

Ewaluacja funduszy strukturalnych

OPRACOWANIE

na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR
Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego
Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Wersja robocza



Warszawa, wrzesień 2003

Spis treści

Wstęp.....	4
1. Pojęcie ewaluacji.....	4
1.1. Ewaluacja jako proces (etapy procesu ewaluacyjnego).....	6
1.2. Rodzaje ewaluacji.....	9
1.2.1. Ewaluacja ex-ante.....	10
1.2.2. Ewaluacja mid-term.....	13
1.2.3. Ewaluacja ex-post.....	18
1.2.4. Ewaluacja on-going.....	18
1.3. Przedmiot ewaluacji.....	21
2. Podmioty i ich rola w ewaluacji.....	22
2.1. Podmioty zaangażowane w ewaluację.....	23
2.2. Role poszczególnych podmiotów.....	24
2.3. Zarządzanie ewaluacją.....	27
3. Planowanie i projektowanie ewaluacji.....	28
3.1. Cele ewaluacji.....	30
3.1.1. Znaczenie określenia celów ewaluacji.....	31
3.1.2. Oddziaływanie bezpośrednie.....	33
3.1.3. Oddziaływanie odroczone.....	34
3.2. Odbiorcy ewaluacji.....	34
3.3. Projekt ewaluacji.....	35
3.3.1. Przedmiot ewaluacji.....	36
3.3.2. Pytania kluczowe (badawcze).....	36
3.3.3. Kryteria ewaluacji.....	37
3.3.4. Wskaźniki (mierniki).....	40
3.3.5. Inwentaryzacja dostępnych informacji.....	42
3.4. Warunki kontraktu (terms of reference).....	43
3.4.1. Podstawa prawna i uzasadnienie ewaluacji.....	44
3.4.2. Przyszłe wykorzystanie i użytkownicy ewaluacji.....	44
3.4.3. Opis przedmiotu, który ma zostać poddany ewaluacji.....	44
3.4.4. Zakres ewaluacji.....	45
3.4.5. Główne zagadnienia ewaluacji.....	45
3.4.6. Wymagana metodologia zbierania danych i ich analizy.....	45
3.4.7. Plan pracy, struktura organizacyjna i budżet.....	46
3.4.8. Kryteria wyboru ewaluatorów zewnętrznych.....	46
3.4.9. Oczekiwana struktura ostatecznego raportu z ewaluacji.....	48
3.5. Harmonogram ewaluacji.....	49
4. Realizacja ewaluacji.....	50
4.1. Sposoby zbierania danych.....	50
4.1.1. Informacje pierwotne i wtórne.....	51
4.1.2. Studium przypadku jako strategia badawcza.....	51
4.2. Dane ilościowe i jakościowe.....	51
4.2.1. Badanie sondażowe (ankiet i wywiad kwestionariuszowy).....	52
4.2.2. Analiza zastanych danych.....	53
4.2.3. Analiza dokumentów.....	54
4.2.4. Wywiad.....	54
4.2.5. Obserwacja.....	55
4.2.6. Techniki grupowe.....	56

4.2.7. Opinie ekspertów	56
4.2.8. Rola systemu monitorowania	57
4.3. Analiza danych	57
4.3.1. Analiza statystyczna (dane ilościowe)	57
4.3.2. Techniki analityczne.....	58
4.3.3. Modele analityczne.....	58
4.3.4. Analiza danych jakościowych	59
5. Raport i rozpowszechnianie wyników	60
5.1. Cechy raportu ewaluacyjnego	60
5.2. Struktura i język raportu ewaluacji	60
5.3. Rozpowszechnianie wyników	62
6. Jakość ewaluacji i kwestie etyczne	63
Bibliografia.....	65

Wstęp

Niniejsze opracowanie powstało na zlecenie Wydziału Monitoringu i Raportowania ZPORR (Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej). Opracowanie prezentuje aktualną wiedzę na temat procesu ewaluacji funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem informacji użytecznych do planowania i realizacji ewaluacji na poziomie programu.

Autorami opracowania są: Beata Ciężka, Jarosław Chojecki oraz Justyna Ratajczak – członkowie Polskiego Towarzystwa Ewalucyjnego.

Jedne z najważniejszych dokumentów Komisji Europejskiej w zakresie ewaluacji programów rozwoju regionalnego zawiera seria wydawnicza MEANS. Nowa wersja tego podręcznika ma zostać udostępniona czytelnikom w październiku br. Termin sporządzenia niniejszego opracowania (wrzesień 2003 r.) spowodował, że informacje zawarte w zaktualizowanym podręczniku nie mogły zostać, z przyczyn oczywistych, uwzględnione.

Opracowanie może być wykorzystywane przez wszystkie osoby zaangażowane w proces ewaluacji, począwszy o osób zamawiających ewaluację, poprzez wykonawców tego typu badań, aż po osoby bezpośrednio zaangażowane w ewaluowane przedsięwzięcie w celu lepszego zrozumienia specyfiki badań ewaluacyjnych.

1. Pojęcie ewaluacji

Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć, czym jest ewaluacja, gdyż istnieje wiele różnych definicji tego pojęcia. Zwracają one uwagę na rozmaite aspekty tego działania, np. stosowane kryteria, systematyczność prowadzonych badań, zastosowanie itp. Rozporządzenie Rady Europy z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych zwraca uwagę na fakt, że ewaluacje przeprowadza się w celu ustalenia efektywności pomocy strukturalnej Wspólnoty oraz w celu oszacowania jej oddziaływania w odniesieniu do celów, a także analizy wpływu na specyficzne problemy strukturalne. Ten sam dokument wprowadza obowiązek dokonywania ewaluacji trzykrotnie: przed rozpoczęciem realizacji programu, w połowie okresu programowania oraz po zakończeniu realizacji. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, jako wartościową można przyjąć definicję podaną w *Angielsko – polskim słowniku terminologicznym programów rozwoju regionalnego* „Ewaluacja to okresowa ocena efektywności, skuteczności, oddziaływania, trwałości i zgodności projektu w kontekście założonych celów”. Jednak biorąc pod uwagę dorobek teoretyczny w tej dziedzinie a także pochodzenie słowa ewaluacja (z łac. *e-valui* - siła, wzmacnianie, posiadanie wartości, posiadanie znaczenia, dążenie do osiągnięcia czegoś), należy koniecznie zwrócić uwagę na rolę ewaluacji jako instrumentu stałego podnoszenia

jakości prowadzonych działań. Jak to trafnie ujęto w definicji podanej w *Słowniczku terminów związanych z monitoringiem i oceną efektywności wydatkowania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce*, „zasadniczym celem ewaluacji jest stałe ulepszanie skuteczności i efektywności interwencji publicznej, rozumiane nie tylko w kategoriach pozytywnych skutków społecznych lub gospodarczych związanych bezpośrednio z danym programem, lecz także zwiększania przejrzystości i promowania działań podejmowanych przez władze publiczne”.

Ewaluacja, wykorzystując dorobek nauk społecznych, a w szczególności metodologię badań, pozwala na wnioskowanie weryfikowalne oraz oparte na rzetelnych podstawach. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe elementy można przyjąć definicję, iż „ewaluacja to systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, działania bądź obiektu z punktu widzenia przyjętych kryteriów w celu ich usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia”¹.

Pojęcie ewaluacji stosowane jest stosunkowo często, szczególnie w języku polskim, zamiennie ze słowem ocena. Nie jest to postępowanie właściwe, gdyż ewaluacja jest procesem **wykraczającym** poza samo dokonanie oceny. Zakłada bowiem dodatkowo wykorzystanie oceny do poprawy jakości prowadzonych działań².

Ponadto ewaluacja jest często mylona z takim i pojęciami jak: audyt, monitorowanie i kontrola. Poniżej zostanie wyjaśnione każde z tych pojęć.

- **Audyt**, w przeciwieństwie do ewaluacji, odnosi się do funkcjonowania danej instytucji, jej gospodarności, legalności, celowości i rzeczowości. Ewaluacji nie interesuje sama instytucja, ale raczej program i jego efekty, zaś instytucja wyłącznie o tyle, o ile stosowane przez nią procedury mają wpływ na realizację działań będących przedmiotem badania. W dokumentach Komisji Europejskiej określenie „audyt” używane jest w kontekście kontroli finansowej.
- **Kontrola** także odnosi się do aspektów finansowo-prawnych realizacji danego przedsięwzięcia, jest porównaniem stanu faktycznego ze stanem wymaganym. W odróżnieniu od audytu, który ma zazwyczaj charakter całościowy i kompleksowy, kontrola ma charakter wyrywkowy i nieregularny. Zainteresowanie finansowo - prawnym funkcjonowaniem instytucji oraz niesystematyczność odróżnia kontrolę od ewaluacji.
- **Monitorowanie**, czyli „proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażania projektów i całego programu w aspekcie finansowym i rzeczowym, mający na celu zapewnienie zgodności realizacji

¹ Korporowicz, 2001

² Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

projektów i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami”³ dotyczy przede wszystkim produktów prowadzonych działań oraz nakładów poniesionych na ich realizację. Ewaluacja dodatkowo odnosi się do efektów długotrwałych, czyli oddziaływania projektu bądź programu.

Ewaluację powinno się przeprowadzać tylko wtedy oraz w taki sposób, aby spełniała następujące standardy:

- **przydatność** – inaczej użyteczność dla zamawiającego. Ewaluacja ma dostarczać informacji, które mogą zostać wykorzystane przez instytucję zarządzającą, zgodnie z jej zapotrzebowaniem wyrażonym w warunkach kontraktu;
- **wykonalność** – każda ewaluacja powinna uwzględniać ograniczenia czasowe i finansowe, a także polityczne realizacji badania;
- **stosowność** - w toku ewaluacji powinny być brane pod uwagę tylko takie informacje i czynniki, które są niezbędne dla realizacji celów badania, np. analizy efektów programu. Sposób ich uzyskania i wykorzystania musi gwarantować zachowanie zasad etycznych względem osób zaangażowanych w ewaluację oraz tych, których dotyczą jej wyniki;
- **adekwatność techniczna** – inaczej poprawność. Ewaluacja musi być przeprowadzona zgodnie z prawem, a ze strony technicznej (np. zastosowanej metodologii prowadzonych badań i analiz) w sposób gwarantujący najwyższą jakość i wiarygodność uzyskanych wyników.

Za sprawdzenie, czy w konkretna ewaluację spełnia cztery powyższe standardy w fazie jej planowania i projektowania, odpowiedzialny jest zarówno zlecający (np. poprzez zagwarantowanie wystarczającej ilości czasu na realizację badania, dostęp do odpowiednich źródeł danych), jak i wykonawca (np. poprzez dysponowanie odpowiednim potencjałem rzeczowym i ludzkim do realizacji zlecenia). W toku realizacji ewaluacji odpowiedzialność przejmuje podmiot realizujący ewaluację, jako instytucja profesjonalna.

1.1. Ewaluacja jako proces (etapy procesu ewaluacyjnego)

Ewaluacja, mimo że w potocznym rozumieniu ogranicza się do realizacji badania konkretnego projektu lub programu oraz sporządzenia raportu prezentującego otrzymane wyniki, powinna być traktowana jako proces znacznie bardziej złożony. Takie podejście umożliwi dostrzeżenie ciągu przyczynowo – skutkowego: od jakości poszczególnych elementów procesu ewaluacyjnego zależy wynik końcowy badania. Jest nim raport, a przede

³ *Angielsko – polski słownik terminologiczny programów rozwoju regionalnego*, praca zbiorowa, Polska Agencja

wszystkim użyteczność zawartych w nim informacji. A zatem już na etapie wstępnego planowania ewaluacji należy myśleć o tym, na ile otrzymane od ewaluatorów informacje będą przydatne do doskonalenia kolejnych działań w przyszłości.

Opisując proces ewaluacji należy wyróżnić następujące jego etapy:

- **planowanie ewaluacji** - na tym etapie zamawiający lub zlecający ewaluację (Instytucja Zarządzająca) analizując własne potrzeby oraz stosowne akty prawne dokonuje sformułowania zapisów, które znajdują się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia na realizację ewaluacji. Między innymi musi zostać określony przedmiot ewaluacji, kluczowe pytania i kryteria⁴. Konieczne jest także określenie warunków technicznych realizacji zamówienia (czas, wynagrodzenie i harmonogram płatności, dostępność do różnorodnych źródeł informacji, forma raportowania, wymagania odnośnie podmiotu przeprowadzającego ewaluację). Proces planowania może być rozciągnięty w czasie, np. już w chwili obecnej wiadomo, kiedy powinny być dokonywane poszczególne, wymagane prawem ewaluacje (ex-ante, mid-term, ex-post). Etap ten uwzględnia także przygotowanie i przeprowadzenie procedury przetargowej (sformułowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w tym kryteriów wyboru oferenta, powołanie komisji przetargowej, ogłoszenie przetargu, wybór najkorzystniejszej oferty). Planowanie ewaluacji kończy się w momencie podpisania kontraktu z oferentem wybranym do realizacji zamówienia.
- **projektowanie ewaluacji** – etap ten służy doprecyzowaniu oczekiwań zlecającego ewaluację odnośnie realizowanego badania. Podmiot wykonujący zamówienie w miarę potrzeby konkretyzuje zapisy dotyczące przedmiotu ewaluacji, pytań kluczowych i kryteriów oraz opracowuje wskaźniki. Uszczegóławiana jest także metodologia, a w szczególności próba badawcza. Wszystko to jest przedmiotem negocjacji pomiędzy zamawiającym ewaluację, a jej wykonawcą. Powyższe informacje wraz z harmonogramem realizacji ewaluacji stanowią zawartość raportu wstępnego (otwierającego). Na tym etapie muszą zostać uzgodnione wszelkie kwestie możliwe do ustalenia przed przystąpieniem przez ewaluatorów do prac badawczych w terenie. Dotyczy to także uzyskania przez nich upoważnień (formalnego potwierdzenia wydanego przez Instytucję Zarządzającą, na podstawie której będą mogli prowadzić prace badawcze) i dostępu do istniejących danych. Etap projektowania ewaluacji trwa maksimum kilka tygodni, w zależności od rozległości badania.
- **zbieranie danych** - na etap ten składają się prace badawcze prowadzone przez zespół ewaluatorów. Gromadzone są informacje, które posłużą do sporządzenia raportu. Etap ten nie angażuje zbyt mocno Instytucji Zarządzającej jako zamawiającego ewaluację,

Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002 r.

⁴ Więcej informacji na temat planowania w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

kontakt jest potrzebny w przypadku zaistnienia jakiś nieprzewidzianych wcześniej okoliczności (np. trudności w uzyskaniu określonych informacji). Należy jednak zakładać, że różnego rodzaju utrudnienia będą miały miejsce. W przypadku rozległych badań trwających kilka miesięcy, zamawiający może zażyczyć sobie okresowych sprawozdań opisujących przebieg prac. Na tym etapie Instytucja Zarządzająca, a także inne instytucje zaangażowane w realizację programu bądź jego części będącej przedmiotem ewaluacji, traktowane są przez ewaluatorów jako jedno ze źródeł informacji. Do etapu tego można powracać nawet kilkukrotnie w toku realizacji ewaluacji. Może okazać się, np. po prezentacji wstępnej wersji raportu zamawiającemu, iż zakres dostarczonych informacji nie spełnia wszystkich oczekiwań i konieczne jest przeprowadzenie dodatkowych, uzupełniających badań.

- **analiza danych** - etap ten polega na analizie informacji zebranych na wcześniejszym etapie, zgodnie z ustaleniami poczynionymi na etapie planowania i projektowania ewaluacji. Ewaluatorzy dążą do uzyskania odpowiedzi na pytania kluczowe. Etap ten może być przeprowadzany wielokrotnie, np. po zebraniu określonej partii czy typów danych dokonuje się analizy i podsumowania, które staje się podstawą do dalszych prac badawczych.
- **raportowanie** – projekt ewaluacji, przebieg dotychczasowych prac i wyniki są prezentowane w formie raportu. Formuła raportu określona jest zazwyczaj już na etapie projektowania⁵. Ewaluatorzy powinni zaprezentować wstępną wersję raportu, która po analizie przez zamawiającego i zgłoszeniu przez niego uwag jest przedmiotem dalszych prac. Raport (lub jego części) może być prezentowany nie tylko Instytucji Zarządzającej, ale też innym instytucjom zaangażowanym w realizację przedsięwzięcia będącego przedmiotem ewaluacji np. poprzez przedstawienie go grupie sterującej. Takie działanie, mimo że czasochłonne, pozwala na weryfikację/autoryzację zaprezentowanych danych oraz uzyskanie opinii wszystkich zaangażowanych stron, co do zawartych w nim stwierdzeń.
- **popularyzacja/wykorzystanie wyników ewaluacji** – aby ewaluacja mogła przyczynić się do poprawy jakości realizowanych programów, jej wyniki muszą dotrzeć do wszystkich osób, które mają na to wpływ, w szczególności zaś decydentów. Ponieważ są to różne grupy odbiorców (np. Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca, Beneficjent końcowy, potencjalni projektodawcy itd.), możliwe jest wykorzystanie różnorodnych form przekazu (np. prezentacje, seminaria itp.) oraz różnorodnych wersji raportu (np. odpowiednich wyciągów, skrótów)⁶, aby jak najlepiej dostosować przekazywane informacje do ich potrzeb. Jednak wykorzystanie wyników powinno być dużo szersze i nie ograniczające się wyłącznie do bieżącego zarządzania - raport powstający w wyniku konkretnej ewaluacji

⁵ Więcej o raporcie ewaluacyjnym w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

⁶ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

powinien stanowić podstawę kolejnych badań ewaluacyjnych tego samego programu (tak jak raport z ewaluacji ex-ante stanowi podstawę do ewaluacji mid-term) a także innych, następujących po niej ewaluacji⁷.

1.2. Rodzaje ewaluacji

Klasyfikacji rodzajów ewaluacji można dokonać używając różnych kryteriów. Jednym z ważniejszych jest czas przeprowadzania ewaluacji względem realizacji programu. W takim przypadku mamy do czynienia z ewaluacją wstępną (przeprowadzaną przed rozpoczęciem realizacji projektu), ewaluacją formatywną (przeprowadzaną w trakcie realizacji projektu) oraz ewaluacją konkluzywną (podsumowującą), przeprowadzaną po zakończeniu realizacji projektu. Najistotniejszą konsekwencją takiego podziału jest możliwość wykorzystania wyników ewaluacji do modyfikacji przebiegu programu. Jest ona największa przy pierwszym z wymienionych typów, ograniczona, ale również możliwa w drugim typie, zaś wyniki ewaluacji trzeciego z wymienionych typów mogą być wykorzystane tylko do projektowania przyszłych działań.

Innym kryterium podziału jest kwestia zależności przeprowadzających ewaluację wobec realizatorów programu. Jeśli są oni niezależni (czyli nie istnieje żaden faktyczny lub potencjalny konflikt interesów), mamy do czynienia z ewaluacją zewnętrzną, zaś jeśli pochodzą z tej samej instytucji (może to być np. wyspecjalizowana w tym komórka), mogą prowadzić ewaluację wewnętrzną. Możliwe jest także prowadzenie ewaluacji przez osoby bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie danego programu. W takim przypadku mamy do czynienia z samoewaluacją. Każdy z tych wariantów ma swoje wady i zalety, które należy rozważyć podejmując decyzję o wyborze konkretnego rozwiązania. Poniżej przedstawiono główne z nich.

	Ewaluacja zewnętrzna	Ewaluacja wewnętrzna	Samoewaluacja
Główne zalety	Niezależność wydawanych opinii i sądów; profesjonalizm; konkurencja rynkowa powoduje, że można otrzymać dobry produkt za rozsądną cenę	Znajomość specyfiki instytucji; możliwy profesjonalizm	Dogłębna znajomość specyfiki instytucji i programu; możliwość skupienia się wyłącznie na istotnych zagadnieniach, pomijając mniej ważne
Główne wady	Brak dogłębnej znajomości instytucji zaangażowanych w	Zarzut braku obiektywizmu; możliwy brak personelu	Zarzut braku obiektywizmu jeszcze większy niż w przypadku ewaluacji

⁷ Jw.

	realizacje projektu; możliwość formułowania nieadekwatnych wniosków i rekomendacji	dysponującymi odpowiednimi umiejętnościami	wewnętrznej; możliwy brak personelu dysponującymi odpowiednimi umiejętnościami
--	---	--	--

W przypadku ewaluacji funduszy strukturalnych najczęściej spotyka się ewaluację zewnętrzną.

Rozporządzenie Rady Europy z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych wymienia trzy rodzaje ewaluacji: ex-ante, mid-term i ex-post. Podział ten pokrywa się z omawianym wcześniej podziałem w zależności od terminu przeprowadzenia względem realizacji programu. Poniżej szczegółowo omówiono każdy z nich.

