



KOMISJA EUROPEJSKA  
DYREKCJA GENERALNA  
DS. POLITYKI REGIONALNEJ  
Rozwój tematyczny, oddziaływanie, działania z zakresu oceny i innowacji  
**Ewaluacja i dodatkowość**

## **Ewaluacja mid-term w regionach Celu 1 i 2**

### **Rosnący potencjał ewaluacyjny**

*Raport DG ds. Polityki Regionalnej sporządzony we  
współpracy z Grupą Techniczną ds. Ewaluacji*

*Listopad 2004*

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



# SPIS TREŚCI

<b>1.</b>	<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>4</b>
1.1.	ROLA EWALUACJI MID-TERM.....	4
1.2.	PROCES EWALUACJI MID-TERM.....	4
1.3.	EWALUATORZY .....	4
1.4.	JAKOŚĆ EWALUACJI.....	5
1.5.	KOSZT I EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA.....	5
1.6.	METODOLOGIA .....	5
1.7.	ODPOWIEDZI NA PYTANIA EWALUACYJNE.....	6
1.8.	WKLAD DO PRIORYTETÓW LIZBOŃSKICH .....	6
1.9.	WYKORZYSTANIE EWALUACJI.....	7
1.10.	EWALUACJA MID-TERM – MOCNE I SŁABE STRONY.....	8
1.11.	UAKTUALNIENIE EWALUACJI MID-TERM .....	8
1.12.	WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ.....	9
<b>2.</b>	<b>WPROWADZENIE</b> .....	<b>10</b>
2.1.	CELE RAPORTU.....	10
2.2.	ROLA EWALUACJI MID-TERM.....	10
2.3.	TREŚĆ RAPORTU .....	11
<b>3</b>	<b>PROCES</b> .....	<b>13</b>
3.1.	PRACA PARTNERSKA – ROLA I OBOWIĄZKI PARTNERÓW .....	13
3.1.1.	<i>Organizacja ewaluacji mid-term</i> .....	15
3.1.2.	<i>Czas trwania</i> .....	15
3.2.	EWALUATORZY .....	15
3.3.	JAKOŚĆ EWALUACJI MID-TERM .....	16
3.4.	KOSZT EWALUACJI I EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA.....	17
<b>4.</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>20</b>
4.1.	STOSOWANA METODOLOGIA .....	20
4.1.1.	<i>Badanie dokumentów</i> .....	20
4.1.2.	<i>Badania pierwotne</i> .....	21
4.1.3.	<i>Prace modelowe</i> .....	22
4.2.	PROBLEMY METODOLOGICZNE.....	22
<b>5.</b>	<b>WYNIKI EWALUACJI MID-TERM</b> .....	<b>24</b>
5.1.	ODPOWIEDZI NA PYTANIA EWALUACYJNE.....	24
5.1.1.	<i>Ograniczona potrzeba zmiany strategii</i> .....	24
5.1.2.	<i>Skuteczność – wzmożone działania po powolnym starcie</i> .....	25
5.1.2.1.	Oddziaływanie makroekonomiczne .....	26
5.1.2.2.	Rezultaty i Produkty .....	28
5.1.3.	<i>Efektywność – analiza kosztów jednostkowych</i> .....	30
5.1.4.	<i>Kwantyfikacja Celów – potrzeba pilnych usprawnień</i> .....	31
5.1.5.	<i>Systemy wdrażania – znaczące postępy w porównaniu z przeszłością</i> .....	32
5.2.	WKLAD DO STRATEGII LIZBOŃSKIEJ .....	34
5.2.1.	<i>Transport – postęp w dużych projektach drogowych i kolejowych; projekty mniejszej skali - opóźnione</i> .....	34
5.2.2.	<i>Gospodarka oparta na wiedzy</i> .....	35
5.2.2.1.	Badania, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne (Information and Communication Technologies - ICT) – coraz ważniejszy priorytet z dobrymi rezultatami w regionach Celu 2; wolniejszy ale wyraźny rozwój w regionach Celu 1. ....	35
5.2.2.2.	Kapitał ludzki .....	36
5.2.3.	<i>Przedsiębiorczość i Instrumenty Finansowe – znaczne postępy lecz dotknięte globalnym pogorszeniem sytuacji gospodarczej</i> .....	37
5.2.4.	<i>Integracja Społeczna – zintegrowane działania są bardziej skuteczne, lecz pochłaniają więcej środków</i> .....	39
5.2.5.	<i>Środowisko i Zrównoważony Rozwój – potrzeba zwrócenia większej uwagi na praktyczne zastosowanie priorytetów horyzontalnych</i> .....	40
<b>6.</b>	<b>WYKORZYSTANIE EWALUACJI</b> .....	<b>43</b>
6.1.	UŻYTKOWNICY EWALUACJI MID-TERM .....	43

6.2.	ZMIENIONE ALOKACJE FINANSOWE.....	44
6.3.	ZMIANY W SYSTEMACH WDRAŻANIA.....	44
6.4.	PUBLIKACJA RAPORTÓW .....	45
6.5.	ZAPLANOWANE DALSZE DZIAŁANIA.....	45
6.6.	CZYNNIKI UTRUDNIAJĄCE STOSOWANIE EWALUACJI MID-TERM .....	46
<b>7.</b>	<b>WNIOSKI .....</b>	<b>47</b>
7.1.	PROCES .....	47
7.2.	EWALUATORZY .....	47
7.3.	JAKOŚĆ EWALUACJI.....	47
7.4.	KOSZT I EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA.....	48
7.5.	METODOLOGIE .....	48
7.6.	ODPOWIEDZI NA PYTANIA EWALUACYJNE.....	49
7.7.	WKŁAD DO PRIORYTETÓW LIZBOŃSKICH .....	50
7.8.	WYKORZYSTANIE EWALUACJI.....	50
7.9.	EWALUACJA MID TERM – MOCNE I SŁABE STRONY .....	51
7.10.	UAKTUALNIENIE EWALUACJI MID-TERM.....	51
7.11.	WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ.....	52
7.11.1.	<i>Dalsze wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych.....</i>	<i>52</i>
7.11.2.	<i>Udoskonalenie systemów monitorowania.....</i>	<i>52</i>
7.11.3.	<i>Stworzenie platformy wymiany doświadczeń.....</i>	<i>53</i>

## **1. STRESZCZENIE**

Zgodnie z wymogami Rozporządzenia Rady 1260/1999, ewaluacja mid-term (ocena w połowie okresu realizacji/okresowa) wszystkich programów finansowanych z funduszy strukturalnych została zakończona pod koniec 2003 r. Trwa natomiast okresowy przegląd programów w państwach członkowskich, który w niektórych przypadkach został również zakończony. Dlatego warto pochylić się nad wynikami ewaluacji mid-term i zastanowić się, co nowego wniosła oraz w jaki sposób można wykorzystać dobre praktyki w przyszłości

Raport został przygotowany przez Jednostkę ds. Oceny w Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego i przedstawia ewaluację mid-term Celów 1 i 2. Pierwszy projekt raportu stanowił punkt wyjścia do dyskusji z państwami członkowskimi na temat doświadczeń i wyników oceny okresowej. Dyskusja na temat raportu z państwami członkowskimi miała miejsce podczas seminarium w październiku 2004 r. w Brukseli. Raport został sfinalizowany po seminarium i uwzględnia dotychczasową debatę, jak również inne informacje dotyczące wykorzystania ewaluacji.

### **1.1. Rola Ewaluacji Mid-Term**

Wymogi dotyczące ewaluacji mid-term zostały zawarte w art. 42 Rozporządzenia Rady 1260/1999. Wymogi te zostały uzupełnione w roboczym dokumencie<sup>1</sup>, sporządzonym przez Komisję w 2000 r. przy współpracy państw członkowskich w ramach Grupy Technicznej ds. Ewaluacji. Celem ewaluacji mid-term jest sprawozdawczość w zakresie dotychczasowych osiągnięć oraz na ich podstawie, a także w oparciu o badania rozwoju w otoczeniu programu, identyfikacja zmian, jakich należy dokonać w celu osiągnięcia maksymalnych długookresowych korzyści. Dokument roboczy zawiera wskazówki w zakresie przygotowania ewaluacji okresowej oraz jej głównych ośmiu elementów.

### **1.2. Proces Ewaluacji Mid-term**

Ewaluacja mid-term była złożonym procesem, w który zaangażowane były Komisja, państwa członkowskie, instytucja zarządzająca, komitet monitorujący i ewaluatorzy. Dwa aspekty procesu ewaluacji okresowej mogą być zidentyfikowane jako szczególnie mocne strony: jakość planowania oraz pozytywny wpływ partnerstwa.

### **1.3. Ewaluatorzy**

Rynek ewaluacji jest względnie ograniczony i w przypadku ewaluacji okresowej nie odnotowano znacznego wzrostu liczby ewaluatorów. Ewaluacje były w większości przeprowadzone przez firmy konsultingowe specjalizujące się w ewaluacji, z częściowym zaangażowaniem naukowców i rosnącym udziałem ewaluacji przeprowadzanych przez konsorcja ewaluatorów. Jeden termin złożenia wszystkich ewaluacji okresowych wytworzył znaczną presję na rynek ewaluacyjny. W związku z czym, niektórzy ewaluatorzy, którzy zaangażowani byli w przeprowadzenie dużej liczby ewaluacji, byli przeciążeni pracą.

---

<sup>1</sup> Dokument roboczy nr 8 na temat Ewaluacji Okresowej działań strukturalnych.

#### 1.4. Jakość Ewaluacji

Ewaluacje okresowe miały generalnie wyższą jakość niż te przeprowadzone w przeszłości, z kilkoma doskonałymi przykładami. Badania przeprowadzone przez Komisję w zakresie jakości ewaluacji wykazały, iż dwie trzecie ewaluacji zostało ocenione jako mające dobrą lub doskonałą jakość. Wzrost jakości związany jest z rosnącymi umiejętnościami, zarówno ewaluatorów jak i instytucji zarządzających. Instytucje zarządzające przeznaczyły więcej zasobów na ewaluację niż w przypadku poprzednich ewaluacji.

Ograniczenia ewaluacji były zwykle związane ze skalą zadania, z dużą ilością pytań ewaluacyjnych, na które trzeba było odpowiedzieć oraz wielkością i złożonością badanych programów. Słabsze ewaluacje były spowodowane zaangażowaniem ewaluatorów w zbyt wiele projektów ewaluacyjnych, co powodowało, iż nie przeznaczali oni wystarczających zasobów na wszystkie projekty. Słabości metodologiczne również ograniczyły jakość niektórych ewaluacji.

#### 1.5. Koszt i Efektywność Kosztowa

Na ewaluacje mid-term Celu 1 i 2 wydano ponad 35 milionów euro, co dało średni koszt pojedynczej ewaluacji w wysokości 172.000 euro (prawie 240.000 euro dla programów Celu 1 i 97.000 euro dla Celu 2). Koszt ewaluacji stanowił średnio 0,08% całkowitych alokacji rocznych. Z uwagi na znacznie większe programy Celu 1, należy spodziewać się niższego kosztu procentowego dla ewaluacji Celu 1.

Efektywność kosztowa zależy od użyteczności ewaluacji w poprawie jakości i trafności programów, tj. w procesie, który cały czas ma miejsce. W odczuciu Komisji środki przeznaczone na ewaluacje mid-term były odpowiednie i jednocześnie wyższe niż poprzednie alokacje. Niestety efektywność kosztowa była ograniczona w związku z późnym lub powolnym rozpoczęciem niektórych programów, dużą ilością pytań ewaluacyjnych oraz wielkością niektórych programów, co wiązało się w pewnych przypadkach raczej z powierzchownym podejściem i słabościami metodologicznymi.

#### 1.6. Metodologia

Ewaluacje mid-term bazowały generalnie na odpowiedniej mieszance metodologii, włączając w to badania dokumentów, badania pierwotne i, w przypadku większych programów, tworzenie modeli makroekonomicznych. Znacząca poprawa była widoczna w odniesieniu do jakości oraz rygoru przeprowadzania ewaluacji. W przypadku wielu ewaluacji trudnością było to, iż system monitorowania nie funkcjonował prawidłowo, a dostęp do danych administracyjnych dotyczących wdrażania programu był ograniczony. Badania pierwotne zawierały konsultacje, badania ankietowe, *grupy fokusowe* i studia przypadków.

Ewaluacje funduszy strukturalnych są działaniami złożonymi i ewaluatorzy powinni być zachęceni do rozwijania oraz doskonalenia właściwych metodologii. Problemy metodologiczne, które powinny być rozwiązane w przyszłych ewaluacjach są następujące:

- Odnośnie **badania pierwotnych**, ewaluacje powinny być oparte o lokalną rzeczywistość wdrażania programu. Chociaż skala niektórych programów może powodować pewne trudności z realizacją tego postulatu w zakresie wszystkich

priorytetów, ale przynajmniej ważniejsze priorytety powinny być przedmiotem badań w terenie.

- W odniesieniu do **analizy**, niektóre ewaluacje mid-term zawierały obszerny materiał o charakterze opisowym zamiast bardziej syntetycznej analizy. Ewaluatorzy powinni dążyć do syntetycznej analizy osiągnięć całego programu na poziomie strategicznym, łącząc oddolne dane administracyjne (z monitorowania) lub badania pierwotne oraz analizę zmian w środowisku globalnym.
- Należy poprawić jakość **raportów**. Wiele raportów było bardzo długich, często z powodu obszernego materiału o charakterze opisowym. Długość raportów sprawiała, iż ich przydatność była niższa.

Ewaluatorzy powinni rozwijać swoje umiejętności w tych obszarach, podczas gdy osoby zlecające przeprowadzenie ewaluacji muszą wymagać od ewaluatorów wysokich standardów pracy.

### 1.7. Odpowiedzi na Pytania Ewaluacyjne

Ewaluacje miały na celu uzyskanie odpowiedzi na liczne pytania ewaluacyjne i możemy podsumować ww. odpowiedzi w następujący sposób:

- W prawie wszystkich przypadkach ewaluatorzy doszli do wniosku, że **strategie** przyjęte w ramach programów **były wciąż odpowiednie**.
- W wielu przypadkach **było zbyt wcześnie**, biorąc pod uwagę późne lub powolne rozpoczęcie programów, **aby oceniać skuteczność programowania**. Trudność przedstawiał system monitoringu, który często wymagał nowelizacji definicji wskaźników i ich celów.
- Analogicznie, **było zbyt wcześnie, aby mierzyć oddziaływanie**, mimo że ewaluacje rekomendowały w niektórych przypadkach dokonanie korekty celów w oparciu o doświadczenia początkowych lat wdrażania programu. Modelowanie makroekonomiczne przeprowadzone dla dużych PWW wskazuje, że **programy są na dobrej drodze** do osiągnięcia swoich celów głównych.
- Efektywność była częściej definiowana jako absorpcja finansowa niż jako koszt związany z osiągnięciem produktu lub rezultatu. Dzięki zasadzie N+2 **absorpcja finansowa jest wyraźnie lepsza** w porównaniu z przeszłością.
- Ewaluacje wykazały pilną **potrzebę ulepszenia systemu kwantyfikacji celów**.
- Uznano, iż **systemy wdrażania** spełniają wymogi prawne oraz odnotowano **znaczącą poprawę** w stosunku do przeszłości.

### 1.8. Wkład do Priorytetów Lizbońskich

Mimo, że ewaluacje mid-term nie miały na celu ewaluacji wkładu funduszy strukturalnych w realizacji priorytetów z Lizbony, niektóre wyniki z ewaluacji dostarczają ciekawych wniosków:

- W zakresie **transportu i dostępności** ewaluacje wykazały znaczący postęp w realizacji dużych projektów dotyczących dróg i kolei. Projekty mające na celu rozwój portów morskich, portów lotniczych i lokalnych inicjatyw transportowych również posuwają się naprzód, ale często w wolniejszym tempie.

- Fundusze strukturalne wspierają **gospodarkę opartą na wiedzy** poprzez współpracę pomiędzy instytucjami badawczymi i biznesem, rozwój klastrów biznesowych i centrów badawczych, inwestycje w sieci szeroko-pasmowe, rozwój regionalnych strategii innowacyjnych i szkolenia badaczy, jak również zgłoszone projekty badawcze. Udzielono wsparcia wielu projektom i podejściom innowacyjnym, wśród których część realizowano dłużej niż początkowo szacowano.
- Fundusze strukturalne wspierają **przedsiębiorczość** poprzez udzielanie pomocy na rozpoczęcie działalności, małym, innowacyjnym i dużym przedsiębiorstwom, rozwój parków biznesu, wsparcie w zakresie doradztwa i tworzenie specjalnych funduszy o podwyższonym ryzyku. Wiele z tych interwencji jest uwarunkowanych popytem, a wolniejszy, niż zakładano, postęp łączy się z globalnym spowolnieniem gospodarki we wczesnych latach programu.
- Propagowanie **integracji społecznej** jest ważnym elementem większości programów Celu 1 i 2. Przeważająca ilość ewaluacji wykazała, że osiągnięcia w zakresie realizacji tego elementu są zadowalające lub powyżej zakładanych wskaźników. Stwierdzono, iż najbardziej efektywne są działania połączone, mimo że są one zasobo-chłonne.
- **Środowisko** było horyzontalnym priorytetem dla funduszy strukturalnych i ewaluacje dostarczyły cennych wskazówek na temat, w jaki sposób można poprawić praktyczną integrację tego priorytetu z programami oraz w jaki sposób koncepcja **zrównoważonego rozwoju** może zostać wprowadzona w życie w poszczególnych programach. Fundusze strukturalne wspierają również bezpośrednie działania środowiskowe, włączając w to rewitalizację obszarów przemysłowych, rozwój źródeł energii odnawialnej i rozwój instalacji służących dostawie świeżej wody lub usuwaniu śmieci, jak również rozwój obszarów chronionych. Ogólnie rzecz biorąc, bardziej tradycyjne typy projektów są realizowane zgodnie z planem, podczas gdy bardziej innowacyjnym działaniom rozpoczęcie zabiera więcej czasu.

## 1.9. Wykorzystanie Ewaluacji

Podstawowe wykorzystanie ewaluacji mid-term było związane z przeglądem okresowym oraz dostosowaniem programów. Ewaluacje były wykorzystywane głównie przez instytucje zarządzające, komitety monitorujące i instytucje wdrażające. Generalnie, ewaluacje nie zainspirowały publicznych debat, chociaż było kilka wyjątków, głównie w regionach objętych Celem 1, gdzie fundusze strukturalne są traktowane bardziej priorytetowo.

Zmiany w alokacjach finansowych w programach były generalnie spowodowane przez problemy z absorpcją, chociaż ewaluacje przyczyniły się do decyzji podejmowanych w tym zakresie. Ewaluacje miały silny wpływ na poprawę systemów wdrażania, szczególnie w zakresie dalszego rozwoju systemu wskaźników, wdrażania priorytetów horyzontalnych i ulepszenia kryteriów wyboru.

Dwa kluczowe czynniki wpłynęły pozytywnie na wykorzystanie ewaluacji mid-term:

- **Jakość ewaluacji** – ewaluacje o wysokiej jakości, które miały rygorystyczne metodologie i wyraźne przedstawiały wyniki oraz które zawierały precyzyjne rekomendacje, były wykorzystywane częściej.

- **Aktywne partnerstwo w zakresie zarządzania ewaluacją** – w przypadku gdy instytucja zarządzająca i komitet monitorujący były zainteresowane rezultatem ewaluacji i uczestniczyły w całym procesie poprzez udostępnianie informacji i stawianie wysokich wymagań ewaluatorom z poszanowaniem ich niezależności, ewaluacje były zwykle najbardziej użyteczne.

### 1.10. Ewaluacja Mid-term – Mocne i Słabe Strony

Zadania ewaluacji mid-term wskazują na rosnący potencjał ewaluacyjny w państwach członkowskich. Podczas gdy, w porównaniu do poprzednich ewaluacji wiele poprawiono, wciąż istnieje pole do dalszych ulepszeń ewaluacji funduszy strukturalnych. Podsumowując, można wskazać następujące silne strony ewaluacji mid-term:

- **Organizacja i planowanie,**
- **Rozwój partnerstwa,**
- **Alokacja zasobów** – zarówno finansowych jak i ludzkich w zarządzaniu procesem,
- **Wzmocnione potencjału ewaluacyjnego** na rynku i w administracji prowadzące do podniesienia jakości ewaluacji.

Słabe strony zidentyfikowane w niniejszym raporcie to:

- **Sztywne terminy** prowadzące, w niektórych przypadkach, do zbyt wczesnego przeprowadzenia ewaluacji oraz wywierające nacisk na rynek ewaluacji,
- **Zbyt szerokie wymagania ewaluacji,** obejmujące wszystkie działania, osiem różnych i złożonych pytań ewaluacyjnych, rozciągających się od strategii do efektywności i wdrażania,
- **Zakres zadań ewaluacji nie był czasami wystarczająco dopasowany** do potrzeb regionów lub sektorów,
- **Niska jakość** pracy wykonywanej przez niektórych ewaluatorów, przy braku odpowiedniego zaangażowania instytucji zarządzających w zarządzanie procesem oraz wywieranie niewystarczającego nacisku na lepszą jakość pracy ewaluatorów.

