączanie nowych państw członkowskich w nowe, wspólne programy INTERREG – por.: M.Kojan, M.Kaufman, *Mid-term evaluation of the INTERREG IIIA Program Austria-Czech Republic*, OAR Regionalberatung, Vienna 2003.

Rys. 1. Realizacja działania a pytania ewaluacyjne



Źródło: *Indicators for Monitoring and Evaluation - Working Paper 3*, European Commission, DG-Regio, Brussels 2001.

Oczywiście w zależności od rodzaju ewaluacji akcenty są odmiennie rozłożone – ewaluacja wstępna będzie siłą rzeczy koncentrować się na trafności, zaś ewaluacja końcowa na skuteczności i użyteczności. Ponadto, w przypadku każdej ewaluacji ustalana jest lista szczegółowych pytań-problemów, na które ewaluatorzy mają odpowiedzieć. Oprócz typowych pytań oraz pytań szczegółowych wypracowanych w pierwszych miesiącach kontraktu, ewaluacje programów unijnych muszą uwzględnić również pytania o wartość dodaną Wspólnoty oraz tzw. kwestie horyzontalne (*horizontal issues*): wpływ na środowisko, równe szanse kobiet i mężczyzn czy społeczeństwo informacyjne.

Kluczowe dla przeprowadzenia wyczerpującej ewaluacji są oczywiście dane z realizacji programu zarówno finansowe, jak i fizyczne. Nie bez przyczyny ewaluacja jest zawsze wymieniana w rozporządzeniach Komisji razem z monitoringiem. I tu pojawia się kwestia wskaźników. Wszystkie elementy realizacji projektu, tj. cele, wkład, produkt, rezultat i oddziaływanie muszą być kwantyfikowane, tzn. wyrażane w jasnych wskaźnikach, którymi będą mierzone postępy (choć należy zaznaczyć, że nie zawsze muszą to być wskaźniki ilościowe, gdyż coraz częściej stosuje się wskaźniki jakościowe tak, by nadały one barwy suchym liczbom). System takich wskaźników – miarodajnych i porównywalnych, do których dane są zbierane konsekwentnie przed, w czasie i w momencie zakończenia projektu – jest funkcją monitoringu. Stąd ewaluacja jest ściśle z nim powiązana i do pewnego stopnia uzależniona od jego poprawności. To monitoring dostarcza większości materiałów do ewaluacji. Bez wartości bazowych, czyli opisu sytuacji sprzed rozpoczęcia programu, trudno jest ocenić jakiegokolwiek postępy programu. Oczywiście ewaluacja operuje własnymi narzędziami nie tylko do analizy danych pochodzących z monitoringu,

ale również narzędziami zbierania danych (o czym dalej). Niemniej, skuteczny monitoring, choć nie jest automatycznym gwarantem dobrej ewaluacji, jest jednak jej minimalnym warunkiem.

3. Przegląd wybranych narzędzi ewaluacji

Narzędzia używane w ewaluacji to tak naprawdę szeroki wachlarz instrumentów badawczych nauk społeczno-ekonomicznych, poczynając od metod jakościowych do ilościowych, od miękkich narzędzi socjologicznych (np. wywiadów), do technik ściśle ekonomicznych, np. modeli ekonometrycznych.

Ten szeroki zestaw narzędzi możemy podzielić na kilka grup stosując trzy kryteria. Po pierwsze, można wyróżnić narzędzia statyczne lub interaktywne (np. tzw. *desk research* vs. badania terenowe). Drugim kryterium podziału jest funkcja – narzędzia mogą służyć strukturalizowaniu całego planowanego programu (w przypadku ewaluacji wstępnej), jak i samego badania ewaluacyjnego, pozyskiwaniu danych, analizie danych bądź też rzeczy kluczowej dla ewaluacji, czyli dokonywaniu oceny. Wreszcie trzecim kryterium jest cel użycia narzędzi: prospektywny (ewaluacja *ex ante*) bądź retrospektywny (ewaluacja średnio-okresowa lub *ex post*). Podział wybranych narzędzi według tych trzech wymienionych kryteriów został przedstawiony w tabeli 1.