1.2.1. Ewaluacja ex-ante⁸

W dokumencie metodologicznym Komisji Europejskiej⁹ ewaluacja ex-ante zdefiniowana została jako **interaktywny proces**, w którym eksperci, niezależni od osób odpowiedzialnych za planowanie, dostarczają ocen i rekomendacji dotyczących polityki lub programu. Jej celem jest poprawa i wzmocnienie końcowej jakości planu lub programu będącego w trakcie opracowywania. Pod tym względem ewaluacja ma ułatwić konstruktywny dialog pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za plan lub program oraz ekspertami. Stanowi ona także kluczowy element dla zrozumienia strategii i alokacji środków finansowych (co na jej podstawie jest przedmiotem negocjacji z Komisją), wskazując precyzyjnie ustalenia i zakres dokonanych wyborów. Stanowi więc ona **integralną część programu**.

W rozporządzeniu ramowym (art. 39 i 40) wyróżnia się sześć głównych elementów programu, które powinna obejmować ewaluacja ex-ante. Stanowią one jednocześnie kolejne etapy analizy. Są to:

- uwzględnienie dotychczasowych doświadczeń,
- społeczno-gospodarczy kontekst pomocy,
- strategiczne wybory i przyjęte priorytety działań oraz ich wewnętrzna i zewnętrzna spójność,
- kwantyfikacja celów,

⁸ Więcej informacji na temat ewaluacji ex-ante znajduje się w dokumencie *Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*

⁹ *Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*.

- ocena oczekiwanego oddziaływania społeczno-gospodarczego oraz alokacja zasobów,
- system wdrażania programu.

Istotne źródło wiedzy w procesie ewaluacji ex-ante stanowią **wyniki poprzednich ewaluacji**, gdyż często dotyczą podobnego rodzaju przedsięwzięć. Polityki Unii Europejskiej nie zmieniają się zasadniczo z roku na rok, tak więc także doświadczenia nabywane przez inne państwa i regiony mogą zostać wykorzystane w procesie planowania. Dotychczasowe raporty identyfikują napotkane w trakcie wdrażania trudności, których na tej podstawie można starać się uniknąć. Informacje na temat wyników rzeczowych i rezultatów w połączeniu z informacjami na temat kosztów pozwalają na lepsze programowanie finansowe. Istotnych danych mogą dostarczyć także ewaluacje tematyczne, ponieważ dzięki porównaniu identyfikują najlepsze praktyki, które z powodzeniem można wykorzystać.

Ten etap ewaluacji ex-ante powinien umożliwić lepsze zrozumienie, dlaczego zostały wybrane określone rozwiązania (wybór strategii, instrumentów wdrażania, rozwiązań w zakresie zarządzania itp.) i w jaki sposób uwzględniają doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji poprzednich programów. Powinien także pozwolić przewidzieć trudności w zakresie wdrażania i monitoringu planowanych działań.

Kolejny krok to analiza mocnych i słabych stron oraz potencjału obszaru, którego dotyczy program. Kontekst społeczno-gospodarczy jest niezbędny, aby określić właściwe priorytety. Etap ten polega na analizie warunków gospodarczych i społecznych obszaru w odniesieniu do danych historycznych. Dla podstawowych słabych stron należy przeprowadzić analizę uwarunkowań ich występowania, aby stwierdzić czy mają one charakter stały i strukturalny. Analiza kontekstu społeczno-gospodarczego powinna być dynamiczna, uwzględniająca ewolucję warunków w regionie. Rozporządzenie ramowe określa także trzy analizy szczegółowe, które muszą zostać wykonane. Dotyczą one zasobów ludzkich, środowiska naturalnego oraz równości szans kobiet i mężczyzn.

Ten etap ewaluacji ex-ante powinien umożliwić weryfikację hierarchii potrzeb oraz identyfikację elementów, które sprzyjają spójności społeczno-gospodarczej i trwałemu rozwojowi.

Następnym krokiem jest analiza zasadności pomocy i globalnej spójności strategii. W tym celu ewaluator musi zapoznać się ze wszystkimi dokumentami strategicznymi na poziomie wspólnoty, państwa i regionu (priorytety, polityki itp.), które mają wpływ na określenie celów pomocy. Następnie jego zadaniem jest zbadanie, w jaki sposób każda część programu przyczynia się do realizacji celów. Kryteria, jakie stosuje do tej analizy to trafność (powiązanie poszczególnych elementów z jednej strony z ogólnymi celami spójności społeczno-gospodarczej oraz celami funduszy strukturalnych, a z drugiej z priorytetowymi potrzebami zidentyfikowanymi na poprzednim etapie analizy) oraz spójność. Jest to zarówno spójność wewnętrzna (pomiędzy celami strategicznymi, szczegółowymi i operacyjnymi

planu, programu i uzupełnienia¹⁰), jak i zewnętrzna – pomiędzy analizowanymi dokumentami, a innymi dokumentami określającymi polityki państwa i wspólnoty. W dokumencie Komisji Europejskiej zauważa się, że możliwe jest, iż w niektórych przypadkach ewaluator stanie w obliczu konfliktu między priorytetami, a nawet w obliczu braku spójności. W takiej sytuacji osoba przeprowadzająca ewaluację ex-ante powinna ujawnić te ewentualne rozbieżności, jednakże znalezienie właściwego rozwiązania problemu należy już do decydentów¹¹.

Ten etap ewaluacji ex-ante powinien pozwolić na wyjaśnienie równowagi pomiędzy priorytetami a działaniami proponowanymi w planach, a także na uzasadnienie dokonanych wyborów.

Kolejnym krokiem jest kwantyfikacja celów. Ewaluacja ex-ante powinna pomóc w uzyskaniu satysfakcjonującego poziomu kwantyfikacji, dostarczyć opinii na temat rzetelności jej przeprowadzenia przez instytucje odpowiedzialne za programowanie oraz umożliwić takie zaprojektowanie systemu zbierania danych (poprzez wykorzystanie systemu monitorowania – SIMIK oraz dodatkowe badania), aby skuteczny monitoring i ewaluacja programu były wykonalne. Dlatego też zadaniem ewaluatora jest ustalenie przejrzystego powiązania (relacji przyczynowo-skutkowych) pomiędzy wynikami, rezultatami, a wpływem programu. Główną rolę o grywają tutaj wskaźniki¹². Ewaluator identyfikuje ich trafność i stosowność na poziomie celów ogólnych, szczegółowych i operacyjnych, a także, w razie potrzeby, definiuje wskaźniki zastępcze.

Ten etap ewaluacji ex-ante ma szczególne znaczenie dla późniejszych działań w zakresie monitoringu i ewaluacji, gdyż to właśnie skwantyfikowane cele stanowią podstawę tych działań.

Następnym krokiem jest przeprowadzenie oceny oczekiwanych skutków społeczno-gospodarczych oraz uzasadnienie polityki i alokacji środków finansowych. W dokumencie metodologicznym Komisji Europejskiej¹³ proponuje się, żeby w trakcie analizy skutków skoncentrować się na ograniczonej liczbie poziomów analizy. Pierwszy z nich dotyczy ogólnych celów spójności społeczno-gospodarczej, dlatego też niezbędne jest ukazanie wpływu na takie zmienne jak: PKB danego regionu, zatrudnienie, wydajność i konkurencyjność. W przypadku, gdy z powodu np. wielkości regionu taka analiza jest trudna do przeprowadzenia, można skorzystać z odmiennych podejść, prezentujących chociażby konkretne wyniki i wpływ na poziomie priorytetów i działań. Drugi poziom analizy wpływu dotyczy priorytetów strategicznych wyrażonych w programie. Trzeci poziom dotyczy wpływu na niektóre szczegółowe priorytety, szczególnie te, które dotyczą polityk wspólnotowych:

¹⁰ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

¹¹ *Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes.*

¹² Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

¹³ *Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*

MSP, środowisko, równość szans kobiet i mężczyzn, zatrudnienie, konkurencyjność i innowacje.

Ten etap ewaluacji ex-ante powinien pokazywać, w jakim stopniu plan albo program, a także jego oczekiwane wyniki, rezultaty i wpływy, przyczyniają się do realizacji celów ogólnych i szczegółowych. Powinien także uzasadniać, w oparciu o te oczekiwane wartości, dlaczego dokonano określonej alokacji środków finansowych. Chodzi na przykład o wyjaśnienie, dlaczego 'działania na rzecz MSP' korzystają z X% całkowitych wydatków zamiast z Y%, albo dlaczego działaniom na rzecz zasobów ludzkich przyznaje się większe fundusze niż działaniom na rzecz sektora¹⁴.

Ostatnim etapem ewaluacji ex-ante jest analiza jakości warunków wdrażania, monitoringu i ewaluacji. Ewaluator powinien zbadać przygotowanie prawne i administracyjne do realizacji powyższych zadań, a także zagwarantowanie odpowiednich zasobów ludzkich i rzeczowych. Niezbędne jest prześledzenie mechanizmów przepływu i kontroli, szczególnie środków finansowych, a także przejrzystości i konkurencyjności procedury wyboru projektów. Do ewaluatora należy także analiza udziału w procesie programowania i wdrażania partnerów społecznych, w szczególności organizacji zajmujących się ochroną środowiska oraz problematyką równości szans kobiet i mężczyzn. Na tym etapie cenne jest skorzystanie z dotychczasowych doświadczeń, zawartych w wynikach poprzednich ewaluacji.

Ten etap ewaluacji ex-ante powinien pozwolić na przedstawienie postępu w zarządzaniu programem, jego monitoringu i ewaluacji w stosunku do wcześniejszych programów.

Z dotychczasowych doświadczeń UE przy przeprowadzaniu ewaluacji ex-ante programów operacyjnych wynika, że najwięcej wysiłku wymagają prace związane z uzasadnieniem programu, analizą oczekiwanego oddziaływania, kwantyfikacją celów oraz jakością zarządzania. Część prac, które są konieczne do wykonania w ramach ewaluacji, może być opracowana jeszcze przed skonstruowaniem programu (analiza wyników wcześniejszych ewaluacji, mocnych i słabych stron oraz potencjału obszaru), zaś zasadnicza ich część (w szczególności kwantyfikacja celów i analiza przyszłych wpływów) powinna towarzyszyć tworzeniu stosownych dokumentów. Tylko w ten sposób ewaluacja będzie procesem interaktywnym, efektywnie wspomagającym tworzenie programu.

1.2.2. Ewaluacja mid-term¹⁵

Ewaluacja mid-term, zwana inaczej ewaluacją w połowie okresu programowania, jest narzędziem służącym podnoszeniu jakości i trafności programowania. Daje możliwość modyfikowania programowania, co może okazać się niezbędne dla osiągnięcia założonych

¹⁴ *Op. cit.*

¹⁵ Więcej informacji na temat ewaluacji w połowie okresu programowania znajduje się w dokumencie *The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*, dostępnym na stronach internetowych Komisji Europejskiej

pierwotnie celów. Dostarcza najważniejszych informacji niezbędnych do opracowania bilansu połowy okresu i podziału środków rezerwy wykonania. Ponieważ ta ewaluacja przeprowadzana jest w trakcie trwania programu, skupia się głównie na nakładach i wynikach, a nie na wpływie prowadzonych działań. Będzie zatem w bardzo dużym stopniu opierała się na informacjach dostarczonych przez system monitorujący. Obejmuje nie tylko analizę ZPORR, ale także analizę uzupełniających dokumentów programowych zawierających szczegółowe informacje na temat treści przedsięwzięć składających się na poszczególne rodzaje pomocy.

Ewaluacja mid-term składa się z etapów bardzo podobnych do tych przeprowadzanych w trakcie ewaluacji ex-ante, a mianowicie w jej zakres wchodzi:

- Analiza wyników wcześniejszych ewaluacji – od momentu przeprowadzenie analizy ex-ante programu mogły pojawić się nowe dokumenty, które warto jest uwzględnić dokonując przeglądu realizacji programu. Mogą to być na przykład wyniki ewaluacji ex-post poprzedniego okresu czy wyniki ewaluacji tematycznych albo innych, przeprowadzanych w regionach.
- Sprawdzenie, czy wcześniejsza analiza silnych i słabych stron oraz potencjału zachowała swoją ważność – w trakcie trzech lat realizacji programu mogły zajść zmiany, które wpływają na ustalone wcześniej priorytety; celem tych działań jest stwierdzenie, czy zaproponowane wcześniej formy pomocy nadal stanowią najlepsze rozwiązanie problemów regionu.
- Analiza strategii w celu upewnienia się o jej trafności i spójności – podobnie jak w przypadku ewaluacji ex-ante należy prześledzić wewnętrzną logikę programu w celu upewnienia się, że w świetle nowych danych zachowała ona swoją aktualność.
- Porównanie skwantyfikowanych celów z wynikami, rezultatami oraz zaobserwowanym do tej pory oddziaływaniem programu – ewaluacja w połowie okresu pozwala jeszcze raz, bliżej przyjrzeć się opracowanym wcześniej wskaźnikom, m.in. sprawdzić ich użyteczność (czy odzwierciedlają one we właściwym czasie stopień rzeczywistego wdrożenia danego rodzaju pomocy, co stanowi warunek prawidłowego monitorowania i ewaluacji). Pozwala również wskazać nieprawidłowo określone wskaźniki i niedostatecznie zdefiniowane cele, a także podsumować postępy i sformułować sugestie co do możliwych poprawek. Jest to także okazją do sprawdzenia, czy stosowane systemy gromadzenia danych są odpowiednim źródłem informacji dla potrzeb monitorowania i ewaluacji.
- Pomiar dotychczasowej skuteczności i efektywności przedsięwzięć oraz oczekiwanych skutków społeczno-gospodarczych dla potrzeb ewaluacji polityki i alokacji zasobów finansowych – ewaluacja w połowie okresu pozwala przeanalizować wyniki i rezultaty uzyskane dotychczas w celu określenia stopnia osiągnięcia celów, a

także odnieść je do poniesionych nakładów. W trakcie ewaluacji analizie poddaje się próbkę działań i projektów.

- Ocena jakości systemów realizacji i monitorowania - ewaluacja w połowie okresu dotyczy adekwatności i jakości mechanizmów zarządzania i wdrażania, ze względu na to, iż jakiegokolwiek niedociągnięcie w tej dziedzinie mogłoby bezpośrednio ograniczyć oczekiwane oddziaływanie danego rodzaju pomocy. Badane są m.in.: podział zadań zarządzania i wykonania, procedury konsultacji, jakość i stosowanie procedur selekcji projektów, procedury kontroli, stosowanie zasady partnerstwa oraz wdrożenie niezbędnych aktów prawnych. Na tym etapie przewiduje się poznanie opinii wszystkich stron zaangażowanych w realizację projektu: Komisji, państwa członkowskiego, instytucji zarządzającej, samorządów regionalnych i władz lokalnych, partnerów gospodarczych i społecznych, instytucji wdrażającej, projektodawców i członków komitetu monitorującego itp.
- Pomiar wskaźników stanowiących podstawę podziału środków rezerwy wykonania - celem ewaluacji jest przeanalizowanie i aktualizacja wyników dotyczących uzgodnionych wskaźników przyjętych jako podstawa podziału rezerwy wykonania, stanowiących podgrupę zestawu wskaźników, na którym opiera się ewaluacja programu jako całości.

Poniżej znajduje się lista kontrolna, służąca sprawdzeniu, czy przeprowadzona ewaluacja w połowie okresu dostarcza wszystkich niezbędnych informacji¹⁶.

Lista kontrolna treści ewaluacji w połowie okresu	
Dostosowanie strategii do programu	
Elementy ewaluacji	Wnioski i zalecenia dotyczące:
1. Analiza wyników poprzedniej ewaluacji	<ul style="list-style-type: none"> • trafności istniejącej strategii lub potrzeby jej zmodyfikowania, • skuteczności narzędzi wdrażania polityki, • czynników krytycznych wpływających na proces wdrożenia i na skuteczność, • wszystkich nowych elementów dotyczących ewaluacji polityki i / lub monitorowania.
2. Analiza mająca na celu ustalenie, czy	<ul style="list-style-type: none"> • potwierdzenia aktualności przyjętej klasyfikacji najważniejszych rozbieżności, które trzeba usunąć oraz wszystkich zmian, które

¹⁶ *The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*; dokument dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

<p>zdobyta dzięki ewaluacji <i>ex ante</i> wiedza na temat słabych i mocnych stron oraz potencjału państwa, regionu czy sektora pozostaje aktualna</p>	<p>należy wprowadzić,</p> <ul style="list-style-type: none"> • potwierdzenia trafności doboru celów w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb, • wszystkich nowych, zidentyfikowanych czynników sprzyjających podnoszeniu spójności gospodarczej i społecznej, ochronie środowiska oraz równości szans kobiet i mężczyzn.
<p>3. Analiza mająca na celu upewnienie się, że przyjęta strategia jest w dalszym ciągu właściwa i spójna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • sprawdzenia, czy strategia jest w dalszym ciągu uzasadniona i spójna, • sprawdzenia, czy hierarchia priorytetowych lub strategicznych osi działania i względne znaczenie każdej z nich pozostaje w mocy, • spójności programowania, poczynając od celów uzupełniającego dokumentu programowego, poprzez cele PWW lub JDP, aż po globalne cele spójności gospodarczej i społecznej, jak również zgodność z politykami i priorytetami krajowymi i wspólnotowymi, • spójności pomiędzy celami strategicznymi, szczegółowymi i operacyjnymi.
<p>4. Kwantyfikacja celów - wyniki, rezultaty, wpływ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • trafności wskaźników wyrażających w postaci liczbowej założone cele oraz najpoważniejsze rozbieżności, • trafności wskaźników odnoszących się do celu globalnego oraz do celów szczegółowych i operacyjnych, • trafności wskaźników służących do monitorowania oddziaływania równości szans i wpływu na środowisko oraz innych tematów horyzontalnych, • rzetelności procedur gromadzenia danych i dostosowania ich do przyjętego harmonogramu, • przydatności wskaźników pozwalających we właściwym czasie uzyskać informację na temat stopnia realizacji działań oraz umożliwiających skuteczny monitorning i ewaluację.
<p>5. Ewaluacja dotychczasowej skuteczności i efektywności, jak</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rezultatów uzyskanych do dnia ewaluacji oraz postępów w realizacji celów, • wielkości wydatków z tytułu każdego priorytetu w oparciu o

<p>również oczekiwanego oddziaływania społeczno-gospodarczego, dla potrzeb ewaluacji polityki oraz alokacji środków finansowych</p>	<p>wstępne rezultaty i oczekiwane oddziaływanie programu,</p> <ul style="list-style-type: none"> • wszelkich niekonsekwencji w hierarchii priorytetów oraz zmian, jakie należy wprowadzić do poszczególnych zestawów instrumentów, • efektywności mierzonej kosztami w stosunku do wyników i rezultatów uzyskanych do dnia przeprowadzenia ewaluacji, • sprawdzenia dotychczasowej skuteczności wdrażania priorytetów horyzontalnych oraz określenia prawdopodobnych przyszłych efektów programu w tej dziedzinie.
<p>6. Jakość systemów wdrażania i monitorowania</p>	<ul style="list-style-type: none"> • jakości i skuteczności zarządzania i monitorowania, • procedury selekcji projektów z zachowaniem zasad konkurencji, • rzeczywistej odpowiedzialności zgodnie z przepisami krajowymi i wspólnotowymi, • wkładu partnerstwa.
<p>7. Rezerwa wykonania (ewaluacja w połowie okresu ma pozwolić na sformułowanie wniosków, ale nie zaleceń)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • najświeższych wyników uzyskanych w odniesieniu do wybranych wskaźników mierzących poszczególne cele. W miarę możliwości ewaluacja powinna dostarczać danych dotyczących dynamiki zmian tych wskaźników, • sprawdzenia jakości danych wykorzystanych dla obliczenia wskaźników rezerwy wykonania oraz udowodnienia ich trafności, • wszelkich zmian wskaźników przyjętych dla rezerwy wykonania wprowadzonych od czasu przyjęcia danego rodzaju pomocy, • sprawdzenia, czy wskaźniki rezerwy wykonania obejmują przedsięwzięcia, których koszty stanowią co najmniej 50% kosztów całego programu, • sprawdzenia, czy wyniki wskaźników rezerwy wykonania we właściwy sposób odzwierciedlają wyniki całego programu.
<p>8. Wspólnotowa wartość dodana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • elementów wartości dodanej, które w sposób oczywisty wynikają z zaangażowania środków Funduszy Strukturalnych w regionie lub sektorze.

Ewaluacja w połowie okresu programowania przeprowadzana jest przez niezależną instytucję.

