



## KOMISJA EUROPEJSKA

DYREKCJA GENERALNA

DS. POLITYKI REGIONALNEJ

Rozwój tematyczny, oddziaływanie, ewaluacja, działania innowacyjne

**Ewaluacja i dodatkowość**

### **2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy**

#### **Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante**

#### **Projekt z 7 lipca 2005 r.**

*Niniejszy projekt dokumentu roboczego został opracowany na podstawie obowiązującej obecnie wersji projektu Rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Ta wersja dokumentu zostanie, w razie potrzeby, poddana rewizji, tak aby odzwierciedlać możliwe zmiany, które zostaną uzgodnione przez Radę.*

*KE oczekuje uwag krajów członkowskich do niniejszego projektu dokumentu. Będzie on dodatkowo przedmiotem konsultacji wewnętrznych pomiędzy poszczególnymi organami Komisji. następnie zostanie zaprezentowany na forum Komitetu ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów.*

Tłumaczenie dokumentu współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgium. Telephone: (32-2) 299 11 11. Office: CSM2 2/22. Telephone: direct line (32-2) 2969596. Fax: (32-2) 2963324.

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/)  
E-mail: [veronica.gaffey@cec.eu.int](mailto:veronica.gaffey@cec.eu.int)

## **Spis treści**

### **WPROWADZENIE**

- (1) Część 1: Nowe rozporządzenie dot. funduszy strukturalnych i funduszu spójności oraz rola ewaluacji ex-ante
  - (a) Nowa struktura programowania
  - (b) Wymagania formalne w zakresie ewaluacji ex-ante
  - (c) Ocena Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia
  - (d) Ewaluacja ex-ante programów operacyjnych
  - (e) Dostępność dalszych wytycznych
  - (f) Cel ewaluacji ex-ante – pytania ewaluacyjne
  - (g) Wspólnotowa wartość dodana
- (2) Część 2: Ewaluacja ex-ante – główne komponenty
  - (a) Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz trafność rankingu głównych zidentyfikowanych różnicowań
  - (b) Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej strategii
  - (c) Ocena spójności strategii z regionalnymi i krajowymi politykami oraz Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty
  - (d) Ocena oddziaływania
  - (e) Ocena zaproponowanego systemu wdrażania
- (3) Część 3: Ewaluacja ex-ante - proces
  - (a) Planowanie oraz harmonogram ewaluacji
  - (b) Zarządzanie ewaluacją
  - (c) Proporcjonalność – zróżnicowane wymagania dla poszczególnych Celów
  - (d) Rola ewaluatora a rola władz odpowiedzialnych za przygotowanie programu
  - (e) Niezależność procesu ewaluacji
  - (f) Finansowanie ewaluacji
  - (g) Konsultacje z partnerami i innymi zainteresowanymi podmiotami
  - (h) Uwzględnienie w programie wyników ewaluacji
  - (i) Jakość ewaluacji

(j) Przekazanie wyników ewaluacji do Komisji

(k) Publikacja

### **Załączniki**

- (1) Ewaluacja ex-ante a poziom krajowy i makroregionalny
- (2) Ewaluacja ex-ante a programy współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny
- (3) Ewaluacja ex-ante a Strategiczna Ocena Środowiskowa

## **Wprowadzenie**

Niniejszy dokument skierowany jest do władz krajowych, regionalnych i lokalnych, odpowiedzialnych za programowanie interwencji strukturalnych Wspólnoty na lata 2007-2013. Zawiera wskazówki, które będą użyteczne również dla ewaluatorów przeprowadzających ewaluacje.

Dokument roboczy przedstawia, w sposób przybliżony, zakres oraz sposób organizacji ewaluacji ex-ante. Bazując na praktycznych doświadczeniach, wyniesionych z ewaluacji ex-ante dla okresu programowania 2000-2006, uwzględnia treść nowych rozporządzeń na lata 2007-2013 w odniesieniu do zawartości programów oraz wymagań dotyczących ich ewaluacji.

Celem ewaluacji ex-ante jest zoptymalizowanie alokacji środków oraz poprawa jakości programu. Ewaluacja ex-ante powinna być procesem interaktywnym, podczas którego eksperci przedstawiają swoją ocenę i rekomendacje dotyczące zawartości programu, przygotowanego przez podmioty odpowiedzialne za ich opracowanie. Proces ten powinien być interaktywny również w tym sensie, że eksperckie zalecenia są uwzględniane przez podmioty przygotowujące kolejne wersje poszczególnych części dokumentów programowych. Stąd tak ważne jest umożliwienie konstruktywnego dialogu pomiędzy ekspertami a osobami odpowiedzialnymi za tworzenie danego programu.

Pod koniec tego interaktywnego procesu, wszystkie dotychczas podjęte prace scalane są w jeden końcowy raport z ewaluacji ex-ante. Jest on przekazywany do Komisji wraz z programem, którego dotyczy. Stanowi on zatem ważny wkład na rzecz zrozumienia strategii i podstaw alokacji zasobów finansowych, które będą przedmiotem negocjacji z Komisją.

Pierwsza część niniejszego dokumentu przedstawia rolę ewaluacji ex-ante w świetle nowego rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych. Wskazuje kryteria stosowane w ewaluacji ex-ante oraz główne pytania ewaluacyjne, na które należy odpowiedzieć. Ta sekcja powinna pomóc podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie programu w określeniu zakresu ewaluacji ex-ante oraz w wyznaczaniu ram prac ewaluatora. Części 2 i 3 niniejszego dokumentu roboczego wskazują główne komponenty, które powinny zostać przeanalizowane oraz opisują proces przeprowadzania ewaluacji ex-ante.

Zamieszone na końcu załączniki w sposób praktyczny opisują zagadnienia, które należy uwzględnić w sytuacji gdy dany kraj członkowski zdecyduje się na przeprowadzenie ewaluacji ex-ante planu narodowego bądź Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Pokazują również, w jaki sposób zbadać spójność zewnętrzną programów, których pewne interwencje współfinansowane są z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto omówione jest miejsce Strategicznej Oceny Środowiskowej w ewaluacji ex-ante.

## **CZĘŚĆ 1: NOWE ROZPORZĄDZENIE DOT. FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI ORAZ ROLA EWALUACJI EX-ANTE**

W rozporządzeniu dotyczącym funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zaproponowano bardziej strategiczne podejście do programowania funduszy i wydatków ponoszonych w ich ramach, skupiając się jednocześnie na lepszym wykorzystywaniu środków i uzyskiwanych rezultatach. Polityka spójności stanowi obecnie integralną część nowego podejścia do Strategii Lizbońskiej. Jej zasoby muszą być silniej nakierowane na wsparcie osiągnięcia celów lizbońskich. Ważnym elementem nowego podejścia do programowania i ewaluacji ex-ante jest zapewnienie, że polityka spójności przyczyni się, w sposób możliwie najbardziej skuteczny, do realizacji celów lizbońskich, a jej wkład będzie bardziej widoczny.

### **1.1 Nowa struktura programowania**

W okresie programowania, rozpoczynający się w 2007 r., przewidywane są następujące etapy programowania:

- **Strategiczne Wytyczne Wspólnoty:** Rozporządzenie nakłada na Komisję obowiązek przygotowania Strategicznych Wytycznych Wspólnoty, które mają sterować procesem przygotowywania strategii krajowych oraz programów operacyjnych. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty wzmacniają powiązanie pomiędzy funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności a Strategią Lizbońską, co jest ważne, gdyż fundusze te stanowią istotne źródło finansowania działań zmierzających do osiągnięcia celów lizbońskich.
- **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia:** oczekuje się, że kraje członkowskie przygotują Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Przedstawiona zostanie w nich strategia, której realizacja zapewni osiągnięcie wskazanych celów. Ponadto będą one zawierać listę programów operacyjnych wraz z orientacyjną alokacją środków finansowych. Ten kluczowy dokument stanowić będzie powiązanie - na szczeblu krajowym - pomiędzy Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty a Krajowym Programem Reform, odnoszącym się do Strategii Lizbońskiej.
- **Programy operacyjne:** Programy również stają się dokumentami bardziej strategicznymi, mocniej skoncentrowanymi na poziomie priorytetów. Uzupełnienia programów nie są już wymagane.

Formalne wymagania sprawiają, że programowanie staje się coraz bardziej strategiczne. Pomimo tego – aby wykazać efekty podjętych strategicznych decyzji (dokonanych wyborów) - nadal konieczne będzie szczegółowe planowanie w krajach członkowskich i regionach. Aby wdrożyć program operacyjny, instytucje zarządzające będą musiały przygotować plany na poziomie działań (*measures*) i przedsięwzięć (*activities*), wybranych do sfinansowania. Te szczegółowe założenia nie będą jednak przedmiotem negocjacji z Komisją, nie będą też przez nią zatwierdzane.

Komisja przygotowuje obecnie „Vademecum Programowania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności”. Będzie ono zawierać dalsze instrukcje, dotyczące zawartości Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i programów operacyjnych. Dokument ten będzie dostępny pod koniec 2005 r.

## **1.2 Wymagania formalne w zakresie ewaluacji ex-ante**

Zgodnie z wymogami Rozporządzenia ewaluację ex-ante przeprowadza się dla każdego programu operacyjnego w ramach Celu „Konwergencja”, natomiast dla Celów: „Konkurencyjność i Zatrudnienie” oraz „Współpraca Terytorialna” ewaluacją ex-ante można objąć bądź wszystkie programy operacyjne jednocześnie, bądź każdy z funduszy, bądź każdy z priorytetów lub też każdy z programów operacyjnych oddzielnie.

Odpowiedzialność za przeprowadzenie ewaluacji spoczywa na władzach odpowiedzialnych za przygotowanie dokumentów programowych. Jej celem jest „optymalizacja podziału środków budżetowych w ramach programów operacyjnych oraz poprawa jakości programowania. Powinna ona zidentyfikować i ocenić średnio- i długoterminowe potrzeby, cele, które powinny zostać osiągnięte, oczekiwane rezultaty, kwantyfikowane wartości wskaźników, spójność - w razie potrzeby - proponowanej strategii dla regionu, wspólnotową wartość dodaną, zakres, w jakim zostały uwzględnione priorytety Wspólnoty, doświadczenia z poprzedniego okresu programowania, jakość procedur wdrażania, monitoringu, ewaluacji i zarządzania finansowego” (artykuł 46(2)).