W zakresie propozycji na przyszłość, Komisja wyszła z inicjatywą, aby ewaluacja mid-term została zastąpiona w następnym okresie programowania systemem ewaluacji uzupełniających (*on-going*), w zależności od potrzeb, obejmujących całość lub części programów. Pozwoliłoby to na wykorzystanie silnych stron procesu ewaluacji mid-term, ale również na zajęcie się słabymi stronami związanymi ze sztywnością terminów i zakresem.

### 1.11. Uaktualnienie Ewaluacji Mid-term

Przed końcem 2005 roku powinno zostać przeprowadzone uaktualnienie ewaluacji mid-term, w związku z czym Komisja przygotowała niedawno swój przewodnik na temat zawartości aktualizacji. Uaktualnienie będzie przygotowywane w ważnym okresie, tuż przez rozpoczęciem planowania na następny okres programowania, i jednocześnie będzie ważnym elementem przygotowań do ewaluacji ex-post. Komisja zaproponowała, aby głównym elementem aktualizacji była analiza wyników i rezultatów osiągniętych dotychczas, ale powinno też znaleźć się w niej miejsce na dodatkowe pytania ewaluacyjne w zależności od potrzeb regionalnych lub sektorowych.

## 1.12. Wyzwania na Przyszłość

Po przeanalizowaniu procesów, metodologii, zawartości oraz wykorzystania ewaluacji mid-term oraz po podsumowaniu mocnych i słabych stron, w końcowej części możliwe będzie zidentyfikowanie kilku wyzwań na przyszłość dla ewaluacji i funduszy strukturalnych.

- **Dalsze Wzmacnianie Zdolności Ewaluacyjnych:** Państwa Członkowskie, które podjęły się przeprowadzenia ewaluacji mid-term, wykazują rosnący potencjał ewaluacyjny, który doprowadził do stworzenia raportów o lepszej jakości. Jednakże w związku z tym, że wyniki ewaluacji były różnej jakości, istnieje potrzeba dalszego zwiększania potencjału – zarówno wśród tych, którzy zlecają przeprowadzenie ewaluacji jak i tych, którzy je przeprowadzają:
  - W niektórych przypadkach istnieje potrzeba **zwiększenia ilości i jakości zasobów ludzkich przeznaczonych na zarządzanie ewaluacją.**
  - Odnosnie **ewaluatorów, potrzebne są zwiększone wysiłki na rzecz rozwoju odpowiednich metodologii** w celu zapewnienia odpowiedzialności oraz otrzymania lepszego wglądu w realizację programów. W przyszłości, propozycje dla bardziej ukierunkowanych ewaluacji, powinny umożliwiać rozwój metodologii specyficznych dla zagadnień będących przedmiotem ewaluacji.
  - Potencjał ewaluacyjny jest na wczesnym etapie rozwoju w wielu państwach członkowskich, które niedawno wstąpiły do Unii Europejskiej. W tych przypadkach, wyzwaniem jest **wykorzystanie doświadczeń** innych państw oraz podjęcie działań w celu stworzenia potencjału, zarówno w ramach administracji jak i rynku ewaluatorów.
- **Udoskonalenie Systemów Monitorowania:** Istnieje wyraźna potrzeba udoskonalenia systemów monitorowania tak, aby stały się one prawdziwym narzędziem zarządzania – zapewniającym aktualne i sensowne dane rzeczowe na temat wdrażania programów oraz przyczyniającym się do podejmowania lepszych decyzji i podnoszenia jakości programów. Dobre systemy monitorowania są niezbędne by uwiarygodnić politykę prowadzoną przez władze regionalne i krajowe oraz Komisję Europejską. Systemy monitoringowe prezentują skąd się wzięła wartość dodana wytworzona dzięki inwestycji znacznej ilości zasobów w programy finansowane z funduszy strukturalnych. Systemy monitorowania powinny zostać udoskonalone poprzez koncentrację na kluczowych wskaźnikach. Zapewnić trzeba, by dane były zbierane regularnie i były wykorzystywane przez osoby podejmujące decyzje oraz by były dostępne dla ewaluatorów.
- **Stworzenie Platformy Wymiany Doświadczeń:** Wraz z rozszerzeniem UE, zwiększył się zakres zdolności ewaluacyjnych w państwach członkowskich, co więcej pojawiła się możliwość podniesienia tych zdolności poprzez wymianę doświadczeń. Dyskusje z przedstawicielami administracji, którzy są odpowiedzialni za ewaluacje w poszczególnych państwach, wskazują na gotowość do zaangażowania się w tego typu przedsięwzięcia. Komisja podejmie odpowiednie działania w celu pobudzenia takiej działalności sieciowej oraz zaproponuje w przyszłym roku przygotowanie dostępnego w sieci Internet PRZEWODNIKA nt. ewaluacji rozwoju społeczno-gospodarczego ([www.evaled.info](http://www.evaled.info)) na prawdziwie interaktywnej stronie internetowej, która wspomogę takie działania.

## **2. WPROWADZENIE**

### **2.1. Cele Raportu**

Zgodnie z wymogami Rozporządzenia Rady 1260/1999, ewaluacja mid-term (ocena w połowie okresu realizacji/okresowa) wszystkich programów finansowanych z funduszy strukturalnych została zakończona pod koniec 2003 r. Trwa natomiast okresowy przegląd programów w państwach członkowskich, który w niektórych przypadkach został również zakończony. Dlatego warto pochylić się nad wynikami ewaluacji mid-term i zastanowić się, co nowego wniosła oraz w jaki sposób można wykorzystać dobre praktyki w przyszłości.

Raport ten został przygotowany przez Jednostkę ds. Oceny w Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju Regionalnego i przedstawia ewaluację mid-term Celów 1 i 2. Pierwszy projekt raportu stanowił punkt wyjścia do dyskusji z państwami członkowskimi na temat doświadczeń i wyników oceny okresowej. Debata, z udziałem członków Grupy technicznej ds. ewaluacji<sup>2</sup>, jak również ewaluatorów i przedstawicieli władz regionalnych, którzy przedstawili przykłady dobrych praktyk, miała miejsce podczas seminarium w październiku 2004 r. w Brukseli. Raport został sfinalizowany po seminarium i uwzględnia dotychczasową debatę, jak również inne informacje dotyczące wykorzystania ewaluacji.

### **2.2. Rola Ewaluacji Mid-Term**

Wymogi dotyczące ewaluacji mid-term zostały zawarte w art. 42 Rozporządzenia Rady 1260/1999. Wymogi te zostały uzupełnione w roboczym dokumencie<sup>3</sup>, sporządzonym przez Komisję w 2000 r. przy współpracy państw członkowskich w ramach Grupy Technicznej ds. Ewaluacji.

Zgodnie z Rozporządzeniem rolą ewaluacji mid-term jest, w połączeniu z ewaluacją ex-ante (szacunkową/wstępną) i ex-post (pełną/końcową), ocena stopnia realizacji programów w kontekście osiągnięcia celów funduszy strukturalnych oraz analiza ich wpływu na specyficzne problemy strukturalne. Skuteczność powinna być mierzona w odniesieniu do wpływu programów na wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej, jak również oddziaływania poszczególnych priorytetów w ramach programów. Dokument roboczy przedstawia znaczenie ewaluacji okresowej w sposób bardziej szczegółowy, biorąc pod uwagę jej miejsce w cyklu życia ewaluacji oraz wkład, jaki może wnieść w konkretnym czasie, w którym ma miejsce:

“Ocena mid-term nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem służącym podniesieniu jakości i trafności programowania. Ocena ta umożliwi identyfikację kierunków zmian w zakresie programowania, które mogą być konieczne, by osiągnąć pierwotnie założone cele.”

---

<sup>2</sup> Grupa Techniczna ds. Ewaluacji składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Spotyka się dwa lub trzy razy w roku. Za pomocą tej Grupy Komisja konsultuje się z państwami członkowskimi w zakresie ewaluacji o zasięgu unijnym oraz rozwoju poradnictwa w zakresie oceny funduszy strukturalnych.

<sup>3</sup> Dokument roboczy nr 8 na temat Ewaluacji Okresowej działań strukturalnych.

“Celem nadrzędnym ewaluacji mid-term jest ocena pierwszych wyników różnych form pomocy oraz wskazanie zmian koniecznych do osiągnięcia zamierzonych celów.”

Stąd, jasny wydaje się dwojaki cel ewaluacji mid-term. Po pierwsze przedstawienie dotychczasowych wyników realizacji programów. Po drugie, na tej podstawie i na bazie zmian w otoczeniu programu, identyfikacja zaleceń, jakich należy dokonać w treści programu lub systemie wdrażania w celu osiągnięcia maksymalnych długookresowych korzyści.

Dokument roboczy zawiera wskazówki w zakresie przygotowania ewaluacji okresowej oraz jej głównych elementów. Elementy te są obszerne i zawierają:

- Analizę poprzednich wyników oceny;
- Analizę ważności ewaluacji *ex-ante* w zakresie mocnych i słabych stron oraz potencjału państwa, regionu lub sektora;
- Ocenę trafności oraz spójności strategii;
- Kwantyfikację celów – produkty, rezultaty i oddziaływanie;
- Ocenę dotychczasowej skuteczności i efektywności oraz oczekiwanego oddziaływania społeczno-gospodarczego;
- Jakość rozwiązań w zakresie wdrażania i monitorowania;
- Wyniki pod kątem wskaźników rezerwy wykonania.

#### **Artykuł 42 Rozporządzenia Rady 1260/1999 – Ocena w połowie okresu programowania (Ocena mid-term)**

- (1) Ocena prowadzona w połowie okresu programowania bada, w świetle oceny *ex-ante*, wstępne wyniki pomocy, ich trafność oraz stopień osiągnięcia celów. Ocenia także wykorzystanie środków finansowych oraz działania monitorowania i wykonania.
- (2) Organ zarządzający, we współpracy z Komisją i Państwem Członkowskim, jest odpowiedzialny za przeprowadzenie oceny w połowie okresu programowania. Obejmuje ona każde Podstawy Wsparcia Wspólnoty i każdą pomoc. Przeprowadzana jest przez niezależną osobę oceniającą, przedłożona komitetowi monitorującemu Podstaw Wsparcia Wspólnoty lub danej pomocy zgodnie z art. 35 ust. 3, a następnie przesłana Komisji, zazwyczaj trzy lata po przyjęciu Podstaw Wsparcia Wspólnoty lub pomocy i nie później niż dnia 31 grudnia 2003 r., mając na względzie weryfikację, określoną w art. 14 ust. 2.
- (3) Komisja bada przydatność i jakość oceny na podstawie kryteriów wcześniej określonych wspólnie przez Komisję i Państwo Członkowskie, mając na uwadze dokonanie przeglądu pomocy oraz alokowanie rezerw, określonych w art. 44.
- (4) W ramach kontynuacji oceny w połowie okresu programowania, jest ona uaktualniana i zakończona nie później niż dnia 31 grudnia 2005 r. w celu przygotowania kolejnych operacji pomocy.

### **2.3. Treść Raportu**

Pierwsza część niniejszego raportu przedstawia proces ewaluacji, z uwzględnieniem roli różnych podmiotów zaangażowanych w ocenę jakości ewaluacji. Kolejna część dotyczy

zastosowanej metodologii. W trzeciej – głównej części raportu zaprezentowane zostały wnioski dotyczące zarówno odpowiedzi na główne pytania ewaluacyjne oceny okresowej, jak również analizy przedstawiającej, w jaki sposób programy współfinansowane z funduszy strukturalnych przyczyniają się do realizacji priorytetów z Lizbony. Ta część oparta jest na badaniach próby 65 ewaluacji dokonanych w państwach członkowskich, z których większość została oceniona przez Komisję jako dobrej jakości. Część dotycząca wykorzystania ewaluacji jest przede wszystkim oparta na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie. Podsumowanie raportu stanowi rozdział zawierający wnioski wyciągnięte z procesu ewaluacji okresowej i z jej wyników oraz poddający pewne wątpliwości pod przyszłą debatę i rozważania.

### 3 PROCES

W ewaluację okresową zaangażowana była szeroka grupa partnerów, poczynając od beneficjentów ankietowanych podczas badań, poprzez ewaluatora, grupę sterującą, komitet monitorujący, instytucję zarządzającą, państwo członkowskie, aż po Komisję Europejską. Każdy z uczestników odgrywał inną rolę i miał inne obowiązki, jednakże wszyscy przyczynili się do budowy jakości procesu, a w konsekwencji jakości produktu – końcowego raportu z ewaluacji. W tej części przedstawione są role i obowiązki poszczególnych uczestników oraz dokonana jest analiza jakości ewaluacji i kosztów z nią związanych.

#### 3.1. Praca Partnerska – Role i Obowiązki Partnerów

Ocena okresowa została przeprowadzona w duchu partnerstwa, przy czym role Komisji, państwa członkowskiego, instytucji zarządzającej, komitetu monitorującego oraz ewaluatora zostały określone w Rozporządzeniu 1260/1999. Dodatkowo, włączono również beneficjenta. Doświadczenia i poglądy beneficjentów są ważne, bowiem to właśnie na ich potrzeby i potrzeby ich regionów programy są ukierunkowane. W większości przypadków, zgodnie z zaleceniami Komisji, powołano komitety sterujące, składające się zazwyczaj z podkomitetu komitetu monitorującego. Rola Komitetów Sterujących sprowadzała się do kierowania procesem ewaluacji, począwszy od przygotowania opisu przedmiotu zamówienia (*terms of reference – ToR*), aż po zakończenie procesu ewaluacji. Tabela poniżej przedstawia zakres wzajemnie oddziałujących ról i obowiązków poszczególnych partnerów zaangażowanych w proces ewaluacji.

Zasada partnerstwa była stosowana na wielu różnych szczeblach procesu ewaluacji mid-term oraz w różny sposób w zależności od krajowych i regionalnych praktyk, budżetów oraz skali programów. Role grup sterujących różniły się w zależności od programu i kraju. Często nie były one zaangażowane od samego początku procesu ewaluacji. Generalnie, udział grup sterujących przyczynił się do podniesienia jakości i trafności ewaluacji oraz wzmocnił zaangażowanie partnerów w sam proces. Wydaje się nawet, że w niektórych przypadkach dochodziło do prób sterowania procesem ewaluacji w kierunku otrzymania szczególnych wniosków i rekomendacji. Przedłożenie raportu komitetowi monitorującemu zwiększyło zaangażowanie partnerów w proces ewaluacji. W niektórych przypadkach (np. w Grecji, Irlandii, Walii) wyniki ewaluacji cieszyły się dużym zainteresowaniem mediów i polityków.

W procesie ewaluacji silnie uczestniczyła również Komisja Europejska. Nakreśliła ona - w procesie konsultacji z państwami członkowskimi - ogólne ramy ewaluacji. Brała udział w spotkaniach grup sterujących, gdzie skupiła się w szczególności na przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia (ToR), wstępnych raportach i projektach raportów końcowych. Miało to na celu poprawę jakości ewaluacji w kluczowych momentach procesu.

<b>Role Różnych Partnerów/Uczestników Ewaluacji Mid-term</b>	
<b>Partner/Uczestnik</b>	<b>Rola</b>
Komisja	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Przygotowanie ogólnych wytycznych;</li> <li>➤ Opiniowanie opisu przedmiotu zamówienia, wstępnego raportu i projektu raportu końcowego;</li> <li>➤ Uczestniczenie w Komitetach Sterujących;</li> <li>➤ Analiza projektu raportu końcowego i zaopiniowanie go dla Instytucji Zarządzającej;</li> <li>➤ Ocena jakości raportów końcowych;</li> <li>➤ Stosowanie ewaluacji w celu zaproponowania alokacji z tytułu rezerwy wykonania oraz przeglądu w połowie okresu.</li> </ul>
Państwo członkowskie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zapewnienie całościowej pomocy na szczeblu krajowym, w tym w niektórych przypadkach – bazowego opisu przedmiotu zamówienia (coreToR);</li> <li>➤ Współpraca w zakresie przeprowadzania ocen;</li> <li>➤ W niektórych przypadkach zorganizowanie oceny jakości;</li> </ul>
Instytucja Zarządzająca	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zarządzanie procesem ewaluacji okresowej w ramach wyłącznych kompetencji;</li> <li>➤ Przygotowanie projektu opisu przedmiotu zamówienia;</li> <li>➤ W niektórych przypadkach zorganizowanie wyboru ewaluatorów i zawieranie umów;</li> <li>➤ Zarządzanie ewaluacją;</li> <li>➤ Dostarczenie ewaluatorom dokumentacji, informacji dotyczących monitorowania oraz dzielenie się z ewaluatorami swoimi spostrzeżeniami i opiniami;</li> <li>➤ Koordynacja pracy komitetu sterującego oraz funkcji komitetu monitorującego w kontekście uczestniczenia w procesie okresowej ewaluacji mid-term;</li> <li>➤ Przedkładanie ocen komitetowi monitorującemu a następnie Komisji;</li> <li>➤ Ułatwienie procesu uwzględniania wyników ewaluacji w kontekście przeglądu w połowie okresu.</li> </ul>
Komitet Monitorujący	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ustalenie składu komitetu sterującego;</li> <li>➤ Uzgodnienie opisu przedmiotu zamówienia (w niektórych przypadkach);</li> <li>➤ Opiniowanie wstępnych wyników ewaluacji (w niektórych przypadkach);</li> <li>➤ Przedstawianie ewaluatorom przez członków KM stanu realizacji programu;</li> <li>➤ Uwzględnianie wyników ewaluacji w kontekście przeglądu w połowie okresu programowania.</li> </ul>
Komitet Sterujący	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zatwierdzanie opisu przedmiotu zamówienia;</li> <li>➤ Wybór ewaluatora;</li> <li>➤ Zapewnienie ewaluatorom pomocy i informacji w zakresie treści i metodologii związanych ze specyfiką programu;</li> <li>➤ Przegląd okresowych i końcowych raportów oraz przekazywanie opinii w celu zapewnienia ich jakości;</li> <li>➤ Zapewnienie jakości tymczasowych i końcowych raportów.</li> </ul>
Ewaluator	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Przeprowadzenie ewaluacji zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem wskazówek i informacji przekazanych przez komitet sterujący oraz instytucję zarządzającą z zachowaniem obiektywności w formułowaniu konkluzji i zaleceń.</li> </ul>

Beneficjent	➤ Dostarczenie ewaluatorowi informacji mówiącej o tym, w jaki sposób program wpływa na niego/nią lub jego/jej przedsięwzięcie. Może to przybrać formę udzielenia pisemnych odpowiedzi w ramach kwestionariusza, wywiadu telefonicznego, wywiadu bezpośredniego lub wywiadu zogniskowanego ( <i>focus group</i> ).
-------------	---

### 3.1.1. Organizacja ewaluacji mid-term

Ewaluacja okresowa była złożonym przedsięwzięciem o szerokim zakresie, w szczególności na obszarze dużych regionów Celu 1, w których ocena Podstaw Wsparcia Wspólnoty bazowała na wynikach ewaluacji programów operacyjnych. Zapewnienie jakości samego procesu ewaluacji mid-term przyczyniło się do podniesienia jakości raportów końcowych.

W wielu krajach (np. w Austrii, Francji, Włoszech, Irlandii i Wielkiej Brytanii) na poziomie państwa członkowskiego sporządzono bazowy opis przedmiotu zamówienia (*core ToR*) oraz wskazówki, które wykorzystując pomoc Komisji w kontekście krajowym, przyczyniły się do zapewnienia stosownego przygotowania ewaluacji. Jedyną słabość przygotowania bazowego opisu przedmiotu zamówienia polegała na tym, że w niektórych przypadkach regiony nie przystosowały go w wystarczającym stopniu, tak by odpowiadał ich potrzebom, w związku z czym pod koniec procesu okazywało się, że nie zostały zawarte dodatkowe pytania ewaluacyjne istotne dla regionu lub sektora, które powinny być uwzględnione.

### 3.1.2. Czas trwania

W swoich wskazówkach Komisja podkreślała potrzebę przeznaczenia na przeprowadzenie ewaluacji okresowej odpowiedniej ilości czasu. W większości przypadków planowanie rozpoczęło dostatecznie wcześnie, tak by umożliwić ewaluatorom wykonanie pracy o wysokiej jakości w stosownym czasie. Opóźnienia wystąpiły w Grecji i Luksemburgu (Cel 2). Przyczyną opóźnienia w Luksemburgu było późne rozpoczęcie programu, jednakże jego niewielki zakres pozwolił na przeprowadzenie wysokiej jakości ewaluacji w krótkim okresie czasu. W Grecji ciężka praca ewaluatorów, którym w końcu udało się przystąpić do badania sprawiła, że zminimalizowane zostały szkodliwe skutki opóźnień dla jakości ewaluacji.