1.2.3. Ewaluacja ex-post¹⁷

Jest to ewaluacja podsumowująca, dokonywana po zakończeniu realizowanego programu, najczęściej po pewnym czasie od tego momentu. Zgodnie z rozporządzeniem ramowym powinna być ona przeprowadzona nie później niż trzy lata po zakończeniu okresu programowania. Jej głównym celem jest określenie długotrwałych efektów programu (wpływu) oraz ich trwałości, a także wielkości zaangażowanych środków, skuteczności i efektywności pomocy. Należy jednak pamiętać, że niejednokrotnie informacje niezbędne do oceny rzeczywistego oddziaływania programu nie są dostępne przez wiele lat po zakończeniu programu, a zatem ewaluacja ex-post przeprowadzona zgodnie z wymogiem Komisji ma w wielu przypadkach ograniczoną zdolność do dostarczenia pełnej oceny oddziaływania programu. Analiza powinna obejmować także czynniki wpływające w sposób pozytywny lub negatywny na wdrażanie programu, jego efekty, a także ich trwałość. Niezbędnym elementem ewaluacji ex-post jest sformułowanie wniosków dotyczących polityki strukturalnej. Kryteria stosowane w trakcie tej ewaluacji to trafność, efektywność, skuteczność, użyteczność, trwałość¹⁸.

Możliwe jest także przeprowadzenie ewaluacji ex-post po okresie dłuższym niż trzy lata po zakończeniu pomocy. Takie badanie może dostarczyć trafniejszych informacji na temat wpływu i trwałości efektów realizowanych przedsięwzięć.

Na etapie ewaluacji ex-post możliwe jest stawianie pytań, które posłużą planowaniu następnej pomocy.

1.2.4. Ewaluacja on-going

Ewaluacja bieżąca (on-going) prowadzona może być przez cały okres programowania, niezależnie od ewaluacji ex-ante, mid-term i ex-post, które muszą być wykonane, jako wymagane przez Komisję (zgodnie z rozporządzeniem ramowym). Należy zauważyć, że te trzy rodzaje ewaluacji przeprowadzane są na poziomie PO jako całości. Celem ewaluacji bieżącej powinno być zatem uzupełnienie tego poprzez pogłębioną ocenę, dokonywaną na poziomie podprogramów (priorytetów) i działań oraz poprzez badania w obszarach tematycznych. W niektórych wypadkach, z powodu niejednorodnej natury większości PO, jest bardzo ciężko uzyskać odpowiedź na pytania kluczowe dotyczące racjonalności albo wpływu na tak wysokim poziomie, a ewaluacja bieżąca doskonale może te informacje uzupełnić¹⁹. Ewaluacja jest więc prowadzona na poziomie kraju (np. jednostki zarządzającej PWW, jednostki zarządzającej ZPORR itp.) i służy przede wszystkim bieżącemu usprawnieniu zarządzania programem.

¹⁷ Więcej informacji na temat ewaluacji ex-post znajduje się w dokumencie *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms*

¹⁸ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

¹⁹ *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; David Hegarty, NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland; dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

Przeprowadzanie ewaluacji okresowych jest godną uwagi cechą ewaluacji w Irlandii. Ewaluacje okresowe przeprowadzane przez ostatnie kilka lat – koncentrujące się na zagadnieniach związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programu – spotkały się z pozytywnym odzewem i dobrą współpracą ze strony kadry zarządzającej. Pokazuje to, że zagadnienia, których dotyczyły, były z ich perspektywy odpowiednie i użyteczne. Aby unaocznić, w jaki sposób ewaluacja taka może wyglądać, czemu służyć i jak być wykorzystywana, można posłużyć się przykładem pochodzącym właśnie z Irlandii²⁰. Dodatkowo przykład ten ukazuje proces rozwoju instytucjonalnego ewaluacji w tym kraju, powiązanego ściśle z pomocą pochodzącą z funduszy europejskich.

W pierwszym okresie programowania (1989-1993) wprowadzono wiele elementów ewaluacji, ale znaczący rozwój tego typu badań spowodowało dopiero ustanowienie jednostki zajmującej się ewaluacją Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF Programme Evaluation Unit – w 1992 r.) oraz jednostki ewaluacyjnej zajmującej się przemysłem (Industry Evaluation Unit - 1993 r.). Jednostki te zostały utworzone jako niezależne, pod egidą rządowych instytucji odpowiedzialnych odpowiednio za zarządzanie programami operacyjnymi związanymi z rozwojem zasobów ludzkich oraz rozwojem przemysłowym. W roku 1995 podobną jednostkę utworzono pod egidą programu operacyjnego związanego z rolnictwem i rozwojem wsi. Do roku 1999 jednostki te wykonały znaczącą liczbę okresowych ewaluacji działań oraz ewaluacji tematycznych.

W latach 1994-1999 odnotowano znaczny wzrost liczby przeprowadzanych ewaluacji. Na samym początku PWW i programy operacyjne zostały poddane ewaluacji ex-ante lub ocenom wstępnym. Ewaluacje te prowadzone były na zlecenie Komisji w stosunkowo późnej fazie negocjacji dotyczących programowania i niewiele wniosły, jeśli chodzi o natychmiastowe efekty, ale stały się podstawą do rozległego procesu późniejszych ewaluacji on-going i mid-term. W trakcie okresu obowiązywania PWW większość programów operacyjnych miała ewaluatora - była to bądź niezależna wewnętrzna jednostka ewaluacyjna, bądź ewaluator zewnętrzny. W 1996 roku utworzono jednostkę ewaluacyjną PWW (obecnie jednostka ewaluacyjna NPR/PWW – NDP/CSF Evaluation Unit) w celu koordynacji działań ewaluacyjnych w obszarze PWW i promowania „dobrej praktyki” w dziedzinie metodologii ewaluacji. W okresie tym prowadzono znaczną ilość ewaluacji - w dokonanym w 1998 roku przeglądzie ewaluacji jednostka ewaluacyjna PWW zidentyfikowała 115 odrębnych wyników ewaluacji okresowych wykonanych w obszarze dziewięciu programów operacyjnych w latach 1995-1997. Skupiono się zatem na koordynacji podejścia do procesu ewaluacji PO, które zaczęły być przeprowadzane według jednolitych warunków kontraktu i traktowane jako wkład do późniejszej ewaluacji na poziomie PWW. Umożliwiło to skoncentrowanie ewaluacji PWW na zagadnieniach systemowych, wykraczających poza jeden program.

²⁰ Na podstawie: *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; David Hegarty, NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland; dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

W obecnym okresie programowania dokonano wielu zmian. Obecna struktura opiera się na doświadczeniach z lat 1994-1999, kiedy to, jak wspomniano wyżej, wykonano znaczącą ilość ewaluacji zarówno przez ewaluatorów wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Praktyka przeprowadzania ewaluacji okresowych (interim, on-going) – tj. ewaluacji pomiędzy ex-ante i mid-term oraz pomiędzy mid-term i ex-post, była istotną cechą systemu ewaluacji w okresie 1994-1999. Zostało to zachowane także w obecnym okresie programowania, aczkolwiek z pewnymi zmianami w samym procesie ewaluacji. Ewaluacje okresowe na poziomie NPR/PWW są dokonywane przez jednostkę ewaluacyjną NPR/PWW, a nie na poziomie poszczególnych PO (np. przez osobne jednostki ewaluacyjne PO i/lub ewaluatorów zewnętrznych), jak to było wcześniej.

We wczesnej fazie okresu programowania, kiedy to dokumenty programowe dostarczane były Komisji, praca jednostki ewaluacyjnej koncentrowała się na wskaźnikach. Bazując na przewodniku opracowanym wcześniej, jednostka służyła bezpośrednią radą i pomocą menadżerom programów w przygotowaniu i kwantyfikowaniu wskaźników.

Kolejnym krokiem było przygotowanie przez jednostkę ewaluacyjną ewaluacji planu pracy na okres 2001-2003 (tj. na okres do ewaluacji w połowie okresu programowania). Plan ten składał się z 16 zaproponowanych do ewaluacji projektów spośród całego NPR/PWW. Zakładał także powstanie takich wyników ewaluacji które, poza wkładem do ewaluacji mid-term, mogą być otrzymane w odpowiednim czasie i użyteczne same w sobie. Pewną liczbę projektów wybrano ze względu na aspekty zauważone w trakcie ewaluacji ex-ante. W takim rozumieniu plan pracy został pomyślany, jako pomost pomiędzy ewaluacją ex-ante i mid-term. Ostatecznie, w konsekwencji różnych zmian, w latach 2001-2003 dokonano siedmiu ewaluacji. Pięć z nich zostało przeprowadzonych przez ewaluatorów zewnętrznych, a dwie – przez jednostkę ewaluacyjną NPR/PWW. Skupiały się one głównie na aspektach zarządzania i wdrażania programu, zawierając w sobie takie kwestie jak selekcja projektów i ich ocena, zarządzanie projektami, wskaźniki, celowość zastosowanych środków oraz potencjalne problemy z dalszym wykorzystaniem (powielaniem). Zgodnie ze szczegółową procedurą stosowaną w PWW, raporty z ewaluacji były formalnie zatwierdzane przez odpowiedni komitet monitorujący program operacyjny. Procedura ta zapewniała, że odpowiednia jednostka zarządzająca musiała, prowadząc formalne konsultacje z jednostką wdrażającą, ustosunkować się wobec komitetu monitorującego do każdej rekomendacji zawartej w raporcie. Jednostka zarządzająca jest zobowiązana także regularnie informować komitet monitorujący o postępach we wdrażaniu rekomendacji. Procedura ta stanowi istotną innowację w stosunku do poprzedniego okresu, kiedy to raporty ewaluacyjne nie były wcale, albo prawie wcale, rozważane przez komitet monitorujący.

Opisane powyżej rodzaje ewaluacji wymagane przez Komisję można traktować jako jedną całość. Podejście takie zaleca Komisja Europejska w swoim dokumencie „*Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*” zwracając uwagę, iż właściwe podejście wymaga zintegrowania trzech faz ewaluacji – ex-ante, w połowie

okresu i ex-post – co znajduje swój wyraz w przepisach rozporządzenia ramowego. Ewaluacja jest postrzegana jako proces cykliczny, który koresponduje z cyklem życiowym danego programu.

Podawany wyżej przykład Irlandii pokazuje, w jaki sposób jest w to wpleciona ewaluacja bieżąca. W tym przypadku całościowe podejście do ewaluacji także zostało stworzone wokół cyklu programu:

- na etapie ewaluacji ex-ante nacisk w prowadzonych ewaluacjach położony został na pytanie o racjonalność;
- ewaluacje okresowe/bieżące (włączając w to ewaluację mid-term oraz inne dokonywane przed nią) kładą nacisk na trafność, skuteczność oraz, w mniejszym stopniu, na wydajność oraz wpływ (w takiej kolejności);
- po połowie okresu programowania intencją jest skupienie ewaluacji na kwestiach związanych z wydajnością i wpływem programu.

Doświadczenia irlandzkie pokazują, że wprowadzenie takiego całościowego podejścia do ewaluacji spowodowało cenne „zakotwiczenie” procesu ewaluacji NPR/PWW. W szczególności wprowadzenie i poinformowanie o powyższym schemacie pomogło podnieść świadomość i zrozumienie celu działań ewaluacyjnych wśród urzędników zarządzających programem i innych zainteresowanych²¹.

1.3. Przedmiot ewaluacji

Ewaluacja jest pojęciem bardzo szerokim i w sposób ogólny można przeprowadzić ewaluację prawie wszystkiego. W praktyce jednak termin ten stosowany jest, zwłaszcza w odniesieniu do działań sektora publicznego, do kilku następujących poziomów:

- **projekt** – najmniejsza dająca się wydzielić logicznie jednostka stanowiąca przedmiot pomocy (np. przeprowadzenie szkolenia dla mieszkańców gminy Biała Piska chcących podjąć działalność w zakresie świadczenia usług agroturystycznych)
- **działanie** – grupa projektów realizujących ten sam cel. Działanie stanowi etap pośredni między priorytetem a projektem. Np. działanie ZPORR – Rozwój zawodowy dostosowujący zasoby ludzkie do potrzeb regionalnego rynku pracy.

²¹ Na podstawie: *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; David Hegarty, NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland; dostępny na stronach internetowych Komisji

- **priorytet** – ukierunkowany zestaw działań, umożliwiający realizację założonych celów szczegółowych programu, a przez to jego celu strategicznego. Np. priorytet ZPORR – wzmocnienie regionalnej bazy ekonomicznej i zasobów ludzkich.
- **program** – zestaw określonego typu działań planowanych do realizacji w tym samym czasie, zorientowanych na osiągnięcie szczegółowych celów. Programy mają określony harmonogram i budżet. Np. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.
- **polityka** – zestaw różnego rodzaju aktywności, które mogą być skierowane do różnych bezpośrednich beneficjentów, ale które zorientowane są na osiągnięcie wspólnych celów ogólnych. W przeciwieństwie do projektów i programów, polityki zazwyczaj nie są ograniczone określonym harmonogramem ani budżetem. Może być to zarówno polityka na poziomie Wspólnoty, np. polityka wspierania zatrudnienia, jak i na poziomie kraju, np. Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000-2006, a nawet na poziomie regionu, np. Strategia rozwoju regionalnego województwa warmińsko – mazurskiego.

Poza ewaluacjami, których przedmiotem są wymienione wyżej poziomy, mogą być przeprowadzane także **ewaluacje tematyczne**. Dotyczą one jakiegoś wycinka obszaru z zakresu polityki, np. ewaluacja programów przygotowania i szkolenia zawodowego.

Wybór przedmiotu ewaluacji na określonym poziomie powoduje, że uzyskane w wyniku takiej ewaluacji dane także będą odnosiły się do tego poziomu. W przypadku ewaluacji programu możliwe będzie podanie niektórych wskaźników ekonomicznych (np. PKB), ale niemożliwe będzie wskazanie projektów będących przykładami „dobrej praktyki”²². Takich przykładów można natomiast oczekiwać przeprowadzając ewaluację na poziomie działań.

2. Podmioty i ich rola w ewaluacji

Ewaluacja jest procesem społecznym. Procesem, ponieważ jest to działalność rozciągnięta w czasie, prowadząca do określonego celu, w której można wyróżnić pewne, omówione wcześniej, etapy. Społecznym, ponieważ rozgrywa się między ludźmi, angażując ich w tę aktywność. W związku z tym, mimo że ewaluator jest bezpośrednio odpowiedzialny tylko przed jedną instytucją zlecającą przeprowadzenie ewaluacji, jego rzeczywista odpowiedzialność jest dużo szersza. Ponieważ ewaluacja dotyczy ludzi i ludzkich działań, to osoba przeprowadzająca badanie ponosi odpowiedzialność zarówno przed tymi, którzy są lub byli zaangażowani w proces zarządzania i wdrażania programu oraz realizację projektu, a

²² Choć teoretycznie możliwe jest w ramach ewaluacji programu zbadanie wszystkich realizowanych projektów, to jednak byłoby to niezwykle czasochłonne i kosztowne

także przed tymi, których przedsięwzięcie dotyczy tylko pośrednio, np. społeczności lokalne, partnerzy społeczni itd.

2.1. Podmioty zaangażowane w ewaluację

Wśród osób i grup, których ewaluacja bezpośrednio lub pośrednio dotyczy, można wyróżnić następujące kategorie:

- Politycy i osoby podejmujące decyzje – dla tej grupy, do której zaliczyć można np. Komisję Europejską, Instytucję Zarządzającą PWW itp., ewaluacja jest źródłem informacji na temat programu (jego programowania, wdrażania i efektów).
- Osoby zarządzające programem – jest to grupa osób (pracowników Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących), do których zadań należy zarządzanie różnymi aspektami programu; wyniki ewaluacji dostarczają informacji na temat efektów ich pracy, są źródłem wiedzy o trudnościach, ale także o tym, co pozytywnie wpływa na prowadzone działania. W przypadku ewaluacji programu wyniki stanowią dla Instytucji Pośredniczących informację o tym, „jak to robią inni”.
- Osoby wdrażające program – to pracownicy instytucji Beneficjenta końcowego; raport z ewaluacji programu jest dla tej grupy możliwością ujrzenia wyników swojej pracy w szerszym kontekście.
- Grupy docelowe programu – to Końcowi odbiorcy i Ostateczni beneficjenci, także wszyscy ci, którzy mogliby nimi być. Wyniki ewaluacji programu pozwalają tej grupie osób zobaczyć, czego mogą się po programie spodziewać (ewaluacja ex-ante) oraz co w jego ramach zostało zrobione (ewaluacja ex-post). W zależności od stopnia szczegółowości może to być także informacja na temat projektów, które zyskały dofinansowanie, szczególnie takich, które stanowią przykłady „dobrej praktyki”.
- Inne osoby i grupy mające uzasadniony interes w programie - zgodnie z art. 40 rozporządzenia ramowego wyniki ewaluacji powinny zostać na życzenie udostępnione opinii publicznej. Wyjątek stanowią wyniki ewaluacji w połowie okresu programowania, do której udostępnienia potrzebna jest zgoda komitetu monitorującego. Komisja zaleca jednak, aby streszczenie ewaluacji w połowie okresu zostało udostępnione szerokiej rzeszy odbiorców bezpośrednio po przekazaniu raportu z ewaluacji Komisji Europejskiej (można do tego celu wykorzystać np. strony internetowe poświęcone Funduszom Strukturalnym, strony ministerstw lub władz regionalnych odpowiedzialnych za zarządzanie daną formą pomocy). Komisja stoi na stanowisku, iż publikacja pełnej wersji raportu z ewaluacji jest działaniem jak najbardziej właściwym. A zatem wszystkie osoby, które z jakichkolwiek powodów chciałyby się zapoznać z wynikami przeprowadzonych badań, mają prawo je uzyskać.

Oczywiście członkowie wielu wymienionych wyżej grup nie są wyłącznie odbiorcami wyników ewaluacji, ale stanowią dla ewaluatorów istotne źródło informacji niezbędnych do powstania raportu. Należy koniecznie pamiętać, że grupy te mają różne, niekiedy sprzeczne, interesy wynikające np. z hierarchii administracyjnej (każda osoba i instytucja będzie starała się jak najlepiej „wypaść” przed swoim przełożonym /instytucją nadzorującą).

Powyżej podano przykłady wykorzystania przez poszczególne grupy wyników ewaluacji programu. Oczywiście w przypadku, gdy ewaluacja dotyczyć będzie innego poziomu, informacje interesujące dla tych grup będą inne. Np. ewaluacja projektu będzie mało interesująca dla decydentów, a zdecydowanie bardziej interesująca dla jego bezpośrednich uczestników lub tych, dla których stanowić on może wzór postępowania.

2.2. Role poszczególnych podmiotów

Do obowiązków instytucji zajmujących się zarządzaniem będzie należało w związku z ewaluacją zarówno jej organizowanie i nadzorowanie, jak i udostępnianie danych niezbędnych do wykonania badania.

Do zadań Instytucji Zarządzającej ZPORR – MGIPS, Departament Wdrażania Programów Rozwoju Regionalnego, należy:

- przygotowanie ewaluacji ex-ante, tj. przygotowanie warunków kontraktu, wybór ewaluatorów, współpraca z podmiotem przeprowadzającym ewaluację i nadzorowanie jego prac; działania te mogą odbywać się w ramach prac grupy sterującej ewaluacją²³,
- we współpracy z Komisją i IZ PWW (Krajową Jednostką Ewaluacyjną) przeprowadzenie ewaluacji mid-term, tj. przygotowanie niektórych elementów warunków kontraktu (np. zewidencjonowanie dostępnych danych), współpraca z podmiotem przeprowadzającym ewaluację,
- organizowanie we współpracy z IZ PWW, Krajową Komórką Ewaluacyjną i KE ewaluacji ex-post, tj. przygotowanie niektórych elementów warunków kontraktu (np. zewidencjonowanie dostępnych danych), współpraca z podmiotem przeprowadzającym ewaluację,
- na bieżąco inicjowanie badań nad efektywnością wykorzystywanych instrumentów i systemów wdrażania (ewaluacja on-going).

Niezależnie od typu prowadzonej ewaluacji (np. ewaluacja tematyczna) i od tego, przez kogo została ona zainicjowana (np. czy przez samą IZ, czy przez IZ PWW czy przez Komisję)

²³ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

Instytucja Zarządzająca będzie musiała udostępnić posiadane przez siebie dane na temat programu, a w szczególności:

- dane z systemu monitorowania (SIMIK),
- zgromadzone dokumenty np.: raporty kwartalne, roczne, raporty o nieprawidłowościach,
- wiedzę posiadaną przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie poszczególnymi elementami programu, poprzez umożliwienie ewaluatorom przeprowadzenia z nimi wywiadów.

Działania IZ są nadzorowane przez Komitet Monitorujący ZPORR. W przypadku ewaluacji programu dokumentacja pracy Komitetu, a także jego członkowie, mogą być źródłem wiedzy dla ewaluatorów.

Swoje zadania IZ realizować będzie we współpracy z **Krajową Jednostką Ewaluacyjną** (działającą w ramach IZ PWW). Do zadań KJE należy m.in. koordynacja procesów ewaluacyjnych (także dotyczących programów operacyjnych, a w szczególności zlecenie i nadzór ewaluacji mid-term i ex-post) oraz ustalanie standardów ewaluacji PWW i programów operacyjnych. Raporty ewaluacyjne przygotowywane na zlecenie KJE są przedkładane Krajowemu Komitetowi Monitorującemu PWW. Wybrani pracownicy IZ PWW (w szczególności KJE) mogą brać udział w pracach grupy sterującej ewaluacją.