Poniżej przedstawiono krótkie omówienie każdej z wybranych technik, ilustrując je przykładami ewaluacji programów unijnych w Polsce lub w państwach dawnej „Piętnastki”.

Użycie danych administracyjnych jest podstawową techniką pozyskiwania danych do ewaluacji. Są to najczęściej dokumenty programowe, do których należą analizowane projekty, dokumentacja projektów (fiszki projektowe, raporty z przetargów, raporty okresowe i końcowe), a także dane z monitoringu projektów, najczęściej ograniczone jednak do danych finansowych. Tak np. w ewaluacji *ex-post* PHARE-CBC Polska-Niemcy 1994-1999¹⁸ użyto memorandumów finansowych PHARE-CBC, Wieloletniego Programu Indykatoryjnego, fiszek wybranych projektów, raportów końcowych oraz danych finansowych z bazy Perseusz.

W przypadku programu Alpine Space (INTERREG III)¹⁹ ewaluatorzy analizowali dokumenty programowe, dokumenty i instrukcje wydawane przez Sekretariat programu, zapisy spotkań Komitetu Monitorującego, a także szersze dokumenty

¹⁸ *Ewaluacja końcowa Programów Współpracy Przygranicznej Polska-Niemcy 1994-1999*, raport dla Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej PHARE, EUROREG - Uniwersytet Warszawski, EPRC - Strathclyde University, IRS - Berlin, Warszawa 2003.

¹⁹ *Mid-Term Evaluation INTERREG IIIB Alpine Space Programme 2000-2006*, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, Vienna 2003.

kontekstowe odnoszące się do tematyki programu – strategii rozwoju i planowania przestrzennego (np. *European Spatial Development Perspective*).

SWOT (analiza silnych-słabych stron, szans-zagrożeń) jest bardzo rozpowszechniony w Polsce przy przygotowywaniu strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. W przypadku ewaluacji SWOT ma jednak inne zadanie. Przy ewaluacji wstępnej przeprowadzenie analizy SWOT ma zagwarantować trafność programu (zidentyfikowanie głównych potrzeb danej społeczności, obszaru i nakierowanie na nie interwencji). Przykładem jest polski Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006. W ewaluacjach średniookresowych projektów i programów jest sprawdzana jego aktualność: czy wciąż uwzględnia najważniejsze elementy czy też sytuacja i środowisko zmieniło się na tyle, że SWOT należy uaktualnić? Przykładem takiego podejścia jest ewaluacja średniookresowa programu INTERREG dla projektów Irlandii Północnej.²⁰ Ewaluatorzy przeanalizowali raz jeszcze trendy społeczno-ekonomiczne i zmiany polityczne, które zaszły od rozpoczęcia programu, po czym każdy zapis matrycy SWOT był weryfikowany pod kątem tego, co się zmieniło w sytuacji regionu przygranicznego i czy te zmiany wzmocniły, czy też osłabiły kwestie zidentyfikowane w SWOT.

Modele logiczne w przypadku przygotowania interwencji służą jej strukturalizowaniu oraz przedstawieniu jasnej relacji między zidentyfikowanymi problemami, podjętym działaniem i oczekiwanymi efektami. Najbardziej rozpowszechnionym modelem w przypadku programów koordynowanych przez EuropeAid – i w związku z tym do niedawna wymaganym w Polsce w odniesieniu do funduszy przedakcesyjnych, np. przy projektach programu PHARE-Spójność Gospodarcza i Społeczna – jest matryca logiczna projektu, tzw. LOGFRAME. W ewaluacji wstępnej model logiczny projektu jest weryfikowany przez osoby zewnętrzne w stosunku do przygotowujących projekt. W przypadku ewaluacji końcowej wypełniona matryca logiczna, a szczególnie wskaźniki osiągnięć, są konfrontowane z rzeczywistością po zakończeniu projektu/programu. Dotychczas przeprowadzone ewaluacje końcowe, np. PHARE STRUDER czy PHARE-CBC Polska-Niemcy, zwracały uwagę na pomieszanie hierarchii celów, brak danych kontekstowych i bazowych, różne i niejasne wskaźniki stosowane w poszczególnych projektach (często nieprzystające do celów), a co za tym idzie problemy z ich porównywaniem na poziomie programu.