## 3.2. Ewaluatorzy

Ogółem około 170 firm ewaluacyjnych brało udział w procesie oceny programów Celu 1 i 2. W wielu przypadkach zostały utworzone konsorcja ewaluatorów. Szczególnym przypadkiem były Niemcy, gdzie liczba ewaluatorów zaangażowanych w ewaluację mid-term była największa (28), w porównaniu z przeprowadzonymi ewaluacjami (19). W odróżnieniu, w Szwecji jedna firma ewaluacyjna przeprowadziła 6 ewaluacji, podczas gdy inna firma wykonała dwie oceny dotyczące kwestii zarządzania EFS w ramach Celu 1. Największą liczbę ewaluacji – 10 przeprowadziła firma ewaluacyjna w Hiszpanii, która jednakże w kilku przypadkach współpracowała w ramach konsorcjum z innymi firmami. W Portugalii jedna firma ewaluacyjna była zaangażowana w przeprowadzenie 9 ocen, podczas gdy inna w 7, ale w obu przypadkach firmy współpracowały ze sobą i z innymi firmami w ramach konsorcjum. We Francji jedna firma przeprowadziła 6 ewaluacji. W przypadku Niemiec, Belgii, Grecji, Włoch i Wielkiej Brytanii, jedna firma

wykonała maksymalnie 4 ewaluacje, a więc nawet mniej niż w Austrii, Danii, Finlandii, Irlandii, Luksemburgu i Holandii.

Analizując przeprowadzanie przez ewaluatorów ocen poza krajowymi granicami, można zauważyć ograniczone międzynarodowe zaangażowanie ewaluatorów z Irlandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Danii w wykonanie ewaluacji niemieckich. Szwedzcy ewaluatorzy przeprowadzili jedną ocenę w Austrii, podobnie belgijski ewaluator wykonał ewaluację w Luksemburgu, hiszpański ewaluator przeprowadził jedną ocenę w Portugalii, natomiast niemiecki ewaluator zaangażował się w przeprowadzenie oceny irlandzkich PWW.

Nowatorskie podejście do ewaluacji mid-term, oparte na międzynarodowej wymianie doświadczeń zostało zastosowane w regionach Celu 2 Nadrenii Północnej-Westfalii (Nordrhein-Westfalen) oraz we Wschodniej i Zachodniej Szkocji. W oparciu o długoletnie więzy współpracy, władze regionalne zdecydowały się wykonać badanie porównawcze dotyczące włączenia kwestii horyzontalnych w główny nurt ww. programów Celu 2. Miało to na celu pobudzenie debaty na temat doświadczeń w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych oraz wzmocnienie procesu uczenia się. Wyniki badania zostały przedyskutowane w trakcie warsztatu, w którym brali udział przedstawiciele trzech regionów.

Generalnie, proces ewaluacji mid-term nie wskazuje na znaczące zwiększenie rozmiaru rynku ewaluatorów. Widoczne było natomiast silne dążenie do zakończenia wszystkich ocen okresowych do dnia 31 grudnia 2003 r., podczas gdy w tym samym czasie ewaluatorzy zaangażowani byli w przygotowanie ewaluacji szacunkowych (ex-ante) w nowych państwach członkowskich. Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie ewaluacjami musiały dbać o to, by uzyskać pracę o wysokiej jakości, zgodnie z ustaleniami, w szczególności ze strony ewaluatorów przeprowadzających równocześnie dużą liczbę ewaluacji. Ewaluatorzy ci często wydawali się być przeciążeni. Sytuacje takie podkreślają znaczenie posiadania odpowiedniego potencjału ewaluacyjnego w zakresie zarządzania ewaluacją w instytucjach zarządzających, który umożliwiłby zapewnienie wysokiej jakości całego procesu. Dowodzą one również, że istnieje potrzeba zapewnienia, by ewaluatorzy spełniali profesjonalne standardy w zakresie przeprowadzania ewaluacji funduszy strukturalnych.

### **3.3. Jakość Ewaluacji Mid-Term**

Zgodnie z wymogami art. 42 ust. 3 Rozporządzenia 1260/99, Komisja ma badać jakość i trafność ocen okresowych na podstawie kryteriów określonych przez Komisję i państwa członkowskie. Stosowane kryteria, są kryteriami stworzonymi w ramach programu MEANS<sup>4</sup> dotyczącego wsparcia metodologicznego w zakresie ewaluacji funduszy strukturalnych. W celu podniesienia jakości ewaluacji (tam gdzie było to możliwe) Komisja zdecydowała się na przeprowadzenie oceny jakości raportów ewaluacyjnych Celu 1 i 2 na etapie ich przygotowania, tak by przekazać instytucjom zarządzającym opinie w czasie, który umożliwił ewaluatorom podniesienie jakości raportów końcowych. Poniższa tabela przedstawia znaczny postęp w zakresie ewaluacji, między etapami przygotowania projektów raportów oraz raportów końcowych.

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska, (1999). *Programy Ewaluacji Społeczno-Ekonomicznej Części 1-6*. Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. (Zbiory MEANS zostały zaktualizowane i nowy PRZEWODNIK nt. Ewaluacji Rozwoju Społeczno-Gospodarczego jest dostępny na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej lub bezpośrednio na: [www.evaled.info](http://www.evaled.info) ).

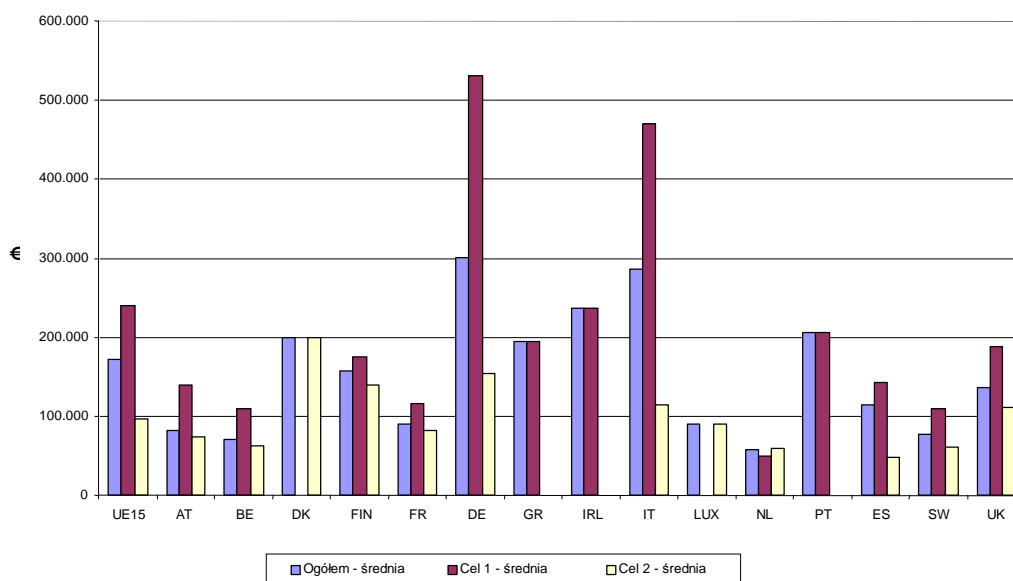
<b>Oceny jakości – Raporty Celu 1 i 2</b>		
	<b>Projekty raportów %</b>	<b>Raporty końcowe %</b>
Dobra/Doskonała	34	65
Akceptowalna	48	35
Nie do zaakceptowania	18	0
Ogółem	100	100

Wynik końcowy jest pozytywny i charakteryzuje się dobrą lub doskonałą oceną prawie dwóch trzecich raportów. Na etapie przygotowania raportów, duża liczba raportów ocenionych jako „nie do zaakceptowania” związana była z ich nieukończeniem. By uzyskać ocenę „akceptowalną” raport powinien ująć wszystkie główne zagadnienia ewaluacyjne. Oceny dobre lub wysokie przyznawane były raportom, które rozwijały główne kwestie w sposób bardziej szczegółowy i bazowały w większym stopniu na badaniach pierwotnych. Efekt końcowy, dzięki współpracy w zakresie zarządzania ocenami między Komisją a instytucjami zarządzającymi i grupami sterującymi, charakteryzuje się znaczną poprawą jakości raportów na etapie końcowym, w porównaniu z wcześniejszymi projektami.

### **3.4. Koszt Ewaluacji i Efektywność Kosztowa**

Na zadanie związane z przeprowadzeniem ewaluacji okresowej przeznaczone zostały znaczące środki, które przyczyniły się do podniesienia jakości ewaluacji, w porównaniu z wynikami z przeszłości. Ogółem, koszt ewaluacji Celu 1 i 2 wyniósł ponad 35 milionów Euro, przy średnim koszcie jednej ewaluacji wynoszącym 172 000 Euro (prawie 240 000 Euro w przypadku ewaluacji Celu 1 i 97 000 Euro dla ewaluacji Celu 2). Odnotowano dość wysoką rozpiętość kosztową, tj. najniższy koszt ewaluacji kształtował się w granicach 27 000 Euro, natomiast najwyższy – 906 000 Euro. Niektóre państwa członkowskie przeznaczyły na ewaluację mid-term więcej środków niż inne. Najwyższy całkowity koszt na to zadanie poniosły Włochy, następnie Niemcy, Grecja, Wielka Brytania, Hiszpania oraz Francja. Poniższy wykres 1 przedstawia średni koszt ewaluacji mid-term w rozbiciu na państwa członkowskie oraz Cele (z wyłączeniem ewaluacji PWW).

**Wykres 1**  
**Średni koszt ewaluacji w rozbiciu na państwa członkowskie i Cele**

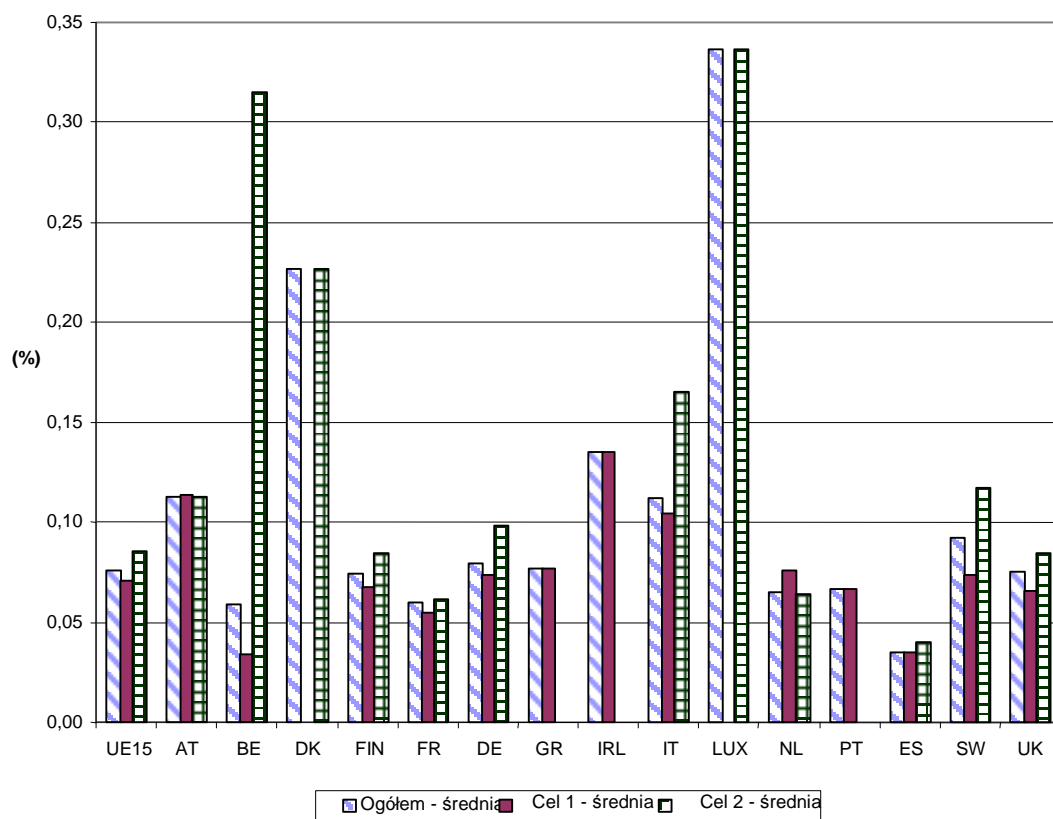


Nie ma jednoznacznych reguł służących określeniu odpowiedniego kosztu ewaluacji. Zgodnie z nowym PRZEWODNIKIEM nt. ewaluacji rozwoju społeczno-gospodarczego koszt ten nie powinien zasadniczo przekraczać 1% całkowitego kosztu programu, który jest oceniany. W odniesieniu do dużych programów finansowanych z funduszy strukturalnych procent ten może być odpowiednio niższy, dotyczy to w szczególności ewaluacji PWW, która odnosi się do wszystkich programów w kraju lub makro-regionie.

Koszt ewaluacji mid-term obejmujących lata 1994-1999 był znacznie niższy (od 0,1% całkowitego kosztu rocznego). W przypadku ewaluacji Celu 1 i 2 przeprowadzonych w 2003 r. średni koszt (wyłączając ewaluacje PWW) stanowił 0,076% całkowitego rocznego kosztu programów, przy czym dla ewaluacji Celu 1 wyniósł on 0,071%, natomiast dla ewaluacji Celu 2 – 0,091%. Z uwagi na znacznie większe programy Celu 1, należy spodziewać się niższego kosztu procentowego dla ewaluacji Celu 1. Wyższe koszty procentowe w przypadku programów Celu 2 w Belgii, Danii i Luksemburgu wynikają z ich mniejszego zakresu.

Nie zidentyfikowano zależności pomiędzy kosztem ewaluacji i oceną ich jakości dokonaną przez Komisję. Ważniejszym czynnikiem w określeniu budżetu ewaluacji była wielkość programu, chociaż i w tym względzie można dostrzec zbyt wyraźne różnice między państwami członkowskimi.

**Wykres 2**  
**Średni Koszt Ewaluacji jako % Całkowitego Roczного Kosztu Programu**  
**w rozbiciu na państwa członkowskie i Cele**



Trudno jest ocenić efektywność kosztową procesu ewaluacji mid-term. Bez wątpienia prawdą jest, że na ewaluację okresową przeznaczona została znacząca ilość środków. Krańcowa efektywność kosztowa rozpatrywana jest w kontekście przydatności ewaluacji w podnoszeniu jakości programów oraz wnoszeniu do instytucji zarządzających, państw członkowskich oraz Komisji wartości dodanej, w postaci wskazania na możliwe ulepszenie programów oraz dotychczasowe osiągnięcia. Do kwestii tej powrócimy we wnioskach do niniejszego raportu, po przeanalizowaniu stosowanej metodologii, treści ewaluacji oraz ich zastosowania.

## 4. METODOLOGIA

W poprzedniej części zasygnalizowano, że wielkość programów, które były oceniane oraz wysokość budżetu alokowanego na ewaluację znacznie się różniły. Wielkość i stopień skomplikowania programu oraz budżet ewaluacji miały wpływ na wybór metodologii. Na ogół ewaluacje opierały się na połączeniu badań dokumentów z prowadzeniem prac w terenie. W przypadku dużych programów Celu 1 i PWW do pewnego stopnia zastosowano również modelowanie makroekonomiczne. W niniejszej części przeanalizujemy zastosowane metodologie oraz wskażemy pewne zagadnienia, do których należy odnieść się w przyszłości. Analiza oparta jest na próbie 88 ewaluacji.

### 4.1. Stosowana Metodologia

Jak wspomniano wyżej, zastosowane metodologie obejmują badanie dokumentów, badanie pierwotne oraz modelowanie. To połączenie było wymagane z uwagi na szeroki zakres pytań związanych z ewaluacją okresową, na którą składała się ocena:

- zmian w otoczeniu programu,
- mechanizmów wdrażania programu,
- realizacji poszczególnych działań, priorytetów oraz całego programu w kontekście osiągnięcia celów.

Te różne elementy wymagały różnych technik i podejść ze strony ewaluatorów w celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania.

W przypadku niektórych doskonałych ewaluacji zastosowano połączone metodologie stworzone specjalnie po to, by odpowiedzieć na pytania ewaluacyjne i korzystać z dostępnych informacji. Na przykład ewaluacja w regionie Merseyside, prócz badań dokumentów i konsultacji głównych partnerów, oparta była na 128 przeglądach projektów przeprowadzonych specjalnie w celu dostarczenia „rzeczywistego obrazu” opinii instytucji wdrażających oraz dwóch badaniach beneficjentów, z których jedno skierowane było do przedsiębiorstw, natomiast drugie do osób fizycznych.

Generalnie badanie systemów wdrażania miało znaczenie większe niż przewidywał dokument roboczy Komisji. Było to spowodowane faktem późnego lub powolnego rozpoczęcia wielu programów, co spowodowało ograniczenie informacji na temat produktu i wyników, służących do oceny realizacji programów. Koncentracja ewaluacji na systemach wdrażania była w szczególności widoczna we Włoszech i Francji.

#### 4.1.1. Badanie dokumentów

Wszystkie ewaluacje mid-term zawierały istotny element w postaci badań dokumentów. Badanie takie obejmowało analizę poprzednich raportów i badań ewaluacyjnych oraz aktualizację i analizę ostatnich kierunków w statystykach krajowych. Było ono przeprowadzone bardzo szeroko w większości przypadków, chociaż pokazało jak niewielu ewaluatorów doszło do wniosków, iż zmiany w otoczeniu programu miały wpływ na strategię programu (z wyjątkiem spowolnienia światowej gospodarki).

Ważnym elementem badania dokumentów była analiza danych z monitorowania dostarczonych przez instytucje zarządzające. Dane z monitorowania stanowiły istotny punkt wyjścia dla ewaluatorów, którzy musieli zbadać produkty i wyniki osiągnięte w

danym okresie oraz porównać je z planowanymi. Następnie, powinno zaplanować się badanie pierwotne, które służyłoby objaśnieniu osiągniętych wyników oraz analizie stopnia, do jakiego zaspokojone zostały potrzeby. Niestety, z wielu powodów nie można było przeprowadzić tego typu analizy w przypadku szeregu ewaluacji, gdyż:

- Niektóre programy rozpoczęły się późno lub powoli, w związku z czym dostarczyły ograniczoną liczbę produktów i nie dostarczyły żadnych wyników do raportów. W tych przypadkach ewaluatorzy skupiali się w szczególności na systemach wdrażania, włączając wybór projektów oraz wskaźniki.
- Niektóre systemy monitorowania nie funkcjonowały właściwie i nie były w stanie dostarczyć ewaluatorom wymaganych informacji. W systemach tych wydawał się występować problem przekazywania informacji z poziomu projektu do systemu monitorowania. Nasuwają się wówczas pytania dotyczące skuteczności monitorowania, które nie zapewnia w odpowiednim czasie dostępu do informacji dotyczącej realizacji programów. W przypadku ewaluacji mid-term niedostępność informacji z monitorowania stawiało przed niektórymi ewaluatorami poważne wyzwania. W tej sytuacji niektórzy z nich przeprowadzali większą ilość badań pierwotnych. Inni, niestety nie stawiali na wysokości zadania, w wyniku czego wykonywane ewaluacje miały obniżoną jakość.

W sytuacjach, gdy informacje z monitorowania (nawet niekompletne) były dostępne, analizy które powstawały były różnej jakości. W najlepszych przypadkach (np. w regionie Steiermark w Austrii, Cel 2 oraz w regionie Hainaut w Belgii, Cel 1) dane z monitorowania analizowane były na poziomie programu i priorytetu, jak również działania, w odniesieniu do celów i finansowej absorpcji. W wyniku tej analizy oraz badania pierwotnego, w przypadku gdy istniała taka potrzeba, sformułowano zalecenia, dotyczące trafności wskaźników i bardziej realistycznych celów. Mniej zadawałające były ewaluacje, które zawierały informacje dotyczące wszystkich działań lub poddziałań, lecz tylko w niektórych przypadkach porównywały osiągnięcia z zakładanymi celami. Przede wszystkim nie analizowały one informacji na poziomie priorytetu lub programu w celu dokonania oceny realizacji całego programu.

#### *4.1.2. Badania pierwotne*

Stopień zastosowania badań pierwotnych w ewaluacjach był różny. We wszystkich przypadkach przeprowadzono wywiad strukturyzowany oraz konsultacje, mimo że nie zawsze było jasne, czy wywiady obejmowały partnerów, którzy byli bezpośrednio odpowiedzialni za zarządzanie i wdrażanie programu.

Na potrzeby raportu poddano analizie metodologię 88 (w większości ocenionych jako dobre) ewaluacji okresowych. Z uwagi na fakt, że brak badań pierwotnych był jedną z głównych przyczyn niższej oceny jakości ewaluacji, należy uwzględnić, że analiza przedstawiona w tej części zawiera nazbyt pozytywny obraz stopnia zastosowania badań pierwotnych w przeprowadzeniu ewaluacji Celu 1 i 2.

Okolo 57% przeanalizowanych ewaluacji obejmowało metody ankietowe, których skala znacząco się różniła. Więcej badań ankietowych przeprowadzono w przypadku ewaluacji Celu 2 (65% z naszej próby) w porównaniu do ewaluacji Celu 1 (49%). Badania prowadzone były z zaangażowaniem beneficjentów, zarządzających projektami oraz, od czasu do czasu, z szerszą grupą respondentów. W przypadku niektórych programów, z uwagi na niewielką ilość podjętych działań, nie było potrzeby przeprowadzania na tym etapie badań beneficjentów. Tak było w przypadku wielu włoskich programów Celu 2.