Przy realizacji zadań związanych z ewaluacją IZ współpracować będzie także z Instytucjami Pośredniczącymi oraz Jednostkami Uczestniczącymi w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR. Rolą **Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu ZPORR – Urzędów Wojewódzkich** oraz **Jednostek uczestniczących w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR – Urzędów Marszałkowskich** jest udostępnienie posiadanych danych, pochodzących m.in. z:

- systemu zbierania danych finansowych i rzeczowych – SIMIK; dane na poziomie województwa będą potrzebne np. przy przeprowadzaniu ewaluacji działań czy komponentu wojewódzkiego ZPORR,
- dokumentów, np. raportów kwartalnych, rocznych, raportów po zakończeniu programu, rocznego raportu o nieprawidłowościach.

Przedstawiciele tych dwóch wymienionych wyżej instytucji także mogą brać udział w pracach grupy sterującej ewaluacją.

Dane pochodzą również od osób odpowiedzialnych za zarządzanie poszczególnymi elementami programu, a także z Podkomitetu Monitorującego komponent regionalny ZPORR i Komitetu Sterującego komponentem regionalnym ZPORR (wyborem projektów).

Ewaluatorzy będą z wybranymi osobami przeprowadzać wywiady, jak również korzystać z dokumentacji Podkomitetu Monitorującego i Komitetu Sterującego, np. w przypadku prowadzenia ewaluacji mającej zbadać jasność i przejrzystość kryteriów wyboru projektów. Z punktu widzenia ewaluacji szczególnie cenni wydają się być ci członkowie Podkomitetu i Komitetu, którzy reprezentują partnerów społeczno-gospodarczych.

Rola **Beneficjentów końcowych**, czyli Instytucji Wdrażających (WUP, Regionalne Instytucje Finansujące działające w ramach sieci organizowanej i certyfikowanej przez PARP) oraz Ostatecznych odbiorców to przede wszystkim dostarczanie ewaluatorom niezbędnych danych. Należą do nich różnorodne dokumenty np. kwartalne raporty z realizacji projektów, roczne raporty z realizacji projektów zawierające ocenę oddziaływania projektu oraz wszelka inna dokumentacja związana z realizacją projektu, a przechowywana przez te instytucje. Także te osoby mogą brać udział w pracach grupy sterującej ewaluacją.

Wszystkie wymienione wyżej instytucje prezentują punkt widzenia zarządzających i administrujących programem, choć na różnych szczeblach. Aby to zrównoważyć i uzyskać opinię drugiej strony, ewaluatorzy będą docierać do **Końcowych odbiorców i Ostatecznych beneficjentów** pomocy, uzyskując od nich dane za pomocą stosownych metod badawczych np. metody ankietowej, wywiadów, obserwacji itp. Będzie to miało miejsce nie tylko w przypadku ewaluacji projektów czy działań (czyli na wysokim poziomie szczegółowości), ale także przy ewaluacji programu – wtedy jednak będą to badania przeprowadzane na wybranej próbie²⁴. Ważne jest zatem gromadzenie baz danych umożliwiających dotarcie do tych osób czy instytucji nawet już po zakończeniu programu, jak również, w miarę możliwości, zawarcie obligacji udzielania potrzebnych informacji w zamian za otrzymaną pomoc. Przedstawiciele tych grup także mogą brać udział w pracach grupy sterującej ewaluacją.

Jeszcze większą grupą, która może w niektórych przypadkach okazać się pomocna dla ewaluatorów, są **pośredni odbiorcy pomocy** np. mieszkańcy miasta, w którym zrealizowano projekt dotyczący rozwoju transportu miejskiego w aglomeracjach. Inna grupa osób, która może mieć swoje zdanie na temat realizacji programu, to **potencjalni projektodawcy**. Dzięki ich opinii można np. porównać stosowanie kryteriów wyboru projektów czy skuteczność informowania o programie w poszczególnych regionach. Równie ważni są przedstawiciele samorządów regionalnych i władz lokalnych, różnorodnych partnerów gospodarczych i społecznych – jednym słowem wszyscy, którzy o programie lub jego części mają cokolwiek do powiedzenia. Oczywiście nie da się dotrzeć do nich wszystkich, część jest reprezentowana w komitetach monitorujących różnych szczebli, jednak informacja, w jaki sposób program jest postrzegany przez klientów i partnerów, powinna być szczególnie ważna dla zarządzających nim.

Istotnymi informacjami mogą także służyć **Instytucja Płatnicza** oraz **Jednostki monitorująco-kontrolne** – każda w zakresie swoich zadań. IP udostępnia raporty nt.

²⁴ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

nieprawidłowości i dane dotyczące funkcjonowania systemu SIMIK. Obydwie instytucje są niezbędne do dokonania analizy mechanizmów kontroli w oparciu o raporty z audytów, a także dotyczące wykrytych nieprawidłowości i nadużyć oraz pod kątem zgodności z przepisami w dziedzinie audytu zakładającymi kontrolę co najmniej 5% wydatków programu, co jest jednym z elementów ewaluacji w połowie okresu.

Obraz, który wyłania się z analizy opinii wymienionych wyżej grup osób i instytucji ewaluatorzy muszą uzupełnić o punkt widzenia Komisji i państwa członkowskiego (np. projektodawców, IZ PWW, przedstawicieli ministerstw itp.).

2.3. Zarządzanie ewaluacją

Zgodnie ze standardami opracowanymi przez Komisję²⁵ i rekomendowanymi do wraźnia także na poziomie poszczególnych państw, do każdej ewaluacji powinna zostać powołana grupa sterująca (komitet sterujący). W jego składzie powinny się znaleźć osoby, które ze względu na swoją wiedzę lub doświadczenie, mogą wnieść użyteczny wkład do ewaluacji. Należy pamiętać, że należą do nich nie tylko specjaliści np. z zakresu metodologii nauk społecznych czy ewaluacji i przedstawiciele jednostki zarządzającej, ale także przedstawiciele niższych szczebli zarządzania i wdrażania. Osoby te są ważne z trzech powodów. Po pierwsze mają własny punkt widzenia, który może być odmienny od punktu widzenia instytucji zarządzającej, co z kolei może być niezwykle przydatne przy formułowaniu pytań kluczowych. W ten sposób ewaluacja może być użyteczna zarówno dla tych „na górze”, jak i dla tych „na dole”. Po drugie, osoby te wiedzą, jakimi danymi dysponują, jakie mogą być trudności w uzyskaniu danych przez ewaluatorów itp. Po trzecie, i nie najmniej ważne, włączenie w proces planowania i nadzór nad przebiegiem ewaluacji przedstawicieli instytucji, które będą w nią zaangażowane, powoduje, że osoby te, a co za tym idzie także ich współpracownicy, nie będą postrzegać ewaluacji jako kontroli. Do grupy sterującej można zaangażować zresztą nie tylko stronę zarządzającą i wdrażającą, ale także beneficjentów programu oraz partnerów społecznych i gospodarczych. W takiej sytuacji raport z ewaluacji uwzględnia także ich punkt widzenia (gdyż grupa sterująca zatwierdza raport). Do zadań grupy sterującej należy m.in.:

- pomoc przy formułowaniu zagadnień i pytań do ewaluacji,
- sformułowanie warunków kontraktu,
- ułatwienie ewaluatorowi dostępu do informacji potrzebnych do przeprowadzenia badań, np. poprzez spotkanie z wykonawcą badania w celu wzajemnego

²⁵ *Evaluation standards and good practice*. Communication for the commission from the President and Mrs Schreyer; dostępny na stronach internetowych Komisji

przedstawienia, ustalenia harmonogramu, uzyskiwania kluczowych materiałów, przekazania danych kontaktowych osób niezbędnych do realizacji badania itp.,

- przeprowadzenie oceny jakości ewaluacji (np. poprzez zaopiniowanie wstępnej wersji raportu),
- zatwierdzenie raportu końcowego.

Opisane powyżej zadania grupy sterującej można zilustrować przykładem dotyczącym obecnej ewaluacji mid-term w Irlandii²⁶:

Proces ewaluacji został zaplanowany i przeprowadzony w sposób wysoce zorganizowany. W połowie 2002 roku zdecydowano się na poziomie NPR/PWW utworzyć grupę ds. planowania ewaluacji w połowie okresu w celu koordynacji tego procesu. Grupa ta skupia reprezentantów instytucji zarządzających PO i odpowiednich jednostek Komisji pod przewodnictwem instytucji zarządzającej NPR/PWW. Jednostka ewaluacyjna NPR/PWW pełni rolę sekretariatu tej grupy. Jednocześnie grupa ta pełni funkcję komitetu sterującego dla ewaluacji NPR/PWW w połowie okresu programowania. Wypełniając swą funkcję koordynacyjną, komitet zatwierdził ogólny harmonogram procesu ewaluacji i zasadnicze warunki kontraktu dla ewaluacji na poziomie PO. W praktyce, warunki te wymagały nieco większego, niż tylko drobnego, dostosowania do szczegółowej sytuacji na poziomie PO, jednak w gruncie rzeczy zaowocowało to podobnym podejściem do ewaluacji na poziomie trzech narodowych i dwóch regionalnych PO. Warunki kontraktu dla ewaluacji mid-term na poziomie NPR/PWW stanowiły uzupełnienie tych z poziomu PO. Zostały one stworzone przez jednostkę ewaluacyjną NPR/PWW i zaakceptowane przez grupę ds. planowania ewaluacji w połowie okresu (komitet sterujący).

3. Planowanie i projektowanie ewaluacji

Przystępując do przeprowadzania ewaluacji trzeba ją precyzyjnie zaplanować, by jak najskuteczniej wykorzystać czas i posiadane zasoby. Unika się w ten sposób również niebezpieczeństwa przeprowadzenia ewaluacji mało efektywnej, zwiększa się natomiast jej użyteczność. Im lepiej zaplanowana ewaluacja, tym większa szansa na przeprowadzenie jej w taki sposób, który dostarczy istotnych, wiarygodnych i rzetelnych informacji, odpowiadających potrzebom i zainteresowaniom jej odbiorców i użytkowników.

Bardzo ważnymi wyznacznikami, które, niejednokrotnie w sposób „drastyczny”, ograniczają nam parametry planowania ewaluacji, są: czas oraz posiadane zasoby (ludzkie i finansowe). Zapotrzebowanie na informacje jest zazwyczaj bardzo rozległe, jednak przystępując do

²⁶ Na podstawie: *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; David Hegarty, NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland; dostępny na stronach internetowych Komisji

planowania ewaluacji należy wziąć pod uwagę możliwości realizacji, leżące zarówno po stronie zamawianego (np. czy jest wystarczający budżet na realizację badania, czy istnieje personel mogący poświęcić czas na pracę w grupie sterującej) oraz możliwościami realizatorów ewaluacji (w szczególności czy czas realizacji badania jest oszacowany w sposób realistyczny).

Planując ewaluację należy przede wszystkim:

- określić cele ewaluacji;
- określić odbiorców ewaluacji;
- sformułować projekt ewaluacji, w którego zakres wchodzi określenie: przedmiotu ewaluacji, pytań kluczowych (badawczych), kryteriów ewaluacji, wskaźników (mierników), metod badawczych, próby badawczej i formatu raportu;
- dokonać inwentaryzacji dostępnych informacji.

A następnie:

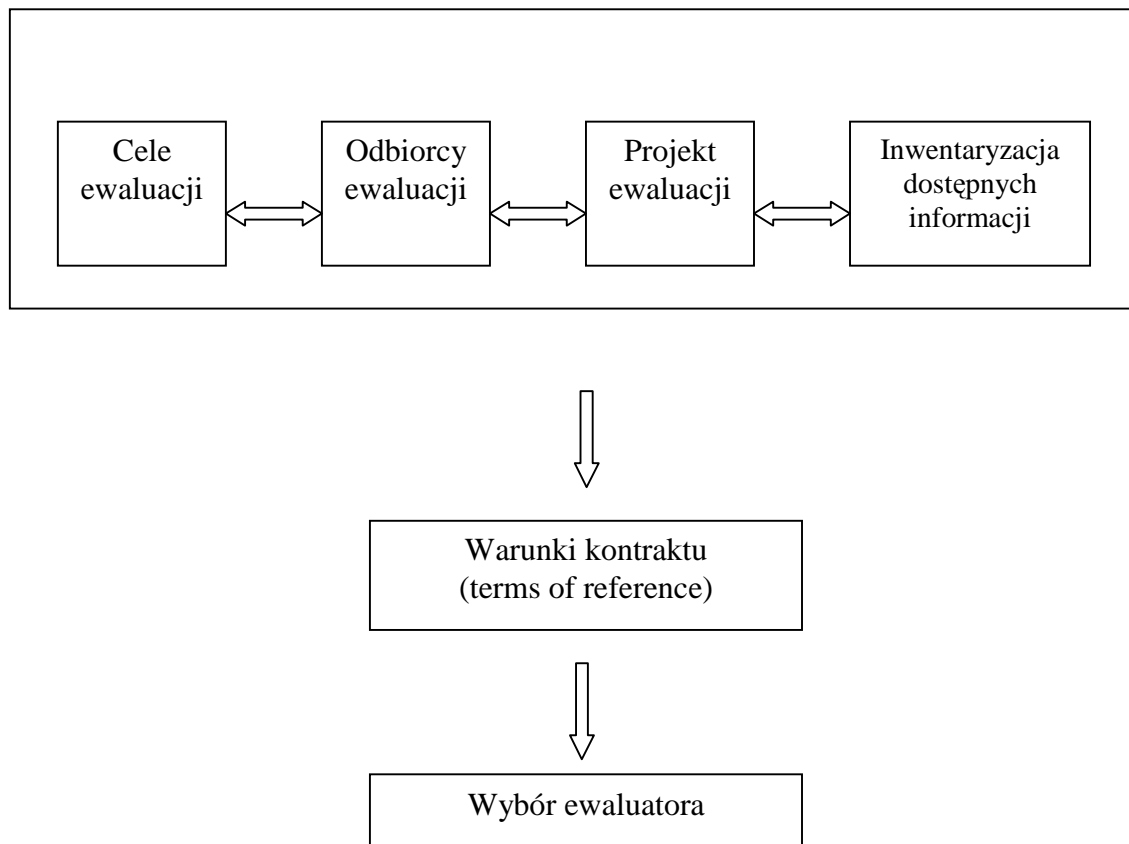
- określić warunki kontraktu (*terms of reference*).
- wybrać ewaluatora;

Planowanie ewaluacji jest **procesem**, do którego należy podejść w sposób **systemowy**, mając świadomość, że podejmowanie pewnych decyzji pociąga za sobą określone konsekwencje np. stwierdzając, iż podstawowym celem ewaluacji ma być usprawnienie procesu zarządzania programem/projektem, niejako automatycznie podejmujemy decyzję, że sam proces ewaluacji musi być stosunkowo szybki, by rzeczywiście miał szansę dostarczyć stosownych informacji w czasie, w którym te informacje mogłyby być użyte do wprowadzenia pożądanых zmian. Z drugiej strony bowiem, jeżeli zaprojektujemy zbyt długotrwałą i żmudną procedurę zbierania i analizowania danych, dostarczone dzięki ewaluacji informacje mogą być już nieaktualne i/lub dostarczone zbyt późno, by cokolwiek zmienić.

Uświadomienie sobie ograniczeń w dostępie do pewnych informacji (np. brak stosownych dokumentów czy uregulowań prawnych, zaistnienie zmian administracyjnych uniemożliwiających dotarcie do określonych osób) jest w istotny sposób zmodyfikować cele, które ewaluacja może realizować.

Wymóg stosowania myślenia systemowego w budowaniu założeń ewaluacji dotyczy wszystkich jego elementów. Poniżej każdy z tych elementów zostanie opisany bardziej szczegółowo.

Schemat systemowy planowania ewaluacji



Jednym z pierwszych pytań, które musimy postawić w planowaniu ewaluacji jest pytanie **po co** ewaluację przeprowadzamy. Odpowiedź na to pytanie określi nam cele ewaluacji.

3.1. Cele ewaluacji

Głównym celem przeprowadzenia ewaluacji jest badanie jakości przedsięwzięć (programów, projektów), a w konsekwencji ich doskonalenie poprzez dostarczanie informacji służących podnoszeniu ich skuteczności i efektywności. Ewaluacja pozwala na zidentyfikowanie słabych i mocnych stron przedsięwzięcia, może sygnalizować pojawiające się problemy, jest narzędziem określenia stopnia zgodności realizacji przedsięwzięcia z przyjętymi założeniami.

Jednym z najważniejszych celów stojących najczęściej przed ewaluacją jest dostarczenie osobom ją zamawiającym rzetelnych i dobrze udokumentowanych danych mających

usprawnić zarządzanie przedsięwzięciem i wspomóc proces decyzyjny, również w aspekcie poprawy alokacji zasobów finansowych.

Jak podkreśla Michael Quinn Patton²⁷ ewaluacja nie tylko bada wartość ewaluowanego przedsięwzięcia i stopień realizacji celów, ale zaangażowana jest również w proces ulepszania przedmiotu ewaluacji poprzez diagnozowanie obszarów wymagających poprawy.

3.1.1. Znaczenie określenia celów ewaluacji

Przystępując do przeprowadzenia ewaluacji należy jasno sformułować jej cel, a więc odpowiedzieć na pytanie czemu służyć będą poczynione w jej wyniku ustalenia. Bez określenia celu dalsze kroki w budowaniu koncepcji ewaluacji będą właściwie niemożliwe.

Odpowiadając na to, bardzo istotne z punktu widzenia realizacji ewaluacji, pytanie, możemy posłużyć się logiką programu/projektu, która przewiduje określenie celów w kategoriach **wyników** programu/projektu (czyli dóbr i usług wyprodukowanych przez program) oraz jego **oddziaływania** (czyli zmian społecznych i gospodarczych powstałych w wyniku realizacji programu/projektu). Oddziaływanie zaś może mieć charakter natychmiastowych **rezultatów** lub być obserwowane w dłuższym okresie czasu (wtedy mówimy o **wpływie** programu/projektu).

Zatem prowadzona przez nas ewaluacja może realizować trzy kategorie celów zgodnych z logiką projektu/programu, który poddawany jest ewaluacji:

- **cele ogólne** będące szacowaniem **wpływu** programu/projektu np. wpływu programu/projektu na wsparcie procesu przemian gospodarczych oraz ograniczenie społecznie negatywnych skutków tego procesu w poszczególnych regionach;
- **cele szczegółowe** będące szacowaniem **rezultatów** programu/projektu np. rezultatów w zakresie zapewniania powszechnej dostępności do usług doradztwa zawodowego dla zmuszonych do reorientacji zawodowej we wszystkich regionach;
- **cele operacyjne** będące szacowaniem **wyników** programu/projektu np. wyników w zakresie utworzenia regionalnych systemów identyfikacji osób i pomocy w przekwalifikowaniu.

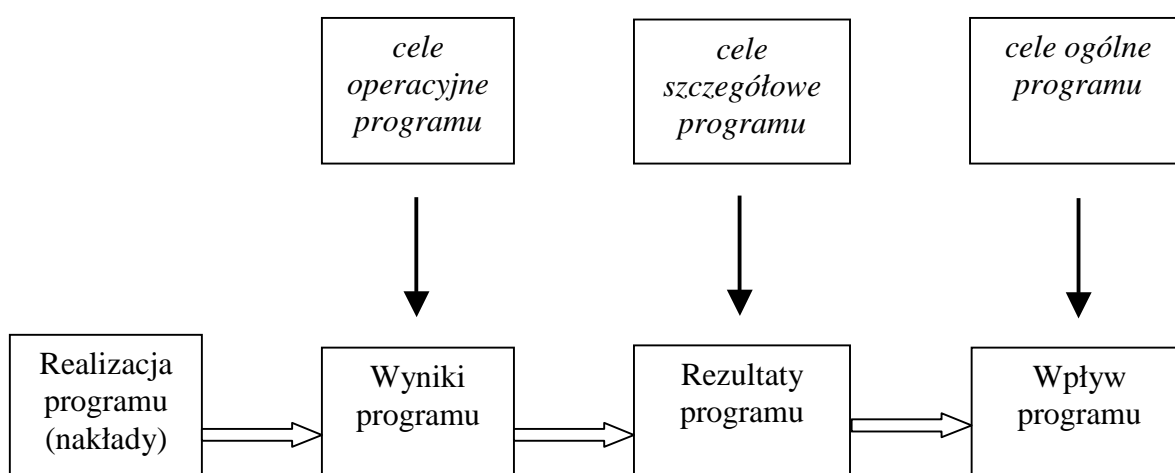
Wiele prowadzonych ewaluacji skupia się właśnie na badaniu logiki działania programu. Podstawowym problemem badawczym będzie więc prześledzenie jak nakłady wykorzystane przez program prowadzą do różnych wyników i jak te wyniki z kolei prowadzą do rezultatów i szerszego oddziaływania programu/projektu. Innymi słowy: jak program osiąga cele

²⁷ Patton M.Q., 1997, *Utilization-Focused Evaluation*, SAGE, London

szczegółowe i w jaki sposób cele szczegółowe przyczyniają się do osiągnięcia celu ogólnego²⁸.