## **1.3 Ewaluacja ex-ante a Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia**

Tworzenie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia jest zadaniem kompleksowym, wymagającym intensywnych prac przygotowawczych, takich jak badania, debaty polityczne i konsultacje. Niektóre z krajów członkowskich podjęły decyzje o przygotowaniu narodowych planów rozwoju i poddaniu ich ewaluacji ex-ante. Ma to stanowić część procesu prowadzącego do wypracowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Inne kraje, natomiast, zdecydowały się na przeprowadzenie ewaluacji ex-ante samych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Komisja zdecydowanie popiera oba te podejścia, zwłaszcza w odniesieniu do dużych krajów członkowskich, objętych Celem „Konwergencja”. Sugeruje równocześnie, że główne komponenty i procesy, opisane w części drugiej i trzeciej niniejszego dokumentu roboczego oraz w Załączniku 1, stanowią podstawy opisu przedmiotu zamówienia (ToR), formułowanego przy zleceniu ewaluacji tychże dokumentów.

Dodatkowe wskazówki dotyczące głównych kwestii, jakie należy zbadać podczas ewaluacji ex-ante Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia lub planów narodowych, znajdują się w Załączniku 1. Szczególnie istotnymi zagadnieniami ewaluacyjnymi na tym poziomie programowania są: ocena wpływu makroekonomicznego omawianych dokumentów, podział alokacji finansowych pomiędzy najważniejszymi priorytetami oraz spójność wskaźników rezultatu i oddziaływania w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia oraz w stosunku do programów operacyjnych.

## **1.4 Ewaluacja ex-ante programów operacyjnych**

Niniejszy dokument roboczy jest materiałem metodologicznym, skupiającym się na przedstawieniu zakresu i sposobu organizacji ewaluacji ex-ante programów operacyjnych. Wymagania dotyczące zawartości tychże programów przedstawione zostały z art. 36 Rozporządzenia Ogólnego. Z systemu programowania usunięto, istniejące w okresie 2000-2006, uzupełnienia programów. Tym niemniej, poszczególne kraje i regiony będą musiały, jako część tworzenia swoich strategii, zaplanować szczegółowo przedsięwzięcia (*activities*), które będą współfinansowane przez fundusze

unijne w ramach priorytetów programów operacyjnych. Tego typu informacje będą potrzebne ewaluatorom do prawidłowego wykonania ich pracy.

## 1.5 Dostępność dalszych wytycznych

Komisja, konsultując się z krajami członkowskimi, opracowała uaktualnione wytyczne dotyczące wskaźników ewaluacji i monitorowania – stanowi je dokument roboczy nr [xx]. Oba dokumenty robocze – niniejszy oraz ten dotyczący wskaźników – uzupełniają się i powinno się z nich korzystać łącznie.

Dodatkowo, osoby odpowiedzialne za ewaluację ex-ante zainteresować powinna zawartość internetowego podręcznika, zamieszczonego na stronie [www.evaled.info](http://www.evaled.info). Znajdują się tam rady i wskazówki dotyczące planowania ewaluacji, metod i technik badawczych oraz sposobów oceniania poszczególnych tematów czy obszarów polityk (*policy areas*). Odniesienia do podręcznika “Evaled” w niniejszym tekście sugerują, że właśnie tam znaleźć można dalsze szczegółowe informacje na temat planowania i zarządzania ewaluacją oraz jej metod i technik.

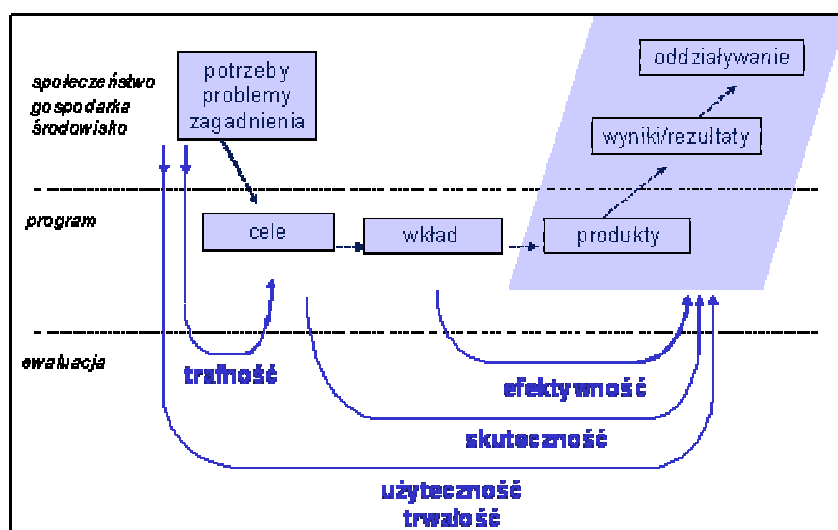
## 1.6 Cel ewaluacji ex-ante – pytania ewaluacyjne

Zgodnie z „Przewodnikiem w zakresie ewaluacji rozwoju społeczno-ekonomicznego” (*Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, [www.evaled.info/frame\\_guide\\_part2.asp](http://www.evaled.info/frame_guide_part2.asp)), pytania ewaluacyjne – ogólnie rzecz biorąc - bazują na kryteriach oceny, które mogą być pogrupowane w następujące główne kategorie:

- związane z trafnością programu,
- związane z jego skutecznością,
- związane z jego efektywnością oraz
- związane z jego użytecznością i trwałością w dłuższej perspektywie czasowej.

Powyższe kryteria powiązane są z programem oraz jego otoczeniem, co ilustruje poniższy rysunek 1.1.

Rys 1.1 Główne kryteria ewaluacyjne



Dla ewaluacji ex-ante najważniejszymi zagadnieniami są: trafność (strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb), skuteczność (na ile prawdopodobne jest, że cele programu zostaną osiągnięte) oraz użyteczność (oszacowanie spodziewanego oddziaływania w stosunku do szerszych społecznych, środowiskowych i gospodarczych potrzeb). Bardziej charakterystyczne dla ewaluacji ex-ante pytania dotyczą wewnętrznej i zewnętrznej spójności oraz jakości systemu wdrażania. Spójność wewnętrzna i zewnętrzna odnosi się do struktury strategii, jej finansowych alokacji oraz powiązań z innymi politykami regionalnymi, krajowymi oraz Wspólnoty. Jakość zaproponowanego systemu wdrażania pomoże zrozumieć, w jaki sposób cele programu będą osiągnane. Ostatnim elementem, jaki należy przeanalizować w trakcie oceny ex-ante są potencjalne przeszkody (ryzyko) dla wdrożenia programu, zarówno w odniesieniu do dokonywanych wyborów (podejmowanych decyzji) w zakresie polityk, jak i zaproponowanego systemu wdrażania.

Podmioty odpowiedzialne za opracowanie programów muszą przygotować szczegółową listę pytań ewaluacyjnych. Odpowiadając na nie podczas ewaluacji, należy wziąć pod uwagę strategię krajowe, regionalne i sektorowe. W ogólnym zarysie, ewaluacja powinna odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy program przedstawia właściwą strategię, pozwalającą sprostać wyzwaniom, przed którymi stoi dany region czy sektor?
- Czy strategia jest właściwie zdefiniowana, ma przejrzyste cele i priorytety? Czy realnie jest osiągnięcie tych celów przy danej alokacji zasobów finansowych na poszczególne priorytety?
- Czy strategia jest spójna z politykami regionalnymi, krajowymi i Wspólnoty?
- Czy zidentyfikowano właściwe wskaźniki dla poszczególnych celów? Czy zaproponowane wskaźniki i ich wartości docelowe tworzą podstawę przyszłego systemu monitoringu i ewaluacji wdrażania danej strategii?
- Jakie będzie - w kategoriach ilościowych - oddziaływanie strategii?
- Czy system wdrażania jest zaprojektowany w sposób umożliwiający realizację programu i osiągnięcie jego celów?

Wnioski z ewaluacji ex-ante muszą dostarczyć odpowiedzi na te ogólne pytania.

Każde z powyższych pytań można zdefiniować w sposób bardziej szczegółowy dla poszczególnych priorytetów czy przedsięwzięć (*actions*), w zależności od potrzeb informacyjnych podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie programu. Na przykład, twórcy programu mogą chcieć poznać względne różnice pomiędzy skutecznością poszczególnych typów instrumentów finansowych służących wsparciu MSP. Podobnie – w zależności od wcześniejszych doświadczeń - może pojawić się konieczność bardziej szczegółowego przeanalizowania sposobów wdrażania poszczególnych interwencji dotyczących rozwoju zasobów ludzkich. Należy podkreślić, że podmioty planujące ewaluację precyzują pytania odnoszące się do poszczególnych priorytetów i przedsięwzięć (*activities*), biorąc pod uwagę swoje potrzeby informacyjne - tak aby przygotować lepszy jakościowo program.

## 1.7 Wspólnotowa Wartość Dodana

W trakcie przygotowywania programu oraz w procesie jego ewaluacji ex-ante należy zwrócić uwagę na maksymalizację wspólnotowej wartości dodanej. Można ją wyznaczyć bazując na kilku kryteriach:

- spójność społeczna i ekonomiczna,
- wartość dodana polityki w odniesieniu do priorytetów Wspólnoty,
- finansowa wartość dodana, w znaczeniu dodatkowości i tzw. efektu dźwigni,
- wartość dodana metod wykorzystywanych przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, takich jak partnerstwo, planowanie wieloletnie, monitoring, ewaluacja, rzetelne zarządzanie finansowe oraz
- wartość dodana wynikająca z wymiany doświadczeń oraz tworzenia sieci na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym.