Analiza kosztów-korzyści jest stosowana przy ewaluacji wstępnej, do oszacowania bilansu działania. Rachunek kosztów-korzyści daje informację o opłacalności. Jest wymagany praktycznie przy wszystkich aplikacjach o fundusze przedakcesyjne czy strukturalne. Oczywiście narzędzie to najprościej zastosować w przypadku projektów infrastrukturalnych, gdzie istnieje tzw. twardy produkt (np. km drogi) łatwy do wyceny i oszacowania, jak m.in. projekty z programu ISPA. Odpowiednikiem tego narzędzia dla ewaluacji *ex post* jest analiza

²⁰ *Mid-Term Evaluation of INTERREG IIIA – Special EU Programme Body – Building for Peace*, Pricewatershouse Coopers-Ireland, 2003.

kosztów-efektywności, czyli oszacowanie bilansu działania po zakończeniu projektu (uzyskane efekty projektu/programu odnosi się do wielkości zaangażowanego budżetu).

Benchmarking (porównania) to zidentyfikowanie działania wzorcowego i rozpowszechnianie go jako najlepszej praktyki, do której inne projekty/programy powinny dążyć. *Benchmarking* niewątpliwie jest użytecznym narzędziem tak dla ewaluatorów (jasna hierarchia najlepszych projektów), jak i osób realizujących projekty (porównując wiemy, czego nam brakuje do wzorca i co należy poprawić).

Modele ekonometryczne są z reguły stosowane do wstępnej analizy wpływu dużych, zróżnicowanych interwencji na szeroką populację, gospodarkę całego regionu lub kraju. Przykładem użycia modeli ekonometrycznych jest wstępna ewaluacja Narodowego Planu Rozwoju oraz polskich Ram Programów Wsparcia (*Community Support Framework*). Irlandzcy i polscy ewaluatorzy szacowali za pomocą modelu HERMIN zmiany PKB i zatrudnienia wynikające z wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce.²¹

Badania ankietowe i wywiady. W obydwu przypadkach wyróżnić można trzy grupy docelowe badania. Pierwszą są operatorzy programów, decydenci (tzw. *stakeholders*), a więc osoby zarządzające funduszami unijnymi, wdrażające cały program. Drugą grupą są beneficjenci, tzw. *grantholders*, czyli firmy lub instytucje (np. samorządy), które otrzymały fundusze unijne i realizują projekt. Trzecią grupą są beneficjenci końcowi: osoby czy grupy społeczne, które nie były w jakikolwiek sposób włączone w realizację projektu/programu, ale na które program wywarł wpływ (np. społeczność gminy, w której samorząd wybudował, przy współfinansowaniu z UE, oczyszczalnię).

Wywiady są narzędziem głównie ewaluacji średniookresowej i końcowej. W przypadku dwóch pierwszych grup docelowych, ewaluatorzy rozmawiając z menadżerami programu lub projektów oraz przedstawicielami instytucji zlecających program lub instytucji płatniczych zbierają informacje i opinie na temat realizacji działań, procesów na najniższym szczeblu, cenne doświadczenia osób bezpośrednio zaangażowanych w projekty. Daje to szansę uchwycenia słabości instytucjonalnych i problemów, konfliktów wewnątrz- i między-instytucjonalnych, które mogą wpływać na jakość i płynność programu. Tak np. w ewaluacji końcowej PHARE-CBC ewaluatorzy przeprowadzili wywiady z przedstawicielami Władzy Wdrażającej Program, urzędnikami Komisji Europejskiej, a także z burmistrzami i wójtami wybranych gmin i miast, w których realizowano projekty. W ewaluacji średniookresowej programu North-West Europe wywiady z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w program umożliwiły

²¹ Por.: J.Bradley, J.Zaleski, *Wyniki modelowania wpływu Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN*, Ministerstwo Gospodarki (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/>).

wychwycenie wielu mankamentów organizacyjnych i co za tym idzie, usprawnienie dalszego zarządzania programem.²² W przypadku ewaluacji wstępnej wywiady służą zebraniu opinii na temat potrzeb i oczekiwań związanych z projektem.