W wyżej podanym przykładzie logika ta wyglądałaby następująco: jak nakłady wykorzystane przez program prowadzą do rozwoju regionalnych systemów identyfikacji osób i pomocy w przekwalifikowaniu i jak rozwój tych systemów prowadzi z kolei do zapewnienia powszechnej dostępności do usług doradztwa zawodowego dla zmuszonych do reorientacji zawodowej, a w konsekwencji jak to wpływa na wsparcie procesu przemian gospodarczych oraz ograniczenie społecznie negatywnych skutków tego procesu w poszczególnych regionach. Z uwagi na rozległość badanego obszaru i jego specyfikę, poszczególne regiony powinny być poddane osobnemu badaniu, chyba, że takie rozróżnienie nie leży w polu zainteresowania zamawiającego.

Schemat logiczny wyników i oddziaływania programu/projektu



Szacowanie wyników i oddziaływania programu/projektu może być głównym zadaniem ewaluatora. W fazie projektowania ewaluacji ważne jest **sprecyzowanie poziomu prowadzonej analizy**, a więc określenie czy prowadzona ewaluacja ma dotyczyć jedynie wyników programu czy też rozszerzyć swoje dociekania na aspekty rezultatów czy nawet wpływu programu/projektu.

²⁸ Dokument *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms* dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

Teraz przyjrzymy się bliżej kategoriom oddziaływania, które mogą być pomocne przy planowaniu ewaluacji.

3.1.2. Oddziaływanie bezpośrednie

Bezpośrednie oddziaływanie programu/projektu można rozpatrywać w dwóch kategoriach:

- wyników programu/projektu
- rezultatów programu/projektu

Wyniki (*output*) programu/projektu to wszystkie przedmioty materialne i usługi wyprodukowane w trakcie realizacji programu/projektu z zasobów przeznaczonych na dany program/projekt. Zasoby rozumiane są tutaj jako środki finansowe, zasoby ludzkie, materialne i organizacyjne.

Wyniki informują o materialnym postępie w realizacji danego przedsięwzięcia i stanowią pierwszy poziom jego oddziaływania, mierzone są w jednostkach fizycznych (np. liczba instytucji, które otrzymały dotacje, liczba szkoleń i kursów z zakresie zmian kwalifikacji zawodowych, liczba subsydiowanych miejsc pracy, liczba dostarczonych usług doradczych w zakresie wyboru nowego zawodu i osiągnięcia nowych kwalifikacji, liczba kilometrów zbudowanej/zmodernizowanej drogi).

Za osiągnięcie określonych wyników odpowiedzialni są realizatorzy programu/projektu.

Wyniki są głównie przedmiotem monitoringu, stanowią dane przydatne podczas prowadzenia ewaluacji.

Rezultaty (*result*) to bezpośrednie i natychmiastowe efekty zrealizowanego programu/projektu. Rezultaty dostarczają informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia programu/projektu bezpośrednio po dostarczeniu wsparcia.

Rezultaty tworzą drugi poziom oddziaływania danego przedsięwzięcia i są mierzone w jednostkach fizycznych (np. skrócenie czasu pracy, zmniejszenie zanieczyszczeń przedostających się do środowiska, powstanie nowych miejsc pracy, liczba przeszkolonych/przekwalifikowanych osób) lub finansowych (wielkość zainwestowanego kapitału prywatnego, zmniejszenie kosztów transportu, obniżenie cen połączeń telefonicznych).

Rezultaty mogą być zamierzone (wynikające bezpośrednio z programu/zakładane w programie) lub niezamierzone (ich pojawienie się nie było planowane w programie).

Realizatorzy programu/projektu są za osiągnięte rezultaty odpowiedzialni tylko częściowo.

Rezultaty są przedmiotem zainteresowania zarówno monitoringu, jak i ewaluacji.

3.1.3. Oddziaływanie odroczone

Oddziaływanie odroczone, które można określać w kategoriach **wpływu** (*outcome, impact*) programu/projektu jest efektem zrealizowanego programu /projektu w dłuższej perspektywie czasowej.

Szacowanie wpływu dostarcza informacji o zmianach, jakie nastąpiły w skutek wdrożenia programu/projektu. Wpływ tworzy trzeci poziom oddziaływania danego przedsięwzięcia i jest opisywany w kategoriach społeczno-ekonomicznych, odnosi się również do skutków programu dla społeczeństwa (np. poprawa bezpieczeństwa publicznego, stworzenie nowych miejsc pracy, przyciągnięcie inwestycji dla regionu).

Wpływ może być przewidywany lub nieprzewidywalny, pozytywny bądź negatywny, bezpośredni i/lub pośredni.

Wpływ nie poddaje się kontroli, dlatego realizatorzy programu/projektu nie są za niego odpowiedzialni.

Wpływ jest przedmiotem zainteresowania ewaluacji.

3.2. Odbiorcy ewaluacji

Kolejnym ważnym pytaniem, które stawiamy przystępując dla planowania ewaluacji, jest pytanie **dla kogo** jest ta ewaluacja prowadzona. Określenie **odbiorców** ewaluacji powinno uwzględniać kilka kategorii zainteresowanych. Jedną z kategorii odbiorców stanowi sam zamawiający. Inną kategorię stanowią instytucje/osoby, które, choć ewaluacji nie zamawiały, będą zainteresowane jej wynikami, mogą być to np. partnerzy społeczni, instytucje/osoby będące realizatorami/beneficjentami programu/projektu, ale i inne osoby bezpośrednio lub pośrednio mające styczność z ewaluowanym przedsięwzięciem. W kategorii tej szczególne miejsce zajmować będą instytucje/osoby, które zobligowane będą do odpowiedzialności za poczynione w wyniku ewaluacji ustalenia. Na tym etapie planowania należy się zastanowić, kto będzie bezpośrednim odbiorcą ewaluacji i którym grupom zainteresowanych będą komunikowane jej wyniki²⁹.

²⁹ Więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym podmiotów ewaluacji oraz w rozdziale o rozpowszechnianiu wyników ewaluacji

3.3. Projekt ewaluacji

Planując ewaluację i mając ustalone (przynajmniej wstępnie) kwestie dotyczące celów ewaluacji, jej odbiorców oraz ograniczeń w zakresie pozyskiwania danych, możemy przejść do fazy projektowania.

Budowanie projektu ewaluacji ma charakter bardziej liniowy niż systemowy, jednak praktyka pokazuje, że również na projekt ewaluacji trzeba patrzeć całościowo. Wybór przedmiotu ewaluacji kieruje nas w stronę problemów, które powinny zostać zbadane. Ocena uzyskanych informacji jest możliwa tylko wtedy, gdy znane są nam kryteria tej oceny. Postawienie określonych pytań kluczowych pociąga za sobą konieczność wyboru adekwatnych metod badawczych, np. pytanie o to na ile szkolenie bezrobotnych przyczyniło się do znalezienia przez nich zatrudnienia wymaga zastosowania metody analizy dokumentów, w których będziemy szukać stosownych danych (o ile takie istnieją, a mogą być np. dostępne w systemie SIMIK) i/lub wywiadów (bądź ankiet), dzięki którym sami zdobędziemy informacje, ilu przeszkolonych bezrobotnych znalazło pracę.

Należy zaznaczyć, że **najpierw stawiamy pytanie, a następnie określamy w jaki sposób można zdobyć potrzebne dane**, nigdy odwrotnie, w myśl często powielanego błędu – „zróbmy ankietę – potem zastanowimy się, o co w niej zapytać”.

Projekt ewaluacji powinien zawierać następujące elementy:

- Opis przedmiotu ewaluacji
- Pytania kluczowe (badawcze)
- Kryteria ewaluacji
- Wskaźniki
- Metody badawcze³⁰
- Opis próby badawczej³¹
- Format raportu³²

Każdy z tych elementów zostanie szczegółowo opisany poniżej.

³⁰ Więcej na ten temat w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

³¹ jw.

³² jw.

3.3.1. Przedmiot ewaluacji

Kwestie związane z określeniem przedmiotu ewaluacji wymagają decyzji w kwestii ustalenia jej zakresu. Ewaluacją można objąć niemal wszystko, w dowolnym czasie i konfiguracji, z różnych punktów widzenia i kontekstów.

Z uwagi na wielość opcji realizacji ewaluacji, w początkowej fazie jej prowadzenia należy zdefiniować **przedmiot ewaluacji**, czyli precyzyjnie określić **co** będzie ewaluacji poddawane. Przedmiotem ewaluacji może być polityka np. Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, strategia np. Narodowa strategia rozwoju transportu, program np. Equal lub realizowany w jego ramach priorytet, działanie czy projekt.

Zakres i zasięg ewaluacji jest w zasadzie dowolny, dlatego też tak ważne jest jego dookreślenie.

W przypadku przedsięwzięć złożonych i/lub długotrwałych pojawia się często potrzeba wyodrębnienia pewnych obszarów z całości, jaką jest program/projekt i skupienia się na ewaluacji tylko wybranego obszaru. Na przykład w projekcie dotyczącym reorientacji zawodowej, który składał się z kilku etapów (tj. kampanii informacyjnej, rekrutacji uczestników szkoleń planowanych w ramach projektu, selekcji i klasyfikacji uczestników oraz samych szkoleń), do ewaluacji może być wybrany jeden z etapów projektu, w tym wypadku mogą to być same szkolenia, których ewaluacja i tak rzuci światło na wyniki poprzednich etapów. Przy wyborze obszaru uwagę należy kierować na to, co powinno być zbadane z punktu widzenia potrzeb osób zainteresowanych ewaluacją. Zogniskowanie zainteresowań na kwestiach najistotniejszych stanie się podstawą do sformułowania pytań kluczowych stanowiących kolejny etap projektowania ewaluacji.

3.3.2. Pytania kluczowe (badawcze)

Pytania kluczowe to pytania sformułowane w dość ogólny, ale konkretny sposób, na które odpowiadać będzie się w rezultacie przeprowadzanej ewaluacji. Nie są to pytania, które bezpośrednio zostaną zadane osobom objętym ewaluacją (aczkolwiek niektóre z nich mogą być zadane wprost), ale są to pytania, na które odpowiedzi poszukiwać się będzie w trakcie całego procesu badawczego. Odpowiedzi na te pytania staną się kanwą raportu ewaluacyjnego. Rzadko jest dość czasu, pieniędzy i personelu, by móc odpowiedzieć na wszystkie, istotne z punktu widzenia przeprowadzanego przedsięwzięcia, pytania. Określenie priorytetów i dokonanie pewnej selekcji interesujących problemów badawczych staje się najczęściej przedmiotem negocjacji pomiędzy osobami zainteresowanymi i przeprowadzającymi ewaluację.

Jeżeli w ramach większej całości chcemy wyróżnić jakiś element, istnieje konieczność dobrej znajomości całości przedsięwzięcia, jego kontekstu organizacyjnego, celów i realizacji, a także oczekiwań organizatorów i uczestników. Na tym etapie bardzo pomocna może być grupa sterująca. Ewaluator zapoznaje się również z oficjalną dokumentacją. Im lepsza wiedza

ogólna nt. ewaluowanego przedsięwzięcia, tym większa szansa dostrzeżenia kwestii mających dla niego kluczowe znaczenie. Etap ten jest często żmudnym procesem ustalania, co tak naprawdę interesuje osobę zamawiającą ewaluację. Najczęściej ewoluuje od chęci zbadania „wszystkiego” do uświadomienia „konkretności” przedsięwzięcia mającego swoje założenia, cele i sposoby ich realizacji oraz spodziewane bądź osiągnięte efekty. Samo przedsięwzięcie zaś osadzone jest w kontekście towarzyszących mu okoliczności.

Przykładami pytań kluczowych są pytania o to czy i w jakim stopniu program/projekt zapewnił dostępność usług doradztwa zawodowego, w jaki sposób te usługi są realizowane, jaki jest ich zakres, czy i w jakim stopniu dostarczane usługi przyczyniają się do zwiększenia mobilności zawodowej itp.

3.3.3. Kryteria ewaluacji

Ewaluacja wychodzi poza proste stwierdzenie wystąpienia jakiegoś faktu, fakt ten bowiem musi zostać oceniony, jednak ocena ta nie ma charakteru zdroworozsądkowego, ale oparta jest na z góry ustalonych kryteriach. **Kryteria ewaluacji** stanowią pewien rodzaj standardów, według których ewaluuje się dane przedsięwzięcie. Kryteria ewaluacji mają bezpośredni związek z pytaniami kluczowymi, powinny być sformułowane jasno i precyzyjnie. Stanowią one rodzaj systemu wartości, do którego odwołuje się ewaluator na każdym etapie swoich badań.

W przeciwieństwie do pytań kluczowych, które nie posiadają charakteru oceniającego, kryteria ewaluacji mają formułę wyraźnie wartościującą. Kryteria ewaluacji stanowią rodzaj pryzmatu, przez który ewaluator będzie patrzył na ewaluowane przedsięwzięcie, wskazując to, co jest najistotniejsze z punktu widzenia istoty przedsięwzięcia, jego celów i efektów.

Jedno i to samo zdarzenie może być skrajnie inaczej ocenione, gdy za kryterium oceny przyjmie się inną wartość. Na przykład oceniając szkolenia realizowane w ramach projektu reorientacji zawodowej przy zastosowaniu kryterium „skuteczności” stwierdzamy, że projekt zrealizował przewidywaną liczbę szkoleń, a więc jest „dobry”, jednak oceniając te same szkolenia przy zastosowaniu kryterium „użyteczności” stwierdzamy, że projekt nie spełnił oczekiwań jego uczestników, a więc jest „zły”.

Dlatego też etap wyboru kryteriów wymaga ścisłej współpracy ewaluatora z osobą zamawiającą ewaluację w celu zidentyfikowania takich kryteriów, które staną się podstawę oceny ewaluowanego przedsięwzięcia.

Przykładami najczęściej stosowanych kryteriów są:

- **trafność** (*relevance*)

Kryterium to pozwala ocenić w jakim stopniu cele programu odpowiadają potrzebom i priorytetom na danym poziomie analizy np. poziomie krajowym, UE.

Waga tego kryterium jest o tyle istotna, że poczynione w wyniku jego zastosowania ustalenia mogą doprowadzić do decyzji o kontynuowaniu programu/projektu w obecnie realizowanym kształcie, ale również spowodować orzeczenie jego modyfikacji lub całkowitego wstrzymania.

Dla przykładu: Stosując kryterium trafności oceniamy stopień w jakim utworzenie regionalnych systemów pomocy w przekwalifikowaniu jest rzeczywiście odpowiednie w stosunku do potrzeb i priorytetów państwa w zakresie zwiększania zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich. Opis potrzeb i priorytetów znajdujemy zazwyczaj w stosownych dokumentach programowych i planistycznych, formułujących strategiczne cele i zasady polityki państwa w różnych dziedzinach. W tym przypadku możemy odwołać się do Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich 2000-2006 przyjętej przez Radę Ministrów w dn. 4.01.2000 r.

Trafność jest głównym kryterium przy przeprowadzaniu ewaluacji ex-ante i mid-term.

- **efektywność** (*efficiency*)

Kryterium to pozwala ocenić poziom „ekonomiczności” programu/projektu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane tu są jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas.

Zastosowanie tego kryterium przyjmuje się w analizie możliwości osiągnięcia zbliżonych efektów przy wykorzystaniu mniejszych zasobów oraz zwiększenia efektów przy zastosowaniu porównywalnych zasobów. Kryterium efektywności ma zastosowanie przy porównywaniu ewaluowanego programu/projektu z alternatywnymi w podobnym obszarze.

Dla przykładu: stosując kryterium efektywności oceniamy czy byłoby realnie możliwe utworzenie systemów pomocy w przekwalifikowaniu w większej ilości regionów bez zwiększania puli zaangażowanych środków. Ewentualnie czy istnieje istotnie tańsza alternatywa dostarczania tego typu usług o zbliżonym poziomie i zakresie.

- **skuteczność** (*effectiveness*)

Kryterium to pozwala ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte.

Kryterium to ma zastosowanie przy ocenie realizacji założeń programu/projektu. Wiemy jednak, że cele programu formułowane są na kilku poziomach, od celów ogólnych do celów operacyjnych. Stosując kryterium skuteczności ważne jest jasne sprecyzowanie, do którego poziomu celów się odwołujemy. Warto również wziąć pod uwagę, że program/projekt może przynieść nie tylko efekty pozytywne, ale i negatywne oraz nie tylko zamierzone, ale i nieplanowane.

Stosunkowo najłatwiej oszacować skuteczność w odniesieniu do celów operacyjnych wskazując, że wybudowano 37 km drogi, zrealizowano 4 sesje szkoleniowe, utworzono 5 regionalnych systemów identyfikacji osób i pomocy w przekwalifikowaniu. Ocena skuteczności realizacji celów ogólnych czy szczegółowych może wymagać dużo bardziej pogłębionej analizy oraz dokonania jej na poziomie makroekonomicznym.

Dla przykładu: stosując kryterium skuteczności oceniamy do jakiego stopnia zapisany w dokumencie programującym cel - zapewnienie dostępności usług w zakresie doradztwa zawodowego w istocie ma miejsce tzn. czy rzeczywiście utworzono/powołano podmioty zajmujące się doradztwem zawodowym, czy utworzenie podmioty doradztwa zawodowego objęły swoimi usługami planowaną grupę beneficjentów oraz czy możliwość korzystania z tych usług jest rozpropagowana wśród potencjalnej grupy zainteresowanych.

- **użyteczność** (*utility*)

Kryterium to pozwala ocenić, do jakiego stopnia oddziaływanie programu odpowiada potrzebom grupy docelowej.

Dzięki zastosowaniu tego kryterium można ocenić czy zmiany wywołane realizacją programu/projektu są korzystne z punktu widzenia jego beneficjentów. W tym przypadku jednak należy wziąć pod uwagę różnice interesów osób zaangażowanych w przedsięwzięcie i być świadomym, że to co ocenimy jako użyteczne dla jednej z grup (np. autorzy programu szkoleniowego), może takim nie być z punktu widzenia innej grupy (np. uczestnicy szkolenia).

Dla przykładu: stosując kryterium użyteczności z jednej strony bierzemy pod uwagę potrzeby beneficjentów związane z restrukturyzacją sektora gospodarki i koniecznością przekwalifikowania się i porównujemy czy dostarczone przez projekt działanie np. szkolenie w zakresie zasad zakładania indywidualnej działalności gospodarczej w istotny sposób zaspokoiło potrzeby beneficjentów umożliwiając im wejście na nową ścieżkę zawodową.

- **trwałość** (*sustainability*)

Kryterium to pozwala ocenić na ile można się spodziewać, że pozytywne zmiany wywołane oddziaływaniem programu/projektu będą trwać po jego zakończeniu. Kryterium to ma zastosowanie przy ocenie wartości programu/projektu w kategoriach jego użyteczności, w dłuższej perspektywie czasowej. W ewaluacji ex-post zaś, zwłaszcza realizowanej w dłuższym odstępie czasu po zakończeniu programu/projektu można zbadać, na ile zmiany wywołane jego oddziaływaniem są rzeczywiście istotnie trwałe. Kryterium to nabiera dużej wagi w sytuacji, gdy badamy efekty programu/projektu biorąc pod uwagę fakt, iż ustało wsparcie finansowe dostarczane w trakcie realizacji przedsięwzięcia, skonstatowanie zaś, że pomimo braku dotychczasowego wsparcia efekty są nadal obserwowalne, ewentualnie że wsparcie przejęły inne organy np. samorządowe, świadczy o wartości programu/projektu.

Dla przykładu: stosując kryterium trwałości oceniamy, na ile utworzone w ramach projektu jednostki doradztwa zawodowego będą wstanie/są w stanie funkcjonować po ustaniu wsparcia finansowego i merytorycznego dostarczonego w ramach projektu, albo też na ile osoby przeszkolone w zakresie zakładania indywidualnej działalności gospodarczej będą w stanie utworzyć i utrzymać samozatrudnienie.

Proces projektowania ewaluacji, a następnie jej realizowania tj. zbierania, analizowania danych oraz wnioskowania i formułowania rekomendacji wymaga solidności i precyzji całego procesu badawczego. W zachowaniu rzetelności prowadzonych analiz i wnioskowań bardzo pomocne są wskaźniki.

3.3.4. Wskaźniki (mierniki)

Żeby stwierdzić zaistnienie jakiegoś faktu należy potwierdzić, że „coś” miało miejsce. Rzeczywistość jest na tyle złożona, że czasem w celu jej uporządkowania i zrozumienia musimy posłużyć się pewnymi jej uproszczeniami, taką właśnie, „upraszczającą” rzeczywistość, rolę spełniają wskaźniki. Posługując się na obserwacją lub się innymi metodami badawczymi stwierdzamy zaistnienia jakiegoś faktu, opierając się na pomiarze wskaźników tego faktu czyli pomiarze (jakościowych lub ilościowych) atrybutów właściwych dla tego faktu. Przykładem wskaźników jakościowych mogą być opinie uczestników szkolenia na temat jego użyteczności, wskaźniki ilościowe zaś określają wymierne cechy faktu np. liczbę odbytych godzin szkolenia, liczbę utworzonych punktów doradztwa zawodowego.