Ewaluator dokonujący oceny ex-ante, przedstawiając swoje rekomendacje dotyczące poprawy jakości programu, powinien kierować się troską o maksymalizację wspólnotowej wartości dodanej, odnosząc się do ww. kryteriów.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Opis ciekawej dyskusji, dotyczącej problematyki wspólnotowej wartości dodanej, zawarty jest w raporcie pt. „*The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds*” (Bachtler, Taylor, 2003, EPRC, University of Strathclyde, Glasgow). Jest on dostępny na stronie <http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/reports2.cfm>

## **CZĘŚĆ 2: EWALUACJA EX-ANTE – GŁÓWNE KOMPONENTY**

Ta część dokumentu roboczego przedstawia zakres ewaluacji ex-ante. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie programów pod względem skali i zawartości, należy podkreślić, że zawarte tu wskazówki powinny być odpowiednio dostosowane do specyfiki danego kraju czy regionu. Poniżej opisano 6 głównych komponentów, odzwierciedlających zakres ewaluacji ex-ante, przedstawiony w artykule [46(3)] Rozporządzenia. Odpowiednie władze powinny zdecydować, czy – w ramach każdego z komponentów – istnieją zagadnienia, których bardziej szczegółowa analiza przyczyniłaby się do poprawy jakości programu.

W ramach każdego z kluczowych komponentów ewaluator powinien dokonać przeglądu oraz uwzględnić doświadczenia wyniesione z wcześniejszych ewaluacji. Ponadto powinien oszacować możliwość maksymalizacji wspólnotowej wartości dodanej, zgodnie ze wskazówkami przedstawionymi wcześniej. Wspomniane wyżej doświadczenia ewaluacyjne wynikają z przeprowadzonych dla okresu wdrażania 2000-2006 ewaluacji ex-ante, mid-term, uaktualnienia ewaluacji mid-term, ale również z ewaluacji ex-post dla okresu 1994-1999. Wykorzystać należy również lekcje wyniesione z szeregu ewaluacji ad hoc i on-going przeprowadzonych przez kraje członkowskie, dotyczących poszczególnych zagadnień tematycznych czy aspektów wdrażania.

Przedstawione w tej części dokumentu roboczego tabele zawierają sugestie dotyczące najodpowiedniejszych metod, które mogą zostać wykorzystane do ewaluacji poszczególnych zagadnień. Bazują one na „Przewodniku w zakres ewaluacji rozwoju społeczno-ekonomicznego”. Dalsze materiały na ten temat zainteresowani mogą dostępne są w Części 4 „Przewodnika” oraz w towarzyszących mu materiałach źródłowych dotyczących metod i technik ewaluacji.

W każdej z ewaluacji ex-ante konieczne będzie zastosowanie zestawu różnych metod. Opis przedmiotu zamówienia (ToR) poszczególnych ewaluacji powinien jedynie wskazywać metody możliwe do wykorzystania. Ewaluatorzy powinni zaproponować szczegółowy zestaw metod, które wykorzystają do realizacji poszczególnych komponentów badania ewaluacyjnego i do odpowiedzi na kluczowe pytania ewaluacyjne.

Ewaluacja ex-ante powinna być procesem interakcyjnym i interaktywnym, w którym ewaluatorzy realizują poszczególne komponenty ewaluacji w miarę postępu przygotowywania programu. Pod koniec tego procesu ewaluator zbiera wszystkie komponenty w jedną całość, przygotowując końcowy raport ewaluacyjny, który – jako wynik ewaluacji danego programu – przekazowy jest do Komisji Europejskiej. Znajdują w nim również odzwierciedlenie zmiany i ulepszenia dokonane w programie w procesie ewaluacji.

### **2.1 Weryfikacja analizy społeczno-ekonomicznej oraz trafności rankingu głównych zidentyfikowanych zróżnicowań**

Pierwszą częścią każdego z programów będzie analiza dysproporcji rozwojowych i potencjału regionu w odniesieniu do głównych zagadnień tematycznych, których dotyczy dany program. Na tej podstawie utworzony zostanie ranking zidentyfikowanych zróżnicowań. Ewaluator ex-ante – weryfikując analizę społeczno-ekonomicznej oraz trafność rankingu zróżnicowań - dokona sprawdzenia tzw. „oceny potrzeb”. Być może

będzie on musiał wykonać dodatkowe zadanie, polegające na uzupełnieniu istniejącej analizy. Efektem pracy ewaluatora mogą być rekomendacje dotyczące poprawy analizy zawartej w programie bądź zmian w rankingu różnicowań. Te ulepszenia dotyczyć mogą bądź analizy istniejącej sytuacji, bądź potencjału regionu lub też odnosić się do sfery polityk. Pod koniec procesu ewaluator będzie mógł potwierdzić, że wybrane priorytety odpowiadają zróżnicowanym potrzebom społeczno-ekonomicznym.

Następnie ewaluator oszacuje trafność strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb. Na strategię danego programu składają się jego cele oraz priorytety, dzięki którym cele te będą osiągane. Na tym etapie ewaluator powinien oszacować trafność celów programu w stosunku do wspomnianych wyżej potrzeb.

**Tabela 2.1: Metody i techniki weryfikacji analizy społeczno-ekonomicznej, analizy potrzeb oraz analizy trafności strategii w stosunku do potrzeb**

Analizy ekonomiczne profilu danego obszaru bądź regionu wykorzystywać będą technikę benchmarkingu oraz analizę danych administracyjnych dotyczących poziomu dochodu, kwalifikacji, udziału w rynku pracy oraz charakterystyki rynku. W zależności od skali interwencji, również bardziej zaawansowane modele statystyczne i makroekonomiczne mogą zostać wykorzystane do dokonywania odpowiednich porównań.

Biorąc pod uwagę znaczenie wszystkich zainteresowanych podmiotów (*stakeholders*) w planowaniu i wdrażaniu programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, za użyteczne uznać należy wszelkie metody angażujące partnerów już na wczesnym etapie tego procesu. Mogą one być zróżnicowane: od konsultacji i metod uczestniczących (zogniskowane wywiady grupowe, badania społeczne, lokalne sondáže opinii publicznej, spotkania publiczne itp.) po bardziej formalne techniki, takie jak analiza SWOT, przeprowadzana z udziałem różnych zainteresowanych grup.

Do innych możliwych do wykorzystania technik należą: mapowanie zagadnień oraz mapowanie koncepcyjne, mogące stanowić podstawę identyfikacji, grupowania i hierarchizacji ważności potencjalnych interwencji.

## 2.2 Ocena uzasadnienia ekonomicznego oraz spójności wewnętrznej strategii

Ten komponent stanowi meritum ewaluacji *ex-ante*. Składają się na niego kompleksowe i wzajemnie powiązane zagadnienia, stanowiące podstawę oceny zasadności zaproponowanej strategii. Dwa najważniejsze z nich to: uzasadnienie ekonomiczne i ogólna spójność.

- Weryfikacja uzasadnienia ekonomicznego strategii wymagać będzie pogłębionej analizy celów i priorytetów, w tym zrozumienia niedoskonałości rynku oraz głównych z zaistniałych zależności typu „coś za coś” (*trade-offs*). Ewaluator *ex-ante* powinien sprawdzić teorię stanowiącą podstawę strategii oraz oszacować jej zasadność. Rozpatrując niedoskonałości rynku, ewaluator powinien sprawdzić możliwość interwencji publicznej w obszarze, gdzie rynek nie działa w sposób zgodny z oczekiwanym interesem publicznym (Tabela 2.2 poniżej opisuje jedną z metod badania tego zagadnienia). Sprawdzenie najważniejszych z zaistniałych zależności typu „coś za coś” (*trade-offs*) bywa zadaniem kompleksowym<sup>2</sup>, tym niemniej głównym wyzwaniem jest zrozumienie równowagi pomiędzy tymi interwencjami,

<sup>2</sup> Jedno z możliwych podejść do tego zagadnienia przedstawiono w raporcie wykonanym na zlecenie Komisji Europejskiej: GHK (2002). *Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development*. European Commission. Jest on dostępny na stronie internetowej DG Regio: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/rado\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm)

które promują wzrost gospodarczy, a tymi dotyczącymi spójności społecznej i trwałości w długim okresie<sup>3</sup>.

- Ewaluacji podlega spójność strategii, na którą składają się:
- analiza zależności i komplementarności pomiędzy poszczególnymi priorytetami, w tym udziału każdego z priorytetów w osiąganiu celów programu oraz sposobu w jaki zestaw priorytetów wynikających z różnorodnych polityk przyczyni się do osiągnięcia tych celów. Należy określić wysokość wsparcia finansowego, które powinno umożliwić osiągnięcie celów oraz wskazać wszelkie możliwe konflikty, występujące pomiędzy priorytetami. Ewaluator powinien zastanowić się czy używając alternatywnego „zestawu polityk” osiągnięcie celów programu nie byłoby bardziej realne.
- analiza powinna również dotyczyć stopnia ryzyka zmiany polityk, z którym wiąże się wybór priorytetów. Na przykład, czy propozycja dotycząca polityk innowacyjnych kryje w sobie tego typu ryzyko? W jakim zakresie? W jaki sposób może być ono minimalizowane? Programy współfinansowane z funduszy strukturalnych krytykowane były – zwłaszcza w świetle reguły N+2 - za stopniowe dążenie do ograniczania ryzyka. Tym niemniej ważne jest, aby interwencje funduszy strukturalnych nadal przodowały w promowaniu takich polityk, które będą maksymalizować ekonomiczną i społeczną spójność. Ewaluator ex-ante powinien sprawdzić i oszacować równowagę pomiędzy działaniami bardziej standardowymi, których wdrożenie jest „łatwiejsze” a tymi, które ze swej natury są bardziej ryzykowne, ale jednocześnie mogą przynieść lepsze wyniki (mieć większe oddziaływanie).

W ramach Celu „Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie” ewaluator powinien dodatkowo ocenić uzasadnienie dla tematycznej, geograficznej i finansowej koncentracji, zaproponowanej w programie. Dla programów dotyczących rozwoju zasobów ludzkich, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, oznacza to w szczególności konieczność:

- zbadania wagi finansowej każdego z priorytetów w odniesieniu do potrzeb zidentyfikowanych w krajowym planie działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
- oszacowania równowagi pomiędzy podejściem naprawczym a prewencyjnym.