Ankiety mają podobne zastosowanie jak wywiady. Różnią się formą: są strukturalizowane i identyczne, co z jednej strony daje możliwość analizy ilościowej, ale z drugiej strony ogranicza, gdyż w czasie swobodnej rozmowy-wywiadu pytani sami często poruszają kwestie, które nie były brane pod uwagę w strukturze badania.

W przypadku dużych programów skupiających kilkaset projektów mogą być prowadzone szersze badania ankietowe-badania społeczne, np. beneficjentów końcowych. Takim przykładem może być ewaluacja PHARE-CBC Polska-Niemcy 1994-1999, w czasie której ankietowano młodzież ze szkół w obszarach przygranicznych sprawdzając, czy istnienie projektów PHARE zmieniło ich stosunek do Unii Europejskiej i niemieckich sąsiadów.

Bardzo ciekawym przykładem użycia ankiet są badania potencjalnych aplikantów o fundusze. Grupa najczęściej identyfikowana jest na podstawie list obecności na spotkaniach informacyjnych dotyczących danego programu lub też na przykładzie charakteru organizacji (np. w przypadku INTERREG są to organizacje zajmujące się współpracą przygraniczną, samorządy regionów przygranicznych). Takie badania prowadzono m.in. przy ewaluacji programu INTERREG III Walia-Irlandia.²³ Dzięki badaniu ankietowemu ponad stu organizacji ewaluatorzy dowiedzieli się, jakie były bariery udziału w programie (co powstrzymało przed aplikacją), ale również promowali program (część organizacji dopiero z badania dowiedziała się o istnieniu programu i zainteresowała się udziałem w nim).

Studia przypadków dają wgląd w codzienność projektów i są najczęściej połączone z wizytami studyjnymi i wywiadami wśród beneficjentów danego projektu. Pozwalają na bardzo plastyczne i obrazowe przedstawienie narodzin projektu, jego implementacji, oddziaływania w środowisku lokalnym, są również ciekawym konkretnym materiałem ilustrującym całe programy. Ta metoda była użyta w ewaluacji *ex post* programu PHARE STRUDER 2. W raporcie końcowym przedstawiono trzy wybrane małe projekty infrastrukturalne: opisano potrzeby społeczności lokalnej, które dały impuls do przygotowania projektu, samo przygotowanie i przebieg inwestycji, a także jej bezpośrednie efekty dla lokalnej społeczności. Komisja Europejska bardzo chętnie wykorzystuje wyniki

²² *Mid-Term Evaluation of the INTERREG IIIB North-West Europe Programme*, Rupprecht Consult, Köln, November 2003.

²³ *Mid-Term Evaluation of the Ireland-Wales INTERREG*, CRG Research Ltd, Cardiff, Fitzpatrick Associates Economic Consultants, Cardiff University (Local and Regional Government Research Unit and Welsh Economy Research Unit), Cardiff 2003.

tego narzędzia, ponieważ krótkie, dobrze opisane, pozytywne przypadki rzeczywistych projektów dają wgląd w codzienność Funduszy Strukturalnych i służą jako ilustracje efektów całej polityki regionalnej UE.