Badania ankietowe prowadzono na ogół w odniesieniu do mniejszych programów zawierających ograniczoną liczbę działań. Badania takie nie były najczęściej podejmowane w odniesieniu do dużych programów Celu 1 obejmujących szeroki zakres typów działań. Właśnie z uwagi na zbyt wysoki koszt metod ankietowych w przypadku rozległych programów, ewaluatorzy często podejmowali badania ankietowe skierowane jedynie na działania priorytetowe. Niemcy i Wielka Brytania przeprowadziły szczególnie dużo badań ankietowych w ramach ewaluacji dużych programów.

W niektórych ewaluacjach stosowano wywiady zogniskowane (grupy fokusowe - *focus group*) i warsztaty, podczas których ewaluatorzy moderowali dyskusje na różne tematy w szerokim gronie beneficjentów i innych partnerów. Grupy takie zastosowane zostały w 42% próby zbadanych ewaluacji, przy czym w nieznacznie większym stopniu w ewaluacjach Celu 1 w porównaniu do ewaluacji Celu 2.

Kolejnym podejściem są studia przypadku, które umożliwiają ewaluatorom przebadanie, w sposób szczegółowy, ograniczonej liczby projektów, w celu uzyskania informacji na temat funkcjonowania programu. Metodologia studiów przypadku zastosowana została w około 51% ewaluacji, chociaż w wielu z nich nie wiadomo, czym różniły się one od wizytacji projektów. Studia przypadku stosowane były częściej w ewaluacjach Celu 1 niż Celu 2.

W 21% zbadanych ewaluacji grupy fokusowe i studia przypadku były alternatywą w stosunku do bardziej rozległych badań ankietowych. Było to szczególnie widoczne w przypadku ewaluacji Celu 1 (31% tych ewaluacji). W 44% przypadków grupy fokusowe i studia przypadku uzupełniały badania ankietowe.

#### 4.1.3. Prace modelowe

Część 5.1.2. poniżej przedstawia wyniki modelowania makroekonomicznego przeprowadzonego w przypadku ewaluacji PWW w państwach kohezyjnych, Niemczech i Włoszech, jak również w regionie Hainault w Belgii – regionie przejściowego wsparcia z funduszy (*phasing –out*) Celu 1. Ponadto, modelowanie makroekonomiczne, często przystosowujące model krajowy na potrzeby regionalne, zostało również przeprowadzone w licznych ewaluacjach dużych programów regionalnych w Niemczech i Hiszpanii.

## 4.2. Problemy Metodologiczne

Ewaluacje programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych są złożone i obejmują ocenę obszernych programów w kontekście współpracy licznych interesariuszy (*stakeholders*). Lista zagadnień podlegających badaniu w ramach ewaluacji mid-term była rozległa w porównaniu z ograniczonym czasem oraz dostępnym budżetem na wykonanie zadania. Biorąc pod uwagę złożoność ewaluacji, można zauważyć znaczącą poprawę w odniesieniu do jakości i reżimu przeprowadzonych ewaluacji mid-term w porównaniu z odpowiednimi wcześniejszymi doświadczeniami. Jednakże możliwa jest dalsza poprawa w tym zakresie, co obrazują następujące kwestie metodologiczne:

- W niektórych przypadkach niewielki udział badań pierwotnych ograniczał się jedynie do organów odpowiedzialnych za wdrażanie programu. Ewaluacja programu współfinansowanego z funduszy strukturalnych powinna opierać się na obserwacji rzeczywistości „z poziomu beneficjenta” i wykorzystywać ją w celu wyjaśnienia wyników badań dokumentów oraz wywiadów z instytucjami zarządzającymi i wdrażającymi. Nawet gdy rozpoczęcie programów opóźnia się lub

jest powolne, już na etapie selekcji projektów, spostrzeżenia beneficjentów mogą dostarczyć przydatnych informacji w kontekście funkcjonowania programu.

- W wielu przypadkach dane z monitorowania miały niską jakość. Niektóre programy rozpoczęły się późno i w związku z tym dysponowały ograniczonym zakresem danych zebranych na podstawie konkretnych przedsięwzięć. W przypadku innych programów nie istniał jeszcze dobrze funkcjonujący system monitorowania, który mógł dostarczyć komitetowi monitorującemu i ewaluatorom informacji na temat fizycznych dokonań programu. Sytuacja taka spowodowała, że ewaluatorzy mieli problem z przedstawieniem w raporcie dotychczasowych faktycznych osiągnięć programu.
- W związku z brakiem danych z monitorowania, jak również ze względu na wagę, jaką przykładano do finansowych osiągnięć wynikających z zastosowania zasady n+2, niektórzy ewaluatorzy nadmiernie podkreślali w analizach stronę finansową, kładąc mniejszy nacisk na faktyczne osiągnięcia programów. Prowadziło to do formułowania zaleceń czysto od strony finansowej, nie rozważono jak realokację mogą wpłynąć na ogólną strategię programu. Kolejne zagadnienie pojęciowe związane było z definiowaniem przez wielu ewaluatorów „efektywności” jako absorpcji funduszy, a nie jako jednostkowego kosztu związanego z osiągnięciem produktów i rezultatów.
- Ewaluatorzy często nie formułowali dostatecznie operacyjnych wniosków i zaleceń a czasami nie dokonywali rozróżnienia między nimi. Wnioski powinny być dokładne i wyraźnie oparte na przedstawionych dowodach, podczas gdy zalecenia powinny być praktyczne i możliwe do wykonania.
- Ostatnia kwestia dotyczy długości ewaluacji i w niektórych przypadkach braku ich treści analitycznej. Wiele ewaluacji było zbyt długich a ich długość utrudniała rozpowszechnienie poczynionych obserwacji. Istnieje potrzeba rozwinięcia przez ewaluatorów zdolności bardziej syntetycznej oceny oraz skupiania się bardziej na analizie niż na bardzo długich opisach działań i pod-działania.

Przedstawione zagadnienia powinny być uwzględnione przez ewaluatorów w dalszych pracach ewaluacyjnych. Ważne jest również, by instytucje zarządzające miały świadomość tych ewentualnych słabości. W odniesieniu to dostępności danych, istotne jest, by instytucje zarządzające pracowały wspólnie z ewaluatorami w celu ustalenia najlepszych źródeł obiektywnych informacji, które mogłyby stanowić podstawę dla ewaluacji. Instytucje zarządzające powinny również wymagać i domagać się analiz wysokiej jakości, jasnych i możliwych do zrealizowania wniosków i rekomendacji oraz związanych raportów.

## 5. WYNIKI EWALUACJI MID-TERM

Rozdział ten przedstawia analizę wyników ewaluacji mid-term opartej na dwóch różnych podejściach. W pierwszej kolejności analizowane są odpowiedzi na kluczowe pytania ewaluacyjne, w kontekście trafności strategii, dotychczasowych osiągnięć oraz kwestii związanych z wdrażaniem. W drugiej kolejności, podejmowana jest analiza tematyczna skupiająca się na odpowiednich zagadnieniach w kontekście Agendy Lizbońskiej. Celem analizy jest sformułowanie wniosków na temat tego, w jaki sposób ewaluacja okresowa prezentuje postęp w zakresie osiągnięcia tych priorytetów.

Analiza oparta jest na próbie 65 ewaluacji mid-term, które w ocenie Komisji charakteryzowały się dobrą jakością. Ewaluacje te zostały wybrane w oparciu o założenie, iż bardziej prawdopodobne jest, że ewaluacje o wyższej jakości odpowiedzą na postawione pytania ewaluacyjne oraz przedstawią bardziej wnikliwą ocenę realizacji programów w odniesieniu do poszczególnych tematów. Wybrane ewaluacje dotyczyły programów zarówno Celu 1 (49%) oraz Celu 2 (51%), dużych i małych programów, jak również programów regionalnych i sektorowych.

### 5.1. Odpowiedzi na Pytania Ewaluacyjne

Odpowiedzi na pytania ewaluacyjne oparte są na syntezie wniosków w odniesieniu do każdego z głównych komponentów ewaluacji.

#### 5.1.1. *Ograniczona potrzeba zmiany strategii*

W prawie wszystkich przypadkach ewaluatorzy doszli do wniosków, iż strategie były wciąż trafne i nie było uzasadnienia dla ich radykalnych zmian. Programy były analizowane w kontekście spowolnienia rozwoju gospodarki światowej, jednakże uznano, iż są one wciąż odpowiednie, by sprostać wyzwaniom rozwojowym. Tylko w przypadku dwóch spośród próby 65 ewaluacji (program dotyczący nauki, technologii i informatyzacji w Portugalii oraz program dotyczący terenów górzystych oraz wysp w Wielkiej Brytanii) we wnioskach uznano, iż strategia przyjęta w dokumentach programowych powinna ulec znacznym zmianom.

Zalecono również pewne dostosowania lub zmiany strategii w drugiej połowie okresu programowania:

- Austriaccy ewaluatorzy uznali, że analizy SWOT były wciąż aktualne i odpowiednie w kontekście realizacji celów programów, jednakże większy nacisk powinien być położony na działania promujące równość płci w programie Burgenlandii. Należy również dokonać pewnych zmian w kierunku wzmocnienia znaczenia poszczególnych priorytetów i działań w programie z regionu Górnej Austrii (Oberösterreich). Ewaluatorzy programu w Styrii (Steiermark) zalecili, by w dalszym wdrażaniu programu większy nacisk był położony na aspekty międzynarodowe (rozszerzenie Unii Europejskiej), lepszą koordynację z programami Interreg oraz bardziej skuteczną realizację działań z zakresu badań i rozwoju.
- Według ewaluatorów francuskich strategie w większości przypadków były odpowiednie. Zalecenia skupiły się głównie na położeniu większego nacisku na kwestie zatrudnienia oraz działania mające na celu zapobieganie lokalnemu

bezrobociu na obszarach wiejskich i obszarach dotkniętych upadającym przemysłem (Burgundia). Ewaluatorzy zaproponowali wzmocnienie konkurencyjności oraz rozwój technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (Alzacja, Burgundia).

- Ewaluacja niemieckich PWW dowiodła, iż ogólna strategia była wciąż odpowiednia. Ewaluacje mid-term podkreślały potrzebę większej koncentracji na ważnych priorytetach, przy czym decyzje dotyczące finansowania poszczególnych działań powinny być podejmowane na podstawie potencjalnego oddziaływania tych przedsięwzięć na długoterminowy rozwój. Wszystkie programy Celu 1 powinny w 2004 roku ulec modyfikacji, tak by uwzględnić nowe prawodawstwo dotyczące rynku pracy.
- Ewaluacje irlandzkie zbadały w szczególności niedostateczną absorpcję funduszy w zakresie rozwoju przedsiębiorstw i prowadzenia badań. Zaproponowały realokacje w kierunku działań z zakresu infrastruktury transportowej, a w późniejszym czasie położenie większego nacisku na ten obszar.
- Ewaluacje holenderskie dowiodły, iż ogólna strategia i związane z nią priorytety pozostały trafne. W sposób należyty uwzględniają one istotne ramy polityk (europejskiej, krajowej i regionalnej). Ewaluatorzy doszli do wniosku, iż należy następnie dowieść, iż strategia zawarta w Jednolitym Dokumencie Programowym (JDP) regionu Wschodniej Holandii (Oost Nederland) będzie mogła być pomyślnie realizowana w istniejących korzystnych warunkach.
- Ewaluacje portugalskie zaleciły lepsze powiązanie z Europejską Strategią Zatrudnienia, skupienie się na modernizacji sektora usług i administracji publicznej oraz wzmoczenie wysiłków mających na celu rozszerzanie polityk państwa o charakterze innowacyjnym oraz rozwój programów szkoleniowych dla sektora MŚP.
- Zalecenia ewaluacji hiszpańskich dotyczyły dokonania pewnych modyfikacji w konsekwencji katastrofy „Prestige” oraz dostosowania programów, tak, by skupiały się one w większym stopniu na badaniach, rozwoju i innowacjach.
- Ewaluacje w Wielkiej Brytanii dowiodły adekwatność strategii. Ewaluatorzy uznali, iż w regionie Merseyside wykorzystanie środków w ramach Celu 1 powinno mieć na celu zabezpieczenie silnej kultury innowacyjnej oraz transferu technologii, przy czym nacisk powinien być położony na stronę popytową. Zalecono również bardziej ściśle powiązanie programu Celu 2 dla regionu Wschodniej Anglii z Regionalnymi Strategiami Gospodarczymi i Regionalnymi Strategiami Społecznymi, z uwzględnieniem celów strategicznych, zasad finansowania oraz procedur wyboru projektów.

#### *5.1.2. Skuteczność – wzmoczone działania po powolnym starcie*

Skuteczność rozważana jest w kontekście oddziaływania makroekonomicznego osiągnięcia produktów i rezultatów. Oddziaływanie makroekonomiczne było badane w odniesieniu do większych PWW, które zawierały modelowanie makroekonomiczne.

#### 5.1.2.1. Oddziaływanie makroekonomiczne

Jednym z celów ewaluacji mid-term jest uzyskanie informacji dotyczących możliwości osiągnięcia planowanego oddziaływania interwencji funduszy strukturalnych. W przypadku interwencji o dużej skali, można stosować modele makroekonomiczne w celu oszacowania efektów ekonomicznych. Podejście do modelowania jest znacząco różne w poszczególnych ewaluacjach. W konsekwencji, nie jest możliwe porównanie wyników. Nie tylko zróżnicowane są podstawowe założenia (np. dotyczące czasu wypłacania zaliczek lub zaangażowania kapitału prywatnego), lecz również różny okazał się cel analizy, począwszy od uaktualnienia modelu ewaluacji ex-ante aż po określenie skutków faktycznych wydatków poniesionych między 2000 a 2002 rokiem. Ponadto, szacunki opierają się na różnych horyzontach czasowych (zazwyczaj do 2008 lub 2010 roku). Mimo różnego stopnia skomplikowania modeli i zakresu szacunków, można wyciągnąć ogólne wnioski wskazujące, iż uległa polepszeniu jakość tych analiz w państwach członkowskich.

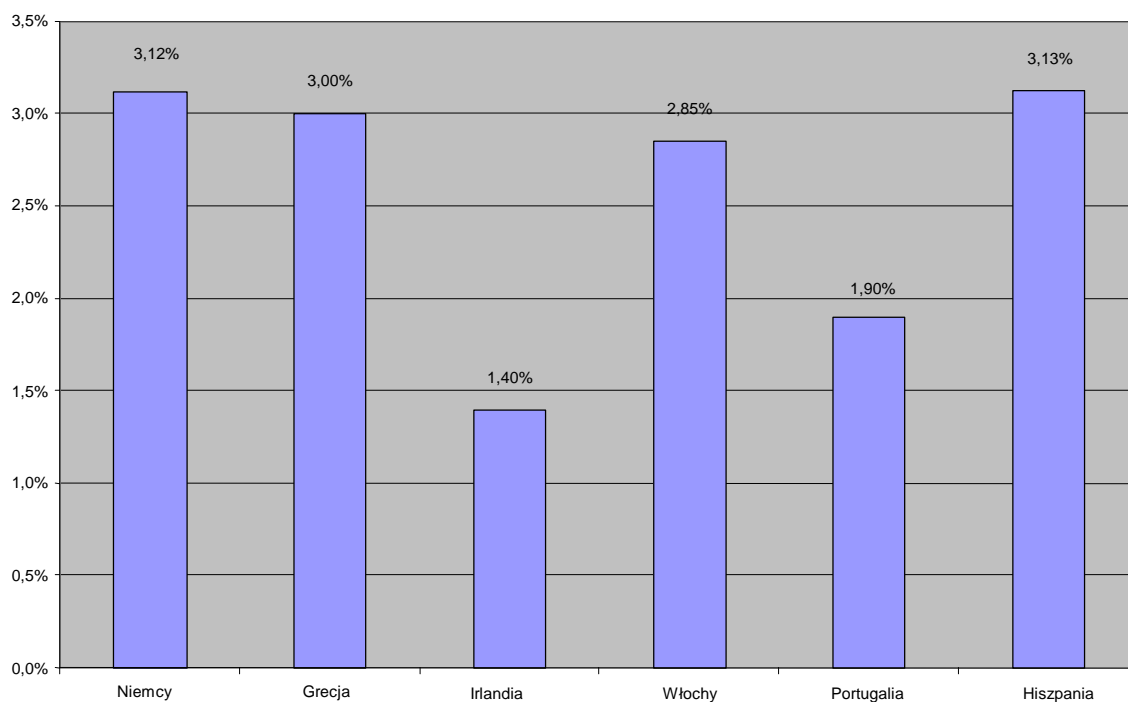
Większość modeli rozróżnia efekty leżące po stronie popytu i podaży. Rozróżnienie to jest istotne, jako że efekty leżące po stronie popytu, będące rezultatem wzrostu popytu wynikającego z szybkiego napływu kapitału, są raczej krótkotrwałe i zanikają w momencie braku dopływu funduszy. Z kolei efekty leżące po stronie podaży, wywodzące się ze strukturalnych dostosowań gospodarki, kształtują się w dłuższym okresie czasu lecz są bardziej trwałe. Zdolność do oceny oddziaływania krótko- i długoterminowego ułatwia lepsze określenie trwałości interwencji funduszy strukturalnych.

Specyficzny problem modelowania makroekonomicznego pojawia się w krajach, których całe terytorium nie kwalifikuje się do wsparcia w ramach Celu 1 (Niemcy, Włochy i Hiszpania). Ewaluatorzy potraktowali ten problem w różny sposób: w Niemczech jako zakres geograficzny przyjęto rejon Niemiec Wschodnich, w Hiszpanii wpływ PWW został poddany analizie na szczeblu krajowym, natomiast we Włoszech efekty zostały ocenione dla części południowej Włoch oraz dla całego terytorium kraju.

W ewaluacjach mid-term zaproponowano jedynie niewielkie zmiany w odniesieniu do alokacji finansowych a żaden ze stworzonych modeli nie zawierał symulacji mających na celu oszacowanie wpływu możliwych zmian.

Wykres 3

Wpływ funduszy UE nad poziom PKB (średnia w okresie 2000-2006, odchylenie od scenariusza bazowego)



Grecja: 2000-2008

Irlandia: w oparciu o wydatki w okresie 2000-2002

Włochy: średnia ze scenariuszy niskiego i wysokiego zewnętrznego rozprzestrzenienia działań (*externality scenarios*)

Portugalia: w oparciu o wydatki w okresie 2000-2003

Wykres 3 powyżej przedstawia wpływ wsparcia z funduszy strukturalnych. Wkład funduszy strukturalnych został poddany ocenie na podstawie całkowitych alokacji finansowych z okresu 2000-2006, z wyjątkiem Irlandii i Portugalii. Irlandia i Portugalia oceniły efekty na podstawie faktycznie poniesionych wydatków. Pozostałe cztery kraje starały się określić spodziewany wpływ wsparcia z funduszy na podstawie dostępnych informacji. W Grecji i we Włoszech horyzont czasowy sięga 2008 roku, natomiast w Niemczech i Hiszpanii okres podlegający analizie rozciąga się do 2010 roku.

Zastosowane modele są zasadniczo bardziej złożone w porównaniu z modelami użytymi na potrzeby ewaluacji *ex-ante*. Włoski model, przykładowo przeszedł szereg zmian. Władze włoskie dokonały rewizji ewaluacji *ex-ante* przy użyciu rozbudowanego modelu i uwzględniły zmiany zachodzące w środowisku globalnym. Władze portugalskie opracowały nowy model zwany HERPOR, który pozwala otrzymać bardziej rzetelne wyniki. W trakcie przeprowadzania ewaluacji okresowej irlandzkiego NPR, modelowanie makroekonomiczne zostało uzupełnione szeregiem badań, które zwiększyły rzetelność ewaluacji, bowiem zapewniły lepsze oszacowanie niektórych parametrów.

### *Ocena oddziaływania makroekonomicznego na mniejszych obszarach - Hainaut, Belgia*

Na niewielkich geograficznie obszarach można opracować specyficzne modele w celu oszacowania długoterminowego oddziaływania na rozwój. Opracowano model dla regionu Hainaut (Belgia) - regionu przejściowego wsparcia z funduszy (*phasing out*), który pozwala na wnikliwą obserwację zachodzących zmian strukturalnych.

Różnica w PKB między wsparciem uwzględniającym pomoc przejściową ("with phasing out assistance") oraz wsparciem pozbawionym pomocy przejściowej ("without phasing out assistance") nie jest duża (0.3% w krótkim okresie i 0.07% w długim okresie). Jednakże, analizując inne zmienne, można zauważyć – jako oznaki zmian strukturalnych - wzrost produktywności w przemyśle (2.7% i 1.7% odpowiednio w krótkim i długim okresie) oraz przesunięcia zatrudnienia z sektora przemysłu do sektora usług handlowych

#### 5.1.2.2. Rezultaty i Produkty

Osiągnięcia mierzone kryterium finansowym zostały przedstawione we wszystkich ewaluacjach mid-term. Zdarzało się jednak, że rekomendacje w stosunku do zbyt niskich, bądź nadmiernych wydatków nie były wystarczająco wyraźne. Analiza rzeczowych postępów wykonania programu ujawniła problemy w wielu państwach członkowskich. W wielu przypadkach system monitorowania dostarczał niewiele lub jedynie częściowe informacje dotyczące osiągnięć, co zostało przedstawione w części 4.1.1. powyżej.