#### **Tabela 2.2: Ocena uzasadnienia ekonomicznego strategii**

Działanie rynku jest – ogólnie rzecz biorąc - najbardziej skutecznym i efektywnym środkiem osiągnięcia celów ekonomicznych i społecznych. Dlatego też interwencje publiczne uzasadnione są jedynie w sytuacjach, kiedy rynek nie działa prawidłowo, a interwencja, o której mowa, nie wywołuje zniekształcenia ekonomicznego. W świetle tych teoretycznych założeń wyróżnić można cztery sytuacje, w których publiczna interwencja w sferę gospodarki rynkowej może być uznana za uzasadnioną:

- dostarczanie dóbr publicznych (takich jak infrastruktura transportowa czy

<sup>3</sup> W przypadku programów, które w wyniku przeglądu zostały uznane jako nie podlegające konieczności zastosowania wobec nich Strategicznej Oceny Środowiskowej (patrz punkt 2.3 i Załącznik 3), ewaluator powinien dodatkowo wziąć pod uwagę efekty środowiskowe, które programy te mogą wywołać.

podstawowe szkolenia), które nie mogłyby być zapewnione bez interwencji publicznej;

- wprowadzenie dotacji korygujących, służących redukcji cen dóbr i usług, w sytuacji gdy cena rynkowa nie w pełni odzwierciedla ich szerszą korzyść społeczną (np. koszt pożyczek dla MSP);
- zarządzanie celowymi projektami, służącymi zmianie zachowań poprzez korektę niedoboru wiedzy lub nierównego dostępu do informacji (np. wprowadzanie technologii do przedsiębiorstw);
- redystrybucja dochodów poprzez dotacje lub zasiłki społeczne, zmierzająca do osiągnięcia szerszych celów społecznych (np. dotacje dla uczniów nie mogących ukończyć nauki szkolnej lub osób niepełnosprawnych).

Przedstawione tu podejście zastosowano w Irlandii. Pozwala ono na dokonanie analizy porównawczej pomiędzy różnymi typami działań, dzięki badaniu czynników, będących podstawą ich podjęcia. Więcej informacji znajduje się w *“National Investment Priorities for the period 2000-2006”*, 1999, ESRI, Dublin.

### **2.3 Ocena spójności strategii z regionalnymi i krajowymi politykami oraz Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty**

Strategiczny charakter polityki spójności oraz potrzeba jej większego udziału w realizacji celów lizbońskich stają się coraz wyraźniejsze. Dlatego też, ważnym komponentem ewaluacji ex-ante jest oszacowanie spójności zaproponowanej strategii z politykami krajowymi oraz Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty.

W Strategicznych Wytycznych Wspólnoty wskazywane są te cele Wspólnoty, których realizacja zostanie wsparta w ramach polityki spójności. Zgodnie z zapisami Zintegrowanych Wytycznych na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, ma to wzmocnić współdziałanie (synergię) pomiędzy polityką spójności i Strategią Lizbońską oraz wspierać osiągnięcie celów lizbońskich. Strategiczne Wytyczne Wspólnoty stanowią podstawę przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia i wynikających z nich programów operacyjnych. Dlatego tak istotne jest, aby na etapie ex-ante zweryfikować wspomnianą wyżej synergię (współdziałanie) i potencjał do wdrożenia określonych elementów Strategii Lizbońskiej.

Kolejnym elementem będzie ocena spójności celów programu z celami Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

Dodatkowo, dla programów dotyczących rozwoju zasobów ludzkich, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>4</sup>, ewaluacja ex-ante powinna ocenić spójność programu z krajowym planem działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W Załączniku 2

---

<sup>4</sup> Zadanie to należy również przeprowadzić w przypadku programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w których komponent dotyczący rozwoju zasobów ludzkich pełni istotną rolę.

wyszczególniono listę specyficznych pytań z zakresu rozwoju zasobów ludzkich, na które należy odpowiedzieć, szacując spójność danego programu ze Strategicznymi Wytycznymi Wspólnoty.

Dyrektywa dotycząca Strategicznej Oceny Środowiskowej<sup>5</sup> nakłada na kraje członkowskie obowiązek oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. W tej części swojej pracy ewaluator ex-ante powinien oszacować, w jakim zakresie wyniki Strategicznej Oceny Środowiskowej zostały uwzględnione w programie operacyjnym. Władze odpowiedzialne za przygotowanie programu mogą podjąć decyzje o przeprowadzeniu całej lub części strategicznej oceny środowiskowej w ramach ewaluacji ex-ante. W takim przypadku w opisie przedmiotu zamówienia (ToR), tworzonym na potrzeby ewaluacji, należy sprecyzować dodatkowe zadania ewaluacyjne. Dalsze wskazówki dotyczące Strategicznej Oceny Środowiskowej znajdują się w Załączniku 3.

W każdym z programów ewaluator oceni czy równość szans kobiet i mężczyzn oraz zagadnienia dotyczące braku dyskryminacji zostały uwzględnione w odpowiedni sposób (zgodnie z artykułem 14 Rozporządzenie Ogólnego). W przypadku programów bądź priorytetów służących rozwojowi zasobów ludzkich, ewaluator oceni czy zaproponowano odpowiednie przedsięwzięcia (*actions*) oraz czy propozycja dotycząca alokacji zasobów finansowych odpowiada pojawiającym się potrzebom.

## **2.4 Ocena oczekiwanego rezultatu i oddziaływania**

Programy zawierać muszą pewną, ograniczoną liczbę wskaźników, których kwantyfikowane wartości docelowe mają zostać osiągnięte do końca okresu programowania. Komisja przygotowała uaktualnione wytyczne dotyczące wskaźników w postaci Dokumentu Roboczego nr [xx]. Powinny one zostać wykorzystane podczas wyznaczania kwantyfikowanych celów (*objectives*).

Odpowiednie władze powinny zaproponować wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania oraz ich wartości docelowe biorąc pod uwagę alokacje finansowe planowane dla różnych typów działań (*activity*). Powinno się również oszacować spodziewane oddziaływanie w postaci liczby stworzonych miejsc pracy. Ewaluator - bazując na wcześniejszych doświadczeniach oraz stosując metodę benchmarkingu (porównania) - powinien zweryfikować zasadność zaproponowanych wskaźników oraz szansę osiągnięcia ich wartości docelowych.

Ustanowienie wskaźników oddziaływania jest zadaniem kompleksowym, które wymagać może pewnej pracy ze strony ewaluatora, w przypadku gdy porównania i wcześniejsze doświadczenia nie stanowią wystarczającej podstawy do wyboru i skwantyfikowania tych wskaźników. W opisie przedmiotu zamówienia (ToR) ewaluacji ex-ante należy jasno sprecyzować czy taka praca będzie wymagana i na czym dokładnie powinna polegać.

---

<sup>5</sup> Dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

### **Tabela 2.3: Oszacowanie wpływu programu na tworzenie miejsc pracy na etapie ex-ante**

Interwencje Wspólnoty mogą wpływać na wzrost zatrudnienia w różny sposób. Na etapie ex-ante tego typu wpływ jest trudno mierzalny. Próbując go oszacować przed rozpoczęciem programu, wystarczy wziąć pod uwagę następujące zasadnicze efekty, wykorzystując w jak najpełniejszy sposób wcześniejsze doświadczenia:

- Wzrost zatrudnienia związany z realizacją danej interwencji, np. miejsca pracy stworzone w związku z prowadzonymi pracami budowlanymi czy personel zatrudniony do wdrażania projektów szkoleniowych. Tego typu miejsca pracy mają zwykle charakter tymczasowy. Szacując na ich podstawie wartość wskaźników należy jednoznacznie wskazać, że są to miejsca pracy o charakterze tymczasowym oraz przeliczyć je na osobo-lata.
- Wzrost zatrudnienia wynikający bezpośrednio z interwencji strukturalnych, np. miejsca pracy stworzone lub przekształcone w wyniku wsparcia dla MSP. W tym przypadku relacja pomiędzy interwencją a wzrostem zatrudnienia ma charakter bezpośredni.
- Wzrost zatrudnienia wynikający pośrednio z interwencji funduszy strukturalnych, np. miejsca pracy stworzone w wyniku działań takich jak poprawa infrastruktury podstawowej. W takich przypadkach, wpływ identyfikowany jest często poprzez wskaźniki niezwiązane z zatrudnieniem, jak np. oszczędność czasu, zwiększenie przewozów czy liczby turystów. Tymczasem efekty interwencji wpływają na rynek pracy w sposób bardziej pośredni, np. zwiększenie liczby turystów skutkuje wzrostem wydatków w gospodarce lokalnej, co w konsekwencji powoduje wzrost zatrudnienia.
- Aby umożliwić precyzyjne oszacowanie i porównanie realnych efektów w zakresie zatrudnienia, należy prezentować wyniki netto danej interwencji, tj. wyniki które uwzględniają efekt „dead-weight” (korzyści pojawiłyby się niezależnie od tego, czy dany program byłby realizowany czy nie), efekt przeniesienia (wzrost zatrudnienia nastąpił w wyniku likwidacji miejsc pracy na obszarze nie objętym programem) oraz efekt mnożnikowy. Jednakże w niektórych przypadkach, na etapie ex-ante możliwe będzie jedynie wykazanie efektów brutto i ponowne – w stosownym czasie – zdefiniowanie tych wartości w toku trwania interwencji (np. poprzez badania empiryczne).

Przedstawiona tu metoda służy dokonaniu wiarygodnych szacunków efektów danej interwencji na rynku pracy (najlepiej według priorytetów), które mogłyby być zweryfikowane na późniejszym etapie. Ważne jest, aby te szacunki dokonane były w sposób uporządkowany i aby bazowały na wspólnych definicjach i metodologii. Dzięki temu sposób ich szacowania będzie przejrzysty i możliwy do ponownego zastosowania.

Ewaluator powinien także zweryfikować związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy produktami, rezultatami i oddziaływaniem oraz zaproponować zmiany, które przyczyniłyby się do poprawy jakości dokumentów programowych.

Zarówno podmioty programujące, jak i ewaluatorzy powinni starać się zapewnić możliwość sprawnego zarządzania i użytkowania systemu wskaźników, zgodnie ze wskazówkami Komisji, zawartymi z dokumencie roboczym nr [xx]. Konieczna może okazać się tu współpraca ewaluatora z odpowiednimi władzami, dotycząca

szczegółowego poziomu wskaźników, który nie będzie prezentowany w programie operacyjnym, ale będzie niezbędny dla sprawnego wdrażania programu przez instytucje zarządzające i pośredniczące.

Ewaluator powinien również oszacować możliwy wpływ strategii na osiągnięcie celów lizbońskich, celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu (*Inclusion Strategy*). Dokładne, liczbowe oszacowanie wpływu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na stopień osiągania wskaźników strukturalnych Strategii Lizbońskiej możliwe będzie jedynie w przypadku bardzo dużych programów czy strategii narodowych. Jednakże, zawsze kiedy jest to możliwe, należy dokonać takiej kwantyfikacji. W innych przypadkach ewaluator oceni spójność wskaźników oddziaływania danego programu operacyjnego z celami lizbońskimi, celami Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Strategii Przeciwdziałania Wykluczeniu.