Panel ekspertów w przypadku ewaluacji *ex ante* jest wykorzystywany do zebrania opinii eksperckich na temat projektów, które mają być wybrane do finansowania w ramach programu. W przypadku ewaluacji końcowej metoda ta służy ocenie efektów programu w kontekście określonego kryterium ewaluacyjnego. Do panelu zaprasza się niezależnych ekspertów – specjalistów w danej dziedzinie, którzy w oparciu o przedłożone dokumenty i dane podejmują decyzję (najczęściej wystawiają poszczególnym projektom ocenę). Polskim przykładem użycia panelu ekspertów jest ewaluacja *ex post* PHARE-CBC. Ekspertsi zajmujący się rozwojem regionalnym, bazując na danych zebranych w czasie wizyt studyjnych, dyskutowali i oceniali wszystkie projekty realizowane w ramach programu pod kątem ich wpływu na rozwój gospodarczy, stan środowiska naturalnego oraz jakość życia mieszkańców.

Na zakończenie przeglądu technik ewaluacyjnych warto jeszcze zwrócić szczególną uwagę na dwa narzędzia związane z ochroną środowiska. Są one kluczowym warunkiem praktycznie wszystkich projektów infrastrukturalnych i inwestycyjnych prowadzonych w ramach polityki strukturalnej.

Ocena Oddziaływania Środowiskowego (*Environmental Impact Assessment* – EIA) jest instrumentem identyfikacji wpływu na środowisko. Jest używana przed rozpoczęciem realizacji projektu, czyli na etapie ewaluacji *ex ante*. Jest wymagana, zgodnie z zasadą przezorności, w odniesieniu do prywatnych oraz publicznych przedsięwzięć, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko (podstawą wymogu jest dyrektywa 85/337/EWG).²⁴ Źródłem EIA są teorie zarządzania środowiskiem oraz zasobami naturalnymi. Dzięki temu jest ona instrumentem bardzo elastycznym, rozwijającym się stale w obrębie krajowych struktur instytucjonalnych i różnych modeli polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

²⁴ Dyrektywa wyróżnia projekty, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko i dzieli je na dwie grupy – te, w odniesieniu do których ocena oddziaływania na środowisko jest bezwzględnie wymagana (Aneks 1) oraz te, w których przypadku o użyciu EIA decydują państwa członkowskie (Aneks 2) opierając się na kryteriach zawartych w Aneksie 3, takich jak: charakterystyka projektu (wielkość, ogólne oddziaływanie, zużycie zasobów naturalnych, produkcja zanieczyszczeń i odpadów oraz ryzyko katastrof ekologicznych), lokalizacja projektów (wrażliwość środowiskowa obszarów objętych projektem, rodzaj i natura zasobów naturalnych, możliwości absorpcyjne środowiska) oraz charakterystyka potencjalnego oddziaływania (zakres oddziaływania, jego transgraniczny charakter, odwracalność oddziaływania). W niektórych przypadkach procedura EIA jest wymagana nie z uwagi na typ projektu, ale np. ze względu na jego wrażliwą środowiskowo lokalizację. I tak EIA jest wymagana w odniesieniu do wszystkich projektów, które mogą znacząco oddziaływać na obszary objęte katalogiem *Natura 2000*.

Strategiczna Ocena Środowiskowa (*Strategie Environmental Assessment – SEA*) jest odpowiednikiem procedury Oceny Oddziaływania Środowiskowego dla polityk, planów i programów. W odróżnieniu od EIA jest prowadzona w trakcie programów lub po ich zakończeniu. Jej funkcjonowanie odzwierciedla zasadę integracji wymogów polityki w dziedzinie środowiska w ramach pozostałych polityk. SEA ma na celu ewaluację wpływu polityk, planów oraz programów przyjmowanych na wyższym poziomie. Jej celem jest z jednej strony bardziej spójne i odpowiednie z punktu widzenia ochrony środowiska programowanie i planowanie, z drugiej zaś zapewnienie odpowiedniego przepływu informacji i koordynacji między aktorami zaangażowanymi w proces podejmowania decyzji. Źródła Strategicznej Oceny Środowiskowej sięgają zarówno do podstaw zarządzania środowiskiem i zasobami naturalnymi (używanych również w ramach EIA), jak i metod analizy polityk. Techniki SEA różnią się w zależności od rodzaju ocenianego działania, kontekstu instytucjonalnego itd. W porównaniu z EIA, z natury podlegającej jasnym kryteriom i procedurom, SEA jest bardziej otwarta i konsultatywna.