Jest oczywiste, iż znaczna część działań, która będzie miała miejsce w okresie 2000-2006, ujawni swoje pełne oddziaływanie dopiero z biegiem czasu. Poniżej przedstawione są w zarysie niektóre osiągnięte produkty i rezultaty, zgodnie z wynikami ewaluacji. Produkty przedstawiają przykłady osiągnięć, stąd nie należy ich uogólniać na wszystkie programy Celu 1 i 2.

- W Austrii ogólna ocena realizacji programu uznana została za dobrą, mimo, iż istnieją różnice liczbowe między priorytetami i działaniami.
- W Danii ewaluacje mid-term wykazały, że spodziewane efekty w postaci przewidywanej całkowitej liczby stworzonych miejsc pracy są relatywnie wysokie. W wyniku przyjętych projektów planuje się stworzenie 2 833 miejsc pracy, co stanowi 143% zakładanych wartości docelowych.
- W Finlandii wdrażanie większości programów przebiegało pomyślnie i osiągnięto dobre wyniki ilościowe. W Finlandii Wschodniej stworzono 15 900 miejsc pracy, stanowiące 90% wartości docelowych, oraz powstało 3 200 przedsiębiorstw, co stanowi 105% wartości docelowych. W Finlandii Północnej stworzono 6 700 nowych miejsc pracy, reprezentujące 62% wartości docelowych oraz ponad 900 nowych firm rozpoczęło działalność (94% wartości docelowych). W ramach Celu 2 stworzono 8 300 nowych miejsc pracy i 1000 przedsiębiorstw w Południowej Finlandii (odpowiednio 55% i 22% wartości docelowych) podczas gdy 16 000 nowych miejsc pracy i 2 200 firm zostało utworzonych w Zachodniej Finlandii (odpowiednio 46% i 22% wartości docelowych).
- W Niemczech w regionach Celu 1, zgodnie z szacunkami uzyskanymi przy zastosowaniu modelowania makroekonomicznego w ewaluacji okresowej PWW, w wyniku inwestycji finansowanych z funduszy strukturalnych, poziom PKB ma do 2006 roku zwiększyć się o 2.6% - 3.4%, natomiast stopa bezrobocia powinna zmniejszyć się o około 2%. W regionie Nadrenii Północnej-Westfalii (Nordrhein-Westfalen) kwalifikującego się do wsparcia w ramach Celu 2, zakontraktowano

38% całkowitej alokacji, natomiast wypłacono 14% środków. Stworzono 20 000 nowych miejsc pracy (20% wartości docelowej) oraz utrzymano 46 000 istniejących miejsc pracy, tj. znacznie powyżej zakładanej wartości docelowej wynoszącej 29 000. W regionie Nadrenii-Palatynat (Rheinland-Pfalz), również w ramach Celu 2 utworzono 2 066 nowych miejsc pracy (36% wartości docelowej) oraz utrzymano 385 istniejących miejsc pracy. W sektorze badań i rozwoju oraz w ramach powstawania nowych przedsiębiorstw stworzono 70 nowych miejsc pracy i utrzymano 213 już istniejących.

- Ewaluacja PWW w Hiszpanii wykazała, że roczna stopa wzrostu była o 0.41% wyższa w okresie od 2000 do 2002 roku w wyniku wydatków poczynionych w ramach realizacji PWW. Polepszyła się dostępność dzięki wybudowaniu lub modernizacji 476 km dróg i autostrad oraz 173 km torów kolejowych. Ponadto, wybudowano 810 km sieci energetycznych oraz 250 km rurociągu gazowego. W ramach pomocy skierowanej dla środowiska produkcyjnego, udzielono wsparcia 4 600 MŚP, które zaowocowało efektem dźwigni w zakresie inwestycji szacowanym na około 12,2 mld. Euro. W ramach działań mających na celu rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy wsparcia udzielono 1 503 ośrodkom badawczym i 48 199 badaczom oraz zainstalowano 26 864 linii ADSL. Około 7 milionów beneficjentów skorzystało z EFS, z których 57% otrzymało pomoc w postaci szkoleń.
- Ewaluacja Programu Operacyjnego Gospodarka w Portugalii wykazała, że stworzono 38 000 nowych miejsc pracy w sektorze MŚP. Rozbudowano rurociągi gazowe o prawie 3 000 km i 25 000 konsumentów przerzuciło się na gaz ziemny. W wyniku wsparcia udzielonego w ramach Programu Operacyjnego Rolnictwo i Rozwój Wiejski prawie 2 300 młodych rolników rozpoczęło działalność rolniczą. Około 150 000 aktywnych zawodowo pracowników uczestniczyło w programach szkoleniowych organizowanych w ramach Programu Operacyjnego na rzecz Zatrudnienia, Szkoleń i Rozwoju Społecznego.
- W Szwecji projekty, które zrealizowano w ramach dwóch programów Celu 1 przyczyniły się do utworzenia prawie 5 000 nowych miejsc pracy, 1 390 MŚP oraz przeszkolenia ponad 18 000 osób. Realizacja dwóch programów Celu 2 przyczyniła się do stworzenia ponad 7 500 miejsc pracy i 2 400 MŚP.
- W Wielkiej Brytanii zagregowane dane sugerują, że realizacja planowanych wyników postępowała zgodnie z założeniami programów w Zachodniej Walii i Dolin (West Wales and the Valleys) oraz Wschodniej Anglii, a ograniczona liczba osiągniętych dotychczas wyników nie wskazuje na większe rozbieżności w odniesieniu do zakładanych planów. Niemniej jednak, ewaluacje mid-term przeprowadzone w południowym Yorkshire oraz w południowo-zachodniej Anglii, Yorkshire i Humber wskazują na relatywnie niski poziom osiągnięcia wyników w ramach priorytetów.

W podsumowaniu możemy stwierdzić, iż w regionach Celu 1 i 2 realizowana jest znaczna ilość przedsięwzięć. Jednakże, w związku z późnym rozpoczęciem realizacji wielu programów, słabościami wskaźników oraz systemów określania celów i zbierania danych, nie jest możliwe wyciągnięcie przekrojowych wniosków dotyczących zagregowanej realizacji programów w państwach członkowskich.

### 5.1.3. Efektywność – analiza kosztów jednostkowych

Według dokumentu roboczego nr 8 (*Working Paper No 8*), ewaluacje mid-term powinny badać efektywność form pomocy w kontekście osiągniętych produktów i wyników w odniesieniu do wkładu, tj. zaangażowanych pierwotnie środków. Większość ewaluacji mid-term przedstawiała efektywność jako finansową absorpcję (zobowiązania i płatności). W próbie 65 ewaluacji okresowych badanie kosztu jednostkowego zostało podjęte jedynie w przypadku 21 ewaluacji programów w Niemczech, Francji, Grecji, Irlandii, Włoszech, Holandii, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

- W raporcie z ewaluacji PWW w Niemczech sporo uwagi poświęcono kosztom utraconych możliwości interwencji (np. wsparcia przedsiębiorstw w odniesieniu do świadczeń dla bezrobotnych). Ewaluacje berlińskich programów Celu 1 i 2 badają efektywność działań finansowanych z EFRR oraz koszt jednostkowy na uczestnika interwencji EFS. Efektywność interwencji EFOGR mierzona jest zaangażowaniem środków EFOGR w przeliczeniu na jedno miejsce pracy oraz jeden hektar ziemi.
- W Grecji wszyscy ewaluatorzy przeprowadzili badanie efektywności w kontekście kosztu jednostkowego. Większość ewaluacji zbadała koszty jednostkowe w stosunku do osiągniętych produktów i rezultatów na poziomie działania oraz włączyła analizę jakościową czynników różnicujących wysokość kosztów rzeczywiście poniesionych w odniesieniu do planowanych.
- We Francji ewaluacje przeprowadzone w Gujanie i Martynice zbadały koszty jednostkowe na poziomie niektórych działań.
- W ramach ewaluacji PWW w Irlandii wyliczono koszty jednostkowe dla około 100 kategorii (wskaźników) w ramach dwóch programów regionalnych. Dla inwestycji infrastrukturalnych przeprowadzono szczegółową analizę inflacji kosztowej. Efektywność została również zbadana w ewaluacji programu Border, Midland and Western Region.
- W Holandii Wschodniej (Oost-Nederland) ewaluacja programu podjęła te kwestię stosując trzy podejścia: zwykłą efektywność kosztową, efekty mnożnikowe lub zaangażowanie środków EFRR w kontekście przyciągania kapitału prywatnego oraz efektywność wyników w kontekście możliwości zatrudnienia.
- W Hiszpanii ewaluator programu Celu 1 w Andaluzji przeprowadził obszerną analizę efektywności zawierającą szczegółową prezentację kosztów jednostkowych, jak również porównanie z kosztami jednostkowymi w innych sektorach gospodarki.
- W Szwecji przeprowadzono szczegółową analizę kosztu jednostkowego utworzenia jednego miejsca pracy lub przedsiębiorstwa na poziomie działania.
- W Wielkiej Brytanii ewaluacja mid-term w regionie Merseyside zbadała koszty jednostkowe publicznego kosztu związanego z utworzeniem miejsca pracy netto oraz wytworzeniem dodatkowej wartości dodanej brutto liczonej w milionach funtów netto, oraz wartość dodaną brutto na stworzone miejsce pracy netto. Badanie porównało również planowane wartości kosztu jednostkowego (zapisane w Jednolitym Dokumencie Programowym) z poniesionymi wydatkami i oddziaływaniem, w rozbiciu na priorytety oraz jako koszt całkowity.

Część ewaluatorów uznała, że skoro w programach zapisano osiągnięcie konkretnych celów większą przydatność ma badanie skuteczności niż efektywności (ewaluacja mid-term PO Sektor Produkcji w Irlandii). Według innych ewaluatorów niezbadanie efektywności w kontekście porównania osiągniętych produktów i rezultatów z poniesionymi wkładami spowodowane było późnym rozpoczęciem programu lub brakiem rzetelnych danych monitoringowych.

#### 5.1.4. Kwantyfikacja Celów – potrzeba pilnych usprawnień

Kwantyfikację celów większość ewaluatorów uznało jako obszar, który wymaga znaczących usprawnień, chociaż można podać znakomite przykłady kwantyfikacji celów wpisujące się w skuteczny system monitorowania (np. Niemcy – Nadrenia Północna-Westfalia). W niektórych przypadkach (np. w Grecji, Francji, Hiszpanii) brakowało jednakże wartości bazowych, co znacznie utrudniało prowadzenie ewaluacji. W Belgii, Finlandii, Francji, Niemczech i Grecji zalecono weryfikację i uproszczenie systemu wskaźników, natomiast w Danii zalecono zastosowanie kilku dodatkowych wskaźników. W Portugalii ewaluatorzy zalecili dalsze zmiany w celu udoskonalenia systemu wskaźników, chociaż został już on uproszczony w 2003 roku.

W wielu przypadkach problem stanowiło nieodpowiednie określenie wskaźników, w związku z czym zalecenia miały na celu zajęcie się tą kwestią. Szczególne problemy pojawiły się ze wskaźnikami oddziaływania, zwłaszcza w zakresie efektów związanych z miejscami pracy (określenie wielkości brutto i netto stworzonych nowych miejsc pracy i utrzymanych już istniejących).

Ewaluacje mid-term w Austrii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii ukazały trudności związane ze wskaźnikami dla priorytetów horyzontalnych. Priorytety te często nie miały zdefiniowanych celów, a w związku z tym pojawiały się problemy z ich mierzaniem i monitorowaniem.

Niektóre z ewaluacji mid-term np. ewaluacja programu Celu 1 w Belgii, czy też programu Celu 1 w Berlinie, sygnalizowały problemy związane z monitoringiem interwencji w ramach EFS, zwłaszcza w kwestii podwójnego księgowania.

Kolejny problem pojawia się w przypadku, gdy efekty działań znacznie przewyższają zakładane wielkości docelowe, sugerując, iż wielkości docelowe zostały nieodpowiednio określone przynajmniej w kilku obszarach (np. Austria, Finlandia, Holandia, Hiszpania, Szwecja). Wy tłumaczeniem dla takiej sytuacji może być niezwykle dobra efektywność działania, jednakże ewaluatorzy nie zawsze badali przyczyny osiągnięcia znacznie lepszych wyników działania niż zakładały to cele. Ponadto fakt, że w większości systemów charakter i wielkość wydatków są zgodne z planowanymi wskazuje, że w wyznaczone wielkości docelowe były ustalone zbyt nisko. W Hiszpanii ewaluatorzy zalecili zmiany wielkości docelowych w kierunku wyznaczenia bardziej realistycznych poziomów.

W Wielkiej Brytanii kwantyfikacja celów była na ogół bardzo dobra, bowiem większość programów oparta była na metodologii opracowanej w trakcie poprzedniego okresu programowania<sup>5</sup>. Stanowiła ona dobry punkt wyjściowy a ewaluacje mid-term zaleciły

---

<sup>5</sup> EKOS Limited, (1998): *Baselines and Quantification in the United Kingdom Objective 2 Programmes*

dalsze udoskonalenia mające na celu dostosowanie zakładanych celów do specyfiki regionów i programów. Ewaluatorzy Programu w regionie Zachodniej Walii i Dolin (West Wales and the Valleys) w Wielkiej Brytanii zaobserwowali, iż znacznie poprawił się proces przejrzystego definiowania kluczowych wskaźników oraz racjonalizacja „hierarchii” celów.

#### *5.1.5. Systemy wdrażania – znaczące postępy w porównaniu z przeszłością*

Jak zauważono wcześniej, ewaluacje dostarczyły obszernych informacji na temat systemów wdrażania i przedstawiły wiele rekomendacji mających na celu udoskonalenie i ujednoczenie praktyk. W niemalże wszystkich przypadkach ewaluacje wykazały, iż systemy wdrażania spełniają formalne wymogi oraz uległy znacznemu polepszeniu w porównaniu z przeszłością, charakteryzując się bardziej rygorystycznymi procedurami wyboru projektów, lepszą kontrolą finansową i ewaluacją oraz udoskonalonymi systemami monitorowania. W niektórych przypadkach (np. w Grecji, Finlandii, Wielkiej Brytanii) systemy okazały się zbyt skomplikowane, w związku z czym zalecenia dotyczyły uproszczenia procedur wyboru projektów oraz podejmowania decyzji. Główne wnioski dotyczące wdrażania przedstawiają się następująco:

- Ewaluacje mid-term w Austrii wykazały, że w porównaniu z poprzednim okresem programowania systemy wdrażania uległy uproszczeniu, ujednoczeniu oraz są bardziej przejrzyste. Niemniej jednak ewaluacje w Burgenlandii pokazały, że zakres zadań poszczególnych jednostek na poziomie priorytetu nie został określony w sposób wystarczająco przejrzysty w odróżnieniu od poziomów programu i działań.
- W Danii ewaluatorzy doszli do wniosków, iż powiodła się budowa struktur regionalnych i skutecznie wdrażają one program. Ewaluatorzy stwierdzili, że struktury administracyjne oraz podział zadań między poziomem regionalnym i centralnym można ocenić jako zadowalający. Zalecenia dotyczyły natomiast polepszenia doradztwa i komunikacji w zakresie audytu, kontroli i budowy sieci.
- W Finlandii ewaluatorzy stwierdzili, że programy wdrażane są pomyślnie. Krytyka dotyczyła natomiast fragmentarycznego charakteru struktury programów, ciężkiego modelu zarządzania na poziomie krajowym (Wschodnia Finlandia) oraz wykorzystania systemu monitorowania (Zachodnia Finlandia).
- We Francji wnioski z ewaluacji mid-term różniły się. Ewaluatorzy stwierdzili, że systemy wdrażania i kontroli uległy polepszeniu w porównaniu z poprzednim okresem programowania i funkcjonują w sposób zadowalający w Martynice, Akwitanii, Alzacji i Górnej Normandii. W Gujanie mimo, że systemy zarządzania odpowiadają wymogom prawnym programu ewaluatorzy stwierdzili niedociągnięcia systemu wdrażania wynikające z braku kadry pracowniczej.
- W Niemczech ewaluatorzy stwierdzili, iż stworzono ogólnie kompleksowe, przejrzyste i dobrze funkcjonujące systemy zarządzania. Jednakże wskazano na potrzebę zajęcia się różnymi niedociągnięciami w poszczególnych programach. W odniesieniu do programów berlińskich zarekomendowano zorganizowanie bardziej konkurencyjnego procesu wyboru projektów oraz lepszą koordynację między poszczególnymi systemami monitorowania. Dalsze usprawnienia systemu monitorowania zalecono w przypadku programów realizowanych w Sachsen-Anhalt, Bayern and Schleswig-Holstein. Rekomendacje dotyczyły również usprawnienia

współpracy między władzami odpowiedzialnymi za poszczególne fundusze w regionie Nadrenii-Palatynat (Rheinland-Pfalz).

- Jako pozytywne osiągnięcie uznano istnienie zintegrowanego systemu monitorowania w Grecji. Słabym punktem okazał się być jednak system zbierania i przetwarzania informacji, mimo odnotowania pewnych postępów w porównaniu z przeszłością. Ewaluacje wskazały, iż należy położyć szczególny nacisk na usprawnienia w tej dziedzinie. W ewaluacji programu realizowanego w regionie Attica stwierdzono, iż instytucja zarządzająca w dużej mierze odpowiadała wymogom prawnym. Zalecono natomiast zwrócić szczególnej uwagi na wzmocnienie zdolności instytucji zarządzającej w zakresie wspierania beneficjentów oraz udoskonalenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania.
- Ewaluacje mid-term we Włoszech wykazały, iż systemy wdrażania są tam odpowiednie. Zalecono weryfikację kryteriów wyboru projektów w regionach Sardynii i Bolzano. Ewaluatorzy stwierdzili, że systemy monitorowania funkcjonują dobrze w regionach Abruzzo, Toskanii i Emilia-Romania, natomiast potrzeba usprawnień została podkreślona w Sardynii i Piemencie.
- Ewaluacja PWW w Irlandii zidentyfikowała trzy główne obszary problemowe w wdrażaniu: wybór projektów i ich priorytetyzacja, oszacowanie kosztów i kontrola oraz zarządzanie programem.
- Ewaluacja programu realizowanego w regionie Holandii Wschodniej (Oost-Nederland) oceniła struktury wdrażania jako zasadniczo zadawalające i efektywne. Według ewaluatorów kryteria i procedury wyboru projektów są lepsze niż te w poprzednich okresach, a komunikacja i promocja znacząco się polepszyły. Usprawnieniu muszą natomiast ulec systemy partnerstwa, spójność między poszczególnymi komitetami oraz efektywność systemu monitorowania.
- W Portugalii ewaluacje mid-term zaleciły wzmocnienie funkcji zarządczych w odniesieniu do PWW oraz bardziej strategiczną rolę zarządzania i monitorowania PWW oraz PO. Zalecono również rewizję kryteriów wyboru projektów oraz wzrost zaangażowania zasobów ludzkich w zarządzanie programem Nauka, Technologia i Innowacje.
- W Hiszpanii programowanie, koordynacja, monitorowanie i ewaluacja zostały ogólnie ocenione jako odpowiednie w kontekście efektywnego wdrażania programów. Niemniej jednak nadmierna biurokracja oraz niedobory zasobów ludzkich i fizycznych zostały uznane jako obszary, w których istnieje potrzeba dalszych usprawnień w odniesieniu do programów w Andaluzji i Galicji.
- W Szwecji programy spełniają wymogi finansowego i administracyjnego zarządzania. Ewaluatorzy zalecili wprowadzenie szczególnych wymogów dla dużych projektów.
- W Wielkiej Brytanii ewaluacje mid-term oceniły, że systemy tworzenia, oceny i wyboru projektów znacząco się polepszyły w porównaniu do poprzedniego okresu programowania. Niemniej jednak zalecono dalsze usprawnienia w tym zakresie. Istotną racjonalizację zarządzania programem zalecono w odniesieniu do programu realizowanego w regionie Anglii Północno-Zachodniej (North West England) natomiast w odniesieniu do programu wdrażanego w regionie Anglii Wschodniej

(East of England), uznano, iż niezbędne są usprawnienia w zakresie zarządzania EFS. Ewaluacje w Wielkiej Brytanii wskazują na silne podstawy partnerstwa w zakresie programowania i wdrażania, które uzupełnione są odpowiednim poziomem koordynacji odgórnej.

## **5.2. Wkład do Strategii Lizbońskiej**

Należy zauważyć, że ewaluacja wpływu funduszy strukturalnych na postęp w osiąganiu celów Strategii Lizbońskiej nie była jednym z zadań ewaluacji mid-term. Programy funduszy strukturalnych były w większości przygotowane przed Szczytem Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. i dlatego też ewaluacja skupia się bardziej na tym, w jakim stopniu programy osiągnęły swoje własne cele. Jednakże wiele inwestycji funduszy strukturalnych jest skierowanych na sektory, które są kluczowe dla osiągnięcia celów lizbońskich. Dlatego też w niniejszej części raportu, staramy się przedstawić odpowiednie spostrzeżenia, które mogą dać wgląd w postępy poczynione w tych ważnych obszarach.