Dalsze wskazówki dotyczące sposobu badania tego komponentu w przypadku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia znajdują się w Załączniku 1.

#### **Tabela 2.4: Metody i techniki oceny rezultatu i oddziaływania**

Zastosowane metody będą w znacznym stopniu zależne od skali interwencji. Modele statystyczne mogą, w niektórych przypadkach, okazać się właściwe do oszacowania wpływu, wykorzystując zróżnicowane typy danych administracyjnych. Takimi modelami są np. analiza wkładów i produktów czy modele ekonometryczne. Odmienne sposoby oceny oddziaływania mogą zostać wykorzystane, na przykład, w ocenie wpływu na środowisko. Inny sposób to wykorzystanie wcześniejszych ewaluacji do porównania możliwych do osiągnięcia rezultatów.

Porównania (*benchmarks*), bazujące na wcześniejszych ewaluacjach, można również wykorzystać w przypadku mniejszych interwencji, określania wskaźników produktu czy licznych wskaźników rezultatu. Jeżeli z poprzednich ewaluacji można uzyskać informacje o efekcie „*deadweight*”, efektach przeniesienia i zastąpienia, to możliwe będzie również oszacowanie oddziaływania.

Aby zmniejszyć ogólną liczbę wskaźników, konieczne może okazać się zidentyfikowanie wskaźników ogólnych. Pomocne w tym zakresie okazać się mogą metody uczestniczące (z udziałem głównych partnerów) oraz mapowanie oddziaływania.

## **2.5 Ocena zaproponowanego systemu wdrażania**

W programach operacyjnych zawarte są szczegóły dotyczące zasad wdrażania, takie jak: instytucje wyznaczone do uczestnictwa we wdrażaniu, procedury wdrażania, opis systemów monitoringu i ewaluacji, ustalenia dotyczące partnerstwa i upubliczniania informacji oraz opis procedur wymiany danych informatycznych, spełniających wymogi w zakresie płatności, monitoringu i ewaluacji. Na tym etapie ewaluator powinien ocenić, przyjęte dla celów zarządzania, monitorowania i ewaluacji programu, zasady wdrażania. Ocena ta powinna zawierać oszacowanie ryzyka (możliwe „wąskie gardła” zagrażające wdrożeniu programu) oraz odpowiednie działania prewencyjne. Ewaluacji podlega również jakość i zakres partnerstwa.

## Rozdział 3: Ewaluacja ex-ante – proces

Ta część dokumentu roboczego poświęcona jest organizacji i zarządzaniu procesem ewaluacji ex-ante. Biorąc pod uwagę interaktywną naturę tego procesu, bardzo istotne jest by w sposób właściwy zaplanować badanie i tam, gdzie to konieczne koordynować prace w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

### 3.1 Planowanie i harmonogram ewaluacji

Odpowiedzialność za przeprowadzenie ewaluacji ponoszą instytucje zajmujące się przygotowaniem programów operacyjnych. Właściwe i kompetentne instytucje są wyznaczane przez państwa członkowskie.

W przypadku programów realizowanych w ramach Celu Konwergencja, ewaluacja ex-ante jest przeprowadzona dla każdego programu operacyjnego. Władze państw członkowskich mogą zdecydować, że koordynują prace nad oceną ex-ante poprzez przygotowanie odpowiednich harmonogramów i bazowych opisów przedmiotów zamówienia (*Terms of Reference* – ToR). Wcześniejsze doświadczenia sugerują, że określenie pewnych ram działania może pozytywnie wpływać na jakość i skuteczność ewaluacji ex-ante.

W celu podniesienia jakości i zwiększenia spójności całego przedsięwzięcia jakim jest ocena ex-ante, Komisja Europejska rekomenduje państwom członkowskim, by te przeprowadziły również ewaluację Narodowego Planu Rozwoju, bądź Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Rekomendacja ta dotyczy tych państw, które otrzymują znaczne środki w ramach Celu Konwergencja i będą miały znaczną liczbę programów operacyjnych. W przypadku, gdy państwo członkowskie zdecyduje się przeprowadzić wspomnianą wyżej ewaluację, Aneks 1 przedstawia więcej szczegółowych wskazówek dotyczących kwestii które należy wówczas wziąć pod uwagę.

W ramach Celu Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie, władze państw członkowskich muszą w pierwszej kolejności zdecydować, czy chcą przeprowadzić ewaluację:

- Dla każdego Programu Operacyjnego,
- Dla wszystkich programów operacyjnych,
- Dla każdego z Funduszy obejmująca wszystkie programy operacyjne,
- Dla każdego priorytetu obejmująca wszystkie programy operacyjne.

Taka sama możliwość wyboru istnieje w przypadku Celu Europejska Współpraca Terytorialna. W tym przypadku konieczne są dodatkowo konsultacje z partnerami narodowymi.

W momencie, gdy zostanie już podjęta decyzja odnośnie przeprowadzenia ewaluacji ex-ante, planowanie jej harmonogramu powinno iść w parze z pracami nad przygotowaniem programów operacyjnych. Interaktywny charakter ewaluacji ex-ante oznacza, że ewaluator winien dostosować etapy prac nad oceną do powstający równolegle elementów programu. Przykładowy harmonogram prac nad oceną ex-ante został przedstawiony w tabeli poniżej.

<b>Tabela 3.1: Ewaluacja ex-ante – przykładowy plan prac</b>		
<b>Etap przygotowania programu</b>	<b>Etap ewaluacji ex-ante</b>	<b>Kalendarz zaczynający się w miesiącu 1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decyzja dotycząca liczby przeprowadzonych ewaluacji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sporządzenie bazowego opisu przedmiotu zamówienia (<i>core ToR</i>)</li> </ul>	1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia (ToR) przez odpowiedzialną za przeprowadzenie ewaluacji instytucję</li> </ul>	2
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przygotowanie analizy społeczno-gospodarczej oraz analizy potrzeb dla programu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wybranie ewaluatora</li> </ul>	4
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ewaluacja analizy społeczno-gospodarczej oraz rankingi zidentyfikowanych zróżnicowań</li> </ul>	5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zrewidowanie analizy potrzeb</li> <li>• Przygotowanie głównych rozdziałów programu operacyjnego</li> </ul>		5-6
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena trafności zaproponowanej strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb</li> <li>• Ewaluacja logiki ekonomicznej, ogólnej konsekwencji i spójności całej strategii.</li> <li>• Ocena przygotowanej strategii w kontekście krajowych i regionalnych polityk oraz Strategicznych Wytucznych Wspólnoty</li> </ul>	6

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zrewidowanie głównych rozdziałów programu</li> <li>• Kwantyfikacja celów dla priorytetów programu</li> </ul>		6-7
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena kwantyfikacji celów i ewaluacja oczekiwanego oddziaływania</li> </ul>	8
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rewizja kwantyfikacji celów</li> <li>• Przygotowanie opisu systemu wdrażania programu</li> </ul>		8
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocena zaproponowanego systemu wdrażania</li> </ul>	8
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ostateczna rewizja projektu programu operacyjnego</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sporządzenie raportu z ewaluacji ex-ante, który dokumentuje dotychczasowy przebieg prac</li> </ul>	10
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przekazanie programu operacyjnego oraz ewaluacji ex-ante do Komisji Europejskiej</li> </ul>		10
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jeżeli to konieczne, dalsza praca analityczna ewaluatora</li> </ul>	11
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zatwierdzenie programu operacyjnego</li> </ul>		12-14

W przykładzie powyżej ewaluacja ex-ante trwa 7 miesięcy - z przynajmniej czteromiesięcznym okresem planowania, jeszcze przed wyborem ewaluatora. Oczywiście proces ten może trwać dłużej bądź krócej, w zależności od skali i złożoności programu. Rekomenduje się, by ewaluator zapewnił sobie pewną ilość czasu - w trakcie negocjowania programu z Komisją – na przeprowadzenie dodatkowych analiz.

W trakcie całego procesu położony winien być silny nacisk na interaktywny charakter całej ewaluacji. Ukończenie poszczególnych etapów badania może stworzyć konieczność, by osoby odpowiedzialne za programowanie zrewidowały wcześniejsze stadia przygotowania dokumentu. Dla przykładu, ewaluacja oddziaływania strategii, może zmusić do ponownego zastanowienia się nad kombinacją zaproponowanych narzędzi służących realizacji programu (*policy mix*) oraz przeglądu całej strategii.

Przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia (ToR) dla oceny ex-ante jest ważnym elementem całego procesu planowania ewaluacji. Wytyczne dotyczące przygotowania opisu przedmiotu zamówienia (ToR) przedstawione są w *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*<sup>6</sup> (Punkt 2.1 – Planowanie ewaluacji). Opis przedmiotu zamówienia powinien zawierać wszystkie istotne elementy zawarte w rozdziale trzecim niniejszego dokumentu roboczego. Każdy z powyższych elementów powinien zostać dopasowany do specyfiki regionów, bądź tematyki programu operacyjnego.

### **3.2 Zarządzanie ewaluacją**

Etap planowania ewaluacji powinien przewidywać organizację zarządzania całym procesem. Jedną wyznaczoną w tym celu osobą - w ramach instytucji odpowiadającej za przeprowadzenie ewaluacji - powinna być odpowiedzialna za kontakty z ewaluatorem. Dotychczasowe doświadczenia pokazują zalety jakie niesie ze sobą powołanie grupy sterującej ewaluacją, w skład której wchodzi przedstawiciele różnych grup interesu zaangażowani w przygotowanie programu. Powołanie grupy sterującej daje możliwość zaangażowania się w cały proces - już na etapie tworzenia programu - szerszego grona partnerów (którzy w przyszłości utworzą komitet monitorujący). Zaangażowanie jednego lub więcej zewnętrznych ekspertów w prace grupy sterującej może również przynieść pozytywne rezultaty.