Jako przykład posłużyć może zalecane przez Komisję Europejską stosowanie następujących wskaźników dla ewaluacji efektów w zakresie zatrudnienia³³:

Rodzaj wskaźnika	Definicja	Jednostka miary
Miejsca pracy (nowe)	Dodatkowe miejsca pracy utworzone w przedsiębiorstwach lub instytucjach, które nie istniałyby bez programu, działania lub projektu	Liczba brutto/netto miejsc pracy (etaty kalkulacyjne - FTE ³⁴) Podział kobiety/mężczyźni
Miejsca pracy	Miejsca pracy utrzymane w	Liczba brutto/netto miejsc pracy

³³ Dokument *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology* dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

³⁴ FTE – Full Time Equivalent - Miejsca pracy w niepełnym wymiarze mogą zostać przeliczone na etaty kalkulacyjne w następujący sposób: dwa miejsca pracy w niepełnym wymiarze to jedno miejsce w pełnym wymiarze czasu pracy (etat kalkulacyjny). Miejsca pracy mogą być uważane za trwałe, jeżeli funkcjonują po zakończeniu pomocy lub jeżeli funkcjonują one przez z góry określony czas po zakończeniu pomocy

(utrzymane)	przedsiębiorstwach lub instytucjach dzięki programowi/projektowi, a które zostałyby zlikwidowane, gdyby program/projekt nie miał miejsca	(etaty kalkulacyjne - FTE) Podział kobiety/mężczyźni
-------------	--	---

Wskaźniki wyników programu/projektu są najczęściej proste i łatwo dostępne, gdyż osoby zarządzające programem mają zazwyczaj stosowne informacje na temat dóbr i usług dostarczonych przez program. Wskaźniki oddziaływania mogą być trudniejsze do wyodrębnienia, np. z powodu trudności w określeniu jakie efekty są rzeczywiście spowodowane właśnie przez program lub z powodu kosztów i pracochłonności bezpośredniego mierzenia tych efektów³⁵.

Dla przykładu: zmniejszenie się odsetka bezrobotnych w danym regionie może być wskaźnikiem pozytywnego oddziaływania programu reorientacji zawodowej, z drugiej jednak strony należy być świadomym również innych czynników wpływających na zmianę liczby bezrobotnych (np. wahań sezonowe, inwestycje w regionie).

Schemat projektu ewaluacji

Elementy projektu ewaluacji	Przykłady*
Przedmiot ewaluacji	Projekt reorientacji zawodowej w regionie objętym restrukturyzacją przemysłu wydobywczego
Pytania kluczowe (badawcze)	1. Jaki jest szacowany wpływ projektu na jego ostatecznych beneficjentów w odniesieniu do założonych celów ogólnych i szczegółowych? 2. Jakiego rodzaju efekty powielenia (multiplikacji) można odnotować w odniesieniu do sektora?
Kryteria ewaluacji	Do szacowania wyników dla pytania 1: <ul style="list-style-type: none"> • skuteczność, • użyteczność • trwałość

³⁵ Dokument *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms* dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

	<p>Do szacowania wyników dla pytania 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trafność, • efektywność, • trwałość
Wskaźniki	<p>Dla pytania 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • X osób znalazło prace w innym sektorze, • X osób założyło własną działalność gospodarczą <p>Dla pytania 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiały dydaktyczne będące produktem projektu są wykorzystywane w innych szkoleniach przekwalifikowania zawodowego, • Wypracowana procedura kwalifikacji jest wykorzystywana w rekrutacji do innych przedsięwzięć reorientacji zawodowej
Metody badawcze	<p>Analiza dokumentów</p> <p>Wywiady indywidualne</p> <p>Wywiady kwestionariuszowe</p>
Opis próby badawczej	<p>Próba celowa osób zaangażowanych w realizację projektu</p> <p>Próba losowa (20% populacji) ostatecznych beneficjentów projektu</p>
Format raportu	<p>Raport (ok.50 stron) dla zamawiającego w języku polskim, Skrócona wersja raportu (ok.20 stron) dostępna dla wszystkich zainteresowanych na stronach www instytucji zamawiającej ewaluację</p>

*Poniższe przykłady nie mają charakteru wyczerpującego, dlatego zapis w tabeli nie powinien być stosowany jako gotowy projekt ewaluacji

3.3.5. Inwentaryzacja dostępnych informacji

Pracując nad projektem ewaluacji należy wziąć pod uwagę dostępność potrzebnych danych. Po pierwsze warto przeanalizować istniejącą dokumentację programu/projektu, w szczególności zaś biorąc pod uwagę ustalenia poczynione w trakcie monitorowania. Im lepiej i rzetelniej prowadzony monitoring, tym łatwiej będzie przystąpić do prowadzenia ewaluacji.

Monitoring i dokumentacja projektu mogą być jednak niewystarczające, wiele cennych informacji odnajdziemy w literaturze fachowej, recenzjach i opiniach ekspertów, wynikach innych badań, opublikowanych danych statystycznych i administracyjnych poszerzających horyzont badawczy ewaluatora o aktualny stan wiedzy na interesujący go temat.

Ewaluator nie musi być „ekspertem od wszystkiego”, ale powinien wiedzieć, gdzie i u kogo szukać potrzebnych informacji, by poczynione przez niego ustalenia badawcze były poprawne merytorycznie.

Inwentaryzacja dostępnych informacji i porównanie ich z potrzebami wynikającymi z projektu ewaluacji wskaże główne luki w informacji, które z kolei stanowiąc będą podstawę określenia zadań w zakresie zbierania i interpretacji danych podczas ewaluacji.

Do kwestii zbierania i analizy danych należy jednak podchodzić bardzo realistycznie, nie stawiając zbyt wygórowanych oczekiwań, tak by koszty związane ze żmudnym i czasochłonnym dociekaniami nie przerosły osiągniętych w ich wyniku efektów.

Planując badania ewaluacyjne należy nie tylko ustalić jakie informacje posiada się „na wejściu” i jakich informacji należy szukać, ale również wziąć pod uwagę, że do niektórych informacji i/lub respondentów będzie bardzo trudno dotrzeć, a nawet może być to niemożliwe. Dlatego też w projekcie ewaluacji należy wziąć pod uwagę również alternatywne źródła pozyskiwania potrzebnych danych oraz tak zaplanować badanie, by było ono **wykonalne**.

3.4. Warunki kontraktu (terms of reference)

Prowadzenie ewaluacji, zwłaszcza przez ekspertów zewnętrznych, wymaga precyzyjnego spisania podstawowych kwestii związanych z jej organizacją. W tym celu formułuje się kontrakt zawierający opis zakresu pracy do wykonania przez ewaluatora, podstawowe zagadnienia, które należy poruszyć w trakcie badania oraz harmonogram prac. Im bardziej precyzyjnie sformułowane warunki kontraktu, tym większa szansa zrealizowania potrzeb zamawiającego w zakresie uzyskanych wyników, gdyż ewaluator zyskuje jasność w kwestii potrzeb i oczekiwań, jakie zamawiający stawia przed ewaluacją. Z drugiej jednak strony warto wziąć pod uwagę możliwość zachowania pewnej elastyczności w tym względzie, by nie zamykać drogi „odkrywania” tego, co w istocie jest ważne, a w porę nie zostało zauważone.

Warunki kontraktu powinny brać pod uwagę specyfikę programu podlegającego ewaluacji. W przypadku ewaluacji powierzonych podwykonawcom zewnętrznym, warunki kontraktu stanowiące załącznik do kontraktu mogą różnić się od tych, które zostały opracowane początkowo na potrzeby przetargu, na skutek negocjacji i dyskusji z wybranym podwykonawcą, który może wnieść do niego własną wiedzę i doświadczenie. W tym przypadku ważne jest, by potencjalni ewaluatorzy wiedzieli, w jakim zakresie mogą

zredefiniować początkowy projekt ewaluacji przed uzgodnieniem warunków kontraktu i przed jego podpisaniem³⁶.

W warunkach kontraktu znajdują się zazwyczaj następujące elementy³⁷:

3.4.1. Podstawa prawna i uzasadnienie ewaluacji

Zarówno dla ewaluatora, jak i dla zleceniodawców ewaluacji, jest przydatne, jeśli w warunkach kontraktu przedstawiona jest podstawa prawna i wymagania kontraktowe, na których oparta będzie ewaluacja. Kwestie te dotyczą powołania się na stosowne ustawy, w których trybie prowadzone będzie postępowanie oraz wymogi formalno-prawne obowiązujące obie strony. Jedną z podstaw prawnych, do której można się odwołać, jest Ustawa o zamówieniach publicznych. Zamiast ogłaszania przetargu warto jednak rozważyć możliwość wyboru ofert w drodze trybu umożliwiającego prowadzenie negocjacji z oferentem, gdyż taka forma pozwala na wybór istotnie lepszej jakościowo oferty. Nie zawsze bowiem niska cena usługi gwarantuje zrealizowanie badania zgodnego z oczekiwaniami zamawiającego. W sytuacji rosnącej konkurencji na rynku usług badawczych i ewaluacyjnych z większą rozważą należy podchodzić do kwestii wyboru ekspertów w tym zakresie.

3.4.2. Przyszłe wykorzystanie i użytkownicy ewaluacji

Ewaluator powinien być poinformowany o celach ewaluacji jakie stawia zamawiający oraz sposobie, w jaki zostaną wykorzystane jej wyniki. Ponadto powinien wiedzieć dla kogo jest prowadzona ewaluacja i komu będą komunikowane poczynione ustalenia ewaluacyjne. Kwestie te bezpośrednio wpływać będą na szczegółowe zagadnienia, którymi będzie się zajmował ewaluator podczas pracy oraz na stopień szczegółowości odpowiedzi na pytania dotyczące programu. Jasno sprecyzowane powinny być też oczekiwania zamawiającego i precyzyjnie określone rezultaty/produkty, które mają powstać w wyniku ewaluacji.

3.4.3. Opis przedmiotu, który ma zostać poddany ewaluacji

Warunki kontraktu powinny obejmować zwięzły, ale pełny opis programu, który ma zostać poddany ewaluacji, w tym, na przykład, opis jego celów ogólnych i szczegółowych, grupy docelowej, nakładów i wyników oraz mechanizmów jego realizacji. Ewaluator dzięki temu uzyskuje ogólną wiedzę na temat ewaluowanego przedsięwzięcia, co skutkuje lepszym przygotowaniem do realizacji badania oraz takim dobraniem zespołu realizatorów, który gwarantuje jego większą skuteczność. Jest to o tyle istotne, że w projektach wysoce specjalistycznych pożądane jest włącznie do zespołu ewaluacyjnego również niezależnego eksperta merytorycznego specjalizującego się w dziedzinie objętej badaniem.

³⁶ Dokument *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms* dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

³⁷ Op. cit.

3.4.4. Zakres ewaluacji

Warunki kontraktu powinny precyzować zakres przedsięwzięcia ewaluacyjnego, w szczególności w programach/projektach dużych, o szerokim zasięgu i/lub długim czasie realizacji ważne jest sprecyzowanie, którą część programu/projektu powinna objąć ewaluacja i jakie aspekty programu należy wziąć pod uwagę. Pomocne jest także precyzyjne wyodrębnienie aspektów programu/projektu, które danej ewaluacji **nie** będą podlegały. Warto w tym miejscu powrócić do projektu ewaluacji, a w szczególności do przedmiotu ewaluacji, który precyzuje **co** powinno być poddane badaniu.

Ponadto, jeżeli istnieje taka potrzeba, warto określić kontekst, w jakim powinny być poczynione ustalenia ewaluacyjne np. odnośnie kwestii wymagań zbadania powiązań pomiędzy tym a innymi programami UE, czy też polityki państwa w danym sektorze.

3.4.5. Główne zagadnienia ewaluacji

W warunkach kontraktu powinny zostać przedstawione kluczowe dla projektu ewaluacji kwestie, które dostarczą ewaluatorowi wytycznych odnośnie oczekiwań i potrzeb zleceniodawców ewaluacji w zakresie informacji, które będą zbierane w toku prowadzonych badań.

Na etapie ustalania warunków kontraktu warto, w miarę możliwości, sprecyzować oprócz celów ewaluacji również wszystkie kwestie zawierające się w projekcie ewaluacji, a więc przedmiot badania, pytania kluczowe i kryteria ewaluacji oraz, jeżeli to możliwe, także brane pod uwagę wskaźniki. Na tym etapie, mającym przecież charakter wstępny i przygotowawczy, dokładne sprecyzowanie powyższych kwestii może być trudne, dlatego też kwestie te często podlegają negocjacji już po wyborze wykonawcy badania.

3.4.6. Wymagana metodologia zbierania danych i ich analizy

Zamawiający ewaluację precyzując główne zagadnienia ewaluacji zazwyczaj ma również oczekiwania odnośnie metodologii zbierania danych i ich analizy. Jeżeli oczekiwania te są w miarę konkretne należy przedstawić je w warunkach kontraktu. Zamawiający jednak często nie jest specjalistą w dziedzinie metodologii tego typu badań, więc kwestie te pozostawia ewaluatorowi, zastrzegając jedynie, że badania te powinny być prowadzone w sposób rzetelny, wiarygodny i zgodny z najlepszą wiedzą i praktyką w tej dziedzinie.

Metodologia, która ma być wykorzystana przy zbieraniu danych i ich analizie, musi być dostosowana do specyficznych okoliczności ewaluowanego programu oraz szczegółowych zagadnień będących przedmiotem badania. W przypadku ewaluacji zewnętrznej zaleca się ogólnie sformułowane wytyczne, przynajmniej na etapie przetargów. Pozwala to wybranemu ewaluatorowi na wykorzystanie swojej wiedzy i doświadczenia do ewentualnej redefinicji sugerowanego podejścia w drodze dyskusji i negocjacji ze zleceniodawcami ewaluacji.

Ostateczne warunki kontraktu, stanowiące załącznik do kontraktu, mogą w ten sposób być znacznie bardziej precyzyjne.

3.4.7. Plan pracy, struktura organizacyjna i budżet

Plan pracy dotyczący ewaluacji powinien uwzględniać między innymi takie czynniki jak czas trwania realizacji ewaluacji oraz termin przedstawienia raportu. Ewentualnie, jeśli zamawiający sobie tego życzy, również raportów cząstkowych z realizacji poszczególnych etapów badania. Zwłaszcza w sytuacji projektów długotrwałych może być to użyteczne, w celu monitorowania realizacji przedsięwzięcia, jakim jest ewaluacja.

Przydatne może być również przekazanie ewaluatorowi wytycznych na temat istniejących źródeł danych (np. raportów monitorujących, dokumentów programowych itp.) oraz informacji o odpowiednich kontaktach, które powinien nawiązać. Na tym etapie warto zaznaczyć, które z dokumentów zostaną ewaluatorowi przekazane, a które powinien pozyskać we własnym zakresie, usprawni to proces gromadzenia danych już istniejących i zaoszczędzi czas, który ewaluator poświęciłby na wyszukiwanie dokumentów, które dla innych są dostępne „od ręki”. Podobnie jest w kwestii docierania do kluczowych osób.

Określenie struktury organizacyjnej ewaluacji obejmuje wyznaczenie ról poszczególnych uczestników (co jest szczególnie ważne w sytuacji, gdy zadanie ewaluacji ma być podzielone pomiędzy różnych ewaluatorów – na przykład między ewaluatorów wewnętrznych i zewnętrznych), ustalenie obowiązków w zakresie sprawozdawczości (w tym, tam gdzie jest to stosowne, kontaktów z grupą sterującą ewaluacją, osobami zarządzającymi programem, innymi służbami Komisji lub administracją państwa członkowskiego).

Z wyjątkiem przypadku, gdy ewaluacja ma być przeprowadzona w całości w sposób wewnętrzny, powinien zostać tu wskazany także budżet przeznaczony na to zadanie, obejmujący dietyienne i kwalifikowalne koszty podróży. Określone powinny być również warunki i terminy płatności, z uwzględnieniem istotnych, z punktu widzenia obu stron, informacji takich jak: wysokość procentowa transz płatności, jeżeli takie są przewidywane, warunki realizacji płatności (np. dostarczenie raportu cząstkowego, dostarczenie raportu końcowego itp.).

3.4.8. Kryteria wyboru ewaluatorów zewnętrznych

Dokonując wyboru realizatorów ewaluacji konieczne jest sprecyzowanie profilu wykonawcy. Zazwyczaj wykonawca powinien wykazać się udokumentowanym doświadczeniem w zakresie realizowanych zadań. Warto określić oczekiwania zamawiającego w kwestii liczebności zespołu ewaluacyjnego oraz struktury zespołu (wskazując np. konieczność wyłonienia lidera czy posiadania ekspertów w dziedzinie objętej badaniem).

Podstawowe kryteria wyboru ewaluatora obejmują:

- Kompetencje i dotychczasowe doświadczenie w zakresie prowadzenia ewaluacji;
- Niezależność ewaluatora od stron uczestniczących;
- Zdolność do uzyskania dostępu do odpowiednich informacji i uczestników;
- Zdolność do pracy w wyznaczonych ramach czasowych;
- Wiedzę i dotychczasowe doświadczenie w dziedzinie objętej program/projektem;
- Specyficzne cechy związane z dziedziną działania (np. ewaluator może być zobowiązany do pracy w niebezpiecznych warunkach);
- Uczciwość.

American Evaluation Association³⁸ podkreśla również, że:

- Ewaluator powinien posiadać niezbędny dla realizacji zadań poziom wykształcenia, uzdolnień, umiejętności i doświadczenia.
- Ewaluator powinien respektować ograniczenia swojej kompetencji i z rozwagą podejmować zadania przekraczające jego dotychczasowe doświadczenia. W przypadku ich podjęcia nie powinien ukrywać ewentualnych konsekwencji tego typu decyzji.
- Ewaluator powinien ustawicznie doskonalić swoje umiejętności poprzez szkolenia, warsztaty, autoewaluację oraz współpracę z innymi.

Obecnie na rynku funkcjonuje wiele firm i grup eksperckich zajmujących się prowadzeniem ewaluacji zewnętrznych:

- Firmy doradcze (consultingowe) – mogą one obejmować duże, międzynarodowe przedsiębiorstwa, które mają znaczące doświadczenie w przeprowadzaniu różnego rodzaju ewaluacji, a także małe firmy, mające węższą, wysoce specjalistyczną wiedzę ekspercką. Tego typu organizacje mogą przeprowadzić ewaluację stosunkowo szybko i zazwyczaj posiadają doskonałe umiejętności w zakresie prezentacji. Mimo to, mogą mieć pewne mankamenty. Po pierwsze ich ceny mogą być stosunkowo wysokie w porównaniu z innymi rodzajami instytucji. Z drugiej strony zaś, jeżeli ich ceny są konkurencyjne, może to stanowić celową próbę zdobycia dodatkowych zamówień poprzez zaniżanie kosztów. Czasami mogą próbować zmniejszyć koszty własne przez stosowanie gotowych rozwiązań dla danego problemu ewaluacyjnego, zamiast starać

³⁸ American Evaluation Association, 1995, *Guiding Principles of Evaluation*

się dostosować ewaluację do potrzeb zleceniodawców. Istnieje wreszcie ryzyko, że firmy doradcze mogą obiecać ewaluację, ale przeprowadzić audyt.

- Instytucje akademickie – eksperci akademicy często mogą zaoferować wysoki poziom ekspertyzy metodologicznej w zakresie ewaluacji. Niektórzy mogą ponadto posiadać wysoki poziom wiedzy specjalistycznej. Strony uczestniczące mogą mieć tendencję do postrzegania pracowników nauki jako stosunkowo niezależnych i stanowić to może o ich przewadze w stosunku do firm doradczych. Instytucja uniwersytecka lub badawcza może gwarantować lepszą gospodarność (relację kosztów do korzyści), ale może też okazać się mniej elastyczna. Istnieje jednak ryzyko, że instytucje naukowe mogą obiecać ewaluację, ale przeprowadzić badania naukowe.
- W przypadku dużych programów, albo programów mających zmienne oddziaływanie regionalne, często jest przydatne zwrócenie się do konsorcjów ewaluatorów. Pozwala to na łączne wykorzystywanie różnych rodzajów organizacji przeprowadzających ewaluację. W typowym przypadku jedna organizacja będzie nadzorować całość prac nad ewaluacją oraz przygotowywać syntetyczny raport. Szczegółowe aspekty programu (lub poszczególne regiony) mogą zostać podzielone pomiędzy różnych członków konsorcjum³⁹.