### *5.2.1. Transport – postęp w dużych projektach drogowych i kolejowych; projekty mniejszej skali - opóźnione*

Z 65 ewaluacji szczegółowo przeanalizowanych, inwestycje transportowe były ujęte w 49. Z tych 49 – 26 (53%) dotyczyło programów Celu 1. Nie było to niczym zaskakującym, gdyż inwestycje transportowe w programach Celu 1 miały wysoki priorytet.

W regionach Celu 1, infrastruktura transportowa ma szczególnie wysokie znaczenie w 4 państwach kohezyjnych oraz w Niemczech i we Włoszech. Ogólnie, w tych krajach, działania dotyczące transportu rozwijają się dobrze i mają wysoki poziom zobowiązań. Projekty drogowe i kolejowe są w większym stopniu zaawansowane niż projekty przebudowy portów, lotnisk i inicjatyw transportu lokalnego. W Hiszpanii, ten priorytet ma największy ze wszystkich priorytetów stopień absorpcji środków. W Grecji, w niektórych regionach jest podobnie. W Irlandii, stopień absorpcji jest również wysoki, chociaż ewaluatorzy podkreślają, że koszt inflacji spowoduje, że w porównaniu do założonych celów, zostaną osiągnięte mniejsze rezultaty.

W przypadku mniejszych regionów Celu 1, uwaga skupia się na infrastrukturze mniejszej skali, takiej jak rozwój urzędów portowych, dostęp do poszczególnych obszarów przemysłowych i rozwój transportu publicznego na obszarach miejskich. Te projekty mają często wolniejszy start niż drogowe czy kolejowe projekty o dużej skali o których była mowa powyżej – wiele z nich było prowadzonych już w poprzednim okresie programowania, pod względem planowania lub przygotowania wcześniejszych etapów.

W regionach Celu 2, główne inwestycje transportowe dotyczą integracji różnych środków transportu, rozwoju urzędów portowych i lotniczych oraz budowy i ulepszenia niektórych dróg i trakcji kolejowych. Te ostatnie były szczególnie widoczne w Hiszpanii, gdzie zaobserwowano znaczny postęp. Wolniejszy start wielu programów oznacza, że w innych krajach rozwój jest opóźniony.

## 5.2.2. Gospodarka oparta na wiedzy

### 5.2.2.1. Badania, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne (Information and Communication Technologies - ICT) – coraz ważniejszy priorytet z dobrymi rezultatami w regionach Celu 2; wolniejszy ale wyraźny rozwój w regionach Celu 1.

Wszystkie przeprowadzone ewaluacje średniookresowe odnoszą się do kwestii badań, innowacji i ICT, a w przypadku, gdy programy nie obejmują tych obszarów w swoich priorytetach, ewaluacja daje rekomendacje do rozwinięcia działań, które będą korespondować z tym ważnym priorytetem Wspólnotowym.

Następujące rodzaje działań są wspierane przez fundusze strukturalne w regionach Celu 1 i 2:

- Współpraca między instytutami badawczymi i podmiotami gospodarczymi,
- Rozwój klastrów biznesowych,
- Inwestycje zwiększające dostęp do szerokopasmowego internetu dla biznesu, instytucji edukacyjnych i administracji publicznej,
- Przyłączenie do sieci regionalnych i międzynarodowych oraz rozwój platform internetowych,
- Rozwój centrów badawczych, włączając ich budowę i/lub wyposażenie,
- Stosowane projekty badawcze, włączając badania w zakresie ochrony środowiska,
- Rozwój regionalnych strategii innowacyjności,
- Szkolenie badaczy.

W wielu programach - jako temat horyzontalny - obecne jest również społeczeństwo informacyjne.

Zgodnie z wynikami ewaluacji mid-term w regionach Celu 1, generalnym problemem jest wolne rozpoczęcie działań a w konsekwencji mały postęp osiągnięty w kontekście produktów czy rezultatów. Jest to szczególnie zauważalne w Grecji, Francji, Irlandii i Włoszech. W Hiszpanii, gdzie ewaluacja PWW wykazuje generalnie niską stopę absorpcji, niektóre programy regionalne radzą sobie w dziedzinie gospodarki opartej na wiedzy całkiem dobrze (np. Andaluzja). Dobrze sobie radzą w tym obszarze również, Niemieckie regiony Celu 1 podobnie jak też niektóre małe regiony Celu 1, włącznie z Buregnladią w Austrii, Wschodnią Finlandią i regionem Norra Norrland w Szwecji.

#### *Cel 1 – Andaluzja – Hiszpania – dobrze rozwijające się działania B+R*

Priorytet 2 w Zintegrowanym Programie Operacyjnym w regionie Andaluzji zawiera działania, których celem jest wsparcie w zakresie badań i rozwoju w sektorze publicznym i prywatnym. Pod względem finansowym priorytet jest dobrze wdrażany (40%), chociaż poziom wykonania finansowego różni się między działaniami. Fizyczne wykonanie priorytetu jest bardzo zadawalające i w wielu działaniach przekroczyło 100% dla okresu 2000-2006. W latach 2000-2002, współfinansowano 86 projektów dotyczących badań, rozwoju i innowacji oraz 2 109 grup badawczych, wsparcia udzielono 23 centrom badawczym, stworzono 3 266 sieci dotyczących usług administracji publicznej, a także powołano 1 878 zespołów mających rozwijać sieci w zakresie informacji o środowisku.

### *Cel 1 – Burgenlandia – Austria – Przykład dobrych produktów i rezultatów*

Badania, technologia i innowacje są jednym z priorytetów programu, skupiającym się na rozwoju klastrów biznesowych, centrów kompetencji, projektów współpracy między instytucjami badawczymi a podmiotami gospodarczymi oraz usługi innowacyjne. Priorytet ten wykazuje dobry postęp. W połowie okresu zakończono 3 projekty współpracy między podmiotami gospodarczymi i instytucjami badawczymi, stworzono 4 nowe i rozbudowano 1 centrum technologii, rozwinięto 11 klastrów, rozwinięto 9 nowych metod produkcji/przetwórstwa, a priorytet przyczynił się do stworzenia 350 nowych i zachowania 192 miejsc pracy w sektorze B+R. Dodatkowo, działanie dotyczące technologii informacyjnych, sieci telekomunikacyjnych i aplikacji skupia się na połączeniu z regionalnymi i międzynarodowymi sieciami danych, bazami danych i na rozwoju platform internetowych. W tym przypadku wdrożono 8 projektów współpracy, stworzono 14 nowych miejsc pracy, rozwinięto 8 produktów lub metod przetwarzania.

W regionach celu 1 Wielkiej Brytanii, postępy są zróżnicowane, mamy do czynienia z dobrymi osiągnięciami w Południowym Yorkshire oraz Highlands i Islands, chociaż w tym ostatnim przypadku, poziom wydatków pozostaje niski, w związku z problemami dotyczącymi zachęcania beneficjentów końcowych do skorzystania z systemu. W regionie Merseyside, ewaluatorzy rekomendują zwiększenie wysiłków w kierunku transferu technologii i innowacji. W Zachodniej Walii i Dolinach (West Wales and the Valleys), doświadcza się trudności z wdrażaniem ICT jako tematu horyzontalnego.

W regionach Celu 2 ewaluacja ogólnie odnotowuje osiągnięcie dobrego postępu przy mniejszej liczbie trudności niż w przypadku regionów Celu 1. Wolne rozpoczęcie działań jest zauważalne we Francji, Włoszech i Wielkiej Brytanii, ale dużo bardziej pozytywny obraz rysuje się w Austrii, Niemczech, Danii, Hiszpanii, Finlandii i Szwecji.

Wolny postęp częściowo może być spowodowany globalnym spowolnieniem gospodarczym i w konsekwencji brakiem chęci po stronie biznesu do uczestniczenia w dostępnych programach. Wiele z zaproponowanych działań jest w dużej mierze uzależnione od popytu, co w konsekwencji doprowadza do poziomu aktywności poniżej prognozowanego. Instytucje zarządzające i komitety monitorujące wyraźnie muszą poświęcić uwagę temu, w jaki sposób promować bardziej aktywne zaangażowanie sektora biznesowego w taki rodzaj działań w swoich regionach.

Szczególną kwestią, która zasługuje na dalsze rozważenie jest w jaki sposób społeczeństwo informacyjne, e-Europa i ICT w ogóle pełnią rolę tematów horyzontalnych. W wielu programach, ta kwestia została włączona jako horyzontalna, ale jej wpływ do tej pory wydaje się być ograniczony i bardzo widoczne są problemy z jej wdrożeniem. We Francji, wpływ programów na ICT jest słaby, a w Akwitani, ewaluacja rekomenduje rozwój regionalnej strategii obejmującej stworzenie szczególnych działań skupiających się na rozwoju infrastruktury ICT. W Wielkiej Brytanii, niektóre badania ewaluacyjne sugerują, że więcej środków powinno być skierowanych na urzeczywistnienie priorytetów przekrojowych; miałyby to obejmować rozwój grup roboczych oraz włączenie i traktowanie tej kwestii jako jednego z kryteriów wyboru projektów.

#### 5.2.2.2. Kapitał ludzki

Rozwój kapitału ludzkiego w gospodarce opartej na wiedzy nie był wyraźnie włączony do wielu programów i dlatego też nie występuje w badaniach ewaluacyjnych. W jedno-funduszowych programach Celu 2 (np. we Włoszech, w Holandii) w szczególności sposób zauważa się brak tej kwestii. Ewaluacja Wschodniej Holandii zauważa, że w programie

narodowym w ramach Celu 3 ogranicza się komplementarność z programem regionalnym. W Wielkiej Brytanii programy Celu 2 skupiają się głównie na przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu (patrz niżej), niż na rozwoju kapitału ludzkiego w gospodarce opartej na wiedzy.

*Nauka, technologia i informacja w Celu 1 – Portugalia – poczyniono znaczny postęp*

Priorytet ten realizowany jest przez oś „kształcenie i podnoszenie kwalifikacji”, na którą przeznaczony jest 371 milionów Euro (347 milionów Euro na działanie 1 i 24 miliony Euro na działanie 2). Celami tej osi jest wspieranie kształcenia

Program „kształcenie i pomoc w zdobywaniu kwalifikacji zawodowych” ma realizować ten priorytet za pomocą dotacji w wysokości 371 milionów euro (347 mln euro na działanie 1 i 24 mln euro na działanie 2). Celem tej osi jest: promowanie i kształcenie na poziomie zaawansowanym - zwłaszcza nauczanie podyplomowe. Ma ono na celu rozwój kapitału ludzkiego posiadającego wyższe kwalifikacje - tak poszukiwanego w Unii Europejskiej oraz stymulowanie zatrudniania osób mających wykształcenie podyplomowe w firmach B+R. W ramach działania „kształcenie na poziomie zaawansowanym” do 31 grudnia 2003 sfinansowano 6868 stypendiów, których celem było:

- zrobienie doktoratu (4464),
- kontynuacja nauki dla osób, które już zrobiły doktorat (972),
- inne typy stypendiów przyznawane na urlop dziekański przeznaczony na pracę naukową, na rozwój kariery naukowej, na staże naukowców w instytucjach naukowych i/lub technologicznych.

Działanie „pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia dla doktorów i profesorów w przedsiębiorstwach i instytucjach B+R” zakładało znalezienie miejsc pracy dla 1500 naukowców przed końcem 2006 roku.

Rzadko występowały programy dobrze zintegrowane z inwestycjami w kapitał ludzki i jednocześnie uzupełniające programy omówione powyżej. Tam, gdzie istniały, postęp w inwestycjach w kapitał ludzki miał tendencje do bycia powieleniem działań dotyczących badań, innowacji i ICT (ze znaczącymi opóźnieniami widocznymi w niektórych przypadkach). Więcej dobrze zintegrowanych z inwestycjami w kapitał ludzki programów regionalnych występowało w obszarach Celu 1.

*5.2.3. Przedsiębiorczość i Instrumenty Finansowe – znaczne postępy lecz dotknięte globalnym pogorszeniem sytuacji gospodarczej*

Działania promujące przedsiębiorczość były od wielu lat w centrum zainteresowania polityki regionalnej i można by oczekiwać, że wykonanie tych działań pod względem wdrażania powinno być stosunkowo dobre. Jest to przypadek ogólny w przeanalizowanych ewaluacjach, w których czasami rekomenduje się wzrost alokacji w tym obszarze. Globalne spowolnienie gospodarki cytowane jest w kilku przypadkach, jako przyczyna redukująca popyt na wsparcie dostarczane w ramach tych programów. Poważne opóźnienia dotyczące rozpoczęcia i prowadzenia działań innowacyjnych są widoczne w Grecji i w części Włoch (np. Puglia). W tych przypadkach, ewaluatorzy często rekomendują bardziej proaktywne podejście, w celu identyfikacji firm lub organizacji, które mogą być wspierane lub odnosić korzyści z tego priorytetu.

Główne rodzaje działań wspieranych są następujące:

- Bezpośrednie dotacje dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, małych, innowacyjnych lub dużych,
- Rozwój parków biznesowych,
- Wsparcie w zakresie konsultowania rozwoju strategii, marketingu, eksportu, itd.,

- Tworzenie specjalnych funduszy o podwyższonym ryzyku

Jest zbyt wcześnie, aby mierzyć wpływ działań dotyczących przedsiębiorczości i inżynierii finansowej realizowanych w ramach programów funduszy strukturalnych. Jednakże, ewaluatorzy w Mecklenburg-Vorpommern (Niemcy, Cel 1) wyznaczyli już stopy przetrwania dla wspieranych przedsiębiorstw. W stosunku do funduszy podwyższonego ryzyka stopy te zostały już w wielu krajach wyznaczone. W Wielkiej Brytanii i w Niemczech sugeruje się, że w niektórych przypadkach nastąpiło nasycenie rynku. Ścisłe monitorowanie będzie niezbędne, aby zapewnić, że istnieje rzeczywista potrzeba takich interwencji. Ewaluacja niemieckich PWW odkryła istną „dżunglę” działań wspierających MŚP (około 500 istniejących) sugerując potrzebę pewnej racjonalizacji.

*Cel 1 – Wschodnia Finlandia – Działanie dotyczące przedsiębiorczości - wielkim sukcesem*

Jednym z elementów programu Celu 1 we Wschodniej Finlandii, który odniósł największy sukces było stworzenie nowej przedsiębiorczości i innowacji, a także rozwój działalności gospodarczej. Do czerwca 2003 r. Rozpoczęto 3 444 projekty i utworzono 2 532 nowe przedsiębiorstwa.

Pożyczki Finnvera są nowym instrumentem finansującym w programach fińskich funduszy strukturalnych. Ewaluatorzy uważają je za bardzo ważne z punktu widzenia osiągnięcia celów związanych z tworzeniem nowych przedsiębiorstw i miejsc pracy. Pożyczki przyznane w ciągu pierwszych czterech lat trwania programu przyczyniły się do stworzenia około 500 nowych firm.

Znaczenie programu w kontekście konkurencyjności regionu jest niezaprzeczalne. Jednakże, nie we wszystkich obszarach rozwój jest całkowicie satysfakcjonujący. W regionie objętym przez program Celu 1 dla Finlandii Wschodniej, tendencje w kontekście rozwoju przedsiębiorstw wiejskich mają charakter negatywny, szczególnie na obszarach najbardziej oddalonych. Ewaluatorzy zauważyli, że ta tendencja jest sygnałem nie tylko na przyszłość, ale również dla obecnego okresu programowania. Dlatego należy zbadać, czy ramy programowe pozwalają na skierowanie wsparcia dla MŚP szczególnie na obszary schyłkowe.

*Cel 2 – Północno-Wschodnia Anglia – Wielka Brytania – nowy model wsparcia dla biznesu*

Priorytety 1 i 2 dostarczają wsparcia dla nowych i istniejących firm na północnym-wschodzie. Najpilniejszą potrzebą w regionie jest ożywienie bazy biznesowej w regionie. Odzwierciedla to alokacja prawie 70% środków programu na te dwa priorytety.

Nowy model wsparcia biznesu – ukierunkowany na klienta - miał zostać wprowadzony w kwietniu 2004 r. Model Business Brokerage umiejscawia się nabywczą w rękach firm. Dostarcza im informacje, których potrzebują, aby stać się świadomymi nabywcami usług dla biznesu. Ponadto z punktu widzenia organizacji brokerskiej pomaga jej w zbieraniu informacji i penetracji rynku poprzez uwolnienie jej od obowiązku bezpośredniego dostarczania usług do firm.

Wprowadzenie modelu Business Brokerage będzie miało znaczny wpływ na realizację priorytetu 1 i 2. Działalność wsparcia dla firm w regionie wycofa się z obszaru „projektów” skrojonych na miarę indywidualnych firm. Prawdopodobnie wpłynie to na obniżenie poziomu zakontraktowanych środków UE oraz na zbieranie danych z monitorowania i ewaluacji. Partnerstwa Area Business Brokerage są w fazie finalizacji, a rolę jaką będą pełniły agencje rozwoju przedsiębiorczości stanie się jasna w ciągu nadchodzących miesięcy. Skala środków wymaganych w ramach tego modelu wciąż nie jest znana, podobnie jak zakres działań, którymi model obejmie w całości lub częściowo cele/działania zawarte w priorytecie 1 i 2.

#### 5.2.4. *Integracja Społeczna – zintegrowane działania są bardziej skuteczne, lecz pochłaniają więcej środków*

W sumie w 72% przypadków przeanalizowanych badań ewaluacyjnych, dotyczyły one programów, które zawierały wymiar integracji społecznej. Kilka programów celu 2 nie skupia się w szczególności na kwestii integracji społecznej, jednak w tychże przypadkach jest ona uwzględniona w ogólnokrajowych programach Celu 3. Wsparciu podlegały zróżnicowane rodzaje działań, włączając:

- Działania współfinansowane w ramach EFS na rzecz integracji osób niepełnosprawnych, emigrantów, najmniej uprzywilejowanych kobiet, młodzieży i byłych więźniów. Obejmuje to interwencje szkoleniowe i zintegrowane pakiety wsparcia zaprojektowane, aby spełnić potrzeby indywidualnych osób.
- Rozwój społeczności, włączając lokalne projekty zapewnienia opieki nad dziećmi, inicjatywy zapobiegania przestępstwom i punkty spotkań dla grup ze szczególnymi potrzebami,
- Fizyczna poprawa niszczących dzielnic miejskich.

W przybliżeniu dwie trzecie przeanalizowanych badań ewaluacyjnych ocenia wykonanie za satysfakcjonujące lub powyżej zakładanego celu. Przykładem tego rodzaju interwencji, ocenianej przez ewaluatorów jako dobrze działającą, jest podejście „ścieżki” w regionie Merseyside Celu 1 w Wielkiej Brytanii. Poprzez połączenie działań na rzecz zatrudnienia z działaniami społecznej integracji i kształceniem ustawicznym, dostarczana jest wyczerpująca i zintegrowana polityka odpowiadająca zróżnicowaniu gospodarstwu w regionie. Ewaluatorzy podsumowują inicjatywę jako dobrze funkcjonującą i podkreślają często innowacyjną i integracyjną naturę działań. Kolejnym przykładem wachlarza działań prowadzonych w ramach programów Celu 2 może być Katalonia w Hiszpanii.

W przypadku pozostałej jednej trzeciej części przeanalizowanych ewaluacji, działania są opóźnione lub brak jest na nie popytu, co prowadzi do mniejszego niż oczekiwany postępu w realizacji. We Francji, zarówno w regionach Celu 1 i 2, opóźnienia we wdrażaniu są bardzo widoczne, a rekomendacje dotyczą realokacji środków w Gujanie i Martynice. W Finlandii, ewaluatorzy zbadali tą kwestię bardzo dokładnie. W przypadku Wschodniej Finlandii, ewaluatorzy są krytyczni, ponieważ program nie spełnił potrzeb w stosunku do zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Rekomendują zwiększenie wysiłków wkładanych przez władze regionalne, aby sporządzić mapę potencjalnych operatorów projektu, którzy mogliby się przyczynić do bardziej aktywnej walki z wykluczeniem społecznym. Należy również dalej rozwijać i wzmacniać rolę organizacji pośredniczących. W Zachodniej Finlandii, w programie Celu 2, wg ewaluatorów rozpoczęto zbyt mało projektów. Grupy lokalne i organizacje trzeciego sektora nie były w stanie rozpocząć swoich własnych projektów z powodu braku finansowania i dlatego też większość wdrażanych projektów była sponsorowana przez sektor publiczny. Ewaluacja programu Celu 2 w szwedzkiej Vastrze także przedstawia w tym względzie silne rekomendacje.

*Cel 2 – Katalonia – Hiszpania – Wachlarz działań na rzecz integracji społecznej*

Chociaż integracja społeczna nie jest tematem priorytetowym w programie katalońskim, kilka

działań odnosi się do wyzwania integracji społecznej w ramach Priorytetu Rozwoju Lokalnego i Miejskiego (5), i jedno z działań Priorytetu 1 „Wzmocnienie konkurencyjności i rozwój sektora produkcyjnego” (działanie 1.8. „Wzmocnienie stabilności i przystosowania w zatrudnieniu). W ramach Priorytetu 1, 44 800 osób, w tym prawie 800 emigrantów, odniosło korzyści z projektów zatrudnienia.