### **3.3 Proporcjonalność – zróżnicowane wymagania dla poszczególnych Celów.**

Rozporządzenie wprowadza koncepcję proporcjonalności (Artykuł 11 bis) a w kontekście ewaluacji Artykuł 46(2) wprowadza proporcjonalność w zakresie liczby ewaluacji ex-ante jakie należy przeprowadzić. Możliwość przeprowadzenia ewaluacji ex-ante w ramach kilku programów operacyjnych, obszarów tematycznych, bądź poszczególnych Funduszy jest dostępna w ramach Celu Konkurencyjność Regionalna i Zatrudnienie oraz Celu Współpraca Terytorialna.

Oprócz proporcjonalności - w kontekście zaproponowanej metodologii - uwzględnić należy wielkość programu operacyjnego. Szczególnie w przypadku oceny oddziaływania, zastosowana metodologia powinna być odpowiednia do wielkości interwencji. W przypadku bardzo dużych programów realizowanych w ramach Celu Konwergencja, należy zastosować modele makroekonomiczne oraz przeprowadzona powinna zostać ocena oddziaływania makroekonomicznego na poziomie krajowym (patrz Załącznik 1).

Proporcjonalność powinna mieć również odzwierciedlenie w ilości wskaźników zastosowanych w trakcie ewaluacji ex-ante. Zaproponowanie odpowiednich wskaźników leży w gestii odpowiedzialnej za to instytucji oraz ewaluatora. Komisja Europejska rekomenduje użycie ograniczonej liczby podstawowych wskaźników, które powinny być powszechnie zrozumiałe, a ich definicje wcześniej uzgodnione i używane w ramach programów operacyjnych. Dokument roboczy nr XX dostarcza dalszych wytycznych w tej kwestii.

---

<sup>6</sup> <http://www.evaled.info>

### **3.4 Rola ewaluatora a rola władz odpowiedzialnych za przygotowanie programu.**

Cały proces powinien zapewniać przejrzystość w odniesieniu do zakresu obowiązków ewaluatora i odpowiedzialnych za przygotowanie programu instytucji. Instytucje te odpowiedzialne są za przygotowanie poszczególnych komponentów programu operacyjnego. Ewaluator ocenia następnie ich trafność i jakość oraz przygotowuje rekomendacje do dalszych usprawnień. Odpowiedzialne w tej kwestii instytucje decydują, które z rekomendacji wdrożyć i jakie zmiany w poszczególnych częściach programu wprowadzić. Szczególnym zadaniem ewaluatora jest oszacowanie oczekiwanego oddziaływania, co wymaga badań ewaluacyjnych i w niektórych przypadkach nie może zostać wykonane przez instytucję przygotowującą program.

### **3.5 Niezależność procesu ewaluacji**

Ewaluator wybrany w ramach przetargu powinien być niezależny od przyszłych instytucji zarządzających, jednostek certyfikujących oraz instytucji zajmujących się audytem. To w jaki sposób ma zostać wybrany wykonawca - czy zastosować przetarg ograniczony, czy nieograniczony – powinno zależeć od wielkości programu i skali samej ewaluacji.

Interaktywny charakter całego procesu ewaluacji wymaga od ewaluatora ścisłej współpracy z instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowanie programu. Ważne jest jednak, by ewaluator pozostał niezależny podczas całego procesu i mógł dokonać eksperckiej oceny poszczególnych elementów programu. Z drugiej strony, instytucje zaangażowane w przygotowanie programu powinny uszanować fakt, że główną rolą ewaluatora jest przedstawienie konstruktywnej krytyki programu, która umożliwi poprawę jego jakości.

### **3.6 Finansowanie ewaluacji**

Koszty ewaluacji ex-ante mogą zostać pokryte z Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej, bądź też z oszczędności pochodzących z okresu programowania 2000-2006. Wciąż są aktualne obecne zasady i procedury dotyczące kwalifikowalności, jak również poziomu dofinansowania.

Ewaluacja może być kosztownym przedsięwzięciem. Koszt ewaluacji powinien być proporcjonalny w stosunku do wielkości i kompleksowości programu. Budżet ewaluacji powinien również uwzględniać wszystkie dodatkowe pytania ewaluacyjne, jak również metodologie które mają być zastosowane. Przykładowo – ewaluacja wskaźników oddziaływania będzie wymagała dodatkowych środków. Również wówczas, gdy ewaluacja przewiduje pogłębioną analizę niektórych sektorów bądź kierunków interwencji, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w przewidzianym na ewaluację budżecie.

### **3.7 Konsultacje z partnerami i innymi zainteresowanymi podmiotami.**

W zależności od krajowych i regionalnych rozwiązań instytucjonalnych, partnerzy społeczni zaangażowani w prace Komitetu Monitorującego mogą odegrać istotną rolę we wdrożeniu rezultatów ewaluacji ex-ante. Mogą zdecydować jakich zmian dokonać w trakcie przygotowywania programu. Komisja Europejska gorąco popiera zaangażowanie się partnerów w proces ewaluacji ex-ante.

Konsultacje z szerokim gronem partnerów społecznych powinny stanowić część zastosowanej metodologii. Partnerzy ci dysponują często istotnymi spostrzeżeniami dotyczącymi programu, które to powinny zostać uwzględnione przez ewaluatora w trakcie oceny jakości i trafności programu.

### 3.8 Uwzględnienie w programie wyników ewaluacji

Celem ewaluacji ex-ante jest dostarczenie wkładu, który sprawi, że program będzie bardziej przejrzysty a jego jakość wyższa. Wkład ten powinien być dostarczony na poszczególnych etapach przygotowania programu. W momencie, gdy projekt programu będzie gotowy do przekazania go do Komisji, powinien powstać raport z ewaluacji, który uwzględni wszystkie etapy ewaluacji. Raport ten powinien zawierać rozdział poświęcony temu, w jakim stopniu wcześniejsze rekomendacje zostały uwzględnione w programie. Jednocześnie sam program powinien zawierać rozdział krótko opisujący proces ewaluacji ex-ante, główne wnioski i stopień w jakim rekomendacje zostały uwzględnione w programie.

### 3.9 Jakość ewaluacji

Komisja Europejska rekomenduje, by właściwe instytucje zadbały o jakość ewaluacji ex-ante. Przewodnik *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development* przedstawia użyteczne kryteria oceny jakości zarówno raportu końcowego, jaki i samego procesu ewaluacji. Kryteria jakościowe są przedstawione w Tabeli 3.2 poniżej.

Kryteria jakościowe dotyczące raportu ewaluacyjnego dostarczają wytycznych oceny samego produktu końcowego ewaluacji. Kryteria jakościowe odnośnie procesu ewaluacji dostarczają - odpowiedzialnym w tej kwestii instytucjom - wytycznych dotyczących poszczególnych aspektów dobrego zarządzania procesem ewaluacji. Użycie tych kryteriów może pomóc w budowie potencjału ewaluacyjnego w administracji, szczególnie w przypadkach gdy dysponuje ona ograniczonym doświadczeniem w zarządzaniu ewaluacją.

### 3.10 Przekazanie wyników ewaluacji Komisji Europejskiej

Ewaluacja ex-ante powinna zostać przekazana Komisji Europejskiej wraz z programem operacyjnym.

### 3.11 Publikacja

Elementem dobrej praktyki jest publikowanie raportów ewaluacyjnych. Przyczynia się to do podniesienia przejrzystości, jak również zachęca do debaty publicznej na temat wyników ewaluacji. Rozporządzenie wymaga, by rezultaty ewaluacji były publikowane. Najłatwiej jest to zrobić poprzez umieszczenie całego raportu ewaluacyjnego na stronie internetowej instytucji zarządzającej programem operacyjnym.

Tabela 3.2: Kryteria jakościowe	
Jakość raportu ewaluacyjnego	Jakość procesu ewaluacji
(4) <b>Zaspokajanie potrzeb:</b> Raport z ewaluacji odpowiada zarówno na potrzeby informacyjne	(5) <b>Spójne cele i program:</b> Cele programu były spójne i przejrzyste, a sam program mógł

przedstawione przez zlecających ewaluację, jak również koresponduje z wymaganiami zawartymi w opisie przedmiotu zamówienia (ToR).	być ewaluowany.
(6) <b>Trafny zakres:</b> Logika programu, jego produkty, rezultaty i oddziaływanie, jak również wzajemne powiązania z innymi politykami i nieprzewidziane okoliczności zewnętrzne zostały dokładnie zbadane.	(7) <b>Odpowiedni opis przedmiotu zamówienia (ToR):</b> Opis przedmiotu zamówienia został dobrze przygotowany, okazał się przydatny i nie wymagał weryfikacji.
(8) <b>Proces otwarty:</b> Zainteresowane strony – zarówno partnerzy zaangażowani w program, jak również inni partnerzy społeczni – zostali zaangażowani w projektowanie ewaluacji, a także w dyskusję nad jej wynikami tak by zostały uwzględnione ich różne opinie w tym temacie.	(9) <b>Postępowanie przetargowe:</b> Zostało prawidłowo przeprowadzone, a wybrany wykonawca był w stanie przeprowadzić ewaluację na odpowiednio wysokim poziomie.
(10) <b>Właściwy projekt ewaluacji:</b> Projekt ewaluacji był odpowiedni i adekwatny w stosunku do zamierzonych rezultatów niezbędnych do odpowiedzi na główne pytania ewaluacyjne.	(11) <b>Skuteczny dialog i informacje zwrotne:</b> W ramach procesu utworzono platformę wymiany informacji, która dostarczała niezbędnej informacji zwrotnych a także stanowiła forum dialogu pomiędzy zlecającymi ewaluację i zarządzającymi programem, co w konsekwencji poprawiło jakość całej ewaluacji.
(12) <b>Wiarygodne dane:</b> Zebrane dane pierwotne i wtórne są odpowiednie i wiarygodne w kontekście ich zakładanego wykorzystania.	(13) <b>Odpowiednie informacje:</b> Istniały wymagane systemy monitorowania i zbierania danych i mogły być wykorzystane przez administrację i innych partnerów.
(14) <b>Przejrzysta analiza:</b> Zgodnie z uzgodnionymi założeniami dane jakościowe i ilościowe zostały poddane analizie, która umożliwiła prawidłową odpowiedź na pytania ewaluacyjne.	(15) <b>Dobre zarządzanie:</b> Zespół ewaluacyjny był dobrze zarządzany i wspierany przez osoby zaangażowane w zarządzanie programem.
(16) <b>Wiarygodne rezultaty:</b> Rezultaty są logiczne i uzasadnione	(17) <b>Skuteczne dostarczenie wyników zlecającym ewaluację:</b>