W warunkach kontraktu konieczne jest wskazanie czy, i ewentualnie jakie, zadania mogą być zlecone podwykonawcom. Zadaniem takim może być np. zrealizowanie badań terenowych, gdy po dostarczeniu narzędzi badawczych wybrana sieć ankietatorów realizuje badanie na terenie całego kraju.

3.4.9. *Oczekiwana struktura ostatecznego raportu z ewaluacji*

Nie istnieje jedna, powszechnie przyjęta, struktura raportu z ewaluacji, choć wszystkie raporty powinny zawierać streszczenie oraz kopię warunków kontraktu (zazwyczaj w aneksie). Jednakże, jeżeli zamawiający ma w tej kwestii sprecyzowane preferencje, powinny one znaleźć się w warunkach kontraktu.

Oprócz kwestii dotyczących struktury warto zamieścić w warunkach kontraktu oczekiwania odnośnie formatu raportu (np. wersja pisemna, elektroniczna, prezentacja multimedialna), objętości (szacowana liczba stron), ilości wersji (np. wersja pełna + wersja skrócona), ilości kopii dostarczonych zamawiającemu, języka/języków raportu.

Poza samą formułą raportowania zamawiający powinien ustalić procedurę upowszechniania i wykorzystywania wyników ewaluacji oraz zakresów odpowiedzialności w tym zakresie⁴⁰. A

³⁹ Dokument *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms* dostępny na stronach internetowych Komisji Europejskiej

⁴⁰ Więcej o raporcie ewaluacyjnym w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania

także do kogo należeć będą prawa autorskie do raportu, tj. czy kontrakt przewiduje przekazanie ich zamawiającemu.

3.5. Harmonogram ewaluacji

Podsumowując rozdział na temat planowania i projektowania ewaluacji powrócić należy do kwestii zarządzania czasem. Każda ewaluacja jest procesem mniej lub bardziej rozciągniętym w czasie i tylko właściwe jego rozplanowanie gwarantuje, że będzie to proces skuteczny. Konieczne jest zatem opracowanie harmonogramu ewaluacji z podziałem na poszczególne etapy wraz z uwzględnieniem czasu, jaki zabierze ich realizacja. Czas jaki dajemy na realizację poszczególnych etapów możemy określić orientacyjnie, lecz bardzo użyteczne jest określenia „czasu granicznego” czyli terminu, do którego bezwzględnie powinien zostać zakończony dany etap, bowiem przekroczenie go może spowodować opóźnienie realizacji całego procesu ewaluacji.

W harmonogramie powinny znaleźć się następujące elementy:

- Powstanie wstępnej koncepcji ewaluacji;
- Utworzenie grupy stertującej;
- Ogłoszenie lub inny sposób zaproszenia do składania ofert;
- Udzielenie zamówienia;
- Przygotowanie koncepcji ewaluacji (projektu, narzędzi badawczych, harmonogramu badań);
- Realizacja badania ewaluacyjnego;
- Analiza danych/pisanie raportu;
- Przekazanie wstępnego raportu z ewaluacji grupie stertującej (spotkanie zespołu ewaluatorów z grupą sterującą);
- Redagowanie końcowej wersji raportu;
- Przekazanie końcowej wersji raportu z ewaluacji grupie stertującej (spotkanie zespołu ewaluatorów z grupą sterującą);
- Faza upowszechniania wyników.

Czas jest jednym z podstawowych czynników określających nie tylko zakres, ale i jakość wykonywanych zadań. Nie znaczy to jednak, że im więcej czasu, tym lepsza ewaluacja.

Znaczący to jedynie tyle, że niektórych etapów (takich jak formułowanie projektu ewaluacji, czy realizacja badań terenowych) nie da się przyspieszyć bez szkody dla jakości realizowanych prac.

4. Realizacja ewaluacji

Dzięki pracom związanym z planowaniem i projektowaniem ewaluacji wiemy, co i w jakim celu ma być zbadane, kto będzie odbiorcą uzyskanych wyników, na jakie pytania badawcze i z perspektywy jakich kryteriów należy na nie odpowiedzieć. Dopiero po ustaleniu tych kluczowych dla ewaluacji kwestii można przystąpić do wyboru metod zbierania informacji, które umożliwią udzielenie odpowiedzi na określone w projekcie zagadnienia.

Należy podkreślić, że nie ma jednego, najlepszego sposobu prowadzenia ewaluacji i nie ma jednej obowiązującej powszechnie metodologii. Tak jak dobiera się pytania badawcze, kryteria oraz wskaźniki odpowiednio do problemu, tak teraz należy dobrać, odpowiednio do poczynionych wcześniej ustaleń, metody oraz sposoby zbierania informacji, niezbędne do przeprowadzenia analizy i wyprowadzenia wniosków. Metody dobierane są w zależności od obszaru, grup docelowych, możliwości realizacji, a także innych czynników składających się na szczegółowe kwestie związane z daną, konkretną ewaluacją.

Arbitralne dobieranie metod do ewaluacji bez uwzględnienia specyfiki jej kontekstu jest dużym niebezpieczeństwem. Skutkuje najczęściej brakiem adekwatności sposobów pozyskiwania danych do określonych wcześniej problemów badawczych, a konsekwencji znacznymi trudnościami lub wręcz brakiem możliwości w uzyskaniu odpowiedzi na postawione pytania.

Niniejsze opracowanie nie omówi wszystkich możliwych technik wykorzystywanych w ewaluacji, ani nie dostarczy ich pełnego opisu. Zawiera ono natomiast przegląd podstawowych zasad badań ewaluacyjnych, o których warto pamiętać przeprowadzając ewaluację.

4.1. Sposoby zbierania danych

Najczęściej w trakcie realizacji badań ewaluacyjnych wykorzystuje się więcej niż jedną metodę zbierania danych. Dzięki takiemu postępowaniu można uzupełniać informacje zdobyte jedną metodą - innymi, ponadto zastosowanie więcej niż jednej metody badawczej pozwala na weryfikację i pogłębienie zebranych danych. Postępowanie takie jest jednym z wymiarów *triangulacji*.

Triangulacja zakłada weryfikowanie zbieranych informacji na kilku poziomach, w celu podniesienia ich jakości i rzetelności. Poza już omówionym poziomem multiplikacji metod,

zakłada uzyskiwanie danych od różnych grup osób związanych z ewaluowanym przedsięwzięciem⁴¹, tak aby uchwycić odmienne perspektywy patrzenia na badane kwestie. Inaczej realizacja programu/projektu może być postrzegana przez beneficjentów ostatecznych, inaczej przez osoby wdrażające projekt, a być może jeszcze inaczej przez osoby zarządzające projektem.

4.1.1. Informacje pierwotne i wtórne

Istnieje wiele sposobów klasyfikacji danych. Dla potrzeb niniejszego opracowania zaprezentowane zostaną dwa podstawowe podziały klasyfikujące dane na **pierwotne i wtórne** oraz na dane o **charakterze ilościowym i jakościowym**. Poniżej omówiono pierwszy z nich (drugi omówiony jest w dalszej części niniejszego opracowania). Dane pierwotne są uzyskiwane przez ewaluatora bezpośrednio ze źródła pochodzenia danych (na przykład dzięki wywiadam prowadzonym z beneficjentami ostatecznymi) oraz powstają na potrzeby konkretnego badania. Dane o charakterze wtórnym to takie, które zostały już wcześniej zgromadzone i najczęściej są już przetworzone. Są to wszystkie te dane, które są dostępne już w chwili rozpoczęcia badania lub powstają w niebezpośrednim związku z nim. Będą to na przykład dokumenty fazy programowania, raporty z wcześniejszych ewaluacji, raporty z monitringu itp.

4.1.2. Studium przypadku jako strategia badawcza

Przedmiot każdej prowadzonej ewaluacji powinien być traktowany jako odrębny przypadek. Przy takim założeniu nie istnieje coś takiego jak ustalony „z góry” projekt ewaluacji, możliwy do wykorzystania w każdej sytuacji. Każda ewaluacja stanowi zatem nowe wyzwanie. Takie podejście pozwala traktować badane zagadnienia (niezależnie od tego, jakiego poziomu dotyczy ewaluacja – np. polityki programu czy projektu) jak pewną zamkniętą i ograniczoną przez projekt ewaluacji całość. Co więcej, umożliwi ono umiejscowienie badanych w trakcie ewaluacji problemów w ramach szerszego kontekstu. Studium przypadku nie narzuca ograniczeń dotyczących metod zbierania i analizy danych, co więcej rekomenduje się korzystanie z różnorodnych, komplementarnych wobec siebie sposobów pozyskiwania danych.

4.2. Dane ilościowe i jakościowe

Dane określane są mianem **ilościowych**, jeśli dotyczą informacji liczbowych. Wykorzystywane są one do poznania rozkładów częstości występowania badanego zjawiska oraz określenia poziomu zależności, jakie występują pomiędzy różnymi zmiennymi. Dane

⁴¹ Więcej na ten temat w poprzednich rozdziałach niniejszego opracowania

jakościowe nie są wyrażalne w liczbach i dotyczą opisu badanych zjawisk. Wykorzystywane są, gdy celem jest poznanie i zrozumienie związków występujących w badanym podczas ewaluacji wycinku rzeczywistości. Wiele istotnych aspektów np. badanego programu nie daje się wyrazić w sposób ilościowy, co więcej - **dane jakościowe są najczęściej niezbędne** dla właściwej interpretacji informacji liczbowych.

4.2.1. *Badanie sondażowe (ankiet i wywiad kwestionariuszowy)*

Ankieta i wywiad kwestionariuszowy mogą służyć zarówno do zbierania danych o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, częściej jednak wykorzystuje się je do zbierania informacji o charakterze liczbowym. Im kwestionariusz jest bardziej wystandardyzowany, tym więcej jest w nim pytań zamkniętych, na które respondenci odpowiadają dokonując wyboru spośród dostępnych odpowiedzi. Mniej wystandardyzowany kwestionariusz pozostawia respondentowi większą swobodę udzielania odpowiedzi, gdyż więcej jest w nim pytań otwartych.

Ankieta i wywiad kwestionariuszowy bazują na bardzo podobnym narzędziu, jakim jest kwestionariusz. Kwestionariusz to uporządkowana merytorycznie i graficznie lista pytań (zwykle wydrukowana). Główna różnica między tymi technikami polega na tym, że w przypadku ankiety badany samodzielnie odpowiada na postawione w niej pytania, natomiast w przypadku wywiadu kwestionariuszowego odbywa się to za pośrednictwem ankietera, czyli osoba przeprowadzającą badanie zadaje pytania ankietowanemu i sama zapisuje jego odpowiedzi.

Kwestionariusz jest narzędziem bardzo często wykorzystywanym przy przeprowadzaniu ewaluacji, może dlatego wydaje się, że jest to bardzo prosty sposób zbierania danych. Jest to jednak łatwość pozorna. Do zbudowania kwestionariusza o odpowiednim poziomie trafności i rzetelności potrzebne są odpowiednie kompetencje.

Bardzo istotną zaletą stosowania kwestionariusza jest możliwość uogólnienia wniosków⁴² zebranych podczas badania określonej części populacji (próby) na całą badaną populację. Wybór próby może być konieczny, jeśli grupa osób, które należałoby poddać badaniu, jest bardzo liczna i niemożliwe jest objęcie badaniem wszystkich jej członków.

Istnieje kilka sposobów doboru próby, do najpowszechniejszych należą:

- **Próba losowa** – jeżeli szansa zakwalifikowania się do próby każdego przypadku z określonej populacji jest znana, możemy z całości populacji wybrać losowo jej część (próbę). Dana próba jest próbą reprezentatywną, gdy wyprowadzone przez badacza wnioski na podstawie badania próby, są podobne do wniosków, które badacz otrzymałby gdyby, przebadał całą populację.

⁴² Przy określonym prawdopodobieństwie popełnienia błędu

- **Próba kwotowa** – polega na tworzeniu próby maksymalnie podobnej do populacji wyjściowej, np. jeżeli w ramach badanego projektu 30 % stanowili mieszkańcy miast a 70 % wsi, to w próbie te proporcje muszą być identyczne i na każdym 10 badanych 3 musi pochodzić z miasta, a 7 ze wsi.
- **Próba celowa** – dobierana jest w sposób subiektywny w taki sposób, aby otrzymać próbę, która wydaje się reprezentować populację np. wybór beneficjentów końcowych mających stanowić przykłady *best practice*. Stosuje się ją, gdy w populacji można wyróżnić osoby szczególnie istotne z punktu widzenia informacji, których mogą udzielić, dlatego ten sposób doboru respondentów w badaniach ewaluacyjnych jest szczególnie użyteczny.

Badania kwestionariuszowe prowadzi się z daną grupą jednorazowo lub je powtarza. W pierwszym przypadku uzyskiwane są informacje dotyczące faktów i opinii w badanej populacji, a także zależności, jakie występują pomiędzy zmiennymi. W drugim można ponadto dostrzec zmiany, jakie dokonały się w badanej grupie w czasie, jaki dzieli kolejne badania.

Poza indywidualną rozmową ankietera z respondentem istnieje kilka sposobów uzyskiwania informacji za pomocą kwestionariusza:

- **poczta** - sposób stosunkowo tani, ale czasochłonny; wykorzystanie poczty elektronicznej lub formularzy na stronie internetowej może skrócić czas uzyskiwania odpowiedzi, ale warunkiem jest posiadanie przez respondentów dostępu do Internetu. Kolejnym mankamentem jest stosunkowo niewielki poziom zwrotów prawidłowo wypełnionych ankiet;
- **telefon** - sposób bardzo szybki, ale umożliwiający dotarcie do ograniczonej grupy respondentów – posiadaczy telefonów, jednocześnie długość rozmowy jest najczęściej ograniczona, co nie pozwala badaczowi pozyskać pogłębionych informacji;
- **metod audytoryjna** - spotkania z grupami przedstawicieli badanej populacji, sposób ten wymaga zgromadzenia w jednym miejscu określonej grupy respondentów, co może być niekiedy trudne.

4.2.2. Analiza zastanych danych

Bardzo istotnym źródłem informacji są gotowe już dane związane z przedmiotem badania. Należą do nich z jednej strony wszelkiego rodzaju raporty z wcześniejszych ewaluacji i ekspertyzy związane z interesującym ewaluatora tematem, a z drugiej szersze badania, w których mieści się interesujący nas przedmiot ewaluacji. Na przykład źródłem danych na temat realizacji programu w regionie mogą być opracowania wykonywane przez urzędy statystyczne, instytucje naukowe, agencje badań opinii i rynku itp.

Jest to stosunkowo tani sposób gromadzenia danych. Co więcej, wcześniej prowadzone badania mogą sugerować obszary, które w sposób szczególny powinny zostać poddane analizie podczas prowadzenia ewaluacji. Analiza danych zastanych posiada też istotne mankamenty. Informacje w nich prezentowane mogą jedynie w małym stopniu dotyczyć przedmiotu ewaluacji. Często zawierają też interpretacje i wnioski, które nie zawsze można zweryfikować. A zatem każdorazowo korzystając z danych już istniejących należy ocenić ich rzetelność oraz wartość i przydatność z perspektywy prowadzonej ewaluacji.

4.2.3. Analiza dokumentów

Niezależnie od poziomu, którego dotyczy ewaluacja i niezależnie od jej rodzaju, prowadząc badania ewaluator dysponuje różnorodnymi dokumentami zgromadzonymi w trakcie planowania i wdrażania przedsięwzięcia. Jest to najczęściej pierwszy i najłatwiej dostępny materiał do analizy. Przegląd dokumentów może dostarczyć ewaluatorowi bardzo precyzyjnych informacji dotyczących okoliczności przedsięwzięcia oraz jego otoczenia i w ten sposób umożliwić umieszczenie jego efektów w odpowiednim kontekście. Ponadto, przegląd dokumentów jest stosunkowo szybką i taną metodą gromadzenia danych. Zazwyczaj jednak dokumenty rzucają światło tylko na wyniki programu, w mniejszym stopniu na jego rezultaty i oddziaływanie. Co więcej, świat który prezentowany jest w dokumentach jest najczęściej „jednowymiarowy”, prezentuje jakiś konkretny punkt widzenia, bądź dane tam się znajdujące są już nieaktualne. Dlatego pomimo dużej wartości zawartych w nich informacji, należy zawsze do tego typu materiałów podchodzić z pewną rezerwą i starać się zweryfikować prezentowane tam dane informacjami pochodzącymi z innych źródeł. Analizę dokumentów należy zatem traktować raczej jako stworzenie użytecznych ram i podstaw do dalszego gromadzenia danych o charakterze pierwotnym, niż ostateczny wykładnik badanych problemów.

Analizę dokumentów można podzielić na analizę formalną i analizę treści:

- **Analiza formalna**

Interesuje się jedynie formalną stroną badanych dokumentów koncentrując się na obecności (lub braku) pewnych, wymaganych elementów.

- **Analiza treści**

Zajmuje się tym, co w danym dokumencie jest zapisane, jakie informacje są przedstawione i jakie mają znaczenie z perspektywy przyjętych pytań badawczych i kryteriów ewaluacji.

4.2.4. Wywiad

Wywiady to rodzaj uporządkowanej rozmowy, do przeprowadzenia której ewaluator musi być skrupulatnie przygotowany. Wywiad, jeśli jest przeprowadzony prawidłowo, zgodnie z

regułami sztuki, może być źródłem rzetelnych i cennych informacji. Dane uzyskane dzięki tej metodzie pozwalają na rozpoznanie i zrozumienie zależności, jakie występują w badanym obszarze. W zależności od liczby uczestniczących w nich osób, wywiady można podzielić na indywidualne i grupowe. Te pierwsze pozwalają na uzyskanie indywidualnych, czasem bardzo pogłębionych opinii na określony temat, te drugie zaś na spojrzenie na badane zagadnienia z różnych perspektyw oraz na wzajemną weryfikację zdań wygłaszanych przez rozmówców. Wywiady umożliwiają poznanie różnorodności w ocenie faktów i opinii oraz poznanie relacji między nimi. Możliwe jest poruszanie skomplikowanych kwestii, a poprzez bieżącą modyfikację rozmowy, dostosowanie jej do konkretnego respondenta – tak, aby dotrzeć do istoty badanych zagadnień.

Jednocześnie jednak wywiady są czasochłonne zarówno na poziomie realizacji, jak i późniejszej analizy, co przekłada się na ich relatywnie wysokie koszty. Mimo to użycie tej metody badawczej, przynajmniej w odniesieniu do kluczowych dla realizowanego przedsięwzięcia osób, jest niezbędne – żadne inne narzędzie badawcze nie jest w stanie zastąpić bezpośredniej rozmowy.

Należy zaznaczyć, że do przeprowadzenia wywiadu potrzebne są odpowiednie umiejętności komunikacyjne, dzięki którym uda się przezwyciężyć niechęć respondenta do wyrażania swoich opinii, szczególnie krytycznych, wprost. W przypadku wywiadów grupowych niezbędna jest dodatkowo znajomość procesów grupowych. W przeciwnym razie dane uzyskane tą metodą będą nierzetelne i nieprzydatne.

4.2.5. Obserwacja

Obserwacja zakłada, że ewaluator uda się na miejsce, gdzie realizowany jest program (działanie, projekt) i będzie obserwował zastaną sytuację. Może on nie zdradzać swojej roli (wtedy mamy do czynienia z obserwacją niejawną) lub może poinformować o niej wszystkich, bądź część uczestników danego wydarzenia (obserwacja jawna). Ponadto obserwator może uczestniczyć w badanym wydarzeniu i wpływać na jego realizację (obserwacja uczestnicząca), może także nie angażować się w prowadzone działania (obserwacja nieuczestnicząca). Przykładem obserwacji uczestniczącej może być udział ewaluatora w warsztatach szkoleniowych dla osób bezrobotnych.

Decydując się na wybór konkretnego sposobu prowadzenia obserwacji należy pamiętać, że ujawniając swoją obecność ewaluator wpływa na działanie obserwowanej przez niego grupy. Nie ujawniając zaś swojego prawdziwego zadania obserwator musi włożyć sporo wysiłku, by nie zostać rozpoznany. Decyzja o wyborze obserwacji niejawnej powinna także brać pod uwagę aspekty etyczne takiego zachowania.

Zalety obserwacji terenowej w ewaluacji⁴³:

⁴³ M.Q. Patton, *Obserwacja – metoda badań terenowych*, w: *Ewaluacja w edukacji*

- ewaluator może lepiej zrozumieć kontekst, w jakim podejmowane są działania wynikające z realizacji programu,
- ewaluator ma możliwość naocznego stwierdzenia faktycznego przebiegu przedsięwzięcia,
- ewaluator dostrzega takie zjawiska, które – jako oczywiste – umykają innym uczestnikom przedsięwzięcia,
- ewaluator dostrzega fakty, o których ludzie nie chcą mówić w wywiadach (intymne, drażliwe),
- ewaluator może wyjść poza subiektywizm i selektywność innych osób,
- ewaluator ma dostęp do indywidualnych doświadczeń uczestników (zna przyczyny i sposób ekspresji ich odczuć).