Powyższy przegląd narzędzi może sugerować, że ewaluacja to tak naprawdę nowe imię nadane badaniom społeczno-ekonomicznym. Jest w tym sporo racji, bo rzeczywiście instrumentarium w dużej mierze się pokrywa. Występuje jednak zasadnicza różnica. Ewaluacja jest zawsze badaniem stosowanym, podczas gdy badania stanowią refleksję nad daną sytuacją czy jej krytyczną ocenę. Ewaluacja nie tylko opisuje i ocenia, ale ma za zadanie pozytywnie zmienić sytuację programu, poprawić rzeczywistość.

W związku z tą orientacją praktyczną szczególnie ważna jest forma ewaluacji. Istotne są tutaj dwie kwestie.

Po pierwsze, forma prowadzenia ewaluacji. Jak pokazuje praktyka ewaluacji europejskich, badania oparte na zwyczajnym przeglądzie dokumentów mają nikłe szanse wniesienia użytecznego wkładu w praktykę programu. Natomiast tam, gdzie ewaluatorzy używali metod interaktywnych (wywiady, ankiety, wizyty studyjne), a sam proces ewaluacji był konsultacyjny (włączanie jak najszerszej grupy osób zaangażowanych w program, konsultacje, warsztaty, współpraca ze zlecającymi ewaluację) wyniki ewaluacji były o wiele bogatsze, zrozumienie programu bardziej dogłębne, wnioski bardziej szczegółowe i nie mniej krytyczne (a przy tym łatwiej akceptowane przez adresatów), a rekomendacje bardziej konkretne i szybciej wdrażane.

Po drugie, w kwestii formy ewaluacji chodzi również o sam kształt raportu i formę jego prezentacji. Dobre ewaluacje mają krótkie, treściwe (3-5 stron) podsumowania głównych obserwacji i wniosków, z którymi łatwiej dotrzeć do kluczowych polityków nie wymagając od nich czytania 100-200 stron raportu. Zawierają jasne, praktyczne rekomendacje (najczęściej pogrupowane tematycznie, jak np. kwestie zarządzania, efekty, współpraca między beneficjentami a centralą

programu itd.), załączniki z formularzami użytych ankiet, listy konsultowanych osób i źródeł. Niektóre raporty dają także przewodnik dla czytających (sugerują jakie części raportu będą dla danego czytającego – np. Komisji Europejskiej, beneficjenta czy samorządu – najbardziej użyteczne).²⁵ Wszystkie te praktyki pomagają dotrzeć z ewaluacją do szerszego grona podejmujących decyzję i spowodować wprowadzenie zmian.

Komisja Europejska wspiera bardzo silnie zarówno zasadę partnerstwa i konsultacji przy ewaluacjach, jak również dba o przejrzystość formy raportów ewaluacyjnych. Przejrzystość i jakość ewaluacji jest oceniana przez Komisję w krótkich formularzach, zaczerpniętych z praktyk OECD.²⁶

Zakończenie

Ewaluacja jest skutecznym narzędziem dyscyplinowania i racjonalizowania interwencji sektora publicznego. Komisja Europejska nie tylko silnie ją promuje, ale uczyniła z niej jeden z wymogów administracyjnych tak funduszy przedakcesyjnych, jak i Funduszy Strukturalnych. Praktyka w tej dziedzinie jest coraz bogatsza; krystalizują się także pewne ogólnoeuropejskie standardy.

Wraz ze wzrostem środków pomocowych dostępnych dla Polski zwiększą się również wymagania przejrzystej i regularnej ewaluacji projektów i programów pomocowych. Nasz kraj ma już pierwsze doświadczenia w ewaluacji funduszy unijnych przy użyciu narzędzi i technik zalecanych przez Komisję Europejską. Obserwując te pierwsze praktyki ewaluacyjne, można określić dwa obecnie stojące przed Polską wyzwania.