<p>wcześniejszą analizą danych oraz odpowiednią interpretacją hipotez</p>	<p>Raporty/produkty ewaluacji były dostarczone zlecającym ewaluację, w tym członkom komitetu sterującego oraz osobom zaangażowanym w zarządzanie programem, którzy w odpowiednim czasie się do nich ustosunkowali.</p>
<p>(18) <b>Obiektywne wnioski:</b> Wnioski są uzasadnione i obiektywne.</p>	<p>(19) <b>Skuteczne dostarczenie wyników pozostałym partnerom:</b> Raporty/produkty ewaluacji były dostarczone wszystkim zainteresowanym stronom w sposób który pozwoli im na wyciągnięcie własnych wniosków.</p>
<p>(20) <b>Przejrzysty raport:</b> Raport przedstawia informacje dotyczące programu, w szczególności jego kontekstu, celów, organizacji oraz rezultatów językiem łatwym i klarownym.</p>	
<p>(21) <b>Użyteczne rekomendacje:</b> Raport dostarcza użytecznych rekomendacji, które są wystarczająco precyzyjne, by mogły być wdrożone.</p>	

## **Załącznik 1: Ewaluacja ex-ante a poziom krajowy i makroregionalny**

Mimo braku podstaw prawnych, Komisja Europejska silnie rekomenduje, by państwa z dużymi regionami objętymi Celem Konwergencja (państwa członkowskie korzystające z Funduszu Spójności oraz regiony takie jak Mezzogiorno we Włoszech, Wschodnie Niemcy i regiony Celu 1 w Hiszpanii) powinny podjąć się przeprowadzenia ewaluacji Narodowego Planu Rozwoju (o ile taki dokument ma zostać przygotowany) bądź też Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

Podstawowe komponenty powyższej ewaluacji ex-ante będą generalnie takie same jak te opisane w części drugiej niniejszego dokumentu roboczego. Istnieją jednak cztery obszary które wymagają dodatkowej pracy ewaluatora. Pierwsze trzy dotyczą ewaluacji oddziaływania Planu bądź Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, podczas gdy ostatni odnosi się do systemu wdrażania.

### **1. Wartość dodana w stosunku do strategicznych priorytetów Wspólnoty.**

W przypadku ewaluacji oddziaływania, ewaluacja ex-ante Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia powinna oceniać ich oczekiwane oddziaływanie na strategiczne priorytety Wspólnoty, które są wyszczególnione w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty. Analiza ta powinna pokazać obecnie występujące zróżnicowania (jako wartości bazowe) i oczekiwane oddziaływanie programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na te właśnie zróżnicowania. Ewaluacja ex-ante powinna zbadać gospodarcze, społeczne i środowiskowe aspekty strategii oraz wzajemne współzależności pomiędzy tymi trzema wymiarami.

### **2. Modelowanie makroekonomiczne**

Jest prawdopodobne, że interwencje Wspólnoty będą miały wyraźny wpływ na całą gospodarkę, szczególnie w przypadku państw i regionów, gdzie transfery będą stanowiły znaczny procent ich PKB lub krajowych inwestycji. W przypadku ewaluacji ex-ante makroekonomicznego oddziaływania dużych Planów bądź Ram Odniesienia realizowanych w ramach Celem Konwergencja, tylko modele makroekonomiczne mogą kompleksowo pokazać wzajemne powiązania na poziomie makro między zmiennymi ekonomicznymi. Zastosowane modele powinny opisywać zarówno stronę popytową, jak i podaźową gospodarki.

Strona podaźowa modelu powinna uwzględniać podstawowe determinanty potencjału produkcyjnego gospodarki. Oddziaływanie interwencji współfinansowanej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powinno w szczególności uwzględniać dziedziny takie jak infrastruktura, zasoby ludzkie, badania i rozwój oraz inwestycje w sektor produkcyjny. Co więcej, strona podaźowa modelu powinna uwzględniać potencjalne oddziaływanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W przypadku strony popytowej powinny zostać określone równania behawioralne dotyczące prywatnej konsumpcji, inwestycji prywatnych, wydatków państwa jak również eksportu i importu.

W celu oszacowania wpływu na zatrudnienie, model powinien zawierać równania rynku pracy – cechujące popyt i podaź pracy, bądź alternatywnie równanie płac. Relacja pomiędzy zatrudnieniem a wysokością płac, jak również wpływ na siłę roboczą - migracji, kwalifikacji pracowników oraz uczestnictwa w rynku pracy - powinny zostać wyraźnie zdefiniowane.

Sektor publiczny powinien uwzględniać rozróżnienie pomiędzy poszczególne typy inwestycji w zależności od oczekiwanego oddziaływania na potencjalny wzrost i na poprawę podaży gospodarki. Inwestycje prorozwojowe, takie jak inwestycje w infrastrukturę, badania i rozwój, szkolenia i edukację powinny zostać oddzielone od zakupów dóbr i usług.

W ramach modelu powinny zostać zidentyfikowane współfinansowane przez Unię Europejską szerokie kategorie interwencji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Przyjmując różne scenariusze dodatkowości wydatków publicznych, model powinien umożliwiać pokazanie wsparcia pochodzącego jedynie z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności. Modelowanie powinno dać możliwość rozróżnienia i porównania pomiędzy scenariuszem gdy wykorzystane zostają jedynie fundusze europejskie jak również sytuacji wspólnego finansowania z funduszy europejskich i środków krajowych – w obu przypadkach z wyłączeniem finansowania ze źródeł prywatnych. Co więcej, model powinien uwzględniać ograniczenia budżetowe państwa oraz zawierać wyszczególnienie transferów do i z budżetu Unii Europejskiej, tak by wzięte były pod uwagę koszty utraconych możliwości (to znaczy alternatywne możliwości wykorzystania środków krajowych i unijnych).

Ostatecznie, powinna zostać również uwzględniona i zaprezentowana wrażliwość wyników modelowania na potencjalne zmiany w wydatkowaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zmiany w polityce gospodarczej. W odniesieniu do prowadzonej polityki monetarnej, zakładane scenariusze muszą być zgodne z polityką stóp procentowych i kursów walutowych, w szczególności w przypadku państw które nie przyjęły jeszcze euro.

Podsumowując, następujące kwestie należy wziąć pod uwagę:

- Należy użyć modelu makroekonomicznego, który opisuje zarówno stronę popytową, jak i podaży gospodarki, strona podaży powinna pokazywać sposób w jaki interwencje finansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (w szczególności w obszarach infrastruktury, zasobów ludzkich, badań i rozwoju i inwestycje w sektor produkcyjny) mogą powodować znaczące efekty zewnętrzne;
- Główne zmienne charakteryzowane przez model to PKB, inwestycje, zatrudnienie, płace, ceny, równowaga budżetowa, import i eksport;
- Model powinien rozróżniać co najmniej dwa zakładane scenariusze dodatkowości: finansowanie jedynie z środków krajowych oraz sytuację wspólnego finansowania z funduszy europejskich i środków krajowych;
- Wzięty pod uwagę powinien być koszt utraconych możliwości (to znaczy alternatywnego wykorzystania środków krajowych i unijnych); oraz
- Powinna zostać uwzględniona i zaprezentowana wrażliwość wyników modelowania na potencjalne zmiany w wydatkowaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zmiany w polityce gospodarczej.

### **3 Kwantyfikacja celów**

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia zawierają ograniczoną liczbę skwantyfikowanych celów. Ewaluacja ex-ante powinna oceniać spójność i związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy tymi skwantyfikowanymi celami a tymi zawartymi w programie operacyjnym.

#### **4 System wdrażania**

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia dla Celu Konwergencja zawierają szereg specyficznych elementów dotyczących systemu wdrażania, które powinny zostać poddane ewaluacji w ramach oceny ex-ante na tym poziomie:

- Ocenie poddany powinien zostać mechanizm zapewniający koordynację pomiędzy programami operacyjnymi a Funduszami, w ramach tej oceny powinno się uwzględnić ryzyko towarzyszące wdrażaniu – potencjalne zatory, które mogą utrudnić wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zaproponowane powinny zostać ewentualne środki zaradcze;
- Ewaluacji powinny podlegać zaproponowane przedsięwzięcia służące podniesieniu efektywności administracji w państwach członkowskich; oraz
- Oceniony powinien zostać plan działań ewaluacyjnych.

Powyższe elementy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia powinny zostać poddane ewaluacji. Powinny też powstać rekomendacje służące usprawnieniu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, co z kolei podniesie jakość samych programów operacyjnych oraz ich wdrażania.

## **Załącznik 2: Ewaluacja ex-ante a programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego**

W celu oceny zewnętrznej spójności programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (patrz punkt 2.4), ewaluator powinien ocenić spójność z konkretnymi priorytetami dotyczącymi rozwoju zasobów ludzkich Strategicznych Wytucznych Wspólnoty. Ocenie powinien również zostać poddany stopień w jakim program przyczyni się do realizacji innych priorytetów Wspólnoty w kontekście rozwoju zasobów ludzkich.

### **Spójność z trzema obszarami priorytetowymi Strategicznych Wytucznych Wspólnoty poświęconych rozwojowi zasobów ludzkich.**

1. Ocena stopnia w jakim program przyczyni się do zachęcenia większej ilości ludzi do wejścia i pozostania na rynku pracy oraz przyczyni się do modernizacji systemu zabezpieczeń socjalnych. Ocena powinna charakteryzować stopień w jakim program:
  - przyczyni się do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i wydajności pracy i wzmocni społeczną i terytorialną spójność;
  - promuje jak najdłuższe pozostanie na rynku pracy;
  - zapewni przyjazne rynki pracy w stosunku do osób poszukujących zatrudnienia i posiadających mniejsze szanse na rynku pracy (*disadvantaged*);
  - poprawi identyfikację potrzeb rynku pracy.
2. Ocena stopnia w jakim program przyczyni się do podniesienia elastyczności pracowników i przedsiębiorstw na rynku pracy oraz poprawi elastyczność samych rynków pracy:
  - stopień w jakim program będzie wspierał poprawę elastyczności połączoną z bezpieczeństwem zatrudnienia i zmniejszeniem segmentacji rynków pracy;
  - polityki rynku pracy zapewniające sprzyjający zatrudnieniu wzrost płac innych kosztów pracy.
3. Ocena stopnia w jakim program wpłynie na wzrost inwestycji w rozwój kapitału ludzkiego poprzez lepszą edukację i szkolenia, w szczególności stopień w jakim:
  - program poszerzy i poprawi jakość inwestycji w kapitał ludzki,
  - systemy edukacyjne i szkoleniowe będą dostosowane do zmieniających się potrzeb rynkowych.