Wśród innych działań, w ramach Priorytetu 5 były budowa infrastruktury społecznej, zachęcani i wspieranie inicjatyw rozwoju lokalnego, tworzenie centrów szkolenia zawodowego i rozwoju lokalnego, a także wspieranie inicjatyw lokalnych mających na celu tworzenie miejsc pracy. W latach 2000-2002 około 4 000 osób rocznie korzystało z wybudowanej infrastruktury społecznej.

W Wielkiej Brytanii, w regionie Yorkshire i Humber ewaluatorzy zanotowali trudności w sporządzeniu mapy działań Celu 2 w ramach priorytetów Narodowego Planu Działań co utrudnia komentowanie tego, jak dobrze działa dany program.

#### *Cel 2 –Vastra – Szwecja – Szczególne rekomendacje do większego skupienia się na integracji społecznej*

Co się tyczy kwestii równych szans, to postrzegana jest ona jako marginalna i nie ma decydującego znaczenia przy wyborze projektów. Ewaluatorzy rekomendują systematyczną analizę konsekwencji, jakie projekt ma na równe szanse, także późniejszą ewaluację zapisów dotyczących równych szans w większych projektach.

Pod względem integracji emigrantów, ewaluatorzy nie widzą wsparcia dla tej kwestii. Jest ona postrzegana jako marginalna i nie uzyskuje właściwego wkładu ludzkiego czy finansowego. Ewaluatorzy rekomendują szkolenia dla kompetentnych w tej dziedzinie urzędników oraz dla decydentów.

Ewaluacja rekomenduje również bardziej aktywny rozwój wskaźników integracji społecznej. Należy wykluczyć możliwość zaznaczania w projektach neutralnego lub negatywnego wpływu, to znaczy: „projekt ma neutralny wpływ na integrację” lub „projekt ma negatywny wpływ na integrację” a system wskaźników powinien być odpowiednio zmieniony. To, co kryje się pod hasłem „projekt poprawia sytuację w odniesieniu do integracji” powinno być dokładnie określone. Ewaluatorzy rekomendują podjęcie wysiłków aby uprościć podejście, niż narzucać je, by zapewnić sobie przestrzeganie zaproponowanej koncepcji.

#### *5.2.5. Środowisko i Zrównoważony Rozwój – potrzeba zwrócenia większej uwagi na praktyczne zastosowanie priorytetów horyzontalnych*

Środowisko było priorytetem horyzontalnym prawie we wszystkich programach i prawie wszystkie ewaluacje średniookresowe badały jego wdrażanie i potencjalne oddziaływanie, wyłączając ewaluację niektórych programów sektorowych, które nie odnosiły się do tej kwestii. (np. społeczeństwo informacyjne, czy rozwój zasobów ludzkich). Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie była w pełni rozwinięta w czasie uzgadniania programów na lata 2000-2006, dlatego też w większości przypadków, ewaluacja badała stopień osiągnięcia celów środowiskowych.

Będąc priorytetem horyzontalnym, środowisko jest kierunkiem bezpośrednich działań w wielu programach funduszy strukturalnych. Działania te dotyczą różnorodnych przedsięwzięć, włączając:

- Rewitalizację obszarów przemysłowych
- Rozwój odnawialnych źródeł energii
- Dostawy świeżej wody

- Urządzenia oczyszczające ścieki
- Inicjatywy dotyczące odpadów rolnych
- Kontrolę zanieczyszczenia powietrza i redukcję emisji
- Rozwój obszarów chronionych, które mogą obejmować działania regeneracji gleby, ponowne wprowadzenie gatunków zwierząt i roślin, regenerację plaż, itp.
- Renowację i utrzymanie dziedzictwa kulturowego.

W zależności od wdrożenia tych działań w poszczególnych programach osiągany jest różny poziom postępu. Ogólnie, trend można określić dla bardziej „standardowych” projektów środowiskowych, które realizowane są zgodnie z planem, natomiast w przypadku bardziej innowacyjnych działań, a w szczególności działań z zakresu energii odnawialnej występowały pewne opóźnienia.

Ocenienie osiągnięć w dziedzinie środowiska, jako priorytetu horyzontalnego jest bardziej złożonym zadaniem. W przypadku, gdy w programach istnieją bezpośrednie elementy odnoszące się do środowiska, wydają się one kłaść mniejszy nacisk na środowisko, jako priorytet horyzontalny. Wiele z ewaluacji klasyfikuje doświadczenia programów na trzy sposoby, czy projekt ma pozytywny, negatywny czy też neutralny wpływ na środowisko. W przypadku, gdy stosowane jest takie podejście, procent projektów z pozytywnym wpływem na środowisko pozostaje na poziomie między 20 a 35%. Niektóre z ewaluacji idą głębiej, dostarczając interesujących analiz dotyczących stopnia w jakim środowisko jest skutecznie realizowane jako priorytet horyzontalny. Badania te zauważają niejasności w definicji tego, co rzeczywiście oznacza „pozytywny wpływ na środowisko”. W niektórych przypadkach kwestia ta nie jest włączona do kryteriów wyboru projektu lub jest włączona zbyt późno, podczas gdy w innych, jest tylko wymaganiem, aby wskazać, czy dany projekt ma pozytywny, negatywny lub neutralny wpływ, bez wymagania dalszych szczegółów. Pogłębioną analizę tej kwestii można szczególnie zauważyć w ewaluacji programów w Finlandii, Szwecji Wielkiej Brytanii.

W Wielkiej Brytanii, w regionie Celu 1 – Merseyside, ewaluator zaobserwował, że priorytet dotyczący środowiska, a także dwa inne tematy przekrojowe nie zostały kaskadowo przeniesione na poziom priorytetu czy działania i wbudowane w zobowiązania wymagane od projektów. W Południowym Yorkshire, także regionie Celu 1, ewaluator ustalił, że priorytet horyzontalny jest dobrze zakorzeniony we wszystkich priorytetach, ale badanie danych pierwotnych przyniosło bardziej złożone wyniki. Podczas gdy, zarządzający projektem dawali niskie noty za wkład projektu w ochronę środowiska i jego znaczeniu dla Południowego Yorkshire, prawie dwie trzecie wszystkich przebadanych interesariuszy (*stakeholders*) odpowiedziało, że ochrona środowiska pozostawała „całkowicie odpowiednim” tematem. Ewaluatorzy sugerują dwie przyczyny takiego zróżnicowania: istnieje różnica między strategiczną intencją i wykonaniem; istnieje również trudność w przełożeniu idei zrównoważonego rozwoju środowiska na namacalne projekty. W innych programach Celu 1 w Wielkiej Brytanii inaczej rozumiano i interpretowano tą kwestię. W przypadku regionów Celu 2 w Wielkiej Brytanii gdzie przeprowadzone ewaluacje były ogólnie mniej krytyczne jeśli chodzi o wdrażanie ochrony środowiska jako priorytetu horyzontalnego, również poruszono kwestię interpretacji tego pojęcia.

W szwedzkich regionach Celu 1 i 2, ewaluatorzy dowiedli, że kwestia ochrony środowiska była bardzo słabo zintegrowana z programem, ponieważ wprowadzono ją

zbyt późno do procesu wyboru projektów. Przedstawiono rekomendacje rozwoju, lepszego wspierania i wprowadzenia tej kwestii we wczesnym stadium wyboru projektów, tak aby stało się to prawdziwym kryterium wyboru. Z doświadczeń wielu ewaluacji wynika, że choć ta kwestia jest często włączona do formularza wniosku, nie jest rzeczywiście brana pod uwagę podczas podejmowania decyzji o przyznaniu finansowania danemu projektowi.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju środowiska zyskała ostatnio na znaczeniu i jej przeniesienie na praktyczną rzeczywistość, poprzez programy funduszy strukturalnych, musi być głębiej przemyślane i bazować na wnioskach z ewaluacji mid-term. Konieczne będzie zrozumienie tego, w jaki sposób zrównoważony rozwój może stanowić wartość dodaną dla realizacji kolejnych programów

## **6. WYKORZYSTANIE EWALUACJI**

Celem ewaluacji mid-term było dostarczenie wiedzy oraz analiza realizacji programów, w celu poprawy ich wdrażania oraz oddziaływania. Końcowym etapem tego procesu nie jest zatem przedstawienie raportu, lecz jego wykorzystanie przez instytucje zarządzające, komitety monitorujące, Komisję Europejską oraz oczywiście szerszą publikę (włączając w to polityków).

Przeгляд okresowy jest formalnym procesem podejmowania decyzji mającym na celu dostosowanie programów. W procesie tym bazuje się na analizie dostarczonej przez ewaluację mid-term. Istnieją również inne formy zastosowania ewaluacji, w tym dostosowanie systemów wdrażania w kierunku ich większej skuteczności (co niekoniecznie uwzględniane jest w decyzji dotyczącej przeglądu okresowego), rozpowszechnianie informacji na temat funduszy strukturalnych w ramach strategii komunikacji oraz dostarczanie informacji do debaty na temat przyszłych kierunków polityk strukturalnych. Istotną rolę wszystkich ewaluacji jest dostarczenie wiedzy na temat osiągnięć polityk publicznych, co ma prowadzić do debaty publicznej z udziałem lepiej poinformowanych uczestników.

Komisja nie jest i nie może być w pełni świadoma zastosowania ewaluacji, biorąc pod uwagę fakt, iż były one zorganizowane, zarządzane i zasadniczo wykorzystywane w państwach członkowskich. W celu dokończenia analizy zastosowania ewaluacji mid-term, Komisja poprosiła państwa członkowskie o przedstawienie swoich perspektyw wykorzystania i użyteczności ewaluacji mid-term. Niniejszy rozdział jest oparty na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie.

### **6.1. Użytkownicy Ewaluacji Mid-Term**

Głównymi użytkownikami ewaluacji były instytucje zarządzające, komitety monitorujące oraz instytucje wdrażające. Szeroki wachlarz interesów reprezentowany na forum komitetu monitorującego, łącznie z partnerami społecznymi i innymi różnorodnymi grupami interesów, zapewniał rozległą świadomość ewaluacji, przynajmniej wśród zaangażowanych w programy.

Podstawowym sposobem, w jaki ewaluacje mid-term były wykorzystane, było dostarczenie informacji do przeglądu okresowego. Fakt, iż ewaluacja mid-term i przegląd okresowy mają podstawę prawną, gwarantował wymóg wykorzystania ewaluacji i uwzględnienia jej wyników. We wszystkich przypadkach rezultaty ewaluacji były przedstawiane komitetowi monitorującemu. Po tym następowały szczegółowe propozycje zmian programów na podstawie wyników ewaluacji mid-term, które były przygotowane przez instytucję zarządzającą i rozpatrywane przez komitet monitorujący przed wysłaniem poprawionych programów do Komisji. Wyraźne połączenie pomiędzy zaproponowanymi zmianami a rezultatami ewaluacji jest praktyką w wielu przypadkach (np. Francja, Portugalia). W Grecji niektóre organizacje partnerów społecznych przedstawiły propozycje zmian w programach, oparte na wynikach ewaluacji. Ewaluatorzy w Grecji mieli dłuższe kontrakty okresowe, które nie zakończyły się w momencie wytworzenia ewaluacji mid-term, i uczestniczyli oni w spotkaniach technicznych, przyczyniając się w ten sposób do sformułowania propozycji zawartych w przeglądzie okresowym.

Jednym z ważniejszych wkładów ewaluacji mid-term jest to, iż ułatwiła ona rozpatrywanie innych zagadnień niż czysto finansowe. Było to godne uwagi we Włoszech gdzie komitety monitorujące musiały skupiać się na tym, co właściwie osiągały programy zamiast na zagadnieniach dotyczących selekcji projektów czy też absorpcji finansowej. Nawet tam, gdzie ewaluacje nie były najwyższej jakości, odegrały one rolę, przyczyniając się do bardziej strategicznej dyskusji na posiedzeniach komitetów monitorujących.

W Irlandii Północnej ewaluacja programu PEACE połączyła ewaluację ex-post programu PEACE I, który funkcjonował od 1995 r. do 1999 r. z ewaluacją mid-term programu PEACE II. Ewaluacja była centralnym elementem szerokich konsultacji społecznych na temat przedłużenia PEACE II, którego zakończenie było zaplanowane pierwotnie na koniec 2004 r. Ewaluacja pomogła w zapewnieniu podstawy do przedłużenia programu.

W Finlandii ewaluatorzy zorganizowali seminaria konsultacyjne w regionach przed zakończeniem prac nad ewaluacjami, podczas których zaprezentowano i przedyskutowano rezultaty, wnioski i rekomendacje. W niektórych seminariach uczestniczyły media. Stworzyło to pewnego rodzaju interakcję pomiędzy ewaluatorami i osobami zaangażowanymi we wdrażanie programów i wzmocniło zarówno jakość raportów jak i proces rozpatrywania wyników ewaluacji.

## **6.2. Zmienione Alokacje Finansowe**

W niektórych przypadkach (np.: Belgia, Finlandia, Szwecja) nie wystąpiły zmiany w alokacjach finansowych, ale w większości przypadków zmiany takowe zaistniały. W Szwecji, do zakończenia realizacji ewaluacji mid-term, większość zasobów finansowych została już alokowana. W innych przypadkach, przegląd okresowy stanowił istotną okazję dostosowania programów, w kierunku uwzględnienia działań charakteryzujących się zbyt niskim lub zbyt wysokim poziomem finansowania. Czasami decyzje dotyczące realokacji były podejmowane w kontekście szerszej polityki (np. Irlandia), natomiast aspekty finansowe odnoszące się do postępu w zakresie wydatkowania były na ogół wiodącym czynnikiem dla wprowadzenia realokacji finansowych w całej Unii Europejskiej.

## **6.3. Zmiany w Systemach Wdrażania**

W większości państw członkowskich, ewaluacja mid-term prowadziła do ulepszeń w systemie wskaźników, usprawniając w wielu przypadkach ich działanie oraz sugerując czasami wprowadzenie nowych i bardziej trafnych wskaźników. Koncentracja na rozwoju wskaźników dla priorytetów horyzontalnych była widoczna między innymi we Francji, Grecji, Irlandii, Szwecji i Hiszpanii. W Portugalii mają być wprowadzone specyficzne struktury - "platformy integracji strategicznej", które zapewnić mają bardziej spójne i strategiczne wdrażanie priorytetów horyzontalnych.

Innym ważnym obszarem, który należało poprawić bazując na wynikach ewaluacji mid-term, był proces selekcji projektów, łącznie z systemem ich oceny. Ulepszenia zostały wprowadzone między innymi w Finlandii, Włoszech, Północnej Irlandii oraz Szkocji.

Zagadnienia dotyczące poprawy wdrażania były również istotne w przypadku programu PEACE, gdzie zmiany były potrzebne w kontekście rozszerzenia programu.

### *Zmiany w Systemie Wdrażania w Walii*

- Ewaluacja mid-term donosiła o słabym kontakcie z projektami, gdy tylko zostały one zatwierdzone do realizacji. Możliwość skorzystania z „najlepszych praktyk” (“best practice”) jest w takim przypadku stracona, a problemy dotyczące poszczególnych projektów nie są identyfikowane i rozwiązywane wystarczająco wcześnie. W konsekwencji WEFO stworzyło oddzielny zespół mający za zadanie doradzać i wspierać projektów.
- Wniosek aplikacyjny dotyczący Celu 1 został zmieniony w celu ułatwienia wnioskodawcom przedstawienia wymaganych informacji.
- Struktury partnerstwa zostały zmienione w celu usprawnienia działania oraz uproszczenia procesu rozpatrywania wniosków.
- Nowy proces rozpatrywania tematów przekrojowych - oparty o ocenę ryzyka - został wprowadzony. Zapewnia to bardziej solidny system identyfikacji projektów do pełnego rozpatrzenia przez Zespół Tematów Przekrojowych.

### *Szwecja: Nacisk na identyfikację Projektów Strategicznych i lepsze wdrażanie Priorytetów Horyzontalnych*

Ewaluacje szwedzkie rekomendowały wprowadzenie zmian w dwóch obszarach:

- Zwiększony nacisk na **projekty strategiczne**: W celu wykorzystania w pełni pozostałych zasobów finansowych programu, odpowiednie działania powinny zostać delikatnie nakierowane na projekty najbardziej obiecujące pod względem rozwoju efektów dynamicznych, co jest ważniejsze niż osiągnięcie natychmiastowych rezultatów. Ewaluatorzy rekomendują w jaki sposób można zidentyfikować takie dynamiczne projekty.
- Grupy robocze ds. **tematów horyzontalnych** zostały ustanowione w ramach odpowiedzi na krytykę. Odpowiednie działania są w trakcie realizacji, włączając w to szkolenia dla instytucji zarządzających i sekretariatów programów w zakresie tematów horyzontalnych (środowisko, równość płci i integracja etniczna). Przeprowadzono 13 jednodniowych szkoleń w 5 miejscach, w których uczestniczyło około 400 osób. W 2005 roku planowana jest organizacja konferencji na temat integracji tematów horyzontalnych. Zestawienie przykładów dobrych praktyk, modeli roboczych i narzędzi do integracji tematów horyzontalnych jest w chwili obecnej tworzone. Trwają również prace nad ulepszeniem wskaźników.

## **6.4. Publikacja Raportów**

W większości państw członkowskich ewaluacje mid-term są dostępne bezpłatnie na stronach internetowych. Tam, gdzie nie są one dostępne w ten sposób, kopie raportów można uzyskać od instytucji zarządzającej.

Rozpowszechnianie raportów ewaluacyjnych wśród szerszej publiczności może przynieść szereg korzyści. Władze Wielkiej Brytanii podkreślają, że dostępność ewaluacji może pomóc w podniesieniu poziomu świadomości publicznej na temat programów oraz zwrócić uwagę potencjalnych beneficjentów na możliwości oferowane przez fundusze strukturalne. Upublicznienie raportów może również przyczynić się do publicznej debaty. Publiczna debata na temat rezultatów ewaluacji w parlamencie, gazetach, itp. była widoczna w Finlandii, Grecji, Irlandii, Irlandii Północnej.

## **6.5. Zaplanowane Dalsze Działania**

Na ogół dalsze wykorzystywanie ewaluacji mid-term, po przeglądzie okresowym, nie jest planowane, chociaż oczywiście wiedza zdobyta w wyniku ewaluacji będzie w dalszym

ciągu wpływać na wdrażanie programów oraz myślenie o przyszłości. Wnioski z ewaluacji mid-term (w niektórych państwach członkowskich) będą pogłębione w postaci licznych ewaluacji uzupełniających (np. Irlandia, Austria, Hiszpania, Szwecja). Wówczas gdy w pewnych przypadkach (np. Walia), rekomendacje nie mogą być wdrożone w granicach ram czasowych oraz środków dostępnych w bieżącym okresie programowania, zdobyta wiedza będzie miała swoje odzwierciedlenie w propozycjach dotyczących przyszłego okresu. Aktualizacja ewaluacji okresowej zbada oczywiście postępy związane z wdrożeniem kluczowych rekomendacjami ewaluacji mid-term.

## **6.6. Czynniki Utrudniające Stosowanie Ewaluacji Mid-Term**

Czynniki zidentyfikowane przez państwa członkowskie, które utrudniały stosowanie ewaluacji, dotyczą zarówno samej konstrukcji całego procesu ewaluacji jak i słabości, jakie ma ewaluacja sama w sobie.

Kształt ewaluacji mid-term sprawiał, iż ich stosowanie było czasami trudne. Odnotowaliśmy już wcześniej, że bardzo szeroki zakres badań ewaluacji mid-term wpływał niekorzystnie na czas trwania ewaluacji, oraz że niekorzystny wpływ miało również powierzchowne podejście (przez niektórych ewaluatorów) do badań. Dodatkowo, podczas gdy partnerstwo było silną stroną samego procesu ewaluacji, to uzyskanie porozumienia pomiędzy partnerami na temat zmiany programu było czasami prawdziwym wyzwaniem. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że harmonogram działań od ukończenia ewaluacji okresowej do przedłożenia propozycji wynikających z przeglądu okresowego był bardzo napięty, co utrudniało dokładne rozpatrzenie wniosków z ewaluacji. Krótki okres pomiędzy wykonaniem ewaluacji i sfinalizowaniem propozycji przeglądu okresowego oznaczał, iż “przeгляд okresowy przełknął - niekoniecznie trawiąc- wiele interesujących spostrzeżeń, które wynikły z ewaluacji”.

Słabościami ewaluacji było również zbyt wiele rekomendacji i/lub mętne rekomendacje, które były niewystarczająco precyzyjne i konkretne. Przesadna długość niektórych ewaluacji była również cytowana w licznych przypadkach jako stojąca na przeszkodzie w wykorzystaniu ewaluacji.

## **7. WNIOSKI**

W niniejszej części końcowej wyciągniemy wnioski na temat procesu i zawartości ewaluacji okresowej oraz zaproponujemy, w jaki sposób nabyta wiedza może być wykorzystana w przyszłości.