Dane z obserwacji mogą być wykorzystywane do opisu ram przedsięwzięcia, aktywności, które w tych ramach mają miejsce, osób uczestniczących w tych aktywnościach oraz znaczenia tych aktywności dla danych osób. Z racji swojej specyfiki obserwacja nadaje się raczej do prowadzenia ewaluacji projektów, niż działań czy programu. Jednak także w tych przypadkach obserwacja może być użyteczną metodą, np. gdy w ramach ewaluacji priorytetu zaplanowano głębszą analizę wybranych projektów lub nawet ich części.

4.2.6. Techniki grupowe

Do zbierania informacji można wykorzystać także różnego rodzaju techniki grupowe, używane najczęściej podczas szkoleń do zbierania informacji zwrotnych od uczestników. Ich niewątpliwą zaletą jest łatwość przygotowania i stosunkowo mała czasochłonność oraz dostarczanie najczęściej już gotowych wniosków i interpretacji. Dużą wadą jest emocjonalność wypowiedzi i najczęściej znaczna ich subiektywność. Tego typu metody mogą być użyteczne np. w przypadku prowadzenia ewaluacji tematycznej, dotyczącej przebiegu szkoleń lub wspierać zbieranie informacji metodą wywiadów grupowych.

4.2.7. Opinie ekspertów

Podczas prowadzenia ewaluacji można wykorzystać opinie ekspertów. Niekiedy jest to nawet niezbędne, np. w przypadku ewaluacji ex-ante. Opinie te to, wyrażone najczęściej na piśmie, wypowiedzi osób będących ekspertami w danej dziedzinie. Ponadto można uzyskać informację o mało zbadanych, np. z powodu ich wąskiego zakresu, obszarach. Mankamentem tej metody jest niebezpieczeństwo subiektywności wydawanych opinii, nawet jeżeli ewaluatorowi uda się dotrzeć do dostatecznie dużej i różnorodnej grupy ekspertów. Co więcej, może dojść do sytuacji, w której opinie niektórych, najbardziej uznanych ekspertów,

będą się wyróżniły, chociaż nie będą one reprezentatywne dla całości grupy. Z tych powodów należy unikać wykorzystywania opinii ekspertów, jako jedyne źródła danych.

4.2.8. Rola systemu monitorowania

Poza funkcjami właściwymi dla systemu monitorowania rozumianego jako proces systematycznego zbierania, raportowania i interpretowania danych opisujących postęp i efekty programu, moniotring może stanowić źródło informacji wyjściowych i/lub wartościowych danych wykorzystywanych podczas ewaluacji.

Szczególnie cenny dla ewaluacji jest monitoring rzeczowy (fizyczny), który dostarcza danych obrazujących postęp we wdrażaniu programu oraz umożliwiających ocenę jego wykonania w odniesieniu do celów ewaluacji. Wskaźniki produktu i rezultatu są szczególnie istotne w przypadku ewaluacji mid-term, natomiast rezultatu i oddziaływania w przypadku ex-post. Stanowią one punkt wyjścia lub przynajmniej punkt odniesienia do wskaźników wykorzystywanych podczas ewaluacji.

Dla ewaluatora bardzo cenne są zarówno raporty z monitorowania, jak i dostęp do danych zbieranych podczas realizacji programu/projektu, szczególnie do Systemu Monitorowania i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności „SIMIK”, który umożliwia dynamiczne generowanie raportów z posiadanych danych.

4.3. Analiza danych

Analiza danych jest procesem złożonym i skomplikowanym, wymagającym od dokonującej go osoby znajomości odpowiednich technik i posiadania odpowiedniego doświadczenie w przedmiocie analizy.

4.3.1. Analiza statystyczna (dane ilościowe)

Dane o charakterze ilościowym podlegają analizie statystycznej i regułom w niej obowiązującym. Charakter i dogłębność dokonywanych analiz zależy od skali, na jakiej dokonany został dany pomiar (skala nominalna, przedziałowa i ilorazowa). Dzięki statystyce opisowej można poznać strukturę danej zmiennej oraz zależności pomiędzy zmiennymi. Dzięki wnioskowaniu statystycznemu możliwe jest natomiast weryfikowanie stawianych hipotez w oparciu o posiadane dane.

Istotnym błędem często popełnianym w analizie statystycznej jest zapominanie, że **zależności (korelacje) pomiędzy zmiennymi nie implikują ich wzajemnej przyczynowości**. Przyczynowość, w powszechnym znaczeniu tego terminu, nigdy nie może zostać udowodniona statystycznie, choć może być bardzo silnie sugerowana. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie efekty przedsięwzięcia będącego przedmiotem ewaluacji można

analizować za pomocą statystyki, gdyż nie wszystkie są mierzalne. Dlatego też niezbędne jest korzystanie z takich metod, jak wywiady czy obserwacje.

Mocną stroną analizy statystycznej jest fakt, że bazując na wskaźnikach i wystandaryzowanych narzędziach badawczych stanowi ona wiarygodny sposób prezentowania badanego problemu czy kwestii. Ponadto jest to sposób, który bardzo przemawia do odbiorcy, poprzez wizualne prezentacje wyników.

Dobra i rzetelna analiza statystyczna wymaga pewnego poziomu wiedzy eksperckiej. Sposób klasyfikowania danych może zarówno zacierać, jak i ukazywać istotne różnice. Osoby korzystające z analizy statystycznej muszą być świadome tych założeń, a także ograniczeń przyjętej techniki analizy, jak również innych problemów związanych z rzetelnością i wiarygodnością opracowywanych danych.

4.3.2. Techniki analityczne

- **Analiza kosztów i korzyści** (*cost-benefit analysis*)

Analiza kosztów i korzyści polega na porównaniu społecznych oraz indywidualnych kosztów i korzyści (przeliczonych na jednostki monetarne) programu/projektu w celu określenia, czy korzyści przewyższają koszty. Główną trudność napotykaną w tym podejściu stanowi kwantyfikowanie i sprowadzanie do mierników, obszarów trudno mierzalnych. Dlatego często mierzy się je pośrednio, a następnie przekształca w jednostki umożliwiające porównanie kosztów i korzyści.

- **Analiza gospodarności** (kosztów i skuteczności - *cost-effectiveness analysis*)

Analiza gospodarności opiera się na podobnych zasadach, jak kosztów i korzyści, z tym że w tym przypadku nie ma konieczności przekształcenia korzyści w wartości wyrażalne w jednostkach monetarnych.

- **Analiza słabych i mocnych stron (SWOT)**

Polega na uświadomieniu, a następnie (w oparciu o posiadaną wiedzę) na analizie **silnych** i **słabych** stron danego programu/projektu oraz **szans** i **zagrożeń** dla danego przedsięwzięcia wynikających z czynników zewnętrznych.

4.3.3. Modele analityczne

Na podstawie wcześniej prowadzonych badań ewaluator może opracować modele analityczne. Wykorzystuje się je do przedstawienia, jak dany przedmiot badania (program/projekt) wpływa na, istotne z punktu widzenia ewaluacji, zmienne społeczno-gospodarcze. Wykorzystując modele w ewaluacji należy pamiętać, że bardzo ważne jest określenie założeń, na których oparty jest dany model, w celu właściwego zrozumienia i interpretacji uzyskanych

dzięki niemu informacji. Modele są uproszczonym przedstawieniem rzeczywistości. Uproszczenie jest niezbędne w celu wyodrębnienia i skoncentrowania się na efektach, jakie niesie za sobą realizacja przedmiotu ewaluacji (np. projektu). Jednak uproszczenie może również prowadzić do błędnej interpretacji. Ewaluator musi wykazać się zdrowym rozsądkiem i odpowiednią wiedzą, aby odpowiednio wykorzystać model.

Możemy wyróżnić następujące główne typy modeli:

- **model wejścia-wyjścia** – pozwala badaczowi na systematyczną analizę powiązań pomiędzy różnymi częściami gospodarki;
- **modele mikroekonomiczne** – przeznaczone są do badania zachowania się gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w specyficznych gałęziach działalności i rynkach;
- **modele makroekonomiczne** – wykorzystywane są do modelowania zachowania gospodarki jako całości oraz ewolucji w czasie istotnych zmiennych makroekonomicznych (takich jak inflacja, poziom zatrudnienia, wzrost gospodarczy i bilans handlowy);
- **modele statystyczne** – wykorzystywane są do badania związków pomiędzy poszczególnymi efektami programu. Są one bardziej elastyczne, niż inne rodzaje modeli, ale mniej nadają się do uogólnień.

4.3.4. Analiza danych jakościowych

Analiza danych jakościowych jest działaniem bardzo złożonym, wymagającym od prowadzącej je osoby odpowiedniego przygotowania i dość dużego doświadczenia. Badacz otrzymuje bogactwo, najczęściej słabo ustrukturalizowanego, materiału. Jego zadaniem jest uporządkowanie go w celu znalezienia prawidłowości.

Przystępując do analizy jakościowej można przyjąć dwa podejścia. Po pierwsze można starać się wydobyć interesujące, z punktu widzenia przyjętego projektu ewaluacji, kwestie i szukać odpowiedzi na pytania kluczowe na podstawie pojęć, które odnoszą się do ważnych dla ewaluacji zagadnień. Podczas analizy wywiadu z osobą wdrażającą projekt możemy „wyławiać” wypowiedzi związane np. ze zdarzeniami ułatwiającymi implementację projektu. Po drugie można starać się grupować, niejako kondensować uzyskany materiał w taki sposób, by wydobyć z niego najważniejsze dla badanych kwestie, a dopiero później zestawiać je z projektem ewaluacji i rozpatrywać z perspektywy pytań postawionych w projekcie. Pierwsze podejście jest mniej czasochłonne, ale istnieje niebezpieczeństwo pominięcia informacji, których nie przewidziano na etapie przygotowania projektu, a które mimo to mogą być ważne z punktu widzenia celów ewaluacji.

5. Raport i rozpowszechnianie wyników

Raport jest formą wypowiedzi ewaluatorów o tym, jak na podstawie przeprowadzonej przez nich ewaluacji, w kontekście opracowanych przez nich założeń badawczych i zastosowanych metod oraz uzyskanych na tej podstawie wyników badań, możliwe jest rozumienie obszaru będącego przedmiotem ewaluacji.

5.1. Cechy raportu ewaluacyjnego

Raport jest najczęściej finalnym produktem ewaluacji, dlatego musi być odpowiednio przygotowany. Raportowanie ma miejsce w momencie przekazywania raportu przez ewaluatora zleceniodawcom ewaluacji oraz gdy, z kolei, te osoby przekazują kopię (lub streszczenie) innym zainteresowanym podmiotom.

Raport musi przede wszystkim:

- posiadać przejrzystą i czytelną strukturę,
- być napisany prostym i zrozumiałym dla odbiorcy językiem, pozbawionym hermetycznych sformułowań,
- być dostępny w wyznaczonym przez zleceniodawcę czasie.

5.2. Struktura i język raportu ewaluacji

Aby ewaluacja mogła być użyteczna do poprawy jakości prowadzonych przedsięwzięć, uzyskane w jej trakcie wyniki muszą zostać zrozumiane. Dlatego też raport - jego struktura i język, jakim jest napisany - musi być dostosowany do potrzeb i oczekiwań odbiorców, szczególnie, jeśli chodzi o konkretność i stosowalność zamieszczonych w nim wniosków i rekomendacji. Jest to podstawowe zadanie, które stoi przed ewaluatorem na tym etapie pracy. Ponadto raport powinien być jak najbardziej zwięzły, a jednocześnie wyczerpujący – w sposób całościowy odpowiadając na postawione w projekcie ewaluacji pytania. Często trudno jest jednocześnie spełnić te dwa postulaty, dlatego zalecane jest dodawanie do raportu krótkiego, kilkustronicowego streszczenia najważniejszych ustaleń będących wynikiem ewaluacji. Streszczenie powinno być napisane w taki sposób, aby stanowiło samodzielny dokument. Warto jest także w raporcie umieścić kopię warunków kontraktu.

Pomimo tego, że wiele instytucji ma własne, preferowane układy raportów, należy pamiętać, że nie ma jednej uniwersalnej struktury raportu z ewaluacji. Przeciwnie, struktura raportu powinna każdorazowo odpowiadać potrzebom zleceniodawców ewaluacji, a także najważniejszym stronom uczestniczącym oraz wynikać bezpośrednio z projektu ewaluacji i

warunków kontraktu. Można jednak wyodrębnić elementy, które powinny znaleźć się w każdym raporcie.

Koncentrują się one na komunikowaniu odbiorcom:

- **Przedmiotu badania i kontekstu ewaluacji** – w celu zaprezentowania tego, co i w jakich okolicznościach było badane.
- **Procedury badawczej** - (koncepcji ewaluacji, jej projektu i stosowanych metod) - w celu przedstawienia i uwiarygodnienia zebranych danych.
- **Wyników badań** (informacji o zebranych danych, interpretacji danych, wyników) - w celu zaprezentowania zebranego materiału i wprowadzenia czytającego w badany świat (problemy, kwestie).
- **Wniosków z ewaluacji** (z uwzględnieniem specyfiki badanego obszaru, traktując ewaluowany obszar jako całość, pokazując zarówno zalety, jak i słabości) – w celu podsumowania tego, czego dotyczyła ewaluacja.
- **Rekomendacji** (nie jako dyrektyw praktycznych działań, ale zaleceń czy sugestii ułatwiających podejmowanie decyzji) – w celu rozpoznania możliwych do wykonania działań wynikających z doświadczenia zebranego podczas ewaluacji.

Tak jak nie można mówić o jednej strukturze raportu z ewaluacji, tak też i forma raportu powinna być dostosowana potrzeb i oczekiwań odbiorcy. Dlatego raporty z ewaluacji mogą przybierać różne formy, a wynikają one z umowy pomiędzy zamawiającym a ewaluatorem.

Zważywszy na znaczące różnice pomiędzy potencjalnymi odbiorcami raportu ważne jest, by ustalenia poczynione w toku ewaluacji zostały przekazane w sposób dostosowany do każdej z tych grup. Poza rozpowszechnianiem całego raportu, komunikacja może mieć miejsce poprzez przekazywanie streszczenia lub poprzez ustne prezentacje oparte na materiałach audio-wizualnych. Należy zawsze pamiętać, że różne strony uczestniczące w ewaluowanym przedsięwzięciu prawdopodobnie w odmienny sposób zareagują na prezentację rezultatów ewaluacji.

Do najczęściej stosowanych form raportu należą:

- raport pisemny wydrukowany,
- raport w wersji elektronicznej,
- prezentacja multimedialna wyników,
- prezentacja ustna wyników np. w formie seminarium.

Raport z ewaluacji powinien zostać poddany krytycznemu oglądowi przez przyjmujących go z rąk ewaluatora (np. zleceniodawców ewaluacji, grupę sterującą).

Lista pytań pomocnych przy dokonywaniu oceny raportu z ewaluacji:

- Ogólnie: czy raport jest dobrze zorganizowany i przejrzyste zredagowany?
- Czy opis przedmiotu ewaluacji i wyjaśnienie metodologii badawczej zostały przedstawione w raporcie w sposób przejrzysty?
- Czy raport obejmuje całość przedmiotu ewaluacji?
- Czy zostały zbadane zakładane wyniki, rezultaty i oddziaływanie?
- Czy została przeanalizowana logika działania programu?
- Czy zostały zbadane nieprzewidziane rezultaty i konsekwencje programu?
- Czy raport bada budżetowe aspekty przedmiotu ewaluacji poddanego ewaluacji oraz jego gospodarność (cost-effectiveness)?
- Czy metody zbierania danych dobrane zostały w sposób adekwatny do celów, problemu i grup respondentów?
- Czy wskaźniki zostały wykorzystane w sposób właściwy (rozdzielenie pomiędzy wynikami, rezultatami a wpływem programu)?
- Czy zostały wskazane ewentualne słabe punkty zastosowanej metodologii?
- Czy ustalenia są oparte na solidnych dowodach?
- Czy wnioski są wyprowadzone z ustaleń w sposób systematyczny?
- Czy rekomendacje wynikają z wniosków we właściwy sposób?
- Czy wnioski i rekomendacje są zaprezentowane w sposób użyteczny?

5.3. Rozpowszechnianie wyników

Rozpowszechnianie wyników ewaluacji odnosi się do działań, dzięki którym uzyskana w procesie ewaluacji wiedza, zostaje udostępniona szerszej grupie odbiorców. Przede wszystkim należy zacząć od sporządzenia listy potencjalnych odbiorców ewaluacji⁴⁴.

⁴⁴ Zaliczają się do nich grupy wymienione w rozdziale 2.1

Kolejnym zadaniem, jakie stoi przed ewaluatorem jest dostosowanie sposobu prezentacji wyników do odbiorców. Dlatego przed przystąpieniem do pracy należy przyjrzeć się bliżej grupie docelowej. W tym celu warto zastanowić się nad następującymi kwestiami:

- Jaki jest skład grupy docelowej?
- Jakich informacji potrzebują i dlaczego?
- Jaka jest ich wiedza na temat ewaluacji?
- Czy byli zaangażowani w projektowanie ewaluacji? Jeśli tak, do jakiego stopnia? Jeśli nie, to dlaczego?
- W jaki sposób można ich zachęcić do wzięcia udziału w prezentacji?
- Jakie korzyści i jakie szkody mogą wynikać dla nich z ewaluacji?
- Jakie zagadnienia ewaluacji najbardziej ich interesują?
- Jaki inne kwestie mogą być dla nich ważne?
- Czy jest możliwe, że zgłoszą sprzeciw wobec jakichś ustaleń, wniosków lub rekomendacji?
- W jaki sposób można to odeprzeć?
- Jakie znaczenie będą dla nich miały precyzyjne szczegóły w porównaniu z ogólnym obrazem całości?

6. Jakość ewaluacji i kwestie etyczne

Kwestie etyczne istotne są na wszystkich etapach procesu ewaluacji. Odnoszą się one zarówno do ewaluatorów (ich przygotowania, rzetelności, całościowości i dokładności pracy), jak i ewaluacji jako wydarzenia w życiu związanych z nią osób, które może oddziaływać na ich relacje z innymi ludźmi. Dlatego tak ważne jest zachowanie standardów etycznych prowadzonych badań ewaluacyjnych. Przede wszystkim ewaluator powinien zadbać o odpowiednią jakość wykonywanej przez niego pracy poprzez zapewnienie spójności i rzetelności prowadzonych przez niego badań. Wnioski i rekomendacje powinny być oparte wyłącznie na zebranych materiale badawczym oraz być całościowe i uczciwe. Z drugiej strony ewaluator nie może pozwolić sobie na zależność od któregoś z odbiorców lub/i podleganie jego wpływom, chęci wymuszenia, czy przekupienia – tak, by efekty finalnej pracy ewaluatora zawierały jedynie takie wnioski, jakich sobie dany odbiorca życzy. Ponadto ewaluator powinien dbać o bezpieczeństwo i anonimowość pozyskanych informacji. Podczas

prowadzenia badań należy szanować godność ludzką i akceptować prawa człowieka. Ponadto ewaluator powinien podejmować się jedynie takich zadań, które jest w stanie zrealizować.

Bibliografia

1. *Angielsko – polski słownik terminologiczny programów rozwoju regionalnego*, praca zbiorowa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2002 r.
2. *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation including glossary of evaluation terms*
http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm
3. *Evaluation standards and good practice*. Communication for the commission from the President and Mrs Schreyer.
http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/C_2002_5267_final_en.pdf
4. *Ewaluacja w edukacji*, Leszek Korporowicz (red.), Oficyna Naukowa, Warszawa 2001
5. *Ex-ante evaluation: A Practical Guide for Preparing Proposals for Expenditure Programmes*
http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm
6. *Framework for the Evaluation of the Structural Funds in Ireland*; David Hegarty, NDP/CSF Evaluation Unit, Ireland
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/hegarty.doc
7. *Guiding Principles of Evaluation*, 1995, American Evaluation Association
8. *Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology*
http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/keydocuments_en.htm
9. *Metody badawcze w naukach społecznych*, Chava Frankfurt-Nachmias, Dawid Nachmias, Zyska i S-ka, Poznań 2002
10. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003
11. Online Evaluation Resource Library <http://oerl.sri.com/index.html>
12. Patton M.Q., 1997, *Utilization-Focused Evaluation*, SAGE, London
13. Plan działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego polski dla sprawnego zarządzania funduszami strukturalnymi i funduszem spójności (przyjęty przez Zespół Przygotowawczy Komitetu Integracji Europejskiej 19.07.2002 r.)
http://www.umwd.pl/grafika/ebk/dokumenty/dok_neg/plan_pot.doc
14. Regional Policy – Inforegio

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm

15. *Słowniczek terminów związanych z monitoringiem i oceną efektywności wydatkowania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce*, Wiktor Szydarowski, czerwiec 2002 r.; www.mg.gov.pl
16. *Qualitative Research & Evaluation Methods* by [Michael Quinn Patton](#) (Author)
17. The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation
<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>
18. The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000f_en.htm
19. *Zintegrowany program Operacyjny Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003