Po pierwsze, konieczne jest udoskonalenie instrumentarium ewaluacyjnego, z uwzględnieniem praktyk unijnych, ale przystosowanego do polskiej rzeczywistości. Polska ma duże doświadczenie i szerokie kadry profesjonalnych badaczy z zakresu nauk społeczno-ekonomicznych. Brakującym elementem jest zrozumienie, iż ewaluacja jest procesem interaktywnym i równie ważną rzeczą jak dogłębne badania i prezentacja wyników jest przekonanie zlecających badanie do reform. Słowem, konieczna jest zmiana podejścia – badacze muszą się zamienić w ewaluatorów-animatorów działań i promotorów reform.

²⁵ Przykładami takich raportów są (oprócz już przytoczonych): *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan 2000-2006*, CSF Evaluation Unit, Dublin 1999; *Mid-term Evaluation: Regional Impact of the Community Support Framework for Ireland 1994-99*, Fitzpatrick Associates Economic Consultants, Dublin 1997.

²⁶ Oceniane są m.in. czy ewaluacja odpowiedziała wyczerpująco na postawione pytania, czy użyto wiarygodnych danych, czy wnioski są jasne i mają poparcie w przeprowadzonych badaniach, czy rekomendacje są konkretne i użyteczne, czy raport jest przejrzysty – szerzej patrz przykładowo: *Quality judgment grid for Report on Evaluation of the EC Country Strategy for Ukraine* (<http://www.europeaid.cec.eu.int>).

Drugim wyzwaniem, tym razem dla struktur administracyjnych, jest zintegrowanie ewaluacji z systemem zarządzania, jeśli nie całym sektorem publicznym, to chociażby z tymi jego pionami, które mają do czynienia z Funduszami Strukturalnymi. Chodzi o to, by ewaluacja nie była tylko pustym ćwiczeniem administracyjnym (spełnieniem wymogów Komisji), ale rzeczywistym narzędziem podnoszenia jakości polityk publicznych. To wymaga rozwiązania systemowego – pierwsze kroki są już czynione, choć na razie tylko w odniesieniu do Funduszy Strukturalnych (Ministerstwo Gospodarki rozpoczęło prace nad krajowym systemem ewaluacji). I tu także wymagane są zmiany w mentalności i stylu pracy administracji (np. zarządzanie przez cele).

Sprostanie tym wyzwaniom może się wydawać ponad siły, jednak jak pokazują przykłady „starych” państw członkowskich UE, Fundusze Strukturalne mogą pomóc, przyspieszyć, a niekiedy nawet wymusić pozytywne procesy i zmiany. Otwarte pozostaje jednak pytanie: na ile będą to w przypadku Polski zmiany płynne, a na ile bolesna reforma?

Tabela 1. Wybrane metody ewaluacji

Metody	Prospektywne (ewaluacja <i>ex ante</i>)				Retrospektywne (ewaluacja średniookresowa <i>ex post</i>)			
	Strukturalizowanie	Pozyskiwanie danych	Analiza danych	Ocena	Strukturalizowanie	Pozyskiwanie danych	Analiza danych	Ocena
Metody statyczne								
Użycie danych administracyjnych		✓				✓	✓	
Analiza SWOT	✓				✓			✓
Modele logiczne	✓				✓			
Analiza kosztów-korzyści				✓		✓		
Benchmarking (porównania)								✓
Modele ekonometryczne			✓				✓	
Metody interaktywne								
Badania ankietowe		✓				✓		
Wywiady		✓				✓		
Studia przypadków		✓	✓			✓	✓	
Panel ekspertów			✓	✓			✓	✓
Ocena oddziaływania na środowisko				✓				
Strategiczna ocena środowiskowa								✓

Źródło: opracowanie własne na podstawie *MEANS Update* (<http://www.evaled.info>).