### **7.1. Proces**

Dwa aspekty procesu ewaluacji okresowej mogą być zidentyfikowane jako szczególnie mocne strony: jakość planowania oraz pozytywny udział partnerstwa. Co się tyczy planowania, wczesne udostępnienie wytycznych Komisji na temat ewaluacji mid-term stanowiło dobry początek oraz podstawę badań w niemalże wszystkich państwach członkowskich. Powszechną praktyką była dobra organizacja i koordynacja pomiędzy różnymi ewaluacjami w ramach poszczególnych państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie opracowały bazowy opis przedmiotu zamówienia (ToR), który zapewniał dobre podstawy dla ewaluacji. Jedyną słabością tego podejścia (tylko w niektórych przypadkach) był fakt, iż ToR nie był wystarczająco dostosowany przez instytucje zarządzające i grupy sterujące poszczególnymi ewaluacjami do potrzeb regionalnych i sektorowych.

Ewaluacje mid-term były przeprowadzone zgodnie z zasadą partnerstwa, które przyczyniło się do podniesienia trafności i jakości ewaluacji. Szczególnie pozytywna była rola komitetu sterującego w kontekście zapewnienia partnerstwa w przebiegu całego procesu. Komisja aktywnie uczestniczyła w pracach grup sterujących oraz w ocenie wstępnych produktów.

### **7.2. Ewaluatorzy**

Rynek ewaluacji jest względnie ograniczony i w przypadku ewaluacji okresowej nie odnotowano znacznego wzrostu liczby ewaluatorów. Ewaluacje były w większości przeprowadzone przez firmy konsultingowe specjalizujące się w ewaluacji, z częściowym zaangażowaniem naukowców i rosnącym udziałem badań przeprowadzanych przez konsorcja ewaluatorów. Istnieją dowody, że zaangażowanie uniwersytetów i niektórych ekspertów z dziedziny ewaluacji, podniosło jakość ocen w związku z zastosowaniem bardziej rygorystycznej i innowacyjnej metodologii.

Nie ma wątpliwości, że jeden termin przedstawienia wszystkich ewaluacji okresowych, dla wszystkich programów finansowanych z funduszy strukturalnych wywołał nacisk na rynek ewaluacji. W związku z czym niektórzy ewaluatorzy, którzy zaangażowani byli w przeprowadzanie dużej liczby ewaluacji, byli przeciążeni pracą. To podkreśla znaczenie dokładnego monitoringu procesu ewaluacji przez instytucję zarządzającą oraz potrzebę nacisku na wysoką jakość pracy analitycznej, wykonywanej przez ewaluatorów. Co się tyczy ewaluatorów, to muszą oni (w niektórych przypadkach) zwrócić większą uwagę na pewne zagadnienia, tak by sprostać profesjonalnym standardom ewaluacji. W szczególności w związku ze zbieraniem danych, analizą i przedstawianiem rezultatów.

### **7.3. Jakość Ewaluacji**

Ewaluacje okresowe miały generalnie wyższą jakość niż te przeprowadzone w przeszłości, z kilkoma doskonałymi przykładami. Badania przeprowadzone przez Komisję w zakresie jakości ewaluacji wykazały, iż dwie trzecie ewaluacji zostało

ocenionych jako mające dobrą lub doskonałą jakość. Wzrost jakości związany jest z rosnącymi umiejętnościami zarówno ewaluatorów, jak i instytucji zarządzających. Instytucje zarządzające przeznaczyły więcej zasobów na ewaluację mid-term niż w przypadku poprzednich ewaluacji. Dotyczy to zarówno zasobów finansowych, jak i zasobów ludzkich zaangażowanych w zarządzanie i sterowanie procesem ewaluacji.

Ograniczenia ewaluacji były zwykle związane ze skalą zadania, z dużą ilością pytań ewaluacyjnych, na które trzeba było odpowiedzieć oraz wielkością i złożonością badanych programów. W innych przypadkach, słabsze ewaluacje były spowodowane zaangażowaniem ewaluatorów w zbyt wiele projektów ewaluacyjnych, co powodowało, iż nie przeznaczali oni wystarczających zasobów na wszystkie projekty. Słabości metodologiczne, omówione poniżej, również ograniczyły jakość niektórych ewaluacji.

#### **7.4. Koszt i Efektywność Kosztowa**

Na ewaluację mid-term Celu 1 i 2 wydano ponad 35 milionów euro, co dało średni koszt pojedynczej ewaluacji w wysokości 172.000 euro. Koszt ewaluacji stanowił średnio 0,08% całkowitych alokacji rocznych. Krańcowa efektywność kosztowa zależy od użyteczności ewaluacji w poprawie jakości i trafności programów. W odczuciu Komisji, środki przeznaczone na ewaluację mid-term były odpowiednie i jednocześnie wyższe niż poprzednie alokacje. Efektywność kosztowa była jednak ograniczona przez pewne czynniki, włączając w to późne lub powolne rozpoczęcie programu, różnoraki charakter ewaluacji i słabości metodologiczne.

#### **7.5. Metodologie**

Ewaluacje mid-term bazowały generalnie na odpowiedniej mieszance metodologii, włączając w to badania dokumentów, badania pierwotne i, w przypadku większych programów, tworzenie modeli makroekonomicznych. Znacząca poprawa była widoczna w odniesieniu do jakości oraz rygoru przeprowadzania ewaluacji. W przypadku wielu ewaluacji trudnością było to, iż system monitorowania nie funkcjonował jeszcze prawidłowo a dostęp do danych administracyjnych dotyczących wdrażania programu był ograniczony. Odnośnie badań pierwotnych, to zawierały one konsultacje, badania ankietowe, *grupy fokusowe* i studia przypadków.

Ewaluacje funduszy strukturalnych są działaniami złożonymi, w szczególności te, które obejmują cały program, co powinno zachęcić ewaluatorów do rozwijania oraz poprawiania odpowiednich metodologii. Problemy z metodologią wynikłe z ewaluacji mid-term, które powinny być rozwiązane w przyszłych ewaluacjach, dotyczą zbierania danych pierwotnych, analizy i prezentacji wyników:

- Odnośnie badań pierwotnych, ewaluacje powinny być oparte o lokalną rzeczywistość wdrażania programu. Chociaż skala niektórych programów może powodować pewne trudności z realizacją tego postulatu w zakresie wszystkich działań, ale co najmniej najważniejsze priorytety powinny być przedmiotem badań w terenie.
- W odniesieniu do analizy, niektóre ewaluacje zawierały obszerny materiał o charakterze opisowym zamiast bardziej syntetycznej analizy. Ewaluatorzy powinni dążyć do syntetycznej analizy osiągnięć całego programu na poziomie strategicznym, łącząc oddolne dane administracyjne (z monitorowania) lub badania pierwotne oraz analizę zmian w środowisku globalnym.

- Wiele raportów było skrajnie długich, często z powodu obszernego materiału o charakterze opisowym. Długość raportów sprawiała, iż ich przydatność była niższa.

Ewaluatorzy powinni rozwijać swoje umiejętności w powyższych obszarach, podczas gdy osoby zlecające przeprowadzenie ewaluacji, muszą wymagać od ewaluatorów wysokich standardów pracy. Komisja przekazała już ewaluatorom swoje uwagi na ten temat w czasie licznych spotkań stowarzyszeń ewaluacyjnych w Unii Europejskiej. W oparciu o dotychczasowe dokonania wezwała do poprawy jakości i trafności ich pracy. Państwa Członkowskie również powinny kłaść nacisk na wysoką jakość, współpracując w ramach partnerstwa z ewaluatorami w celu uzyskania pewności, że systemy zbierania danych funkcjonują a ewaluacje są właściwie zaprojektowane

## **7.6. Odpowiedzi na Pytania Ewaluacyjne**

Ewaluacje miały na celu uzyskanie odpowiedzi na liczne pytania ewaluacyjne. Odpowiedzi te możemy podsumować w następujący sposób:

- W prawie wszystkich przypadkach ewaluatorzy doszli do wniosku, że strategię przyjęte w ramach programów były wciąż odpowiednie i na ogół proponowano jedynie drobne zmiany.
- W wielu przypadkach było zbyt wcześnie, biorąc pod uwagę późne lub powolne rozpoczęcie programów, aby oceniać skuteczność programowania. Trudność przedstawiał system monitoringu, który często wymagał nowelizacji definicji wskaźników i ich celów. Ewaluacja mid-term odegrała użyteczną rolę w przeglądzie zasad oceny skuteczności. Powinno to dać mocniejsze podstawy dla oceny wyników, początkowo w czasie uaktualnienia ewaluacji mid-term, a później również w ewaluacji ex-post.
- Analogicznie, było zbyt wcześnie, aby mierzyć oddziaływanie, mimo że ewaluacje rekomendowały w niektórych przypadkach dokonanie korekty celów w oparciu o doświadczenia początkowych lat wdrażania programu. Modelowanie makroekonomiczne przeprowadzone dla dużych PWW wskazuje, że programy są na dobrej drodze do osiągnięcia swoich głównych celów.
- Efektywność była częściej definiowana jako absorpcja finansowa niż jako koszt związany z osiągnięciem produktu lub rezultatu. Dzięki zasadzie N+2 absorpcja finansowa jest wyraźnie lepsza w porównaniu z przeszłością. Część ewaluacji rozpoczęła analizę kosztów jednostkowych, które mogą być wykorzystane w przyszłości.
- Ewaluacje wykazały pilną potrzebę ulepszenia systemu kwantyfikacji celów. Zalecenia w tej dziedzinie należy uznać jako dobrą podstawę do oceny oddziaływania programów w aktualizacji ewaluacji mid-term oraz w czasie ewaluacji ex post.
- W odniesieniu do systemów wdrażania uznano, iż spełniają one wymogi prawne oraz odnotowano znaczącą poprawę w stosunku do przeszłości. W pewnych przypadkach zidentyfikowano pewnego rodzaju złożoności systemów, odnośnie których zaproponowano zalecenia mające na celu usprawnienie ich działania. Zostały przedstawione pewne rekomendacje dotyczące systemu wyboru projektów tak, by uczynić go bardziej konkurencyjnym. Postulowano również włączenie do systemu wyboru kryteriów horyzontalnych.

## 7.7. Wkład do Priorytetów Lizbońskich

- W zakresie **transportu i dostępności** ewaluacje wykazały znaczący postęp w realizacji dużych projektów dotyczących dróg i kolei. Projekty mające na celu rozwój portów, portów lotniczych i lokalnych inicjatyw transportowych również posuwają się naprzód, ale często w wolniejszym tempie.
- **Gospodarka oparta na wiedzy** jest ważnym priorytetem i dlatego też fundusze strukturalne wspierają współpracę pomiędzy instytucjami badawczymi i biznesem, rozwój klastrów biznesowych i centrów badawczych, inwestycje w sieci szerokopasmowe, rozwój regionalnych strategii innowacyjnych i szkolenia badaczy, jak również zgłoszone projekty badawcze. Udzielono wsparcia wielu projektom i metodom innowacyjnym, wśród których część realizowano dłużej niż początkowo szacowano.
- Fundusze strukturalne wspierają **przedsiębiorczość** poprzez udzielanie pomocy na rozpoczęcie działalności, poprzez udzielanie pomocy dla małych, innowacyjnych i dużych przedsiębiorstw, rozwój parków biznesu, wsparcie w zakresie doradztwa i tworzenie specjalnych funduszy podwyższonego ryzyka. Wiele z tych interwencji jest warunkowanych popytem, a wolniejszy, niż zakładano postęp łączy się z globalnym spowolnieniem gospodarki we wcześniejszych latach trwania programu.
- Propagowanie **integracji społecznej** jest ważnym elementem większości programów Celu 1 i 2. Przeważająca ilość ewaluacji wykazała, że osiągnięcia w zakresie realizacji tego elementu są zadowalające lub powyżej zakładanych wskaźników. Stwierdzono, iż najbardziej efektywne są działania połączone, mimo że są one zasobo-chłonne.
- **Środowisko** było horyzontalnym priorytetem dla funduszy strukturalnych i ewaluacje dostarczyły cennych wskazówek na temat, w jaki sposób można poprawić praktyczną integrację tego priorytetu z programami oraz w jaki sposób koncepcja **zrównoważonego rozwoju** może zostać wprowadzona w życie w poszczególnych programach. Fundusze strukturalne wspierają również bezpośrednie działania środowiskowe, włączając w to rewitalizację obszarów przemysłowych, rozwój źródeł energii odnawialnej i rozwój instalacji służących dostawie świeżej wody lub usuwaniu śmieci, jak również rozwój obszarów chronionych. Ogólnie rzecz biorąc, bardziej tradycyjne typy projektów są realizowane zgodnie z planem, podczas gdy bardziej innowacyjnym działaniom rozpoczęcie zabiera więcej czasu.

## 7.8. Wykorzystanie Ewaluacji

Dyskusja z przedstawicielami Państw Członkowskich potwierdza, że podstawowe wykorzystanie ewaluacji mid-term było związane z przeglądem okresowym oraz dostosowaniem programów. Ewaluacje były wykorzystywane głównie przez instytucje zarządzające, komitety monitorujące i instytucje wdrażające. Generalnie, ewaluacje nie zainspirowały publicznych debat, chociaż było kilka wyjątków, głównie w regionach objętych Celem 1, gdzie fundusze strukturalne są traktowane bardziej priorytetowo.

Zmiany w alokacjach finansowych w programach były generalnie spowodowane przez problemy z absorpcją, chociaż ewaluacje przyczyniły się do decyzji podejmowanych w tym zakresie. Ogólnie rzecz biorąc, ewaluacje miały silny wpływ na poprawę systemów wdrażania, szczególnie w zakresie dalszego rozwoju systemu wskaźników, wdrażania priorytetów horyzontalnych i ulepszenia kryteriów wyboru.

Możemy zidentyfikować dwa kluczowe czynniki, które wpłynęły pozytywnie na wykorzystanie ewaluacji mid-term:

- **Jakość ewaluacji** – ewaluacje o wysokiej jakości, które miały rygorystyczne metodologie i wyraźne przedstawiały wyniki, co za tym idzie zawierały precyzyjne rekomendacje, były wykorzystywane częściej.
- **Zaangażowanie instytucji zarządzającej i komitetu monitorującego** – w przypadku gdy instytucja zarządzająca i komitet monitorujący były zainteresowane rezultatem ewaluacji i uczestniczyły w całym procesie poprzez udostępnianie informacji i stawianie wysokich wymagań ewaluatorom (z poszanowaniem ich niezależności), wówczas ewaluacje były zwykle najbardziej użyteczne.

### **7.9. Ewaluacja Mid Term – Mocne i Słabe Strony**

Zadania ewaluacji mid-term wskazują na rosnący potencjał ewaluacyjny w państwach członkowskich. Podczas gdy, w porównaniu do poprzednich ewaluacji wiele poprawiono, wciąż istnieje pole do dalszych ulepszeń ewaluacji funduszy strukturalnych. Podsumowując, można wskazać następujące silne strony ewaluacji mid-term:

- Organizacja i planowanie,
- Rozwój partnerstwa,
- Alokacja zasobów – zarówno finansowych jak i ludzkich w zarządzaniu procesem,
- Wzmocnione potencjału ewaluacyjnego na rynku i w administracji prowadzące do podniesienia jakości ewaluacji.

Słabe strony zidentyfikowane w niniejszym raporcie to:

- Szytywne terminy prowadzące, w niektórych przypadkach, do zbyt wczesnego przeprowadzenia ewaluacji oraz wywierające nacisk na rynek ewaluacji,
- Zbyt szerokie wymagania ewaluacji, obejmujące wszystkie działania, osiem różnych i złożonych pytań ewaluacyjnych, rozciągających się od strategii do efektywności i wdrażania,
- Czasami zakres zadań ewaluacji nie był wystarczająco dopasowany do potrzeb regionów lub sektorów,
- Niska jakość pracy wykonywanej przez niektórych ewaluatorów, przy braku odpowiedniego zaangażowania instytucji zarządzających w zarządzanie procesem oraz wywieranie niewystarczającego nacisku na lepszą jakość.

W zakresie propozycji na przyszłość, Komisja wyszła z inicjatywą, aby ewaluacja mid-term została zastąpiona w następnym okresie programowania systemem ewaluacji uzupełniających (*on-going*), w zależności od potrzeb, obejmujących całość lub części programów. Pozwoliłoby to na wykorzystanie silnych stron procesu ewaluacji mid-term, ale również na zajęcie się słabymi stronami związanymi ze sztywnością terminów i zakresem.

### **7.10. Uaktualnienie Ewaluacji Mid-Term**

Przed końcem 2005 roku powinno zostać przeprowadzone uaktualnienie ewaluacji mid-term, w związku z czym Komisja przygotowała niedawno swój przewodnik na temat zawartości aktualizacji. Uaktualnienie będzie przygotowywane w ważnym okresie, tuż przed rozpoczęciem planowania na następny okres programowania, i jednocześnie będzie

ważnym elementem przygotowań do ewaluacji ex-post. Komisja zaproponowała, aby głównym elementem aktualizacji była analiza wyników i rezultatów osiągniętych dotychczas, ale powinno też znaleźć się miejsce na dodatkowe pytania ewaluacyjne w zależności od potrzeb regionalnych lub sektorowych.

### **7.11. Wyzwania na Przyszłość**

Po przeanalizowaniu procesów, metodologii, zawartości oraz wykorzystania ewaluacji mid-term oraz po podsumowaniu silnych i słabych stron, w tej końcowej części możemy zidentyfikować kilka wyzwań na przyszłość dla samej ewaluacji jak i funduszy strukturalnych.

#### *7.11.1. Dalsze wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych*

Państwa Członkowskie, które podjęły się przeprowadzenia ewaluacji mid-term, wykazują rosnący potencjał ewaluacyjny, który doprowadził do stworzenia raportów o lepszej jakości. Jednakże w związku z tym, że wyniki ewaluacji były różnej jakości, istnieje potrzeba dalszego zwiększania potencjału – zarówno wśród tych, którzy zlecają przeprowadzenie ewaluacji jak i tych, którzy je przeprowadzają:

- W wyniku przeprowadzonej ewaluacji mid-term, możemy zauważyć ogólnie wyższe i właściwe alokacje finansowe dotyczące ewaluacji. Jednakże w niektórych przypadkach istnieje potrzeba zwiększenia zasobów ludzkich przeznaczonych na zarządzanie ewaluacją oraz zapewnienia, że zarządzający mają wystarczającą wiedzę w celu stawiania wymogów co do odpowiedniej jakości pracy ewaluatorów.
- Odnośnie ewaluatorów, potrzebne są zwiększone wysiłki na rzecz rozwoju odpowiednich metodologii w celu zapewnienia odpowiedzialności oraz otrzymania lepszego wglądu w realizację programów. W przyszłości propozycje dla bardziej ukierunkowanych ewaluacji powinny umożliwiać rozwój metodologii specyficznych dla zagadnień będących przedmiotem ewaluacji.

W wielu państwach członkowskich, które niedawno wstąpiły do Unii Europejskiej, potencjał ewaluacyjny jest na wczesnym etapie rozwoju. W tych przypadkach, wyzwaniem jest wykorzystanie doświadczeń innych państw członkowskich oraz podjęcie działań w celu stworzenia potencjału, zarówno w ramach administracji jak i rynku ewaluatorów.

#### *7.11.2. Udoskonalenie systemów monitorowania*

Istnieje wyraźna potrzeba udoskonalenia systemów monitorowania tak, aby stały się one prawdziwym narzędziem zarządzania – zapewniającym aktualne i sensowne dane rzeczowe na temat wdrażania programów oraz przyczyniającym się do podejmowania lepszych decyzji i podnoszenia jakości programów. Dobre systemy monitorowania są niezbędne by uwiarygodnić politykę prowadzoną przez władze regionalne i krajowe oraz Komisję Europejską. Systemy monitoringowe prezentują skąd się wzięła wartość dodana wytworzona dzięki inwestycji znacznej ilości zasobów w programy finansowane z funduszy strukturalnych.

Przy opracowywaniu programów w 2000 i 2001 roku, Komisja zwróciła szczególną uwagę na kwestię wskaźników. Było to również ważnym punktem negocjacji programów dla państw członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 roku. Nacisk na tą kwestię doprowadził do rozwoju dużych ale niesprawnych systemów monitorowania, które w niektórych przypadkach nie zapewniały użytecznych danych dla osób podejmujących

decyzję lub ewaluatorów, nawet po trzech latach od przyjęcia programu. Systemy monitorowania powinny zostać udoskonalone poprzez koncentrację na kluczowych wskaźnikach. Zapewnić trzeba, by dane były zbierane regularnie i były wykorzystywane przez osoby podejmujące decyzje oraz by były dostępne dla ewaluatorów.

### *7.11.3. Stworzenie platformy wymiany doświadczeń*

Wraz z rozszerzeniem UE zwiększył się zakres zdolności ewaluacyjnych w państwach członkowskich, co więcej pojawiła się możliwość podniesienia tych zdolności poprzez wymianę doświadczeń. Dyskusje z przedstawicielami administracji, którzy są odpowiedzialni za ewaluacje w poszczególnych państwach, wskazują na gotowość do zaangażowania się w tego typu przedsięwzięcia. Komisja podejmie odpowiednie działania w celu pobudzenia takiej działalności sieciowej oraz zaproponuje w przyszłym roku przygotowanie dostępnego w sieci Internet PRZEWODNIKA nt. ewaluacji rozwoju społeczno-gospodarczego ([www.evaled.info](http://www.evaled.info)) na prawdziwie interaktywnej stronie internetowej, która wspomże takie działania.