### **Spójność z innymi obszarami Strategicznych Wytucznych Wspólnoty**

Ocena stopnia w jakim program przyczyni się do realizacji innych priorytetów Strategicznych Wytucznych Wspólnoty:

- Utrzymanie zdrowej siły roboczej,
- Zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w sferze Badania, Technologia i Rozwój,
- Wzmocnienie innowacyjności i wsparcie przedsiębiorczości,
- Promocja społeczeństwa informacyjnego „dla każdego”,
- Miasta wspierające wzrost i miejsca pracy,
- Ponadgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna współpraca.

## Załącznik 3: Ewaluacja ex-ante a Strategiczna Ocena Środowiskowa

### 1. Podstawa prawna

Dyrektywa nr 2001/42/EC dotycząca oceny efektów realizacji pewnych planów i programów na środowisko naturalne (*the Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive*) została przyjęta w lipcu 2001 roku a państwa członkowskie miały ją stosować od 21 lipca 2004 roku. Wymaga ona by wiele planów i programów zostało poddane ocenie oddziaływania na środowisko zanim zostaną przyjęte do realizacji.

Niniejszy załącznik wyjaśnia cele jak i powody przygotowania Strategicznej Oceny Środowiskowej oraz dostarcza wytycznych dotyczących jej użycia w kontekście oceny oddziaływania na środowisko naturalne programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Więcej informacji dotyczących Dyrektywy można odnaleźć w Wytycznych Komisji „*Implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*’ can be consulted”<sup>7</sup>

*Komisja Europejska będzie konsultować ze swoimi służbami prawnymi to, czy Strategiczna Ocena Środowiskowa powinna być przygotowana zarówno dla Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, jak i programów operacyjnych. Obecne wytyczne dotyczą jedynie poziomu programów operacyjnych, lecz możliwe, że będą również musiały być stosowane dla poziomu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w zależności od opinii służb prawnych.*

### 2. Stosowanie Dyrektywy SEA dla programów w świetle Rozporządzenia dotyczącego funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Celem dyrektywy SEA jest „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju”. Jest to czynione dzięki wymaganiom stawianym państwom członkowskim, by te identyfikowały i oceniały oczekiwane znaczne efekty środowiskowe już na etapie przygotowywania planów i programów, zanim te zostaną przyjęte do realizacji.

Plany i programy, które podlegają zapisom Dyrektywy, to te które są:

- przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i
- wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

Plany i programy współfinansowane przez Wspólnotę Europejską są traktowane przez Dyrektywę SEA w ten sam sposób jak inne plany i programy.

Strategiczna Ocena Środowiskowa na jest automatycznie obligatoryjna dla dwóch typów planów i programów<sup>8</sup>:

- które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki,

---

<sup>7</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>.

<sup>8</sup> art. 3 ust. 2 Dyrektywy SEA

planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu, i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG, lub

- które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG.

Jeżeli programy nie mieszczą się w ramach dwóch typów wyszczególnionych w art.3 ust. 2 – przytoczonym powyżej – władne organy środowiskowe w państwach członkowskich ustalają, czy plany i programy mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko. W rzeczywistości, prawdopodobne jest, że programy operacyjne współfinansowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności będą wymagały przygotowania Strategicznej Oceny Środowiskowej. Jest również prawdopodobne, że większość programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego nie będzie wymagała przygotowania Oceny, ale jest to do ustalenia przez władne organy środowiskowe.

Pozostawione jest w gestii państw członkowskich w jaki sposób - w kontekście przygotowania programów operacyjnych współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności - najlepiej sprostać wymaganiom stawianym przez Dyrektywę SEA. Państwa członkowskie mogą zdecydować, czy posłużyć się gotowymi procedurami ustanowionymi przez Dyrektywę SEA, czy też włączyć Strategiczną Ocenę Środowiskową w cały proces ewaluacji ex-ante. Programy operacyjne powinny włączyć wyniki Strategicznej Oceny Środowiskowej, podczas gdy ewaluacja ex-ante powinna ocenić w jaki sposób wyniki Oceny zostały uwzględnione w programie operacyjnym (zobacz punkt 2.3 niniejszego dokumentu).

### **3. Główne elementy Strategicznej Oceny Środowiskowej.**

Główne elementy Strategicznej Oceny Środowiskowej wymagane przez Dyrektywę SEA zostały przedstawione poniżej. Większość z nich będzie leżała w gestii władz przygotowujących programy operacyjne. W zależności od podejścia przyjętego przez państwo członkowskie, ewaluator przeprowadzający ewaluację ex-ante może zostać poproszony o przygotowanie raportu środowiskowego, przeprowadzenie konsultacji, bądź też o przedstawienie rekomendacji dotyczących tego, jak rezultaty raportu, bądź konsultacji powinny zostać uwzględnione w programie.

#### *Przygotowanie zakresu raportu środowiskowego*

Przed zaprojektowaniem raportu, władne organy środowiskowe powinny zostać skonsultowane w celu ustalenia zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w raporcie. W odniesieniu do programów współfinansowanych z środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przygotowanie zakresu leży w gestii instytucji odpowiedzialnych za przygotowanie programu. Jeżeli podjęta zostanie decyzja o włączeniu przygotowania oceny oddziaływania na środowisko w tok prac nad oceną ex-ante, niezbędne jest włączenie tego elementu w zakres przedmiotu zamówienia (ToR) ewaluacji.

#### *Przygotowanie raportu środowiskowego*

Zawartość raportu została zaprezentowana w Załączniku 1 do Dyrektywy SEA. Państwa członkowskie mogą uznać za wskazane równoległe przygotowanie raportu środowiskowego i programu operacyjnego. Takie postępowanie może uchronić przed opóźnieniami i może równocześnie poprawić jakość planu czy programu dzięki lepszemu uwzględnieniu w nim kwestii środowiskowych. Państwa członkowskie muszą dopilnować by raport środowiskowy miał odpowiednią jakość, tak by spełniał on wymagania stawiane przez Dyrektywę (art. 12 ust. 2).

### *Konsultacje*

Dyrektywa wymaga, by konsultacje z władnymi organami środowiskowymi i społeczeństwem były elementem procesu przygotowania Strategicznej Oceny Środowiskowej. Szczegóły dotyczące samych konsultacji są zazwyczaj regulowane prawem krajowym. Konsultacje są wymagane w następujących przypadkach:

- W przypadku programów dla których niezbędne jest przygotowanie Strategicznej Oceny Środowiskowej - konsultacje są konieczne z władnymi organami środowiskowymi. Muszą one być konsultowane już na etapie przygotowania zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w raporcie środowiskowym.
- Projekt programu oraz raport środowiskowy musi być udostępniony władnym organom środowiskowym oraz społeczeństwu. Władne organy środowiskowe oraz społeczności, które mogą być potencjalnie bezpośrednio narażone na wpływ realizacji programu, bądź też społeczności, które są szczególnie zainteresowane kwestiami środowiskowymi związanymi z wdrażaniem programu, muszą mieć możliwość wcześniejszego wyrażenia swojego zdania.
- Postanowienie to stosuje się również w przypadku transgranicznych konsultacji z innymi państwami członkowskimi, o ile realizacja planu może w sposób znaczący wpłynąć na ich środowisko. Kwestia ta jest szczególnie istotna w przypadku nowego Celu funduszy strukturalnych – Europejska Współpraca Terytorialna.

### *Wykorzystanie raportu środowiskowego oraz rezultatów konsultacji*

Raport środowiskowy oraz opinie otrzymane w trakcie procesu konsultacji muszą zostać uwzględnione przez odpowiedzialne władze w trakcie przygotowania programu. Mimo tego, że władze nie są związane wynikami Strategicznej Oceny Oddziaływania Środowiskowej, mogą uznać konieczność dokonania pewnych poprawek w programie.

### *Informacje o decyzji*

Władne organy środowiskowe, społeczeństwo (oraz każde z konsultowanych państw członkowskich) muszą zostać poinformowane o przyjęciu programu. Muszą im jednocześnie zostać udostępnione określone dodatkowe informacje (włączając to, w jaki sposób wnioski płynące z Prognozy oraz wyniki konsultacji zostały uwzględnione w programie).

### *Monitoring*

W celu określenia nieprzewidzianego niepożądanego wpływu oraz aby mieć możliwość podjęcia odpowiedniego działania naprawczego, artykuł 10 Dyrektywy stawia wymaganie monitorowania znaczącego wpływu na środowisko wynikającego z wdrożenia programu. Działania monitorujące będą pociągały za sobą wybór odpowiedniego zestawu wskaźników.

## **Bibliografia:**

- Bachtler & Taylor (2003). *The added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective IQ-Net Reprot on the Reform of the Structural Funds*. EPRC, University of Strathclyde, Glasgow
- Council Regulation (EC) No xxxx/xx laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund
- Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the General Budget of the European Communities
- Commission Regulation (EC, Euratom) no 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of the Financial Regulation
- European Commission, (2004). *The GUIDE to the Evaluation of Socio-Economic Development*. Published on the Internet at [www.evaled.info](http://www.evaled.info)
- European Commission, (1999). *Methodological Working Paper No. 2 for the 2000-2006 Programming Period: The Ex Ante Evaluation of Structural Funds Interventions*
- European Commission, (1999). *Methodological Working Paper No. 3 for the 2000-2006 Programming Period: Indicators for Monitoring and Evaluation – an Indicative Methodology*
- Fitzgerald *et al*, (1999). *National Investment Priorities for the Period 2000-2006*. The Economic and Social Research Institute, Dublin
- GHK, (2002). *Thematic Evaluation on the Contribution of the structural Funds to Sustainable Development*. European Commission
- Honohan *et al*, (1997). *EU Structural Funds in Ireland, A Mid Term Evaluation of the CSF 1994-1999*. The Economic and Social Research Institute, Dublin